



via Volta 5, 27100 Pavia (I)  
tel/fax +39-0382-20092  
[www.fondazionealbertini.org](http://www.fondazionealbertini.org)



**UNIVERSITÀ DI PAVIA**  
Facoltà di Giurisprudenza  
Cattedra di Diritto dell'Unione europea  
Modulo europeo Jean Monnet

## **BUILDING A EUROPEAN FEDERAL STATE IN AN ENLARGED EUROPEAN UNION**

(Working languages: English, French)

**February 25th, 2008**

**Università di Pavia**

*Aula Foscolo*

**Introduction** by Prof. Giulia Rossolillo – *Università di Pavia*

Je voudrais avant tout remercier les participants à ce Séminaire d'avoir accepté notre invitation à venir ici pour discuter du thème de la souveraineté en relation au processus d'intégration européenne.

Il peut paraître peut-être bizarre d'organiser un colloque sur ce thème, parce qu'aujourd'hui la tendance d'une partie de la doctrine et de certains observateurs est celle de dire que les concepts de souveraineté et d'Etat ont fait leur temps, et qu'on est en train d'aller vers un monde sans souveraineté, et surtout vers une Europe sans souveraineté.

Dans cette introduction je voudrais seulement faire quelques observations sur les raisons pour lesquelles d'après moi le problème de la souveraineté est un problème crucial, qu'il faut aborder pour comprendre la phase actuelle du processus d'intégration européenne et les possibles développements futurs de ce processus. La question qui se pose aujourd'hui en effet n'est pas celle de la dissolution de la souveraineté, sinon celle du transfert de la souveraineté du niveau national au niveau continental.

La thèse de laquelle je partirai est que l'Union européenne est une organisation qui, quoique très évoluée et intégrée, reste fondée sur la coopération volontaire entre ses Etats membres.

Le concept de coopération a été très bien illustré par Kenneth Wheare, auteur de l'un des textes fondamentaux en matière d'Etats fédéraux. En étudiant la structure constitutionnelle du Commonwealth<sup>1</sup>, Wheare souligne que pendant les deux premiers décennies du siècle, au sein du Commonwealth on avait discuté s'il fallait transformer cette organisation dans une fédération ou bien s'il fallait fonder le Commonwealth sur la coopération entre Etats, solution, cette dernière, qui l'a emporté. Or, selon Wheare, l'instrument d'une fédération est un gouvernement doté du pouvoir de décider et d'exécuter ses décisions dans les domaines d'intérêt commun. Le sens du terme coopération, au contraire, est travailler ou agir ensemble, ce qui présuppose la *liberté* des sujets qui travaillent ou agissent ensemble. Le degré de coopération peut varier et aller d'un simple échange d'informations à des formes plus complexes qui impliquent des actions communes vers l'extérieur ou l'administration de certaines activités en

---

<sup>1</sup> K.C. Wheare, *The Constitutional Structure of the Commonwealth*, London, 1963, p. 128 ss.

commun, mais ce qui caractérise la coopération est que les Etats qui coopèrent entre eux ne sont liés par les décisions prises en commun que dans la mesure dans laquelle ils avaient décidé à l'avance d'en être liés.

Il est évident que cette définition devrait être enrichie et mieux précisée pour s'adapter à tous les mécanismes de fonctionnement de l'Union européenne, mais je crois qu'elle puisse décrire parfaitement l'action de l'Union européenne dans les deux secteurs qui constituent les manifestations typiques de la souveraineté: la politique extérieure et de défense et la politique économique et fiscale.

Pour ce qui est de la politique économique et fiscale, c'est le traité qui dit que les Etats membres se limitent à coordonner leurs politiques économiques nationales.

Mais cette affirmation est valable aussi pour la politique extérieure et de défense. En effet, l'Union européenne, née avec une vocation fédérale, s'est développée à travers un processus différent de celui qui a caractérisé la formation des Etats fédéraux. A la base de la création de ces derniers il y a eu toujours la nécessité d'assurer aux Etats membres la sûreté et la prospérité. C'est à dire que la crainte d'une invasion étrangère, ou bien la présence d'un adversaire commun à l'extérieur et le désir d'indépendance a toujours été un élément déterminant pour la constitution d'une union fédérale.

Or, cet élément est beaucoup moins évident dans le processus d'intégration européenne. En effet, si dans les années cinquante l'idée de créer une communauté européenne de défense avait été déterminée par cette exigence et surtout par la crainte de la puissance soviétique, après la chute de ce projet l'exigence de résoudre le problème allemand et d'assurer la sécurité à l'intérieur de l'Europe l'a emporté. Cette caractéristique du processus d'intégration européenne est liée à la situation internationale au sein de laquelle le processus s'est développé, c'est à dire la guerre froide et la division du monde en deux sphères d'influence. Le fait d'être dans la sphère d'influence des Etats-Unis a en fait été un facteur d'évolution du processus, mais au même temps sa limite. Facteur d'évolution, parce que le contrôle de l'équilibre mondial par les deux superpuissances a permis la création en Europe d'une zone de stabilité et de paix de laquelle le processus d'intégration a tiré beaucoup d'avantages. Limite, parce que cela a déresponsabilisé les européens, dont la défense était assurée par les Etats-Unis. Il n'y donc pas eu un élan vers la création d'une défense commune et vers la création d'un Etat fédéral parce qu'il n'y avait pas une exigence pressante de se défendre de la menace extérieure.

