

Chapitre III : Fédéralisme

« Der [...] Förderung, die Bundesstaatskultur als überlebt zu verlassen, stehen Ansätze zur Schaffung neuer Föderationen und übernationaler Staatenverbindungen mit bundesstaatlichen Merkmalen gegenüber, die die politischen und soziologischen Gegebenheiten und Erfordernisse mit dem Verlangen nach Wahrung der nationalen Eigenständigkeit in Einklang bringen sollen. Der Bundesstaat als zwar abgeschwächtes, aber noch immer aktuelles Verfassungsprinzip auf nationaler Ebene und als Modell für übernationale Zusammenschlüsse ist gerade wegen dieser seiner Zwischenstellung ein reizvolles und neue Untersuchungen forderndes Objekt juristischer Betrachtung. »¹

A. Remarques générales

L'Europe se caractérise par une multitude de peuples qui ont chacun leur propre histoire et leurs propres sensibilités et, par une complexité et hétérogénéité politiques.² Elle ne peut pas, de par sa nature, être construite selon un modèle unitaire et homogène. L'essence du projet européen est de surmonter l'anarchie des souverainismes existants depuis le traité de Westphalie sans se cristalliser dans des formes étatiques.

L'Europe est une formation fédéraliste qui réunit la diversité dans l'unité.³ Que voulons-nous dire par là ? La pensée fédéraliste en Europe a depuis toujours été dominée par deux idéaux : d'une part l'intégration, le bien-être des hommes dans une société démocratique viable et intelligible, d'autre part la protection libérale de chacun contre les abus de cette société. Le fédéralisme signifie un équilibre entre d'un côté, la liberté politique par l'intégration des hommes dans un cercle restreint et de l'autre, la distanciation du particularisme (avec ses dangers d'oppression) par la liberté personnelle et l'égalité.

¹ Rudolf BERNHARDT, *Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat : eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht*, Cologne/Berlin 1957, p. 3 s.

² Voir Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne dans le temps long*, Paris 2008, p. 11 ; Victor SCARDIGLI (éd.), *L'Europe de la diversité*, Paris 1993.

³ Herbert LÜTHY, *Die Schweiz als Antithese*, Zurich 1969. Voir également *infra*, note 8, et, en ce qui concerne les fondements théoriques, Olivier BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris 2007, p. 261 s. ; Christian DOMINICE, Fédéralisme coopératif, dans : *Revue de droit suisse* 1969/2, p. 743 ss., en particulier p. 750 ss. ; Georges SCELLE, Essai relatif à l'Union Européenne, dans : *Revue Générale de Droit International Public* 1931, p. 525 ; Daniel THÜRER, Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten: aus Schweizer Sicht, dans : Nicolas Michel (éd.), *Eine Verfassung für Europa – Une Constitution pour l'Europe*, Freiburg Schweiz 2003, p. 11.

Parmi les autres objectifs, on peut également citer l'équilibre social et la péréquation financière ainsi que les missions de service public telles que la protection de l'environnement, la mise à disposition d'une infrastructure minimale et la défense du territoire. De plus, le fédéralisme peut contribuer à ce que les minorités ne soient pas mises en danger par la démocratie au niveau local en leur garantissant une protection au niveau fédéral.

Afin que la structure puisse fonctionner avec succès, il y a nécessité d'un esprit fédéraliste servant de base à la construction juridico-politique. Une cohabitation confiante de toutes les parties composant l'ensemble et l'interaction des autorités de divers niveaux du système est indispensable (en particulier : la loyauté des membres envers la fédération et vice versa).

Dans notre contexte, il est important de reconnaître qu'une structure fédéraliste s'est développée en Europe vers une idée et un principe *dépassant* les formes classiques anciennes comme la confédération et la fédération.⁴ C'est encore lors du Congrès de la Haye en 1948 ainsi que lors du projet échoué d'une Communauté européenne de défense et d'une Communauté européenne politique (1952/53) que les hommes d'État s'étaient donné pour but de se détacher des formes d'organisation internationale de collaboration des États et de créer un État fédéral européen selon le modèle étatique des États-Unis d'Amérique (ou de la Suisse). Par la suite – et surtout avec l'échec du Traité constitutionnel en 2005 – on a pu constater que le principe fédéraliste a pris de nouvelles formes en Europe. De nouveaux champs d'action d'organisation fédérative se sont ouverts entre l'État fédéral et la confédération d'États comme types d'organisations.⁵

