HAL
open science

Montesquieu, les Fédéralistes américains et nous : la République fédérative européenne

Céline Spector

To cite this version:

Céline Spector. Montesquieu, les Fédéralistes américains et nous : la République fédérative européenne. Lumières, 2022, pp.263-291. hal-03613094

HAL Id: hal-03613094

https://hal.sorbonne-universite.fr/hal-03613094v1

Submitted on 18 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Montesquieu, les Fédéralistes américains et nous : la République fédérative européenne

Céline Spector
Sorbonne Université, SND

Malgré ses ambiguïtés, le projet kantien demeure séduisant pour les philosophes et politistes contemporains qui font de l'Union européenne la meilleure approximation, à ce jour, de l'idéal cosmopolitique[1]. Dans la postérité du *Projet de paix perpétuelle* kantien, l'Union européenne est alors interprétée comme une expérimentation du cosmopolitisme à l'échelle régionale : elle unit les peuples autour de principes et de valeurs partagées, comme celles que rappelle le Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne intégré au traité de Lisbonne (dignité, liberté, égalité, solidarité). Dans l'Union, les États-membres sont républicains ; sa forme politique est une quasi-fédération d'États libres, susceptible de s'étendre encore ; enfin, les citoyens des États-membres sont citoyens de l'Union européenne. L'approche cosmopolitique insiste surtout sur la dimension universaliste de l'Europe et sur la création d'un nouvel espace de participation politique instituant des normes de justice au-delà de l'État-nation[2]. Dans cet esprit, la liberté de circulation au sein de l'Union est enrôlée sous la bannière du droit cosmopolitique kantien : elle vise à accorder l'hospitalité sous la forme étendue d'un droit de visite, de résidence et de travail.

Ancrée dans l'universalisme des droits de l'homme qui en forme le socle essentiel, l'interprétation kantienne de l'intégration européenne a également marqué de son sceau l'analyse de la méthode européenne en matière de relations internationales : la préférence pour une politique diplomatique et humanitaire hostile à la *Realpolitik* et rétive aux intimidations de la politique de puissance – l'Europe kantienne aux antipodes de l'Amérique hobbesienne. Elle a enfin fait naître l'espoir d'une politique plus généreuse et plus hospitalière en matière d'accueil des réfugiés et des migrants, afin de ne pas trahir les idéaux des Lumières. Que ce soit pour décrire l'Union actuelle comme une approximation de l'idéal kantien ou pour lui prescrire une voie à suivre afin de se hisser à la hauteur de ses valeurs, l'offensive des théories néo-kantiennes date des années 1990, après la réunification allemande et le Traité de Maastricht ; elle s'est poursuivie dans les travaux de Jürgen Habermas et Jean-Marc Ferry notamment, au moment de l'élaboration du Traité Constitutionnel européen. Certes, l'UE n'est qu'une organisation régionale : dotée de ses intérêts particuliers et de ses frontières, elle réserve le « privilège » des droits et des opportunités attachées à sa citoyenneté aux ressortissants de ses États membres. Il reste que tout en aspirant à une réalisation plus complète de l'idéal

[1] Cet article restitue une part d'une réflexion plus générale en cours : voir *No Demos ? Souveraineté et Démocratie à l'épreuve de l'Europe,* Paris, Seuil, « L'ordre philosophique », à paraître en 2021.
[2] Pour une approche sociologique du concept, voir Ulrich Beck et Edgar Grande, *Pour un empire européen,* trad. A. Duthoo, Paris, Flammarion, 2007.

cosmopolitique, les thuriféraires de la voie kantienne y voient un début prometteur : à défaut d'une fédération mondiale, la « cité des peuples » européens réalise certaines promesses du droit cosmopolitique[3]. Elle permet même – ce que n'envisageait pas Kant – de faire en sorte que la fédération impose aux États le respect des droits fondamentaux de leurs ressortissants ; en vertu du contrôle qu'opère l'UE sur les États membres par l'intermédiaire de la Cour de justice, les États ne demeurent autonomes qu'aussi longtemps qu'ils les respectent[4]. L'Union européenne peut être considérée comme une *étape* dans l'ouverture à l'universel ; elle est aussi une *médiation*, dans l'attente de l'instauration d'un statut de citoyen du monde.

Néanmoins, une aporie semble insurmontable : comment une association libre d'États, qui relève normalement du droit des gens, pourrait-elle devenir davantage qu'une organisation internationale et s'engager sur la voie d'une union fédérative dans le style des États-Unis ? Comment les nations d'Europe pourraient-elles renoncer à leur souveraineté sans perdre leur identité ? Et comment étendre au monde le modèle européen ? La voie kantienne vers l'universel trouve ici sa limite : les projets de « démocratie cosmopolitique » qui invoquent un Parlement mondial demeurent utopiques. Il n'est pas non plus souhaitable que l'Europe impose au reste du monde, au terme d'un rapport de force, sa conception universaliste des droits humains.

