

LA CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE, MODÈLE HISTORIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Résumé: Après le rejet du Traité constitutionnel par les peuples français et néerlandais, les juristes européens s'interrogent. Quelle est la nature juridique de l'Union? Selon une première interprétation, les Communautés ne seraient tout au plus qu'une "Sainte Alliance" ressuscitée sous une forme laïque. A l'inverse et au terme d'une analyse plus précise des institutions communautaires, l'Union européenne incarnerait une nouvelle catégorie du droit public, qualifiée de Fédération d'Etats-nations. Cette nouvelle figure juridique qui se différencie de l'Etat et en particulier de l'Etat fédéral par l'absence de toute référence à l'idée de souveraineté rend compte de la situation juridique actuelle des Communautés. Mais, le défaut de cette interprétation est la rigueur de sa définition. Elle fige l'Union dans son évolution. Or, le juriste genevois, Pellegrino Rossi, fort de l'expérience de la Confédération helvétique avait déjà précisé depuis 1832 que le principe fédéral ne pouvait s'enfermer dans les limites d'une catégorie du droit public. La Fédération d'Etats-nations n'est qu'une étape, une évolution graduelle du lien fédéral à mi-chemin d'une Confédération et d'une forme fédérale plus avancée. L'expérience historique de la Suisse permet à l'Union de faire un état précis de son développement. Mais l'apport de la Suisse dépasse la seule mesure du stade d'évolution atteint par l'Union. Elle se situe au cœur même du fondement juridique des Communautés. En effet, les grands penseurs de l'Europe, Richard Coudenhove-Kalergie et Denis de Rougemont, ont fait de la Confédération helvétique l'archétype d'une future Union des pays européens. Leur pensée s'incarnera dans un projet de constitution le 6 mai 1951 élaboré au sein d'un comité désigné à cet effet par le Conseil de l'Europe. Ce projet de constitution est l'exact reflet de la Constitution helvétique. Ce texte n'a pas reçu de consécration juridique, mais le modèle suisse agira désormais sur les organes des Communautés européennes à la manière d'une matrice institutionnelle. Une simple comparaison de l'exécutif collégial des deux entités établit cette attraction grandissante du modèle helvétique sur le système directorial de l'Union.

*"La Suisse est née de l'Europe et en détient le secret"*¹. Jamais la sentence de Denis de Rougemont (1906-1985) n'a si bien traduit la réalité politique,

* Maître de conférence à la Faculté de droit de Paris XII.

¹ Denis de Rougemont, *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, (Hachette Paris 1965) Collection Poche Suisse, l'Age d'homme, Lausanne, 1989, p. 282.

juridique et surtout historique de l'indicible relation qui unit aujourd'hui la Confédération helvétique à cette société des Etats et des peuples que l'on appelle l'Union européenne. *A priori* rien ne semble relier la sage Helvétie à "ce monstre demi-né" que sont les Communautés européennes. Pourtant, sous les apparences de la dissemblance, la Suisse et l'Europe entretiennent une subtile correspondance, la plus intime qui soit, celle d'une filiation. Une filiation par l'esprit, *l'esprit fédéral*, qui anime les deux entités. Une filiation par la pensée, celle des pères fondateurs de l'Europe qui ont su trouver dans la Suisse "*le signe avant-coureur d'un avenir possible de l'Europe*"².

Au lendemain du rejet du traité constitutionnel par les peuples néerlandais et français, les réflexions sur la nature juridique de l'Union et des Communautés européennes semblent vouloir totalement occulter les deux aspects de cette filiation. La part de l'histoire pour les juristes du droit positif est souvent comptée. Elle se réduit dans le meilleur des cas à la portion congrue. Mais, selon la fameuse formule de Pellegrino Rossi (1787-1848), l'histoire est bien ici la clef du présent. Elle permet de préciser non seulement le stade de l'évolution atteint par l'Union européenne, mais aussi de comprendre les métamorphoses qui s'opèrent dans le cadre de ses institutions pour dessiner le visage à venir des Communautés. En négligeant l'approche historique quand elle ne la dénigre pas, la doctrine se prive du seul instrument de mesure de l'état de l'Union et de ses institutions.

Sans perspective historique véritable, les explications avancées par la doctrine contemporaine pour déterminer la catégorie juridique de rattachement de l'Union demeurent incomplètes. Elles ignorent l'étude que la Suisse avait déjà mise en œuvre et qui lui avait permis d'élucider l'évolution naturelle du lien fédéral dans le cadre d'une association d'états souverains. Mais, que l'on ne se méprenne pas, il n'existe pas de contradiction réelle entre l'analyse juridique du positiviste et la réflexion de l'historien, tous deux parviennent à la même conclusion, l'Union est bien une fédération d'Etats-nations. Seule la portée de la qualification diffère entre ces deux approches. C'est à ce degré que se situent, selon nous, les lacunes de l'analyse positiviste comme nous serons appelés à le voir dans une première partie.

Cependant, l'apport de la Suisse ne se réduit pas à un simple éclairage sur l'évolution que peut connaître une union d'Etats-nations. La Suisse occupe une place beaucoup plus importante dans la pensée des véritables pères fondateurs de l'Europe, Richard Coudenhove-Kalergi (1894-1972) et Denis de

² D. de Rougemont, *op. cit.*, p.17 "Mais dans le monde en mutation de cette seconde moitié du XX^{ème} siècle, la Suisse est-elle une survivance, ou bien le signe avant-coureur d'un avenir possible de l'Europe ?" Derrière la forme interrogative, l'auteur apportera la démonstration tout au long de son ouvrage de la seconde branche de l'alternative.

Rougemont. Ces auteurs ont pensé l'Europe à partir d'un modèle institutionnel, la Confédération helvétique. La raison de leur choix est simple. La Suisse présente une situation spécifique, qui correspond totalement aux contradictions que rencontrent les peuples et les Etats européens. En effet, les cantons, entités souveraines et égales, se sont unis malgré leurs différences de langues, de mœurs et d'usages. En outre, la Confédération helvétique diffère des confédérations américaines et allemandes qui se sont constituées pour la première, dans un cadre politique, linguistique et sociologique homogène et pour la seconde, sous l'impulsion d'un Etat prédominant, la Prusse. Partant, le modèle helvétique va devenir la référence culturelle, parfois consciente, souvent instinctive d'une Europe qui développe ses institutions dans un esprit conforme à sa matrice originale. Nous le verrons dans une deuxième partie.

I. Un état de l'Union à l'aune du *principal fédéral de Pellegrino Rossi*

L'état de l'Union européenne intrigue les publicistes. Qu'est-ce que l'Union et les Communautés européennes ? Un simple cadre politique de coopération interétatique ou tout au contraire une association d'Etats ayant dépassé le stade de la Confédération et qui s'est figé dans une nouvelle catégorie du droit public international, la Fédération d'Etats-nations. Le débat est ouvert entre les tenants de ces deux thèses contradictoires, mais il semble qu'aujourd'hui la seconde de ces théories l'emporte sur la première. L'analyse rigoureuse d'Olivier Beaud explique, en effet, le sens précis qu'il faut attacher à la qualification de Fédération d'Etats-nations (A). Cependant, cette argumentation, aussi juste soit-elle, présente un inconvénient de taille inhérent à sa dimension purement positiviste. La définition de la Fédération d'Etats-nations s'inscrit, en effet, dans un cadre exclusivement juridique hors de toute référence historique. Le grand juriste genevois Pellegrino Rossi avait pourtant démontré qu'une figure juridique ne pouvait se figer dans une catégorie précise parce qu'elle était en constante évolution et que la forme sous laquelle elle se présentait hier ne sera plus celle qu'elle revêtira demain. Dès lors, identifier une forme organique comme peut l'être une union d'Etats à une qualification définitive du droit public international correspond pour Pellegrino Rossi à la réalité d'un moment, mais non à une vérité définitive. La Fédération d'Etats-nations sera nécessairement appelée à évoluer et se transformer. Il ne s'agit que d'une question de temps (B).

A) L'Union, une fédération d'Etats-nations?

Au lendemain du rejet du traité constitutionnel, Paul Magnette se livrait à une analyse sans concession de l'état de l'Union³. Pour ce dernier, les Communautés européennes ne sont tout au plus qu'un cadre de coopération interétatique où règnent en maîtres les Etats souverains⁴. Depuis, leurs fondations, les Communautés n'auraient pas, selon lui, changé de visage. A ce titre, Paul Magnette considère que le jugement du Général de Gaulle est toujours d'actualité : "*Quand il rappelait que l'Europe était avant tout la chose des Etats et que la Commission et la Cour n'avaient de marge que celle que leur laissaient les gouvernements, le Général de Gaulle était plus proche de la réalité – l'évolution du régime européen, depuis lors ne lui a pas donné tort. L'Union européenne n'est pas un nouveau pouvoir extérieur aux Etats, c'est un nouveau théâtre des confrontations politiques européennes; ce n'est pas la substitution d'une gouvernance désincarnée à la politique, mais une nouvelle manière de faire de la politique entre Etats souverains*"⁵.

Cette réincarnation d'une "Sainte Alliance" des Etats européens sous une forme laïque n'aurait donc pour seul objet que d'être un cadre de coopération limité au domaine des échanges économiques⁶. Selon notre collègue, l'Union et les Communautés n'auraient jamais eu dans le passé⁷ et n'auront pas plus dans l'avenir, d'autre ambition que de maintenir cette coordination des politiques économiques entre Etats souverains⁸. L'auteur conclut logiquement cette

³ Paul Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Sciences Po, Gouvernances, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 2006.

⁴ P. Magnette, *op. cit.*, p. 32, "L'Union n'est pas tant un « pouvoir extérieur » qu'un cadre au sein duquel les gouvernements forment ensemble les politiques communes ; elle répond plus à une logique de négociation entre Etats que de délégation du pouvoir à un tiers".

⁵ P. Magnette, *op. cit.*, p. 14.

⁶ P. Magnette, *op. cit.*, p. 60 "Plutôt que de faire l'inventaire des « compétences » européennes, il peut être utile, pour mesurer la portée du processus d'europanisation, de raisonner *a contrario*, c'est-à-dire de rappeler qu'elles ne touchent qu'aux politiques publiques les plus récentes et laissent largement aux Etats la maîtrise de leurs terrains d'action traditionnelle. Des quatre dimensions essentielles de l'Etat contemporain (...) seule la dernière, celle qui concerne la régulation du marché, est véritablement europanisée. Les autres celles qui recouvrent le cœur historique de l'Etat (protection du territoire, formation et maintien de la nation, établissement et entretien de la vie démocratique), restent principalement nationales : les gouvernements prennent parfois exemple sur leurs voisins, ils coordonnent parfois leurs politiques au sein de l'Union, mais se gardent de transférer leurs pouvoirs aux institutions européennes".

⁷ P. Magnette, *op. cit.*, p. 108.