Cela résulte d'une manière très évidente des dispositions du Traité, soit actuel soit dans la version modifiée par le Traité de Lisbonne, relatives à la politique de sécurité et de défense commune. L'expression du manque de volonté de s'assumer la responsabilité de la défense et de l'acceptation du fait que les questions relatives à la défense des Etats européens soient décidées à l'extérieur de l'Europe est contenue dans le nouvel article 28 A, là où il affirme que «Les engagements et la coopération dans ce domaine [le domaine de la défense] demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord, qui reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre». Quoique dans le même article l'on affirme que la politique de sécurité et de défense commune conduira à une défense commune dès lors que le Conseil, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi, l'affirmation selon laquelle l'OTAN reste le fondement de la défense collective et l'instance de sa mise en oeuvre montre d'une manière très claire qu'il n'y a pas la volonté de s'assumer la responsabilité de cette défense: une entité qui veuille acquérir une vraie indépendance et souveraineté et s'assumer la responsabilité de sa sécurité vers l'extérieur n'affirmerait jamais dans son acte constituant sa subordination, où mieux la subordination de certains de ses membres, à une instance externe.

En même temps, les autres dispositions de cet article soulignent le fait que aujourd'hui la politique de sécurité et de défense commune de l'Union se fonde sur la coopération entre Etats membres, c'est-à-dire dépend totalement de la volonté de ces derniers de coopérer. En effet, on lit dans le Traité que «les Etats membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en oeuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil», ce qui signifie que la mise à disposition de forces armées dépend des Etats membres. Et que «les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité», c'est-à-dire que l'opposition d'un seul Etat membre peut paralyser toute initiative. De plus, il ne faut pas oublier la disposition selon laquelle «au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies». Qu'est-ce que ça peut signifier, sinon le fait que les rapports entre Etats membres en matière de sécurité et de défense sont encore régis par le droit international et qu'il n'existe pas même un embryon de pouvoir européen qui puisse intervenir en cas d'agression à un Etat membre de l'Union européenne?

Ces problèmes, et le fait que l'Union européenne devrait être capable de garantir elle-même sa défense et de se présenter d'une manière unitaire à l'extérieur, sont perçus d'une manière assez claire par une partie de l'opinion publique et de la classe politique. En effet, si jusqu'à la chute du mur de Berlin la tendancielle homogénéité entre les Etats membres et le cadre international stable avaient donné l'impression que la coopération pouvait bien fonctionner et permettre d'atteindre des résultats importants, aujourd'hui le manque d'homogénéité et de cadre international stable rend évidentes les limites de la coopération volontaire entre Etats, qui risque, vues les profondes divergences entre les positions nationales, de porter l'Union à la paralysie.

La nécessité d'une défense européenne a été soulignée, par exemple, par Angela Merkel et par Nicolas Sarkozy, qui dans les premiers jours de son mandat avait affirmé que l'Europe devrait être capable de défendre ses intérêts à l'extérieur comme le font les Etats Unis; ou encore, par les députés des groupes de travail sur la sécurité et sur l'Europe du groupe parlementaire du SPD au Bundestag, qui ont formulé un projet pour le développement de la dimension militaire de la politique étrangère et de sécurité européenne.

Mais le problème est que, quand on aborde le sujet de la politique de sécurité et de défense, il faut être conscients du fait qu'il faut aborder aussi la question de la souveraineté. La création d'une véritable politique extérieure et de défense européenne, ainsi que d'une politique économique européenne, implique en effet l'attribution aux instances européennes de la compétence d'exercer ces pouvoirs directement sur les citoyens (en levant des impôts pour financer son activité et en enrôlant une armée), et cela comporte bien évidemment la création d'un gouvernement européen démocratique qui puisse prendre des décisions si importantes pour la vie des citoyens mêmes.

Or, cette perspective soulève très souvent des craintes de la partie de ceux qui ne veulent pas que l'Union européenne se transforme dans un super-Etat. Mais il s'agit de craintes qui sont liées à une idée de souveraineté et d'Etat fondée sur l'expérience des Etats nationaux européens. En effet, l'on affirme que l'Europe ne devrait pas être souveraine parce que l'on subit l'influence du fait qu'aujourd'hui les Etats européens sont trop petits et impuissants pour exercer leur souveraineté de manière efficace. La conséquence en est que le concept de souveraineté est perçu d'une manière négative. Et, dans le même sens, on refuse l'idée d'un Etat fédéral européen parce que on conçoit l'Etat comme Etat centralisé, qui élimine toutes les différences à son intérieur.

Je crois, au contraire, que le défi de l'Europe soit de démontrer qu'il peut y avoir une souveraineté qui dépasse le cadre de l'Etat national européen pour assumer une dimension continentale, sans pour autant éliminer les traditions et spécificités des Etats membres, puisque au niveau central seraient attribuées seulement les compétences strictement nécessaires pour garantir, comme c'était dans l'intention des pères fondateurs de la Fédération américaine, *la sûreté et la prospérité* des citoyens européens.

Mais je laisse la parole, pour analyser ces thèmes et les implications en termes de souveraineté de manière bien plus approfondie aux trois intervenants à ce Séminaire, que je remercie encore pour être ici.