

Union, fédération, région : quel(s) Etat(s) pour l'Europe ?

Gérard Marcou

La Communauté européenne intrigue depuis sa création. D'innombrables auteurs se sont penchés sur la nature de cette nouvelle « entité » formée par un traité entre des Etats mais qui se distinguait de toute évidence des institutions internationales et même régionales que l'on connaissait. [1]

Elle s'en distinguait par ses objectifs. Il faut rappeler le préambule du traité de Rome : « réaliser une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Et elle s'en distinguait par ses institutions, qui représentaient un degré supérieur d'intégration. Donc la comparaison s'imposait d'emblée avec les processus d'intégration nationale des XVIIIème et XIXème siècles qui ont donné naissance aux Etats fédéraux classiques : Etats-Unis, Suisse, Allemagne. Pouvait-on envisager la formation d'Etats-Unis d'Europe au terme d'un processus d'intégration comparable à ceux qu'on avait pu observer au cours des deux siècles précédents ? On peut remarquer, avant même d'essayer de répondre à cette question, qu'un certain mimétisme s'est très tôt manifesté dans les symboles. Par exemple, on a très vite adopté les étoiles dans le drapeau, par référence évidente à la bannière étoilée des Etats-Unis. Les politistes ont bientôt élaboré des théories qui devaient permettre d'anticiper la formation de cette union. Ce sont toutes les théories de l'intégration internationale d'inspiration fonctionnaliste, illustrées notamment par Ernst Haas ou bien Karl Deutsch, qui ont eu une certaine popularité dans les années 1960 et 1970 [2]. On doit noter cependant que ces visions qui envisageaient une évolution plutôt linéaire de l'intégration européenne sont plutôt en recul. On insiste beaucoup plus aujourd'hui sur la perspective, sur le sens dans lequel s'oriente l'Union européenne que sur son essence juridique ou politique. Va-t-on vers un Etat fédéral européen ? Bien que cette hypothèse connaisse un regain de crédibilité à la suite de la déclaration du ministre allemand des Affaires Etrangères au printemps 2000, en faveur de la formation d'une fédération européenne, cette question continue d'être abordée avec prudence aujourd'hui, soit par crainte, soit par réalisme selon les points de vue et les approches. Il est remarquable que, dans les travaux les plus récents de science

politique, on mette surtout en évidence l'importance que conservent les cadres et les acteurs nationaux. Il y a là un paradoxe puisqu'en même temps l'intégration européenne s'approfondit : les politiques européennes intéressent les domaines les plus variés, le droit communautaire se diffuse dans tous les domaines du droit, même dans ceux que l'on pouvait croire naguère le plus à l'abri de cette influence. La monnaie unique existe déjà. Et pourtant la perspective paraît moins claire qu'elle ne pouvait l'être à l'origine. Quelles peuvent être les raisons de ce changement de perspective ? Il en est deux au moins qui paraissent s'imposer. La première, c'est que l'élargissement de l'Union européenne accroît l'hétérogénéité des Etats membres dans tous les domaines et, évidemment, l'ouverture vers les pays de l'Europe de l'Est ne fera qu'accroître cette situation ou cette contrainte. Ce mouvement conduit aussi à s'interroger sur les limites de l'Europe, et sur la mise en place de degrés d'intégration différents. La deuxième raison, c'est que l'approfondissement de l'intégration européenne révèle les différences avec les expériences antérieures. Cela explique qu'aujourd'hui l'intérêt des observateurs, politistes ou juristes, se soit reporté sur les institutions elles-mêmes ou bien sur les politiques, deux objets qui ne les confrontent pas de manière aussi directe avec la question de la qualification ou de la définition de l'Union européenne. On a donc aujourd'hui beaucoup de travaux qui nous permettent de mieux comprendre la façon dont les politiques s'élaborent, dont la gouvernance fonctionne à plusieurs niveaux. Tous ces travaux sont utiles pour mieux comprendre ces processus mais ne nous renseignent pas sur ce qu'est l'Union européenne et ce vers quoi elle tend. Philippe Schmitter a proposé trois scénarios potentiels qu'il a confrontés pour essayer justement d'envisager le futur de cette Union européenne [3]. Ces scénarios se réfèrent à trois modèles abstraits : la *federatio*, le *consortio* et le *dominio*. Schmitter intègre l'incertitude du futur et considère que le scénario le moins vraisemblable est celui de la *federatio*, c'est-à-dire la forme qui était considérée comme la plus probable il y a quinze ans. Le *consortio* est, selon lui, une forme d'action collective dans laquelle tous les participants acceptent de coopérer sur des missions ou des fonctions qu'ils ne peuvent plus assumer avec leur propre capacité d'action mais tous ces participants au moins partagent des valeurs communes et acceptent la position qui est la leur dans ce qui est quand même un système. Au contraire, l'hypothèse du *condominio* correspond à la formation ou la différenciation de plusieurs Europes dans le cadre de l'Union, avec des groupements, des croisements territoriaux ou fonctionnels multiples, une diversité d'institutions mais désormais sans centre politique, sans orientation commune et sans but partagé. Pour Schmitter, c'est sans doute le risque de l'Union européenne. Dans le traité d'Amsterdam, on