À cet égard, les théories de l'Europe cosmopolitique s'avèrent difficiles à suivre jusqu'au bout. Il importe donc de préciser les raisons pour lesquelles la voie d'une République fédérative européenne conçue dans le sillage de *L'Esprit des lois* de Montesquieu paraît plus pertinente et plus réaliste que la voie cosmopolitique pure. *Plus pertinente* d'abord : alors que le monde comprend de nombreux régimes autocratiques, l'Union européenne est un club de démocraties qui répondent du moins à une série de critères définis qui conduisent à accepter ou non une demande d'adhésion. Elle doit répondre, à ce titre, au risque constitué par l'émergence en son sein de démocraties « illibérales » comme la Hongrie ou la Pologne qui menacent l'Etat de droit, en particulier l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et médiatique, la protection des droits des minorités. La République fédérative européenne devra certes composer avec une certaine hétérogénéité des régimes en Europe ; mais elle ne pourra en aucun cas tolérer des violations graves de l'Etat de droit sans mettre en place des sanctions adaptées (privation provisoire du droit de vote au Conseil, suspension des subventions européennes, absence d'accès aux fonds du plan de relance). Car une fédération de dictatures et de démocraties serait délétère et profondément instable ; elle ne permettrait pas de s'unir autour d'un socle de valeurs communes. *Plus réaliste* ensuite : la création d'une République fédérative européenne exige moins que la création d'une fédération mondiale. Il est plus aisé

---

[3] J. Habermas, « La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne », in *L'Intégration républicaine*, trad. R. Rochlitz, Paris, Fayard, 1998, p. 161-204 ; *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique,* trad. R. Rochlitz, Paris, Fayard, 2000 ; J.-M. Ferry, *Europe. La voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Paris, Cerf, 2005 ; *La République crépusculaire. Comprendre le projet européen in sensu cosmopolitico*, Paris, Éditions du Cerf, 2010 ; Francis Cheneval, *La Cité des peuples. Mémoires du cosmopolitisme,* Paris, Cerf, 2005. Voir aussi Patrick Savidan, « La République ou l'Europe », in *La République ou l'Europe ?,* P. Savidan éd., Paris, Librairie Générale Française, 2004, p. 17-88.

[4] L'arrêt « Solange » (*So lange*) de la Cour suprême allemande stipule qu'« aussi longtemps que » l'UE ne protégeait pas ouvertement les droits fondamentaux, la Cour se réservait le droit de contrôler son action.

de se sentir membre d'un tout dont les institutions fournissent la garantie de droits fondamentaux et l'accès concret à certains biens publics que du « monde », qui ne dispose pas à ce jour d'instruments de protection des droits efficace et ne permet pas de garantir le « droit à avoir des droits ». Notre thèse est donc la suivante : face aux incertitudes de la démocratie cosmopolitique, la défense d'une République fédérative européenne s'impose[5].

La République fédérative dans 'L'Esprit des lois'

Pour donner ses lettres de noblesse philosophiques à un tel projet, il n'est pas inutile de revenir aux sources. C'est à l'auteur de *L'Esprit des lois* qu'il revient d'avoir conçu la fédération comme un régime politique à part entière, d'une dignité comparable à celle des autres formes de gouvernement. C'est à lui également qu'il incombe d'avoir fait de l'Europe un sujet de l'histoire universelle, au-delà des nations qui la composent. Dans les *Considérations sur la monarchie universelle en Europe* (1734), l'Europe est présentée comme une entité cohérente, traversée par les rivalités entre puissances souveraines, mais dégagée du modèle impérial légué par Rome et repris à leur compte par plusieurs empereurs, papes ou monarques depuis Charles Quint. Reconnu dans sa singularité, l'espace politique européen est caractérisé à la fois par sa géographie accidentée, favorable à la pluralité des souverainetés, et par son histoire qui exclut désormais l'Empire : pour toute une série de raisons, la reconstitution, chez les modernes, d'une hégémonie continentale semblable à celle de l'empire romain, est impossible[6]. Plusieurs phénomènes convergent, selon Montesquieu, pour opposer Europe et Empire : l'évolution de l'art de la guerre et la redéfinition moderne de la « puissance », économique et non territoriale. Si la politique réaliste ne peut désormais aspirer qu'à un enrichissement par le commerce, il n'est plus lucide de recourir aux voies anciennes pour augmenter sa puissance : désormais, le commerce qui unit et enrichit s'oppose à la guerre qui sépare et détruit.

L'Europe s'en trouve unifiée sans être uniformisée pour autant : « L'Europe n'est plus qu'une nation composée de plusieurs, la France et l'Angleterre ont besoin de l'opulence de la Pologne et de la Moscovie, comme une de leurs provinces a besoin des autres ; et l'État qui croit augmenter sa puissance par la ruine de celui qui le touche s'affaiblit ordinairement avec lui »[7]. Depuis la découverte du Nouveau Monde, l'Europe est animée par le commerce, qui permet la « communication » des peuples (XXI, 5) et favorise leur enrichissement mutuel. En Europe, la satisfaction réciproque des besoins est source d'interdépendance entre les sociétés elles-mêmes (et pas seulement entre États). Conscient que la diversité culturelle de l'Europe fait partie de son génie politique, l'auteur de *L'Esprit des lois* conçoit l'Europe comme une

---

[5] Voir Erik O. Eriksen, « Regional Cosmopolitanism: the EU in Search of its Legitimation », *European Journal of Futures Research,* vol. 2, n°1, 2014, p. 1-9.

[6] Introduction de C. Larrère à Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur* décadence, suivie des *Considérations sur la monarchie universelle*, C. Volpihac-Auger et C. Larrère éds., Paris, Gallimard, Folio Classique, 2008, p. 251-254. L'œuvre est inédite mais l'essentiel est passé dans *L'Esprit des lois*.

[7] *Ibid.,* p. 277.

vaste « société civile », un système des besoins, de la division du travail et des échanges : « Un prince croit qu'il sera plus grand par la ruine d'un État voisin. Au contraire ! Les choses sont telles en Europe que tous les États dépendent les uns des autres. La France a besoin de l'opulence de la Pologne et de la Moscovie, comme la Guyenne a besoin de la Bretagne, et la Bretagne, de l'Anjou. L'Europe est un État composé de plusieurs provinces »[8].

