

Le fédéralisme dans la construction européenne

Maurice CROISAT

Institut d'Études Politiques, Grenoble

Working Paper n.114
Barcelona 1996

Depuis la publication du texte de J. Monnet, «Les États Unis d'Europe ont commencé», les débats idéologiques sur l'avenir de la construction européenne n'ont, pas encore, trouvé d'issue. On sait que sous la pression du gouvernement britannique, les rédacteurs du traité de Maastricht ont écarté les 9 et 10 décembre 1991 la référence à la vocation fédérale de l'Union. Cette suppression symbolique est-elle suffisante, pour autant, pour éloigner à jamais le spectre du fédéralisme qui hante une partie des européens?

Le fédéralisme peut être défini comme un mode de gouvernement dont la Constitution établit l'autonomie des communautés fédérées et leur participation commune aux institutions et décisions fédérales. En tant que structure juridique et politique l'Union ne répond qu'imparfaitement à cette définition. Mais, le fédéralisme contemporain n'est pas que structure, il est aussi processus de coopération entre gouvernements pour mettre en oeuvre des programmes conjoints, et une gestion partagée dans de nombreux domaines.

Le fédéralisme coopératif pose, dans une perspective originale, l'application des principes d'autonomie et de participation, aussi bien en Suisse qu'en Allemagne ou au Canada. Dans ces trois fédérations, en effet, on retrouve des similitudes dans les processus, les comportements et les décisions. Une analyse comparative permet d'établir des homologues que l'on peut étendre aux pratiques communautaires au sein de l'Union Européenne.

I. LE MODE DE GOUVERNEMENT COMMUNAUTAIRE: LOGIQUES CONFÉDÉRALE ET FÉDÉRALE

Sans entrer dans les détails d'un sujet complexe et, déjà, balisé¹, il faut rappeler que, dès l'instauration de la 1^{ère} Communauté, la C.E.C.A., une logique confédérale est à l'oeuvre pour créer «une Société de sociétés»² par des conventions particulières. Mais, en même temps, une logique fédérale se précise pour poser les bases d'une «Société de citoyens»³, dont les membres appartiennent à deux communautés: une des 15 communautés nationales et la communauté politique européenne, post-nationale, qui se met en place progressivement.

1. La logique confédérale

C'est selon des négociations diplomatiques normales que les États membres de l'Union ont négocié et ratifié des traités contenant des limitations de leur souveraineté dans un certain nombre de matières, au bénéfice d'institutions communes. Le principe de l'unanimité pour les prises de décision confère à chaque État un droit de veto compatible avec leur statut d'État souverain au regard du droit international et des garanties qui en découlent.

Cependant, une première brèche dans ce dispositif institutionnel était ouverte par les traités créant, en 1957, la Communauté Économique Européenne et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique, qui prévoyaient la possibilité d'adopter des décisions à la majorité qualifiée, après une période transitoire. On sait que l'opposition du Président français, le général De Gaulle, en 1965, sur le règlement financier de la politique agricole, la politique de la chaise vide qu'il suivit pendant 6 mois, pour ne pas laisser la France être mise en minorité, ont donné naissance à l'arrangement, dit encore traité, de Luxembourg, aux termes duquel «lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre au sein du conseil jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime».

Cet arrangement a valeur souvent de norme supérieure, sinon en droit du moins en fait, pour les représentants des États membres au sein du Conseil de l'Union, pour les français et aussi, plus récemment, pour les britanniques, pour opposer un veto à des décisions contraires à leurs intérêts nationaux.

Ce rappel en faveur du respect du principe de la souveraineté nationale a été renforcé, avec la transformation des sommets européens, à l'initiative de V. Giscard d'Estaing et d'H. Schmidt, en Conseil Européen des chefs d'États et de gouvernements, et son intégration dans l'article 2 de l'Acte Unique. Ce Conseil est une des formations possibles du Conseil de l'Union, ainsi qu'«une instance appelée à servir de creuset, au plus haut niveau, à la coopération politique des États».

