

UNIVERSITE DE MONTPELLIER



FACULTE DE DROIT  
Licence 1 Groupe B semestre 2  
2015-2016

Équipe pédagogique :

M. Le Professeur Michel CLAPIÉ

Mlle Nadia FORT  
Mlle Elsa KOHLHAUER

## INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

-Séance 2-

Le pluralisme fédératif et ses déclinaisons

### I- Documents

- M. CLAPIÉ, *Droit constitutionnel, Théorie générale*, Ellipses, nov.2007, pp.64-70.
- R.CLAVIJO, *Et si... la France quittait l'Union européenne*, Ed. F-X. De Guibert 2005 (extraits)
- J-L.CLERGERIE et V.FAURE-TRONCHE, *Le système juridique de l'Union européenne*, Ellipses, 2004, pp.98-99 et 104-108.
- PETIT ROBERT, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Société du nouveau Littré, 1977, p.51 (extraits)
- G.SABATIER, *Pourquoi détruire la France afin de construire l'Europe ?*, Ed.Grandeur, 2004, pp.67-71.
- J.FISCHER, Discours prononcé à Berlin le 12 mai 2000.
- M.TATCHER, Extrait du « Discours de Bruges » du 20 septembre 1988, in Ch.Zorgibe, *Histoire de la construction européenne*, PUF, 1997.

### II- Direction d'étude

1. Précisez les éléments de définition de l'Etat
2. Quels sont les éléments de distinction entre l'Etat fédéral et la confédération ?
3. Qu'est ce qui spécifie la fédération au sens schmittien du terme ?

### III- Bibliographie

- R.CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, 1920, Rééd. CNRS, 1962.
- M. CLAPIÉ, *Manuel d'Institutions européennes*, Flammarion, coll.Champs Université, 3<sup>ème</sup> ed., 2010, pp.17 – 43, glossaire.
- C.GREWE, *Bilan et perspectives du fédéralisme*, Pouvoirs, n°22, 1982, p.34.
- L.LE FUR, *Etat fédéral et confédérations d'Etats*, 1896, rééd. Ed. Panthéon-Assas, LGDJ, 2000.
- C.REVEILLARD, *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale (1940-1954)*, Ed. F-X de Guibert, Paris, 2001.

11. NATION, voir aussi...  
général, Ellipses, nov. 2007, pp. 64-70.

L'exemple des États-Unis d'Amérique que prennent d'ordinaire pour modèle les partisans d'une organisation fédérale de l'Europe, jusqu'à évoquer parfois les « États-Unis d'Europe », est ici fort éclairant. Il l'est d'autant plus qu'il apparaît paradoxalement comme le contre-modèle de ce que seraient des « États-Unis d'Europe », dans l'hypothèse où l'unité européenne se donnerait pour cadre institutionnel un État fédéral.

Le fédéralisme américain est un fédéralisme national, comme du reste celui de l'Allemagne ou de la Suisse. Ces fédéralismes-là sont nationaux et non pas supranationaux comme devrait l'être celui que l'on a en vue à l'échelle de toute l'Europe. Dans ces exemples connus d'État fédéral, il ne s'agit pas à l'origine d'unir des nations différentes dans un État fédéral superposé à elles, mais, au contraire, d'organiser dans une forme fédérale une nation préexistante. Vus d'Europe, les États-Unis sont donc bien plus un contre-modèle qu'un modèle.

Aux États-Unis, en effet, pays d'immigrants et de pionniers, on a fait du neuf avec du neuf. On constate d'ailleurs plus largement, à l'expérience, que les formes fédérales d'organisation politique qui « ont réussi », c'est-à-dire celles dans lesquelles un sentiment d'appartenance commune s'est formé au niveau fédéral, correspondent toutes à des États nouveaux apparus à la suite d'une vague d'immigration sur des terres, originellement non peuplées ou peu peuplées. Le plus souvent, à la suite d'une conquête qui, directement ou indirectement, eut pour effet de décimer les populations autochtones, comme ce fut le cas avec les aborigènes en Australie et les Indiens d'Amérique aux États-Unis.

Qui plus est, et ce fut bien le cas des États-Unis et de l'Australie, ce qui a favorisé le choix de la structure de l'État fédéral, c'est l'immensité du territoire à maîtriser : la forme retenue étant adaptée à l'étendue de l'espace à couvrir et tout autant commandée par elle. L'évolution du modèle américain se fait du reste dans le sens de toujours plus de centralisation.

Autrement dit, si l'on veut faire des comparaisons, il faut les faire avec des choses comparables. Les identités nationales suisses, allemande ou nord-américaine peuvent se comparer, aux identités nationales d'Europe telles que l'Angleterre, la France, l'Italie, non point à celle d'une hypothétique nation européenne. On ne saurait donc comparer l'archétype du modèle fédéral national (les États-Unis d'Amérique) avec le prototype d'un État fédéral supranational que certains voudraient expérimenter en Europe.

En tout cas, écrit très justement Christophe Réveillard, « l'histoire ne connaît pas d'exemple de fédération supranationale comme celle que les *européistes*<sup>1</sup> veulent construire [...]. D'une part, les seuls systèmes fédéraux connus sont nationaux, et d'autre part, les seuls régimes supranationaux observés ont tous été impériaux et n'ont pas la réputation d'avoir sauvegardé les identités nationales<sup>2</sup>. »

On objecte cependant, et très souvent il est vrai, qu'« au Nouveau Monde, au XVIII<sup>e</sup> siècle, la Constitution [celle de l'État fédéral] a précédé la Nation américaine<sup>3</sup>. » Cette objection ne résiste pas à l'analyse. Et elle ne correspond pas à la perception que les « États-Uniens » se font de leurs origines.

On en trouve d'ailleurs l'indice dans le fait que l'affirmation d'une identité et d'une conscience nationales qui a conduit les *Insurgents* à refuser le statut de colonie britannique, a bel et bien précédé la Constitution des États-Unis. La Nation américaine s'est d'abord soulevée. Il est d'ailleurs significatif que la fête nationale des États-Unis n'est pas la *Constitution-Day* (17 septembre 1787) mais l'*Independence-Day* (4 juillet 1776) ; le jour où la Nation a pris conscience d'elle-même en s'émancipant, et non le jour où l'État fédéral a été « constitué ».

Ce qui montre bien que l'argument qui consiste à dire que la *transposition* à l'Europe du modèle américain n'appellerait qu'une simple *adaptation*, est erroné : cette « nécessaire adaptation [...] changerait en fait, complètement, la nature du système constitutionnel et politique proposé en exemple, ce qui, à l'examen rend absurde la comparaison<sup>4</sup>. »

On comprend ainsi l'intérêt que suscite de nos jours cette « fausse nouveauté » qu'est la forme institutionnelle qualifiée de « fédération ». Théorisée par la doctrine d'outre-Rhin, dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, elle se présente comme le dernier avatar du phénomène fédératif : celui qui peut être qualifié, par analogie avec les précédents, de fédéralisme supra-étatique.

