

# L'Europe peut-elle dépasser les États ?

11/04/23

 Campus Albi  
 18h00

Par Geoffrey Grandjean,

Professeur à l'Université de Liège, Président de l'Association belge de science politique

Discutant :  
Thibault Courcelle,  
maître de conférences en Géographie.



Institut National  
Universitaire  
**Champollion**

Les États sont historiquement au cœur de la construction européenne. Ils constituent un modèle d'organisation de la société depuis plusieurs siècles. À l'heure des différentes « crises » que traversent l'Europe, est-il possible d'aller au-delà des États pour penser et organiser les systèmes politiques ?

Une initiative de la filière sociologie de l'INU Champollion, du groupe TEHM et du CERTOP/CNRS.



# L'Europe peut-elle dépasser les États ?

Geoffrey GRANDJEAN

Professeur à l'Université de Liège



1. Est-il possible de penser un système politique au-delà de l'État ? Je souhaite soumettre cette question à votre sagacité. Cette question est pourtant d'une déroutante trivialité, voire même d'une déconcertante platitude. Est-il encore judicieux de parler d'État pour envisager l'exercice du pouvoir politique alors que nous avons réalisé des avancées majeures en termes scientifiques avec les écrits de Michel FOUCAULT sur le biopouvoir qui permettent de comprendre les manières dont la vie est prise comme objet de l'exercice du pouvoir<sup>1</sup> et les écrits de Maurizio LAZZARATO sur la noo-politique qui démontrent que le pouvoir politique s'exerce désormais à travers la modulation de l'attention et des désirs des citoyens<sup>2</sup> ?

2. L'histoire des systèmes politiques en Europe témoigne également de la possibilité d'envisager d'autres formes d'organisation politique. Pensons aux Cités durant la période antique, aux Principautés durant la période médiévale, aux Républiques durant la période moderne, aux Empires tout au long de l'histoire de l'Europe et aux organisations supranationales et/ou intergouvernementales, notamment depuis la signature du Traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé le 18 avril 1951.

3. Pourtant, les signes d'un impossible dépassement des États se font sentir depuis de nombreuses années. Les « crises » successives au niveau européen tendent à confirmer cette affirmation : crise des dettes souveraines à partir de 2008, crise de l'asile en 2015 et crise épidémiologique en 2020. À chaque fois,

---

<sup>1</sup> FOUCAULT Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, 352 p. et FOUCAULT Michel, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil, 2004, 456 p.

<sup>2</sup> LAZZARATO Maurizio, *Les Révolutions du capitalisme. Les Empêcheurs de penser en rond*, Paris, Seuil, 2004, pp. 83-86 et LAZZARATO Maurizio, « The Concepts of Life and the Living in the Societies of Control », in FUGLSANG Martin et MEIER SØRENSEN Bent (éd.), *Deleuze and the Social*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2006, pp. 171-190.

un réflexe de repli étatique s'est manifesté. Mais ne soyons pas trop dur à l'égard du système politique européen, des approches collectives de l'exercice du pouvoir ont pu aussi être constatées.

4. Dans le cadre de notre intervention, nous souhaitons premièrement comprendre la place fondamentale que l'État occupe dans l'organisation politique en Europe ; ce qui implique un regard historique sur le temps long. Deuxièmement, nous pourrions identifier les difficultés du dépassement des États sur la scène européenne. Troisièmement, nous vous proposerons les conditions pour envisager ce dépassement.

## 1. La genèse du système politique étatique

---

5. L'histoire de l'État est un long processus de différenciation du système social et du système politique. Nous privilégions le temps long pour l'étude de cette histoire, car Fernand BRAUDEL nous a convaincu que la longue durée constitue « la ligne la plus utile pour une observation et une réflexion communes aux sciences sociales »<sup>3</sup>.

Il nous semble possible de distinguer trois processus à l'œuvre dans cette histoire de différenciation du système politique étatique.

6. Premièrement, *l'exercice de contraintes différenciées* est à l'œuvre. Si Max WEBER a montré que l'État disposait du « monopole de la contrainte physique

---

<sup>3</sup> BRAUDEL Fernand, « Histoire et Sciences sociales : La longue durée », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, 1958, n°4, p. 758.

légitime »<sup>4</sup>, Norbert ELIAS a surtout montré que ce monopole remonte au Moyen Âge et consiste en la détention progressive du double monopole fiscal et militaire dans les mains du souverain (notamment la maison royale des Capétiens), ces monopoles se renforçant mutuellement<sup>5</sup>.

