



Doc. 13527
06 juin 2014

Vers une meilleure démocratie européenne: faire face aux enjeux d'une Europe fédérale

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie
Rapporteur: M. Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

Résumé

Afin de reconquérir la confiance des citoyens, il semble qu'aujourd'hui l'enjeu politique majeur de l'Union européenne, outre la gestion de la crise budgétaire et économique, soit de progresser sur la voie de la démocratisation. Pour ce faire, elle a le choix entre plusieurs options, y compris celle d'une Europe fédérale munie d'une démocratie fédérale.

Plutôt qu'un modèle pour une union politique sans cesse plus étroite ou pour un Etat européen, le fédéralisme suppose un processus d'équilibrage des pouvoirs au sein d'un système politique différencié qui permet l'unité tout en garantissant la diversité. La démocratie fédérale européenne ne signifierait donc pas plus d'Europe et moins d'Etats-nations. Elle impliquerait un gouvernement décentralisé fort de compétences européennes fondées sur la volonté des citoyens européens, lui permettant de faire face aux questions transnationales qui ne pourraient pas être traitées efficacement par un Etat-nation seul.

Tous les Européens concernés, les institutions et les Etats européens, comprenant à la fois les gouvernements et les parlements, sont invités à s'intéresser aux défis que devrait relever une démocratie fédérale européenne et à évaluer les moyens par lesquels l'Union européenne d'aujourd'hui, telle que basée sur des traités, pourrait être transformée en Union fédérale européenne basée sur une constitution. Pour sa part, l'Assemblée parlementaire pourrait, pour des raisons historiques et au regard de ses fonctions et de sa composition, offrir un espace public interparlementaire pour des évaluations régulières de «l'état de la démocratie fédérale européenne».

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3888 du 29 juin 2012.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Gross, rapporteur	5
1. Portée et objectifs du rapport	5
2. Le concept de fédéralisme	8
3. Le concept de démocratie	10
4. Fédéralisme démocratique: garanties pour un équilibre fédéral des pouvoirs	12
5. Enseignements à tirer, pour l'Europe, des expériences fédérales	13
6. La démocratie fédérale dans une Europe multinationale	16
7. Aperçu d'une réforme fédérale pour une Europe plus inclusive et une démocratie plus solide	17
8. Fédéralisme et options de démocratisation	19
9. Conclusions	20

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire note que si la crise économique qui sévit en Europe demeure l'une des principales préoccupations, la façon dont l'intégration s'est déroulée sur le continent, et en particulier la forme et le système adoptés par l'Union européenne, fait aujourd'hui également l'objet de réflexions, de critiques et de querelles politiques.
2. Alors que, pendant des décennies, elle a été considérée comme faisant partie de la solution à la plupart des problèmes économiques et politiques, c'est plus récemment que les citoyens ont progressivement commencé à percevoir la façon dont l'intégration européenne se poursuivait comme une source complémentaire des développements économiques néfastes des disparités sociales croissantes et de l'érosion de la démocratie.
3. La montée et la force des partis nationalistes dans plusieurs pays Européens est une autre indication du questionnement de la forme politique que prend l'intégration européenne. De plus en plus de citoyens tournent le dos à l'Union européenne ayant l'impression que plus elle acquiert de compétences, moins forte devient la démocratie.
4. Afin de reconquérir la confiance des citoyens, il semble qu'aujourd'hui l'enjeu politique majeur de l'Union européenne, outre la gestion de la crise budgétaire et économique, soit de progresser sur la voie de la démocratisation et de développer pour elle-même un système politique dont les pouvoirs reposent sur une démocratie européenne transnationale forte. Pour ce faire, elle a le choix entre plusieurs options, y compris celle d'une Europe fédérale munie d'une démocratie fédérale.
5. L'Assemblée considère qu'elle peut aujourd'hui offrir une tribune idéale pour des délibérations sur les options concernant la future forme politique de l'Union européenne et plus particulièrement les défis que supposerait le passage à une démocratie européenne fédérale, étant donné que:
 - 5.1. le projet originel sous-jacent à la création du Conseil de l'Europe et de son Assemblée parlementaire, au lendemain de la seconde guerre mondiale, était précisément l'instauration d'une «fédération démocratique européenne» sur la base d'une constitution européenne;
 - 5.2. l'Assemblée a l'habitude de débattre sur la question de savoir comment les valeurs européennes fondamentales, telles que les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie, se développent et comment elles peuvent être mieux protégées. Pendant plusieurs années, elle a gagné de l'expérience en la matière en adoptant un nombre de rapports traitant des crises auxquelles font face les démocraties d'aujourd'hui et cherchant des réponses à la question de savoir comment la démocratie devrait se développer afin de se redynamiser, dans le plein respect de l'intégrité et de la souveraineté des Etats, et comment renforcer sa substance et empêcher, ce qui pourrait être vu comme une érosion de la démocratie et la réduction de celle-ci à une sorte de «post-démocratie»;
 - 5.3. composée de représentants de parlements nationaux qui, une fois de retour dans leur pays, sont en mesure d'enrichir et d'élargir les débats de fond, l'Assemblée réduit la fracture naissante entre les arènes politiques européennes et nationales et peut examiner les options envisageables sans engager les gouvernements ou l'Union européenne dans son ensemble;
 - 5.4. tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs citoyens sont liés à l'Union européenne de manière et à des degrés divers et pourraient donc eux aussi bénéficier de la mise en œuvre de réformes institutionnelles qui redynamiseraient la démocratie et aideraient l'Union européenne à surmonter la crise qu'elle traverse et à se rapprocher de ses citoyens.
6. L'Assemblée note que malgré la diversité de ses racines historiques et de ses interprétations, le fédéralisme constitue essentiellement un principe d'organisation politique, dans une société multiculturelle, qui répartit les pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement. Plutôt qu'un modèle pour une union politique sans cesse plus étroite ou pour un Etat européen, le fédéralisme suppose un processus d'équilibrage des pouvoirs au sein d'un système politique différencié qui permet l'unité tout en garantissant la diversité.
7. L'Assemblée note également que le principe directeur de l'attribution des pouvoirs au sein d'une fédération est la subsidiarité, ce qui signifie que la responsabilité doit en principe incomber prioritairement aux échelons de plus petite taille et que la solution à tout problème devrait être recherchée au plus près des citoyens.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 7 mai 2014.

8. A condition qu'il se fonde sur la démocratie, le fédéralisme aide à intégrer la diversité tout en équilibrant les différences. La démocratie fédérale européenne ne signifierait donc pas plus d'Europe et moins d'Etats-nations. Elle impliquerait un gouvernement décentralisé fort de compétences européennes fondées sur la volonté des citoyens européens, lui permettant de faire face, dans l'intérêt des citoyens européens, aux questions transnationales qui ne pourraient pas être traitées efficacement par un Etat-nation seul.

9. Un tel fédéralisme démocratique européen serait un mode d'organisation plus compatible avec le caractère multinational des sociétés de l'Union européenne d'aujourd'hui et le souhait de ses Etats membres de partager entre eux seulement les pouvoirs qu'ils ne pourraient pas mieux exercer seuls. Dès lors, ce serait un système politique visant à une recherche constante d'équilibre entre l'intégration et la différenciation.

10. Pour toutes les raisons qui précèdent, l'Assemblée invite tous les Européens concernés, et les institutions et les Etats européens, comprenant à la fois les gouvernements et les parlements, à s'intéresser aux défis que devrait relever une démocratie fédérale européenne et à évaluer les moyens par lesquels l'Union européenne d'aujourd'hui, telle que basée sur des traités, pourrait être transformée en Union fédérale européenne basée sur une constitution. Cette union décentraliserait le pouvoir et renforcerait les seules compétences européennes nécessaires pour faire face aux défis de politique transnationale mieux que tout Etat pourrait seul le faire en Europe et ce, dans l'intérêt de la majorité des citoyens européens.

11. Pour sa part, l'Assemblée considère que, pour des raisons historiques et au regard de ses fonctions et de sa composition, elle pourrait offrir un espace public interparlementaire au sein duquel des évaluations régulières sur «l'état de la démocratie fédérale européenne» pourraient favoriser la recherche et l'établissement d'un juste équilibre fédéral.

B. Exposé des motifs, par M. Gross, rapporteur

1. Portée et objectifs du rapport

1. Alors que la crise économique qui sévit en Europe demeure l'une des principales préoccupations des Etats-nations, la façon dont l'intégration a été menée sur le continent, en particulier par la forme et le système adoptés par l'Union européenne, fait aujourd'hui l'objet de réflexions, de critiques et de querelles politiques. Par ailleurs, la gestion de la crise de l'euro ayant conduit à une européanisation des politiques budgétaires, les citoyens ont perdu confiance dans l'Union européenne et ses institutions. L'intégration européenne a été vivement critiquée pour ses répercussions économiques néfastes ou pour les disparités sociales affectant les Etats-nations de différentes manières et à des degrés divers.

2. L'intégration européenne conduisant à une «union sans cesse plus étroite» n'est plus acceptée comme une ligne directrice pour l'avenir et pour la politique institutionnelle. Ce consentement permissif a déjà commencé à s'éroder au cours de la dernière décennie du XX^e siècle. Les spécialistes ont intégré dans leurs programmes de recherche la possibilité d'une désintégration³. La montée des partis nationalistes indique que la politique européenne ne s'écrit plus en termes d'opposition entre Etat et marché ou entre Europe libérale et Europe sociale; il s'agit désormais de l'intégration européenne contre la renationalisation de la gouvernance.

3. S'ouvre donc aujourd'hui, sur l'ordre politique européen, un nouveau débat qui ne se borne plus à envisager des amendements aux traités de l'Union européenne. Il porte en effet sur un éventail bien plus large de possibilités entre un Etat européen et une dissolution de l'Union. Entre-temps, la renationalisation et la rerégionalisation (du moins partielles) des politiques a été recommandée comme une façon de réduire la pression en faveur de la désintégration et ce, même par des experts pro-européens⁴.

4. Cette question fondamentale et sa politisation ne sont pas un problème en soi. Elles peuvent cependant le devenir si le débat dégénère en une confrontation entre parties défendant des positions extrêmes sans en exposer les conséquences pour la relation entre économie et politique ou entre puissance des marchés et puissance du peuple, ainsi que pour l'avenir de la démocratie. Peuvent en découler un blocus, une fragmentation ou une dégénérescence de la gouvernance européenne, avec des répercussions négatives sur la légitimité démocratique.