remarque que, pour la première fois, la porte est ouverte à une évolution différenciée du processus d'intégration européenne en fonction des initiatives que prennent les Etats. Les propositions en discussion pour la conférence intergouvernementale en préparation pour l'automne 2000 renforceront cette tendance. La singularité aujourd'hui plus visible de l'expérience d'intégration européenne ne rend pas pour autant sans intérêt la comparaison avec des expériences antérieures ou classiques, c'est-à-dire avec les Etats fédéraux classiques. Au contraire, celle-ci permet de souligner les caractéristiques différentielles de l'Union européenne, ce qui peut aider à envisager quels peuvent être son avenir et ses risques de manière plus réaliste. Trois problèmes peuvent être soulignés. Par profession et par choix, j'aborderai ces questions dans une perspective juridique. Par choix puisque dans un numéro où les approches politologiques dominent, il n'est pas inutile d'apporter un éclairage juridique. Les règles et les institutions juridiques ont des effets, sinon nous ne nous en servirions pas. Je développerai les trois points suivants : (1) l'hétérogénéité croissante des Etats en Europe contraste avec les expériences fédérales antérieures, (2) les limites de l'intégration juridique et, (3) les risques de la fragmentation politique qui peuvent naître de certaines formes de régionalisation. L'hétérogénéité croissante des Etats La comparaison avec les Etats fédéraux classiques est sur ce point tout à fait utile. On entend par là les Etats fédéraux qui se sont formés au XVIIIème et au XIXème siècles, et qui ont conservé cette forme jusqu'à nos jours malgré les aléas de l'histoire. Les Etats-Unis en demeurent le modèle, ou en tout cas une référence obligée, et le fédéralisme suisse, aussi bien en 1848 qu'en 1874, s'est référé à l'exemple des Etats-Unis. Il y eut certes des précédents dans les siècles passés, mais ils étaient liés à des formes sociales et politiques dépassées (comme le Saint Empire romain germanique, ou même la Suisse jusqu'à la fin du XVIIIème siècle), ou ont cessé d'exister, comme la République des Provinces Unies, qui a en effet été fondée par un traité, le traité d'Utrecht de 1579, et dont les institutions préfiguraient à certains égards celles des Etats fédéraux modernes, mais qui a laissé la place à un Etat unitaire au XIXème siècle, malgré la fin de l'occupation française de la Révolution et de l'Empire [4]. Tous les Etats fédéraux issus de l'âge classique se caractérisent certes par une diversité interne au niveau des Etats membres, tous admettent une pluralité des sources formelles des normes juridiques, tous reconnaissent la nature étatique de leurs composantes sur le plan constitutionnel. La Constitution suisse proclame même la souveraineté des cantons. Cependant, quand on regarde de plus près, ce qui frappe, c'est la remarquable unité des institutions fondamentales sur laquelle reposent à la fois le régime

