

Pour information → 2^{ème} réunion
DG IV

(N.D.L.T: la mention "T.L." indique qu'il s'agit d'une traduction libre)

Note préparée par la 2^{ème} chambre néerlandaise pour
La CEE entre le fédéralisme et le confédéralisme COSAC - la Haye

Fédération - confédération: définition

Fédération et confédération sont toutes deux caractérisées par un transfert de souveraineté à un organe central.

Une confédération est une forme de coopération entre Etats souverains, par laquelle ces Etats collaborent en vue de défendre des intérêts communs, généralement dans le domaine de la défense et de la politique extérieure. La République des Provinces Unies (1568-1795), la Confédération du Rhin (1806-1813), la Confédération germanique (1815-1866) et les Etats-Unis d'Amérique entre 1777 et 1787 constituent des exemples de cette forme d'organisation.

Une fédération est une forme de coopération entre Etats fédérés ayant transféré l'intégralité de leur souveraineté à un organe central. Cette interprétation est cependant contestée par la jurisprudence. Dans l'affaire *McCulloch contre Maryland*, la Cour Suprême des Etats-Unis a statué comme suit: "En Amérique, les pouvoirs de souveraineté sont divisés entre le gouvernement de l'Union et ceux des Etats. Ils sont tous souverains, chacun pour les matières ressortissant à sa compétence. (T.L.)"

La souveraineté ne constitue dès lors pas un bon critère permettant d'établir la distinction entre Etat fédéral et Etat confédéral, puisque tout dépend de ce que recouvre cette notion. Si l'on retient l'acception qui lui est conférée en droit des gens (pouvoir de l'instance suprême seule habilitée à intervenir sur la scène internationale), les Etats confédérés n'en sont pas non plus investis.

Il semble plus opportun de rechercher la distinction entre fédération et confédération dans le fonctionnement du pouvoir des organes centraux de l'Etat (con)fédéral. Au sein d'un Etat confédéral, le pouvoir des organes centraux s'exerce sur les Etats de l'Union, tandis qu'au sein d'un Etat fédéral, les organes centraux peuvent exercer directement leur pouvoir sur les citoyens individuels, tout dépendant bien entendu de l'étendue des pouvoirs dévolus aux organes centraux.

La dévolution des pouvoirs aux organes centraux varie sensiblement d'un Etat fédéral à l'autre. A titre d'exemple, la structure fédérale et la répartition de compétences entre pouvoir central et entités fédérées seront étudiées dans deux cas: la République Fédérale d'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique. Enfin, sur la base de cette description, la constellation institutionnelle actuelle et future de la CEE, ainsi que la position occupée en son sein par les Etats membres, seront examinées plus avant.

République fédérale d'Allemagne

Constitution fédérale

Le texte de la Constitution instaurant un Etat fédéral composé de onze entités fédérées (Bundesrepublik) a été adopté en mai 1949 par l'Assemblée constituante des représentants des Etats fédérés (Länder) allemands qui avaient été occupés par les Alliés. Après avoir été soumise aux Parlements des Etats fédérés (Landtag), cette Constitution est entrée en vigueur le 24 mai 1949. Conformément à l'article 23 de la Constitution, prévoyant la possibilité, pour d'autres régions, d'adhérer à la République fédérale, les cinq Etats de l'ex-RDA, qui avaient cessé d'exister en qualité de Länder en 1952, adhérèrent à la RFA le 3^e octobre 1990. Outre l'énumération des droits fondamentaux, cette Constitution formule également les règles relatives à l'organisation de la structure fédérale de la RFA et au fonctionnement des organes fédéraux. Les normes et principes constitutionnels priment le droit des Etats fédéral et fédérés. La Cour constitutionnelle (Bundesverfassungsgericht), dont les membres sont élus par le Bundestag et le Bundesrat, est chargée, entre autres, de vérifier la constitutionnalité du droit des Etats fédéral et fédérés.

Mode de gouvernement de l'Etat fédéral

La représentation de l'Union est constituée d'un Bundestag, dont les membres sont élus directement au scrutin à la fois proportionnel (sur la base d'une liste déposée au niveau des Länder) et personnel (au niveau des districts), et d'un Bundesrat, composé de membres des gouvernements des Etats fédérés. Selon l'importance de sa population, chaque Land dispose de minimum trois et maximum cinq représentants au sein du Bundesrat.