7. La succession des conflits que connaît l'Europe aboutit au verrouillage du système politique étatique, à coup de traités dont la philosophie est de dessiner une carte de l'Europe. Ces traités consacrent l'exercice de contraintes étatiques sur des territoires déterminés.

En 1648, les Traités de Westphalie mettent fin à la Guerre de Trente ans et consacrent l'échec des ambitions des Habsbourg et la victoire française en imposant au Saint-Empire le respect de la division religieuse et en affaiblissant le pouvoir impérial<sup>6</sup>. Dans les faits, deux conséquences majeures découlent de ces Traités. D'une part, la fin de la chrétienté telle qu'on la conçoit au Moyen Âge est définitivement consacrée<sup>7</sup>. Comme le remarque Jean-Baptiste DUROSELLE, le « caractère fondamental de la Chrétienté, à savoir l'unité par rapport aux infidèles, aux hérétiques, aux schismatiques, disparaît sur le plan politique »<sup>8</sup>. D'autre part, pour le Saint Empire romain germanique, l'Empereur ne peut désormais plus diriger l'Empire comme un véritable royaume ; autrement dit, les Habsbourg n'imposeront jamais à l'Allemagne une véritable constitution monarchique<sup>9</sup>. La paix de Westphalie organise surtout les relations collectives et

---

<sup>4</sup> WEBER Max, *Économie et société*, tome I, Paris, Plon, 1971, p. 57.

<sup>5</sup> ELIAS Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Pocket, coll. « Agora », 2003, 320 p.

<sup>6</sup> LEBRUN François, « Les guerres de Religion et les tentatives d'hégémonie des Habsbourg (1519-1660) », in CARPENTIER Jean et LEBRUN François (dir.), *Histoire de l'Europe*, Paris, Éditions du Seuil, 2002, pp. 227-245.

<sup>7</sup> BÉRENGER Jean, *Histoire de l'Empire des Habsbourg. 1273-1918*, Paris, Fayard, 1990, p. 314.

<sup>8</sup> DUROSELLE Jean-Baptiste, *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Paris, Denoël, coll. « Europa Una », 1965, p. 89.

<sup>9</sup> BÉRENGER Jean, *Histoire de l'Empire des Habsbourg. 1273-1918*, *op. cit.*, pp. 315-318.

politiques en Europe et consacre l'émergence des États-nations<sup>10</sup> et du principe de souveraineté nationale<sup>11</sup>. C'est désormais autour du système politique étatique que s'organisent les relations entre groupes sociaux et nationaux.

L'acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 voit la restauration de l'ordre westphalien et l'équilibre des grandes puissances. Ainsi, il instaure un équilibre entre les puissances européennes. C'est l'œuvre de Klemens WENZEL VON METTERNICH<sup>12</sup>, qui ne souhaite pas une puissance hégémonique sur la scène européenne. Pour lui, le nationalisme ne vise qu'à détruire les États et il ne fait confiance qu'aux États historiques qui doivent faire preuve de solidarité<sup>13</sup>. Les grandes puissances se donnent le droit d'intervenir pour maintenir l'équilibre du Congrès de Vienne. Elles s'entendent surtout pour surveiller la France, « la caverne d'où sort le vent qui souffle la mort sur le corps social », selon Klemens WENZEL VON METTERNICH. Ce dernier envisage d'ailleurs le « concert européen » sur la base d'un système fédératif, composé des cinq grandes puissances, les alliés (Autriche, Prusse, Russie, Grande-Bretagne) et la France des Bourbons restaurés. La seule mission dévolue à l'Autriche des Habsbourg était de surveiller l'Europe centrale<sup>14</sup>. Le Congrès de Vienne valorise l'Europe des États.

Le Traité de Versailles signé le 28 juin 1919 est un traité de paix<sup>15</sup> entre les différents belligérants de la Grande Guerre. Dans les faits, il s'agit pour les

---

<sup>10</sup> Claire GANTET remet en question l'affirmation selon laquelle les Traités de 1648 consacrent l'avènement de l'État-nation et affirme que le « tournant westphalien » est avant tout une construction dotée d'une historicité. GANTET Claire, « Le 'tournant westphalien'. Anatomie d'une construction historiographique », *Critique internationale*, 2000, vol. 9, pp. 52-58.