politique et le système juridique. L'Etat fédéral exige une certaine homogénéité politique et constitutionnelle de ses composantes. On peut noter que les Constitutions des trois Etats que j'ai choisis comme exemples comportent de telles clauses d'homogénéité : la Constitution des Etats-Unis (article 4, section 4) impose la « forme républicaine de gouvernement » ; l'article 28 de la Loi fondamentale impose le respect des principes de l'Etat de droit républicain, démocratique et social au sens de la Loi fondamentale, l'institution d'une assemblée représentative élue pour chaque Land ainsi que pour chaque collectivité locale. Il en va de même en Suisse, avec naguère l'article 6 de la Constitution de 1874 et aujourd'hui avec les articles 51 et 52 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 ; cette dernière prescrit ainsi que les cantons aient une Constitution démocratique, acceptée par le peuple et pouvant être modifiée à la majorité de celui-ci, et que la Confédération garantit les constitutions cantonales, dès lors qu'elles respectent le droit fédéral. On pourrait poursuivre la démonstration. Ce qui est surprenant c'est que ces clauses d'homogénéité sont formulées dans des termes très généraux donc peu contraignants et la jurisprudence, lorsqu'elle a à les interpréter, le fait de manière très libérale ; c'est la constitution fédérale helvétique qui paraît ici la plus exigeante, par la référence extensive qu'elle fait au droit fédéral. Et pourtant, quand on compare les institutions à l'intérieur de chacun des Etats fédéraux, on est obligé de constater que, s'il y a bien une certaine diversité au niveau du contenu matériel des normes, les caractères fondamentaux du système juridique, des institutions, de la culture sont très unifiés. Aux Etats-Unis, par exemple, depuis un arrêt de la Cour Suprême de 1938, *Erie Railroad Corporation v. Tompkins*, il est admis en droit qu'il n'y a pas de common law fédérale générale, ce qui signifie que les seuls précédents qui fassent autorité sont à rechercher à l'intérieur de la common law de chaque Etat. Et pourtant, le système juridique des Etats-Unis fonctionne bien à l'échelle de l'ensemble du pays, et non comme une juxtaposition de systèmes juridiques propres aux Etats membres ; dans la pratique du droit, si seuls les précédents propres à un Etat font autorité, les juristes se réfèrent constamment à ceux qu'ils trouvent dans l'ensemble du pays. Donc l'homogénéité est beaucoup plus grande, la pluralité des ordres juridiques est essentiellement formelle, elle n'est pas l'expression d'un pluralisme. Sous cet aspect, l'Union européenne est très éloignée des Etats fédéraux classiques. L'article 6 du traité relatif à l'Union européenne peut être assimilé à une clause constitutionnelle d'homogénéité puisque, dans la formulation issue du traité d'Amsterdam, il énonce que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit,

principes qui sont communs aux Etats membres » ; cette formulation est plus précise que celle qui avait été introduite par le traité de Maastricht, et qui se référait seulement à des « systèmes de gouvernement » « fondés sur des principes démocratiques » (ancien article F). Mais, à l'inverse de ce que l'on observe, depuis longtemps, dans les Etats fédéraux classiques, il existe entre les Etats membres une très grande diversité des systèmes juridiques comme des institutions administratives et politiques et cette diversité ne paraît pas en voie de se réduire malgré la profusion de la production du droit communautaire. Il y a là un problème surtout si l'on envisage l'élargissement de la Communauté. On doit s'interroger sur les raisons de ce contraste. Si l'on considère les Etats fédéraux classiques (Suisse, Etats-Unis, Allemagne), la grande différence par rapport au processus d'intégration européenne tient au fait que le fédéralisme y accompagne la formation de l'Etat moderne. Le fédéralisme est un mode de construction de l'Etat ; il a même été un élément du « projet politique fondateur de la nation » [5]. Et l'homogénéité des systèmes juridiques et politiques dans ces Etats, en dépit du fédéralisme, peut s'expliquer par le fait que les bases de ces sociétés politiques ont été jetées en même temps que se préparait l'Etat fédéral moderne. Il est évident, dans le cas des Etats-Unis, qu'on ne peut pas considérer les ex-colonies de 1776 comme comparables à des Etats modernes. Cela fait une grande différence. Si l'on considère l'évolution des systèmes de droit, on observe que la formation des systèmes de droit public, les plus liés à la construction de l'Etat moderne par opposition au droit privé, est concomitante dans ces pays à la formation de l'Etat fédéral. Aux Etats-Unis, le droit public ne concerne que l'interprétation de la Constitution jusqu'à la fin du XIXème. C'est seulement à la fin du XIXème siècle que l'on commence à parler d'un droit administratif [6]. En Allemagne, le droit administratif n'existe guère avant la fin du XIXème siècle ; antérieurement les juristes écrivent principalement sur l'Etat de droit et sur les missions de l'Etat, ce qui est un tout autre registre. La formation de l'Union européenne, qui est un processus politique obéissant à une dynamique fédérative entre Etats constitués, dont chacun est l'expression politique plus ou moins achevée d'une nation, et dont, en outre, certains sont déjà des Etats fédéraux, est donc bien différente de celle des Etats fédéraux classiques. Chacun de ces Etats a développé un système juridique qui lui est propre, une administration complexe, représentant des fonctions, des personnels, des appareils administratifs considérables et qui ont pris des formes et acquis des pratiques de fonctionnement et d'action spécifiques dans chaque cas. Si bien que, à la différence des Etats fédéraux classiques, l'Union européenne est confrontée à une diversité qui est coulée en quelque sorte dans le bronze des structures étatiques existantes,