⁸ P. Magnette, *op. cit.*, p. 290 "Au vu de son histoire et de l'état présent des consciences, on peut penser que l'Union européenne n'est pas et n'a pas vocation à devenir quelque chose comme un Etat européen, qui se substituerait aux nations historiques".

démonstration par l'idée que l'Union présente désormais sa forme définitive : *"Ce trait essentiel du régime européen donne à penser que l'équilibre atteint dans la répartition des compétences entre l'Etat et l'Union est, lui aussi, stabilisé"*⁹.

En apparence, la position est claire et ne souffre aucune discussion. Cependant, Paul Magnette émaille sa conclusion de nombreuses réserves "... *l'intégration de l'Europe ne laisse pas indemnes les Etats et les nations qui la forment*"¹⁰ et un peu plus loin *"La construction de l'Europe civilise les relations entre les nations et dompte les Etats"*¹¹ ou encore *"La coexistence de l'Union et des nations produit des rivalités et des tensions, mais ces oppositions sont politiquement plus vertueuses qu'on ne le pense souvent"*¹². Ainsi, *in fine* Paul Magnette fait état d'une coexistence entre l'Union et les nations européennes. Est-ce à dire que l'Union et les Communautés disposeraient d'une existence qui leur serait propre, qui les distinguerait en tant qu'entités des Etats et des nations qui leur prêtent vie ? Paul Magnette ne le croit pas, mais la référence à la "coexistence" de l'Union et des nations rejoint la réalité politique, historique et institutionnelle qui caractérise une dualité d'entités en Europe.

Cette conclusion que réfute Paul Magnette¹³, deviendra cependant pour nombre de politiques et de juristes européens le point de départ d'une réflexion sur la nature juridique de l'Union. Il revint à Joschka Fischer d'ouvrir le large débat d'idées fondé sur le thème de la dualité d'entités entre l'Union et les Communautés d'une part et les Etats et les nations d'autre part. Dans son fameux discours prononcé le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt de Berlin, Joschka Fischer insiste, en effet, sur le concept de "Fédération" dans les termes suivants : *"L'élargissement rendra indispensable une réforme fondamentale des institutions européennes. Comment s'imaginer en effet un Conseil européen avec trente chefs d'Etat et de gouvernement? Trente présidences ? Combien de temps les réunions du Conseil dureront-elles dans ce cas? (...) Autant de questions auxquelles toutefois il existe une réponse toute simple : le passage de la confédération de l'Union à l'entière parlementarisation dans une fédération européenne que demandait déjà Robert Schuman il y a cinquante ans. Et cela ne veut pas dire moins qu'un Parlement européen et un gouvernement européen lui aussi, qui exercent effectivement le pouvoir légis-*

⁹ P. Magnette, *op. cit.*, p. 293.

¹⁰ P. Magnette, *op. cit.*, p. 291.

¹¹ P. Magnette, *op. cit.*, p. 292.

¹² P. Magnette, *ibid.*

¹³ *Infra* p. 8.

*latif et le pouvoir exécutif au sein de la Fédération. Cette Fédération devra se fonder sur un traité constitutionnel*¹⁴.

Le discours de Joschka Fischer devait inaugurer un débat passionné entre tenants et opposants du traité constitutionnel, clôt quelques années après par les fins de non-recevoir néerlandaise et française. Cependant, l'allocation de Joschka Fischer n'est pas aussi éloignée qu'elle semble le paraître de l'argumentation de Paul Magnette. L'ancien ministre allemand des Affaires étrangères décrit, en effet, l'Union et les Communautés comme une Confédération ce qui à tout prendre et si l'on s'en tient à une définition classique de cette catégorie du droit public revient à consacrer ni plus ni moins l'idée que les Communautés ne sont qu'une simple association d'Etats, étrangères à toute distinction entre l'entité ainsi constituée et les Etats membres. Dès lors, la véritable différence entre les argumentations en présence porte sur le concept même de Fédération et le rôle que lui confère Joschka Fischer, une finalité possible, mais aussi souhaitable pour l'Europe.

L'usage du terme *Föderation*¹⁵ (Fédération) et non du mot *Bundestaat*¹⁶ (Etat fédéral) signe une rupture dans la conception classique de "la relation historique entre Etat et fédération, qui se marque dans le vocable d'Etat fédéral"¹⁷ et dans la vision traditionnelle de l'évolution à venir d'une Union appelée à supplanter les Etats-nations. Cependant, Joschka Fischer continue à se référer à la classification académique pour qualifier l'état actuel de l'Union de *Staatenbund*¹⁸ (Confédération d'Etats). Comme nous le verrons cette épithète ne répond plus à la nature juridique réelle de l'Union et des Communautés européennes, mais elle souligne le désir chez l'homme d'Etat allemand de fustiger une association des peuples européens insuffisamment avancée sur la voie de l'intégration¹⁹.

¹⁴ Joschka Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, discours prononcé le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt de Berlin.

¹⁵ Deutsch-französisches und französisch-deutsches Rechtswörterbuch für jedermann von Gerhard Köbler unter Mitarbeit von Peter Winkler, Verlag Franz Vahlen, München, 1998, 2. Auflage, Wort "Föderation".

¹⁶ Deutsch-französisches, *op. cit.*, Wort "Bundesstaat".

¹⁷ Vlad Contantinesco, *Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations*, in *Une constitution pour l'Europe ?* sous la direction de Renaud Dehousse, Presses de Sciences Po, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2002, p. 135.

¹⁸ Deutsch-französisches, *op. cit.*, Wort "Staatenbund".

¹⁹ J. Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, "Une réglementation précise de la répartition des compétences entre la Fédération et les Etats-nations dans le cadre d'un traité constitutionnel devrait laisser à la Fédération les domaines de souveraineté essentiels et uniquement les questions demandant à être réglées impérativement au niveau européen, tandis que le reste demeurerait de la compétence des Etats-nations. Il en ressortirait une Fédération européenne élarguée et capable d'agir, pleinement souveraine quoique composée d'Etats-

Cependant, si Joschka Fischer marque par son discours une rupture, sa conception de la Fédération présente une contradiction majeure que révèle son exposé : "*Parachever l'intégration européenne n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'Etat-nation*"²⁰. En effet, la souveraineté ne peut pas se partager. Elle est par définition indivisible. Elle est une et absolue. Cette contradiction fondée sur l'idée de partage de souveraineté a été mise en évidence par Olivier Beaud qui rappelle le caractère antinomique des notions de souveraineté et de Fédération "... *la Fédération se caractérise par la coexistence de deux pouvoirs sur un même territoire. Dans ce cas, « la souveraineté au sens classique n'a pas de sens : divisé comme pouvoir, l'élément de l'absoluité qui est essentiel au concept de souveraineté, manque »*"²¹. Aussi s'interroge-t-il tout aussitôt "*Comment peut-on alors expliquer l'existence de cette double absurdité?*"²².

A cette question, Olivier Beaud répond qu'il existe bien "*une insoluble contradiction entre les notions de fédéralisme et de souveraineté*"²³, mais que la "*contradiction cesse de l'être si on la définit autrement et qu'on la qualifie d'opposition conceptuelle*"²⁴. En effet, précise-t-il, l'Etat et la Fédération sont deux entités différentes. La souveraineté caractérise le premier tandis que l'absence de souveraineté distingue la seconde²⁵. Dans ces conditions, la Fédération devient une forme politique originale, une nouvelle catégorie du droit international public qui est différente de l'Etat en ce sens qu'elle repose sur un partage constitutionnel de la puissance publique, lui-même assorti d'une garantie juridictionnelle²⁶. A ce partage des compétences et à ce

nations affirmés. En outre, une telle Fédération présenterait aussi l'avantage d'être palpable et compréhensible pour ses citoyens parce qu'elle aurait surmonté son déficit démocratique".

²⁰ J. Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*.

²¹ Olivier Beaud, *Fédéralisme et souveraineté Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération*, Revue du Droit Public, N°1 - 1998, pp. 87-88, "Ainsi, on peut encore soutenir aujourd'hui que, jugé du point de vue de la souveraineté, le fédéralisme apparaît comme une absurdité juridique. Mais la thèse inverse peut tout aussi bien être défendue, si l'on se place du point de vue du fédéralisme. Sous cet angle, c'est la souveraineté qui apparaît comme une absurdité juridique puisqu'elle se montre incapable de rendre compte de l'existence d'un fait irréductible : la Fédération se caractérise par la coexistence de deux pouvoirs sur un même territoire. Dans ce cas « la souveraineté au sens classique n'a pas de sens : divisé comme pouvoir, l'élément de l'absoluité qui est essentiel au concept de souveraineté, manque »".

²² O. Beaud, *op. cit.*, p. 88.

²³ O. Beaud, *ibid.*

²⁴ O. Beaud, *ibid.*

²⁵ O. Beaud, *op. cit.*, p. 89.

²⁶ O. Beaud, *op. cit.*, p. 107.

contrôle judiciaire vient s'ajouter la dualité du *demokratia*, caractérisée par l'existence d'une double citoyenneté : une citoyenneté de la Fédération, en vertu des droits politiques reconnus par la Constitution fédérative et une citoyenneté propre à chacune des entités fédérées, en vertu de leurs Constitutions particulières²⁷. Brevitatis causa, le droit public réunit dans le cadre de la Fédération, deux formes essentielles d'organisation politique, l'Union fédérative et les Etats-nations qui préservent leur réalité propre et assurent leur coexistence comme le préconisait Carl Schmitt (1888-1985)²⁸, Olivier Beaud donne ainsi une réponse précise à la question que posait Joschka Fischer "*Quo vadis Europa ?*"²⁹ et apporte surtout une définition plus cohérente de cette figure nouvelle du droit public, que les publicistes désignent sous la qualification de Fédération d'Etats-nations. Cependant, sans l'enseignement que nous dispense l'expérience de la Confédération helvétique, il nous serait aujourd'hui impossible de déterminer la portée véritable du concept de Fédération d'Etats-nations sur le chemin de la construction à venir de l'Europe.

B) La Fédération, une étape organique et graduelle du lien fédéral

"L'issue du dilemme entre confédération d'Etats et Etat fédéral est donc bien dans l'ouverture d'une tierce catégorie : *tertium datur !*"³⁰ s'exclame Vlad Contantinesco au vu de l'analyse d'Olivier Beaud. Tout en reconnaissant le caractère "*solidement argumenté*" de la démonstration, Vlad Contantinesco met en cause cette dernière au motif qu'elle esquiverait la difficulté, mais ne donne aucune raison qui étayerait sa critique³¹. Bien au contraire, Vlad Contantinesco précise que cette appréciation avait été donnée avant qu'il ne

²⁷ O. Beaud, *op. cit.*, p. 121.

