



**SOUS LA DIRECTION
D'EMMANUEL LE ROY LADURIE ET
GEORGES-HENRI SOUTOU**

Membres de l'Institut de France

ECOLE MILITAIRE

25 JUIN 2011

LE FEDERALISME EN EUROPE ET AUX ETATS-UNIS

BILAN ET PERSPECTIVES

Intervention de François H. BRIARD

Président de l'Institut VERGENNES

Membre de la Société Historique de la Cour Suprême des Etats-Unis

Avocat associé auprès du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation

Capitaine de Frégate de la Marine Nationale (R)

La construction européenne demeure, au moins d'un point de vue juridique, économique et monétaire, l'une des plus grandes aventures de l'humanité ; elle progresse constamment grâce à la détermination d'hommes et de femmes souvent hors du commun ; elle a apporté aux peuples européens la paix, la prospérité et la liberté depuis un demi-siècle. Mais les Etats-Unis d'Europe que rêvait Jean Monet n'existent pas encore : l'Union Européenne demeure toujours à ce jour dépourvue de tous les attributs classiques d'une entité susceptible de répondre aux critères de la forme fédérative : malgré les progrès institutionnels réalisés par le Traité de Lisbonne, elle ne possède ni une structure politique de gouvernement fédéral, ni une capacité autonome d'emprunt pour financer les grands programmes d'infrastructure, ni une architecture juridique lui permettant, malgré une harmonisation forte des droits des Etats-membres, d'assurer la suprématie d'une norme constitutionnelle commune. Ce dernier aspect est assurément central dans la problématique fédérale, où la loi fondamentale tient une place déterminante. A ce jour, non seulement il n'existe aucune constitution européenne, mais les constitutions nationales des vingt-sept pays membres continuent de bénéficier en principe d'une primauté par rapport aux traités, et bien sûr par rapport au droit dérivé, qui ont permis à la construction européenne de se réaliser¹.

La forme fédérale de type américain est-elle d'ailleurs possible et souhaitable ?

En réalité, les fées qui se sont penchées sur le berceau de la nation américaine en 1787 ne seront probablement d'aucune utilité pour l'Europe. Ce qui s'est produit voici près de deux siècles et demi pour constituer l'ossature juridique et constitutionnelle de treize colonies appelées à devenir une nation majeure dans l'histoire du monde relève davantage de l'« *exceptionnalisme américain* » que d'une méthode normative susceptible d'être appliquée à l'Europe du XXIème siècle.

L'Europe doit trouver sa propre voie, son modèle spécifique, dans ses propres circonstances historiques.

Pour autant, il demeure utile de réfléchir au fédéralisme européen, dans la perspective du fédéralisme américain.

« *E pluribus unum* » : Un à partir de plusieurs.

La devise américaine saisit bien l'essence de la structure fédérale, fondée sur la dialectique de l'unité et de la pluralité². L'Union européenne a adopté une devise similaire : « *In varietate concordia* » : unie dans la diversité³, comme pour faire écho à cette tension, au cœur de la politique moderne, entre aspiration à l'égalité des conditions et à la reconnaissance des différences.

C'est certainement la Révolution américaine qui a ouvert la voie au fédéralisme moderne, fondé sur un mode de gouvernement dualiste, et issu d'une agrégation d'États distincts. Les racines du fédéralisme sont cependant européennes : la philosophie compréhensive de la diversité dans l'unité et du mode de gouvernement existe en Europe depuis l'Antiquité grecque au travers des syncrétismes, et s'y est développé jusqu'au XIX^e siècle.

L'originalité d'un portrait comparé des États-Unis et de l'Europe tient à ce que l'un et l'autre se sont forgés, au fil du temps, leur propre « *type* » d'organisation interétatique, l'Union européenne puisant son inspiration, dans une certaine mesure, dans le « *modèle* » américain.

Le fédéralisme est en général défini comme un « *mode de gouvernement qui repose sur une certaine manière de distribuer et d'exercer le pouvoir politique dans une société, sur une base territoriale*⁴. » Une fédération repose sur une constitution qui intègre des communautés séparées dans un même ensemble juridique, et définit les principes qui s'appliquent à elles : les principes de séparation (répartition des matières législatives entre les deux ordres de gouvernement), le principe d'autonomie (chaque ordre de gouvernement est autonome) et le principe de participation aux institutions fédérales.

² In M. MEHEUT (dir.), *Le fédéralisme est-il pensable pour une Europe prochaine ?* Paris, éd. Kimé, 1994, p. 43.

³ Cette devise, choisie à l'issue d'un concours organisé à l'occasion du cinquantenaire de la déclaration de Robert Schuman, a ensuite été inscrite dans le Traité instituant une Constitution pour l'Europe, en 2004 (l'article I-8 du Traité énumérait les différents symboles de l'Union européenne). Après l'échec des référendums français et néerlandais en 2005, cette devise a toutefois été conservée et traduite dans les vingt-trois langues officielles de l'Union européenne.

⁴ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 3^{ème} éd. 1999.

À l'heure où il s'agit de tirer un bilan et de tracer des perspectives du fédéralisme en Europe et aux États-Unis, deux questions méritent d'être posées.

La « *vocation fédérale* » de l'Europe, appelée de leurs vœux par ses pères fondateurs, a-t-elle péri avec l'échec du Traité constitutionnel en 2005 ?⁵

La structure fédérale des États-Unis survivra-t-elle à la crise économique et monétaire, sans précédent depuis 1929, que le monde traverse ?...

S'il est vrai que grâce aux racines fédérales des États-Unis, l'Europe a réussi à forger un fédéralisme *sui generis*, où la citoyenneté européenne est le premier pas vers un fédéralisme politique (I), les perspectives de ces deux types de fédéralismes ne paraissent toutefois pas compromises par les conjonctures politiques et économiques, grâce à la permanence d'un fédéralisme *coopératif* (II).

I. Du fédéralisme américain à l'émergence d'un « fédéralisme » européen *sui generis*

De manière classique, on opère une distinction entre État fédéral et État unitaire, même décentralisé, tel la France, selon les termes mêmes de l'article 1^{er} de sa Constitution⁶). Au sein d'un État fédéral, par nature réticent à tout processus d'unification, l'existence d'un centre vers lequel convergeraient les pouvoirs locaux fédérés est exclue.