lesquelles ne peuvent pas aisément être réduites – comme cela avait pu l'être – des structures embryonnaires des composantes des Etats fédéraux classiques à l'époque où ceux-ci se sont formés. Les limites de l'intégration juridique Tout le monde est frappé par la profusion de la production normative communautaire. Il a été dit et cela n'est pas faux que 80% des règles de droit qui sont applicables sont d'origine communautaire. Cette forme d'intégration juridique a été envisagée depuis bien longtemps. C'est à Walter Hallstein que revient la paternité de cette caractérisation [7]. Il avait défini à l'époque la Communauté européenne comme une « communauté de droit », pour signifier que l'intégration européenne allait s'opérer par le droit, par la production d'actes juridiques normatifs qui devraient s'imposer, non seulement aux ordres juridiques nationaux, mais également à l'intérieur de ceux-ci directement aux sujets de droit. Walter Hallstein mettait ainsi en valeur le rôle dynamique de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE). Dans l'ensemble, on admire l'efficacité d'un système qui assure une application uniforme du droit communautaire d'une manière aussi vigoureuse et parfois même plus rigoureuse que cela n'est le cas dans certains Etats fédéraux. Il y a néanmoins une limite à cette intégration juridique : tous les Etats admettent ce que j'appellerai une réserve de constitutionnalité. Il y a bien une limite à l'intégration juridique européenne : la Constitution ou du moins, ce qui en constitue un noyau considéré comme intangible. Cette réserve de constitutionnalité est niée en principe depuis longtemps par la CJCE. On peut citer l'arrêt du 17 décembre 1970 Internationale Handelsgesellschaft : « L'invocation d'atteinte portée soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un Etat membre soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté européenne ». Pour la Cour, la primauté du droit communautaire s'impose aussi aux normes constitutionnelles de l'Etat, et cette position a été réaffirmée depuis à différentes reprises [8]. Cependant, même si en énonçant ce principe la Cour de Justice des Communautés européennes s'assimile à la position des cours suprêmes des Etats fédéraux, cette position n'a été admise par aucun Etat et, en particulier, par aucune Cour constitutionnelle. On peut relever facilement une jurisprudence constante de la part des juges constitutionnels des Etats européens qui, au contraire, lui opposent la primauté de la Constitution sur le droit communautaire. Le Conseil constitutionnel français, dans sa décision sur le traité de Maastricht du 9 avril 1992, note qu'au « cas où des engagements internationaux visant à transférer une compétence à une organisation internationale permanente contiendraient une clause contraire à la Constitution ou porteraient atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la

souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ». La Constitution est donc suprême et on ne peut pas ratifier si on ne révisé pas d'abord la Constitution. En outre, le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d'Etat, considère que la source de la primauté du droit communautaire n'est pas la structure propre de l'ordre juridique communautaire, mais qu'elle trouve au contraire sa source dans l'article 55 de la Constitution française. Même position de la Cour constitutionnelle espagnole dans des arrêts d'ailleurs beaucoup plus nombreux, notamment depuis 1991. Dans l'arrêt Apesco du 22 mars 1991, le Tribunal constitutionnel espagnol note que la primauté du droit communautaire est de nature infra-constitutionnelle et donc qu'il n'a pas à contrôler si le droit communautaire est correctement appliqué dans l'ordre interne. Le droit communautaire a bien la primauté mais seulement dans la limite des pouvoirs conférés à la Communauté européenne par le traité. Dans un autre arrêt de la même année, celui du 14 février 1991, le Tribunal rattache la primauté du droit communautaire aux dispositions propres de la Constitution espagnole et non pas aux termes des traités et à l'ordre juridique communautaire. Par conséquent, le Tribunal constitutionnel espagnol considère également que le droit communautaire ne s'impose en Espagne que dans les limites de la Constitution. Il va même plus loin puisqu'il considère qu'un conflit entre la loi et le droit communautaire n'est qu'un problème de choix de la règle applicable qui relève du juge ordinaire et refuse donc en principe de s'intéresser à cette question. Mais la position la plus remarquable est celle qui a été adoptée par la Cour constitutionnelle fédérale en Allemagne. En effet, cette Cour est la première et, jusqu'à présent, la seule qui ait tenté de donner une définition de ce qu'est, du point de vue juridique, l'Union européenne. Rappelons d'abord que, dès les années 1980, dans deux décisions, la Cour avait déjà jugé que la primauté du droit communautaire ne s'imposait qu'aussi longtemps que ce droit communautaire respectait les droits fondamentaux tels qu'ils étaient garantis par la Loi fondamentale en Allemagne. Mais, dans deux arrêts de 1993 et de 1995, l'un se rapportant au traité de Maastricht et l'autre à la directive Télévisions sans frontières, la Cour est allée plus loin et a pris des positions qui expriment la supériorité qu'elle reconnaît à la Constitution sur le droit communautaire. Il faut évoquer rapidement ces décisions. Dans celle relative au traité de Maastricht, la Cour analyse la nature juridique de l'Union européenne et la définit comme une « association d'Etats » portée par les Etats membres et respectueuse de leur identité nationale. Le mot allemand mérite d'être mentionné car il a une certaine force. Ce que je traduis par « association d'Etats », c'est le terme Staatenverbund. L'intérêt de cette expression est que, dans la doctrine juridique allemande depuis