<sup>11</sup> BLIN Arnaud, 1648, *La Paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne*, Bruxelles, Complexe, 211 p.

<sup>12</sup> Klemens Wenzel von Metternich (Coblence 1773 – Vienne 1859) est un homme d'État autrichien, il devient diplomate en 1793. Il est désigné chancelier par l'empereur François 1<sup>er</sup> en 1809. Il participe au Congrès de Vienne de 1815 où il prône l'équilibre européen.

<sup>13</sup> BÉRENGER Jean, *Histoire de l'Empire des Habsbourg. 1273-1918, op. cit.*, p. 550.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Plusieurs traités de paix sont signés au lendemain de la Première Guerre mondiale. Outre le Traité de Versailles du 28 juin 1919 avec l'Allemagne, sont également signés : le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 avec l'Autriche, le

quatre puissances vainqueurs (France, Royaume-Uni, États-Unis et Italie) d'imposer leur volonté au vaincu (Allemagne). La philosophie du Traité de Versailles est radicalement différente de l'acte final du Congrès de Vienne, car il tient compte des aspirations nationales et proclame le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes. Il faut toutefois relativiser la portée du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, car il apparaît « impossible de créer autant d'États qu'il y a de nationalités, en particulier dans les Balkans »<sup>16</sup>.

8. Avec la construction européenne, la contrainte s'exerce de manière indirecte, mais repose toujours sur l'idée de l'exercice du pouvoir sur un territoire. Ce territoire est toutefois défini de manière floue. En effet, il est intéressant de noter « l'absence révélatrice de l'expression même de 'territoire' européen dans les textes juridiques fondateurs et du droit primaire de l'Union »<sup>17</sup>. Les rédacteurs du droit européen semblent ainsi privilégier la notion plus indéterminée d'« espace »<sup>18</sup>. Comme l'indique l'article 52 du Traité sur l'Union européenne, le droit européen s'applique aux États avec un champ d'application territoriale précisé à l'article 355 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Pourtant, aucune définition géographique de ce que l'on entend par « État européen » ou « Europe » n'est présente, créant un flou géographique clairement perceptible dans les traités constitutifs de l'Union européenne<sup>19</sup>. L'exercice de la contrainte européenne sur les territoires étatiques prend des formes directes avec les règlements européens et des formes indirectes avec les directives européennes, voire des formes plus

---

Traité de Neuilly-sur-Seine du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie, le Traité de Trianon du 4 juin 1920 avec la Hongrie et le Traité de Sèvres du 10 août 1920 avec la Turquie qui est remplacé par le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

<sup>16</sup> BECKER Jean-Jacques, « Les conséquences des traités de paix », *Revue historique des armées*, 2009, n° 254, p. 3.

<sup>17</sup> CHOPIN Thierry, « L'Union européenne : une démocratie sans territoire ? », *Cités*, 2014, vol. 4, n° 60, pp. 159-160.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 160-161.

<sup>19</sup> COURCELLE Thibault, « Les institutions européennes confrontées à la définition des limites de l'Europe pour leurs propres frontières », in VAYSSIÈRE Bertrand (dir.), *Penser les frontières européennes au XXI<sup>e</sup> siècle. Réflexion croisée des sciences sociales*, Bruxelles, Peter Lang, 2015, pp. 55 à 72.

diffuses compte tenu des décisions des juges de la Cour de justice de l'Union européenne.

9. Deuxièmement, un *processus de légitimation différenciée* est à l'œuvre et permet de fonder l'exercice de contraintes différenciées par le système politique étatique. Cette légitimation passe par un système de représentation politique. Bernard MANIN a déjà eu l'occasion de montrer que le gouvernement représentatif a toujours été en opposition avec l'idéal démocratique du gouvernement du peuple par le peuple. Le dispositif originel de la représentation ne visait pas à la ressemblance entre les représentants et les représentés et à l'exécution par les premiers des souhaits des seconds. L'élément fondamental du régime représentatif est la reddition des comptes qui est le jugement porté par les représentés sur l'action des représentants à l'issue de leur mandat<sup>20</sup>. Il nous semble toutefois possible d'entrevoir des processus de légitimation différents sur le temps long.