²⁸ Carl Schmitt, *Théologie politique*, 1922, Gallimard, Paris 1988, p. 518 "L'essence de la Fédération réside dans le dualisme de l'existence politique, dans une combinaison d'association fédérative et d'unités politiques, d'un côté, et de persistance d'une pluralité d'unités politiques, distinctes de l'autre côté." O. Beaud, *op. cit.*, pp. 110-111 cite ce même passage.

²⁹ Joschka Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration "Quo vadis Europa ?* Telle est donc la question que nous pose une fois de plus l'histoire de notre continent".

³⁰ Vlad Contantinesco, *Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations ?*, *op. cit.*, p. 137.

³¹ V. Contantinesco, *op. cit.*, pp. 137-138, "La démonstration de l'auteur est séduisante autant que solidement argumentée et nourrie des meilleures références : pourquoi faut-il, cependant, qu'elle laisse l'impression d'un savant escamotage de la difficulté ? Il est en tout cas à craindre que la subtilité de la démonstration rende difficile l'explication politique de ce qu'il faudrait entendre désormais par fédération".

découvre l'analyse de Charles Leben parue postérieurement à son étude³² dans un article intitulé "*Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral*"³³. Charles Leben écrivait à propos de la Fédération d'Etats-nations "*Nous ne voyons pas comment, dans la théorie de l'Etat, on pourrait glisser un « nouvel animal » comportant tous les avantages juridiques et politiques de l'Etat fédéral tout en conservant la souveraineté pleine des « Etats-nation »*"³⁴. Charles Leben n'évite pas la confusion traditionnelle dénoncée par Olivier Beaud entre souveraineté, Etat et Fédération. Mais, tout en avouant que le concept de Fédération d'Etats-nations pourrait s'appliquer à la construction communautaire, Charles Leben conclut "*Cependant, et malgré tout, nous tenons à la vieille idée spinoziste que l'essence du cercle est irrémédiablement différente de celle du carré et tertium non datur*"³⁵. A la suite de cette assertion, Vlad Contantinesco déclare prendre position, pour ce qui le concerne, en faveur de la conception de la Fédération exposée par Olivier Beaud qui correspond "*à la réalité communautaire d'aujourd'hui*" dont il détaille les différents aspects³⁶.

Le concept de Fédération d'Etats-nations nous apparaît d'une parfaite logique si l'on s'en tient à l'analyse juridique d'Olivier Beaud et si l'on considère qu'à l'instar des autres formes du fédéralisme, cette nouvelle entité n'est pas une figure immuable du droit public. En effet, l'écueil pour une nouvelle théorie du droit est de croire que le modèle proposé est définitif et pur de tout mélange. Mais le droit n'est que le reflet de la vie politique, sociale et culturelle. Il est soumis, comme les êtres vivant aux mutations que lui impriment son propre cycle d'évolution et les contraintes de son milieu. Or, nous croyons déceler dans l'analyse des juristes du droit positif une mise en cause du principe d'évolution naturelle du lien fédéral. Si nous partageons entièrement l'opinion de ces auteurs d'une part, sur le caractère artificiel et erroné de la distinction juridique entre Confédération et Etat fédéral³⁷ et d'autre part, sur la

³² V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 141.

³³ Charles Leben, *Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral* in C. Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler, *What Kind of Constitution for what Polity ?*, Robert-Schuman Centre for Advanced Studies (European University Institute), The Jean Monnet Chair (Harvard Law School), Badia Fiesolana, 2000.

³⁴ C. Leben, *op. cit.*, p. 85.

³⁵ C. Leben, *ibid.*

³⁶ V. Contantinesco, *op. cit.*, pp. 142-143 "Il me semble au contraire que le succès de la formule est dû au fait qu'elle exprime assez justement non seulement le projet européen qui doit certes encore être matérialisé et concrétisé, peut-être sous la forme d'une Constitution, mais aussi - et surtout - parce qu'elle est en phase avec la réalité communautaire d'aujourd'hui, telle que des années de pratique institutionnelle et étatique, de débats aussi, l'ont façonnée".

³⁷ O. Beaud, *op. cit.*, p. 90 "A lire la doctrine juridique consacrée au phénomène fédératif, on a l'impression que l'analyse du fédéralisme devrait se réduire à celle de ses deux formes institutionnelles que sont l'Etat fédéral et la Confédération. (...) On complète

succession obligatoire dans le temps de ces deux formes institutionnelles, nous ne pensons pas qu'il faille pour autant dénier à l'histoire le rôle qu'elle est appelée à jouer nécessairement sur l'évolution de ces entités et sur leurs transformations progressives.

Si la hiérarchie traditionnellement établie entre Confédération et Fédération manifeste par son caractère systématique "*un jugement de valeur*"³⁸, il n'en reste pas moins que nous disposons de plusieurs exemples historiques qui attestent du passage d'une Confédération à une Fédération, puis d'une Fédération à un Etat fédéral³⁹. Dès lors, si un tel processus n'obéit pas, comme l'écrivent les publicistes à une loi de nécessité, l'approche historique du lien fédéral apparaît pour le moins indispensable. Elle est seule à même de traduire, en effet, le développement graduel et successif des institutions. Or, les juristes analysent plus volontiers la différence de degré entre les formes institutionnelles que la dimension historique, progressive du lien fédéral.

La critique d'Olivier Beaud à l'encontre de la typologie Confédération et Etat fédéral s'inscrit dans cette perspective. Il constate que la distinction établie traditionnellement entre une Confédération et un Etat fédéral est très contestable dans la mesure où les publicistes exagèrent la faiblesse des entités fédérées dans un Etat fédéral pour mieux faire ressortir la supériorité du second sur les premières et inversement diminuent le rôle et la puissance de la Confédération pour mettre plus en évidence la souveraineté des Etats membres⁴⁰. Olivier Beaud cite à l'appui de son propos les exemples de la *Confédération américaine* et du *deutscher Bund* qui respectivement privent les Etats associés du droit de faire la guerre ou de conclure librement des traités et entravent le principe de l'autodétermination constitutionnelle⁴¹. Partant, la Confédération, l'Etat fédéral comme les autres formes fédérales se trouvent soumis en fonction de leur développement historique à des degrés divers d'évolution.

d'ailleurs cette typologie par une sorte de loi d'ordre historique selon laquelle l'Etat fédéral devrait succéder à la Confédération"; V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 121 "Les deux notions sont d'autant plus différentes qu'il existe entre elles comme une sorte de relation généalogique, marquant un seuil qualitatif ..."

³⁸ V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 122 "Dans cette conception généalogique, la fédération serait l'avenir (heureux) de la confédération, son accomplissement. On le voit, cette conception véhicule un jugement de valeur qui, hiérarchisant ces deux formes politiques, place la fédération au-dessus de la confédération."

³⁹ Tel est le cas de la Confédération germanique de 1814-1815 comme le rappelle Carl Schmitt dans son ouvrage *Théorie de la Constitution*, P.U.F., collection Leviathan, 1993 ou des Provinces-Unies.

⁴⁰ O. Beaud, *op. cit.*, p. 92.

⁴¹ O. Beaud, *op. cit.*, p. 93.

A cet égard, la référence d'Olivier Beaud à Carl Joachim Friedrich (1901-1984) est tout à fait pertinente⁴². Carl Friedrich "*définit le fédéralisme comme un processus politique, et propose une « étude réaliste de la nature politique (des) structures fédérales »*, c'est-à-dire une étude de science politique. Celle-ci est censée enregistrer la dynamique du pouvoir, à la différence de l'analyse juridique censée être engluée dans une description purement statique des institutions. C'est pourquoi il s'intéresse au ressort du Gouvernement fédéral et pas seulement aux règles juridiques. Il souligne, à juste titre, l'importance des facteurs psychologiques et des mœurs dans sa construction"⁴³. Cependant, l'enseignement de Carl Friedrich, comme le fait remarquer, Olivier Beaud se limite à une graduation de la relation d'un gouvernement au territoire placé sous son administration. Un Etat centralisé, un gouvernement décentralisé ou une Fédération et un Etat fédéral ne présentent pas une différence de nature, mais de degré⁴⁴. L'explication donnée par Carl Friedrich, est satisfaisante si l'on réduit le fédéralisme à une forme particulière de décentralisation mais elle est insuffisante pour rendre compte du principe fédéral et comprendre le caractère essentiellement historique du fédéralisme.

Dès lors, pour trouver l'interprétation la plus aboutie du lien fédéral, il nous faut nous tourner vers la Suisse et plus particulièrement vers la Cité de l'esprit de la Confédération, la ville de Genève afin de consulter l'un de ses plus grands publicistes, le juriconsulte Pellegrino Rossi. Nous devons au Professeur Alfred Dufour une étude complète de la pensée de l'*avocattino pallido* de Bologne et tout particulièrement de son approche du fédéralisme⁴⁵. Monsieur Dufour rappelle "*l'intérêt particulier*" que portait Pellegrino Rossi aux institutions fédérales suisses non seulement par sa participation remarquable à la tentative de révision du pacte de 1815 lors des Diètes fédérales de Lucerne et Zurich en 1832 et 1833, par son travail en tant que rapporteur du projet rédigé par le Landamman Baumgartner de Saint-Gall plus connu sous le nom de Pacte Rossi, mais également en ses qualités de rédacteur d'un hebdomadaire au titre significatif "*Le Fédéral*" fondé en 1832 et d'enseignant dans le cadre de son fameux *Cours d'histoire de la Suisse* dispensé en 1831, 1832⁴⁶.

⁴² Carl J. Friedrich, *Tendances du Fédéralisme en théorie et en pratique (1968)*, traduction française, Institut belge de sciences politiques, Bruxelles, 1971.

⁴³ O. Beaud, *op. cit.*, p. 101.

⁴⁴ O. Beaud, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁵ Alfred Dufour, *Hommage à Pellegrino Rossi (1787-1848), Genevois et Suisse à vocation européenne*, Collection genevoise Les grands juriconsultes, Helbing et Lichtenhahn, Faculté de droit de Genève, Bâle, 1998.

⁴⁶ A. Dufour, *op. cit.*, pp. 54 -55.

"Lien fédéral, principe fédéral, confédération - à dire vrai, précise Monsieur Dufour, *c'est ce second élément qui lui paraît déterminant*"⁴⁷. Le principe fédéral est, en effet, pour Rossi le lien organique qui anime l'évolution des différents actes unissant les cantons helvétiques à travers le temps, depuis 1291⁴⁸. *Mutatis mutandis*, l'idée exprimée par Carl Friedrich selon laquelle "S'il n'existe pas (...) un esprit fédéral, c'est-à-dire la ferme détermination de maintenir à la fois la diversité et l'unité par un processus continu d'adaptation mutuelle, alors un ordre fédéral ne peut pas se maintenir"⁴⁹ se retrouve chez Pellegrino Rossi qui inscrit cet esprit dans sa dimension historique "La Suisse a eu ses dissensions intestines, son aristocratie, ses hommes influents et populaires (...) Elle existe encore. Heureux instant qui lui dicta le vrai principe de son existence sociale; il fallait la variété sans fusion, l'unité avec une profonde variété, elle a trouvé la solution de ce problème dans le lien fédéral que d'autres ne surent jamais ni former ni consolider"⁵⁰.