En réalité, cette distinction tend à s'estomper à la faveur de l'évolution du fédéralisme vers une *centralisation croissante au profit de l'État fédéral* conçu sous la forme d'un *véritable gouvernement central au-dessus des États membres*⁷. Stéphane Rials définit l'État fédéral comme étant, « *pour l'essentiel, cette forme d'État unitaire décentralisé* »⁸.

⁵ Aristide Briand, alors ministre des affaires étrangères, proposait déjà à la Société des Nations, en septembre 1929, « *une sorte de lien fédéral* » entre les peuples européens. Discours cité par Georges SUAREZ, *Briand*, tome 6 (1923-1932), Paris, Plon, 1952.

⁶ Article 1^{er} de la Constitution de la Ve République tel qu'issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 : « *La France est une République indivisible [...]. Son organisation est décentralisée.* »

⁷ Voir Thierry CHOPIN, *L'Héritage du fédéralisme ? États-Unis/Europe*, éd. Fondation Robert Schuman, coll. « Notes de la Fondation Robert Schuman », note n° 8, Paris, mars 2002.

⁸ *Ibid.*, p. 11.

C'est en ce sens que les États-Unis s'écartent des critères traditionnels de l'État fédéral (tout en en conservant), et qu'ils ne sauraient, pour Thierry Chopin, constituer un *modèle* pour l'Union européenne. Il n'en demeure pas moins que celle-ci a puisé aux États-Unis certains traits de son organisation administrative et juridique (A), conduisant à une intégration presque aussi poussée sur le Vieux que sur le Nouveau Continent (B).

A. Les racines américaines du « fédéralisme » européen

Le Premier ministre Guy Verhofstadt⁹, dans son essai de 2006 intitulé *Les États-Unis d'Europe*¹⁰, établissait un parallèle entre la formation des États-Unis d'Amérique et l'intégration européenne, pour expliquer dans quelle mesure et pour quelles raisons les États-Unis d'Amérique pourraient être un modèle pour l'Europe.

1. Un dualisme législatif et gouvernemental, caractéristique du fédéralisme

a) *Un dualisme traditionnel aux États-Unis*

Madison soulignait, dès 1788, la « *nature mixte* », ou dualiste du gouvernement constitutionnel fédéral¹¹. En effet, la Fédération américaine constitue un ordre politique qui fait l'économie de la souveraineté et qui, par là, se distingue de l'État. Comme le relève Thierry Chopin, « *entre les systèmes de Confédération d'États et d'État fédéral, [les Pères fondateurs] seraient parvenus à mettre sur pied une "république composée" empruntant à la fois aux logiques intergouvernementale et étatique* »¹².

Le dualisme administratif découle, selon Maurice Croisat¹³, du dualisme des juridictions. Le gouvernement fédéral met en œuvre les lois votées par le Congrès. Pour cela, il dispose à Washington d'une fonction publique et d'une organisation administrative sur l'ensemble du territoire. Ce modèle permet par ailleurs une unification du droit fédéral.

⁹ Guy VERHOFSTADT, *Les États-Unis d'Europe*, éd. Luc Pire, coll. « Voix politiques », 3 février 2006, 66 p.

¹⁰ Marquant ainsi son attachement aux projets de Victor Hugo, qui appelait à la création des « États-Unis d'Europe » lors de son discours d'ouverture du troisième Congrès international de la Paix, à Paris, le 21 août 1849.

¹¹ James MADISON, intervention à la Convention de ratification de Virginie, séance du 6 juin 1788, même source précitée.

¹² Thierry CHOPIN, *L'Héritage du Fédéralisme*, *op. cit.*.

¹³ Maurice CROISAT, *Le Fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, *op. cit.*

Les inconvénients d'un tel système sont, notamment, les possibilités de duplication, de double emploi et de coûts élevés, par exemple dans l'administration des impôts aux États-Unis où le niveau fédéral et les administrations locales doivent agir de concert dans le même champ d'activité, avec des risques de conflit ou de paralysie en cas de désaccord. C'était aussi le cas du système de santé, jusqu'à la réforme de 2010...

b) *Le « fédéralisme intergouvernemental » européen*

Actuellement, l'Union européenne est une Union d'États qui revêt un caractère fédéral et qui évolue vers un nouveau type de fédéralisme dont il est, selon Maurice Croizat, « difficile de prévoir la nature »¹⁴. En effet, le processus de fédéralisation de l'Union « emprunte un chemin inverse de celui suivi dans les fédérations existantes ». Le « modèle » européen ne peut s'inspirer que des grandes idées du fédéralisme américain – notamment parce que le terme-même d'« État » ne revêt pas le même sens aux États-Unis et en Europe, continent constitué d'états unitaires séculaires. Dans le cas européen, il n'a jamais été question, pour Robert Schuman, de « fusionner des États, de créer un super État. », lors même que les États-Unis constituent une « fédération par agrégation »¹⁵.

Il en ressort, pour certains¹⁶, un « fédéralisme à l'envers » au niveau européen, qui consiste à d'abord transférer les compétences économiques, puis les pouvoirs politiques.

Maurice Croizat et Jean-Louis Quermonne¹⁷ ont dès lors parlé d'un « fédéralisme intergouvernemental » pour décrire l'organisation politique de l'Union européenne. En effet, ils notent l'emprunt d'éléments de l'État fédéral (primauté, effet direct, élection du Parlement européen au suffrage universel, Cour de Justice), mais aussi d'intergouvernementalisme accordant un rôle important aux États (politique étrangère, justice et affaires intérieures, rôle central du Conseil européen, organe « confédéral » qui représente les États).

¹⁴ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme en Europe*, op. cit.

¹⁵ Robert SCHUMAN, *Pour l'Europe*, Paris, éd. Nagel, 2000, 3^e éd., p. 26.

¹⁶ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme en Europe*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », janvier 2010 ; Anne-Cécile ROBERT, « Un modèle original : le fédéralisme à l'envers », *Cahiers du « Monde diplomatique »*, cahier spécial sur l'Europe archivé le 1^{er} janvier 2006.

¹⁷ Maurice CROISAT et Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} éd. 1999, pp. 61-142.