Ces données favorables à une conception confédérale de l'Union n'ont pas empêché le développement d'autres facteurs relevant d'une logique fédérale.

2. La logique fédérale

Elle apparaît dans la mise en place de dispositifs relevant, le plus souvent, de ce qu'on appelle la supranationalité.

En premier lieu, l'arrangement de Luxembourg n'a pas empêché l'application du principe du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, en matière monétaire et de fonctionnement du marché intérieur, en vertu de l'Acte unique, et dans 15 autres nouveaux cas, en application du traité de Maastricht.

Ensuite, un certain nombre de décisions, les règlements, sont applicables directement aux citoyens⁴, sans passer par le filtre des États fédérés, comme c'est le cas dans les fédérations pour les décisions du gouvernement fédéral. En outre, une citoyenneté européenne prend corps, progressivement. D'abord sur le mode symbolique, avec la mention Communauté Européenne sur les passeports nationaux, par des échanges et l'organisation de compétitions sportives, ainsi que l'adoption d'un hymne et d'un drapeau européen. A ces contributions il faut ajouter un certain nombre de libertés liées à l'établissement du marché unique. Enfin, le traité de Maastricht institue une citoyenneté de l'Union pour toute personne ayant la nationalité d'un État membre, comprenant un certain nombre de droits particuliers⁵, qui doit être précisée par une future décision du Conseil, statuant à l'unanimité.

Par ailleurs, cette citoyenneté en devenir relève d'un ordre juridique composé d'un droit initial contenu dans les traités, et d'un droit dérivé contenu dans les décisions communautaires dont la Cour de justice est l'interprète et le gardien. Ce droit européen, qui confère des droits et des obligations aux États membres, aux entreprises, est supérieur aux droits nationaux, depuis l'arrêt *Simmenthal* rendu en 1978 par la Cour, aux termes duquel «le juge national doit assurer le plein effet des normes communautaires, en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel». C'est, sans doute, dans ce domaine que l'intégration fédérale, la supranationalité, est la plus forte, avec l'adoption, sans référence explicite, du principe allemand «le droit fédéral (communautaire) brise celui des États», en cas de conflit. Toutefois, cette intégration juridique connaît des limites comme le montre une décision récente de la Cour Constitutionnelle allemande⁶ en déclarant que l'intégration européenne, définie par le traité de Maastricht, et les transferts de compétence qu'elle implique doivent être compatibles avec les principes constitutionnels de la Loi fondamentale. Dans le cas où d'autres juridictions nationales prendraient des décisions similaires, il en résulterait une suprématie des traditions constitutionnelles communes aux États membres, que

ce soit, par exemple, en matière de protection des droits de l'homme, ou du respect des principes démocratiques dans l'ordre juridique européen.

Cependant, cette interprétation favorable au fédéralisme doit être tempérée. En effet, ces éléments d'un processus de fédéralisation européenne, se heurtent à des obstacles importants:

– Le triangle institutionnel (la Commission, le Parlement, le Conseil) ne forme, pas encore, un ordre de gouvernement fédéral: il n'est pas titulaire des pouvoirs régaliens de lever l'impôt, de battre monnaie, d'assurer une défense commune, et de mener une diplomatie complète au regard du droit international. En outre, le fonctionnement des institutions accorde une place privilégiée à l'organe confédéral que représente le Conseil de l'Union, en particulier le droit de nomination des commissaires, et son rôle décisif dans le processus décisionnel, en matière de directives et de règlements.

– La communauté ne bénéficie pas d'une réelle autonomie financière. Ses revenus proviennent des droits de douanes et des droits agricoles, mais surtout des subventions des États membres en vertu d'un accord unanime qui fixe la limite des revenus et des dépenses.

– Le «déficit démocratique», dont souffrent les institutions bruxelloises, affaiblit leur légitimité politique auprès des citoyens. Ces derniers ne sont reconnus, pleinement, qu'en tant qu'opérateurs économiques, comme travailleurs, producteurs ou consommateurs, et ne possèdent, en vertu du traité de Maastricht, que des droits limités en matière politique. A défaut d'une agora, d'un lieu public favorable à l'expression d'une opinion publique, la construction européenne se limite, pour beaucoup de citoyens européens, à un «marché unique des épiciers».