5. Pour éviter une telle confrontation, il faut que le débat soit canalisé et se déroule dans des cadres appropriés et autorisés, et qu'il abandonne les aspects idéologiques pour relever les véritables défis. Outre la gestion de la crise budgétaire et économique, l'enjeu politique majeur actuel de l'Union européenne est de progresser sur la voie de la démocratisation et de corriger le glissement des rapports de force de l'Etat-nation vers les marchés transnationaux, des institutions politiques nationales vers les forces économiques transnationales. Ou encore, comme Ulrich Beck, professeur à Londres et à Munich, l'a récemment déclaré: «Ma vision pour l'Europe ne cherche pas à dépasser les Etats car, à l'époque cosmopolite dans laquelle nous vivons, ils doivent retrouver leur puissance et leur capacité d'action. Cela suppose l'existence d'institutions fortes d'une légitimité démocratique, qui peuvent aller plus loin que l'Etat-nation.»⁵

6. Pour sa part, l'ancien Premier ministre d'Italie, Enrico Letta, lors de la présentation de son gouvernement il y a un an, le 29 avril 2013, a souligné la crise de légitimité que traversait l'Union européenne et a conclu: «Le port vers lequel nous nous dirigeons s'appelle les Etats-Unis d'Europe et notre navire est la démocratie. Nous ne devons pas rêver les rêves des autres, nous avons le nôtre qui est celui de l'union politique européenne.» Deux jours plus tard, à Paris, le 1^{er} mai 2013, Enrico Letta s'est prononcé fermement en faveur d'une «Europe fédérale» considérant que le continent européen ne pourrait pas être uni seulement par la monnaie, ni même seulement par son passé historique; les pays membres de l'Union européenne devraient partager «un destin commun»: «Si nous n'avons pas la capacité de regarder loin vers l'avenir, tous ensemble, nous n'y parviendrons pas», a-t-il ajouté⁶.

3. Par exemple Annegret Eppler et Hendrik Scheller (éds.), *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration*, Baden-Baden: Nomos, 2013; Douglas Webber, How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives, *European Journal of International Relations* (1) 2013, DOI: 10.1177/1354066112461286.

4. Par exemple Richard Rose, *Representing Europeans: A Pragmatic Approach*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 142-158; Fritz W. Scharpf, Legitimacy in the multilevel European polity, *European Political Science Review* 1 (2), 2009, 173-204; Wolfgang Streeck, *Die gekaufte Zeit*, Francfort, New York: Campus, 2011.

5. Débat entre Ulrich Beck et Alain Finkielkraut, dans *Die Zeit* (Hambourg), n° 8, 13 février 2014, p. 3.

6. Enrico Letta a manifesté sa volonté de faire de l'Italie «le pays le plus pro-européen (...) à l'avant-garde de la construction des "Etats-Unis de l'Europe"».

7. Plus récemment, Romano Prodi, également ancien Premier ministre d'Italie et ancien Président de la Commission européenne, s'est prononcé en faveur d'une «Europe fédérale», au lieu d'une «Europe de nations», en tant que remède aux erreurs du passé⁷.

8. Si les personnalités politiques italiennes sont tellement favorables à une Constitution fédérale européenne, c'est parce que l'Italie est le seul pays d'Europe où la majorité de la population se soit exprimée en ce sens. En effet, le 18 juin 1989, 88 % des 81 % de citoyens italiens ayant participé au référendum ont estimé qu'il faudrait donner au Parlement européen pour mandat d'établir une Constitution fédérale européenne. A l'origine de ce référendum se trouvait une proposition du *Movimento Federalista Europeo*, organisation fondée en 1943 par un groupe d'antifascistes autour d'Altiero Spinelli (voir aussi ci-dessous le paragraphe 12). En trois mois (en 1988/1989), la proposition a été signée par 114 000 citoyens italiens. L'idée qui sous-tend l'organisation de Spinelli et ce référendum réussi est la suivante: une véritable démocratie transnationale européenne ne pourra jamais être instaurée par une conférence intergouvernementale ou un traité; elle ne pourra naître que d'une Constitution européenne, qui, une fois élaborée selon une procédure adaptée, aura été acceptée par la majorité des citoyens européens et des Etats membres lors d'un référendum européen.⁸

9. Après vingt ans passés au Parlement européen, l'homme politique écologiste Daniel Cohn-Bendit, l'un des rares membres du Parlement européen à avoir été élu dans deux pays différents, a partagé une conclusion frappante dans une de ses dernières interviews: «La façon dont l'Allemagne domine la politique en Europe est en contradiction avec l'idée fondatrice de l'Europe: aucun Etat ne devrait plus se trouver dans une telle position hégémonique. Pourtant, c'est aujourd'hui une réalité, l'Allemagne domine absolument tout. (...) Alors qu'on n'a jamais eu autant besoin de l'Europe qu'aujourd'hui, nous sommes beaucoup trop peu courageux dans la façon dont nous intégrons l'Europe. Aujourd'hui, les Allemands semblent être les gagnants, mais ils oublient qu'à l'avenir, avec la mondialisation, aucun Etat européen, l'Allemagne y compris, ne sera assez fort pour faire partie des huit principales puissances industrielles du monde. Il en est ainsi parce que l'intégration européenne est beaucoup trop lente. Notre souveraineté sera, à l'avenir, une souveraineté européenne partagée et non plus une pure souveraineté nationale.⁹»

10. A mon avis, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constitue aujourd'hui une tribune idéale pour le débat sur le futur ordre politique de l'Union européenne et plus particulièrement les défis d'une Europe fédérale. Comme elle réduit la fracture naissante entre les arènes politiques européennes et nationales, elle permet de discuter sans intervenir immédiatement dans la politique quotidienne ni être poussé par la nécessité de prendre des décisions. Sa véritable valeur ajoutée réside dans le fait qu'elle est composée de représentants de parlements nationaux qui, une fois de retour dans leur pays, sont en mesure d'enrichir et d'élargir le débat.

11. Ce n'est pourtant pas là la seule raison pour laquelle le thème des enjeux d'une Europe fédérale pourrait et devrait être débattu au sein de notre Assemblée parlementaire, bien qu'il ne paraisse pas concerner directement les 47 Etats membres de la même façon. Pour commencer, la légitimité de notre débat découle du tout premier projet. Au milieu des années 1940, au lendemain de la seconde guerre mondiale, ce que bon nombre des pères fondateurs du Conseil de l'Europe avaient à l'esprit lorsqu'ils ont imaginé comment construire la Communauté européenne pour éviter une troisième guerre mondiale, garantir le bien-être de tous les Européens et renforcer la démocratie sur le continent, était précisément une Europe fédérale. Ils ont ensuite pensé à une communauté européenne fondée sur une constitution européenne, qui serait validée par un référendum européen par une majorité de citoyens européens et par les futurs Etats membres. Ces derniers devaient alors transférer une partie de leur souveraineté afin de promouvoir des politiques économique, sociale et de sécurité communes sous le contrôle d'un parlement européen bicaméral.

12. Un des Européens ayant développé une vision de la Fédération européenne était l'Italien Altiero Spinelli (1907-1987). Dans le «Manifeste de Ventotene», Altiero Spinelli, avec son codétenu Ernesto Rossi, a écrit pendant leur emprisonnement sur l'île italienne de Ventotene en 1941: «Les esprits sont déjà beaucoup mieux disposés que dans le passé à l'égard d'une réorganisation de type Europe fédérale. La dure expérience de ces dernières dizaines d'années a ouvert les yeux même à ceux qui ne voulaient pas voir et a fait mûrir bien des éléments favorables à notre idéal. (...) [I]l faut, dès à présent, jeter les bases d'un mouvement capable de mobiliser toutes les forces et sachant donner naissance au nouvel organisme qui sera la création la plus grandiose et la plus innovatrice mise sur pied en Europe depuis des siècles; cela dans le

7. Interview de Romano Prodi, *Corriere del Trentino*, 1^{er} février 2014.

8. Voir Stefan Pöder, The European Constitution as a mandate of Italian citizens, in *Transnationale Demokratie, Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, publié par R.Erne/A.Gross/B.Kaufmann/H.Kleger, Zurich (Realotopia), novembre 1995.

9. Interview publiée dans le *Spiegel*, n° 14, 31 mars 2014.

but de constituer un Etat fédéral solide qui disposera (...) des moyens pour faire exécuter, dans les différents Etats fédéraux, ses propres délibérations tendant au maintien d'une ordre commun, tout en laissant aux dits Etats, l'autonomie nécessaire à une articulation plastique et au déroulement d'une vie politique conforme aux caractéristiques particulières des différents peuples.»¹⁰

13. La philosophe allemande Hannah Arendt, qui a dû chercher refuge tout d'abord à Paris puis aux Etats-Unis durant la seconde guerre mondiale, a sans doute saisi l'état d'esprit des intellectuels ainsi que de nombreux Européens lorsqu'elle a relevé, en 1945, qu'une paix réelle ne pouvait être établie que si les Etats-nations étaient prêts à transférer une partie de leur souveraineté économique et politique à une autorité paneuropéenne supérieure. Quant au type d'union, un Conseil européen ou une fédération des Etats-Unis d'Europe, elle jugeait cette question secondaire¹¹.

14. Au printemps 1948, 190 députés du Parlement britannique et 169 députés de l'Assemblée nationale française ont appelé à «établir une constitution européenne portant création d'une Assemblée chargée de mettre en place les institutions d'une fédération démocratique européenne. Cette assemblée serait constituée de délégués des parlements de toutes les nations d'Europe qui seraient disposées à s'unir au sein d'une fédération européenne»¹².

15. Les conditions étaient ainsi réunies pour la création de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui a été instituée un an plus tard, en mai 1949. Cependant, elle n'a pas répondu aux attentes des pionniers les plus engagés. En effet, l'Assemblée parlementaire n'a pas été investie du pouvoir d'élaborer la constitution d'une fédération européenne. C'est pourquoi son premier Président, Paul-Henri Spaak (1899-1972), a démissionné en décembre 1951, au motif que «cette Assemblée n'était plus celle qui lutterait pour une Europe unie»¹³.

16. Cette ambition visant à créer l'Assemblée constituante d'une Fédération européenne était trop élevée pour l'époque; les conditions nécessaires n'étaient pas remplies. L'objectif d'origine et le projet fédéral ont été abandonnés par la suite en faveur d'un concept plus pragmatique. Au lieu d'une constitution, le fondement du projet serait un traité; au lieu des citoyens, les maîtres d'œuvre seraient les gouvernements; et au lieu des politiques, le point de départ serait des efforts économiques communs.

17. Cette deuxième option «élitiste», économique, gouvernementale et fondée sur un traité a rencontré un tel succès qu'au début des années 1990, alors que les conditions historiques auraient pu être réunies pour que le modèle fédéral d'origine de l'intégration européenne retrouve sa place, celui-ci a tout simplement été oublié par les principaux acteurs. Ils ont même approfondi le second choix en adoptant une monnaie unique sans qu'existe une véritable démocratie européenne commune qui rende légitime les politiques budgétaire, sociale et économique communes.

18. Il est clair que lorsque l'Union européenne traverse une crise institutionnelle profonde, comme c'est le cas aujourd'hui, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, liés à l'Union européenne de manières et à des degrés divers, en subissent les conséquences. De ce fait, ils bénéficieraient eux aussi de la mise en œuvre de réformes institutionnelles à même de préserver l'Union, ainsi que l'euro, et de réconcilier les citoyens, leurs besoins et leurs intérêts avec les politiques européennes.

19. Par ailleurs, des réflexions sur le modèle fédéral élaboré pour l'Union européenne peuvent inspirer les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que leurs parlementaires et leurs citoyens, dans la conception de leur propre organisation politique, qu'ils fassent ou non partie de l'Union européenne. Dernier point, mais non des moindres, je voudrais souligner que si deux unions se dessinent actuellement dans l'Europe élargie, celle du Conseil de l'Europe, à savoir l'Union européenne et l'Eurasie, il faut que toutes deux réfléchissent à la façon d'organiser la relation entre d'une part, l'intégration politique et, d'autre part, l'intégration économique. Pour ce faire, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont concernés par le débat.