2. Un fédéralisme européen « *sui generis* »

a) *Dans la pratique, contrairement aux fédérations, l'Union européenne ne dispose pas d'une répartition précise des compétences exclusives avec les États membres.*

Depuis 1951, les traités ne définissent pas des matières à réglementer, mais des formes d'action ou des objectifs à réaliser. « À ces critères matériels d'attribution des compétences ; il faut ajouter des critères fonctionnels d'attribution de pouvoirs ou d'habilitations conférées à des organes communautaires particuliers au moyen d'instruments spécifiques (directives, règlements) »¹⁸. Ainsi, l'exacte répartition des compétences est toujours une source d'incertitude.

Mais cette méthode n'a pas que des désavantages. Elle répond aux exigences de la politique moderne du fédéralisme coopératif (cf. *infra*).

b) *Les vœux des dirigeants européens des années 2000*

Si le fédéralisme au sens classique du terme demeure une question politique sensible en Europe, le terme et la notion mêmes de fédéralisme n'y sont plus guère des tabous¹⁹. En témoignent diverses initiatives d'hommes politiques de premier plan européens, qui veulent raviver les vœux de Jean Monnet ou Robert Schuman. Ainsi, dans un discours de 2000, Joschka Fischer présentait l'intérêt de replacer au centre du débat public la question du fédéralisme²⁰. Un an plus tard, le Chancelier Gerhard Schröder a fait porter sur le fédéralisme le débat sur l'avenir de l'Union²¹.

Par ailleurs, dans l'ouvrage collectif *La Vision fédérale*, publié en 2001 sous la direction de Robert Howse et Kalypso Nicolaidis, les auteurs des différentes contributions partagent tous l'idée d'une forme de fédéralisme décentralisé, transnational ; d'une fédération d'États-nations. Ils voient pour la plupart l'Union européenne davantage comme un régime politique « postmoderne *sui generis* » que comme une entité façonnée sur le modèle du système fédéral américain.

¹⁸ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme en Europe, op. cit.*

¹⁹ Jacques DELORS et Joseph NYE, Préface in Robert HOWSE et Kalypso NICOLAÏDIS (dir.), *The Federal Vision – Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, éd. Oxford University Press, 2001. p. XIV.

²⁰ Joschka FISCHER, « De la Confédération à la Fédération. Réflexion sur la finalité de l'intégration européenne, Université d'Humboldt », Berlin, 12 mai 2000.

²¹ « Le Monde », 8 mai 2001.

Jacques Delors et Joseph Nye, dans leur Préface à cet ouvrage, leur donnent d'ailleurs raison en évoquant « *un modèle européen qui défie toutes les tentatives de catégorisation dans les cases traditionnelles* », et qui a besoin de « *renforcement* ».

Si les États-Unis et l'Union européenne se distinguent par leur « modèle » de fédéralisme, leurs différents niveaux d'intégrations tendent toutefois à se rapprocher.

B. Des intégrations approchantes

On ne saurait parler de « Fédération » à propos de l'Union européenne, au sens classique du terme, dans la mesure où celle-ci ne connaît pas d'intégration politique²². Pourtant, Daniel J. Elazar par du « *déclin du paradigme de l'État-nation au bénéfice d'accords de nature fédérale qui constitutionnalisent les relations entre des institutions supranationales et les États membres* »²³...

1. Le principe de subsidiarité

L'idée de suppléance contenue dans le principe de subsidiarité est devenue centrale dans la théorie politique du fédéralisme, en ce qu'elle retrace les rapports entre Union et États membres : le gouvernement fédéral n'exerce son autorité que dans les domaines sur lesquels l'autorité du gouvernement des États n'est plus suffisante ni efficace.

Le principe de subsidiarité concerne le rapport des collectivités publiques entre elles²⁴. Il demande alors que les collectivités « *dont le ressort est plus large n'interviennent que pour compléter l'action de celles dont le ressort est plus étroit, et pour remplir les missions que ces dernières ne peuvent remplir.* »²⁵

a) *Le précédent américain : le X^e amendement à la Constitution*

À l'origine, le texte constitutionnel issu du compromis de Philadelphie ne prévoyait pas de répartition précise des compétences entre l'Union et les entités fédérées. La Section 8 de

²² Voir Thierry CHOPIN, *L'Héritage du fédéralisme ? États-Unis/Europe*, éd. Fondation Robert Schuman, coll. « Notes de la Fondation Robert Schuman », note n° 8, Paris, mars 2002.

²³ Daniel J. ELAZAR, « From statism to federalism, a paradigm shift »

²⁴ Philippe BRAULT, Guillaume RENAUDINEAU, François SICARD, *Le principe de subsidiarité*, Paris, La Documentation française, coll. « Les études de la Documentation française », 2005.

²⁵ Hubert HAENEL et François SICARD, *Enraciner l'Europe*, Paris, Le Seuil, 2003, p. 145.

l'article Premier permet d'énumérer limitativement les pouvoirs qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral (c'est-à-dire les pouvoirs du Congrès), tandis que la Section 10 du même article fait la liste des pouvoirs qui sont refusés aux États fédérés. Ceux-ci ont ainsi notamment l'interdiction d'entrer dans une confédération, d'entraver l'instauration d'un marché interne et le commerce international.

En outre, le XVI^e amendement à la Constitution, adopté en 1913, donne au Congrès le pouvoir de lever et de collecter des impôts sur le revenu, de quelque source qu'ils dérivent, sans répartition parmi les différents États et sans aucune considération tirée du recensement ou du dénombrement.

Toutefois, deux mécanismes juridiques ont autorisé l'ingérence de l'Union, c'est-à-dire du Congrès des États-Unis, dans le domaine des compétences réservées aux États fédérés. Il s'agit, d'une part, des dispositions qui donnent au Congrès l'autorité de pourvoir au « **bien-être général** » et de « *faire toutes lois qui seront nécessaires et convenables* » (*necessary and proper*) et, d'autre part, de la **théorie des « pouvoirs implicites »**²⁶, explicitée par la jurisprudence de la Cour Suprême (cf. *infra*).

b) En Europe : du Traité de Maastricht au Traité de Lisbonne

C'est le traité de Maastricht, dans son article 3 B, qui pose explicitement le principe de subsidiarité : l'enjeu était ici de tempérer l'accroissement des pouvoirs de l'Union et de freiner ses tendances centralisatrices afin de garantir la préservation des identités nationales²⁷.