Certes, Montesquieu n'imagine pas l'Europe comme une confédération (la formule est jugée utopique) ; mais il met en place les outils pour théoriser une forme riche et complexe de l'alliance défensive. Plutôt que de concevoir *in abstracto* la bonne échelle de la démocratie, il réfléchit aux conditions de survie des républiques dans un contexte géopolitique où celles-ci sont aux prises avec de puissantes monarchies et de vastes empires. Les petites démocraties sont en effet confrontées à un dilemme tragique : trop petites, elles risquent de perdre leur liberté, au sens de leur souveraineté externe ; trop grandes, elles encourent le risque de perdre leur liberté politique par le renforcement excessif du pouvoir exécutif. Pour survivre, les petites démocraties doivent donc se fédérer, sans renoncer pour autant à leur fonctionnement démocratique[9].

Dans *L'Esprit des lois,* la république fédérative procède d'une « convention par laquelle plusieurs corps politiques consentent à devenir citoyens d'un État plus grand qu'ils veulent former » (IX, 1). Elle combine les avantages intérieurs du gouvernement populaire et les avantages extérieurs de la monarchie. Définie comme une « société de sociétés » fondée sur un pacte d'union libre et volontaire, la confédération est vouée à la défense face aux guerres offensives conduites par les monarchies belliqueuses. La mise en commun de certains pouvoirs de chaque État membre s'en trouve justifiée. Dans son traité *Du droit de la nature et des gens,* Pufendorf avait déjà défini la confédération par le pouvoir de blocage des décisions de l'assemblée confédérative qui revient aux États, de telle sorte que l'action du corps confédéré repose sur la capacité des membres associés à trouver un consensus négocié au moment de la délibération. Il avait souligné les défauts du modèle du Saint Empire romain germanique : celui-ci témoigne des méfaits de la fragmentation de l'autorité. Ni souverain ni confédératif, ce monstre politique constitue un repoussoir ; en l'absence de centralisation, les entités fédérées y contractent des alliances à leur guise. En revanche, dans une fédération (ou ce que Pufendorf nomme « Système »[10]), l'assemblée gouverne : les représentants des États membres délibèrent des affaires relatives au bien commun de l'association. L'union volontaire et libre unifie alors les États membres sans les absorber pour autant ; l'autonomie de chacun dans ses affaires intérieures est préservée. Dans le même esprit, Montesquieu insiste sur la stabilité de cette forme politique : elle comprend la possibilité d'arbitrages, de soutiens mutuels en cas de sédition ou de sécession et de correction des abus, sans s'apparenter pour autant à un État

---

[8] Montesquieu, *Mes Pensées,* n°318, in *Mes Pensées et le Spicilège,* L. Desgraves éd., Paris, Robert Laffont, 1991 ; *EL,* XX, 2. Nous citons d'autres textes à l'appui de cette thèse dans notre *Montesquieu et l'émergence de l'économie politique,* Paris, Champion, 2006, chap. 4.

[9] Voir Catherine Larrère, « Montesquieu et l'idée de fédération », in *L'Europe de Montesquieu, Cahiers Montesquieu,* n° 2, 1995, p. 137-152. Montesquieu n'utilise jamais le concept de « fédération » qui n'existe pas à l'époque.

[10] Pufendorf, *Du droit de la nature et des gens*, trad. J. Barbeyrac, Caen, Centre de Philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, 1987, VII, V, §7.

supranational. La confédération semble ainsi tendue entre une conception faible et une conception forte de l'association. D'un côté, celle-ci forme une entité supérieure, dont les membres ne disposent plus de toutes leurs compétences, en matière de politique étrangère notamment : « Une république qui s'est unie par une confédération politique s'est donnée tout entière, et n'a plus rien à donner » (*EL,* IX, 3). De l'autre, l'association des États ne dissout pas pour autant leur souveraineté ou leur *étaticité* : la république fédérative « peut périr d'un côté, sans périr de l'autre ; la confédération peut être dissoute et les confédérés rester souverains » (*EL,* IX, 1).

Faut-il s'en tenir pour autant au modèle confédéral ? La différence entre confédération et fédération a été explicitée rigoureusement par Louis Le Fur, juriste français de la fin du XIXe siècle[11]. Contrairement à la simple alliance, la confédération vouée à la défense commune comprend un organe central permanent destiné à représenter les États confédérés, à qui est attribué la mission de défendre certains intérêts communs. Les compétences de ce pouvoir central sont confiées par la libre volonté des États confédérés et toute modification de la Constitution doit être acceptée à l'unanimité – sinon un droit de sécession s'applique. L'association conserve de la sorte sa base contractuelle, sans prétendre instituer un « peuple commun »[12]. Il reste que la confédération peut se voir reprocher une forme d'*instabilité* : ses attributions législatives sont en général trop faibles, et l'exécution dépend du bon vouloir des États. Aussi cette forme politique est-elle souvent transitoire. Quelle que soit sa forme, l'État fédéral semble être une forme d'association plus stable, qui échappe aux risques de démembrement et crée une nouvelle forme de souveraineté : ses membres « sont appelés à prendre part à la formation de la volonté de l'État, participant ainsi à la substance même de la souveraineté fédérale »[13]. Dans cette perspective, la « Constitution » qui régit la fédération se distingue d'un simple traité : l'État fédéral acquière la souveraineté et peut s'attribuer des compétences à sa guise ou les déléguer.