### C. Le fédéralisme supra-étatique : la fédération comme alternative à l'État ?

La doctrine classique française, fortement influencée depuis 1896 par la thèse de Louis Le Fur<sup>5</sup>, n'a pensé le phénomène fédératif qu'à partir des deux formes institutionnelles du fédéralisme que sont la confédération (fédéralisme interétatique) et l'État fédéral (fédéralisme intra-étatique). À l'inverse de cette doctrine classique, le théoricien allemand Carl Schmitt, à travers la notion de fédération<sup>6</sup>, proposait

1. Ce néologisme a été inventé en 1915 par l'écrivain Jules Romain.
2. Christophe RÉVEILLARD, *Sur quelques mythes de l'Europe communautaire. Plaidoyer pour un retour au réel*, Éditions F.-X. de Guibert, 1998, p. 99.
3. Régis DEBRAY, *Le code et le glaive. Après l'Europe, la Nation ?*, Albin Michel/Fondation Marc Bloch, 1999, p. 112.
4. Christophe RÉVEILLARD, *op. cit.*, p. 184.
5. Louis LE FUR, *État fédéral et confédération d'États*, réimpression Université Paris II-Panthéon Assas/LGDI, 2000.
6. Carl SCHMITT, *Théorie de la constitution*, PUF, coll. « Léviathan », rééd. 1993, p. 511 et suiv.

2-1

quant à lui, de penser le phénomène fédératif autrement, dans une perspective dynamique, c'est-à-dire hors des catégories figées de la présentation classique.

Cette fédération *schmittienne* est conçue comme une « union durable d'États » dans un cadre institutionnel qui n'est pas lui-même un État, à la différence du fédéralisme intra-étatique ; ce cadre institutionnel n'en dispose pas moins d'organes propres superposés à ceux des États associés, et dont la volonté s'impose à eux dans l'exercice de certaines compétences, à la différence du fédéralisme interétatique. Ainsi présentée, la fédération apparaît bien comme une forme de fédéralisme supra-étatique<sup>1</sup>.

Pour bien comprendre l'originalité de cette approche et les ambiguïtés qui y sont attachées, il faut revenir sur la définition théorique qu'en donnait Carl Schmitt, et sur ce qu'il regardait comme la « condition préalable capitale » permettant à cette fédération d'exister.

#### 1. La définition schmittienne de la fédération

Cette fédération, selon Carl Schmitt, ne repose ni sur un traité classique, comme on en rencontre à l'origine de n'importe quelle confédération, ni tout à fait sur une constitution, au sens où les États en ont une, mais sur un *pacte fédératif*<sup>2</sup> qu'il qualifie tantôt de « pacte statutaire interétatique »<sup>3</sup>, et tantôt, plus significativement, de « pacte constitutionnel »<sup>4</sup>. En adhérant librement à ce pacte, les États qui s'associent, s'incorporent à un « système politique » qui les surplombe, et duquel ils ne peuvent se retirer, car l'engagement volontairement contracté doit être irrévocable. La fédération a donc un effet intégrateur dont on peut mesurer l'ampleur et la portée réelle aux conséquences plus précises que tire Carl Schmitt, lui-même, de la définition qu'il en donne.

Carl Schmitt explique d'abord que le pacte fédératif fondateur est conclu à la manière d'un traité mais qu'il est d'un genre inédit dès lors qu'il s'analyse comme un acte du pouvoir constituant des États : les États qui le concluent sont ainsi contraints de mentionner dans leur propre constitution, leur « appartenance » à la fédération. Ce faisant, ce pacte, *conventionnel par sa forme*, devient en quelque sorte *constitutionnel par ses effets*<sup>5</sup>. À la différence d'un traité classique qui n'affecte pas la constitution des États qui y sont parties, celui-ci, au contraire, « modifie le statut politique global de chaque membre de la fédération en fonction des buts

communs<sup>1</sup> », et donc leur constitution, à l'instar de ce qui se passe dans la relation qui s'établit dans un État fédéral, entre la constitution fédérale et la constitution des États fédérés<sup>2</sup>. C'est la raison pour laquelle ce pacte est justement qualifié de « pacte constitutionnel ».

Cette fédération ainsi constituée « subvertit la distinction entre traité et constitution, et par là-même l'opposition entre fédération et confédération »<sup>3</sup>. Elle ne devient pas pour autant un État, mais elle a la qualité de sujet de droit international, et détiend, pour le compte des États associés, ce que Schmitt le *jus belli* : littéralement le droit de guerre. Ce qui, de fait comme en droit, a pour résultat de substituer la fédération à chacun des États membres, dans la conduite des relations internationales avec le reste du monde. Ce qui fait que de ce point de vue-là, le plus important dès lors que la politique étrangère commande les choix de politique intérieure, les États associés dans le cadre de la fédération sont dans la condition des États fédérés au sein d'un État fédéral. À une différence près toutefois, relative au titulaire de la souveraineté. Dans un État fédéral, en effet, seul celui-ci est souverain ; dans la fédération, en revanche, une ambiguïté demeure car la question n'est pas clairement tranchée : elle reste pendante (*offen*), aussi longtemps que la fédération en tant que telle, coexiste avec les États membres en tant que tels, précise Carl Schmitt<sup>4</sup>. Ce qui laisse penser que cette coexistence reste provisoire et transitoire, les États membres étant appelés à « se fondre » dans la fédération comme l'implique logiquement sa substitution aux États membres, sur la scène internationale.

Enfin, s'agissant de l'organisation interne de la fédération, celle-ci se trouve investie de ce que Carl Schmitt n'hésite pas à appeler « un droit de tutelle » lui permettant « d'interférer dans les affaires internes des États »<sup>6</sup> : par le pacte fédératif, les États lui *transfèrent* en effet des compétences propres<sup>7</sup>, qu'ils détiennent originellement. On se retrouve donc, là encore, dans une situation comparable à celle qui prévaut dans un État fédéral. Ce qui l'en distingue cependant, c'est que lorsque surgit un conflit au sujet de la répartition des compétences, l'arbitrage n'est pas rendu par une juridiction du type d'une cour suprême fédérale. Le conflit ne pouvant être « juridictionnalisé », il restera de nature politique et ne pourra donc trouver de solution que par un arrangement politique au sein de la fédération.

1. Carl SCHMITT, *Théorie de la constitution*, op. cit., p. 511.

2. Ainsi, la ratification du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, a-t-elle été précédée d'une révision de la Constitution française. Celle-ci mentionne depuis lors, sinon « l'appartenance » de la République française à l'Union européenne, en tout cas sa « participation » (article 88-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 modifiée).

3. Jean-Louis CLERGERIE et Véronique FAURE-TRONCHE, *Le système juridique de l'Union européenne*, op. cit., p. 97.

4. Carl SCHMITT, op. cit., p. 519 et 525.

5. *Ibidem*, p. 517.

6. Jean-Louis CLERGERIE et Véronique FAURE-TRONCHE, op. cit., p. 96.

7. Il s'agit bien d'un *transfert irréversible* de compétences étatiques et non pas d'une *délégation contrôlable et révoquable*. Sur la distinction entre ces deux notions, cf. M. CLAPIÉ, *Manuel d'institutions européennes*, op. cit., p. 21-25 et p. 31-38.

L'hypothèse d'un tel conflit politique semble toutefois, sinon peu probable, en tout cas, surmontable quand il surgit, pourvu que la condition préalable à l'établissement de la fédération soit effectivement réalisée.