le XIX^{ème} siècle, on a raisonné en opposant l'Etat fédéral (Bundestaat) à la confédération (Staatenbund). Staatenverbund, c'est une façon d'exprimer clairement que l'on n'est pas en présence d'un Etat fédéral ou de quelque chose en train de le devenir, qu'il s'agit peut-être de quelque chose de plus solidaire qu'une confédération mais, en tout cas, que ce n'est pas un Etat fédéral. Et surtout, la Cour précise qu'il ne pourrait y avoir d'Etat européen sans peuple européen (Staatsvolk), seul capable d'être le support d'une souveraineté indispensable à la légitimité démocratique de la Communauté européenne. Il en résulte que, tant que l'on a pas un Staatsvolk européen, l'exigence de légitimité démocratique inscrite dans la Loi fondamentale s'oppose à ce qu'on puisse admettre une primauté de la Communauté européenne sur la Constitution allemande. En outre, dans l'arrêt sur la directive Télévisions sans frontières du 23 mars 1995, où étaient en cause les rapports entre la fédération et les Länder, la Cour a estimé que l'évolution de l'intégration européenne ne pouvait pas porter atteinte aux droits constitutionnels des Länder, que c'était un devoir constitutionnel du gouvernement fédéral dans les négociations à l'échelle européenne de défendre la structure des Länder, et que, même s'il était mis en minorité au Conseil, il devait lutter pour changer les dispositions qui pouvaient porter atteinte à l'ordre constitutionnel fédéral allemand. De plus, dans ces deux décisions, la Cour constitutionnelle fédérale estime que, si la Communauté européenne devait émettre un acte de droit dérivé qui irait au-delà des compétences spéciales attribuées par les traités aux organes de la Communauté européenne, de tels actes pourraient être déclarés inapplicables dans l'ordre juridique allemand. Dans un arrêt récent du 7 juin 2000, la Cour constitutionnelle fédérale, tout en fixant les conditions d'une telle intervention de manière assez restrictive, n'en rappelle pas moins qu'elle conserverait le pouvoir de protéger les droits fondamentaux vis-à-vis du droit communautaire dérivé si la protection que leur accorde le droit communautaire se révélait inférieure au standard de la Loi fondamentale [9]. La Cour constitutionnelle italienne a suivi la même position et elle estime elle aussi qu'il y a des principes fondamentaux de la Constitution italienne qui ne peuvent pas être mis en cause par le droit communautaire. Paradoxalement, le pays dont l'ordre constitutionnel paraît le plus vulnérable à l'influence du droit communautaire est le Royaume-Uni. En effet, avec l'arrêt Factortame de la Cour de Justice des Communautés européennes en 1990, la Chambre des Lords a été amenée à accepter la remise en cause d'un principe sacro-saint de la Constitution britannique, la souveraineté du Parlement, puisqu'elle a jugé qu'en cas de conflit avec le droit communautaire, l'application de la loi souveraine devrait être écartée dans le cas particulier. Tel n'est