Quelques décennies après *L'Esprit des lois*, Madison engage un dialogue critique avec Montesquieu et opte pour un modèle d'État fédéral. Désireuses de remédier aux défauts des Articles de la Confédération en vigueur depuis 1781, ses *Notes sur les confédérations anciennes et modernes* arguent de l'impuissance des confédérations, instables et inefficaces : une assemblée monocamérale sans exécutif, formée de délégués choisis par les gouvernements des États est dénuée de véritable souveraineté[14]. Tout en défendant ses thèses propres, Hamilton s'en fait l'écho : mieux vaut une République fédérale, qui doit être un « assemblage de sociétés », ou une association de plusieurs États en un seul[15]. À ses yeux, il est impossible, comme le réclament les Anti-Fédéralistes en 1787, de s'en tenir à une simple confédération qui garantirait l'entière souveraineté des États associés : il est contradictoire de vouloir augmenter

---

[11] Guillaume Barrera, « Confederation Federal State, and Federation: around Louis Le Fur », in *The Ashgate Research Companion to Federalism*, Ann Ward et Lee Ward éds., Ashgate, 2009, p. 283-296.
[12] Louis Le Fur, *État fédéral et Confédération d'États,* Paris, Marchal et Billard, 1896, p. 505.
[13] *Ibid.,* p. 679. Voir Ronald Watts, *Comparing Federal Systems,* Londres, Queen's University, 1999.
[14] Lucia Bergamasco, « James Madison et les républiques anciennes et modernes », in *La République en voyage (1770-1830)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.
[15] *Le Fédéraliste,* trad. A. Amiel, Paris, Classiques Garnier, 2012, désormais *FP,* p. 125-126.

l'autorité fédérale sans diminuer celle des États, de vouloir à la fois la souveraineté de l'Union et la complète indépendance de ses membres. Aussi Publius retient-il la formule de Montesquieu relative à la souveraineté conservée des entités associées : « la confédération peut être dissoute, et les confédérés rester souverains » ou « indépendants » (*EL,* IX, 1). Il est remarquable qu'Hamilton cite ce passage en laissant dans l'ombre celui où Montesquieu affirme qu'« une république qui s'est unie par une confédération politique s'est donnée entière, et n'a plus rien à donner »[16]. Il est tout aussi révélateur qu'Hamilton traduise les concepts de son prédécesseur à sa façon : « corps politiques » devient « *several smaller States* », et « société de sociétés » « *assemblage of societies* », ce qui permet d'insister sur la dimension agrégative de l'entité créée[17]. Car la rhétorique politique des Fédéralistes vise à contrer l'argumentaire anti-fédéraliste qui souligne que la Constitution fédérale considère le peuple des différents États comme un seul corps politique (*one body corporate*). Publius réplique donc à Brutus qu'en raison de la rivalité prévisible entre les pouvoirs, il n'y aura pas de « dévotion aveugle à ce monstre politique de l'*imperium in imperio* »[18]. D'une part, la république américaine ne sera pas menacée de despotisme ; elle ne sera pas minée par l'absence d'adhésion du peuple aux lois ; elle ne se dissoudra pas faute d'homogénéité des mœurs et des opinions. D'autre part, les États unifiés ne seront pas voués à disparaître au sein de la fédération états-unienne, qui préservera l'intégrité de ses membres. Là où Jefferson proposait une interprétation contractualiste du fédéralisme (l'autorité du pouvoir fédéral émanant de la délégation consentie par les États), Hamilton renonce à ce schème lockien. Les pouvoirs de l'Union puisent à une source à la fois nationale et fédérale, et s'exercent sur les individus autant que les États. S'il n'y a pas lieu de craindre la trahison des aspirations démocratiques, la confiscation du pouvoir populaire ou l'abus de pouvoir au niveau de l'Union, et s'il est inutile de mettre en place un droit de sécession des États, c'est que la république fédérative est fondée sur la volonté du peuple, exprimée et filtrée par ses représentants.

Nous souhaiterions donc tirer les leçons de la reprise, par les Fédéralistes américains, du modèle de la République fédérative issu de *L'Esprit des lois*. Imprégnés de Montesquieu mais aussi de Grotius, Pufendorf, Vattel et des expériences historiques coloniales[19], les Américains édifièrent un modèle original de République fédérative assumant, contre la vision unitaire léguée par l'Empire britannique, la division de la souveraineté. Opposé à l'Empire, ce modèle n'exclut en rien la démocratie : même si le droit de veto que Madison aurait voulu attribuer au gouvernement fédéral n'a pas vu le jour, les États-Unis sont parvenus à former un État fédéral équilibrant les pouvoirs et les prérogatives. L'approche judiciaire (la *judicial review*) adoptée dès la fondation y joue le rôle de médiateur entre autorités nationale et locales. Contrairement aux craintes énoncées par Thomas Jefferson, la fédération n'a donc pas vocation à ajouter un risque d'oppression à celui des structures de pouvoir existantes ; transférer certains pouvoirs

---

[16] *EL,* IX, 3 ; *FP* 9. Voir Norbert Campagna, « Federalist Papers », in *Dictionnaire Montesquieu*, C. Volpilhac-Auger (dir.), http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/, 2013.

[17] Voir Nicolas Arens, « D'un (anti-)fédéralisme démocratique ? Montesquieu et le débat constitutionnel américain », in *Europe philosophique, Europe politique. L'héritage des Lumières,* T. Coignard et C. Spector éd., Paris, Garnier Classiques, à paraître.

[18] *FP,* p. 168.

[19] Voir Alison L. LaCroix, *The Ideological Origins of American Federalism,* Cambridge, Harvard University Press, 2010, p. 79-80.

des périphéries vers le centre n'implique pas toujours un risque accru de domination. Dans ses *Principes de politique* inspirés de Montesquieu, Benjamin Constant y insiste : si le fédéralisme est compatible tantôt avec le despotisme, tantôt avec l'anarchie, il est possible d'envisager un fédéralisme « d'un genre nouveau ». Tout en maintenant l'efficace du pouvoir local, communal ou provincial, qui aime à voir l'ampleur de ses réalisations et évite l'atomisation, il introduit un pouvoir central voué à protéger des menaces extérieures[20].