## 2. La condition schmittienne de la fédération

Ce serait déformer la pensée de Carl Schmitt que de sous-estimer la condition qui, selon lui, doit être vérifiée au moment de la conclusion du « pacte fédératif » à l'origine de la fédération : l'homogénéité de tous les États membres est, disait-il, une « condition préalable capitale » à toute fédération<sup>1</sup>. Pour lui, cette homogénéité consiste dans « une similitude substantielle qui fonde un accord [...] concret » entre les États qui s'unissent. Bref, cette similitude doit recouvrir, au-delà d'une nécessaire convergence sur les questions politiques fondamentales, « une similitude nationale de la population<sup>2</sup> ». Ce qui conduit à penser que la fédération ne peut être une union, non seulement durable, mais encore viable, que si existe « une parenté » proche entre les peuples des États parties prenantes à la fédération.

Cette conclusion est de nature à lever bien des incertitudes quant à la nature de la fédération schmittienne, et quant à sa condition de possibilité. Elle accrédite la thèse selon laquelle la notion schmittienne de fédération, contrairement à son allure de théorie générale et universalisable, n'est rien d'autre qu'une solution allemande à un problème spécifiquement allemand. Pour le dire autrement, elle est la solution institutionnelle à la question existentielle de l'unité allemande, telle qu'elle se pose de manière récurrente au fil des siècles, depuis le relèvement de l'Empire romain d'Occident par le Saxon Othon I<sup>er</sup> le Grand en 962. On en veut pour preuve le fait que, s'agissant du monde germanique, « la notion d'État n'est pas un facteur d'unité nationale parce qu'elle ne représente aucune réalité dans l'histoire de l'Allemagne<sup>3</sup> ». La Nation allemande, en effet, ne fut jamais unifiée par un État-nation, construction toute politique, circonscrite dans des frontières stables : « le nationalisme allemand n'a jamais réussi à s'identifier avec le concept défini territorialement de l'État-nation<sup>4</sup> », et c'est toujours dans le cadre d'un empire (Reich) que la Nation allemande a été unifiée. Ainsi, peut se comprendre la référence implicite de Carl Schmitt à la Constitution du Reich allemand du 16 avril 1871, dont il fut d'ailleurs le théoricien, avant d'être, ensuite, celui du III<sup>e</sup>.

C'est dire, pour terminer, à quel point est antinomique la notion de « fédération d'États-nations », censée caractériser ce qu'est en train de devenir l'Union européenne. Cette expression a fait son apparition pour la première fois, en novembre 1994, dans une déclaration de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, au quotidien allemand *Der Spiegel*<sup>5</sup>. Jusque-là, il parlait

de l'Union européenne comme d'un « OPNI » (un *Objet politique non identifié*). Or, regarder l'Union européenne comme une « fédération d'États-nations », est pour le moins paradoxal dès lors que, par hypothèse, l'existence d'identités nationales distinctes et multiples, d'ailleurs censées devoir être préservées dans et par cette « fédération d'États-nations », est précisément ce qui fait obstacle, par hypothèse, à l'émergence d'une fédération, laquelle suppose une « similitude nationale » de sa population<sup>1</sup>. Ce qui donne à penser que la chose ainsi nommée semble condamnée à demeurer une vue de l'esprit. N'est-ce pas d'ailleurs le sens ultime de la conclusion par laquelle Carl Schmitt clôt son chapitre consacré aux « notions fondamentales d'une théorie de la fédération<sup>2</sup> » ? C'est lui qui écrit en effet : « Là où elle [l'homogénéité substantielle] fait défaut, des accords pour créer une fédération sont une opération de faux-semblant qui ne fait qu'induire en erreur<sup>3</sup> ». Mais l'on sait, comme l'a écrit naguère Jean Giraudeau, que le droit est « la plus puissante des écoles de l'imagination<sup>4</sup> ». Bref, l'expression « fédération d'États-nations » s'apparente à un oxymore<sup>5</sup> : elle consiste à désigner une chose et son contraire afin de donner à croire que, par la magie de la rhétorique, la juxtaposition de deux termes qui s'excluent logiquement<sup>6</sup> peut réaliser à elle seule un dépassement dialectique.

Il est vrai néanmoins que cette tentative grandit depuis qu'il est question de doter l'Union européenne d'une constitution. À cet égard, il n'est pas indifférent de remarquer que le « traité établissant une constitution pour l'Europe », signé à Rome le 29 octobre 2004, n'est pas sans rappeler ce « pacte constitutionnel » dont parlait naguère Carl Schmitt.

1. Carl SCHMITT, *op. cit.*, p. 522.

2. *Ibidem*.

3. John LAUGHLAND, *La liberté des nations. Essai sur les fondements de la société politique et sur leur destruction par l'Europe* (traduit de l'anglais par Edouard Husson), Éditions F.-X. de Guibert, 2001, p. 178.

4. *Ibidem*, p. 179.

5. Cf. *Le Monde*, du 2 décembre 1994.

2-1  
7 Robert Clario, Et si la France quittait l'UE ?, Ex. de Guibert 2005.

## B. Souverainisme et nationalisme

La propagande européiste prétend aussi que nation rime avec nationalisme et avec guerre. Arrêtons-nous un instant sur cette énormité et commençons par rendre leur sens à certains mots.

Parce que je tiens à l'indépendance de mon pays, je suis tout naturellement solidaire de tous ceux qui, dans le monde, luttent eux aussi pour leur indépendance nationale. Les Irakiens, par exemple, dont la patrie est actuellement envahie, occupée, asservie, humiliée par d'innombrables puissances étrangères. Parce que je tiens à la souveraineté de la France, je comprends ce que doivent ressentir les Irakiens. Ils ont toute ma sympathie et tout mon soutien. J'appelle souverainistes ceux qui, comme moi, exigent, pour chaque nation, indépendance et souveraineté. Pour chaque nation et pas seulement pour certaines. Pour chaque nation et pas seulement pour la leur. Ceux qui réclament pour leur propre pays une souveraineté qu'ils refusent à d'autres peuples, ceux qui n'exaltent la grandeur de leur patrie que pour mieux asservir la patrie des autres, les idéologues américains qui prétendent que les USA ont reçu de Dieu la mission d'imposer leurs valeurs et leur domination au monde entier, ou encore ces Français qui,

sous l'Occupation, luttèrent courageusement et légitimement contre l'envahisseur nazi mais qui, au lendemain de la Libération, refusèrent aux Indochinois et aux Algériens cette indépendance et cette souveraineté qu'ils venaient de conquérir pour la France, ceux-là ne sont pas des souverainistes mais seulement des nationalistes. Et parce que le nationalisme conduit logiquement à l'impérialisme, parce que tous deux violent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le nationalisme est l'exact contraire du souverainisme.

Cette mise au point lexicale étant faite, revenons à notre propos. Ce qui peut engendrer des guerres, ce n'est pas l'existence des nations, mais la volonté impérialiste de soumettre des nations, de faire main basse sur leur territoire et sur leurs richesses. Ce sont les empires, pas les nations, qui génèrent continuellement des guerres : guerres de conquête d'abord. Puis opérations militaires pour « pacifier » les territoires occupés en réprimant les inévitables soulèvements des peuples vaincus. Puis un jour, guerres de décolonisation, de libération car les empires finissent toujours par éclater dans des convulsions sanglantes.