Dans ces conditions, Pellegrino Rossi rejette toute forme de modèle abstrait qui occulterait la réalité du lien fédéral. Ainsi, sa prise de position sur la souveraineté et sa localisation dans une union fédérative est sans ambiguïté : "quant aux questions de souveraineté, aux questions de savoir au juste ce qu'elle est, où elle réside, comment elle se révèle, ce sont là pour nous choses abstraites, dont nous eussions-nous quelque intelligence, nous ne remplirions pas les colonnes du Fédéral"⁵¹.

Chez Pellegrino Rossi, l'analyse du lien fédéral dépasse les différences déjà établies à son époque par les publicistes entre Confédération et Etat fédératif. Celles-ci, selon le juriste genevois, ne répondent pas aux graduations qu'une évolution historique peut imprimer à une forme fédérale en particulier. Il ne peut exister en la matière de modèles théoriques, mais des formes juridiques soumises à des transactions multiples. Pour Pellegrino Rossi, le principe fédéral est irréductible aux figures abstraites du droit public⁵².

⁴⁷ A. Dufour, *op. cit.*, p. 62.

⁴⁸ A. Dufour, *op. cit.*, p. 63 "... le principe fédéral a directement inspiré le Pacte de 1291, modèle de tous les pactes ultérieurs ...".

⁴⁹ C. Friedrich, *op. cit.*, p. 187.

⁵⁰ Pellegrino Rossi, *Cours d'histoire de la Suisse*, Ms. 3413, Bibliothèque Sainte-Geneviève, Réserve Paris, pp.9, 10 in A. Dufour, *op. cit.*, pp. 73, 74.

⁵¹ P. Rossi, article "Concordat" sous la rubrique *Confédération Suisse* in *Le Fédéral*, n°9, 13 avril 1832, p. 2 *in fine*.

⁵² Denis de Rougemont développera également cette analyse au XXème siècle pour l'Europe, *op. cit.*, p. 19, "Certes le fédéralisme est le contraire d'un système. Ce n'est pas une structure abstraite et géométrique, ce n'est pas un poncif à transporter. Mais il ne va pas sans principes, et ceux-ci m'apparaissent susceptibles d'être appliqués à l'échelle de l'Europe, *mutatis mutandis* bien entendu : c'est précisément la méthode du fédéralisme authentique".

Cette position le jurisconsulte genevois, l'affirmera avec une particulière acuité à l'occasion de sa défense du projet de révision du Pacte fédéral au Conseil Représentatif de Genève le 6 février 1833 en réplique à ses détracteurs, au premier rang desquels se trouvait le Professeur Augustin-Pyramus de Candolle, qui lui reprochait de vouloir transformer la Confédération en Etat fédératif⁵³. La spécificité de la structure fédérale suisse inspirait à notre auteur le passage suivant : *"Je ne suivrai point un honorable professeur d'histoire naturelle dans la distinction qu'il établit entre ce qu'il appelle une Confédération d'Etats et une République fédérative. C'est là, pour moi du moins, une de ces questions de droit public qui n'admettent pas de solution absolue. Je serais bien empêché pour ma part de tracer la ligne qui sépare un Etat fédératif d'une Confédération d'Etats. Je ne vois de l'un à l'autre que des degrés et des nuances"*⁵⁴.

La Suisse à travers la voix de Pellegrino Rossi nous livre un enseignement vieux de cent soixante quinze ans, mais qui est plus que jamais d'actualité. A cet égard, la Suisse justifie l'opinion de Rossi lorsque celui-ci écrivait le 8 mars 1832 *"... tant qu'il y aura une Suisse, elle sera régie par le principe fédéral. C'est un principe naturel; c'est le seul que l'Europe lui reconnaisse"*⁵⁵. Eh bien! L'Europe doit tirer aujourd'hui les conséquences de cette leçon pour elle-même.

Or, les interrogations des publicistes contemporains sur la situation réelle de l'Union expriment, malgré leurs réserves d'usage, l'intuition que le caractère évolutif du lien fédéral est bien la seule réponse possible à toute question sur la nature juridique des Communautés. Tel est le cas pour Vlad Contantinesco qui écrit à ce sujet *"On prétend souvent que les Communautés européennes se situeraient « quelque part » entre la confédération d'Etats et la fédération: elles se trouveraient donc dans une position intermédiaire et évolutive entre les deux formes examinées. Se situant au-delà d'une confédération, elles n'auraient cependant pas (encore ?) atteint le stade - ultime ? - de la fédération"*⁵⁶. Ce même auteur, par opposition à l'argumentation de Charles Leben ne finit-il pas d'ailleurs par conclure que *"Comme on a essayé de le montrer ici, la réalité communautaire combine les éléments fédéraux et confédéraux dans une proportion difficile à établir, car elle varie d'intensité sans doute selon les secteurs et les critères retenus. Ce qui semble clair, c'est précisément que la réalité communautaire offre justement l'exemple de cet étrange animal qu'évoque le professeur Leben, occupant à lui seul une place*

⁵³ A. Dufour, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁴ P. Rossi, Mémorial des séances du Conseil Représentatif, Genève, 1832-1833/II, p. 892.

⁵⁵ P. Rossi, Lettre du 8 mars 1832, citée in E. Chapuisat *« Autour de la Diète »* in Revue historique vaudoise, 1917, n°9, pp. 261-262.

⁵⁶ V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 126.

intermédiaire?"⁵⁷. Charles Leben lui-même ne s'interrogeait-il pas également au sujet de l'Union dans les mêmes termes, "*beaucoup plus qu'une organisation internationale c'est-à-dire une Confédération (avec qui elle partage la création par un traité et le maintien de la souveraineté des Etats membres), moins qu'un Etat fédéral (mais pour combien de temps si des compétences sans cesse plus nombreuses lui sont transférées,) l'Union baptisée Fédération au sens de Carl Schmitt, pourrait être à la fois aussi puissante et efficace qu'un Etat fédéral tout en maintenant strictement la personnalité et la souveraineté de ses constituants?*"⁵⁸

Dans ces conditions, si le concept de "Fédération d'Etats-nations" correspond aujourd'hui à ce qui pourrait devenir selon Olivier Beaud⁵⁹ le futur proche de l'Union européenne ou ce qui serait d'ores et déjà pour Dan Elazar⁶⁰ son présent, une telle qualification pêche aussi par son caractère définitif et figé. A cet égard, dans une perspective historique du lien fédéral, l'objection soulevée par Vlad Contantinesco nous paraît tout à fait justifiée : "*Mettre l'accent sur les « Etats-nations », comme composantes de la fédération, c'est aussi écarter toute perspective d'une fédération de régions, c'est consolider l'« Etat-nation » comme véhicule d'une conception unitaire de la stato-nation ...*"⁶¹ C'est l'inconvénient de toute conception théorique ou abstraite du fédéralisme. Le principe fédéral ne se laisse pas enfermer dans une forme juridique *a priori*. Pellegrino Rossi rappelle "*Que les institutions politiques et législatives ne doivent pas être faites à la main et par l'effet d'une volonté arbitraire; qu'elles doivent être le produit du développement graduel et successif de la nation, à l'instar des mœurs et de la langue*"⁶². Cette évolution n'est donc pas linéaire et comme le rappelle Monsieur Alfred Dufour "*Pour avoir reconnu dans le principe fédéral un principe de liberté, donc un principe de progrès, Pellegrino Rossi n'en méconnaît pas pour autant tous les avatars et toutes les altérations qu'il va subir au cours des siècles*"⁶³. A l'instar du modèle helvétique, notre appréciation du stade d'évolution du lien fédéral dans l'Union, doit se mesurer à l'aune des principes dirigeants, c'est-à-dire des principes prati-

⁵⁷ V. Contantinesco, *op. cit.* p. 143.

⁵⁸ C. Leben, *op. cit.*, p. 85.

⁵⁹ O. Beaud, *op. cit.*, p. 95 "De même, l'Union européenne qui émerge péniblement aujourd'hui est une Fédération (en voie de formation certes) ...".

⁶⁰ Joseph H.H. Weiler, *Fédéralisme et constitutionnalisme : le Sonderweg de l'Europe, in Une constitution pour l'Europe ?, op. cit.*, p. 151 "Pour le regretté Dan Elazar, grand penseur du fédéralisme, l'Europe est déjà un système fédéral car, selon lui, le principe fédéral ne doit pas être confondu avec l'Etat fédéral, qui en est une manifestation particulière."

⁶¹ V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 143.

⁶² P. Rossi, *De l'étude du droit dans ses rapports avec la civilisation et l'état actuel de la science in Annales de Législation et de Jurisprudence*, 1820 t.I, p. 31.

⁶³ A. Dufour, *op. cit.*, p. 64.

ques qui déterminent la forme actuelle des institutions et des mutations en cours, malgré et aussi à cause des contradictions inhérentes à leur transformation.

Or, plus qu'un enseignement sur la nature juridique de l'Union, la Suisse nous a transmis un legs beaucoup plus précieux. Le modèle helvétique se trouve en effet, au fondement même des institutions européennes.

II. Une référence de la construction européenne : la Confédération suisse

*"Suisse. Ce mot domine nos diversités de langage, de mœurs, de religion, d'industrie; ce mot avec tout le cortège d'idées qui l'accompagne plane au-dessus des traditions locales, ou pour mieux dire, il les absorbe en lui-même. Seul, il est pour nous, dans notre langage, la véritable antithèse d'étranger"*⁶⁴. Cette analyse de Pellegrino Rossi dans son *Rapport sur le Projet d'Acte fédéral* à la Diète de Lucerne de 1832 pourrait tout aussi bien s'appliquer aujourd'hui aux peuples de l'Union. Sur ce seul aspect, la structure politique, culturelle de l'Europe correspond à la diversité des entités qui constituent la Confédération helvétique. Mais parallèlement, hier pour la Suisse comme aujourd'hui pour l'Europe il existe au-delà de ces différences un sentiment commun d'appartenance. Ce n'est donc pas un hasard si les véritables Pères fondateurs de l'Europe, Richard Coudenhove-Kalergi et Denis de Rougemont ont trouvé, dans la Confédération helvétique, le modèle d'une future construction européenne (A). Mieux encore, les organes européens semblent se développer aujourd'hui conformément à la logique du modèle helvétique. En effet, à la différence de l'exécutif monocéphale des confédérations américaine et germanique, la Confédération helvétique, s'est constituée à partir d'entités égales en droit. Partant, les cantons suisses ont transposé l'équilibre de leurs rapports dans l'institution d'un gouvernement collégial. A l'instar du modèle helvétique, l'Union a organisé son gouvernement sous une forme collective. Cette logique se traduit à la manière d'une matrice institutionnelle dans l'évolution du rôle et des responsabilités de la Commission (B).