Les principales compétences du Bundestag sont la désignation du Chancelier (chef du gouvernement) et le contrôle du gouvernement fédéral. Tant le Chancelier que les ministres sont responsables devant le Bundestag, qui est également le principal organe législatif du pays. Dans de nombreux cas, l'accord du Bundesrat est cependant requis. Outre le Bundestag, le Bundesrat et le gouvernement fédéral ont également le droit d'initiative sur le plan législatif. En cas de dissension entre les deux Assemblées à propos d'une proposition de loi, une commission de conciliation (Vermittlungsausschuss) composée de onze membres du Bundesrat (un par Etat fédéré) et de onze membres du Bundestag est chargée de chercher un compromis.

Le Président de la République est désigné, pour une période de cinq ans, par une Bundesversammlung de délégués du Bundestag et d'un nombre égal de membres désignés par les Parlements locaux. Outre les compétences protocolaires dévolues à tout chef d'Etat, les pouvoirs politiques du Président de la République Fédérale sont insignifiants, voire inexistantes.

Mode de gouvernement des Etats fédérés

Peu après la fin de la seconde guerre mondiale, une Constitution a été élaborée par des Assemblées constituantes réunies dans les différents Etats fédérés. Les dispositions de ces Constitutions contraires à la Constitution fédérale, sont nulles. C'est, *ainsi par exemple*, ~~les~~ des dispositions socio-économiques, ~~sont souvent écartées~~.

survent le cas

Les Constitutions ont été soumises à la population

Etats fédérés ont cependant toujours le pouvoir d'organiser certains aspects de la vie sociale (par exemple, en matière de culture et d'enseignement) sur la base des prescriptions constitutionnelles. A l'exception de celui de la Bavière, les Parlements des Etats fédérés sont constitués d'une seule Chambre, le Landtag. L'organisation des rapports entre Parlement et gouvernement fédérés est partout sensiblement identique. Cependant, la position occupée par le ministre-président (chef du gouvernement fédéré) varie d'un Land à l'autre: tantôt il exerce les mêmes fonctions que le Chancelier fédéral (qui nomme et destitue ses ministres), tantôt il est primus inter pares au sein d'un cabinet qui décide à la majorité des voix. La plupart des Etats fédérés ont une Cour constitutionnelle exerçant diverses compétences.

Rapports entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés

La Constitution garantit la structure fédérale de la RFA. Sur le plan formel, les Etats fédérés ont un pouvoir législatif dans tous les domaines qui ne sont pas réservés par la Constitution à l'Etat central. La Constitution énumère les compétences exclusives de l'Union, parmi lesquelles on peut citer les relations extérieures, la défense, la défense civile, la nationalité et la politique monétaire. Pour le surplus, elle énumère des compétences pour lesquelles tant l'Union que les Etats fédérés sont compétents (par exemple, en matière de droit pénal, d'aide sociale, de droit du travail, de protection de l'environnement), matières pour lesquelles l'Union est compétente dans la mesure où cela se justifie pour des raisons d'efficacité, d'uniformité ou de défense d'intérêts communs.

Dans la pratique, cette construction, basée sur l'existence de pouvoirs législatifs concurrents, se traduit par la compétence exclusive de l'Union. Par ailleurs, l'Union est également compétente en matière de législation-cadre (réglementations globales à compléter par la législation des Etats fédérés). En réalité, le pouvoir législatif des Etats fédérés est réduit aux domaines de la culture, du droit de police et du droit communal. En ce qui concerne l'administration, les compétences des Etats fédérés sont cependant plus vastes que celles de l'Etat fédéral, dont la compétence à ce niveau se limite aux domaines décrits par la Constitution (administration du département des relations extérieures, administration des contributions, chemins de fer, forces armées, surveillance frontalière, etc.). Les Etats fédérés ont le droit de lever des impôts. De plus, une partie des impôts perçus par l'Etat fédéral (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA) est retournée aux Etats fédérés.

Au cours des années, le processus de centralisation de l'Etat fédéral a entraîné l'affaiblissement de l'autonomie des Etats fédérés. En fait, on peut parler de "fédéralisme centralisé". Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Etats fédérés peuvent cependant influencer la législation nationale, mais la politique partisane détermine de plus en plus l'attitude de cet organe représentatif. Sur le plan administratif également, l'Union est parvenue à dominer les Etats fédérés. C'est ainsi que par l'octroi conditionnel de subsides, l'Union a la possibilité de diriger l'exécution de nombreux travaux publics dans les Etats fédérés.