Ce sont toujours les petites gens, le petit peuple qui souffrent le plus des guerres. La chair à canon, c'est eux. Les bombardements, c'est pour eux. Les privations et la misère, c'est pour eux. Aussi leur première aspiration, c'est la paix. Si un peuple en agresse un autre, l'agresseur ne peut pas être un peuple libre. C'est nécessairement un peuple manipulé et contraint par un État autoritaire qui ne s'embarrasse pas de démocratie. Le gouvernement américain, conscient que son peuple n'était guère favorable à une intervention militaire en Irak, a envoyé dans ce pays non des conscrits, mais des militaires de carrière. C'est contre la volonté de leurs peuples que les gouvernements britannique et espagnol ont envoyé des troupes en Irak. De nombreux sondages d'opinion et d'immenses manifestations ont montré le divorce entre ces gouvernements et leurs peuples.

A l'origine des guerres il n'y a pas des nations, mais des empires, une volonté impérialiste de conquête, le refus impérialiste de reconnaître ces droits

nouveaux sur la planète : le droit des peuples à l'autodétermination, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le droit de chaque nation à l'indépendance et à la souveraineté.

### C. Derrière l'idéologie dominante

Demandons-nous pourquoi une réalité aussi neuve, aussi moderne, aussi naturelle, aussi innocente et aussi légitime que la nation est aujourd'hui clouée au pilori par la plupart des politiciens, des idéologues et des médias.

Dans une société inégalitaire, l'idéologie de la classe dominante est toujours l'idéologie dominante. La classe dominante, aujourd'hui, c'est la grande bourgeoisie des firmes multinationales. Ce sont ces entreprises géantes qui ont exigé et obtenu l'effacement des douanes et des frontières pour disposer d'un marché toujours plus vaste où elles puissent exporter sans entrave, délocaliser capitaux et entreprises sans contrôle et rentabiliser ainsi leurs énormes investissements. C'est cette classe dominante atlantique qui élabore l'idéologie antinationale, euro-péiste, mondialiste et qui la diffuse, par l'intermédiaire des organes de presse qu'elle possède ou qu'elle influence, dans les classes dominées, y compris dans les syndicats et partis ouvriers. Quand certains partis qui se disent « de gauche » vilipendent les nations au nom de l'internationalisme prolétarien, ils se font inconsciemment, involontairement les propagandistes, les agents de la classe dominante. L'internationalisme d'avant-garde aujourd'hui ce ne peut pas être la supranationalité. C'est l'amitié, l'entraide, la libre coopération entre États indépendants, entre peuples souverains.

## Paragraphe II. L'homogénéité indispensable à l'existence de la fédération

□ Ces traits de la définition de la « *fédération* » comme concept autonome recèlent cependant certaines antinomies qui n'ont pas échappé à Carl Schmitt. Elles sont principalement au nombre de trois :

- La première tient au fait qu'en même temps qu'elle assure l'autonomie politique des États membres, l'appartenance à la « *fédération* » suppose une renonciation partielle à cette autonomie puisqu'elle implique de la part des États une renonciation à leur *jus belli* au sein de la fédération.
- La seconde antinomie consiste dans le fait qu'en entrant dans la « *fédération* », l'État souhaite assurer son indépendance politique. Cependant, la « *fédération* », pour garantir sa propre survie, doit intervenir et s'immiscer dans les affaires des États.
- Enfin, la troisième et principale antinomie réside dans la coexistence de deux unités politiques dont il est impensable que l'existence de l'une nuise à celle de l'autre. C'est toute la question du titulaire de la souveraineté qui se concentre ici, qui détermine le pouvoir de trancher un conflit décisif entre la « *fédération* » ou les États membres ?

□ Le juriste Carl Schmitt a résolu ces paradoxes en relevant un élément essentiel de la « *fédération* » : l'homogénéité. L'homogénéité de tous les États membres est « une condition préalable capitale » à toute « *fédération* ».

1. La question de la souveraineté est entendue par C. Schmitt comme une question relative à la décision ultime entre fédération et États membres quand surgit un conflit existentiel entre les deux entités. Le juriste se refuse à assimiler la souveraineté à la compétence de la compétence. « La souveraineté n'est pas une compétence, pas davantage une compétence de compétence. [...] L'expression de "compétence de compétence" soit donc désigne une véritable compétence, et alors cela n'a rien à voir avec la souveraineté et ne peut pas non plus être utilisé comme formule de la souveraineté, soit est une formule générale pour désigner un pouvoir souverain, et un ne voit alors pas pourquoi on parle ici de "compétence" ». C. Schmitt, *op. cit.*, p. 536.

## Paragraphe II. Les limites de cette transposition

Les écueils de la transposition de la théorie de C. Schmitt à l'Union européenne sont, à notre sens, au nombre de cinq.

□ La première difficulté tient à la théorie de la souveraineté. En effet, Carl Schmitt n'apporte pas de véritable solution à la question de la souveraineté au sein de la « *fédération* ». Il ne fait qu'occulter ce point. Il admet que ni la « *fédération* » ni les États membres ne peuvent être souverains, qu'il ne peut jamais exister de conflit existentiel entre la « *fédération* » et les États membres. Il construit par conséquent sa théorie de la « *fédération* » en évitant de résoudre la question de savoir qui tranchera les conflits en dernier ressort, il n'existe pas dans la construction « schmittienne » de juridiction constitutionnelle. Il écarte de son raisonnement l'interrogation sur le titulaire de la souveraineté ou plutôt il y apporte une réponse politique. En effet, l'absence d'actualisation d'un conflit existentiel au sein de la « *fédération* » qui évite de trancher la question du titulaire de la souveraineté ne repose que sur une condition politique, l'homogénéité.

Cette appréhension de la question de la souveraineté correspond à la pensée juridique générale de Carl Schmitt qui consiste à ne pas distinguer le domaine politique du domaine juridique. Pour l'auteur allemand, il y a toujours du politique en amont du juridique. La question fondamentale de la souveraineté se résout pour lui de manière politique. L'existence d'instance juridique suprême spécifie la pensée « schmittienne ». S'il n'existe pas de conflit entre la « *fédération* » et les États membres, c'est grâce à la condition d'homogénéité inhérente à cette dernière. Par contre, si un conflit éclate entre ces entités, il sera le signe de la disparition de cette homogénéité et il se résoudra alors par la guerre. La doctrine de C. Schmitt s'oppose ainsi à celle de H. Kelsen qui insiste sur la nécessité de l'existence d'un juge constitutionnel pour garantir le droit.

□ La seconde limite se situe dans le flou qui entoure la notion même de « *fédération* ».

Si d'un point de vue théorique, l'approche de C. Schmitt peut sembler satisfaisante, en pratique, il est difficile de se représenter la « *fédération* ».

Ainsi, les exemples qui étayent l'étude de C. Schmitt sur cette notion évoquent principalement des modèles confédéraux. On est presque forcé de conclure que la « *fédération* » recouvre essentiellement le modèle confédéral à cette nuance près, néanmoins, que les critères de la fédération révélés par C. Schmitt peuvent toujours recevoir une application pratique autonome. C'est cette démarche que l'auteur allemand a adoptée lorsqu'il a recherché la nature de la Société des nations et c'est celle aussi que nous avons choisie pour tenter d'interpréter l'expression « *fédération* » européenne.

□ En outre, lors de son analyse de la « *fédération* », C. Schmitt observe que la volonté de cette entité est formée de la volonté de chacun des États membres. Les décisions sont prises à l'unanimité des membres et chacun ainsi possède le droit de veto<sup>1</sup>.