cependant pas la position de la Suède, où a été adoptée en 1998 une loi sur les fichiers pour transposer une directive communautaire relative à la protection des données. Il se trouve que la directive communautaire contient des dispositions plus restrictives pour l'accès aux documents que ce que prévoit une loi constitutionnelle suédoise plus ancienne qui a introduit dès 1766 le principe de l'accès du public aux documents officiels. La loi suédoise de 1998 précise qu'en cas de conflit avec la directive communautaire et la loi suédoise, c'est la loi suédoise sur la transparence qui doit l'emporter parce qu'elle est de nature constitutionnelle. Existe-t-il des solutions à ce conflit entre l'ordre juridique communautaire et la Constitution ? Il s'agit certes d'un conflit potentiel que les hautes juridictions ont su jusqu'ici éviter, et il est peu probable qu'il conduise à une crise institutionnelle. La solution la plus souvent évoquée, et qui connaît depuis peu un regain d'intérêt, est celle d'une Constitution européenne, accompagnée ou précédée d'une charte communautaire des droits fondamentaux. Il va de soi qu'une constitution européenne primerait sur les Constitutions des Etats, tout au moins pour les questions qu'elle réglerait ; son impact serait sans doute considérable si elle comportait une charte des droits fondamentaux, laquelle conduirait à une nouvelle extension des pouvoirs de la CJCE, qui en fixerait l'interprétation et disposerait là d'un instrument permettant de soumettre à sa jurisprudence tous les aspects du droit des Etats qui seraient portés devant elle. Est-elle possible, concevable ou souhaitable ? Ceci n'est pas certain. Je me référerai à l'analyse du professeur Dieter Grimm, membre de la Cour constitutionnelle fédérale, qui a fait une analyse tout à fait convaincante de cette question dans son ouvrage de 1995 *Braucht Europa einer Verfassung ?* Dieter Grimm part de l'idée qu'une constitution correspond à deux fonctions distinctes [10]. D'une part, elle fixe des limites et les règles de l'exercice du pouvoir ; d'autre part, elle est l'expression d'une norme fondamentale qui est établie par le peuple souverain. Pour ce qui est de la première fonction, Dieter Grimm n'a pas de mal à montrer que les traités suffisent. Les traités organisent les institutions de la Communauté européenne et de l'Union européenne, ils fixent des règles et des limites à l'exercice du pouvoir au niveau communautaire avec des procédures de contrôle. De ce point de vue, il y a déjà une Constitution européenne. S'il s'agit en revanche d'établir une norme fondamentale au sens fort du terme, cela suppose qu'il existe un peuple européen sujet d'un pouvoir constituant. Un tel peuple européen existe-t-il aujourd'hui ? C'est douteux, et il est encore plus douteux que ce peuple puisse naître d'une déclaration de volonté des gouvernements ou même de l'organisation d'une élection, qu'il s'agisse d'un référendum sur une telle Constitution ou, comme on l'évoque parfois, de l'élection d'un

« président » de l'Union. Bien plus, le problème qui se poserait si on avait une telle constitution, poursuit Dieter Grimm, c'est que cela ne suffirait pas à établir un fonctionnement démocratique à l'échelle communautaire. On ne peut négliger le fait que les clivages politiques qui structurent la vie politique ne sont pas les mêmes dans tous les Etats membres, et que des partis qui peuvent porter des noms voisins et se référer aux mêmes sources peuvent exprimer des options contradictoires en certains domaines, lesquelles renvoient à des systèmes de valeurs différents en fonction de l'histoire nationale. Il faut aussi se demander dans quelle langue aurait lieu le débat politique. N'aboutirait-on pas ainsi indirectement à en exclure de fait une partie importante de la population, qui resterait à l'écart des termes d'un débat politique désormais posé dans des termes qui lui seraient étrangers, parce qu'éloignés de ses repères politiques et idéologiques habituels ? Le risque de fragmentation provoquée par certaines formes de régionalisation La région se présente, au moins au niveau des discours, comme un standard européen très consensuel auquel tout le monde se réfère. On a parlé ces dernières années « d'Europe des régions ». On en parle moins aujourd'hui mais la régionalisation fait partie de la doxa communautaire. Les politiques européennes de cohésion l'entretiennent par l'importance des fonds auxquels elles donnent accès pour les régions et les collectivités locales. Le Parlement européen a même tenté d'imposer un modèle : la charte européenne de la régionalisation adoptée en 1988, texte détaillé en 27 articles, qui se présente en réalité comme une extrapolation du système espagnol. Cette charte n'a pas eu le succès escompté, puisque aucun Etat n'a repris quoi que ce soit de ce document, et aucun ne s'y réfère. Si on étudie les institutions locales et régionales des Etats européens, on peut observer qu'au contraire, même au niveau régional, il existe une hétérogénéité très marquée entre les systèmes nationaux. Il est aisé de faire quelques observations simples, qui vont pourtant à l'encontre de certaines idées reçues. Les Etats qui ont adopté les formes d'autonomie les plus larges l'ont fait pour des raisons qui n'ont rien à voir avec l'intégration européenne. Ce sont soit des Etats fédéraux, mais qui l'étaient avant le début de celle-ci, soit des pays où la construction de l'Etat moderne n'a pas complètement réalisé l'intégration nationale, ce qui renvoie à des processus historiques bien plus anciens que la création des Communautés européennes (Espagne, Belgique, Royaume-Uni comme on le voit avec les réformes récentes). A l'inverse, les pays pour lesquels la pression des politiques communautaires était la plus forte en principe, puisque ces pays étaient soit fortement bénéficiaires ou dépendants des fonds structurels soit politiquement en position de faiblesse – certains Etats bénéficiant des fonds de cohésion ou bien