20. Nous ne sommes pas les seuls à penser que le moment est venu pour les Européens de poser la question du fédéralisme. Le très expérimenté député britannique, Andrew Duff, qui a de longs états de service, a récemment écrit que si l'Union européenne veut sauver l'Euro et empêcher l'Europe de se désagréger, elle doit traiter la question fondamentale du fédéralisme et se demander comment il convient

10. Cette traduction française du «Manifeste de Ventotene» est faite par Mario Gaetano et Laura d'Alessandro pour CIFE Italie. Voir aussi Walter Lipgens, 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Dokumente 1939-1984, IEP, Frankfurt a.M., 1986, p. 71/72.

11. Extrait de «Das doppelte Gesicht Europas», Hauke Brunkhorst, Frankfurt-sur-le-Main, 2014, p. 26.

12. Lipgens, *op. cit.*, p. 236-238.

13. *Ibid.*, p. 311.

d'administrer une Union européenne plus profondément et mieux intégrée. Andrew Duff nous rappelle que le Parlement européen pourrait appeler à convoquer une nouvelle convention pour examiner cette question et estime qu'il faudrait le faire peu après les élections britanniques de mai 2015¹⁴.

21. C'est pour toutes les raisons précitées que ce rapport, s'appuyant sur des recherches effectuées par le professeur Arthur Benz, de l'Université de technologie de Darmstadt, entend contribuer à ce débat en concevant l'idée d'une démocratie fédérale pour l'Europe, afin de rendre à la démocratie ses moyens d'action, de renouveler l'organisation politique de l'intégration européenne et de surmonter les différentes crises ainsi que la désaffection dont souffre l'Union européenne aujourd'hui et l'éloignement qui en découle vis-à-vis des millions d'Européens qui voudraient voir en elle une partie de la solution et non du problème. Le rapport fait suite à des travaux antérieurs réalisés par le rapporteur sur les problèmes de la démocratie dans l'Europe contemporaine dans le cadre des rapports suivants: La situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe ([Résolution 1547 \(2007\)](#)); La situation de la démocratie en Europe – Défis spécifiques des démocraties européennes: le cas de la diversité et des migrations ([Résolution 1617 \(2008\)](#)); La démocratie en Europe: crises et perspectives ([Résolution 1746 \(2010\)](#)); et La crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui ([Résolution 1888 \(2012\)](#)).

22. Cela fait longtemps que l'on recourt au fédéralisme comme concept d'intégration des Etats-nations en Europe et ailleurs (Inde, Amérique du Nord, Afrique du Sud). Cependant, ce concept a causé bien des incompréhensions qui pèsent encore sur nos discussions et qui doivent être surmontées. Ainsi, le fédéralisme est souvent vu et compris, à tort, comme un obstacle à la démocratie. Le présent rapport explique que l'idée d'une fédération s'appuie sur une compréhension particulière à la fois du concept de fédéralisme et du concept de démocratie, et pourquoi une Europe fédérale pourrait être plus efficace, plus démocratique, plus stable et mieux servir les citoyens qu'une Europe d'Etats-nations (coopérant ou rivalisant) ou qu'un Etat européen.

2. Le concept de fédéralisme

23. Le fédéralisme relève d'un principe d'organisation politique qui répartit les pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement. Plutôt que de constituer un modèle ou un idéal pour une union politique sans cesse plus étroite ou pour un Etat européen, il fait appel à un processus d'équilibrage des pouvoirs au sein d'un système politique différencié¹⁵. C'est pourquoi il peut offrir un cadre de référence utile pour orienter l'indispensable débat politique sur de nouveaux moyens de gouverner l'Europe de façon efficace et convaincante.

24. Le concept de fédéralisme a de multiples racines historiques¹⁶, ce qui explique des divergences d'interprétation provoquant une certaine confusion lors des discussions. En Europe continentale, l'idée de fédéralisme a vu le jour au XVI^e siècle comme solution de remplacement à la notion de pouvoir souverain. Johannes Althusius (1604)¹⁷ a formulé la version la plus célèbre de cette théorie fédérale, par laquelle il contestait l'argumentation de Jean Bodin en faveur d'un Etat souverain.

25. Cette notion politique, fondée sur la théologie politique du protestantisme réformé, a refait surface à la fin du XVIII^e siècle dans les Etats nord-américains nouvellement créés. Les fondateurs de la Constitution des Etats-Unis ont transformé cette notion pour justifier l'unification d'Etats indépendants coopérant au sein d'une confédération. Afin de donner une identité propre à la nouvelle union souveraine, ses fondateurs ont inventé le terme de gouvernement fédéral¹⁸. Ainsi, l'usage du terme fédéralisme chez les Anglo-Saxons fait communément référence à un Etat composite mais souverain, et à un processus de centralisation (ou d'intégration), tout en invoquant un système décentralisé dans la tradition continentale européenne où le principe de subsidiarité s'inscrit dans le concept de fédéralisme¹⁹.

14. Andrew Duff, «Back to the core question: a federal order for Europe» (retour à la question clé: un système fédéral pour l'Europe) publié en allemand dans la revue *Intégration*, Berlin, n° 1/2014, p. 65-71.

15. Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York: Praeger, 1968.

16. Michael Burgess, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, Londres, New York: Routledge, 2006, p. 162-191.

17. Johannes Althusius, *Politica, an abridged Translation of Politics Methodically Set Forth and Illustrated with Sacred and Profane Examples* («La politique, exposée de façon méthodique, et illustrée par des exemples sacrés et profanes»), édité et traduit par F. S. Carney, Indianapolis: Liberty Fund, 1994 (première éd.: 1604, révisée en 1614).

18. Burgess, *Comparative Federalism*, p. 50-66 (note 16 *supra*).

19. George A. Berman, *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*; *Columbia Law Review* 94 (2), 1994, p. 331-456.

26. La subsidiarité est liée à la responsabilité et à l'attribution des pouvoirs au sein d'un système fédéral. Elle signifie que la responsabilité doit en principe incomber prioritairement aux échelons de plus petite taille. Dans l'Eglise protestante réformée et l'enseignement social dispensé par l'Eglise catholique, ce principe se justifiait à l'origine par le postulat que la communauté naturelle (famille, collectivité) ne devait pas être contrainte par le biais d'un contrôle étatique.

27. Aujourd'hui, la raison d'être de la subsidiarité est la proximité avec les citoyens et les possibilités de participation qu'elle offre, c'est-à-dire la démocratie. Cependant, ces raisons ne convainquent généralement pas et la vieille croyance dans l'ancrage au sein de la communauté est toujours vivace. L'application de ce principe n'est donc pas totalement exempte de difficultés.

28. La subsidiarité privilégie la multiplicité, alors que le fédéralisme exige un équilibre entre unicité et multiplicité. En d'autres termes, il faut considérer le fédéralisme comme une condition préalable à l'application de la subsidiarité et les deux concepts doivent aller de pair.

29. La subsidiarité est donc le principe directeur de l'attribution des pouvoirs et, en cas de doute, de la décentralisation, au sein d'une fédération; a contrario, toute centralisation doit être explicitement motivée. Seul le principe de fédéralisme justifie l'unification d'échelons, de régions ou d'Etats de taille modeste, à la condition que ceux-ci ne soient pas pour autant absorbés. On pourrait également faire valoir à cet égard que fédéralisme et subsidiarité sont des concepts dont le sens diffère, mais qui sont néanmoins interdépendants – à tout le moins pour comprendre le fédéralisme tel qu'il s'est élaboré en Europe et tel qu'il est défendu par le rapporteur.

30. La recherche comparative sur le fédéralisme a par ailleurs mis en lumière une grande variété de systèmes fédéraux, dont des confédérations, des gouvernements fédéraux mixtes (interétatiques), des gouvernements fédéraux coopératifs (intra-étatiques), des Etats fédéraux mono- ou multinationaux, des fédérations centralisées et décentralisées, etc²⁰. Cette diversité démontre que le fédéralisme n'est jamais une structure figée, mais reste, la plupart du temps, un processus évolutif.

31. Etant donné l'interdépendance et la diversité des économies et des sociétés, ni un Etat-nation souverain ni un Etat européen «supranational» n'offre de solutions alternatives envisageables pour un ordre politique de l'Europe satisfaisant. D'un point de vue pragmatique, d'autres scénarios de structures politiques réalisables méritent d'être comparés. Dans un premier scénario, les Etats-nations harmonisent mutuellement leurs politiques dans un système de «type anarchique»²¹. Dans un marché commun, leurs gouvernements doivent faire face à des dynamiques de concurrence. Un deuxième scénario prévoit un ordre intergouvernemental multilatéral au sein duquel les gouvernements négocient des décisions communes et concluent des traités ratifiés par leurs institutions démocratiques. Un troisième scénario envisage un véritable ordre fédéral de l'Europe. L'Union européenne comprend actuellement des éléments provenant des trois scénarios, créant ainsi un genre de système hypercentralisé et sous-démocratique qui désintègre et met en danger la multiplicité au lieu d'intégrer les différentes populations et de convaincre la plupart des citoyens.

32. Le premier scénario ne peut garantir une gouvernance efficace et démocratique; il y a en effet fort à parier qu'en fin de compte, les Etats les plus puissants domineront les autres et que de graves problèmes de coordination surgiront, ce qui nuira à une bonne gouvernance dans les Etats concernés. En principe, l'élaboration de politiques intergouvernementales peut faire progresser la démocratie. Cependant, il est également possible qu'une Europe démocratique fonctionne mieux dans le cadre d'un ordre fédéral et ce, malgré toutes les tensions entre fédéralisme et démocratie, comme nous l'expliquerons ci-après. En outre, le fédéralisme constitue un cadre dans lequel d'autres types de relations interétatiques peuvent devenir des modes de gouvernance efficaces et démocratiques.

33. On a souvent établi une distinction entre ordre politique fédéral et ordre politique intergouvernemental en fonction du degré de décentralisation ou de centralisation du pouvoir, ou encore d'autonomie – par opposition à l'intégration – des unités constitutives. C'est pourtant là une catégorisation qui prête à confusion.

34. En fait, un ordre fédéral consiste en au moins deux niveaux de gouvernement, soit l'union et les Etats qui la composent, tous deux dotés de pouvoirs législatifs. Ceux-ci peuvent être plus ou moins centralisés et uniformes mais, en principe, un système fédéral est «non centralisé»²². C'est pourquoi le modèle fédéral, tel

20. Thomas O. Hueglin et Alan Fenna, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Peterborough, Ont.: Broadview Press, 2006; Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, Montréal: McGill-Queen's University Press, 2008 (3^e éd.).

21. Ce concept et le suivant – «la prise de décision conjointe» – sont développés par Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play*, Boulder, Col.: Westview Press, 1997.

22. Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.

que défini dans le présent rapport, peut intéresser de grands Etats pour renforcer leur unité dans la diversité en évitant la centralisation et sans mettre en danger l'autonomie des groupes qui réclament autant de subsidiarité que possible.