⁶⁴ P. Rossi, *Rapport de la Commission de la Diète aux Vingt-deux Cantons suisses sur le projet d'Acte fédéral*, Genève 1932, p. 18.

A) La Constitution helvétique, archétype d'une future Union européenne

Par leur pensée et leur action, deux hommes ont permis d'inscrire l'idée européenne dans le cadre d'un lien fédéral. Le premier d'entre eux est Richard Coudenhove-Kalergi, ancien sujet de l'Etat multinational de l'empire des Habsbourgs et le second est Denis de Rougemont, ressortissant de la Confédération helvétique. Ces grands penseurs de l'Europe ont immédiatement compris le rôle que le modèle helvétique était appelé à jouer dans la construction d'une future union européenne dont Jean Monnet et Robert Schuman contribueront à traduire les principes.

Cependant, comme le reconnaît Denis de Rougemont lui-même, il n'est pas en Suisse le promoteur de l'idée qui ferait de la Confédération helvétique l'archétype d'une future union européenne. Dans un livre au titre évocateur *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, Denis de Rougemont précise dans quel sens, son véritable prédécesseur en la matière, Johann Gaspard Bluntschli (1808-1881), avait envisagé l'union des pays européens non pas sous la forme d'un Etat, mais du principe fédéral : "*Dès 1878, le grand juriste zurichois, J.G. Bluntschli, dans un ouvrage intitulé Organisation d'une Société d'Etats européens, propose à toute l'Europe un régime fédéral inspiré de l'exemple suisse ce qui l'amène à faire la théorie de l'équilibre des compétences entre l'union et les autonomies et à prôner une « nationalité internationale » analogue à la nationalité intercantonale de la Confédération suisse. Notons bien que Bluntschli oppose le principe fédéraliste à toute idée d'« Etat européen unique » qu'il tient d'ailleurs pour irréalisable*"⁶⁵.

La référence au modèle helvétique n'est pas le seul apanage des ressortissants de la Confédération, Richard Coudenhove Kalergi, sujet nostalgique de l'Etat multinational austro-hongrois, choisit lui aussi la Suisse en tant que modèle européen. En effet, dès 1923, en guise d'introduction à son ouvrage programmatique *Pan-Europe*, Richard Coudenhove Kalergi donne les raisons de son choix : "*Les Suisses « ont résolu la difficulté qui provoqua la chute de la monarchie des Habsbourgs : le problème de la vie en commun pour des groupes humains de langues différentes, dans l'égalité des droits et de l'harmonie. De cette invention, la Suisse n'a pas le brevet. Toute l'Europe est libre de l'imiter. La Constitution de la Confédération Helvétique n'est pas écrite dans un livre scellé; chacun peut prendre connaissance des préceptes simples et rationnels qui ont conduit la Suisse à la paix, à la liberté et au bien-être »*"⁶⁶.

⁶⁵ Denis de Rougemont, *op. cit.*, p. 101.

⁶⁶ Richard Coudenhove Kalergi, *Pan-Europe*, traduit de l'allemand par Mathilde et Pierre Trainard, *Pan-Europa Verlag*, Vienne, 1923, P.U.F., Paris 1988, Introduction, p. 5.

Mais, Richard Coudenhove-Kalergi ne se contente pas d'inviter les européens à suivre l'exemple de la Confédération suisse, il affirme en 1939 dans son ouvrage *L'Europe unie* que "*La Paneurope existe déjà : en petit format, sinon sur des grands espaces. Cette maquette de la Paneurope future est la Suisse. Il n'est pas exagéré de dire que la Confédération Helvétique a déjà donné une solution modèle au neuf dixièmes des problèmes qui occupent aujourd'hui et occuperont demain la Paneurope*"⁶⁷. Cette idée va prendre forme après 1945 dans une Europe meurtrie par les affres de la Seconde Guerre Mondiale.

Dans l'hommage qu'il rend à Denis de Rougemont, Monsieur Jean-Pierre Gouzy rappelle qu'au premier Congrès de l'Union européenne des fédéralistes qui s'était tenu le 27 août 1947 à Montreux, Denis de Rougemont s'inspirant du modèle Suisse avait défini le sens du lien fédéral dans le cadre d'une future union européenne à travers "*quelques « principes directeurs qui, disait-il, d'une manière toute empirique, ont formé notre fédération (la Suisse) »*"⁶⁸. Le premier principe directeur auquel se réfère le citoyen du canton de Neuchâtel est "*le renoncement à toute idée d'hégémonie organisatrice, exercé par l'une des nations composantes*"⁶⁹ d'une fédération. En effet, Denis de Rougemont rappelle qu'après la guerre du *Sonderbund*, les vainqueurs réunissant les cantons protestants "*n'ont rien de plus pressé que de rendre aux vaincus (les cantons catholiques) leur pleine égalité de droit*"⁷⁰. Jamais ce principe ne sera transgressé dans la future Europe, malgré l'importance du couple franco-allemand.

Le second principe directeur à l'origine du succès de la Confédération helvétique et qui devrait inspirer une union future des pays européens est également un renoncement. "*Un renoncement, précise Denis de Rougemont, à tout esprit de système. On pourrait définir l'attitude fédéraliste comme un refus constant et instructif de recourir aux solutions systématiques*"⁷¹. Jean-Pierre Gouzy ajoute "*Pour Denis de Rougemont, les plans ont leur « logique », mais*

⁶⁷ R. Coudenhove Kalergi, *L'Europe unie*, traduction de Marcel Beaufils, Editions Paneuropéennes, Suisse, Glaris, 1939, pp. 38-39.

⁶⁸ Jean-Pierre Gouzy, *Denis de Rougemont, l'Europe et la crise du XXe siècle*, conférence donnée à la Maison de l'Europe de Paris le 28 novembre 2006 citant l'exposé inaugural prononcé par Denis de Rougemont le 27 août 1947 à Montreux, p. 7.

⁶⁹ J.-P. Gouzy, *op. cit.*, p.7 "*« Premier principe : la fédération ne peut naître que du renoncement à toute idée d'hégémonie organisatrice, exercé par l'une des nations composantes. »* "

⁷⁰ J.-P. Gouzy, *ibid.* " L'expérience helvétique est citée à titre d'exemple. « Lors de notre dernière crise grave, rappelle l'orateur, la guerre civile de 1847 opposant catholiques et protestants, les vainqueurs n'ont rien de plus pressés que de rendre aux vaincus leur pleine égalité de droit. Et de cet acte de renoncement à l'hégémonie conquise, a résulté la Constitution de 1848, véritable base de notre Etat fédératif moderne".

⁷¹ J.-P. Gouzy, *ibid.*

s'ils sont « infidèles au réel, vexants pour les minorités, destructeur des diversités qui sont la condition de toute vie organique », ils sont voués à l'échec. L'exigence fédéraliste signifie « arranger ensemble », « composer tant bien que mal ces réalités concrètes et hétéroclites que sont les nations, les régions économiques, les traditions politiques », en tenant compte de « leurs caractères particuliers »⁷². Il est manifeste que l'Union par sa construction graduelle et pragmatique se situe dans le sillage et la voie tracés par la Confédération helvétique.

Puis, Denis de Rougemont ajoute un *"Troisième principe : le fédéralisme ne connaît pas de problème de minorité"*⁷³. Jean-Pierre Gouzy rappelle que *"De Rougemont pensait, là encore, à l'exemple suisse, non seulement « dans le mode d'élection au Conseil des Etats, mais surtout et d'une manière beaucoup plus efficace, dans les coutumes de la vie politique et culturelle, où l'on voit la Suisse romande et la Suisse italienne jouer un rôle sans proportion avec le nombre de leurs habitants ou leurs kilomètres carrés »*⁷⁴". Nul doute que l'Union respecte ce troisième principe directeur puisqu'elle a fait du respect des minorités l'un des critères d'adhésion à l'Union⁷⁵.

A la lumière du quatrième principe directeur, Denis de Rougemont insiste sur ce qui sera la devise des Communautés, "unis dans la diversité", "*« la fédération n'a pas pour but d'effacer les diversités et de prendre toutes les nations en un seul bloc, mais au contraire de sauvegarder leurs qualités propres. »* Là encore, l'orateur personnaliste se réfère à l'exemple suisse. *« Unir n'est pas uniformiser. »* Effectivement, *« si l'Europe doit se fédérer, c'est pour que chacun de ses membres (...) réussisse ainsi à conserver ses particularités et son autonomie »* face aux empires qui bornent l'horizon du monde contemporain⁷⁶.

Pour cinquième principe, Denis de Rougemont prend en considération le fait que *"le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité; par contraste avec le simplisme brutal qui caractérise l'esprit totalitaire"*⁷⁷. Une fois encore, l'orateur propose la Suisse en exemple dans la perspective d'une construction à venir de l'union des pays européens. *"Le respect de la « complexité est la condition même de nos libertés »* et là encore de Rougemont évoque l'exemple de la Suisse : *« Cette espèce de mouvement d'horlogerie fine que composent nos rouages communaux, cantonaux, fédéraux, si diversement*

⁷² J.-P. Gouzy, *ibid.*

⁷³ J.-P. Gouzy, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁴ J.-P. Gouzy, *ibid.*

⁷⁵ Plus connus sous le nom de critères de Copenhague et adoptés par les Communautés en juin 1993.

⁷⁶ J.-P. Gouzy, *ibid.*

⁷⁷ J.-P. Gouzy, *ibid.*

engrenés »⁷⁸. L'Union est aujourd'hui non seulement le reflet des nations qui la composent, mais également des régions elles-mêmes à telle enseigne qu'un Comité européen des régions est venu compléter les organes des Communautés à partir de 1993.

Le sixième principe procède du précédent en ce sens qu'il postule que le "« fédéralisme se forme de proche en proche par le moyen des personnes et des groupes et non point à partir d'un centre ou par le seul moyen des gouvernements »"⁷⁹. C'est aujourd'hui l'une des évolutions récentes de l'Union qui voit de plus en plus les associations, les syndicats voire les groupes d'intérêt prendre toute leur place dans l'espace politique, économique, social et culturel européen.

Le Congrès de Montreux servit de banc d'essai à un autre Congrès, celui qui se tiendra à La Haye du 7 au 10 mai 1948 réunissant des personnalités de premier plan venues de toute l'Europe dans le but de répondre à l'appel de Churchill lancé à Zurich pour la création des "Etats-Unis d'Europe". Il reviendra à Denis de Rougemont de lire le 10 mai 1948 son fameux "Message aux Européens" à la séance solennelle de clôture de ces "Etats généraux de l'Europe". Denis de Rougemont forme le vœu pour que la liberté de circulation des hommes et des biens, l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux, l'instauration d'une Cour de Justice afin de garantir les droits reconnus aux individus, l'avènement d'une Assemblée européenne représentative voient le jour⁸⁰. Ces assises exceptionnelles de La Haye devaient donner naissance au traité de Londres et à la création du Conseil de l'Europe siégeant à Strasbourg dès 1949.