Dans ces conditions, au regard des institutions, il est difficile de caractériser le mode de gouvernement communautaire. Confédéral et fédéral, à la fois, il forme selon la boutade de J. Delors, un O.P.N.I., un objet politique non identifié... Mais, en est-il de même au niveau des pratiques politiques? Ne fait-on pas, déjà, à Bruxelles du fédéralisme, sans le dire, ou sans le proclamer, trop fort?

II. LE FEDERALISME INTERGOUVERNEMENTAL

De nos jours, dans les principales fédérations, la dynamique du fédéralisme est moins le produit de la séparation et de l'autonomie que celui d'une coopération, quelquefois extra-constitutionnelle, entre gouvernements pour définir des buts communs et articuler, dans des programmations d'ensemble, les politiques des 2 niveaux de gouvernement. A la gestion séparée et autonome découlant de l'ordre juridique, il faut ajouter une gestion concertée et l'exercice de responsabilités partagées, dans certaines matières, fédérales ou fédérées en vertu de la Constitution, pour lutter contre la récession économique, diminuer les disparités régionales, développer les services sociaux et éducatifs, réaliser les promesses de l'État providence, ou, au contraire retrouver le chemin du libéralisme... La dynamique de ce fédéralisme coopératif épouse des processus comparables et débouche sur des solutions et des comportements similaires, aussi bien en Allemagne qu'en Suisse ou au Canada. On peut avancer la notion de modèle de coopération, à partir des homologues constatées.

1. Les processus de coopération

La coopération horizontale, entre communautés fédérées dans les matières de leur autonomie, a été complétée par une coopération verticale, fédérale-fédérée, dont le *New deal* de Roosevelt aurait été une des premières expériences.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce mouvement.

– L'importance grandissante, dans les fédérations européennes en particulier, du domaine de législation concurrente et parallèle qui invite les responsables politiques et administratifs à échanger des informations, se concerter pour éviter les risques de conflits juridiques ultérieurs, réduire les possibilités de duplication, d'encombrement législatif et de sur-administration.

– L'application du principe constitutionnel de l'administration déléguée, en vertu duquel les Länder allemands et les Cantons suisses exécutent sur leur territoire la plus grande partie de la législation fédérale, favorise, également, les relations fédérale-fédérées. Pour éviter les risques d'une exécution non uniforme selon les territoires, d'un détournement de la législation fédérale au niveau de sa mise en oeuvre, les autorités fédérales préfèrent associer à l'élaboration des lois les exécutants plutôt que de recourir à des mesures d'injonction et de contrainte... Or, les études modernes sur les politiques publiques montrent que la phase d'exécution est cruciale et qu'elle nécessite une étroite association entre

décideurs et exécutants, ces derniers devenant une partie prenante de la décision pour en assurer une bonne exécution⁷.

– Enfin, les relations internationales sont, aussi, un sujet de coopération⁸, en particulier dans le cadre de l'Union Européenne, pour éviter que les décisions bruxelloises ne remettent en cause les équilibres internes en matière législative, dans les fédérations. En particulier, les Länder allemands ont obtenus un certain nombre de garanties quant à leur association aux commissions bruxelloises et au renforcement du rôle du Bundesrat.

A ces facteurs, il faut ajouter la prise de conscience que les solutions à de nombreux problèmes dépassent le cadre d'intervention d'un seul niveau de gouvernement, que ce soit pour lutter contre un fléau commun ou élaborer un système équitable de sécurité sociale, et que leur traitement implique un interventionnisme reposant sur la concertation et la coopération.

Cette coopération a suivi, à l'origine, des chemins extra-constitutionnels, et au fédéralisme dualiste se sont superposés des mécanismes informels de décisions conjointes associant les 2 niveaux de gouvernement, comme le montrent les expériences suisse, allemande et canadienne⁹.