aujourd'hui les pays d'Europe centrale ou orientale – adoptent au niveau régional des institutions qui sont très éloignées du standard adopté par le Parlement européen ou défendu par la Commission. Au Portugal, un référendum qui s'est tenu en novembre 1998 a écarté à une forte majorité la création de régions administratives décentralisées sur le territoire continental. Les autorités régionales créées en Irlande en 1994 sont formées par les autorités locales, et les régions de Grèce (peripheria) ont un caractère purement administratif et ne sont pas le siège d'une collectivité décentralisée. La même observation peut être faite à propos des Etats d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, et qui sont soumis à l'exigence d'introduire dans leur ordre juridique l'acquis communautaire, et de se doter d'institutions administratives et de procédures de nature à assurer à la Communauté le respect du droit communautaire et une bonne gestion des fonds communautaires. Dernier point, la revendication de la participation des régions, ou de ce qui en tient lieu, au processus de décision communautaire. Son origine est compréhensible. Elle provient des Etats fédérés, principalement les Länder allemands, ou de certaines régions espagnoles qui étaient en conflit structurel avec l'Etat espagnol et qui ont vu dans l'Union européenne un point d'appui pour s'émanciper de l'Etat auquel elles appartenaient. Les uns et les autres ont également recherché les moyens de se défendre contre ce qu'ils estimaient être des intrusions injustifiées du droit communautaire, qu'ils ne maîtrisaient pas et qui risquaient, à leurs yeux, de porter atteinte à des droits constitutionnels acquis – ce qui correspond spécifiquement au schéma allemand. Certains résultats ont été obtenus. On a créé un Comité des régions (traité de Maastricht). Et, ce qui est plus important, le traité prévoit désormais qu'au Conseil les Etats peuvent se faire représenter par des personnalités qui ont rang de ministre, ce qui permet d'y envoyer des ministres des gouvernements fédérés ou régionaux, puisqu'ils ont rang de ministre sur le plan constitutionnel dans l'ordre national. Mais on ne s'est guère interrogé sur les fondements théoriques d'une telle participation du niveau infra-national au processus de décision communautaire. A mon avis, de tels fondements sont très problématiques. Une des caractéristiques des Etats fédéraux, qui correspondent à des modes d'intégration plus poussés que l'Union européenne, c'est que justement l'organisation administrative interne des Etats membres, y compris les collectivités locales, appartient au domaine de compétence de ces derniers. Au niveau fédéral, on trouve au mieux des dispositions constitutionnelles de principe qui garantissent le droit des collectivités locales à une certaine autonomie dans le cadre de la loi. C'est le cas de la Loi fondamentale et de la constitution autrichienne (d'ailleurs très détaillée sur ce point), mais la constitution des Etats-