Or, Denis de Rougemont, convaincu de l'excellence des institutions suisses et notamment de son exécutif collégial, ne va cesser de plaider en faveur de son adoption au sein des instances européennes. L'anecdote suivante est significative de la volonté de l'auteur et de l'influence que ce dernier tenta d'exercer auprès des représentants des Etats nationaux. "Un jour, dans les couloirs du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, je rencontre un député fran-

⁷⁸ J.-P. Gouzy, *ibid.*

⁷⁹ J.-P. Gouzy, *ibid.*

⁸⁰ J.-P. Gouzy, *op. cit.*, p. 10 "1. nous voulons une Europe unie, rendue dans toute son étendue à la libre circulation des hommes et des biens; 2. nous voulons une charte des droits de l'homme garantissant les libertés de pensée, de réunion et d'expression, ainsi que le libre exercice d'une opposition politique; 3. nous voulons une Cour de justice capable d'appliquer les sanctions nécessaires pour que soit respectée cette Charte; 4. nous voulons une Assemblée européenne où soient représentées les forces vives de toutes nos nations; 5. nous prenons de bonne foi l'engagement d'appuyer de tous nos efforts (...) les hommes et les gouvernements qui travaillent à cette œuvre de salut public, suprême chance de paix et gage d'un grand avenir pour cette génération et celles qui suivront".

çais (plusieurs fois ministre depuis) et qui est membre du comité chargé d'élaborer un projet de Constitution européenne. Je lui demandai comment vont les travaux. « Nous butons, me dit-il, sur le problème de l'Exécutif. - Prenez donc notre formule suisse ! - Qu'est-ce que c'est ? » J'explique alors en quelques phrases qu'il s'agit d'un collège de sept membres, qui est le Chef de l'Etat, et qui représente grosso modo les cantons, les partis et les langues. Chacun des sept est un ministre et le demeure pendant l'année où il exerce la fonction honorifique de Président de la Confédération. Le Conseil étudie des projets de loi et les présente au Parlement. Si un projet est rejeté, le Conseil ne démissionne pas, il reprend la question, consulte beaucoup de monde et présente un texte nouveau. Le grand avantage du système, c'est la stabilité de l'Exécutif. « Mais alors il n'y a plus de politique ! » (s'exclame le député en levant les bras au ciel).⁸¹

Ce député français dont Denis de Rougemont tait le nom est facile à connaître. Il suffit de consulter la liste des membres du comité chargé d'élaborer en 1950 un projet de Constitution européenne pour découvrir que ce dernier n'était autre qu'André Philip (1902-1970), homme politique et économiste français⁸². En effet, l'Assemblée Générale du Conseil de l'Europe avait décidé d'instituer au cours de sa session du mois de novembre 1950 et à l'instigation du mouvement pour la Paneurope, un comité de dix membres chargé d'élaborer un projet de Constitution européenne, la fonction de Secrétaire général de ce comité était confiée à Richard Coudenhove-Kalergi. Le projet d'une constitution pour l'Europe ne remonte donc pas au 13 juin 2003, date à laquelle les cent cinq membres de la Convention s'étaient accordés pour proposer un projet de traité constitutionnel à l'Europe. Cette idée Richard Coudenhove-Kalergi l'avait eue avant tout autre, son projet de l'Entre-deux-guerres *Paneuropa* en témoigne. Après 1945, le Conseil de l'Europe lui offre une remarquable opportunité. Pour Richard Coudenhove-Kalergi, l'adoption d'une "Constitution" au niveau européen permettrait non seulement d'assigner des limites précises à la liberté des Etats, mais également d'assurer un contrôle

⁸¹ Denis de Rougemont, *La Suisse op. cit.*, pp. 123-124.

⁸² André Philip homme politique français, docteur en sciences économiques et avocat, député socialiste du Rhône de 1936 à 1940. Il fait partie des quatre-vingts parlementaires qui refusent de voter les pleins pouvoirs à Pétain le 10 juillet 1940. En 1942, il rejoint le général de Gaulle à Londres. Il est ensuite nommé Commissaire à l'Intérieur, puis Commissaire chargé des rapports avec l'Assemblée consultative au Comité français de la Libération nationale d'Alger. Il est réélu député du Rhône en 1946 et siège au Palais-Bourbon jusqu'en 1951. Il est ministre de l'Économie et des Finances du gouvernement Gouin (janvier-juin 1946) puis dans le gouvernement Blum (décembre 1946-janvier 1947). Dans le ministère Ramadier en 1947, il est ministre de l'Économie nationale. Il fait partie de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, où il préconise la création de la CECA. André Philip était président du Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe.

effectif du respect des droits des individus, des minorités, des collectivités et des Etats eux-mêmes, en tant que membres de l'Union.

Denis de Rougemont exerça-t-il une influence singulière sur son interlocuteur ou plus vraisemblablement les idées de Richard Coudenhove-Kalergi ont-elles joué, en l'occurrence, un rôle déterminant au sein du comité ? Quelle que puisse être l'explication, le projet de constitution européenne qui voit le jour le 6 mai 1951 présente un air de parenté indéniable avec la Constitution helvétique.

Qu'on en juge plutôt. Nous avons évoqué à l'occasion de l'anecdote rapportée par Denis de Rougemont son intervention en faveur de l'exécutif collégial suisse. Le projet de constitution européenne dans son paragraphe 2 intitulé "Le Conseil Fédéral" dispose à l'article 12 que les neuf membres du Conseil seront élus par le Parlement fédéral pour quatre ans et que le Conseil restera en fonction jusqu'à la constitution d'un nouveau conseil⁸³. A la seule différence du nombre des membres du Conseil fédéral neuf pour le projet européen, sept pour la Confédération helvétique, les autres aspects sont communs au texte du projet et à la Constitution suisse tant pour la durée du mandat qui est de quatre ans, du renouvellement intégral du Conseil dans cette même période et le maintien en fonction jusqu'à la constitution d'un nouveau Conseil.

En ce qui concerne l'organisation et l'exercice du pouvoir exécutif les similitudes sont manifestes. Une répartition des fonctions entre les membres du Conseil existe aussi bien dans le texte du projet que dans la Constitution suisse: chaque membre du Conseil fédéral est placé à la tête d'un département ministériel et sur un strict pied d'égalité⁸⁴. De plus, l'article 15 dispose que le Conseil fédéral élit pour un an l'un de ses membres à la majorité simple en qualité de président et un autre membre en tant que vice-président de l'Union. Le Président du Conseil fédéral est aussi le Président des Etats Unis d'Europe⁸⁵. De la même manière, la Constitution suisse prévoit que l'un des membres du Conseil fédéral assurera pendant un an la présidence de la Confédéra-

⁸³ Entwurf einer europäischen Bundesverfassung 1951 durch das "Verfassungskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa, III. Kapitel Die Bundesbehörden 2. Der Bundesrat Art. 12, "Die vollziehende Behörde ist ein Bundesrat, dessen neun Mitglieder von den Bundesversammlung auf vier Jahre gewählt werden. Der Bundesrat bleibt im Amt bis zur Konstituierung des neuen Rates".

⁸⁴ Entwurf, *op. cit.* Art. 13 "Die Befugnisse des Bundesrates werden nach Verwaltungsressorts unter dessen Mitglieder verteilt. Alle Beschlüsse erfolgen im Namen des Bundesrates".

⁸⁵ Entwurf, *op. cit.*, Art. 15. "Der Bundesrat wählt auf ein Jahr mit einfacher Mehrheit eines seiner Mitglieder zum Präsidenten und ein anderes zum Vizepräsidenten. Der Präsident und im Falle seiner Verhinderung der Vizepräsident, führt den Vorsitz im Bundesrat. Der Präsident des Bundesrates ist zugleich Präsident der Vereinigten Staaten von Europa".

tion et qu'un vice-président sera désigné dans les mêmes conditions. Bien entendu, le Conseil fédéral doit rendre compte de son action devant le Parlement fédéral⁸⁶.

Comme pour l'assemblée fédérale suisse, le projet propose la solution du bicaméralisme dans le cadre d'un Parlement fédéral avec une Chambre représentant le peuple, appelée Chambre des députés, l'équivalent du Conseil national suisse. Puis, le projet prévoit un Sénat composé des membres des parlements nationaux des Etats associés qui comprend comme son modèle helvétique les députés des assemblées cantonales pour siéger dans un Conseil des Etats. Le mandat des membres de la Chambre des députés est de quatre ans au prorata de la population des Etats membres, soit un député pour au moins un million d'habitants. On retrouve également ici des conditions similaires posées par la Constitution suisse⁸⁷.

De la même manière que pour le modèle helvétique, les chambres ont des pouvoirs égaux et prennent leurs décisions séparément, mais elles délibèrent en commun pour l'accomplissement de certaines fonctions électives, telles que l'élection des membres du Conseil fédéral, des magistrats du Tribunal fédéral, l'adhésion de nouveaux Etats et la révision de la Constitution⁸⁸.

Ce projet ne verra pas le jour, mais l'influence du modèle helvétique sur les esprits européens perdurera en 1957 lorsqu'il s'est agi de déterminer la forme et la composition de l'exécutif de la Communauté européenne. La Commission en tant qu'organe collégial est le reflet du Conseil fédéral. Sa composition, son rôle, ses attributions et ses relations avec le Conseil des ministres et le Parlement accentuent aujourd'hui les traits de ressemblance entre les deux exécutifs.

⁸⁶ Entwurf, *op. cit.*, Art. 13. "Der Bundesrat ist dem Parlament für alle seine Handlungen verantwortlich".

⁸⁷ Entwurf, *op. cit.*, III. Kapitel Die Bundesbehörden 1. Das Bundesparlament Art. 9. "Das Bundesparlament bestehend aus einem Abgeordnetenhaus und einem Senat, übt die gesetzgebende Gewalt des Bundes aus. Das Parlament tagt mindestens einmal im Jahr. Die Völker, die dem Bunde angehören, sind im Abgeordnetenhaus im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl vertreten mit je einem Abgeordneten für jede Million oder für den Bruchteil einer Million. Die Abgeordneten werden in direkten Wahlen auf vier Jahre gewählt, auf Grund des allgemeinen Wahlrechtes, entsprechend den nationalen Gesetzen jedes Mitgliedstaates. Der Senat besthet aus Vertretern der nationalen Parlamente. Jeder Staat stellt zwölf Delegierte, Staaten unter einer Million nur sechs".