Avant la Révolution française, la société est représentée au niveau du système politique sur la base des trois ordres. Quelle que soit la forme que prend le système politique – il n'est donc pas exclusivement étatique –, l'existence d'une société d'ordres aboutit à une distinction des trois fonctions indo-européennes développées par Georges DUMEZIL : les clercs et les moines prient (les *oratores*), les guerriers et les chevaliers combattent (les *bellatores*) et les paysans travaillent le sol (les *laboratores*)<sup>21</sup>. Ces trois ordres se trouvent représentés dans les assemblées parlementaires qui voient le jour à partir du milieu du XIII<sup>e</sup>

---

<sup>20</sup> MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 1996, 319 p.

<sup>21</sup> DUMEZIL Georges, *L'idéologie tripartite des Indo-Européens*, Bruxelles, Latomus, 1958, 122 p. Voy. également DUBY Georges, *Les Trois Ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 1978, 428 p. et LE GOFF Jacques, « Les trois fonctions indo-européennes, l'histoire et l'Europe féodale », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 1979, n° 6, pp. 1187-1215.

siècle en Europe. C'est le temps du « moment parlementaire », pour reprendre les termes de Michel HEBERT, qui désigne ce « moment décisif de la première institutionnalisation, dans tous les royaumes et principautés de l'Europe occidentale, d'un dialogue politique entre princes et sujets »<sup>22</sup>. Désormais, la taxation va de pair avec la représentation<sup>23</sup> et la souveraineté est partagée dans la mesure où elle passe par l'affirmation de l'origine populaire du pouvoir et par la conclusion de contrats tacites entre les princes et les sujets. Épinglons toutefois le fait que, dans différents systèmes politiques, ce sont clairement moins les paysans qui sont représentés que la bourgeoisie communale qui s'ancre durablement sur le territoire européen. Dans cette société d'ordres, la vie en communauté est consécutivement organisée, à la charnière des x<sup>e</sup> et xii<sup>e</sup> siècles, autour du village ou de la commune, du château et de l'église<sup>24</sup>. Thomas PIKETTY a bien montré que cette société d'ordres, également appelée société trifonctionnelle, a laissé une empreinte essentielle dans notre société moderne en favorisant une vision inégalitaire<sup>25</sup>. Progressivement, avec la fin de l'Ancien régime, la société d'ordres laisse la place à une société de classes, à travers la suppression des privilèges et la perte de prestige du clergé, entre autres.

L'apogée de la société libérale au xix<sup>e</sup> siècle voit toutefois un changement majeur s'affirmer sur la scène européenne de la représentation. Dorénavant, ce ne sont plus des ordres ou des classes qui sont représentés dans l'exercice du pouvoir, ce sont des fonctions. Le principe de séparation des pouvoirs

---

<sup>22</sup> HÉBERT Michel, *La voix du peuple. Une histoire des assemblées au Moyen Âge*, Paris, Presses Universitaires de France, 2018, p. 53.

<sup>23</sup> ROBERTS John M. et WESTAD Odd A., *Histoire du monde. Volume II. Du Moyen Âge aux Temps modernes*, Paris, Perrin, 2016, p. 242.

<sup>24</sup> DUBY Georges, *Le Moyen Âge*, Paris, Hachette Littératures, coll. « Pluriel », 1987, pp. 85-195.

<sup>25</sup> PIKETTY Thomas, *Capital et idéologie*, Paris, Seuil, coll. « Les livres du nouveau monde », 2019, pp. 125-126.

développé par MONTESQUIEU et la diffusion de la liberté des Modernes<sup>26</sup> développée par Germaine de STAËL et de Benjamin CONSTANT<sup>27</sup> offre un nouveau fondement au système politique étatique. Le libéralisme qui promeut l'individualisme et la limitation constitutionnelle des pouvoirs des autorités politiques permet de réconcilier la légitimité de l'État avec l'émancipation de la société. Ce libéralisme favorise surtout la consécration de l'État-nation. Le système politique étatique représente la nation et permet « d'utiliser et de contrôler les forces libérées des peuples »<sup>28</sup>. Si le nationalisme a des origines anciennes, il concrétise un nouveau mode de pensée, au XIX<sup>e</sup> siècle, « qui tient l'existence de l'intérêt public pour plus importante que celle des souverains ou des hiérarchies privilégiées. Il part également du principe que la lutte visant à définir et protéger cet intérêt est légitime. Une telle lutte doit [...] se dérouler au sein de nouvelles institutions ; les anciennes formes juridiques ou de cour ne semblent plus adaptées à la résolution des querelles politiques »<sup>29</sup>.