Le fédéralisme est une structure et un *processus*.⁶ Il reste à espérer que le fédéralisme « à la mode européenne » se détache de plus en plus d'une structure « intergouvernementale-fonctionnelle » et se dirige vers une formation politique basée sur la volonté des citoyens. L'idée de justice est également incarnée dans le principe fédéraliste qui a comme objectif d'offrir à un plus grand nombre

⁴ A ce sujet, voir Daniel THÜRER / Daniel STADELMANN, *Federalism : Beyond the (Nation) State*, dans : Markus Rüssli / Julia Hänni / Reto Häggi Furrer (éds), *Staats- und Verwaltung-srecht auf vier Ebenen : Festschrift für Tobias Jaag*, Zurich 2012, p. 81 ss.

⁵ Voir, à ce sujet, THÜRER (*supra*, note 12 à la p. 14), p. 23 ss., en particulier p. 25.

⁶ Nous concevons le fédéralisme comme comprenant des processus et structures politiques qui associent l'unité au pluralisme, et prenons comme point de départ un vaste concept qui englobe des éléments infra-, trans-, supra- et internationaux. Notre principe directeur fut décrit par Friedrich A. von Hayek comme suit : « [...] that principle of fédération ist the only form of association of different peoples which whill create an international order without putting an undue strain on their legitimate desire for independece. Federalisme is, of course, nothing but the application to international affaires of democracy, the only method of peaceful change man has yet invented. » (*The Road of Serfdom*, Chicago 1944, p. 173). Pour une (autre) définition du fédéralisme, voir p. ex. Ronald L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, 2^e éd., Montréal 1999, p. 6 s.

d'individus possible la chance de créer leur existence selon leurs propres idéaux. Ainsi, le fédéralisme ayant les deux caractéristiques décrites, fait partie de la structure et de la dynamique de la construction européenne.

D'un point de vue dogmatique, chaque ordre fédéraliste contient, à ce qu'il nous semble, un ensemble de sociétés politiques diverses dans le cadre d'une entité maître, si bien que l'autodétermination des éléments constituants et la participation au niveau maître sont garanties d'une façon telle que les individus sont directement citoyens des deux ordres.

Une question particulière se pose dans ce contexte : il s'agit de savoir si le principe fédéraliste ne se limite pas seulement à l'État fédéral ainsi qu'à des organismes tels que l'Union européenne, mais si ce concept peut éventuellement être étendu afin qu'il comprenne également les organisations internationales classiques.⁷

Enfin, nous aimerions ajouter que le concept du fédéralisme ne se limite pas aux États. Il s'étend aussi à d'autres entités, notamment à celles qui sont *infra*étatiques. Elles aussi doivent être intégrées dans le processus de la construction européenne. – Nous traiterons de ces constellations dans le chapitre concernant les régions (*infra*, chapitre IV).

B. Fédéralisme européen : état des lieux

Institutionnellement et juridiquement, l'Union européenne est fondée sur l'idée et le principe du fédéralisme,⁸ l'élément fédéraliste jouant un rôle central dès le début de l'intégration européenne.⁹ Churchill prononça dans son discours zurichois la vision : « to re-create the European Family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe. »¹⁰ Walter Hallstein, premier Président de la Commission européenne, et Altiero Spinelli, homme politique italien et entre autres, Commissaire européen, pensaient même

⁷ Aucun auteur n'a analysé le phénomène d'un fédéralisme inter- et supranational plus profondément que Hannah Arendt ; voir Douglas KLUSMEYER, Hanna Arendt's Case for Federalism, dans : *Publius : The Journal of Federalism* 40/1, p. 31 ss.

⁸ Voir Charles LEBEN, Fédération d'États-nations ou État fédéral ?, dans : Christian Joerges / Yves Mény / J.H.H Weiler (éds), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity ?*, San Domenico 2000. En outre, Robert Schuman, dans sa fameuse déclaration de 1950, fit appel au fédéralisme (voir *supra*, chapitre I.B.3). Schuman disait qu'il considérait que la proposition de créer une communauté européenne du charbon et de l'acier « réalisera[it] les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ». Voir, comme analyse actuelle, François SAINT-QUEN, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe II : du traité de Maastricht à celui de Lisbonne sur les traces de Dusan Sidjanski*, Bruxelles 2011.

⁹ Voir *supra*, chapitres I.B et I.C.1.

¹⁰ *Supra*, note 26 à la p. 19.