Etats-Unis

Constitution

Après la création, en 1777, par les treize anciennes colonies britanniques établies sur la Côte Est de l'Amérique du Nord, d'une Confédération fondée sur les Articles of Confederation, la Convention de Philadelphie adopta, en 1787, la Constitution of the United States of America. La dizaine d'amendements insérés dans la Constitution en 1791 énumère les droits fondamentaux des citoyens. La Constitution est non seulement la loi fondamentale fédérale, mais constitue également un traité entre Etats qui cèdent une partie de leurs compétences souveraines à la Fédération. Le dixième amendement est libellé comme suit: "Les compétences qui ne sont pas transférées aux Etats-Unis par la Constitution et qui ne sont pas exclues par les Etats, sont réservées respectivement aux Etats ou aux citoyens" (T.L.). En d'autres termes, l'énumération des compétences fédérales est limitative. C'est ainsi que les Etats fédérés ont le pouvoir de déterminer eux-mêmes leur régime politique, leur droit civil ainsi que leur système pénal.

Mode de gouvernement fédéral

La séparation des pouvoirs est un des principes de base de la Constitution: non seulement entre Fédération et Etats fédérés, mais également entre les trois pouvoirs fédéraux. Le pouvoir législatif est exercé au niveau fédéral par le Congress of the United States. Le Congrès est composé de deux Chambres: la Chambre des Représentants et le Sénat. Le nombre de membres de la Chambre des Représentants est déterminé par le ^{taux} de population des différents Etats. Pour garantir ~~la~~ ^{l'égalité} de principe des différents Etats, et ce, indépendamment de leur superficie ou de leur taux de population, chaque Etat élit deux sénateurs. Le Sénat est plus prestigieux que la Chambre des Représentants puisqu'il est seul compétent en matière de ratification des traités (à une majorité des deux tiers) et que la nomination des hauts fonctionnaires doit être antériorisée par lui. Les membres des deux Chambres peuvent déposer des propositions de loi. Si, à la suite d'amendements, le texte de la proposition de loi n'est plus identique dans les deux Chambres, une commission, composée de membres des deux Chambres, doit chercher un compromis sur un texte uniforme. *Le Congrès est également compétent en matière budgétaire.*

Le Président, qui est à la fois chef d'Etat et de gouvernement, est, aux termes de la Constitution, le chef de l'administration, de la politique extérieure et des forces armées. Le Président et les ministres nommés par lui ne sont pas responsables devant le Congrès. Il dispose, en ce qui concerne les lois adoptées par le Congrès, d'un droit de veto qui peut être annulé à la majorité des deux tiers dans les deux Chambres.

De plus, la séparation rigoureuse entre pouvoir législatif et exécutif s'est affaiblie en raison de l'importance croissante des deux partis traditionnels (les Républicains et les Démocrates). Le Congrès fait de plus en plus usage de son droit d'initiative et budgétaire en vue de contrôler l'administration et tente, par des auditions, d'obtenir des informations relatives à des ~~enquêtes~~ ^{enquêtes} ~~commisses~~ ^{commisses} par le pouvoir exécutif.

Relations entre l'Union et les Etats

Au cours des deux siècles écoulés, le pouvoir fédéral s'est accru au détriment de celui des Etats. Cette évolution s'explique par l'élargissement de la fédération (de treize Etats à cinquante), les nouveaux Etats naissant généralement par l'extension du territoire de la fédération existante.

La progression considérable de l'immigration n'est pas étrangère à ce phénomène. Les immigrants se considéraient, en effet, davantage comme citoyens de l'Union à l'égard de laquelle ils témoignaient de davantage de loyauté qu'à l'égard des Etats. A l'exception de la guerre civile entre Etats confédérés et Etats fédérés, il n'y a donc pas, entre Etats, de conflits à connotation ethnique ou nationaliste.

Enfin, la prépondérance du pouvoir fédéral s'est accrue parce que, depuis la crise économique des années trente, les programmes publics mis sur pied par les Etats ont été financés dans une large mesure au moyen de fonds fédéraux.

Les Communautés européennes et le fédéralisme

L'Union européenne

Depuis sa création, en 1958, la Communauté économique européenne est davantage qu'un Etat confédéral, sans pour autant être devenue un Etat fédéral. Sur la base d'une série de compétences transférées à la CEE par ses Etats membres, notamment sur le plan économique (politique en matière de concurrence, régulation du marché et politique commerciale), la Communauté européenne pourrait être considérée comme un Etat fédéral. Cependant, dans la plupart des domaines, les décisions sont prises sur une base intergouvernementale dans une structure institutionnelle confédérale.

Dès avant l'adoption du Traité de Rome, il a été question de la création d'une fédération européenne et référé à la notion d'Union européenne. Le préambule du Traité de Rome formule, entre autres objectifs, la création des bases favorisant l'existence de liens toujours plus étroits entre les peuples européens. Dans le Préambule de l'Acte européen de 1986, la création d'une Union européenne est également reprise comme objectif. A cet égard, il est significatif que l'expression "Europe des Peuples" ait été remplacée, dans l'Acte européen, par l'expression "Europe des Etats".

