

Søren DOSENRODE, *Approaching the European Federation ?*, 2007, coll. Federalism Studies, Aldershot, Ashgate, 219 p.

Stanislav Kirschbaum

Volume 40, Number 1, mars 2009

Carl Schmitt et les relations internationales

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/037594ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/037594ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Kirschbaum, S. (2009). Review of [Søren DOSENRODE, *Approaching the European Federation ?*, 2007, coll. Federalism Studies, Aldershot, Ashgate, 219 p.] *Études internationales*, 40(1), 163–165. <https://doi.org/10.7202/037594ar>

Approaching the European Federation ?

Søren DOSENRODE, 2007, coll. *Federalism Studies*, Aldershot, Ashgate, 219 p.

Pour les spécialistes des régimes constitutionnels et politiques, l'Union européenne (UE) représente un défi intéressant. Que construisent les États membres, qui sont aujourd'hui au nombre de 27 ? L'UE est-elle un État en formation dans son sens classique et multiforme et avec tous ses attributs et, si oui, de quel genre d'État s'agit-il, centralisé ou fédéral ? Est-il plutôt question d'un genre d'alliance intergouvernementale et politique dotée d'une administration centrale ? Ou est-ce une institution *sui generis* dont la forme et l'organisation finales ne sont pas encore claires ? C'est à ces questions que les spécialistes qui contribuent à cet ouvrage, sous la direction de Søren Dosenrode, tentent de répondre en proposant que le processus qui a été enclenché est celui de la création d'une fédération.

Leur point de départ est le Traité constitutionnel, signé à Rome en octobre 2004, qui devait être ratifié par la suite par tous les États membres. Or, les Français et les Danois ont refusé de ratifier ce traité lors d'un référendum national en 2005, et la question constitutionnelle est alors devenue objet d'étude et son document, objet de raccourcissement. Un refus potentiel n'avait pas pour autant su décourager ce groupe de spécialistes qui, pendant trois ans, ont étudié la question de la formation putative d'une fédération, se basant sur le Traité de Nice de 2001 ainsi que sur le Traité constitutionnel. Depuis la parution de ce livre, les États membres ont signé un traité à Lisbonne le 13 décembre 2007 qui définit les nouvelles règles régissant l'étendue et les modalités de l'action future de l'Union.

Ce traité ne s'éloigne pas trop du Traité constitutionnel. Toutefois, avant d'entrer en vigueur, il doit être ratifié par chacun des 27 États membres. Il appartient à ces derniers, conformément à leurs règles constitutionnelles, de choisir le mode de ratification. L'Irlande est le seul pays qui en a fait l'objet d'un référendum ; les parlements des autres États membres ont été appelés à le ratifier.

Pourquoi une approche fédérale ? Telle est la question posée dans l'introduction. La réponse que donne le directeur de cet ouvrage est fort intéressante : le concept de fédération a toujours été présent dans l'histoire de l'Union. Sa première articulation est venue du Français Robert Schuman dans la Déclaration de Paris du 9 mai 1950. De plus, Dosenrode suggère que le fédéralisme offre une méthode d'étude appropriée, car il s'agit à la fois d'une théorie et d'une approche normative. L'ouvrage est effectivement axé sur divers aspects théoriques, à savoir comment une fédération est créée et organisée et comment elle fonctionne. Les chapitres qui suivent examinent les éléments qui définissent une fédération et comment ils sont appliqués dans les textes du Traité de Nice et du Traité constitutionnel. Quant à l'aspect normatif, Dosenrode signale que le choix de ce système politique est justifié, parce qu'une fédération européenne « est considérée comme étant un bon cadre pour l'intégration de divers États et cultures (*E pluribus unum*) ».

C'est dans le deuxième chapitre, sur le fédéralisme, que Dosenrode explique plus en détail le choix de la forme fédérale. Il établit une distinction d'abord entre fédération et confédération, voyant dans cette dernière une association d'États plutôt qu'une association de citoyens. Pour lui, une fédération est un système

politique qui est plus que simplement la somme de ses parties constituantes. Il reconnaît aussi la différence entre une fédération centralisée et une fédération décentralisée (que beaucoup d'analystes préfèrent définir comme une confédération). Ce chapitre est surtout consacré à la théorie et à l'histoire du fédéralisme, en particulier en Europe où, selon l'auteur, il y a une tradition de fédéralisme coopératif et consultatif. D'aucuns trouveront étonnantes les comparaisons qu'il fait entre les systèmes fédéraux européens (Allemagne, Autriche, Belgique et Suisse) et ceux qu'il appelle anglo-saxons (Australie, Canada et États-Unis). Ce chapitre est l'un des plus intéressants de l'ouvrage.