En Suisse, où l'interventionnisme est plus faible qu'ailleurs, la coopération s'exerce selon deux procédures.

– La procédure de consultation des cantons pour tout projet de loi fédérale qui peut avoir une incidence (constitutionnelle, politique, culturelle, économique) pour les cantons. Au cours des décennies 70 et 80, environ 350 consultations avec auditions des autorités cantonales se sont tenues.

– La procédure des commissions extra parlementaires, d'experts, participent d'une stratégie plus ambitieuse. C'est en leur sein que se réalise la recherche du consensus propre à la démocratie de la concordance¹⁰, en associant auprès des ministres fédéraux, les représentants du pluralisme cantonal et ceux de la société civile, en particulier des associations professionnelles, syndicales, des organismes économiques, publics et privés. On compte plus de 350 commissions comprenant des milliers d'experts, couvrant une trentaine de secteurs d'intervention.

C'est à l'issue de ce long travail de concertation que sont élaborés les projets de lois fédérales qui sont soumis au parlement, avec la possibilité, après

le vote de ce dernier, d'un recours au référendum législatif à la demande de 50.000 citoyens ou de 8 cantons.

La pratique allemande est différente dans ses modalités, mais proche de celle de la Suisse dans la recherche du consensus. C'est d'une manière informelle, spontanée¹¹, que le gouvernement de Bonn prit l'initiative d'offrir des subventions accompagnées de programme d'utilisation pour la reconstruction du pays après 1949, aider les secteurs économiques en difficulté, développer les services sociaux, lutter contre les disparités territoriales. Environ 400 conférences, commissions, réunissant ministres et fonctionnaires des 2 niveaux de gouvernement, au rythme annuel de 1.000 rencontres, ont la mission d'élaborer la coopération intergouvernementale. La réforme de 1969, institutionnalise une grande partie de la coopération spontanée avec la notion de tâches communes¹² qui reconnaît au Bund le droit de participer à un certain nombre d'activités régionales relatives aux Universités, à la structure économique régionale, la structure agricole, la protection des côtes, et la possibilité d'accorder des aides financières pour des investissements qui sont nécessaires afin de prévenir une perturbation de l'équilibre global de l'économie, compenser des inégalités de développement, promouvoir la croissance» (a. 104a, al. 4).

Tâches communes et financement relèvent de comités de planification intergouvernementaux, et les décisions sont prises, selon les textes en vigueur, à la majorité des 3/4, par des procédures qui sont loin d'être uniformes.

Le Canada, de son côté, pratique un modèle original, à partir d'une institution informelle; les conférences fédérales-provinciales, qui réunissent des fonctionnaires, des ministres (des finances par exemple), et, surtout, les Premiers ministres pour les questions d'intérêts communs les plus importantes: l'éternelle réforme constitutionnelle, les accords financiers sur les impôts directs, les programmes conjoints à frais partagés qui s'étendent aux domaines sociaux culturels, écologiques, économiques¹³. Bon an, mal an, on peut estimer à 150 les lieux de rencontre et à environ 500 le nombre de rencontres annuelles, qui bénéficient d'un secrétariat permanent à Ottawa.

On peut dégager les éléments d'une homologie de processus dans les trois fédérations, selon des modalités (commissions d'experts, comités de planification, conférences fédérales provinciales) propres à chacune d'elles. Dans chaque expérience, il existe des mécanismes de consultation et de négociation pour dégager un accord entre des gouvernements, séparés et autonomes, pour agir ensemble dans un certain nombre d'activités, malgré les barrières

constitutionnelles qui séparent les domaines de juridiction. Les processus débouchent sur des comportements et des décisions similaires en Suisse, en Allemagne et au Canada.

2. Comportements et décisions

Dans les trois exemples retenus, la recherche du plus large consensus, proche de l'unanimité, est la règle, la décision majoritaire, l'exception.