**10.** Avec la construction européenne, la représentation des fonctions laisse la place à la représentation des intérêts. En effet, le pentagone institutionnel voit l'affirmation de trois intérêts principaux représentés au niveau des institutions européennes, outre la pérennisation des États au sein du dispositif institutionnel. *Primo*, le Parlement européen représente les citoyens européens. *Secundo*, la Commission européenne et la Cour de Justice de l'Union européenne représentent l'Union européenne en étant les gardiens de son

---

<sup>26</sup> Si la liberté des Anciens permet à la communauté politique d'acquiescer son autonomie à travers la participation des citoyens aux affaires publiques, la liberté des Modernes est comprise comme la poursuite privée par les citoyens d'objectifs individuels et la jouissance de droits individuels, protégés par et contre l'autorité publique. Voy. notamment CONSTANT Benjamin, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Paris, Mille et une nuits, 2010, 59 p.

<sup>27</sup> Ils forment à cet égard le groupe de Coppet qui réunit une série d'intellectuels autour de Germaine de Staël, entre la Révolution française et la Restauration.

<sup>28</sup> ARRIGNON Jean-Pierre et BORNE Dominique, « La Révolution : Apogée et échec d'une Europe française », in CARPENTIER Jean et LEBRUN François (dir.), *Histoire de l'Europe*, Paris, Éditions du Seuil, 2002, p. 311.

<sup>29</sup> ROBERTS John M. et WESTAD Odd A., *Histoire du monde. Volume III. L'âge des Révolutions*, Paris, Perrin, 2016, p. 69.

droit. *Tertio*, le Conseil européen (composé des Chefs d'État et de Gouvernement) et le Conseil de l'Union européenne (ou Conseil des Ministres des différents États membres) représentent les États. Dans le processus décisionnel, deux instances jouent un rôle majeur. D'une part, le Conseil européen donne à l'Union européenne sa direction politique globale et définit ses orientations générales ainsi que ses priorités politiques. Autrement dit, il fixe le cadre dans lequel les décisions européennes sont prises. La définition d'un cadre est une compétence primordiale, si pas la compétence principale, pour construire et garantir le vivre ensemble et la pérennité d'un système politique. Le pouvoir politique européen est donc dans les mains des États. Sur la base de ces grandes orientations politiques, la Commission européenne propose des directives ou des règlements. Fait intéressant : la composition de la Commission dépend directement du choix des États avec la règle qui consiste à envoyer un Commissaire par État... Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen doivent se mettre d'accord pour qu'un texte soit adopté. Autrement dit, les États ont indirectement un droit de veto s'ils s'opposent au Parlement européen. Les États ont verrouillé le processus décisionnel pour conserver leur pouvoir. Une situation paradoxale peut alors être constatée : nos représentants étatiques affirment qu'ils sont contraints par les décisions européennes alors qu'ils ont bien souvent eux-mêmes accepté ces décisions lorsqu'ils siégeaient au Conseil européen ou au Conseil de l'Union européenne.

**11.** Troisièmement, un *processus d'institutionnalisation* est à l'œuvre et permet de différencier progressivement le système politique étatique du

système social<sup>30</sup>. Ce processus renvoie à une dissociation de la personne et de la fonction. Dans de nombreux systèmes politiques, « le pouvoir se confond avec son détenteur, la chose publique est sa propriété »<sup>31</sup>. Progressivement, une distinction entre la personne physique des gouvernants et le concept abstrait de puissance publique voit le jour. Une illustration convaincante de ce processus peut être trouvée dans l'ouvrage d'Ernst KANTOROWICZ qui distingue *Les deux corps du roi*<sup>32</sup>. Le processus d'institutionnalisation repose sur deux dimensions.

D'une part, le processus d'institutionnalisation est allé de pair avec la mise en place de hiérarchisations du système politique étatique. Nombreuses sont ainsi les institutions qui traduisent une forme d'organisation pyramidale avec au sommet un représentant de l'autorité politique. Autrement dit, la différenciation politique d'une organisation sociale semble impliquer une progressive limitation de la distribution du pouvoir politique. Plus on atteint le sommet d'un système politique, plus le nombre de membres qui exercent un pouvoir politique est restreint.