Comment actualiser à bon escient le modèle fédéral issu de Montesquieu et de Hamilton ? La réponse est délicate. Du moins peut-on concevoir, à plus de deux siècles d'écart, un renouveau du modèle de « société de sociétés » issu des Lumières. Notre thèse est que la République fédérative européenne n'a pas à se transformer en État fédéral. Assimilée à une nouvelle forme de république fédérative, l'Union peut comprendre des structures démocratiques à de multiples échelles (locales, régionales, nationales, fédérales). Constituée d'États démocratiques, elle peut se gouverner démocratiquement, en acceptant le principe de la double représentation, étatique *et* citoyenne, au Conseil européen et au Parlement européen[21]. Elle peut admettre le principe de l'équilibre des pouvoirs en son sein entre Commission, Conseil et Parlement, comme le préconisait Jean Monnet en imaginant pour la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) que les « pouvoirs souverains » délégués à des institutions communes soient désormais exercés par les « organismes fédéraux » de l'Europe, en vertu d'un système de contrôle et d'équilibre qui assure un contrôle démocratique de toutes les décisions[22]. Elle peut à son tour, afin d'éviter les inconvénients des confédérations, substituer au veto fédéral le modèle de la *judicial review* incarné par la Cour de justice de l'Union européenne. Ce modèle d'une association durable de démocraties permet d'échapper, en partie du moins, au tragique de la politique : perdre sa liberté ou son indépendance dans la compétition conflictuelle des grandes puissances. Même s'il n'existe pas de lien nécessaire entre fédération et liberté politique accrue (tout dépend des circonstances), la fédération présente par elle-même des avantages puissants. La forme d'organisation politique qui se caractérise par la multiplicité hiérarchisée des niveaux de décision autonomes en son sein permet de concilier un souci d'adaptation aux préférences locales et une redistribution plus équitable au niveau fédéral. Deux modes de coopération peuvent alors être privilégiés : la coopération « intégrée » en vertu de laquelle est confié au niveau fédéral ce que les parties acceptent de centraliser, en vertu d'une règle de majorité ; ou la coopération volontaire, respectant la règle d'unanimité.

Les procédures de décision

Dans sa *Théorie de la Fédération,* Olivier Beaud a formulé les attendus de cette théorie. Assumant l'héritage de Montesquieu, il lui reprend l'idée d'une « union d'États librement consentie » afin de concevoir la république fédérative. Le concept de « Fédération » se conçoit

[20] Benjamin Constant, *Principes de politique* (rédigés en 1806, publiés en 1815), in *Écrits politiques,* Paris, Gallimard, 1997, chap. 12.
[21] Habermas, *La Constitution de l'Europe,* trad. C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 2012, p. 97-99.
[22] Jean Monnet, *Les États-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, p. 53.

en se délivrant de l'obsession, notamment française, de la souveraineté[23]. Après Pufendorf, Montesquieu apporte de nombreux éléments à une théorie de la Fédération distincte de l'État fédéral. En premier lieu, le rôle central du « pacte fédératif » : la nature de la Fédération se conçoit à partir de sa fondation sous forme de convention. Car la Fédération s'oppose aussi à l'Empire, c'est-à-dire à l'agrégation d'États par l'action d'une puissance contraignante : elle repose sur la libre association des États membres, et non sur une volonté unilatérale d'annexion. Le pacte qui fonde la Fédération consiste en un libre échange de consentements entre les entités politiques associées[24]. Dans cette théorie, la Fédération ne fait pas disparaître le caractère d'unité politique des États membres qui l'ont conclu ; le contrat social ne donne pas lieu à une fusion des unités politiques constituantes dans un ensemble plus vaste. Les rapports entre la Fédération et les États membres sont à la fois marqués par une forme d'*indépendance* et par une *interdépendance* entre les ordres juridiques des États membres, dont les degrés varient dans chaque Fédération empirique[25].

En second lieu, la théorie de la Fédération proposée par Olivier Beaud retient de Montesquieu les fins recherchées dans ce régime : la Fédération se fixe des fins propres et vise notamment la *sûreté commune,* soit la paix externe et interne par la lutte conjointe contre les invasions et les insurrections. Ce qui importe alors est la contrainte politique structurelle qui pèse sur les États confédérés : une confédération dont les États membres seraient dotés de régimes politiques hétérogènes serait plus fragile. D'où la tendance, dans les Fédérations durables, au rapprochement des régimes politiques des États membres dans le sens dominant. L'homogénéisation politique est une loi historique des Fédérations : ce fut au demeurant le cas en Allemagne (où la tendance monarchique l'emporta avec Bismarck) mais aussi en Suisse (au profit de la démocratie). À ceci s'ajoutent d'autres principes que nous ne détaillerons pas ici : *dualité fédérative* (la Fédération comprend deux puissances publique, centrale et locale) ; *parité fédérative* (les deux ordres juridique, fédéral et fédérés, sont à égalité) ; *pluralité fédérative* (il existe plusieurs États membres au sein de la Fédération)[26].