35. Cela étant, pour acquérir une stabilité et intégrer différentes communautés, le fédéralisme doit être fondé sur la démocratie. Si le gouvernement central choisit et contrôle les responsables de l'échelon inférieur de gouvernement, ou si les gouvernements des deux niveaux se révèlent autoritaires et s'unissent contre le peuple, l'ordre fédéral devient une coquille vide: c'est ce que l'on observe en Russie depuis 2004 et c'est ce qui s'est passé dans les fédérations d'Amérique latine lorsqu'elles étaient dirigées par des militaires (Argentine, Brésil). Sous un régime autoritaire, les conflits de territoires peuvent cesser pendant un certain temps, mais ils se renforcent sous la surface du pouvoir central.

36. Il est possible de parvenir à un degré élevé d'uniformité dans l'élaboration des politiques au niveau intergouvernemental, grâce à des accords portant uniquement sur les politiques, ce qui suppose une concentration des pouvoirs dans les gouvernements parties aux négociations. Dans une Europe fédérale, la loi est légitimée par les décisions d'institutions législatives de l'union, alors que les dispositions législatives intergouvernementales s'appuient sur des traités conclus par des gouvernements nationaux et ratifiés par leurs parlements. Dans le modèle fédéral, les intérêts de l'union sont défendus par ses propres institutions, alors que sous un régime intergouvernemental, ils font l'objet de négociations entre gouvernements des Etats constitutifs. Les institutions fédérales réunissent des représentants de l'union et des Etats membres. Ainsi, alors que la gouvernance intergouvernementale suppose une répartition horizontale des pouvoirs, le fédéralisme y ajoute une dimension verticale.

37. Vue sous cet angle, une Europe fédérale est davantage une réalité qu'une utopie, bien que les éléments indispensables à une telle organisation politique – constitution, système bicaméral, claire séparation des pouvoirs et mesures de protection contre la centralisation – manquent encore ou ne sont pas suffisamment mis en œuvre. Si un retour à l'Etat-nation doit être exclu eu égard à l'interdépendance de l'économie et de la société, le défi consiste à trouver entre les institutions européennes, nationales et territoriales un équilibre des pouvoirs adapté à l'exercice des fonctions et à la diversité des Etats membres. Il faut en outre adapter les institutions et processus démocratiques à la multiplicité des niveaux de (l'élaboration de) la politique²³.

3. Le concept de démocratie

38. Différents types de démocratie ont fait leurs preuves dans nos sociétés modernes aux niveaux communal, régional et national. Ils ont fait leur apparition à la fin du XVIII^e siècle. A cette époque, la conception antique de la démocratie comme le gouvernement des citoyens, c'est-à-dire de l'ensemble ou de la majorité d'entre eux, a évolué vers l'idée selon laquelle certains gouvernent, mais tous participent à l'élection du gouvernement. Ceux qui gouvernent jouent le rôle de représentants du peuple et sont responsables devant les citoyens qui contrôlent le gouvernement. Dans certains systèmes, tous les citoyens peuvent même prendre part à l'élaboration des lois et à l'établissement de la Constitution, qui sont préparées par les organes représentatifs. En tout état de cause, les représentants doivent avoir la confiance des citoyens et leur rendre des comptes²⁴.

39. La démocratie représentative a donc été conçue comme un mécanisme incitant les gouvernements à prendre des décisions répondant au mieux aux vœux du peuple. Si les décisions politiques s'éloignent des souhaits des citoyens, elle oblige les gouvernements à les revoir en conséquence. La démocratie directe comprend toujours une dimension de représentation mais ne réduit pas la participation institutionnelle des citoyens à l'élection. En effet, elle leur permet aussi de se prononcer sur les lois et les amendements constitutionnels par le vote, provoqué par l'initiative populaire ou le référendum.

40. La représentation constitue une relation «verticale» entre institutions légitimes et citoyens, les premières étant chargées de prendre des décisions concernant ce qui est présumé être le bien commun et de les mettre en œuvre, et les seconds de les contrôler et d'agir en conséquence si ces décisions ne semblent

23. Erhard Eppler, intellectuel allemand et homme politique social-démocrate, âgé de 88 ans, a écrit dans un article du magazine *Spiegel* (n° 18, 28 avril 2014), au sujet de l'Ukraine: «Nous, Européens, devons répondre à la question suivante: comment un pays culturellement divisé peut-il devenir un Etat viable? Ainsi que le montre l'histoire allemande, la seule réponse possible, c'est la méthode fédérale. Les différentes régions doivent pouvoir vivre avec leur langue et leur culture, comme elles l'entendent. Et cela reste vrai lorsque le Gouvernement russe partage ce même point de vue.» (p. 30).

24. Bernhard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

pas conformes à leur perception du bien commun. Dans un processus permanent de gouvernance fiable et réactive, représentants et citoyens peuvent mûrir et mettre en pratique les décisions les meilleures pour l'ensemble des citoyens. La caractéristique d'une démocratie solide est un gouvernement par, pour et avec le peuple, et dans laquelle les pouvoirs politiques sont subtilement répartis horizontalement et verticalement.

41. Au-delà de la relation verticale entre représentants et représentés, la démocratie exige que les citoyens soient unis par une relation horizontale de communication et de reconnaissance²⁵. S'ils se contentent de considérer les propositions ou décisions politiques d'un point de vue individualiste, ils n'accepteront jamais de décisions ayant des répercussions redistributives, et le pouvoir en place aura tendance à éviter de prendre de telles décisions.

42. C'est pourquoi, pour qu'il y ait gouvernance démocratique, il faut que les citoyens puissent exprimer leurs propres intérêts à la lumière de ceux d'autrui, considérés comme également justifiés. Ils agissent en faveur de ce qu'ils perçoivent comme le bien commun, qui représente davantage qu'une somme d'intérêts privés. Ces relations horizontales faites de confiance et de processus de communication, de différends et d'efforts de compréhension font d'une multitude d'individus isolés «un peuple», non pas au sens d'une communauté fermée définie par des normes et une culture communes, mais d'une pluralité communicante de citoyens.

43. Dans les processus de communication publique, sous condition d'une reconnaissance réciproque, les citoyens peuvent aussi constituer des partis s'affrontant pour le pouvoir, formulant de nouvelles propositions quant aux politiques et aux élus, jouant le rôle d'intermédiaires entre représentants et représentés et encourageant la communication publique entre citoyens.

44. Cette conception de la démocratie représentative est devenue le principe fondamental régissant l'organisation d'une gouvernance permanente dans les Etats modernes, ainsi que la première source de légitimité. La réalité de la démocratie représentative est cependant loin d'être parfaite, tant dans sa dimension verticale qu'horizontale. Aussi cet aspect fondamental de la représentation démocratique est-il consacré dans d'autres structures et processus, comme la prise de décision par les citoyens dans le cadre de référendums ou d'initiatives, la participation d'associations à un schéma pluraliste ou corporatiste d'intermédiation de défense d'intérêts, divers modes de surveillance par les médias de l'élaboration des politiques, des organismes scientifiques et organisations privées ou internationales, des institutions et procédures conçues pour contrôler les dirigeants par des systèmes d'équilibre des pouvoirs, des décisions de justice, ainsi que d'autres sources de légitimité définies par les experts ou par le législateur. Cependant, bien que tous ces éléments puissent favoriser la réactivité et la responsabilité des gouvernants envers les citoyens, ils ne peuvent jamais les remplacer.

45. On prétend que l'échec de la démocratie en Europe est dû à deux raisons principales: d'une part, les relations entre les représentants et les citoyens sont plutôt limitées et se caractérisent par des asymétries de l'information; d'autre part, des spécialistes maintiennent que l'Europe se composant de nations établies de longue date, il n'y existe aucun «*demos*» (peuple). Ce second aspect pourrait justifier l'instauration d'un système fédéral destiné à rassembler de multiples «*demos*» (peuples). En fait, il existe déjà de vieilles démocraties dont l'Etat comprend de nombreuses nations différentes et de nombreux *demos* (Belgique, Canada, Suisse). Ces démocraties et Etats multinationaux pourraient démontrer qu'un *demos*, en tant que fondement et source de pouvoir dans une démocratie, peut aussi être constitué de différents *demos*, et qu'il peut même exister en dehors du schéma où tous les citoyens partagent la même histoire, la même langue ou la même identité culturelle.

46. Comme le montre l'expérience dans ces fédérations, dans une démocratie multinationale qui fonctionne, les citoyens peuvent avoir de multiples attachements aux niveaux national, régional et local. Ces attachements ne sont pas donnés mais résultent de la pratique politique et de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques, qui peuvent être assez différentes. En Suisse, la démocratie directe a contribué à combler le fossé linguistique et culturel entre les parties du pays. En Belgique, la décentralisation a entraîné la dissolution des partis nationaux, mais les organisations de partenaires sociaux et leur coopération pragmatique dans le domaine de la politique sociale maintiennent la cohésion du pays. Au Canada, des décennies de débats publics sur la constitution ont fait comprendre aux citoyens et aux responsables politiques des différentes provinces que la diversité était plutôt un avantage qu'une charge pour un Etat démocratique. Par conséquent, nous avons toutes les raisons de penser que la dualité du peuple en tant que *demos* européen et que *demos* national n'est pas un fardeau, mais enrichit plutôt la démocratie.

25. Nadia Urbiniati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago: University of Chicago Press, 2006.

47. Néanmoins, on reproche au fédéralisme d'aggraver deux problèmes fondamentaux: premièrement, il éloigne les citoyens du pouvoir parce que les pouvoirs sont délégués aux institutions européennes; deuxièmement, il fait obstacle à ce que les citoyens jouissent d'une reconnaissance égale en donnant la préséance à la représentation des gouvernements ou des nations. En effet, l'enjeu d'un fédéralisme démocratique est de préserver un juste équilibre des pouvoirs. De plus, dans une fédération multinationale rassemblant de multiples *demoi*, il convient d'adapter le concept de représentation à une structure à plusieurs niveaux. Pourtant, un ordre fédéral instaure des conditions favorables à l'enrichissement de la démocratie représentative par de nouveaux éléments.

4. Fédéralisme démocratique: garanties pour un équilibre fédéral des pouvoirs

48. Un gouvernement démocratique crée du pouvoir et, en même temps, limite le pouvoir des représentants élus. Le fédéralisme limite encore le pouvoir des gouvernements démocratiques. Cependant, on a souvent avancé qu'en raison de mécanismes intrinsèques de centralisation, une Europe fédérale serait menacée par l'intégration à outrance, et nombre de ceux qui dénoncent ce risque maintiennent que l'intégration européenne est d'ores et déjà allée trop loin pour ce qui est d'un juste transfert de pouvoirs des Etats-nations. Ces arguments vont dans le sens des débats qui animent des Etats fédéraux comme les Etats-Unis ou l'Allemagne, où les tendances centralistes l'emportent effectivement. D'aucuns prétendent qu'une Europe fédérale manque des forces d'intégration qui permettraient la cohésion de l'union²⁶. Ils font souvent référence à des fédérations qui ont échoué comme l'ancienne Yougoslavie ou l'URSS aujourd'hui dissoute. Or, dans les fédérations démocratiques, il existe des pouvoirs susceptibles de compenser toute centralisation excessive, tandis que les fédérations qui n'ont pas fonctionné manquaient souvent d'institutions démocratiques conçues pour gérer les conflits. Le fédéralisme démocratique met en place des institutions et des procédures permettant de maintenir un équilibre des pouvoirs.