L'exigence d'un accord quasi unanime obéit, en premier lieu, à un souci d'efficacité afin d'éviter que le refus d'une communauté fédérée se traduise par des décisions autonomes pouvant avoir des effets négatifs sur le dispositif d'ensemble retenu par la majorité. En outre, l'unanimité est une garantie à l'encontre de l'autorité fédérale qui peut être tentée d'utiliser des divisions entre autorités fédérées pour dégager, en quelque sorte, des majorités de circonstances... Enfin, les règles juridiques n'étant pas abolies au cours des processus de coopération, un gouvernement fédéré peut refuser d'appliquer un accord passé par les autres gouvernements. Ainsi, en Allemagne, l'inscription d'un projet dans un plan-cadre élaboré par un comité de planification «requiert l'accord du Land sur le territoire duquel il sera exécuté» (a. 91a, al. 3). En Suisse, l'exigence du consensus a valeur d'un habitus, qui n'est que marginalement remis en question. Au Canada, enfin, l'opposition d'une province peut être suffisante pour faire échouer un projet commun. Ainsi l'opposition du Québec aux ententes fiscales proposées en 1952, ou aux projets de rapatriement de la Constitution en 1965 puis en 1972, ont provoqué un échec des accords négociés entre Premiers ministres¹⁴. Dans les années 60, pour éviter les risques de blocage, le principe du droit de dissidence (opting out) a été retenu. Son application permet à une province de ne pas participer à un programme, tout en bénéficiant, sous certaines conditions, d'une subvention fédérale pour appliquer son propre programme.

Dans les trois fédérations, les mécanismes de coopération intergouvernementale produisent des accords sous forme d'avant projets de loi (Suisse), d'actes exécutifs non exécutoires (Allemagne), de contrats qui engagent le gouvernement fédéral et les provinces (Canada). Ensuite, ces projets, actes ou contrats, sont intégrés dans le droit fédéral et dans celui des cantons, des Länder et des provinces, selon les procédures législatives et administratives en vigueur à chaque niveau de gouvernement. En quelque sorte, la logique du fédéralisme

dualiste se concrétise par la mise en forme juridique des accords négociés dans le cadre de la coopération intergouvernementale.

Dans les expériences retenues, à l'homologie des processus de coopération correspond une homologie des comportements et des décisions: le fonctionnement des mécanismes de coopération est orienté vers la recherche du consensus le plus large possible, proche de l'unanimité, autour de projets conjoints dont la mise en forme juridique et l'exécution relèvent des principes constitutionnels.

On constate, ainsi, dans le fédéralisme moderne un décalage entre les processus de coopération et les structures juridiques qui sont dans une position seconde. La coopération se traduit par un déplacement des pouvoirs de décision des deux niveaux de gouvernement au bénéfice de mécanismes communs. Ses conséquences sur la dynamique fédérale sont importantes:

- La répartition des compétences par matières de législation, qu'elles soient exclusives, partagées ou parallèles, est amputée des matières qui sont l'objet de la coopération, et qui deviennent, en réalité, mixtes ou conjointes.

- L'autonomie gouvernementale est tributaire des capacités de négociation des acteurs en présence, des ressources dont ils disposent, en matières financières, d'information, d'expertise, de dispositions juridiques (les dispositions constitutionnelles ne sont pas abolies), des soutiens, et de leur habileté diplomatique à les utiliser pour défendre les intérêts de leur communauté.

- La participation, la détermination des normes communes relèvent moins du bicamérisme constitutionnel que des mécanismes de coopération intergouvernementale. Il n'en demeure pas moins que le Conseil des États en Suisse et le Bundesrat allemand jouent un rôle parlementaire important pour veiller à la bonne application des accords conclus. On peut même avancer que le contrôle du Bundesrat sur la loi fédérale s'apparente à une sorte de tutelle inversée: les représentants des Länder veillent à la bonne exécution des projets de plan arrêtés dans les comités de planification!

