

## Chapitre VIII : Politique étrangère

« Il existe si peu d'antinomie réelle entre le phénomène international et le phénomène national, que le phénomène international se présente tantôt comme une dégradation du phénomène étatique, et tantôt au contraire comme une intégration groupale de ce phénomène, puisqu'il aboutit à une forme sociale superétatique et s'achève en État fédéral. »<sup>1</sup>

Les juristes en débattent depuis longtemps : la Communauté européenne, respectivement l'Union européenne, est-elle une organisation internationale, un État fédéral ou un État fédéral « en état de construction » ? Une place importante des discussions concerne les réflexions se rapportant au fédéralisme<sup>2</sup>. Cependant, si nous osons jeter un regard derrière la structure légale telle qu'elle est établie par les Traités en vigueur, le concept du fédéralisme est toujours présent indépendamment des tentatives de décrire la Communauté et l'Union européennes en termes juridiques. Car, il est tout d'abord important non seulement de se rendre compte de l'apparence de l'Union envers l'extérieur, mais aussi d'aborder la question de savoir sous quel rapport cet ordre juridique se trouve face à ceux de ses États membres. A ces questionnements, le fédéralisme peut donner des éléments de réponse<sup>3</sup>. En outre, il faut considérer que le droit européen – comme le droit public international en général – est formé et exécuté par des magistrats nationaux. Donc, ces acteurs jouent un double rôle ou, pour le dire avec les mots de Georges Scelle, ils occupent un rôle *entre* les ordres juridiques<sup>4</sup>. Ici égale-

---

<sup>1</sup> Georges SCELLE, Règles générales du droit de la paix, *Recueil des Cours*, vol. 46 (1933 IV), p. 345.

<sup>2</sup> A cet égard, voir Daniel THÜRER, Perspectives of the Project for a European Constitution, dans : Hermann-Josef Blanke / Stelio Mangiameli (éds), *Governing Europe under a Constitution*, Berlin/Heidelberg 2006, p. 52 ss.

<sup>3</sup> Voir Georges SCELLE, Manuel élémentaire de droit international public : avec les textes essentiels, Paris 1943, p. 23 : « [...] la technique du Droit international se modèle, le plus exactement possible, sur celle de tout autre ordre juridique. On ne saurait considérer l'État que comme un groupement d'intérêts éminemment respectable et puissant, mais non comme un sujet de Droit, ni comme un titulaire de droits subjectifs. » ainsi que p. 19 : « L'État se présente historiquement comme l'élément politique capital de la société internationale, car tous les individus humains et tous les groupements humains, sont rattachés à des États ou plutôt des ordres juridiques étatiques [...]. Les États ne dépendent pas juridiquement les uns des autres, [...]. Mais ils sont dans un état d'interdépendance matérielle, en raison de la solidarité interétatique. Ils dépendent juridiquement de l'ordre juridique international. »

<sup>4</sup> Voir Georges SCELLE, Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel, dans : Walter Schätzel / Hans-Jürgen Schlochauer (éds), *Rechtsfragen der internationalen Organisation*, *Festschrift für Hans Wehberg*, Francfort-sur-le-Main 1956, p. 24 ss., en particulier p. 29 ss.

ment, le concept du fédéralisme peut donner la meilleure explication pour les interactions qui existent entre les différents systèmes.

#### **A. L'Union européenne en tant que système fédéral**

Le concept de l'État fédéral fut « inventé » par les fondateurs des États-Unis d'Amérique à la fin du 18<sup>e</sup> siècle. Il fut adopté par la Suisse en l'an 1848 et, consécutivement, par plus de vingt autres pays. La base d'un tel État est une constitution fédérale ; l'objectif d'une telle constitution est d'harmoniser unité et diversité dans le cadre d'une seule entité. Les caractéristiques d'une constitution d'un État fédéral sont les suivantes<sup>5</sup> :

- la présence d'au moins un ordre juridique applicable directement pour les citoyens de l'État fédéral en question ;
- une distribution constitutionnelle des pouvoirs entre les différents niveaux de structure politique, qui est régie par le principe de subsidiarité ; les États constituants, pour leur part, jouissant d'une sphère substantielle d'autonomie ;
- la participation des États constituants dans la formulation de la politique fédérale ;
- une base constitutionnelle qui ne peut être amendée sans la participation des États constituants ;
- des processus et des institutions facilitant la coopération dans les domaines qui tombent sous la responsabilité commune des différents acteurs du système fédéral.

Est-ce que l'Union européenne correspond à cette description ? – A notre avis, l'Union semble plutôt constituer un *nouveau* système fédéral, un système *sui generis*. Certes, depuis son commencement, la Communauté européenne supranationale a toujours été basée sur des traités internationaux. Cependant, comme la Cour européenne de justice l'a déjà reconnu dans les années 1980, la Communauté disposait (et dispose toujours) d'une base fonctionnelle, structurelle et institutionnelle (« basic constitutional charter »)<sup>6</sup>. De plus, l'architecture des dispositions concernant les objectifs, la division de la responsabilité entre l'Union et les États membres, la structure et les mécanismes des institutions ou les droits fondamentaux étaient (et sont toujours) comparables à ceux des constitutions étatiques, bien que le pouvoir constitutif reste clairement entre les mains des États membres.

Le Traité de Lisbonne n'a rien changé à cela : l'Union européenne et ses Traités ne correspondent toujours pas au schéma traditionnel d'une confédération ou

---

<sup>5</sup> Voir également *supra*, chapitre III.A.

<sup>6</sup> Affaire 294/83, jugement rendu le 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, Rec. 1986, p. 1339, para. 23.