Aussi pertinente soit-elle, l'analyse d'Olivier Beaud omet néanmoins ce qui rend la théorie de Montesquieu plus féconde encore pour concevoir l'avenir de l'Union européenne, à savoir l'attention inédite de l'auteur aux règles de prise de décision au sein des confédérations. Ces réflexions sont consignées dans un texte inédit, compris dans un dossier indiquant des « matériaux de dissertation qui n'ont pu entrer dans *L'Esprit des lois* »[27]. Sans cerner les raisons pour lesquelles l'auteur a abandonné le projet de publier ces analyses pourtant abouties, il convient de faire droit à son approche typologique. En transposant sa classification des

---

[23] Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération,* Paris, PUF, 2007, p. 120. Olivier Beaud, « La Fédération entre l'État et l'Empire », in *L'État, la Finance, le Social,* B. Théret dir., Paris, La Découverte, 1995, p. 282-305 ; « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération ? », Chaire de philosophie de l'Europe, vendredi 17 février 2017, et l'excellente recension de Renaud Baumert, « Qu'est-ce qu'une Fédération ? », *La Vie des idées*, 3 juin 2009.
[24] O. Beaud, *Théorie de la Fédération, op. cit.,* p. 119, 23.
[25] *Ibid.,* p. 184-185.
[26] *Ibid.,* p. 424.
[27] Voir la présentation du Dossier 2506/06 par Catherine Volpilhac-Auger, *Œuvres complètes de Montesquieu*, 4, Oxford, Voltaire Foundation, 2008, p. 767-769.

gouvernements à ce qu'il nomme les « constitutions confédératives », le philosophe a contribué à une théorie originale des confédérations en fonction des « différentes manières de s'unir ». Là où l'auteur du *Contrat social* concevra une forme de confédération européenne dotée d'institutions d'arbitrage sans préciser leurs procédures de décision, l'auteur de *L'Esprit des lois* s'interroge sur la meilleure manière de régler les dissensions qui ne manquent pas de survenir au Conseil de la confédération, ou sur le *meilleur régime* confédératif.

La thèse défendue par Montesquieu est la suivante : « Plus la confédération approche de la démocratie, plus elle est parfaite »[28]. La confédération démocratique est caractérisée par deux propriétés décisives : en premier lieu, elle est une forme d'association au sein de laquelle chaque État conserve sa « souveraineté » et demeure libre de rompre les liens qui l'unissent aux autres à tout moment ; en second lieu, les décisions au sein du Conseil de la confédération où siègent les élus des cités ou États confédérés sont prises à l'unanimité, ce qui revient à accorder un droit de veto. L'éloge de la confédération de Lycie (en Asie mineure au VIe siècle) permet d'esquisser les grands traits d'un fonctionnement démocratique de l'union : le nombre de voix alloué aux différentes cités doit être proportionnel à leur population, tout comme le montant de l'impôt prélevé ; la nomination de certains magistrats nationaux dépend du Congrès, l'alliance avec des puissances étrangères suppose le consentement unanime des membres. L'exemple de la Lycie montre qu'au-delà de la diplomatie et des affaires extérieures, les républiques fédérées peuvent mutualiser certains aspects de leur souveraineté et avancer vers une forme d'intégration politique : elles peuvent veiller au respect de la bonne forme de gouvernement et mutualiser certaines décisions en matière économique et commerciale notamment, sans perdre leur caractère démocratique pour autant. Dans une confédération aristocratique en revanche, « tout est réglé par l'avis du plus grand nombre, dirigé par des chefs aristocratiques », et un État qui rompt l'union peut être puni par le corps entier uni contre lui[29]. Enfin, la confédération monarchique (la pire aux yeux de Montesquieu) est sous l'emprise décisionnelle d'un « peuple dominant » ; ceux qui veulent rompre le pacte se trouvent en état de commettre un crime de « lèse-majesté » ; cette forme politique s'apparente à un empire[30].

Mais l'analyse ne distingue pas seulement différents types de confédération ; elle met également en relief la difficulté qui hante la meilleure forme, soit la forme démocratique de confédération : dans une association de démocraties où la souveraineté des États associés est maintenue et les décisions prises à l'unanimité, « il faut encore que la Constitution aille »[31]. Le risque de paralysie n'est pas mince alors qu'il s'agit d'assurer la défense commune et donc, idéalement, de pouvoir décider dans l'urgence en parlant d'une seule voix. Montesquieu en extrait une condition analogue à celle qui condamne les démocraties aux petits États. La confédération démocratique ne fonctionne qu'à petite échelle : « cela ne peut avoir lieu que dans le cas où les membres unis sont en petit nombre »[32].

---

[28] *Ibid.*, p. 770.
[29] *Ibid.*
[30] *Ibid.*, p. 771.
[31] *Ibid.*, p. 770.
[32] *Ibid.*

Autant dire que les multiples élargissements de l'Union risquent de remettre en cause la possibilité d'une association démocratique – la forme aristocratique devant nécessairement prévaloir, et avec elle, l'abandon de la règle d'unanimité au Conseil. Si dans l'absolu, le gouvernement démocratique de la république fédérative est le meilleur, ce type de confédération ne peut apparemment plus convenir à l'Union européenne : en raison de sa taille, celle-ci ne peut désormais fonctionner qu'à condition d'accepter les coopérations renforcées ou « l'intégration différentiée » en vertu de laquelle certains États choisissent de pousser plus loin leur coopération intégrée, sans l'imposer à d'autres[33]. Sous peine de risquer de se dissoudre, elle ne peut fonctionner en accordant un droit de veto aussi étendu à ses membres. Les dysfonctionnements actuels sont révélateurs : ils traduisent l'incapacité à prendre acte de ce que la logique égalitaire des débuts n'a plus lieu d'être de la même façon. Les minorités de blocage constituent des entraves au bon fonctionnement de l'association. Montesquieu dénonçait déjà le système du *liberum veto* qui conduisit à la destruction de la Pologne au XVIIIe siècle : dans ce cas, la liberté de chacun conduit à « l'oppression de tous » (XI, 5). Mais le risque, inversement, n'est-il pas que les rapports de force s'imposent au détriment du consensus et du compromis ? Car les formes aristocratiques d'association ne peuvent fonctionner sans faire jouer des puissances prépondérantes, qui imposent leurs volontés aux États moins puissants.