Ce processus décisionnel ne correspond pas au modèle européen. Au sein de l'Europe communautaire, de nombreuses décisions sont prises à la majorité et les États ne disposent pas alors du droit de veto. La volonté de l'Union ne se restreint pas à la somme des volontés de chaque État membre.

Outre cette différence entre la « *fédération* » et le modèle communautaire, l'analyse du processus décisionnel à laquelle se livre C. Schmitt au sein de la fédération compromet l'existence politique autonome de celle-ci. La volonté de cette dernière est nécessairement l'addition mathématique de l'expression des volontés de ses membres. Dans ces conditions, des doutes peuvent être émis sur l'existence de la fédération comme unité politique globale distincte des États.

□ Le quatrième écueil tient à la condition d'homogénéité inhérente, selon le juriste, à toute « *fédération* ».

Ce critère est, tout d'abord, d'un maniement difficile. Il entre en effet dans la compétence du domaine politique, il se définit donc d'une manière abstraite. On ne décrète pas, notamment, la présence d'une homogénéité nationale, on la constate simplement à partir d'un faisceau d'indices.

Outre le fait que le recours à ce critère de l'homogénéité nuit, d'une manière générale, à la définition de la « *fédération* », il défavorise, en second lieu, la transposition de la théorie de Carl Schmitt à l'Union européenne. Doit-on aujourd'hui considérer que l'Union européenne présente cette homogénéité nationale indispensable à sa constitution en « *fédération* » ? Malgré la difficulté d'appréciation de ce caractère, nous sommes tentés de répondre négativement. Si la pluralité des peuples ne fait pas de doute au sein de l'Union, l'homogénéité nationale peut, en effet, apparaître plus problématique. Elle le sera d'autant plus avec l'ouverture de l'Europe aux pays de l'Est.

Un événement relativement récent vient d'ailleurs conforter cette difficile réalisation de l'homogénéité au sein de l'Union. En effet, au moment de l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux, les différents États membres n'ont pas forcément adopté une attitude harmonieuse dans leur approche des droits fondamentaux. Ce comportement est révélateur quand on aborde la question de l'homogénéité européenne. Les tensions se sont surtout cristallisées sur le sujet des droits sociaux qui relevaient de traditions juridiques différentes. Elles ont démontré « *une absence de consensus sur l'approche des questions sociales dans l'Union européenne* ». Le compromis ne s'est réalisé que sur le plus petit dénominateur commun. Si l'homogénéité doit correspondre au minimum commun, l'identité européenne risque de se réduire à une symbolique virtuelle.

□ Enfin, la cinquième limite de la théorie de Carl Schmitt est d'ordre politique.

Sa théorie est d'un maniement délicat. Dans son fond, la théorie de la « *fédération* » dépend d'une théorie globale qui est en contradiction avec l'État de droit et avec la conception positiviste et kelsenienne du droit constitutionnel. De ce fait, la doctrine de C. Schmitt est difficilement trans-

1. J. Dutheil De La Rochère, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ? », *RMCI/E*, n° 443, décembre 2000, p. 676.

1. C. Schmitt, *op. cit.*, p. 533. C. Schmitt part d'ailleurs de ce constat pour distinguer le processus décisionnel au sein de la fédération et dans le cadre d'une simple conférence internationale. Dans la première seulement, « *chaque État membre est lié immédiatement et en droit interne par la décision* » de la fédération sans qu'il soit nécessaire que les États ratifient cette décision.

posable à l'Union européenne qui se réclame des principes de l'État de droit. Cette théorie est contraire à l'identité que l'Union veut se forger.

Le modèle de « *fédération* » proposé par C. Schmitt est, à certains égards, pertinent pour la qualification de l'Union. Le concept de « *pacte constitutionnel* » qu'il propose retranscrit assez bien l'ambiguïté du fondement du système communautaire. La nécessité d'une homogénéité au sein de la « *fédération* » rappelle l'effort amorcé pour créer cette homogénéité au sein de l'Union avec l'adoption de la Charte.

Il reste, cependant, que la ligne de pensée de C. Schmitt, en rupture avec la doctrine positiviste, est une référence paradoxale lorsque l'on cherche à qualifier l'Union européenne.

Le constat juridique de l'absence de qualification de l'Union européenne ne doit pourtant pas occulter les volontés politiques vives qui animent le débat de la nature de l'Union et il est certain que la vivacité du débat politique contribue à obscurcir la discussion juridique.

---

## Dictionnaire : Petit ROBERT

**ALLIANCE** [aljãs]. n. f. (xiii<sup>e</sup>; de *allier*). ♦ 1<sup>o</sup> Union contractée par engagement mutuel. Dr. intern. Union de deux puissances qui s'engagent par un traité (*traité d'alliance*); à se porter mutuellement secours en cas de guerre. V. Coalition, entente, ligue, pacte. *Alliance défensive et offensive*. Conclure, contracter, rompre une alliance. Le renversement des alliances. La Sainte\*-Alliance. La Triple-Alliance (ou Triplice). Par anal. Alliance entre deux partis politiques. — Appellation de diverses associations. L'alliance française. ♦ Théol. Pacte entre les Hébreux et Yahweh (*ancienne alliance*), fondement de la religion juive; pacte entre Dieu et tous ceux qui reconnaissent le sacrifice du Christ (*nouvelle alliance*), fondement du christianisme. L'arche\* d'alliance. ♦ 2<sup>o</sup> (xiii<sup>e</sup>). Lien juridique établi par le mariage entre le parent d'un conjoint et l'autre conjoint (et par ext. entre les familles de l'un et de l'autre). V. Parenté. Neveu par alliance. « Jamais une famille comme la mienne ne voudrait faire alliance avec la famille Fadet » (SAND). ♦ Anneau d'alliance, ou ellipt. (1611) Alliance, anneau nuptial, symbole de l'union. ♦ 3<sup>o</sup> Union, accord. « L'alliance qui s'établit entre l'artiste et ses contemporains » (TAINÉ). ♦ Combinaison d'éléments divers. « Il était homme du monde et homme de lettres, alliance rare » (VIGNY). Alliance de mots, rapprochement audacieux de mots qui semblent d'abord incompatibles. ♦ ANT. Désunion, divorce.

**ALLIÉ, ÉE** [alje]. adj. (1356; de *allier*). ♦ 1<sup>o</sup> Uni par un traité d'alliance. Les pays alliés. Subst. Soutenir ses alliés. « L'Allemagne était indirectement lésée dans la personne de son alliée l'Autriche » (BAINVILLE). Spécialt. Les Alliés, les pays alliés contre l'Allemagne au cours des guerres mondiales du xx<sup>e</sup> s. ♦ Par anal. Personne qui apporte à une autre son appui, prend son parti. V. Ami. J'ai trouvé en lui un allié. ♦ 2<sup>o</sup> Dr. (1539). Uni par alliance. Une famille alliée aux Bourbons. Subst. Les alliés, les personnes unies par alliance. Les parents et alliés. ♦ ANT. Ennemi, opposé.