49. Quoi qu'il en soit, un système fédéral a besoin de mécanismes d'intégration. Discuter des différences est précisément le meilleur moyen d'intégrer la diversité. En ce sens, la démocratie directe suisse contribue essentiellement à l'intégration d'un Etat très divers et décentralisé mais néanmoins intégré.

50. En effet, le fédéralisme n'implique pas de ne faire qu'une de diverses entités politiques, aussi décentralisée soit-elle. Il suppose au contraire de conserver ce qui est séparé, les *demoi*, malgré tout ce qui est commun. Le fédéralisme ne signifie donc pas plus d'Europe et moins d'Etats-nations. Il n'est pas non plus simplement synonyme de gouvernement décentralisé. C'est au contraire un mode d'organisation aussi ancien que la société humaine, et qui est plus compatible avec l'existence de nombreux *demoi* que d'un seul *demos*²⁷. C'est un système politique qui requiert un équilibre constant entre intégration et différenciation.

51. D'un point de vue comparatif, aucun système politique susceptible d'organiser l'Union européenne ne promet d'éviter les risques d'une trop grande décentralisation ou intégration ou d'une différenciation trop importante pouvant conduire à la désintégration. En effet, les autres modèles précités, qui pourraient gérer l'interdépendance entre Etats-nations, ne sont pas moins exposés à ces risques et probablement plus instables que le modèle fédéral, bien que les conséquences d'un échec soient différentes.

52. Dans une situation où des Etats interdépendants fonctionnent dans un système de type anarchique, aucune adaptation mutuelle ne peut garantir que les difficultés ou divergences communes entre les juridictions nationales se résoudront si aucun gouvernement hégémonique ne vient prendre les rênes. Toutefois, un déséquilibre des pouvoirs peut amener, par une décision unilatérale, à avoir recours à la force pour résoudre les conflits. L'échec d'une politique intergouvernementale peut aboutir à un «terrain de jeu» anarchique pour les Etats-nations souverains si des blocages persistants conduisent à la dissolution d'une gouvernance fondée sur des traités.

53. Un ordre fédéral est lui aussi notoirement instable²⁸ et exposé aux tendances centralistes ou, dans le cas de conflits non réglés, à une désintégration aboutissant à une structure intergouvernementale. Cependant, contrairement aux deux autres types d'ordres, l'équilibre d'un ordre fédéral peut être maintenu par

26. Pour une bonne vue d'ensemble, voir le volume édité par Eppler et Scheller (note 3 *supra*).

27. Kalypso Nicolaïdis, *Our European Demoicracy: Is this Constitution a third way for Europe?*, in Kalypso Nicolaïdis et Stephen Weatherill (éds), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series, Oxford University Press, automne 2003. Dans cet article, le Professeur Nicolaïdis suggère que la Constitution devrait avoir été assez hardie pour présenter l'Union européenne comme une union fédérale et non comme un Etat fédéral, et ainsi, «ne pas jeter le bébé fédéral avec l'eau du bain».

28. Voir: William H. Riker, *Federalism. Origins, Operation, Significance*, Boston/Toronto: Little Brown & Co, 1964; Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, Olga Shvetsova, *Designing Federalism*, New York: Cambridge University Press, 2004.

des garanties institutionnelles s'opposant à la centralisation excessive et à la désintégration, alors qu'un système intergouvernemental repose sur l'engagement des gouvernements, dont chacun est en mesure de brandir la menace de son retrait.

54. La possibilité de moduler le degré de centralisation et de décentralisation, inexistante dans d'autres ordres politiques, est la principale cause de l'instabilité des ordres fédéraux: à tous les niveaux, les décideurs politiques ne se contentent pas de traiter de questions politiques, mais se disputent également le pouvoir. En règle générale, c'est le pouvoir exécutif qui prend part à cette lutte et qui peut tirer profit de la gouvernance à divers niveaux. C'est pourquoi l'instabilité peut également être préjudiciable à la démocratie. D'un autre côté, démocratiser le fédéralisme contribue à stabiliser l'équilibre entre centralisation et décentralisation ou entre unité et diversité, à condition de renforcer la démocratie aux différents niveaux.

55. L'enjeu d'une Europe fédérale est de parvenir à équilibrer les pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement. La quête permanente d'équilibre et l'existence de mécanismes de correction des déséquilibres sont une condition fondamentale. C'est pourquoi le fédéralisme a besoin d'un système de «garanties»²⁹.

5. Enseignements à tirer, pour l'Europe, des expériences fédérales

56. La recherche comparative montre que différents systèmes fédéraux mettent en place différentes institutions et combinent différentes procédures pour remédier aux déséquilibres. Certains tirent leur légitimité de sources non démocratiques, d'autres contribuent à la démocratisation de la gouvernance fédérale.

57. La plupart des systèmes fédéraux ont créé des cours constitutionnelles pour sauvegarder l'équilibre fédéral³⁰. La solution allemande, qui a influencé la discussion sur le Traité constitutionnel de l'Union européenne, se fonde sur une énumération précise des pouvoirs établis dans la Constitution. En outre, la Loi fondamentale allemande inclut le principe de subsidiarité en tant que norme juridique. Par conséquent, les actions en justice devant la Cour constitutionnelle fédérale se sont révélées être le principal mécanisme de sauvegarde d'un équilibre des pouvoirs, bien que les gouvernements des *Länder* puissent en principe défendre leurs pouvoirs en rejetant la législation fédérale au *Bundesrat*. Même si les décisions sur l'attribution de compétences sont de nature politique, l'Allemagne préconise qu'elles soient dépolitisées et prises par les autorités judiciaires.

58. La Cour européenne de justice (CEJ) exerce une fonction similaire au sein de l'Union européenne. Contrairement à la Cour allemande, elle contribue à «l'intégration par la loi»³¹, en renforçant ainsi le pouvoir de l'Union par rapport aux Etats membres. En Allemagne, des décisions de justice peuvent être révisées par des amendements constitutionnels. Etant donné la nécessité d'un accord unanime des Etats membres pour modifier les traités, ce système est beaucoup plus difficile à envisager au sein de l'Union européenne.

59. Aux Etats-Unis, la Cour suprême dispose de pouvoirs tout aussi importants. Contrairement à ceux de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, les juges sont choisis, entre autres critères, en fonction de leurs opinions politiques. Aussi leurs décisions sont-elles influencées par une logique politique, ce qui est admis pour ce qui concerne les décisions à caractère constitutionnel. De ce fait, la Cour fait désormais partie de la politique du pouvoir dans le fédéralisme américain.

60. Parmi les mécanismes destinés à préserver un équilibre des pouvoirs, il convient de mentionner le référendum constitutionnel appliqué en Suisse. Il est cependant bon de noter que la démocratie directe dans ce pays fonctionne plus ou moins dans des conditions propres à la Suisse (absence de cour constitutionnelle fédérale, manque de transparence et d'égalité financières, relation incomplète entre démocratie et droits de l'homme). Il faut bien comprendre que ces insuffisances sont la conséquence des particularités suisses et ne doivent pas être imputées au principe de démocratie directe, qui devrait beaucoup mieux fonctionner dans l'intérêt des citoyens.

61. Dans l'Union européenne, l'accord unanime de tous les Etats membres est exigé pour des modifications fondamentales, ce qui serait probablement impossible à obtenir dans un référendum européen aujourd'hui. Notamment, les accords entre exécutifs qui préparent les modifications au Traité, souvent

29. Jenna Bednar, *A Robust Federation*, New York: Cambridge University Press, 2009.

30. Gerald Baier, *Courts and Federalism*, Vancouver, Toronto: UBC Press, 2006; Nicolas Arony, John Kincaid (éds.), *Courts in Federalism*, Oxford: Oxford University Press, courant 2014.

31. Joseph H. Weiler, *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998.

proposés par des groupes d'intérêt, augmentent la centralisation du pouvoir. Par conséquent, une autre procédure de modification constitutionnelle en Europe contribuerait probablement à un meilleur équilibre des pouvoirs³².

62. En Suisse fédérale, les révisions constitutionnelles sont effectuées par la double majorité des citoyens et des cantons, qui sont encore considérés dans la Fédération suisse comme des «Etats». Ce système nécessite une loyauté mutuelle au sein de la société, solidement bâtie et pourtant toujours menacée, qu'il nous faut encore établir dans l'Union européenne. Je suis néanmoins convaincu que les décisions constitutionnelles fondamentales peuvent être prises par la majorité des citoyens et des Etats européens, et que les perdants accepteraient leur défaite s'ils avaient l'occasion d'appartenir à une nouvelle majorité dans le cadre d'un autre référendum constitutionnel européen qui ne tarderait pas à arriver. Comme nous l'enseignent les expériences suisses, la probabilité d'obtenir un résultat positif à un référendum constitutionnel peut être accrue par une intense consultation des organisations de la société civile de différents secteurs.

63. Les spécialistes comparant les systèmes fédéraux conviennent que les constitutions et les cours constitutionnelles ne peuvent garantir un équilibre des pouvoirs entre les divers échelons de gouvernement. A cet égard, le mécanisme de contrôle de la subsidiarité, instauré par le Traité de Lisbonne, a récemment retenu l'attention³³. En effet, cette procédure se fonde sur l'hypothèse que la subsidiarité est un principe politique. En conséquence, les parlements nationaux sont chargés de s'assurer que ce principe est pris en compte.

64. L'efficacité des mécanismes de contrôle de la subsidiarité ne doit pas être surestimée, dans la mesure où elle exige une coordination des interventions des parlements nationaux. A ce jour, ils ont empêché le vote par le Conseil et le Parlement européen d'une seule directive proposée par la Commission. Certaines expériences ne sont pourtant pas décevantes. En outre, grâce au contrôle de l'attribution de compétences effectué par les institutions élues des Etats membres, ces décisions constitutionnelles se sont démocratisées.

65. Un autre moyen de préserver un équilibre des pouvoirs, également appliqué dans d'autres fédérations, a été inventé au Canada: il donne aux échelons de gouvernement inférieurs le droit de «ne pas opter» pour des décisions uniformes. Ce choix permet aux parlements des unités constitutives de contrer des tendances centralisatrices. Dans les fédérations multinationales, ce mécanisme peut menacer l'équilibre fédéral et provoquer des appels à la sécession, comme on peut l'observer en Espagne. Dans ce pays, les communautés autonomes peuvent obliger le gouvernement central à négocier sur la décentralisation des pouvoirs. Cette disposition constitutionnelle visant à protéger les communautés autonomes historiques a favorisé la compétition pour le pouvoir, ce qui a menacé d'affaiblir le gouvernement central. Les partis politiques du centre étaient divisés et incapables de s'entendre sur une réforme constitutionnelle fédérale et la Cour constitutionnelle a dû intervenir pour mettre fin à ce cercle vicieux.

66. Cette expérience montre que les dispositifs institutionnels protégeant les unités constitutives d'une fédération doivent être complétés par des mécanismes permettant de maintenir la cohésion fédérale, comme une constitution et une cour constitutionnelle ou, de manière sans doute plus efficace, le droit de veto d'un parlement fédéral. En Allemagne, un amendement constitutionnel datant de 2006 a mis en œuvre un tel mécanisme, mais limité à très peu de compétences législatives. Dans certains domaines législatifs parallèles, les *Länder* peuvent, dans des conditions bien précises, déroger à une loi fédérale tant que le corps législatif fédéral ne l'a pas révisée.