⁸⁸ Entwurf, *ibid.*, Art. 9. "Nach jeder Parlamentswahl in ihrer Staaten werden die betreffende Delegationen erneuert. Die beiden Kammern tagen getrennt. Ihre Befugnisse sind jedoch die gleichen, und die Zustimmung beider Kammern ist für jeden Beschluss erforderlich. (...) Art. 11 "Die beiden Kammern des Parlamentes vereinigen sich zur Bundesversammlung in folgenden Fällen : a) Wahl des Bundesrates; b) Wahl der Richter des Bundesgerichtes; c) Aufnahme neuer Mitgliedstaaten; d) Verfassungsrevision".

B) Une matrice institutionnelle helvétique pour l'Union : le système directorial

Les publicistes contemporains, lorsqu'ils évoquent la Commission, ne manquent pas de rapprocher celle-ci, malgré leur réticence formelle, de l'exécutif collégial suisse. Tel est le cas pour Vlad Contantinesco, qui évoque cette hypothèse sur un mode conditionnel et néanmoins objectif. *"L'important est cependant de constater la permanence d'une matrice institutionnelle, qui, dans sa logique initiale, préfigure incontestablement les institutions fédérales mais dont l'évolution et la pratique conduisent à un résultat moins clairement tranché. Ainsi, chacune des institutions de la Communauté européenne peut être considérée comme la préfiguration d'une institution fédérale. La Commission représenterait et annoncerait l'exécutif collégial (Suisse), en charge de l'intérêt commun, qui dispose de la compétence d'initiative et de celle de l'exécution"*⁸⁹.

Cependant, cette analyse est loin d'être partagée par Paul Magnette qui n'hésite pas à écrire que *"la Commission n'est pas et ne peut pas devenir le gouvernement de l'Union"*⁹⁰. Paul Magnette précise tout d'abord que *"La nature de la Commission reste très ambiguë. D'aucuns, s'inscrivant dans la ligne tracée par De Gaulle, continuent de la percevoir comme un organe technique subordonné du Conseil des ministres. D'autres y voient, en puissance au moins, le gouvernement d'une Union fédérale. A vrai dire, ces deux visions contrastées ne sont pas dénuées de fondement. A l'image du « secrétariat » d'une organisation internationale, la Commission prépare les décisions du Conseil et en suit l'exécution à sa demande; de surcroît, ses membres sont nommés individuellement par les gouvernements - même si ces nominations sont désormais approuvées par le Parlement. Par ailleurs, la Commission est un organe collégial, organisé sur un modèle gouvernemental, dont les propositions sont votées par deux « chambres » et qui peut être démis par l'une d'elles"*⁹¹. Les deux chambres dont il s'agit ici sont d'une part, le Conseil qui

⁸⁹ V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 127.

⁹⁰ P. Magnette, *op. cit.*, p. 107.

⁹¹ P. Magnette, *op. cit.*, p. 128.

joue le rôle de Chambre des Etats⁹² et le Parlement qui incarne la Chambre du peuple⁹³.

Si au regard des observations de Paul Magnette, nous établissons une comparaison avec les institutions suisses, nous pouvons constater que tout comme son homologue helvétique, la Commission est juridiquement subordonnée aux assemblées qui exercent la haute surveillance sur cette dernière et son administration. Les membres du Conseil fédéral suisse au nombre de sept sont nommés par l'Assemblée fédérale pour quatre ans et ne reçoivent aucune investiture populaire⁹⁴. Dans le cadre de l'Union, le président de la Commission est d'abord élu par le Conseil à la majorité qualifiée avant de recevoir l'approbation du Parlement à la majorité simple. Ensuite, le Conseil adopte à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président désigné une liste de candidats pour les postes de commissaire, pas plus d'un commissaire par Etat membre. Le collège de la Commission ainsi formé est soumis à un vote d'approbation par le Parlement avant d'être nommé à la majorité qualifiée par le Conseil. La Commission composée de vingt-sept membres est désignée pour cinq ans et forme ainsi un collège solidaire, comme c'est aussi le cas du Conseil fédéral helvétique⁹⁵.

⁹² Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne Cinquième Partie Les Institutions de la Communauté, Titre I Dispositions institutionnelles, Chapitre 1 Article 203 "Le Conseil est formé par un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre. La présidence est exercée à tour de rôle par chaque État membre du Conseil pour une durée de six mois selon un ordre fixé par le Conseil, statuant à l'unanimité".

⁹³ Version consolidée, *op. cit.*, Article 189 "Le Parlement européen, composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité. Le nombre des membres du Parlement européen ne dépasse pas sept cent trente-deux".

⁹⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat du 8 août 2006), Chapitre 3 : Conseil fédéral et administration fédérale, Section 1: Organisation et procédure, Article 174 Rôle du Conseil fédéral "Le Conseil fédéral est l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération"; Article 175 Composition et élection 1. Le Conseil fédéral est composé de sept membres. 2. Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national. 3. Ils sont nommés pour quatre ans et choisis parmi les citoyens et citoyennes suisses éligibles au Conseil national. 4. Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral".

⁹⁵ Version consolidée, *op. cit.*, Chapitre 1 Les institutions, Section 3 La Commission Article 214 "1. Les membres de la Commission sont nommés, pour une durée de cinq ans, selon la procédure visée au paragraphe 2, sous réserve, le cas échéant, de l'article 201. Leur mandat est renouvelable. 2. Le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à la majorité qualifiée, désigne la personnalité qu'il envisage de nommer président de la Commission; cette désignation est approuvée par le Parlement européen. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président désigné, adopte la liste des autres personnalités qu'il envisage de nommer membres de la Commission, établie conformément aux propositions faites par

Le Conseil fédéral exerce les fonctions de secrétaire de l'Assemblée fédérale et de gouvernement et doit présenter chaque année un rapport de gestion aux chambres⁹⁶ ce qui est également une obligation de la Commission⁹⁷. Les Chambres peuvent inviter à tout moment le Conseil fédéral à étudier une question ou préparer un projet de loi. Dans le même temps, le Conseil fédéral a l'initiative des lois (concurrentement avec les députés) et donne son avis sur les propositions qui lui sont adressées par les assemblées. La Commission dispose également de ce droit d'initiative⁹⁸.

Le caractère hybride que décèle Paul Magnette dans les fonctions de la Commission est inhérent à l'évolution d'une Confédération vers une Fédération. Seules quelques modalités d'exercice peuvent différer entre la Commission et le Conseil fédéral helvétique. Mais sur l'essentiel leurs rôles et leurs attributions sont similaires. Dès lors, s'il est souvent difficile de présumer d'une évolution dans le cadre d'une association d'Etats, il existe compte tenu des principes dirigeants que nous avons déjà observés "*la permanence d'une matrice institutionnelle, qui, dans sa logique initiale, préfigure incontestablement les institutions fédérales*" comme l'écrit Vlad Contantinesco⁹⁹.

Point commun supplémentaire, la composition de la Commission dans sa représentation est identique à celle qui prévaut dans le cadre du Conseil fédéral helvétique. L'exécutif de l'Union réunit, en effet, dans un parfait équilibre et une grande stabilité politique l'ensemble des groupes représentatifs des Etats, mais également des partis du Parlement¹⁰⁰. Tout esprit partisan est banni de la Commission comme c'est également le cas pour le Conseil

chaque État membre. Le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Après l'approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée.

⁹⁶ Constitution fédérale, *op. cit.*, Section 2: Compétences, Article 181 "Droit d'initiative Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale des projets relatifs aux actes de celle-ci".

⁹⁷ Version consolidée, *op. cit.*, Article 212 "La Commission publie tous les ans, un mois au moins avant l'ouverture de la session du Parlement européen, un rapport général sur l'activité de la Communauté".

⁹⁸ Version consolidée, *op. cit.*, Article 211 "En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission (...) : dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement européen dans les conditions prévues au présent traité, ..."

⁹⁹ *Supra* p.15.

¹⁰⁰ P. Magnette, *op. cit.*, p. 133, "La « surface parlementaire » de la Commission atteignait ainsi des taux proches de 80%, soit un taux proche de celui rencontré en Suisse ou en Autriche dans les périodes de « grande coalition ». La composition de la Commission en termes partisans est d'ailleurs très stable, en sorte que l'on n'y connaît pas d'alternance".

fédéral helvétique. C'est un autre effet du gouvernement collégial¹⁰¹. Mais, cette caractéristique se retrouve aussi dans les assemblées européennes. Le Conseil comme le Parlement obéissent à la même logique¹⁰². "Cela fait de l'Union européenne, constate Paul Magonette, une forme extrême de « démocratie du consensus »"¹⁰³ Partant, la conclusion s'impose pour cet auteur "Contrairement aux démocraties majoritaires, les conflits n'y sont pas non plus polarisés autour d'un clivage majeur. L'Union présente à cet égard une configuration proche de celle des petites démocraties « consociatives »"¹⁰⁴.

Ce constat est conforme à l'analyse que Carl Friedrich faisait du fédéralisme, c'est-à-dire "une union de groupes unis par un ou plusieurs objectifs communs, liés par des valeurs, intérêts ou croyances communs, mais conservant leur caractère distinctif de groupes pour d'autres desseins. Il unit sans détruire les individus qui s'unissent et veulent se fortifier; il consiste en la coopération organisée de groupes en tant que groupes"¹⁰⁵. Or, Olivier Beaud qui rapporte lui-même cette analyse de Carl Friedrich précise à la suite de ce passage que "C'est bien la « démocratie consociative » qui rompt d'une certaine manière avec la démocratie libérale en mettant individu et groupe sur le même plan"¹⁰⁶.

Dès lors, nous trouvons très contestable l'analyse de Paul Magonette fondée sur l'idée que "Le rapport des forces partisans et les mécanismes décisionnels conçus pour éviter les confrontations ne font que traduire et consolider cette caractéristique majeure de la « société politique européenne ». Il est difficile de concevoir, dès lors, que le système institutionnel de l'Union puisse évoluer, à moyen terme, dans un sens fédéral classique. Peut-être le président de la Commission parviendra-t-il, avec le temps à établir un certain leadership; peut-être les partis politiques au sein du Parlement et du Conseil, affirmeront-ils plus nettement leur soutien ou leur opposition au collège. Mais tout cela relève de scénarios très hypothétiques. Si la Belgique, la Suisse ou les Pays-Bas n'ont jamais pu réduire la variété de leurs tensions internes à un clivage bipolaire, on voit mal comment l'Union européenne, qui est traversée

¹⁰¹ P. Magonette, *op. cit.*, p. 175 "Au sein de la Commission, l'esprit de la collégialité empêche les commissaires d'une même famille de former des alliances durables".

¹⁰² P. Magonette, *ibid.*, "Dans le cadre du Conseil, les règles subtiles de pondération des voix et le partage des fonctions de *leadership* encouragent les gouvernements à dégager des décisions unanimes. Le Parlement européen n'échappe pas à la règle: sa configuration politique, conjuguée aux règles de vote, favorise les compromis entre les principaux groupes".