**ALLIER** [ahe]. v. tr. (1080; lat. *alligare*). ♦ 1<sup>o</sup> (Surtout pronom.). Unir par une alliance. « Napoléon III refusa : s'allier à l'Autriche, c'était renoncer à sauver l'Italie » (BAINVILLE). ♦ Dr. « S'allier à la maison d'un gentilhomme » (MOL.). ♦ 2<sup>o</sup> (xii<sup>e</sup>). Combiner dans un alliage. Allier l'or et l'argent, avec l'argent. ♦ Fig. Associer (des éléments dissemblables). « Allier une avarice presque sordide avec le plus grand mépris pour l'argent » (ROUSS.). Pronom. S'associer, se combiner. « Certains rêves de tendresse partagée s'allient volontiers au souvenir d'une jeunesse » (PROUST). ♦ ANT. Désunir, opposer.

G. SABATIER,  
Pourquoi détruire la France  
afin de construire l'Europe ?

déhors de son rôle planétaire, est la grandiose intimité d'un peuple.

L'Europe n'a pas le même destin.

Réunion de populations enracinées, alliance de patries ancestrales, l'Europe ne possède elle-même ni terroir, ni langue, ni culture, ni traditions, ni mentalité. Elle ne saurait donc être à son tour une Nation, une patrie, ou une imitation de patrie. Elle en est l'antithèse. Comme d'ailleurs de quelque fusion sociologique que ce soit. Elle n'est pas un creuset pour les peuples mais un piédestal pour les États, tout en étant la liaison de leurs intérêts et le support de leur entente.

Elle a une identité, exceptionnelle, inédite, toute nouvelle. Mais elle n'a pas d'âme.

L'Europe est appréciée et devrait l'être de plus en plus si elle devient ainsi que prévu la remarquable union d'États-Nations voisins, souverains et solidaires dans une perspective de paix et de progrès.

La patrie est sacrée parce qu'elle est unique, authentique et mystique.

La Nation est moralement respectée et foncièrement aimée parce qu'elle est tout à la fois l'expression d'un peuple et le foyer du citoyen.

Sans doute, la Nation est-elle d'une fierté susceptible qui est l'envers de son intense force morale. Quand à tort ou à raison on l'attaque, elle se défend âprement et souvent agresse à son tour.

Si on veut l'encercler, elle se rebelle et si on l'étouffe, elle insiste à respirer. Parfois on la croit morte mais elle vit toujours puisqu'elle se bat encore. Elle ne s'est pas éteinte. Elle s'est « balkanisée ».

En fait, dès qu'une Nation s'est ancrée dans sa terre, elle est sinée à durer éternellement, et la raison nous en est donnée chaque jour : son existence répond à un tel besoin des hommes et sa mort est rendue impossible par les réalités de la vie. D'ailleurs l'Histoire des Nations, le développement et la psychologie des Nations dans le présent contexte le confirme.

La Fédération yougoslave est par exemple un écueil sanglant. La dispersion farouchement volontaire de ses États-Nations

après combats, représailles et cruautés, est l'application de ce constat devenant truisme : il est utopique de vouloir fédérer des États dès lors qu'ils sont des États-Nations. Subordonner ces États à un super État, les amputer de leurs droits essentiels, c'est humilier ces nations, les étouffer, vouloir les tuer. Or les nations ne se laissent pas tuer. Et, surtout si elles se sont consolidées, elles deviennent impérissables tellement elles sont indispensables.

La Fédération des États-Unis d'Amérique fut à l'opposé un succès parce que précisément ses États n'étaient pas des nations.

Constitués par des flots successifs de colons et d'immigrés s'installant sur une terre le plus souvent inexploitée, ces États étaient des collectivités hétéroclites dont certaines réussirent à s'organiser en prenant la forme et le nom d'État mais en étant loin, très loin, d'avoir la conscience, la consistance d'une nation.

Et encore ne fallut-il pas moins qu'une Guerre d'Indépendance puis quelques décennies plus tard une Guerre de Sécession pour amalgamer l'ensemble, et enfin, du temps, beaucoup de temps pour réussir à faire d'un tout disparate une nation.

La République fédérale d'Allemagne est un cas spécifique puisqu'un cas de fédération uniquement intérieure. Ancien Empire cosmopolite bousculé par les guerres et les événements, nation au territoire plusieurs fois modifié, elle a été amenée à créer en son sein une fédération de Länder ou Régions. C'est là une fédération non pas internationale mais interne ne présentant de l'intérêt pour le présent raisonnement que sur le seul plan des mécanismes typiques d'un système fédéral.

La Fédération de l'URSS enfin reste un exemple à la fois particulier et instructif.

Particulier parce que le poids de la dictature soviétique en a particularisé l'évolution comme les conséquences, instructif parce que dès la diminution de ce joug pourant très profond, ce fut une précipitation de nations fédérées vers une indépendance recouvrée. Précipitation automatique, spectaculaire et inévitable.

La Fédération est automatique de Nation.

Qui plus est, la psychologie de nos Nations européennes, anciennes et enracinées, est telle en ce XXI<sup>e</sup> siècle que vouloir leur autonomie au bénéfice d'un super État imaginé est une idée tout simplement extravagante.

Et tant qu'il y aura des hommes, il y aura ces trois évidences que sont le couple, la famille, la patrie, avec leurs particularités respectives, parce que ce sont là les traductions sociales, à la fois insouciantes et logiques, du sentiment existentiel de l'homme de tous les temps.

Aussi convient-il de respecter les faits comme le vocabulaire et de ne pas mélanger dans une confusion parfois technique les appellations de Nation, de Région, d'Europe et de patrie.

La Nation est aux Régions ce que le nom de famille est aux prénoms : le degré supérieur et formel de l'identité des hommes. Plus encore, au milieu de la cohue du monde, la Nation, en

Comment, après avoir bâti Dynasties et Républiques, le règne de la culture, la Déclaration des Droits de l'Homme, la francophonie et des innovations scientifiques, la France pourrait-elle accepter, sans réagir tôt ou tard, de voir sa grandeur historique définitivement réduite à une modeste participation dans un pouvoir composite, d'ailleurs tellement hétérogène que pour ne pas apparaître artificiel il serait obligé de se vouloir dominateur ?

Comment, héritière d'une Germanie impériale, riche de réalisations, consciente de son autorité, et illustrée par ses vertus entrepreneuriales, l'Allemagne pourrait-elle admettre, pour toujours et sans sursauts prochains, la suprématie d'un Etat techniquement fabriqué n'ayant à sa base aucun de ces droits humanement et glorieusement acquis qui justifieraient son autorité ?

Comment, ardente, chaleureuse, moralement expansionniste, ayant connu apogée, déclin et troubles, puis à nouveau une assurance prometteuse, l'Espagne artiste et créatrice pourrait-elle endurer calmement une mainmise réglementaire sur ses trésors et ses ambitions, qui plus est, une mainmise opérée par un Etat aux nationalités multiples ne pouvant trouver son identité de vue que dans une action administrative impéneuse ?

Comment, en se souvenant d'avoir établi « la paix romaine », vécu « le siècle d'Auguste », et transmis une civilisation tout en luttant longuement pour sa propre unité, l'Italie, laïque ou religieuse mais toujours justement sensible, pourrait-elle supporter tranquillement la sujétion d'un Etat qui n'aurait ni les mérites ni le bénéfice des leçons de sa propre expérience ?

Comment, fière Albion, campée sur son Commonweath, conquérante et royale, insulaire et imprégnée d'un strabisme atlantique, industrieuse et férue, de propagation, l'Angleterre pourrait-elle consentir durablement à un contrôle de ses perspectives par la volonté d'un parvenu, cet Etat artificiel et sans passé, auquel elle serait tenue de participer, et qui voudrait diriger l'exploitation des revenus du capital ancestral de son rayonnement ?