Il résulte de ces pratiques une imbrication de politiques¹⁵. En fait, il y a peu de domaines où les politiques sont conduites par un seul gouvernement. Dans la plupart des cas, les politiques découlent d'ententes, implicites ou explicites, générales ou précises, plus ou moins favorables à l'intégration ou aux

possibilités de différenciation. L'expérience la plus spectaculaire est celle du Canada où les articles 91 et 92 de la Constitution énumèrent les 29 compétences fédérales exclusives et les 16 compétences provinciales exclusives. En pratique, seules 4 matières fédérales (la défense, les anciens combattants, la poste et la monnaie) et 3 matières provinciales (institutions municipales, éducation primaire et secondaire, le droit civil) échappent aux relations fédérale-provinciales. Le reste, 25 matières fédérales et 13 matières provinciales, sont devenues, en fait, mixtes ou conjointes.

Dans ce mode de gouvernement, à l'époque du fédéralisme coopératif, la négociation l'emporte sur l'injonction, la coopération va de pair avec la séparation, l'autonomie avec l'interdépendance financière, économique et politique. En d'autres termes, les principes constitutionnels ne sont pas abolis, mais sur leur base se développe une gestion conjointe pour les questions d'intérêts communs dans le respect des autonomies et des différences, une manière différente d'assurer «la diversité dans l'unité» par la responsabilité partagée dans l'action quotidienne.

III. CONCLUSION

En replaçant les développements précédents dans le cadre de la construction européenne, on s'aperçoit que ces homologues de processus, de comportements et de décisions peuvent être étendus au fonctionnement des institutions de Bruxelles, en particulier du Conseil de l'Union et du Conseil Européen, avec la mise en place d'une autorité négociée à partir de marchandages, de compromis continuellement réengagés. On peut étendre aux pratiques communautaires le diagnostic de D. Elazar, pour qui le fédéralisme «se fonde sur un engagement de toutes les composantes à ouvrir des négociations, de façon à tendre vers un consensus ou, à défaut, un accommodement qui préserve l'intégrité fondamentale de tous les partenaires»¹⁶.

Est-ce à dire que comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, on fait du fédéralisme à Bruxelles, sans le dire ou le proclamer trop fort?

Malgré les incertitudes entourant l'avenir des institutions, l'absence d'un ordre de gouvernement européen véritablement fédéral, il existe une tendance vers un fédéralisme de gouvernements nationaux proche du fédéralisme exécutif (*executive federalism*) que pratiquent les canadiens¹⁷. Dans cette conception originale, les rôles politiques sont détenus par les représentants des

gouvernements et des fonctionnaires spécialisés dans l'intergouvernemental (ou le communautaire). Les pratiques sont orientées vers la recherche du consensus, au détriment souvent de l'innovation et de la participation démocratique des parlements et des opinions publiques. Cette situation de déficit démocratique peut remettre en cause, à la longue, la légitimité des institutions comme on le constate dans certaines parties du Canada (le Québec, les provinces de l'Ouest) et dans des nations européennes.

Malgré ces carences et insuffisances on peut poser la question: la meilleure façon d'acquérir une culture fédéraliste, qui fait cruellement défaut à des pays comme la France et la Grande-Bretagne, ne réside-t-elle pas dans la poursuite, et «l'approfondissement», des pratiques communautaires? Car le paradoxe de la situation de l'Europe au regard du fédéralisme, c'est que malgré les insuffisances enregistrées, l'Union a déjà réalisé, en certaines matières, une intégration fédérale plus poussée que dans nombre de fédérations. Par exemple, P. Leslie écrit qu'«en matière de réglementation des marchés intérieurs les pouvoirs des États membres de l'Union sont plus restreints que ne le sont ceux des provinces canadiennes...». Dans ce pays, signataire du GATT et membre de l'A.L.E.N.A., il a fallu sept ans de difficiles négociations pour aboutir à un accord fédéral-provincial incomplet, signé le 1.7.94, pour limiter les protectionnismes provinciaux sur l'accès aux marchés publics, la mobilité de la main d'oeuvre, les normes de fabrication... Tandis que ces protectionnismes sont en voie de disparition dans le cadre de l'Union Européenne!