D'autre part, le processus d'institutionnalisation est allé de pair avec la mise en place de formes inégalitaires de représentation, impliquant des différences dans la distribution du pouvoir entre les membres du système politique étatique et du système social. Prenons l'exemple des institutions européennes. Dans le cadre de l'élection du Parlement européen, les citoyens européens n'ont certes

---

<sup>30</sup> Cette institutionnalisation se concrétise par l'action combinée de la régulation, de la stabilisation et de la légitimation. Voy. BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, coll. « Manuel », Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2008, p. 787 ; CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Thémis », 2007, 4<sup>e</sup> éd., p. 106 ; DUBET François, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, coll. « L'épreuve des faits », 2002, p. 23 et GRANDJEAN Geoffrey, « L'institutionnalisation du pouvoir politique en Wallonie. Vers un modèle de différenciation historico-politique », in GRANDJEAN Geoffrey, LEMPEREUR Martin et MAQUET Julien, (dir.), *Histoire des institutions diachroniques. Le pouvoir politique en Wallonie*, Liège, Presses Universitaires de Liège, 2022, pp. 5-35.

<sup>31</sup> FORET François, *De l'État à l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, coll. « UBlire », 2015, p. 23.

<sup>32</sup> KANTOROWICZ Ernst, « Les deux corps du Roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Âge », in *Œuvres*, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2000, pp. 643-999.

pas tous le droit de vote, mais ils pèsent surtout différemment lors de l'élection. Ainsi, un député européen maltais représente 86.829 citoyens maltais, un député européen belge représente 553.864 citoyens belges et un député européen allemand représente 867.053 citoyens allemands. Le poids des voix des citoyens maltais, belges et allemands n'est pas le même. La distribution inégalitaire du pouvoir se marque surtout au sommet des institutions européennes qui ont fait le choix d'une représentation individuelle de l'autorité par la Présidente de la Commission européenne, par le Président du Parlement européen, par le Président du Conseil européen, par la Présidence tournante du Conseil de l'Union européenne et par le Président de la Cour de justice de l'Union européenne. Cette représentation individuelle est accentuée au niveau de la Commission européenne et du Parlement européen depuis la mise en place du mode de désignation du Président qui s'effectue à travers le *Spitzenkandidat*, c'est-à-dire la tête de liste lors des élections européennes. Nous avons toutefois bien conscience que des formes de collégialités existent dans les différentes institutions européennes.

## 2. Le difficile dépassement du système politique étatique

---

12. Sommes-nous confrontés à l'impossibilité de dépasser le système politique étatique ? Dans l'histoire des idées politiques, force est de constater qu'une série d'auteurs ont pensé le dépassement d'un tel système politique. Illustrons leur vision en identifiant la ligne de fracture principale qui départage ces auteurs.

13. Le premier auteur est Emeric CRUCÉ (1590-1648)<sup>33</sup>. Au XVII<sup>e</sup> siècle, alors que l'Europe est divisée par les Guerres de religions, cet « humaniste de second rang »<sup>34</sup> propose une première idée du pacifisme international. Il prône un pacifisme radical, en publiant *Le Nouveau Cynée*, en 1623. Opposé à la violence, il expose l'idée que la guerre affaiblit les États, car elle détourne les moyens économiques qui pourraient être utilisés pour assurer la prospérité. C'est pourquoi, dans l'optique utopiste de l'auteur, la paix doit à tout prix être recherchée par les chefs d'État de cette époque. Cette recherche radicale de la paix vire à l'absolutisme. En effet, pour garantir la paix interne, il recommande « l'établissement d'une emprise absolue de l'autorité sur la société, et imagine pour cela une autorité de police, un censeur, organisant l'orientation professionnelle au sortir des écoles, surveillant les dépenses des familles, empêchant le luxe et l'excès dans l'habillement et dans les repas »<sup>35</sup>. Une assemblée permanente réunissant les ambassadeurs aurait pour mission de mettre fin à l'anarchie des souverainetés qui crée un état du monde dans lequel les souverains n'entretiennent aucune communication ensemble<sup>36</sup> et assurerait « la prise publique de sanctions collectives »<sup>37</sup>. Emeric CRUCÉ est convaincu que la libéralisation des échanges participe aussi au projet de paix perpétuelle. Cette idée lui vaut d'être considéré comme le premier auteur ayant vu le lien entre le trafic libre, l'échange des produits et la paix internationale, le commerce étant considéré comme un sûr instrument de paix<sup>38</sup>. Emeric CRUCÉ n'accorde qu'une place infime au droit. Il en va de même pour la jurisprudence qu'il ne considère

---

<sup>33</sup> Pour quelques éléments biographiques, voy. VESNITCH Milenko Radomir, « Deux précurseurs français du pacifisme et de l'arbitrage international », *Revue d'histoire diplomatique*, 1911, n° 1, pp. 64-67.