Le traité de Lisbonne circonscrit de manière plus restrictive que ne le prévoyait le traité constitutionnel le champ d'action de l'Union. Il prévoit l'insertion d'un article 3ter²⁸ dans le

²⁶ Théorie entérinée par la jurisprudence de la Cour Suprême, en particulier *McCulloch vs Maryland* (1819). Dans cette affaire, le président Marshall expliqua que « *les pouvoirs du gouvernement sont limités, et ne peuvent être dépassés, mais nous pensons qu'une saine construction de la Constitution doit placer les moyens par lesquels les pouvoirs qu'elle confère peuvent être mis à exécution, à la discrétion de la législation nationale, lui permettant de remplir de la façon la plus profitable pour le peuple, les plus hautes tâches qui lui sont assignées. Que la fin soit légitime, que ce soit dans la portée de la Constitution, et alors sont constitutionnels tous les moyens pleinement adaptés à cette fin, qui sont non pas interdits mais compatibles avec la lettre et l'esprit de la Constitution.* »

²⁷ Thierry CHOPIN, *L'Héritage du Fédéralisme*, op. cit.

²⁸ Article 3 ter : « 1. Le principe **d'attribution** régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

Traité sur l'Union européenne, à propos des principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité ; un protocole annexé au traité est d'ailleurs intégralement consacré à ces principes (cf. annexe).

2. L'intégration juridique – les principes d'applicabilité directe et de primauté et le rôle des cours suprêmes

a) Aux États-Unis

Les États fédérés sont associés à la procédure de révision constitutionnelle, ce qui constitue « *une condition nécessaire de la stabilité de la Fédération et de la conservation durable de l'existence politique et juridique des États qui en sont membres.* »

Par ailleurs, puisque ce sont les individus et non les États qui sont les sujets de la Fédération, le droit créé au niveau fédéral s'applique directement aux citoyens composant l'Union et non pas aux États, comme ce serait le cas dans une Confédération. Ceci est visible dès le préambule de Constitution de 1787 : « *Nous, le peuple des États-Unis...* » (« *We, the people of the United States...* »)²⁹. Cette formule permet d'identifier la constitution d'une nation, et non un simple traité de confédération.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

3. En vertu du principe de **subsidiarité**, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de **proportionnalité**, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.»

²⁹ « Nous, le Peuple des États-Unis, en vue de former une Union plus parfaite, d'établir la justice, de faire régner la paix intérieure, de pourvoir à la défense commune, de développer le bien-être général et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à notre postérité, nous décrétons et établissons cette Constitution pour les États-Unis d'Amérique ».

b) *En Europe*

De même qu'aux États-Unis, le droit de l'Union s'applique directement aux citoyens et non aux États, l'applicabilité directe a été posée en principe en droit communautaire dans l'arrêt CJCE 5 février 1963, *Van Gend En Loos*.

La primauté du droit communautaire a été affirmée pour sa part dans l'arrêt CJCE 1964, *Costa c/ ENEL* : « *issu d'une source autonomie, le droit né du Traité ne pourrait, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même.* » Selon Thierry Chopin³⁰, ces arrêts ont souvent été interprétés comme des éléments essentiels de la fédéralisation de l'Union.

c) *Le rôle intégrateur des cours suprêmes aux États-Unis et en Europe*

C'est à propos de la question de la répartition des compétences entre les niveaux fédéral et fédéré que le rôle de la Cour suprême est devenu central dans l'évolution du fédéralisme américain. La question de la répartition des compétences est en effet celle du fédéralisme par excellence.

Or, ainsi que le souligne Maurice Croizat³¹, « *au pays qui a donné naissance au fédéralisme moderne, le contrôle de constitutionnalité des lois n'était pas prévu par la Constitution.* » Grâce au droit de prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi fédérale que s'est reconnue la Cour Suprême dès l'arrêt *Marbury c/ Madison* de 1803, cette Cour a pu dégager une jurisprudence étendue et variée dont il est possible de considérer ses conséquences sur les relations entre les deux niveaux de gouvernement.

Cette jurisprudence repose en partie sur la doctrine dite des pouvoirs implicites (« *implied powers* »). Elle recourt à la déduction suivante : des compétences constitutionnelles explicites, le juge déduit des pouvoirs implicites, à savoir des compétences nouvelles, nécessaires

³⁰ Thierry CHOPIN, *L'Héritage du Fédéralisme*, op. cit.

³¹ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, op. cit.

à la réalisation des tâches énumérées. Cette conception a été confirmée dans la jurisprudence *McCulloch c/ Maryland* de 1819.

La théorie des pouvoirs implicites a permis une extension des compétences législatives du Congrès des États-Unis, y compris dans des domaines relevant de la juridiction des États. Ainsi, la clause sur le commerce interétatique a été étendue à toutes les activités étatiques pouvant affecter le commerce national, qu'il s'agisse d'activités commerciales, industrielles, agricoles... Dans l'arrêt *Garcia* de 1985, la Cour suprême a jugé que le X^e amendement n'imposait aucune limite précise aux décisions fédérales, la Cour favorisant ainsi l'extension des compétences fédérales. Mais des arrêts ultérieurs ont réaffirmé le principe de la souveraineté duale (« *dual sovereignty* ») (*New York*, 1992 ; *Prinz*, 1997) contenu dans le X^e amendement.

De même, la Cour de Justice de l'Union européenne est, à l'instar de la Cour suprême des États-Unis, considérée comme un puissant facteur d'intégration de l'Union européenne³².

3. L'intégration économique

À l'origine, le projet européen est demeuré essentiellement intergouvernemental. Mais lorsque l'instrumentalisation par et pour les États trouve ses limites, alors les institutions européennes saisissent cette « fenêtre d'opportunité » pour avancer sur la voie de l'intégration.

Dans ces conditions, l'Europe s'est d'abord construite sur le plan économique – et il s'agissait de reconstruire la paix en Europe, après la Seconde Guerre Mondiale, par l'économie.

L'intégration économique est donc, aujourd'hui, la plus aboutie au sein de l'Union européenne, avec la création d'un Marché commun et la mise en circulation d'une monnaie unique, l'euro, dans dix-sept États membres sur les Vingt-Sept.

³² Cf. Mario BETTATI, « Le Law-Making Power de la Cour », in *Pouvoirs*, n° 48, 1989, pp. 57-70.

4. L'intégration politique (et démocratique)

a) Aux États-Unis

La fédération des États-Unis est un exemple de « *fédération par agrégation* » : les treize anciennes colonies britanniques ont se sont regroupées en une confédération, qui est ensuite devenue une fédération.