A ce jour, la définition de l'Union européenne et le contenu d'une telle Union ne font toujours pas l'objet d'un consensus. Cependant, l'idée que l'Union européenne doit former une nouvelle structure institutionnelle dans le sens d'une intégration plus poussée, pour laquelle les trois communautés existantes (la CECA, la CEE et l'EURATOM) constituent un cadre trop étroit, semble recueillir l'unanimité. Au sein de l'Union européenne, l'acquis communautaire devrait être lié à l'acquis politique: l'UPE, l'UME et d'autres formes de coopération (non réglées par les Traités) entre Etats membres. Dans la perspective la plus large, le Traité d'Union européenne devrait devenir une Constitution pour une Europe fédérale, basée sur des procédures de prise de décision efficaces et démocratiques et la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Union contre fédération

Lors du Conseil européen qui s'est tenu en juin 1990 à Dublin, les chefs de gouvernement de la CEE ont décidé de convoquer en décembre 1990 deux conférences intergouvernementales (CIG) consacrées respectivement à l'Union politique (UPE) et à l'Union monétaire et économique (UME), et ce, dans le but de transformer les relations entre Etats membres dans leur ensemble en une Union européenne disposant des moyens d'action nécessaires. Les travaux de ces CIG devaient être organisés de manière à ce que les Etats membres puissent ratifier les résultats avant 1992.

En l'état actuel des choses, le Traité d'Union devrait essentiellement comporter des dispositions modifiant les traités fondateurs des trois Communautés européennes (et, en particulier, le Traité de création de la Communauté économique européenne), complété par des dispositions relatives, d'une part, à la politique extérieurs et de défense commune et, d'autre part, à la coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice.

Le texte consolidé du Traité de l'Union soumis le 18 juin 1991 aux délégations auprès des CIG par la présidence luxembourgeoise reprend également certaines "dispositions communautaires".

L'article A de ces dispositions communautaires commence de la manière suivante: "par le présent Traité, les parties signataires constituent ensemble une Union" (T.L.), mais s'achève comme suit: "Le présent Traité constitue un nouveau pas dans la voie de la réalisation progressive d'une Union à vocation fédérale" (T.L.). La création de l'Union par le consentement des Etats membres signataires du Traité ne signifie nullement l'avènement d'une fédération, mais ne constitue qu'une étape sur la voie de l'objectif final: "une Union à vocation fédérale". L'article A exprime donc une nouvelle fois la volonté d'aboutir à terme à la création d'une fédération.

Conformément aux propositions de la présidence luxembourgeoise, le traité CEE dans sa forme modifiée élargira le champ des compétences communautaires. La politique extérieure et de défense, ainsi que la coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice en demeurent cependant exclues. Or, c'est précisément sur ces terrains qu'au sein d'une fédération, les compétences du pouvoir central sont les plus larges.

Par ailleurs, la scission des dossiers (UPE et UME) comporte un risque de stagnation des travaux de la CIG sur l'UPE, alors qu'au sein de la CIG, sur l'UME, des accords peuvent être conclus à propos de la politique monétaire centrale et de la coordination au niveau communautaire de la politique économique. Dans la pratique, ces décisions peuvent entraîner un transfert de compétences à la Communauté ~~qui~~ ^{et} que l'autonomie politique des Etats membres dans les domaines macro-économique, social et fiscal ainsi qu'en matière de budget national pourraient se voir ~~de~~ ^{considérablement} réduites, en l'absence toutefois de toute structure politique fédérale. Dans ce cas, la réalité économique et fédérale ne coïnciderait pas avec la structure fédérale qui est, sur le papier, celle de la CEE, situation qui pourrait entraîner une limitation des compétences législatives effectives et des possibilités de contrôle démocratique efficace tant des Parlements nationaux que du Parlement européen.

Le projet de Traité d'Union ne prévoit pas de séparation entre les pouvoirs législatif et exécutif au niveau communautaire, le Conseil (en l'occurrence les Etats membres) restant le pouvoir législatif principal de la Communauté. La dévolution du pouvoir aux organes fédéraux par excellence de la Communauté (la Commission et le Parlement) n'est pas élargie de manière significative, puisqu'ils ne peuvent exercer leurs compétences que sur des terrains précis, définis par le Traité. Dès lors, après l'entrée en vigueur du Traité d'Union, la CEE sera plus qu'un Etat confédéral, mais certainement pas encore un Etat fédéral.