Appliquer à l'Union européenne la théorie issue de Montesquieu et des Fédéralistes américains suppose de réfléchir à la nature souhaitable de cette *politeia* d'un genre nouveau. Si certaines organisations internationales sont habilitées à prendre des décisions qui s'imposent aux États membres sans que ceux-ci n'aient ensuite à les ratifier pour devoir s'y soumettre, l'Union européenne est dans ce cas de figure : en l'absence d'un État mondial, elle résulte d'une forme de « cosmopolitisation » des compétences étatiques[34]. Dès lors, on peut tirer parti des classifications précédentes pour dégager ce qui serait, pour elle, le *meilleur régime*. Ce qui importe est la relation instaurée entre les États membres et le mode de subordination de chaque État vis-à-vis des autres : aussi faut-il mettre en avant la « sympolitie » démocratique, qui n'est pas celle qui accorde aux citoyens le droit de prise de décision, mais celle qui confère un pouvoir de décision égal à chaque État au sein du Conseil de la confédération. À suivre cette lecture de Montesquieu, on en vient à la conclusion un peu étonnante selon laquelle le Conseil européen est plus démocratique, car fondé sur le consensus et sur un horizon d'unanimité, que la procédure de codécision ou de majorité qualifiée.

Mais cette leçon doit elle-même être nuancée : car l'Union européenne n'est ni une confédération ni une fédération, mais une *forme mixte*. Elle associe certaines modalités confédérales (au Conseil européen) à certaines modalités fédérales (la Commission, le Parlement, la Cour et la Banque centrale européenne comme instances supranationales). Dès lors, l'analyse de Montesquieu peut être raffinée en distinguant les sympolities ouvertes aux représentants des États et celles qui sont ouvertes aux représentants des citoyens, l'UE étant un *régime mixte* associant représentants des États (le Conseil européen) et représentants des

---

[33] Richard Bellamy et Sandra Kröger, « *Differentiated Integration* as a Fair Scheme of Cooperation » (April 1, 2019), Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper n° RSCAS 2019/27.

[34] Stéphane Chauvier, *Justice et droits à l'échelle globale. Six études de philosophie cosmopolitique*, Paris, Vrin-EHESS, 2006, p. 17.

citoyens (le Parlement européen)[35]. De la même façon, il convient d'adapter la théorie de Montesquieu pour laquelle le meilleur régime fédératif est celui qui garantit les prises de décision à l'unanimité en maintenant un droit de sortie : l'UE étant un régime mixte, il faut d'une part introduire un « pacte d'équité » qui évite que certains États ne bénéficient des avantages de l'Union sans être pleinement loyaux, en mettant en place un droit de rétorsion[36] ; d'autre part, renforcer les mécanismes de décision à la majorité qualifiée qui évitent le risque de véto de certains États, notamment s'ils sont visés par une procédure d'atteinte à l'État de droit. Enfin, le régime mixte de l'UE (fédération et confédération) doit s'accompagner d'une « mixité de régime » au sein des institutions et des compétences : variante aristocratique dans le cas de la codécision (décision à la majorité qualifiée), variante démocratique dans le cas des procédures à l'unanimité. Certains auteurs, comme Sergio Fabbrini, ont récemment plaidé en faveur de ce régime mixte en Europe : une Union communautaire plutôt fédérale pour les compétences liées au marché unique, et une Union de type internationale et confédérale pour les compétences qui touchent à la souveraineté et les décisions de crise[37].

Fédération, Confédération : quel avenir pour l'Union européenne ?
?

D'un point de vue descriptif, l'Union européenne n'est pas une fédération : les États membres ont conservé « la compétence de la compétence », ainsi qu'un droit de retrait et de veto dans le processus de décision au Conseil européen lorsque leurs intérêts fondamentaux sont en jeu. Ils ont le droit de ne pas appliquer la totalité des mesures environnementales et sociales si elles sont moins-disantes par rapport à leurs propres législations. La réserve de constitutionnalité prévaut ; le droit de l'Union ne peut porter atteinte à la Constitution des États. Enfin, alors que les règlements s'appliquent totalement et directement, les directives fixent des objectifs à atteindre par les pays membres en leur donnant un délai d'application qui leur permet de s'adapter à la nouvelle réglementation. Comme le précise l'article 288 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), la transposition en droit interne peut s'opérer en fonction des contextes : la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, mais laisse aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Certes, des sanctions existent : si un État-membre n'adopte pas une législation compatible, la Commission européenne peut initier des poursuites à son encontre. La Cour de justice peut également sanctionner un État qui contreviendrait au droit de l'Union. Mais la pratique reste décentralisée et la marge de manœuvre des États réelle, hormis ce qui concerne la concurrence et la monnaie – ce qui distingue l'UE des fédérations nationales. Après le traité de Maastricht, la Cour allemande a ainsi défini l'Union européenne comme une « association d'États » (*Staatenverbund*) portée par les États membres et respectueuse de leur identité nationale. Si la doctrine juridique allemande depuis le XIXe siècle, oppose l'État fédéral (*Bundestaat*) et la confédération (*Staatenbund*), la Loi fondamentale envisage l'Union comme *Staatenverbund* : plus solidaire qu'une confédération, mais moins qu'un État fédéral. Précisant qu'un État

[35] *Ibid.*, p. 23.
[36] *Ibid.*, p. 33.
[37] Sergio Fabbrini, *Europe's Future: Decoupling and Reforming,* Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

européen ne peut advenir sans peuple européen (*Staatsvolk*), la Cour allemande considère que le peuple est le seul support de la souveraineté, indispensable à la légitimité démocratique.