La participation des États aux instances nationales, un principe clé (et traditionnel) du fédéralisme, s'illustre par le bicamérisme où le Sénat incarne le principe fédéral, avec une représentation étatique égale. Elle repose sur un double compromis entre l'unité nationale et l'autonomie étatique. Pour Maurice Croisat³³, « *dans leur rôle constitutionnel, les sénateurs se considèrent comme les ambassadeurs privilégiés de leurs États à Washington, afin d'en défendre leurs intérêts et d'en obtenir les avantages particuliers dans l'utilisation des ressources de la fonction législative. [...] Il en résulte un localisme du Congrès, une vision « étatique » des politiques nationales qui n'est pas une mince protection pour l'existence et les pouvoirs constitutionnels des États.* »

Ceci étant, depuis la révision constitutionnelle du XIV^e amendement à la Constitution des États-Unis, le citoyen d'un État-membre est en même temps le citoyen de la Fédération, et l'Union repose sur une double appartenance.

Or il en est de même dans l'Union européenne, depuis le traité de Maastricht.

b) En Europe

- **Une intégration politique, du moins pour les relations extérieures de l'Union**

Le traité de Lisbonne prévoit que la diplomatie de l'Union est incarnée par un Haut représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Le terme de « ministre des Affaires étrangères » prévu par le traité constitutionnel a été abandonné. Ce Haut représentant détient toutefois de véritables prérogatives. Désigné pour cinq ans, il remplit les fonctions

³³ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines, op. cit.*

exercées jusqu'ici par le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et par le commissaire européen aux relations extérieures. Il est également vice-président de la Commission et préside le Conseil des ministres des Affaires étrangères. Il dispose de six milliards d'euros de budget annuel. Son action sera relayée par les 120 délégations de la Commission européenne à l'étranger et appuyée à Bruxelles par un « service extérieur commun »

- **La citoyenneté, révélatrice de la nature fédérale de l'Union européenne**

À propos de l'arrêt *Rottmann* rendu par la Cour de Justice le 2 mars 2010, Jeremy Heymann a pu écrire qu'« *Agissant comme un révélateur, la citoyenneté de l'Union paraît devoir témoigner de l'existence d'un processus fédératif au sein de l'Union européenne* ». Ce processus s'illustre en effet principalement par la création d'un lien d'appartenance.

Dans son arrêt *Grzelczyk*, la Cour affirmait déjà la « *vocation* » du statut de citoyen de l'Union à être « *le statut fondamental des ressortissants des États membres* ». Cette formule, reprise dans l'arrêt *Rottmann*, peut faire allusion à l'évolution qui a marqué la citoyenneté américaine au cours du XIXe siècle et que la citoyenneté de l'Union aurait également vocation à connaître. Mais surtout, elle met au jour la double dimension de la citoyenneté de l'Union, à la fois verticale et horizontale. La verticalité renvoie au lien de rattachement entre les ressortissants des États membres et l'Union ; l'horizontalité, ainsi que le souligne J. Heymann, confirme « *implicitement le caractère transfrontalier de la situation dans laquelle un citoyen de l'Union doit se trouver pour bénéficier des droits attachés à son statut*³⁴ ». « *Bien que récente, la citoyenneté de l'Union peut donc être comprise comme un facteur d'intégration* ».

Cette fonction intégrative de la citoyenneté ressort d'une égalité de traitement passant par l'assimilation de l'étranger (le ressortissant d'un État membre) au national (le ressortissant d'un autre État membre). J. Heymann y voit une très nette similitude avec le système fédéral américain sur ce point.

³⁴ Cf. les termes de l'article 20 paragraphe 1^{er} TFUE : « ... *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ».

Les « modèles » fédéraux américains et européens ne sauraient toutefois, en cette période de crise mondiale, s'affaiblir. Au contraire, le « fédéralisme coopératif » leur donne l'instrument d'un fédéralisme renouvelé.

II. Instruments d'un fédéralisme renouvelé aux États-Unis et en Europe

Aux États-Unis, la croissance de l'autorité de Washington a relégué, selon certains observateurs, l'autonomie des États au statut de simples personnes morales de droit public... En temps de crise, les institutions fédérales ne semblent plus répondre aux exigences du monde moderne. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la crise ou le renouveau du fédéralisme. C'est grâce au mécanisme du « fédéralisme coopératif » que l'on pourra constater qu'ainsi qu'il en fut au cours du XX^e siècle, il est à prédire que le fédéralisme jouera encore un rôle actif lors des crises du XXI^e siècle (A). Et que l'Union européenne, malgré l'échec du traité constitutionnel, pourra quand même entrevoir un avenir fédéral (B).

A. Actualité du fédéralisme coopératif en temps de crise

Ainsi que l'a relevé Maurice Croisat³⁵, le fédéralisme repose, à l'origine, sur une répartition dualiste, stricte, des compétences et des pouvoirs. Mais au cours du XX^e siècle, ce dualisme a évolué à partir de processus de *coopération* entre autorités fédérale et fédérées, vers une gestion conjointe des principales politiques publiques, donnant naissance à un fédéralisme intergouvernemental, dit aussi « coopératif ».

Maurice Croisat définit le fédéralisme coopératif comme « *un ensemble de moyens utilisés selon des modalités particulières à chaque fédération, pour répondre aux mutations de notre époque sans modifier la répartition constitutionnelle des compétences législatives et des sources de financement.* »

Il se concrétise par des accords entre gouvernements. De la sorte, « *à l'intérieur de la charpente constitutionnelle, une conception intergouvernementale des politiques publiques se met en place malgré la séparation des domaines de juridiction* ». De nos jours, l'interdépendance s'exprime en termes

³⁵ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines, op. cit.*

de coopération entre les gouvernements pour l'élaboration et la mise en œuvre de décisions conjointes.

1. Naissance du concept de « fédéralisme coopératif » sous le *New Deal*

a) *Contours du concept*

L'expression de « fédéralisme coopératif » a été élaborée aux États-Unis dans le contexte du *New Deal*, sous la présidence de Franklin D. Roosevelt qui a multiplié les programmes nationaux et les subventions fédérales aux États afin de juguler la crise économique et de répondre aux détresses sociales. La Cour Suprême, avant les élections de 1936, avait d'abord déclaré les quinze propositions de loi anticonstitutionnelles dans une décision *New Deal, Schechter vs United States* de 1935 : pour la Cour, les mesures décidées par Roosevelt outrepassaient les compétences de l'État fédéral.