Unis n'en dit rien, et en Suisse le principe de l'autonomie des collectivités locales n'est reconnu et garanti au niveau fédéral que depuis la nouvelle constitution fédérale de 1999 (art.50). Cependant, on ne rencontre jamais au niveau fédéral une représentation spécifique de ces collectivités ; que celles-ci se dotent d'associations pour défendre leurs intérêts est une autre question ; cela relève de leur liberté mais n'affecte pas l'organisation de l'Etat. Au nom de quoi les collectivités locales et régionales européennes devraient-elles participer au processus de décision communautaire, alors que le pacte communautaire ne lie que les Etats entre eux, que la diversité des institutions met en présence, au niveau communautaire, des collectivités qui ne sont, bien souvent, pas comparables, et que le principe de l'autonomie institutionnelle des Etats exclut toute intervention communautaire sur leur organisation interne ? Si on devait s'orienter dans cette voie, il faut bien apprécier la complexité des procédures de décision à laquelle cela conduirait et mesurer le degré de fragmentation du système politique européen auquel on pourrait parvenir. Rien qu'en se limitant au niveau NUTS II (régions définies par Eurostat à des fins seulement statistiques) si on imaginait que ces circonscriptions devenaient le siège d'autonomies régionales le nombre de celles-ci s'élèverait à 190 unités ; même des regroupements, dans certains cas, s'ils étaient possibles, ne modifieraient pas cet ordre de grandeur. Il faut envisager les implications de l'élargissement de la Communauté européenne. Peut-on sérieusement imaginer la participation aux décisions d'entités de ce niveau ? Un seul exemple pratique : la Belgique. Aujourd'hui, pour la gestion des fonds structurels, la Commission ne négocie pas avec une autorité politique mais avec cinq, et cela seulement quand le pouvoir fédéral n'a pas à intervenir. Il y a là un risque grave pour la gouvernabilité de l'Union européenne. On comprend bien les stratégies de certaines régions qui ont une situation particulière, et les avantages qu'elles peuvent obtenir mais la généralisation d'un tel système aurait certainement des conséquences désastreuses. La question n'est de toute façon plus de savoir si l'union de l'Europe se fera : elle est en marche, et elle se fait sous nos yeux, même si nous ne pouvons pas encore discerner la forme politique qu'elle prendra. Mais il reste à savoir quelle Europe nous voulons. Certes, cette question est inutile si l'on pense qu'il suffit de laisser au marché le soin d'en décider. Mais on parle aussi de citoyenneté européenne, et la citoyenneté ne peut exister en dehors d'un corps politique. L'Union européenne, toutefois, ne constitue pas (encore ?) un tel corps politique, que le droit et les institutions ne peuvent pas seuls constituer, même s'ils peuvent en soutenir la formation. Pour longtemps encore, la cité et la nation resteront sans doute, en Europe, les corps politiques essentiels. Les

Etats demeurent le cadre fondamental de l'exercice de la démocratie et des fonctions de solidarité, et la citoyenneté européenne ne pourrait pas naître de leur affaiblissement. Il faut alors trouver le bon équilibre entre l'Union européenne et les Etats, entre la garantie des droits et l'exercice de la démocratie. Les cadres institutionnels, juridiques et politiques qui forment l'assise des Etats ne doivent pas alors être considérés comme des obstacles à réduire mais comme des facteurs d'équilibre pour la construction européenne.

[1] Intervention au séminaire « Faut-il compter sur l'Europe ? » du CRAPS à Lille le 19 novembre 1999.

[2] Ernst Haas, *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1958. Cf. Karl Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area : International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957.

[3] Philippe Schmitter, « Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques européennes » in Yves Mény, Pierre Muller et Jean-Louis Quermonne, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 27-47.

[4] Stefan Schepers, *Le droit fédéral en Europe : un essai historique*, Maastricht et Bruxelles, Institut européen d'administration publique et Bruylant, 1991.

[5] Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens*, Paris, Gallimard, 1994.

[6] Frank J. Goodnow, *Comparative administrative law. An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France, and Germany*, New York, London, G.P. Putnam's sons, 1897.

[7] Walter Hallstein, *L'Europe inachevée*, Paris, Laffont, 1970.

[8] En dernier lieu : CJCE, 11 janvier 2000, « Tanja Kreil », aff. C-285/92, à propos de l'exclusion des femmes du service armé en Allemagne (article 12a de la Loi fondamentale), *Droit administratif*, février 2000, comm. n°37, note A. Haquet, dont nous ne partageons cependant pas les conclusions.

[9] BverfG, 2 BvL 1/97 (à propos de l'importation de bananes),
<http://www.bverfg.de/>

[10] Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung ? Vortrag gehalten
in der Carl Friedrich von Siemens Stiftung am 19. Januar 1994,
Munich, Carl Friedrich von Siemens Stiftung, Themen 601994, 1995.