Comment ces dix autres nations, toutes vigoureuses, différentes et originales, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suède, d'autant plus susceptibles qu'elles sont petites ou moyennes,

pourraient-elles se soumettre sans rébellion plus ou moins rapide à toutes les décisions d'un pouvoir qui leur donnerait fatalement l'impression de vouloir les écraser ?

Comment enfin ces dix Nations : Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slované, Chypre, Malte, très récemment adhérentes à l'UNION EUROPEENNE du fait de son élargissement, pourraient-elles supporter que leurs espoirs d'épanouissement se transforment en une autre et nouvelle forme de domination ?

Une Fédération européenne est une chimère oh ! combien dangereuse contenant toutes les raisons d'un embrasement général.

Regardons les choses bien en face.

L'Europe était jusqu'il y a peu un continent devenant selon les époques un vaste champ de batailles par suite de la volonté de domination de certains.

Alors, de grâce ! éliminons les erreurs qui ont été suffisamment jugées responsables de nos drames par les verdicts de l'Histoire. Ne recommençons pas à vouloir jouer, ou laisser jouer, par une quelconque autorité gouvernementale un rôle de domination sur nos divers pays, alors que tous, absolument tous, sont fort justement pénétrés de leurs personnalités respectives et sont tous éminemment susceptibles. Bien au contraire, cherchons la meilleure forme de Confédération, c'est-à-dire d'association, si ambitieuse soit-elle, parce que seule une association pourra unir durablement des Nations qu'elle respecte par essence, par nature, par structure, par vocation, et pourra ainsi éviter le retour de ces drames d'hier.

N'oublions jamais que si l'Europe de demain se doit d'être une excellente réalisation, les Nations sont des réalités. Des réalités vivantes. Des réalités irremplaçables.

Et alors, il faut le dire et le redire parce que c'est là une vérité qui résume le débat et peut constituer le fil conducteur de sa solution :

**L'EUROPE EST NÉCESSAIRE ET LES NATIONS SONT INDISPENSABLES**

J. FISCHER,  
Discours prononcé  
à Berlin  
le 12 mai 2000.

2-11

### III. L'Union européenne comme « Fédération d'Etats nations »<sup>16</sup>

Le concept de « fédération » s'inscrit dans une longue et prestigieuse tradition de théorie politique et constitutionnelle. Montesquieu, dans *L'Esprit des Lois*, examinait déjà ce qu'il appelait la « république fédérative » comprise comme une « société de sociétés ». Il en trouvait des exemples en Grèce, à Rome sous l'Empire, mais également dans les Provinces unies ou encore dans « la république fédérative d'Allemagne ». Dans ce modèle, des instances communes sont instituées en vue d'exercer un « idéal commun de paix et de tranquillité ».

E. Kant, dans *l'Essai sur la paix perpétuelle* en 1795, évoque l'idée d'une « fédération d'Etats libres » qu'il distingue de l'Etat fédératif. La fédération d'Etats libres repose sur la conclusion de pactes et de traités qui permettent aux Etats de sceller entre eux des alliances volontaires, alliances aux termes desquelles ils s'engagent mutuellement les uns envers les autres. L'objectif réside dans la sauvegarde de la liberté et de la souveraineté de chaque Etat membre. Pour Kant, la fédération constitue une « idée de la raison » correspondant à cet impératif rationnel qui enjoint aux individus de s'arracher à l'état de guerre. Cette fédération serait seule apte à rendre la paix « possible » ou légitimement « pensable » entre les peuples. L'Etat fédératif, quant à lui, défini comme une « république cosmopolitique sous un chef » constitue une sorte de « super-Etat » qui s'imposerait à tous les autres Etats. Néanmoins, chez Kant, l'idée « fédéraliste » reste imprécise. Il ne parvient pas à distinguer clairement les structures confédérales et les structures fédérales. Le schéma qu'il décrit d'une alliance interétatique permettant, par voie de pactes et de conventions, le rapprochement des Etats en vue d'une fin commune, la paix, correspond en droit constitutionnel contemporain à une confédération d'Etats dans laquelle chaque Etat membre conserve sa souveraineté. Ce qu'il qualifie de « fédérations d'Etats libres » constitue en réalité une confédération d'Etats.

La réflexion sur le concept de « fédération » a été profondément renouvelée par Carl Schmitt. La fédération repose sur un pacte constitutionnel fédératif. Il s'agit d'un pacte qui résulte d'un acte de volonté des Etats. Ce pacte constitue une émanation du pouvoir constituant des Etats membres et exprime l'idée d'une autodétermination politique. Il ne saurait y avoir d'obligation d'entrer dans une fédération.

16. L'utilisation d'une telle notion postule que, dans l'Union européenne, à chaque Etat corresponde une nation. Cela est sans aucun doute à nuancer, mais il n'en reste pas moins que le modèle typique de « communauté politique » au fondement de l'Europe moderne est celui de « l'Etat-nation ».

La fédération est définie par C. Schmitt comme « une union durable, reposant sur une libre convention, servant au but commun de la conservation politique de tous les membres de la Fédération en fonction de ce but commun ». La fédération et les Etats membres disposent d'une existence politique spécifique. La fédération se caractérise fondamentalement par le « dualisme de l'existence politique ». Elle sauvegarde les deux niveaux de « communauté politique ».

La fédération exige une certaine « homogénéité fédérative » qui peut être juridique, religieuse, culturelle... Pour Carl Schmitt, l'Etat fédéral reste une forme de fédération.

C'est sans doute sur ce point que la critique du professeur Olivier Beaud envers la théorie de Carl Schmitt est la plus vive. Pour O. Beaud, il importe de distinguer l'Etat, qui se définit par le critère de la souveraineté, de la fédération qui, pour sa part, ne peut pas se définir par référence à ce critère puisqu'il caractérise déjà l'Etat. Or, Carl Schmitt refusait de trancher définitivement la question du lien entre fédération et souveraineté. Pour ce dernier, celle-ci « planait dans les airs » et ne devait en aucun cas « s'actualiser » à l'occasion d'un « conflit politique existentiel », car une hypothèse marquerait la fin de l'existence de la fédération. Si, au terme d'un tel conflit, la souveraineté penche du côté de la fédération, celle-ci devient un véritable Etat fédéral. Si, en revanche, la souveraineté bascule du côté des Etats, c'est le modèle de la Confédération d'Etats qui l'emporte. Or, un tel modèle n'est pas celui d'une authentique Communauté politique.

O. Beaud, reprenant et précisant la théorie de C. Schmitt, propose de distinguer clairement entre d'un côté le type « fédération », qui regroupe la Confédération d'Etats et l'Union européenne et, de l'autre, le type « Etat », dont le critère est la souveraineté, qui comprend les Etats unitaires et les Etats fédéraux.

Le concept de « fédération » permet de qualifier juridiquement l'Union européenne sous certaines réserves :

- il permet de rendre compte de cette dualité de « communautés politiques » et donc d'ordres juridiques ;
- il permet d'intégrer la logique d'essence fédérale qui caractérise l'Union européenne : primauté, effet direct... ;
- il permet de rendre compte de l'idée profonde qui anime l'Union européenne. Le but de toute fédération réside dans « la conservation d'Etats forcément divers, dans un ensemble, la Fédération qui les englobe, sans les absorber ». C'est le sens même de la construction européenne. Il suffit de se référer à la devise de l'Union « Unie dans la diversité », qui manifeste une tension entre la volonté de s'unir, de s'associer et la volonté contraire de conserver une certaine autonomie.