67. Les garanties peuvent être plus ou moins efficaces. Cela dépend des caractéristiques de la fédération et des problèmes constitutionnels particuliers rencontrés. Nous pouvons également distinguer les garanties fondées sur la loi et les décisions de justice de celles qui s'appuient sur des décisions politiques prises par les

32. Concrètement, le passage entre l'Union européenne du Traité de Lisbonne et une nouvelle communauté européenne fédérale pourrait se faire par le moyen suivant: une convention, prévue par le Traité de Lisbonne, élaborerait un nouvel article du traité, permettant par exemple à cinq millions d'Européens de demander la mise en place d'un processus d'élaboration d'une constitution – la proposition pourrait être soumise à un référendum européen lors duquel les citoyens de l'Union voteraient à la double majorité: en cas de résultat favorable, les Européens éliraient un grand Conseil constitutionnel européen composé de 200 membres. Un tel article devrait être ratifié par l'ensemble des Etats membres. Le Conseil constitutionnel européen pourrait élaborer en trois ou quatre ans, en s'appuyant sur de nombreuses consultations publiques, un projet de constitution qui serait une nouvelle fois soumis par référendum à tous les Européens et qui ne succéderait au Traité de Lisbonne qu'une fois approuvé à la double majorité des citoyens européens et des Etats membres. Les Etats qui refuseraient la constitution seraient autorisés à quitter la nouvelle communauté européenne.

33. Ian Cooper, A «Virtual Third Chamber» for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon, *West European Politics* 35 (3), 2012, p. 441-65. Viera Knutelská, Cooperation among National Parliaments: An Effective Contribution to EU Legitimation?, in: Ben Crum and John Erik Fossum (éds.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics – The European Union and Beyond*, Colchester: ECPR Press, 2013, p. 33-49.

parlements. Non seulement ces dernières sont conformes à la nature politique de la question, mais elles contribuent également à la légitimité démocratique d'un ordre fédéral. Au sein de l'Union européenne, c'est en particulier le mécanisme de contrôle de la subsidiarité qu'il convient de renforcer dans le «système de garanties»³⁴.

68. Les institutions et procédures stabilisant l'équilibre fédéral mobilisent des forces compensatrices contre une «migration» involontaire des pouvoirs. Dans le même temps, elles contraignent les décideurs politiques à expliquer comment ils entendent user de leurs pouvoirs. Dans les procédures mises en place pour décider de l'attribution des compétences, il convient de fixer des normes relatives à l'élaboration des politiques. De la sorte, les conflits concernant l'attribution des pouvoirs ressortent clairement et les processus destinés à régler ces conflits se transforment en délibérations sur la manière dont les politiques sont conçues aux différents échelons.

69. Dès lors, un système de garanties dans l'Europe fédérale qui incite les décideurs politiques à justifier leurs revendications et leurs décisions repose sur des instances de suivi. Celles-ci sont particulièrement utiles pour défendre la démocratie dans des contextes transnationaux³⁵. Ainsi, tout en œuvrant à maintenir un équilibre des pouvoirs entre les divers niveaux de gouvernement, le système de garanties contribue à renforcer l'obligation des gouvernements de rendre des comptes à leurs parlements et à leurs citoyens.

70. Un ordre fédéral est menacé par l'instabilité, laquelle lui confère paradoxalement l'avantage de la flexibilité. Les règles constitutionnelles ne définissent jamais l'attribution des compétences dans le moindre détail. Les décideurs politiques peuvent dans une très large mesure choisir entre différents cadres politiques. Ceux-ci peuvent être élaborés par l'union ou laissés aux échelons de gouvernement inférieurs, et l'attribution des compétences en matière d'élaboration des politiques permet souvent une «autonomie du pouvoir» ou un «partage du pouvoir». Le partage du pouvoir, qui serait davantage la norme que l'exception dans une Europe fédérale (comme dans d'autres systèmes fédéraux), peut être appliqué de différentes façons et selon divers modes et à plusieurs niveaux de gouvernance.

71. Afin de coordonner les politiques entre divers niveaux et juridictions, une adaptation mutuelle entre gouvernements rivaux (concours de meilleures pratiques), des négociations intergouvernementales en vue d'accords volontaires, et une gouvernance commune (fondée sur des accords contraignants) peuvent constituer d'autres modes d'élaboration des politiques. Quoi qu'il en soit, le fédéralisme est un système politique dynamique et variable qui offre différentes options de gestion des missions.³⁶

72. Comme indiqué ci-dessus, l'attribution des compétences et le mode de gouvernance influent sur l'élaboration des politiques. C'est pourquoi les décisions «constitutionnelles» portant sur les règles en matière d'élaboration des politiques et de choix politiques pour des missions spécifiques sont étroitement liées, bien qu'il faille les différencier d'un point de vue normatif. Ce plus large éventail de choix offert par un ordre fédéral contribue à une démocratie vibrante. Il peut néanmoins surcharger les processus d'élaboration des politiques par des problèmes constitutionnels. Un système fédéral stable requiert un juste équilibre entre ce qui est défini dans une constitution et ce qui est laissé à l'appréciation des décideurs politiques concernant la souplesse d'ajustement de la constitution fédérale. Le défi consiste à déterminer quelle est la rigidité voulue et à accorder suffisamment de souplesse par des procédures visant un usage optimal de cette souplesse³⁷. Il s'agit là pour l'Union européenne d'un point décisif à régler pour assurer, en prévision des difficultés relatives à la révision de ses traités, le bon fonctionnement d'une Europe fédérale.

73. Une fédération équilibrée peut être prémunie contre la centralisation et la désintégration par des garanties efficaces. Outre la Cour constitutionnelle, les institutions et les processus démocratiques constituent ces garanties. Par conséquent, seule la démocratie peut permettre le bon fonctionnement du fédéralisme, entendu comme un système politique capable de surmonter les conflits dans des sociétés multinationales et plurielles telles qu'elles existent en Europe.

34. Bednar, *A Robust Federation* (note 29 *supra*).

35. John Keane, *The Life and Death of Democracy*, Londres: Simon and Schuster, 2009, p. 585-836.

36. Martin Landau, *Federalism, Redundancy, and System Reliability*, *Publius* 3(3), 1973, p. 173-96; Kalypso Nicolaïdis, Conclusion: The Federal Vision Beyond the Federal State, in Kalypso Nicolaïdis and Robert Howse (éds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 443-84.

37. Arthur Benz, Balancing Rigidity and Flexibility: Constitutional Change in Federal Systems, *West European Politics*, 36(4), 2013, p. 726-49.

74. En organisant le pluralisme à partir du principe de subsidiarité et en divisant – et par là même, en limitant – les pouvoirs dans un système équilibré à plusieurs niveaux, une fédération crée des conditions indispensables à la démocratie. Pourtant, le fédéralisme n'est pas démocratique en soi. Il convient de relever trois défis: 1) une fédération européenne doit intégrer à la fois les citoyens en tant qu'Européens, mais aussi en tant que citoyens nationaux; 2) elle doit parvenir à un équilibre horizontal des pouvoirs et des possibilités entre les membres de la fédération sans mettre la diversité en péril; et 3) elle doit garantir l'efficacité de l'élaboration des politiques en dépit de la complexité d'une gouvernance à plusieurs niveaux.

75. La démocratie renforce les systèmes fédéraux de deux façons: d'une part, elle crée les conditions nécessaires à la limitation des pouvoirs de manière stable; d'autre part, elle peut fournir des procédures favorisant l'intégration dans des sociétés divisées.

76. Pour donner quelques exemples, au Canada, le système fédéral de parti a eu un effet intégrateur. En outre, c'est la mise en place d'un processus d'élaboration de la Constitution reposant sur le débat public qui a contribué à l'intégration de cette société très diverse. Dernier point mais non le moindre, mentionnons le fait que des démocraties parlementaires provinciales fortes se sont développées pour contrer un type de fédéralisme susceptible de limiter la décentralisation et de mener à la simple exécution de décisions prises à un échelon centralisé.

77. Depuis les années 1970, la Belgique a connu six grandes réformes de son système fédéral, faisant de ce pays l'un des Etats les plus décentralisés. Les partis politiques ont aussi subi l'influence de cette décentralisation et n'existent, jusqu'à présent, qu'à titre de partis régionaux. Bien que l'équilibre fédéral paraisse globalement plus précaire qu'au Canada, on observe, en Belgique, des facteurs qui maintiennent l'équilibre fédéral, notamment l'Etat providence, le système de partenariat social ainsi que l'esprit de consensus qui caractérise les gouvernements fédéraux belges.

78. En Suisse, pays considéré encore par beaucoup comme un Etat fédéral multiculturel ou multinational bien qu'il se qualifie lui-même de «Confédération», la démocratie directe ainsi que la société civile, renforcée par ses éléments participatifs, maintiennent la cohésion de la Fédération suisse pourtant très diverse. Les mécanismes de démocratie directe, selon lesquels une double majorité de citoyens et de cantons est nécessaire pour qu'une loi fédérale soit adoptée, et qui renforcent la légitimité, contribuent aussi au respect de l'autonomie des cantons et de la structure décentralisée de la Fédération.

6. La démocratie fédérale dans une Europe multinationale

79. Pour ce qui est d'une union politique européenne, d'aucuns soutiennent que la démocratie est vouée à l'échec en raison de l'absence d'un *demos* européen, c'est-à-dire d'une communauté de citoyens qui, avec l'aide des médias, des partis et des groupes d'intérêts, sont capables de réfléchir et de revoir leur opinion sur les politiques publiques à la lumière d'avis exprimés par autrui³⁸. Dans sa décision sur le Traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a considéré que la légitimité démocratique doit continuer d'être fondée sur l'obligation de rendre des comptes devant les parlements nationaux et pas seulement sur les pouvoirs exercés par le Parlement européen³⁹. C'est pourquoi la Cour qualifie l'Union européenne de «*Staatenverbund*», une association d'Etats particulière combinant des éléments fédéraux et confédéraux.

80. Bien qu'elle ne plaide pas en faveur d'un retour à l'Etat-nation, le raisonnement de la cour sur la démocratie peut être exploité par les défenseurs d'une renationalisation. Néanmoins, la «thèse de l'absence de *demos*» se révèle peu convaincante si l'on conçoit l'Union européenne comme un ordre fédéral qui englobe de multiples «*demos*». La «*démocratie*» se définit comme une union de peuples compris à la fois comme des Etats et comme des citoyens⁴⁰. L'Union européenne constitue à vrai dire un double système de représentation démocratique des citoyens. Associés dans un *demos* européen par les liens comparativement ténus d'une population multilingue, les citoyens sont directement représentés au Parlement européen. Les *demos* nationaux sont représentés par des membres du Conseil responsables devant leurs parlements

38. Par exemple Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, *Juristenzeitung* 50, 1995, p. 581-91; Peter Graf Kielmansegg, Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs et Beate Kohler-Koch (éds.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske et Budrich, 2003, p. 49-83.

39. Affaire *Traité de Lisbonne* (2009), BVerfGE 2 BvE 2/08, paragraphes 271, 277 et 278, www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.