¹⁰³ P. Magonette, *ibid.*

¹⁰⁴ P. Magonette, *ibid.*

¹⁰⁵ C. Friedrich, *op. cit.*, p. 188.

¹⁰⁶ O. Beaud, *op. cit.*, pp. 100-101.

*de conflits plus intenses encore, et qui a plus solidement institutionnalisé les pratiques de compromis, peut échapper au gouvernement par consensus*¹⁰⁷.

Paul Magnette semble tomber ici dans le travers que dénonçait Vlad Contantinesco sous la dénomination de "*statomorphisme*"¹⁰⁸ une approche "*qui entend décrire l'agencement institutionnel communautaire par référence aux catégories du droit public interne*"¹⁰⁹. Cette bipolarité que Paul Magnette appelle de ses vœux ne peut avoir lieu en l'occurrence. Il n'est pas question pour la Suisse comme pour l'Union de réduire la variété de ce que Paul Magnette qualifie de tensions internes. Les pluralismes politique, culturel et sociologique, l'unité et la diversité sont des caractères inhérents au fédéralisme. Les tensions liées au fédéralisme ne sont donc pas celles qui peuvent exister dans un Etat fédéral classique. Pour l'Union et la Confédération helvétique, les tensions sont d'une tout autre nature. Denis de Rougemont l'avait précisé à propos de la Confédération helvétique. "*L'utopie des cantons, c'est de rêver une indépendance de droit qui ne sacrifierait rien à leur interdépendance de fait. L'utopie du pouvoir central, c'est de rêver une uniformité obtenue par décrets d'Etat aux dépens de la réalité diverse des cantons. Ce complexe de tensions toujours renouvelées et toujours à nouveau composées, est la vie même d'un régime fédéral, le secret de son dynamisme équilibré*"¹¹⁰. Au rythme de cet antagonisme, l'Union se trouve sur le chemin d'une Fédération, si elle n'est déjà parvenue à devenir une Fédération. A ce titre, Vlad Contantinesco remarque que "*Considérées du point de vue institutionnel et décisionnel, les Communautés européennes relèvent ainsi simultanément des deux catégories : fédération et confédération constituent bien, ensemble et de manière complémentaire, les deux modèles explicatifs susceptibles d'en rendre compte, chacun pour partie*"¹¹¹. Dès lors, pour cet auteur, il ne fait aucun doute que l'Union "*a basculé depuis longtemps déjà du côté de la fédération*"¹¹².

Or, la Suisse nous précède encore une fois sur ce chemin. Un tel constat s'était imposé à Napoléon Bonaparte lui-même comme le rappelle Victor

¹⁰⁷ P. Magnette, *op. cit.*, p. 176.

¹⁰⁸ V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 128.

¹⁰⁹ V. Contantinesco, *ibid.*

¹¹⁰ D. de Rougemont, *op. cit.*, p. 98.

¹¹¹ V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 128.

¹¹² V. Contantinesco, *op. cit.*, p. 129, "On peut estimer que le domaine recouvert par le droit communautaire est aujourd'hui largement comparable, si ce n'est plus étendu, que celui de la législation fédérale dans les fédérations : peu de secteurs de la législation nationale demeurent hors de l'influence du droit communautaire. En tout cas, selon ce paramètre, les Communautés européennes ont basculé depuis longtemps déjà du côté de la fédération".

Monnier¹¹³. En effet, confronté à la fin de l'éphémère République helvétique (1798-1803) et à la division "*qui oppose les partisans du système unitaire et donc de l'Helvétique aux fédéralistes, lesquels souhaitent la restauration de la souveraineté des Cantons*", le génie de Bonaparte lui a permis de percevoir immédiatement que la Suisse devait renouer le fil interrompu du lien fédéral. De la parenthèse révolutionnaire, Bonaparte ne conservera que le principe d'égalité. "*D'entrée, le premier Consul impose aux Suisses le rétablissement de la structure confédérale avec la souveraineté des Cantons, rétablissement qui ne peut s'opérer, selon lui, que par la reconnaissance d'un principe fondamental acquis de la Révolution, celui de l'égalité. C'est d'une part l'égalité en droit entre tous individus, qui implique en particulier la renonciation par les familles patriciennes à tous leurs privilèges et d'autre part, l'égalité entre tous les Cantons anciens souverains et anciens sujets. Chaque Canton doit être constitué selon le premier Consul, « ... suivant sa langue, sa religion, ses mœurs, son intérêt et son opinion*»"¹¹⁴. Dans sa méthode même, Bonaparte respecte le principe d'égalité entre les partis en présence par une stricte parité des délégués unitaires et fédéralistes¹¹⁵. En guise de conclusion de son cours sur la Suisse, Pellegrino Rossi déclare au sujet de l'Acte de Médiation : "*Soyons justes (...) Napoléon comprenait la Suisse et ce n'était pas l'homme des rêveurs*"¹¹⁶.

Cependant, l'Acte de Médiation subissait lui-même l'épreuve du temps. Sous l'impulsion du lien fédéral, l'évolution des institutions de la Confédération imposait de nouvelles réformes. Cette situation est aujourd'hui pour nous en Europe un sujet d'étude particulièrement intéressant dans la mesure où *mutatis mutandis*, l'Union se trouve dans une situation identique à celle qu'avait pu rencontrer la Suisse au cours du premier tiers du XIX^{ème} siècle. Or, Pellegrino Rossi en prise avec une alternative comparable d'un *statu quo ante* ou d'une évolution de la Confédération se prononçait pour la seconde branche de celle-ci. Son argumentation largement développée dans son *Rapport* à la Diète de Lucerne sur la révision du Pacte de 1815, le 15 décembre 1832, mérite d'être ici reproduite tant elle correspond au choix auquel est actuellement confronté l'Union : "*Toujours est-il cependant que dans certai-*

¹¹³ Victor Monnier, *Les péripéties de l'égalité en Suisse, de l'époque révolutionnaire à la première Constitution fédérale*, Euryopa, Institut européen, Université de Genève 2006; voir également V. Monnier, *Bonaparte et la Suisse. Travaux préparatoires de l'Acte de Médiation (1803). Procès-verbal des assemblées générales des députés helvétiques et des opérations de la Commission nommée par le premier Consul pour conférer avec eux*, Genève, Bâle, Helbing et Lichtenhahn, Faculté de droit, Slatkine, 2002.

¹¹⁴ V. Monnier, *Les péripéties de l'égalité* op. cit., p. 140.

¹¹⁵ V. Monnier, *Bonaparte et la Suisse*, op. cit., pp. 57-67.

¹¹⁶ P. Rossi, *Cours d'Histoire Suisse*, éd. par A. Dufour Bâle, Genève, Munich, 2000 34^{ème} Leçon, p. 332 in A. Dufour, *D'une Médiation à l'autre* in *Bonaparte, la Suisse et l'Europe*, Schulthess, 2003 p. 37.

nes Confédérations domine, comme pensée dirigeante, l'idée d'une délégation limitée, faite au pouvoir central par les souverainetés particulières. Dans d'autres, cette pensée s'efface presque entièrement et la souveraineté locale ne joue plus qu'un rôle subalterne. (...) ... la souveraineté des cantons est en Suisse le principe historique et fondamental, l'expression du passé et du présent. Mais ce principe, cette expression, aujourd'hui plus que jamais, sont cependant modifiés par une autre idée, par l'idée d'une patrie commune, d'un intérêt général qu'il faut consolider et protéger. (...) En un mot, nous croyons que la Confédération Suisse doit rester dans la première des deux catégories de Confédération que nous avons signalées, en se rapprochant de la seconde autant qu'on peut le faire sans changer de nature"¹¹⁷.

Ce faisant, comme le précise Alfred Dufour, Pellegrino Rossi savait que le progrès graduel est un chemin difficile et que des hésitations, des retours en arrière accompagnés de nouveaux élans seraient inévitables¹¹⁸. Cette attitude est ce que Carl Schmitt appelait la loyauté ou la courtoisie fédérale que doivent adopter les autorités fédérales et locales. "*Elle présuppose une bonne volonté qui accorde une « pause » à l'autre partie, une acceptation du compromis lorsque des tensions sérieuses surgissent"*¹¹⁹. Comme l'écrit Vlad Contantinesco "*Ce qui semble clair, c'est précisément que la réalité communautaire offre justement l'exemple de cet étrange animal qu'évoque le professeur Leben, occupant à lui seul cette place intermédiaire, que jadis, la notion de supranationalité avait déjà cherché à établir, quelque part entre la fédération et la confédération"*¹²⁰.

L'exemple de la Suisse constitue un précédent historique pour l'Union et les difficultés pour construire l'Europe ont reçu une réponse avant la lettre comme le rappelle Denis de Rougemont. "*L'argument est souvent invoqué par ceux qui estiment que notre continent n'est pas mûr pour unir ses vingt-cinq nations. On déclare que la grande Europe ne saurait se fédérer en quelques lustres, puisqu'il a fallu plus de six siècles aux vingt-cinq petits Etats suisses pour y arriver. Mais l'histoire nous montre le contraire : 1° Qu'il a fallu plus de cinq siècles aux cantons suisses pour ne pas se fédérer solidement et pour faire l'expérience complète des avantages et des faiblesses d'un complexe système d'alliances «confédérales » entre Etats souverains sans pouvoir su-*

¹¹⁷ P. Rossi, *op. cit.*, pp. 11, 22.

¹¹⁸ *Supra* p. 10.

¹¹⁹ C. Friedrich, *op. cit.* p. 187, "La loyauté fédérale (ou Bundestreue) est demandée aux unités composantes et à leurs représentants; elle attend d'eux un engagement de base envers l'ensemble des besoins du système fédéral (...) La courtoisie fédérale se manifeste par la pratique du *fair play* tant par les officiels fédéraux que locaux. Elle présuppose une bonne volonté qui accorde une « pause » à l'autre partie, une acceptation du compromis lorsque des tensions sérieuses surgissent".

¹²⁰ V. Contantinesco, *loc. cit.*, p. 143.

périeur"¹²¹. Il nous appartient de retenir aujourd'hui en Europe l'enseignement et l'expérience de la Suisse.

En conclusion de son ouvrage, *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*, Denis de Rougemont écrivait : "*Malgré tout ce qui nous retient mais nous pousse en même temps et nous oblige, je veux le croire avec Victor Hugo : La Suisse, dans l'Histoire, aura le dernier mot. Mais encore faut-il qu'elle le dise!*"¹²² Nous serions tentés de compléter aujourd'hui cette invitation et de dire que pour nous, la Suisse a dit son dernier mot. Il appartient désormais à l'Europe de suivre son exemple. Mais, osera-t-elle le faire ?

¹²¹ D. de Rougemont, *op. cit.*, pp. 84-85.

¹²² D. de Rougemont, *op. cit.*, p. 309.