Puis, à la suite de la très large victoire électorale du Président, les juges de la Cour suprême, appelés à se prononcer sur le second *New Deal* (mesures adoptées entre 1935 et 1936) et sous la pression populaire, ont totalement renversé leur jurisprudence et déclaré que les mesures rentraient bien dans le champ de compétences de l'État fédéral (*National Labor Relations Board vs. Charles Laughlin Co*, 1937).

Afin de répondre aux conséquences d'une situation de crise, nationale ou internationale, les deux ordres de gouvernement vont être appelés à coopérer « *d'une manière plus étroite et nouvelle* ». Les prémisses du soutien financier apporté par le gouvernement fédéral sont le *Morill Act* de 1862 et le *Highway Act* de 1916, qui proposent aux États des subventions pour les écoles d'agriculture et la construction des routes. Rapidement, une participation financière des États fédérés qui acceptent l'offre (d'où *l'absence de contrainte* de la part du gouvernement fédéral) sera demandée : un mécanisme de coopération intergouvernementale est ainsi créé, notamment sur le plan financier³⁶.

³⁶ Voir François VERGNOLLE DE CHANTAL, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? » n° 3751, 1^e éd. 2005, p. 32.

La crise des années 1930 inaugure ainsi la période du développement des politiques publiques dans une fédération. Elle a donc nécessité la coopération entre gouvernements pour coordonner leurs politiques respectives, en fonction de normes communes.

Enfin, ce fédéralisme coopératif peut s'opérer selon deux voies : une coopération horizontale ou verticale.

- La coopération horizontale a lieu entre États fédérés. L'autorisation du Congrès est en principe exigée pour ces « *interstate compacts* » (accords conclus entre les gouvernements de deux (ou davantage) États pour réaliser des projets communs). Mais la Cour suprême a décidé que cette autorisation n'était finalement pas nécessaire si l'accord n'empiétait pas sur les compétences fédérales³⁷. Cette coopération s'étend aujourd'hui à la protection civile, à l'aménagement urbain, à l'environnement...

- La coopération verticale s'opère entre les deux niveaux de gouvernement. Cette coopération ne pose en soi aucun problème tant qu'elle respecte les principes suivants :

- o Le statut législatif du financement fédéral
- o Les autorités fédérées sont libres d'accepter ou de rejeter les subventions fédérales
- o Les administrations fédérées sont seules compétentes pour l'exécution
- o Les organismes fédéraux ont un rôle limité à l'exécution.

On estime à plus de 500 le nombre de programmes communs³⁸.

b) Critique du concept

Des critiques du développement de ce fédéralisme coopératif ont pu se faire jour, notamment pour le cas des États-Unis. Selon Theodore Lowi³⁹, dans son article « Des États-Unis à l'État-Uni », les années du New-Deal ont été cruciales puisqu'elles marquent un élargissement des compétences fédérales, l'exercice de fonctions nouvelles de régulation et de redistribution par Washington, l'utilisation d'un pouvoir direct et coercitif sur les citoyens (*police*

³⁷ Cour Suprême des États-Unis, 1893, *Virginia c/ Tennessee*.

³⁸ Sources : Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 1999, op. cit.

³⁹ T. LOWI, « Europeanization of America ? From United States to United State » in *Nationalizing Government*, T. J. Lowi et A. Stone ed., London, Sage publications, 1978, pp. 15-33.

power). Or les remèdes d'une période d'urgence seraient devenus, avec le temps, des modes normaux de gouvernement facilitant l'émergence d'un État national, positif, interventionniste !

Ce raisonnement laisse pourtant Maurice Croisat perplexe. En 1999, cette querelle sur la centralisation apparaît comme dépassée... Il avance par ailleurs des arguments fort à l'encontre de cette critique :

- La coopération est « *obligée* » en raison-même des contraintes institutionnelles du fédéralisme dualiste propre aux États-Unis.

- La lutte contre des fléaux communs (inflation, récession) ne peut être menée d'une manière séparée et autonome. Elle requiert une coopération pour permettre des interventions coordonnées.

Le fédéralisme coopératif ne remet pas en cause l'autonomie des autorités fédérées mais il change le cadre et la forme de leurs interventions. L'autonomie se mesure alors en capacité d'influence, au cours des négociations entre gouvernements.

- Enfin, avec le fédéralisme coopératif, on assiste à un déplacement des pouvoirs de décision des 2 niveaux de gouvernement – fédéral et fédéré – au bénéfice d'un mécanisme de négociation intergouvernementale. Il en résulte une interdépendance accrue et une coordination – volontaire – des activités gouvernementales.

Avec la crise que connaît le monde entier aujourd'hui, le fédéralisme coopératif s'applique tant aux États-Unis qu'en Europe.

2. Renaissance du concept avec la crise économique actuelle

Maurice Croisat, en 1999, estimait que le fédéralisme coopératif permettait « *de répondre aux mutations de notre époque sans modifier la répartition constitutionnelle des compétences législatives et des sources de financement* ». Nous pensons que cette notion, qui met en place une « *conception intergouvernementale des politiques publiques* », trouve particulièrement à s'appliquer aujourd'hui et pour les années à venir, dans le contexte de crise actuel, et ceci tant aux États-Unis qu'au sein de l'Union européenne.

a) *Aux États-Unis : les grands chantiers d'Obama, un nouveau New Deal ?*

- **Vingt chantiers de travaux d'infrastructures à travers le pays**

Le 17 février 2009, le plan de relance promulgué par le Président Barack Obama a engagé 787 milliards de dollars destinés à enrayer la crise économique qui frappe le monde entier, les États-Unis d'Amérique en particulier.

Une partie de ces fonds sont consacrés à de grands projets d'infrastructures lancés par la Maison Blanche. Celle-ci a d'ailleurs présenté l'été 2010 comme « *l'été de la reprise* », lors duquel le Président Obama et le Vice-Président Joe Biden vont assister à plus de vingt cérémonies d'inauguration de travaux d'infrastructure dans le pays.

- **La réforme de la santé** : le « *grand chantier de la société américaine* » enfin achevé

Le Président Barack Obama a promulgué le 23 mars 2010 la loi réformant le système de santé aux États-Unis. Le sénateur Edward Kennedy, l'un des initiateurs de la réforme, qualifiait ce projet du plus « *grand chantier inachevé de notre société* ».