Cette définition du régime politique de l'Union européenne jouit de la faveur de nombreux analystes[38]. Le principal argument en faveur de la confédération tient en effet à la diversité et à l'hétérogénéité des systèmes juridiques et politiques européens, renforcée par les élargissements successifs, qui constitue un obstacle décisif à la fédéralisation. Là où les systèmes américain, suisse ou allemand ont connu un développement simultané du fédéralisme et de la construction des administrations modernes, le système politique européen a subi un décalage temporel de plusieurs siècles, parfois, entre la formation des États-nations et leur association fédérative. Chacun s'est doté d'une culture politique et juridique singulière.

Pourtant, la vision réaliste de l'Union ne doit pas bloquer le processus de fédéralisation européen. Deux arguments peuvent être invoqués ici : le premier, historique, fait droit à la richesse des traditions fédéralistes qui ont porté depuis le siècle des Lumières le projet d'intégration européenne ; le second est normatif : un régime hybride ou mixte combinant des éléments confédéraux et des éléments fédéraux permettrait de concevoir des « États-Unis d'Europe » plus efficaces et plus justes que le système actuel. Il reste donc à rendre plausible la vision d'un modèle fédéral qui n'apparaîtrait pas comme un nouveau Léviathan, réintroduisant le despotisme dans des régimes démocratiques[39]. Une telle fédération devrait être une fédération démocratique des peuples libres, et non simplement une association des États-nations. Il y a de bonnes raisons de vouloir qu'une telle fédération démocratique (et non simplement « exécutive ») advienne, au-delà du *statu quo* : une institution capable d'action politique concertée et efficace doit contrebalancer les effets des réseaux systémiques du capitalisme mondialisé et faire face aux grandes puissances qui se comportent en Empires.

*

En considérant l'héritage des Lumières comme une réserve de controverses et de thèses plutôt que comme un projet unifié et cohérent, nous avons voulu montrer que les théories de la République fédérative éclairent l'avenir politique de l'Union européenne. Envisager une théorie des institutions libres et justes sans céder au tropisme kantien invite à déceler, dans la philosophie des Lumières, les analyses qui font droit aux figures du meilleur régime pour l'Europe. Il s'agit de mieux cerner les *conditions de la liberté* au sein d'une République fédérative ayant conjuré la menace despotique.

De fait, l'importance de la voie ouverte par Montesquieu ne tient pas seulement à son analyse de « l'esprit général » européen ou à sa théorie du « doux commerce » – l'idée libérale,

---

[38] Voir Maurice Croisat et Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999.
[39] Voir *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union,* K. Nicolaïdis et R. Howse éds., Oxford, Oxford University Press, 2001.

qui aura une postérité durable, selon laquelle le commerce des biens et des idées mène à la paix et à la tolérance entre les nations. En entretenant un rapport ambigu avec les théories de la souveraineté[40], *L'Esprit des lois* a aussi ouvert la voie d'une réflexion sur la « république fédérative » qui présente une alternative séduisante au modèle rousseauiste de la République une et indivisible comme à l'idée kantienne d'une fédération d'États libres à vocation universelle. À égale distance du patriotisme et du cosmopolitisme, l'intérêt d'une telle théorie est double : par rapport au rousseauisme, elle conduit à penser une souveraineté partagée et non indivisible, des pouvoirs distribués et limités afin d'éviter le risque d'une tyrannie de la majorité ; au regard du kantisme, elle prend acte de la contingence des institutions européennes et renonce à esquisser l'avenir du projet cosmopolitique[41] . Présentée comme une « société de sociétés », la République fédérative fait coexister une autorité centrale et une pluralité nationale ; les entités fédérées y conservent de nombreuses prérogatives. Ainsi permet-elle à la fois d'administrer les biens communs à l'association et de protéger la souveraineté des nations fédérées, sans risquer leur dissolution dans une entité unique, potentiellement despotique. Montesquieu avait toutefois récusé l'application du modèle de la république fédérative aux nations européennes, jugeant utopique tout projet d'unification politique de l'Europe. Il faut donc invoquer les médiations de l'abbé de Saint-Pierre, de Rousseau et de Kant pour concevoir la République fédérative à l'échelle d'un continent[42]. Si l'on applique ce modèle politique aux États-Unis (ce que fit Madison) puis à l'Union européenne, le modèle de la République fédérative européenne apparaît dans toute sa cohérence : la paix, la prospérité, la liberté et la solidarité peuvent y être assurées sans faire fi des particularités historiques, politiques et culturelles des nations associées.

Depuis les Lumières, bien des révolutions politiques et des mutations théoriques d'envergure se sont produites. La théorie de Montesquieu s'est reconfigurée dans les écrits des Fédéralistes américains puis des Fédéralistes italiens ; elle s'est adaptée au contexte de la souveraineté populaire ; elle s'est délestée de son eurocentrisme. Son adoption dans le contexte européen suppose néanmoins une attention fine aux circonstances, ici et maintenant. Les conditions de la République fédérative doivent être élucidées pour notre temps, notre culture et notre histoire. Quel serait l'équivalent du fédéralisme américain dans le cas européen ? Et où trouvera-t-on le Montesquieu, le Madison ou le Tocqueville de la distribution des pouvoirs au sein de la fédération ?

---

[40] Voir Catherine Larrère, « Montesquieu : l'éclipse de la souveraineté », in *Penser la Souveraineté à l'époque moderne et contemporaine,* G. M. Cazzaniga et Y.-C. Zarka éds., Pise, Paris, ETS, Vrin, 2001, p. 199-214 ; et en contrepoint Jean Terrel, « Souveraineté », *Dictionnaire Montesquieu,* C. Volpilhac-Auger dir., http://Dictionnaire-Montesquieu.ens-lsh.fr, 2008.

[41] C'est en revanche le projet de Jürgen Habermas, « Espace public et sphère publique politique », *Esprit,* n°417, août-septembre 2015, p. 12-25.

[42] Cette voie est esquissée dans *No demos ? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe, op. cit.*, chap. 2.