Heidrun Abromeit examine dans le troisième chapitre la légitimité d'une constitution. En plus de poser la question de l'importance d'une telle légitimité et du besoin d'en avoir une, elle analyse le processus de Laeken qui a mené à la préparation du Traité constitutionnel. Elle étudie en détail les éléments constitutionnels du Traité et ses qualités de légitimation. Là où elle a une remarque critique, c'est sur la participation démocratique qui, à son avis, donne peu de légitimité au processus politique européen. Somme toute, le document laisse beaucoup à désirer selon elle. Un ajout à son chapitre sur le refus français et danois renforce son désenchantement à l'égard du Traité.

Dosenrode revient dans le chapitre suivant sur la question du processus de prise de décision dans différentes fédérations ainsi que dans l'UE. Beaucoup trouveront ce chapitre intéressant, surtout parce qu'il continue la comparaison faite dans le deuxième. Le processus de décision est examiné à partir de cinq phases : la définition du problème ; la préparation

de l'ordre du jour ; la prise de décision ; la mise en œuvre ; et son évaluation. La conclusion que tire l'auteur est que l'UE, tant à partir du Traité de Nice que dans le Traité constitutionnel, représente une variation du style européen de prise de décision et se situe ainsi dans la tradition du fédéralisme européen.

La question de la présidence ou des présidences, selon le titre, est posée par Anna-Maija Kasanen dans le cinquième chapitre. Le Traité constitutionnel établit une présidence permanente du Conseil européen. Toutefois, ce traité ne définit pas les pouvoirs du président dans le processus de prise de décision. De plus, elle voit des problèmes dans la division de travail entre le président de la Commission et le président du Conseil européen ; aussi voit-elle un problème similaire avec les responsabilités du ministre des Affaires étrangères. Mais, en dernière analyse, c'est la légitimité du poste qui la trouble car le président n'est pas responsable devant le Parlement européen, seulement devant le Conseil, c'est-à-dire devant les dirigeants européens qui le composent et qui l'ont élu. Néanmoins, elle tire une conclusion intéressante : « La nature intergouvernementale de l'UE semble s'accroître avec la présidence. Le Conseil européen gardera vraisemblablement sa position comme l'institution la plus influente de l'UE et, à travers la présidence, verra sa position s'accroître. »

Wolfgang Zank, qui examine les questions de l'Union monétaire européenne et du budget, suggère dans le sixième chapitre qu'à partir de ces deux aspects du fonctionnement d'une fédération l'UE doit être vue comme une fédération *sui generis*. Dans ce chapitre assez technique, l'auteur indique que le Traité constitutionnel ne semble pas

changer les principes de la politique monétaire et fiscale que l'UE a établis. Il reconnaît toutefois que les priorités de l'UE peuvent changer. Une autre question qui fait de l'UE une institution différente des autres fédérations est le rôle des régions dans la nouvelle Europe. Dans le septième chapitre, signé de Kaisa Lähteenmäki-Smith, l'auteur signale qu'il y a confusion dans l'UE sur la signification de la cohésion territoriale et que les questions régionales sont secondaires dans l'ordre du jour constitutionnel. Un troisième domaine qui fait de l'UE une institution particulière est celui de la politique étrangère. Knud Erik Jørgensen présente dans le huitième chapitre surtout les différentes analyses de la politique étrangère de l'UE, suggérant que les analystes utilisent trois images pour la caractériser : la misère, l'échec et le potentiel. Il signale qu'une des innovations du Traité constitutionnel est la création du poste de ministre des Affaires étrangères et qu'avec la création de ce poste l'UE a la chance de devenir une puissance sur la scène mondiale, même s'il n'indique pas quel rôle elle pourrait jouer.

Dosenrode signe le dernier chapitre où, se basant sur les chapitres précédents, il tire la conclusion que l'UE est une fédération parce qu'elle remplit sept conditions nécessaires : son existence en tant qu'État (*statehood*), des membres

fondateurs, sa base légale en tant que fédération, son système gouvernemental, sa division des pouvoirs, sa légitimité et la question de la participation, ses ressources. Chacune de ces variables est examinée et l'auteur écrit : « L'UE est déjà une fédération – avec ou sans Traité constitutionnel – de façon peu traditionnelle certes, mais néanmoins une fédération. » Force est de constater toutefois que le directeur de cet ouvrage reconnaît aussi que c'est une fédération fortement asymétrique. Ne s'agit-il pas alors d'une institution *sui generis*, encore en formation, à laquelle le Traité de Lisbonne ne fait que donner la possibilité d'adapter les institutions européennes et leurs méthodes de travail ?

Les électeurs irlandais ont décidé, le 12 juin 2008, de rejeter le Traité de Lisbonne. L'UE reste donc sans constitution. Cette décision ne fait que remettre à plus tard la question de la définition constitutionnelle et politique de l'Union ; entre-temps, cet ouvrage permet au lecteur de réfléchir sur la question de ce qu'est l'Union européenne et si elle est vraiment en train de devenir une fédération. Ce n'est pas le moindre de ses mérites.

Stanislav KIRSCHBAUM

*Département d'études internationales
Collège universitaire Glendon
Université York, Toronto*