Des limites néanmoins viennent tempérer cette thèse :

- la faiblesse des engagements réciproques en matière de défense. Cela permet de douter de la volonté de « constituer une nouvelle Communauté politique » ;
- l'absence de « principe de confiance » entre les États. Existe-t-il une « identité de l'Europe à la fois dans sa composition et dans sa finalité » ? Existe-t-il cette « homogénéité fédérative » nécessaire à la réalisation d'une authentique « fédération » ? Peut-on parler d'un « espace public européen » ? Existe-t-il un « telos européen » ? Certes, l'article I-2 du traité établissant une Constitution pour l'Europe énumère des valeurs communes (idéal de paix et de démocratie), mais de telles valeurs sont-elles propres aux Européens ? L'Europe ne reste-t-elle pas pour le moment un grand marché économique sans projet politique fort ?

### Lecture

Discours prononcé par Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, à l'université Humboldt de Berlin, le 12 mai 2000

« [...] Permettez-moi donc, Mesdames et Messieurs, de laisser maintenant "le ministre des Affaires étrangères" vraiment loin derrière moi pour m'adonner à quelques réflexions concernant aussi bien la nature de ce que nous appelons la "finalité de l'Europe" que la façon dont nous pourrions nous rapprocher de cet objectif et finalement l'atteindre. Et à tous les eurosceptiques de part et d'autre de la Manche, il est recommandé de ne pas tirer tout de suite une fois encore les plus gros titres car, premièrement, il s'agit d'une vision personnelle future du règlement des problèmes européens. Et deuxièmement, nous parlons ici du long terme, bien au-delà de la Conférence intergouvernementale. Nul n'a donc besoin de redouter ces thèses.

L'élargissement rendra indispensable une réforme fondamentale des institutions européennes. Comment s'imaginer en effet un Conseil européen à trente chefs d'Etat et de gouvernement ? Trente présidences ? Combien de temps les réunions du Conseil dureront-elles dans ce cas ? Des jours, voire des semaines entières ? Comment parvenir à 30, dans le tissu actuel des institutions de l'Union européenne, à concilier des intérêts différents, à adopter des décisions et encore à agir ? Comment veut-on éviter que l'Union ne perde définitivement toute transparence, que les compromis soient de plus en plus impalpables et étranges, et que

*l'intérêt manifesté à l'égard de l'Union par ses citoyens ne finisse par tomber bien au-dessous de zéro ? Autant de questions auxquelles toutefois il existe une réponse toute simple : le passage de la Confédération de l'Union à l'entière parlementarisation dans une Fédération européenne que demandait déjà Robert Schuman il y a cinquante ans. Et cela ne veut pas dire moins qu'un Parlement européen et un gouvernement, européen lui aussi, qui exercent effectivement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au sein de la Fédération. Cette Fédération devra se fonder sur un traité constitutionnel.*

*[...] Il est clair que l'on reprochera immédiatement à cette solution simple d'être impraticable ; que l'Europe n'est pas un continent nouveau, mais un continent rempli de peuples différents et de cultures, de langues et d'histoires différentes ; que les Etats-nations sont des réalistes indispensables et que plus la mondialisation et l'europanisation créent de superstructures éloignées du citoyen et des acteurs anonymes, plus les êtres humains s'accrocheront à la sécurité et à l'abri moral que leur apportent les Etats-nations. Toutes ces objections, je les partage car elles sont fondées. Ce serait donc commettre une erreur de construction irréparable que de tenter de parachever l'intégration politique à l'encontre des institutions et des traditions nationales existantes et non en cherchant à les associer au processus. Une telle entreprise serait appelée à échouer dans les conditions historiques et culturelles européennes. C'est uniquement si l'intégration européenne conserve les Etats-nations dans une telle Fédération, qu'elle ne dévalorise pas, voire ne fait pas disparaître complètement leurs institutions, qu'un tel projet sera réalisable, en dépit des énormes difficultés qu'il présente. Autrement dit, la conception qui prévalait jusqu'à présent d'un Etat fédéral européen, qui remplacerait comme nouveau souverain les anciens Etats-nations et leurs démocraties, s'avère être une élucubration artificielle qui se situe en dehors des réalités européennes traditionnelles. Parachever l'intégration européenne n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'Etat-nation. [...] »*

17. O. BEAUD et S. STRUDEL, « Démocratie, fédéralisme et constitution », in *L'Europe en voie de constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruylant 2004, p. 24 et s.

## Extrait des "Discours de Bruges" de Margaret THATCHER 10 sept 1988. (n)

### Coopération volontaire entre Etats souverains

Ma première idée-force est celle-ci : une coopération volontaire et active entre Etats souverains indépendants est le meilleur moyen de construire une Communauté européenne réussie. Il serait hautement préjudiciable de tenter de supprimer la nationalité et de concentrer le pouvoir au centre d'un conglomérat européen ; en outre, cela compromettrait les objectifs que nous poursuivons. L'Europe sera plus forte si elle compte précisément en son sein la France en tant que France, l'Espagne en tant qu'Espagne, la Grande-Bretagne en tant que Grande-Bretagne, chacune avec ses coutumes, traditions et particularités. Ce serait de la folie que d'essayer de les faire entrer dans une sorte de portrait-robot européen.

Certains des pères fondateurs pensaient que les Etats-Unis d'Amérique pourraient servir de modèle. Mais toute l'histoire de l'Amérique est très différente de celle de l'Europe. Les gens y sont allés pour échapper à l'intolérance et aux rigueurs de l'existence dans les pays européens. Ils recherchaient la liberté et la chance ; et leur forte détermination les a aidés pendant deux siècles à créer une unité nouvelle, la fierté d'être américain, comme on est fier d'être britannique, belge, néerlandais ou allemand.

Je suis la première à dire que les pays d'Europe devraient parler d'une seule voix sur de nombreuses grandes questions. Je voudrais nous voir coopérer plus étroitement dans les domaines où nous pouvons faire mieux ensemble que seuls. L'Europe est alors plus forte, qu'ils s'agisse de commerce, de défense ou de nos

relations avec le reste du monde. Mais coopérer plus étroitement n'exige pas que le pouvoir soit centralisé à Bruxelles, ni que les décisions soient prises par une bureaucratie en place par voie de nomination.

Au moment précis où des pays comme l'Union soviétique, qui ont essayé de tout diriger de manière centralisatrice, prennent conscience que le succès provient de la dispersion du pouvoir et de la décentralisation des décisions, il est paradoxal que certains pays de la Communauté semblent vouloir aller dans le sens opposé.

Si nous avons réussi à faire reculer chez nous les frontières de l'Etat, ce n'est pas pour les voir réimposées au niveau européen, avec un super-Etat européen exerçant à partir de Bruxelles une domination nouvelle. Nous voulons assurément voir une Europe plus unie, avec une plus grande détermination. Mais il faut que ce nouvel état de choses se fasse en préservant les différentes traditions, les pouvoirs parlementaires et les sentiments de fierté nationale, car tel a été, au cours des siècles, le nerf de l'Europe.

(n) in. Ch. Zolotarev, Histoire de la construction européenne, PUF, 1997.