Ce plan constitue l'une des mesures les plus importantes jamais adoptées sur le plan intérieur, à l'instar du régime public des retraites (*Social Security*) et des programmes publics d'assurance santé pour les personnes âgées et les pauvres (*Medicare* et *Medicaid*).

La réticence historique de la population tient à la méfiance des Américains envers un État fort dont ils craignent les intrusions dans leur vie.

→ Titre II de la loi : « Le rôle des programmes publics »

b) En Europe

L'intérêt d'invoquer la pratique du fédéralisme coopératif prend toute son ampleur à propos de l'Union européenne dans la mesure où, en Europe, la coopération entre États précède le dualisme des ordres de gouvernement (caractéristique du fédéralisme « pur »). C'est ainsi qu'on a pu parler, à propos de l'Europe, d'un fédéralisme « à l'envers » ou d'un « fédéralisme coopératif sans État »⁴⁰.

• **Le principe de subsidiarité contourné par des directives de plus en plus précises**

Lors de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la Commission européenne avait fait valoir qu'elle tenait déjà compte du principe de subsidiarité en recourant à la directive plutôt qu'au règlement et en privilégiant, dans la construction du marché intérieur, la méthode de la « *reconnaissance mutuelle* », en application de la jurisprudence « *Cassis de Dijon* » (CJCE 20 février 1979, *Rewe-Zentral*)⁴¹. Or, on observe que la Commission tend à adopter des directives de plus en plus détaillées, laissant de moins en moins de marge de manœuvre aux gouvernements pour le choix de « *la forme et des moyens* » pour atteindre le but théoriquement fixé par la directive⁴².

Cette précision croissante traduit une certaine centralisation du pouvoir vers Bruxelles, centralisation néfaste à l'idée d'un fédéralisme coopératif ; ainsi, comme pour répondre à la nécessité de rétablir de l'intergouvernementalisme, le Traité de Lisbonne a *renforcé* le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du principe de subsidiarité. La période qui leur est accordée pour examiner les projets d'actes législatifs européens passe en effet de six à huit semaines et la portée de leurs avis est accrue⁴³.

⁴⁰ Y. MENY, P. MULLER, J.-L. QUERMONNE, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 345.

⁴¹ Voir Philippe BRAULT et alii, *Le principe de subsidiarité*, *op. cit.*

⁴² Cf. rapport du Sénat n° 46 (1996-1997) sur « L'application du principe de subsidiarité », par M. Christian de la Malène.

⁴³ Si un tiers (ou un quart pour les actes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice) des parlements nationaux conteste la conformité d'un projet d'acte législatif européen à la subsidiarité, la Commission devra revoir son projet et motiver son maintien éventuel. Si un projet d'acte est contesté par la moitié des parlements nationaux, une telle motivation ne suffit plus. Le Conseil et le Parlement européen, en première lecture, devront se prononcer sur sa conformité à la subsidiarité. Ils pourront le rejeter à la majorité de 55 % des membres du Conseil ou de la majorité des voix exprimées au Parlement européen.

- **La coopération renforcée**

Le Président Chirac et le Chancelier Kohl d'inscrire, lors de la préparation du traité d'Amsterdam, ont eu l'initiative d'instituer une clause générale « *pour offrir aux États qui le souhaitent et qui en ont la possibilité de développer une coopération renforcée* » afin « *que les difficultés de l'un des partenaires à suivre la marche en avant ne fasse obstacle à la capacité d'action et de progrès* ». Cette proposition fut validée par le traité d'Amsterdam et améliorée par le traité de Nice. Le traité de Lisbonne en reprend les dispositions.

La coopération renforcée est accordée par le Conseil des ministres si elle réunit au moins huit États. Une coopération est possible dans l'un des domaines visés par le traité, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune. Les actes adoptés ne lient que les États participants. La coopération renforcée renvoie à l'idée inverse des dérogations (*l'opting out*) pour le ou les gouvernements fédérés qui le désirent, dans le cadre d'un programme, d'une politique commune. Par exemple, utilisant leur droit d'*opting out*, le Royaume-Uni et l'Irlande ont refusé de participer à l'espace Schengen.

Il s'agit donc d'une volonté d'*opting in*, d'une différenciation par intégration.

- **La relance de la zone euro**

Du point de vue américain, Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, estime que c'est par la solidarité et l'investissement que l'Europe sortira de la crise. Il prône ainsi une « *sorte de fédéralisme* »⁴⁴, de « *cohésion* » entre les pays de la zone euro.

De même, Felix Rohatyn, ambassadeur des États-Unis en France de 1997 à 2000, estime que l'Europe a besoin de structures fédérales pour se relever de la crise⁴⁵. Ainsi, la consolidation de l'Europe « *doit venir de la création de structures fédérales, politiques et financières. Il faudrait un nouveau Jean Monnet pour mettre en œuvre une telle approche.* »

Toutefois, les dirigeants européens ont du mal à s'accorder sur les solutions institutionnelles à apporter à la crise économique. La Chancelière allemande Angela Merkel s'est

⁴⁴ Entretien au « Monde », 23 mai 2010.

⁴⁵ Entretien au « Figaro », 7 juin 2010.

dite, le 10 juin 2010, favorable à une révision des traités, sans pour autant souscrire à l'idée française de créer de nouvelles institutions propres à la mise en œuvre d'une « politique économique coordonnée »...

Une autre question, également propre à l'Union européenne, se pose aujourd'hui sur un plan institutionnel : quel est l'avenir fédéral de l'Europe sans Constitution ?

B. L'avenir fédéral de l'Europe sans Constitution

1. Le pacte constitutionnel

Les membres de la Convention en charge de l'élaboration du Traité constitutionnel avaient bien conscience qu'il était nécessaire de changer de méthode par rapport à la « méthode Monnet ». Cette nécessité a été ainsi résumée par Thierry Chopin : « *La méthode par laquelle la construction européenne a été menée depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale paraît épuisée. [...] La méthode intergouvernementale qui consiste à faire progresser la construction communautaire à petits pas, traité par traité, par le droit international, a rendu l'Europe non seulement incompréhensible, mais surtout impuissante et illégitime »⁴⁶. C'est, pour l'auteur, le déficit de légitimité démocratique dont l'Union européenne souffre qui a rendu indispensable un tel changement de méthode.*

Dans ce contexte, l'idée d'un « *pacte constitutionnel* » comme fondement de la fédération a semblé s'imposer. Cette référence tire, elle encore, ses sources du Nouveau Continent. Carl Friedrich a pu écrire à ce propos que « *La notion de pacte est inhérente au fédéralisme* »⁴⁷.