40. Kalypso Nicolaïdis, European Demoī-cracy and its Crisis, *Journal of Common Market Studies* 51, (2) 2012, p. 351-369; Jan-Werner Müller, The Promise of Demoī-cracy: Diversity and Domination in the European Public Order, in Jürgen Neyer and Antje Wiener (éds.), *The Political Theory of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 187-205; Francis Cheneval et Frank Schimmelfennig, The Case for demoī-cracy, *Journal of Common Market Studies* 51, (2) 2013, p. 334-350.

nationaux. Eu égard à la ténuité des liens unissant les citoyens européens, cette deuxième structure de représentation indirecte complète nécessairement la représentation au Parlement européen, alors que la représentation directe des citoyens européens dans ce même Parlement témoigne du niveau atteint par l'intégration sociétale et politique en Europe.

81. La représentation de *demos* par un pouvoir exécutif obligé de rendre des comptes constitue un type particulier de «gouvernance collégiale»⁴¹. Dans l'Union européenne, cette obligation engage les membres du Conseil envers leurs circonscriptions mais ils sont en fait responsables devant les majorités parlementaires nationales. La structure verticale de la représentation existe donc bel et bien. Bien que la Commission européenne fournisse tous les documents, l'asymétrie de l'information en faveur du pouvoir exécutif pourrait certainement réduire l'influence des parlements nationaux.

82. Cependant, le véritable problème de cette représentation indirecte a trait à sa structure horizontale. Si les parlements se laissent guider par des intérêts purement nationaux, soit les membres du Conseil se trouvent empêchés de conclure un accord juste, soit ils décident sans tenir compte de l'avis de leurs parlements, qui n'ont alors d'autre choix que d'accepter ou de ratifier. Le premier cas de figure a été décrit comme le «piège de la décision commune»⁴², alors que le second est comparé à une constellation dont le débat a lieu au niveau des Etats fédéraux sous le terme de «fédéralisme exécutif».

83. En conséquence, tout comme les citoyens ont besoin de réfléchir à leurs opinions personnelles à la lumière de celles de leurs concitoyens, les parlements nationaux doivent analyser leurs prises de position politiques par rapport à celles d'autres parlements, si la représentation indirecte des *demos* devait contribuer à définir un bien commun en matière de gouvernance européenne (dimension horizontale de la représentation).

84. De fait, le Traité de Lisbonne a introduit le concept de relations interparlementaires et prend ainsi en compte la dimension horizontale de la *démocratie*. En outre, grâce au mécanisme de contrôle de la subsidiarité, il a mis en place une procédure qui peut favoriser ces relations. Afin de faire entendre leur voix, les parlements nationaux doivent coordonner leurs opinions, et ils ont commencé à communiquer sur les questions de politique. En outre, ils ont créé la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), qui réunit régulièrement les membres des commissions des affaires européennes des parlements nationaux. Des conférences des commissions spécialisées ou des visites entre délégations parlementaires viennent s'ajouter à cette structure horizontale des relations interparlementaires.

85. Jusqu'à présent, les relations interparlementaires sont plutôt fragmentées et ne constituent toujours pas un forum public adapté où les représentants de multiples *demos* en Europe communiquent sur les politiques et les questions constitutionnelles. Par ailleurs, la crise de l'euro a nui aux relations interparlementaires multilatérales naissantes et a donné lieu à des relations bilatérales⁴³. Pourtant, les parlements des Etats membres ne sont pas les seuls concernés. Si une fédération européenne est considérée comme un système politique ouvert à géométrie variable et dont certains espaces se recoupent partiellement, les assemblées parlementaires d'autres organisations européennes peuvent participer à la formation d'un espace public interparlementaire. Parmi ces assemblées, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe bénéficie sans nul doute d'un statut particulier, pour des raisons historiques et eu égard à ses fonctions et au champ d'action de ses membres.

7. Aperçu d'une réforme fédérale pour une Europe plus inclusive et une démocratie plus solide

86. Ce fondement horizontal d'une fédération européenne doit encore être développé plus avant. Il convient cependant d'en faire un élément décisif d'une fédération démocratique. Par conséquent, au lieu de rechercher l'idéal des citoyens européens, une Europe fédérale devrait être fondée sur un public transnational de députés représentant les *demos* nationaux. Il s'agit là d'un complément nécessaire à l'espace public de débat mis en place par le Parlement européen

87. Ainsi, l'Europe est et restera un continent composé de différentes nations. Si celles-ci doivent contribuer à résoudre des problèmes communs en matière de gouvernance européenne, elles doivent être traitées sur un pied d'égalité. A première vue, l'égalité entre nations semble plaider en faveur d'un ordre intergouvernemental. Pourtant, la réalité politique en matière de gouvernance intergouvernementale répond

41. Thomas O. Hueglin, Comparing federalisms: variations or distinct models?, in Arthur Benz and Jörg Broschek (éds.) *Federal Dynamics*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 43.

42. Fritz W. Scharpf, The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration* 66 (3), 1988, p. 239-78.

43. Arthur Benz, An Asymmetric Two-level Game. Parliaments in the Euro Crisis, in: Ben Crum and John Erik Fossum (éds.), *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics*, Colchester: ECPR Press, 2013, p. 125-40.

rarement à cette exigence. Le pouvoir de négociation présente généralement une grande hétérogénéité. En revanche, un ordre fédéral permet de corriger les inégalités entre pays en protégeant chaque société distincte, en définissant les droits des minorités et en équilibrant les pouvoirs dans les relations horizontales entre gouvernements des Etats membres. Il crée ainsi un équilibre entre égalité et diversité.

88. La diversité peut justifier une répartition asymétrique des compétences entre les divers niveaux, le degré de centralisation ou de partage des pouvoirs variant entre les différents territoires («géométrie variable»). Dans la théorie du fédéralisme, des unités fonctionnelles qui se chevauchent (comme la zone euro ou l'espace Schengen) sont considérées comme une bonne réponse aux intérêts et capacités particuliers des Etats membres⁴⁴. Elles ne contredisent ni n'édulcorent l'idée d'une Europe fédérale.

89. Comme l'a révélé la crise de l'euro, le déséquilibre des pouvoirs effectifs entre les Etats membres plonge ses racines dans les disparités économiques. A long terme, une fédération peut être menacée par des divisions économiques et sociales, même si les règles régissant la prise de décisions protègent les Etats membres ou les minorités de taille modeste. En fonction de la volonté et des capacités des Etats membres, une Europe fédérale peut permettre de réduire ces déséquilibres économiques par diverses mesures.

90. Cela ne signifie pas non plus qu'il devrait y avoir – en plus des fonds structurels – une péréquation au niveau européen, ni qu'une Europe fédérale implique la centralisation des pouvoirs budgétaires. Cependant, étant donnée l'interdépendance économique des diverses économies nationales et régionales, un ordre politique de l'Union européenne ne devrait pas exclure de prendre des mesures pour réduire les inégalités économiques graves, d'autant moins que ces disparités pourraient se révéler préjudiciables à tous les Etats membres. La renationalisation de l'Europe exclurait donc certaines options politiques qu'il convient de prendre en compte et d'examiner avec soin. Même partielle, la renationalisation est assimilable à un refus de solidarité.

91. Dans les sociétés pluralistes, les décisions politiques ne peuvent se justifier comme étant «la panacée»⁴⁵. Par conséquent, la gouvernance démocratique ne vise jamais le bien commun, mais plutôt un bien commun considéré comme tel par une majorité des citoyens et accepté par tous à condition qu'il puisse être réévalué. La politique démocratique doit offrir des solutions de remplacement, à la fois en ce qui concerne les détenteurs de pouvoirs et les politiques mises en œuvre. L'apprentissage politique, indispensable à un ordre démocratique, permet de concevoir d'autres solutions. Ceci vaut encore davantage pour une fédération multinationale.

92. En principe, un ordre fédéral offre un plus large choix entre des politiques différentes en répartissant les pouvoirs entre les différents niveaux. Toutefois, ces pouvoirs peuvent être partagés, et de nombreuses politiques doivent être coordonnées entre les différents niveaux ou gouvernements. Ainsi, la gouvernance à plusieurs niveaux donne lieu à une prise de décisions en commun qui réduit les choix au plus petit dénominateur commun des intérêts défendus par les différents gouvernements, et qui associe généralement les pouvoirs exécutifs et limite l'obligation de rendre compte aux parlements. Dans le pire des cas, la gouvernance tombe dans le «piège de la décision commune», c'est-à-dire qu'elle n'autorise que des changements marginaux des politiques existantes. Pourtant, si les dirigeants politiques ne fournissent aucune solution de rechange, la technocratie règne, une gouvernance élitiste s'instaure, ou c'est la pression des contraintes qui justifie les décisions. Certes, aucun ordre politique ne peut empêcher ces formes de pouvoir de faire obstacle à la démocratie, en particulier en cas de crise, mais un ordre complexe à plusieurs niveaux peut paraître particulièrement à même de renforcer les structures exécutives et de réduire les choix.

93. Toutefois, des dispositions en faveur de l'autonomisation des parlements, ainsi que l'existence de lieux d'échanges pour des relations parlementaires à plusieurs niveaux, peuvent justement empêcher la montée d'un fédéralisme exécutif ou éviter le piège des décisions communes, comme mentionné ci-dessus. En outre, la division multiple des pouvoirs étant propice à une plus grande multiplicité des solutions dans un ordre fédéral, une limitation des choix est moins probable que dans des systèmes politiques où le pouvoir est concentré. Si le dispositif institutionnel est approprié, le fédéralisme permet notamment d'élaborer des politiques expérimentales et d'innover sur le plan politique.

94. Dans un ordre fédéral, l'apprentissage politique est consolidé par le haut et peut venir de la base. Dans les deux variantes, l'interaction entre les gouvernements centraux et décentralisés dans un ordre fédéral non centralisé est décisive.

44. Bruno S. Frey, European unification: a new proposal, *Constitutional Political Economy* 24, 2012, p. 285-294; Bruno S. Frey and Reiner Eichenberger, *The New Democratic Federalism for Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

45. Peter Graf Kielmansegg, *Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat*, Baden-Baden: Nomos, p. 11-37.

95. L'apprentissage par la base peut être stimulé par la concurrence entre gouvernements⁴⁶. En affirmant fournir à leurs citoyens les meilleurs biens ou services publics, les gouvernements sont incités à renchérir sur les propositions politiques des partis d'opposition et les politiques mises en œuvre par d'autres gouvernements. La concurrence entre juridictions peut favoriser l'innovation et la diffusion de politiques novatrices dans d'autres juridictions. En règle générale, c'est dans un ordre fédéral où le gouvernement central organise l'échange d'informations qu'un tel processus d'innovation et de diffusion est le plus efficace.

96. La «méthode ouverte de coordination» introduite par la Commission européenne visait à créer un tel processus d'apprentissage compétitif de la politique⁴⁷. Dans la pratique, elle a pâti de la réticence des Etats membres à fournir les informations nécessaires dans les domaines politiques où l'Union européenne n'a pas le pouvoir de légiférer.