De même, dans une étude récente consacrée aux États-Unis, les auteurs notent que «le grand marché intérieur américain» est en réalité fragmenté en 50 États qui diffèrent par la réglementation, la fiscalité, les normes d'emballage, de sécurité, de respect de l'environnement. Par exemple, «les compagnies d'assurances et les banques qui ont, depuis le 1er janvier 1993, la possibilité de s'établir dans tous les pays de l'Union Européenne en se soumettant à une seule réglementation, ne sont toujours pas en mesure d'avoir une activité nationale»¹⁸ aux États Unis!

Ainsi, l'Union Européenne, malgré les insuffisances de son organisation politique et administrative, a réalisé dans certaines matières une intégration plus poussée que dans des fédérations qui existent depuis plus d'un siècle (le Canada) voir deux siècles (les États-Unis). Cette intégration est-elle suffisante pour favoriser une extension des compétences communautaires et des politiques communes? C'est un des enjeux de la prochaine décennie qui doit prendre en compte, en outre, l'extension de l'Union vers les pays de l'Est, ainsi que les

déséquilibres internes entre les pays membres propices à un fédéralisme à géométrie variable.

Toutefois, ce constat positif peut être remis en cause par les comportements trop modernistes (toute innovation est en soi un progrès) de beaucoup d'européens, négligeant le rapport à la nation et aux anciennes identités, comme le montrent les récents succès électoraux du national populisme et les tentations d'un repli sur les pré-carrés nationaux ou régionaux! Dans ces circonstances c'est non seulement l'avenir mais le présent qui peut être remis en cause par la crise des identités nationales...

NOTES

1. QUERMONNE, J.L.: *Le système politique de l'Union Européenne*. Paris, Montcrestien, 1994, 2ème édition.
2. Selon les termes utilisés par Montesquieu pour caractériser la république fédérative, dans *L'esprit des lois*. Paris, Garnier, 1961, T.1, p. 137.
3. DE TOCQUEVILLE, A.: *De la démocratie en Amérique*. Paris, Gallimard, 1986, 2 T.
4. «Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre» (art. 189 al. 2 traité de la C.E.E.)
5. Le droit de vote et d'éligibilité pour tout citoyen résidant dans un État dont il n'est pas ressortissant, aux élections locales et européennes.
6. Arrêt Maastricht du 12 octobre 1993 sur la conformité de la loi allemande de ratification du Traité avec la Loi fondamentale.
7. MENY, Y.: *Politique comparée*. Paris, Montchrestien, 1988, p. 428.
8. Cette concertation étroite rend inappropriée l'expression courante de fédéralisme d'exécution utilisée en Suisse et en Allemagne pour qualifier la division des fonctions entre législation fédérale et administration cantonale et régionale (Länder).
9. CROISAT, M.: «Le Fédéralisme d'aujourd'hui: tendances et controverses», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, vol. 19, 1994, p. 451-464.
10. AUER, A.: «Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse», *Revue de Droit Suisse*, n° 2, 1984, p. 9-110.
11. GREWE-LEYMARIE, D.: *Le Fédéralisme coopératif en RFA*. Paris, Economica, 1981.
12. Article 91 a et b.
13. VEILLEUX, G.: *Les relations intergouvernementales au Canada, 1867-1967*. Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1971.
14. Au regard du droit, la Cour Suprême du Canada en 1981 déclare que l'accord des provinces, en matière de rapatriement de la Constitution, avait une valeur, non pas légale mais coutumière et qu'il devait exprimer «un degré suffisant de consentement provincial». CROISAT, M.; PETITEVILLE, F.; TOURNON, J.: *Le Canada, d'un référendum à l'autre*. Talence, AFEC, 1992.
15. SCHARPF, F.W.; REISSER, B.; SCHNABEL, F.: *Politikverflechtung, Theorie und Empire des Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg, Scriptor, 1976 et 1977.
16. ELAZAR, D.: «Les objectifs du fédéralisme», *Revue de l'Europe en formation*, numéro spécial, 1976, p. 165.
17. SMILEY, D.: *Canada in question*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.
18. HECKLY, C.; OBERKAMPF, E.: *La subsidiarité à l'américaine: quels enseignements pour l'Europe?* Paris, l'Harmattan, 1994, p. 51.