Le pacte fédératif se situe à mi-chemin entre le traité de droit international et la Constitution de droit interne. D'un côté, la Fédération repose sur un pacte d'où résulte une union volontaire et libre entre les peuples des États existants. De l'autre, ce pacte se rapproche de la Constitution en ce qu'il crée une loi fondamentale qui règle l'organisation des pouvoirs publics

⁴⁶ Thierry CHOPIN, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁷ Carl J. FRIEDRICH, *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique* (1968), Bruxelles, 1971, p. 19.

ainsi que la répartition des compétences entre la Fédération et les États, tout en garantissant le respect des droits fondamentaux sur lesquels la Fédération repose⁴⁸.

L'intérêt de recourir à la notion de « *pacte fédératif* », dont les contours ont été dessinés aux États-Unis, est d'éclairer les discussions qui eurent cours pendant les années 2000 sur l'opportunité d'une « Constitution européenne »...

2. La possibilité d'une Fédération sans Constitution

Le colloque Latsis qui s'est tenu à l'Université de Genève en 2008 sur le thème « L'Union européenne : vers une nouvelle forme de fédéralisme ? » a confirmé cette approche. Les intervenants se sont en effet interrogés sur les conséquences du rejet d'une Constitution européenne par les citoyens français et néerlandais en 2005. Cela signifie-t-il que l'Europe fédérale ne se réduit qu'au seul principe de subsidiarité et à la primauté du droit communautaire sur la législation nationale ?

a) *À court terme*

À court terme, les progrès de la fédéralisation sont sensibles à partir des dispositions du traité constitutionnel de 2004 reprises dans le traité de Lisbonne de 2007⁴⁹. En plus des dispositions relatives à la précision de la répartition des compétences entre l'Union et les États, le traité de Lisbonne comporte des éléments de « *démocratie renforcée* » concernant l'organisation institutionnelle, synthétisées par Maurice Croisat⁵⁰.

- L'Union est dotée de la personnalité juridique
- Un président permanent du Conseil est élu, par les chefs d'État et de gouvernement, pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable. Il a un rôle d'impulsion, d'orientation de l'Union, et représente celle-ci à l'extérieur.
- Le Conseil de l'Union exerce la fonction législative et budgétaire conjointement avec le Parlement.

⁴⁸ Émile BOUTMY, *Études de droit constitutionnel : France, Angleterre, États-Unis*, Paris, Plon, 1885, p. 234 et 238.

⁴⁹ Jacques ZILLER, *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs » 2008.

⁵⁰ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme en Europe*, op. cit.

- Le Parlement détient des attributions correspondant à sa légitimité démocratique : en tant que co-législateur, son accord est désormais nécessaire en matière législative et budgétaire. Son rôle politique se trouve également renforcé puisque le Président de la Commission est élu par le Parlement à la majorité absolue, sur proposition du Conseil européen compte tenu des élections au Parlement européen.

- Un ministre des Affaires étrangères, ou « Haut-représentant », sera son mandataire pour la politique étrangère et de sécurité commune.

- Par le droit d'initiative populaire, un million de citoyens appartenant à un nombre significatif de pays pourront demander à la Commission de rédiger une proposition de loi européenne.

b) Les évolutions possibles

Après le refus d'une Constitution européenne par les nations française et néerlandaise, on pourrait imaginer, à l'instar de Maurice Croizat⁵¹, des obstacles sociologiques sur la route d'une agora européenne, et concevoir l'Union comme une « **consociation d'États** ».

La consociation, comme modèle politique, repose sur une société divisée en segments autonomes dont les représentants politiques sont constitués des vingt-sept États membres dont les représentants sont les chefs d'État et de gouvernement. La logique consociative est proche de la logique fédérale intergouvernementale, dans la recherche permanente « *du compromis et du consensus* ».

En outre, « *consociation et fédéralisme coopératif ont de nombreux points de convergence, dont la recherche de compromis et de consensus dans la gestion des affaires communes, le respect du statut constitutionnelle et de la légitimité politique des acteurs, le caractère non public des négociations qui tendent vers la conservation des structures existantes.* »⁵²

⁵¹ Maurice CROISAT, *Le Fédéralisme en Europe*, op. cit., p. 141.

⁵² *Ib.*, p. 142.

Conclusion

À l'instar de François VERGNIOLLE DE CHANTAL⁵³, on peut affirmer que « *les États-Unis constituent un précédent incontournable pour l'ensemble des systèmes fédéraux. À partir du parcours américain, il est en effet possible de caractériser la nature du fédéralisme* », dont il est possible d'isoler deux caractéristiques essentielles.

Le fédéralisme est tout d'abord une pratique, avant d'être une théorie, une pratique qui rend vivante dans une communauté humaine la tension entre unité et diversité.

Ensuite, le fédéralisme ne saurait survivre sans une dose de « *nationalisation* », sans le développement d'un niveau supplémentaire de légitimité.

Cette conclusion vaut aussi bien aux États-Unis qu'en Europe, après les refus français et néerlandais d'une Constitution européenne.

Par ailleurs, ainsi que le suggère T. Chopin, les européens doivent, « *poussés par leurs propres besoins et guidés par leurs propres interrogations et leurs propres perplexités, réinventer le fédéralisme issu de la Révolution américaine, afin de créer un véritable fédéralisme européen condition d'une Fédération propre à l'Europe* ».

Mais les Européens ont-ils la claire conscience de la finalité qu'ils veulent assigner à la poursuite de la construction européenne ?

Si la construction européenne doit tendre à la création d'une « *fédération européenne indispensable à la préservation de la paix* »⁵⁴, cet objectif doit certainement être encore privilégié en 2011, à l'heure de la montée des populismes, de l'émergence de tensions monétaires fortes et de l'apparition de forces centrifuges proposant aux européens un retour illusoire aux nationalismes d'antan.

⁵³ François VERGNIOLLE DE CHANTAL, *Fédéralisme et antifédéralisme*, op. cit., pp. 43-44.

⁵⁴ Robert SCHUMAN, *Pour l'Europe*, op. cit. p. 148.