97. L'apprentissage encouragé par le niveau supérieur est possible si le gouvernement fédéral permet d'expérimenter de nouvelles politiques dans les Etats membres⁴⁸. Le gouvernement peut sélectionner un Etat pour mettre en œuvre une nouvelle politique afin d'en tester les effets, ou pousser des gouvernements sélectionnés à se mettre en concurrence pour dégager les meilleures pratiques dans un domaine donné. Alors que l'Union européenne évite les politiques expérimentales au sens premier du terme, elle a recours à la deuxième stratégie pour mettre en œuvre les fonds structurels.

98. Il importe de souligner que les systèmes fédéraux peuvent également réduire les possibilités d'apprentissage politique, non seulement en raison de la nécessité d'aboutir à des compromis entre les gouvernements engagés dans la prise de décision commune, mais aussi d'un déséquilibre économique empêchant une concurrence loyale en matière de bonnes pratiques. L'apprentissage politique exige que les décideurs et les citoyens acceptent la différence entre les politiques formulées dans les Etats membres, mais aussi que tous les Etats membres aient une chance égale de découvrir et de mettre en œuvre des pratiques innovantes.

8. Fédéralisme et options de démocratisation

99. Comme il est dit plus haut, la démocratie est le fruit d'efforts permanents; c'est un processus sans fin dont on ne peut jamais attendre la perfection. C'est pour cette raison que les chercheurs insistent sur la nécessité d'une démocratisation continue au sein des démocraties. La démocratisation implique de réduire les imperfections de la démocratie tout en sachant que l'on n'atteindra jamais la perfection. Elle est aussi synonyme de transformation et d'amélioration des systèmes politiques existant aux niveaux local, régional et national ainsi que de création de nouveaux échelons démocratiques au niveau transnational, qu'il soit européen ou mondial.

100. Une fédération démocratique – qui suppose freins et contrepoids et relations verticales et horizontales à différents niveaux – ne peut jamais atteindre un équilibre optimal. Elle oblige les acteurs à s'adapter à de nouvelles configurations et à apprendre en permanence à trouver de nouvelles solutions aux conflits. Cette dynamique s'inscrit dans le processus de démocratisation en cours. Les débats sur le rôle des parlements ou sur la subsidiarité et l'autonomie des échelons de moindre niveau sont des signes de ce processus.

101. En outre, un ordre fédéral a l'avantage d'ouvrir différents points d'accès à la participation des citoyens et des associations, et permet d'appliquer divers éléments renforçant la structure de base de la démocratie représentative. Les différents niveaux de gouvernement constituent également des espaces d'expérimentation pour différents modèles de démocratisation:

- Dans la plupart des fédérations démocratiques, les gouvernements régionaux et locaux offrent de nombreuses possibilités en matière de participation des citoyens, d'initiatives citoyennes ou de référendums, même s'ils jouent un rôle plus restreint au niveau central. Au sein de l'Union européenne, des suggestions relatives à des référendums à l'échelle européenne peuvent être problématiques en

46. Wolfgang Kerber et Martina Eckardt, Policy Learning in Europe: The «Open Method of Coordination» and Laboratory Federalism, *Journal of European Public Policy* 14 (2), 2007, p. 227-47; Pierre Salmon, Assigning powers in the European Union in the light of yardstick competition among governments, in: Manfred J. Holler, et al. (éds.), *European Governance*, Tübingen: Mohr-Siebeck, 2003, p. 197-216.

47. Arthur Benz, Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?, *European Law Journal* 13 (4), 2007, p. 505-22.

48. Jenna Bednar, Nudging Federalism toward Productive Experimentation, *Regional and Federal Studies*, 21 (4), 2011, p. 503-521.

raison de la communication publique déficiente dans une structure multinationale⁴⁹, mais les Etats membres organisent de temps à autre des référendums sur les modifications des traités (obligatoires en Irlande et consultatifs dans d'autres Etats membres).

- Des groupes d'intérêt privés ont accès aux différents niveaux de pouvoir. Ils sont confrontés à la difficulté consistant à coordonner leurs opinions en tentant d'imposer une politique donnée. Cependant, une structure fédérale leur permet également d'exprimer les divers intérêts de leurs membres, en particulier s'ils sont divisés selon des clivages nationaux. La répartition des compétences entre les niveaux crée davantage de canaux de communication entre groupes d'intérêts privés et gouvernements, mais ceux-ci sont aussi en mesure de se protéger contre les pressions de puissantes associations en coordonnant leurs positions par une prise de décision commune⁵⁰. Les structures fédérales contribuent ainsi à l'équilibre des pouvoirs entre gouvernements et groupes d'intérêt privés, ainsi qu'entre intérêts organisés.
- Une organisation fédérale comprend de nombreuses organisations de contrôle du pouvoir exécutif. Les gouvernements, aux différents niveaux, observent comment les autres gouvernements utilisent leurs compétences. En outre, les tribunaux jouent un rôle particulier en tant qu'arbitres entre les gouvernements. Cependant, les systèmes fédéraux attirent de plus en plus d'organismes privés d'évaluation et d'analyse comparative des politiques des différents gouvernements. Bien que cette «surveillance» consiste principalement dans l'analyse et la comparaison des échelons de gouvernement de moindre niveau, elle utilise des normes générales de bonne gouvernance acceptées dans la fédération comme points de référence. Elle permet ainsi d'analyser indirectement si les politiques centrales sont réalistes et la manière dont elles sont concrètement mises en œuvre.

9. Conclusions

102. Sans ignorer les signes de déficits démocratiques dans l'actuel ordre à plusieurs niveaux de l'Europe, il y a de bonnes raisons de faire valoir qu'une démocratie fédérale européenne pourrait être plus efficace, démocratique et stable qu'une Europe (de la coopération ou de la concurrence) d'Etats-nations ou qu'un Etat européen. L'idée du fédéralisme ne justifie pas nécessairement des appels à plus d'intégration et n'implique pas non plus une plus forte décentralisation ou renationalisation. Elle peut cependant fournir un cadre conceptuel pour la constitution et le maintien d'un système politique territorialement différencié et adapté aux diverses économies et sociétés de l'Union européenne d'aujourd'hui.

103. Le fédéralisme suppose une approche pragmatique de la politique. Comme la démocratie, il ne promet pas un système politique parfait. Visant des objectifs contradictoires, il nécessite une réflexion et une révision permanente des structures et des politiques. Par conséquent, il met l'accent sur les processus d'apprentissage de la politique et de la flexibilité constitutionnelle afin d'équilibrer les pouvoirs et les ressources. En lieu et place d'un débat idéologique, le concept d'une démocratie fédérale européenne oriente la discussion vers des questions pratiques. Sans prétendre présenter une liste complète et détaillée des suggestions, l'implication pratique et les défis actuels d'une démocratie fédérale européenne peuvent se résumer comme suit:

- Le concept de démocratie fédérale européenne implique que l'intégration n'est pas un processus à sens unique vers une union sans cesse plus étroite. Par conséquent, la recherche permanente d'un équilibre des pouvoirs entre les institutions et les modes de gouvernance européens et nationaux à plusieurs niveaux est une condition indispensable. Ce processus d'équilibrage doit être institutionnalisé comme il se doit, afin de permettre une révision de l'attribution actuelle des compétences et de vérifier l'exercice des pouvoirs.
- Le fédéralisme appelle la variété, non seulement entre les niveaux et les juridictions, mais aussi dans les degrés d'intégration des différents territoires. Une fédération, qui n'est pas un Etat fédéral, se caractérise par des dispositifs politiques de gouvernance à plusieurs niveaux, à la portée territoriale

49. Heidrun Abromeit a débattu des conditions des référendums européens et suggéré comme solutions pratiques de remplacement des référendums sectoriels et régionaux; Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-state Polity*, New York: Berghahn Books, 1998; Heidrun Abromeit, Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, *Politische Vierteljahresschrift*, 39 (1), 1998, p. 80-90.

50. Edgar Grande, Das Paradox der Schwäche. Forschungspolitik und die Einflußlogik europäischer Politikverflechtung, in: Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch (éds.), *Europäische Integration* (Opladen: Leske e Budrich, 1^{ère} éd.), 1996, p. 373-99.

variable, par des organisations territoriales dont les activités se chevauchent dans l'espace européen, et par divers types de partenariats avec les pays voisins. Cette variété exprime le pluralisme de l'Europe et constitue ainsi un fondement de la démocratie.

- Dans une fédération démocratique, les processus visant à vérifier les pouvoirs et à en revoir la répartition doivent inclure les institutions parlementaires aux niveaux européen et national.
- En ce qui concerne la révision des pouvoirs, le droit d'entreprendre des changements et de créer des espaces de négociations n'est pas moins important que le droit de décider. Par conséquent, les procédures de modification des traités pourraient être reconsidérées. A cet effet, un dialogue interparlementaire (suggéré par le Parlement européen en tant que processus pré-législatif) pourrait donner plus de poids à la voix des parlements nationaux que les procédures actuelles. En outre, des évaluations régulières de l'«état de la démocratie fédérale européenne» peuvent contribuer à la recherche d'un équilibre fédéral, mission que peut probablement remplir l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
- Des politiques expérimentales peuvent renforcer la dynamique des structures de pouvoir dans une démocratie fédérale européenne. Elles doivent cependant suivre des règles guidant et limitant la flexibilité.
- En ce qui concerne la vérification de l'exercice des pouvoirs, le «système de garanties» en vigueur, qui combine des mécanismes judiciaires et politico-démocratiques, pourrait être développé plus avant, en mettant l'accent sur les contrôles de subsidiarité par les parlements nationaux.
- Les modes de gouvernance à plusieurs niveaux pratiqués en Europe devraient dans la mesure du possible préserver l'autonomie des niveaux inférieurs. Ils devraient en outre soutenir l'apprentissage politique en permettant et en favorisant une variation décentralisée et une évaluation comparative des politiques, dans un cadre de normes et de procédures définies au niveau européen. Une démocratie fédérale européenne devrait utiliser toute la gamme des anciens (législation) et des nouveaux (comme la Méthode ouverte de coordination (MOC)) modes de gouvernance développés par l'Union européenne au cours des dernières décennies.
- L'obligation du pouvoir exécutif de rendre compte aux parlements est indispensable à la gouvernance à plusieurs niveaux. Un système de vérification et de révision de l'équilibre du pouvoir par les parlements peut conduire à mieux faire respecter cette obligation si les résultats de l'évaluation sont soumis à la délibération publique au sein des parlements.
- Les relations interparlementaires horizontales existant dans une *démocratie* fédérale pourraient être stabilisées et étendues. Elles constituent un élément décisif d'un contrôle de subsidiarité et d'une gouvernance efficaces.
- La structure différenciée d'une fédération permet de combiner la démocratie représentative avec d'autres éléments d'une démocratie directe et associative (ou participative), ainsi que des fonctions de contrôle. Ceux-ci doivent être utilisés dans un processus continu de démocratisation d'une démocratie fédérale, qui ne peut s'achever par un schéma institutionnel fixe mais doit poursuivre les politiques expérimentales en cours.

104. Ces conclusions provisoires découlent du concept d'une démocratie fédérale européenne. Tant que le concept de fédéralisme crée des malentendus, le raisonnement conduisant à une approche pragmatique n'est pas probant. Par conséquent, un dialogue sur la signification du fédéralisme et la manière dont il s'applique à l'Europe devrait viser à combler les écarts entre les définitions, dus à la diversité de ses racines historiques.