<sup>34</sup> FENET Alain, « Emeric Crucé aux origines du pacifisme et de l'internationalisme modernes », *Miskolc Journal of International Law*, 2004, vol. 1, n° 2, p. 22.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>37</sup> MICHEL Quentin, HABRAN Maxime, PAILE Sylvain et STANS David, *La construction européenne. Entre idées reçues et faux-semblants*, Liège, Presses universitaires de Liège, coll. « Manuel », 2013, 3<sup>e</sup> éd., p. 66.

<sup>38</sup> DUROSELLE Jean-Baptiste, *L'idée d'Europe dans l'histoire*, *op. cit.*, p. 97.

pas comme nécessaire. Il privilégie le « bon jugement naturel » pour régler les conflits. Une fois installée, la paix universelle doit être perpétuelle. Pour ce faire, le monarque doit être doté d'un pouvoir absolu dans l'ordre interne en appliquant une politique autoritariste. Sur le plan externe, les frontières doivent rester telles qu'elles ont été délimitées. Le *statu quo* est donc la règle.

**14.** Le deuxième auteur est l'Abbé de SAINT-PIERRE (Saint-Pierre-Église 1658 – Paris 1743). Dans le contexte de confrontation permanente du début du XVIII<sup>e</sup> siècle entre la France et l'Angleterre, ponctuée de divers conflits européens, il imagine une Union permanente et perpétuelle entre tous les Souverains chrétiens, dans le but de rendre la paix inaltérable en Europe<sup>39</sup>. Concrètement, les souverains établiraient une « Société européenne » et enverraient des « représentants perpétuels » à un « Congrès ou Sénat perpétuel »<sup>40</sup>. Ce Sénat posséderait des compétences législatives et serait également chargé de maintenir l'équilibre des puissances<sup>41</sup>. Le projet de l'Abbé de SAINT-PIERRE propose un seul délégué par pays membre<sup>42</sup>. L'alliance entre les États rendrait les conquêtes impossibles dans la mesure où un État ne pourrait résister à la coalition des États et dans la mesure où le Sénat perpétuel pourrait régler les disputes territoriales et dynastiques, ce qui supprimerait les sources des guerres. À nouveau, la paix favoriserait le développement économique<sup>43</sup>. L'objectif premier de l'Abbé de SAINT-PIERRE est de constituer une communauté de toutes les puissances chrétiennes<sup>44</sup>, fondée sur un rationalisme utilitaire<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> OBERDORFF Henri, *L'Union européenne*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2010, p. 33.

<sup>40</sup> DUROSELLE Jean-Baptiste, L'idée d'Europe dans l'histoire, *op. cit.*, p. 123.

<sup>41</sup> OBERDORFF Henri, *L'Union européenne*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>42</sup> DUROSELLE Jean-Baptiste, L'idée d'Europe dans l'histoire, *op. cit.*, pp. 123-124.

<sup>43</sup> BELISSA Marc, « Les projets de paix perpétuelle : une 'utopie' fédéraliste au siècle des Lumières », *Nouveaux mondes. Mondes nouveaux*, colloque, 10 juin 2008, p. 4.

<sup>44</sup> LECERCLE Jean-Louis, « L'abbé de Saint-Pierre, Rousseau et l'Europe », *Dix-huitième Siècle*, 1993, n° 25, p. 24.

<sup>45</sup> ROLLAND Patrice, *L'unité politique de l'Europe. Histoire d'une idée*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2006, p. 17.

15. Le troisième auteur est Gaston ISAMBERT (1867 – 1941). En 1900, dans le cadre du Congrès des Sciences politiques dont la problématique concerne les « États-Unis d'Europe »<sup>46</sup>, il propose un projet d'organisation politique d'une Confédération européenne qu'il limite pour deux raisons. D'une part, celle-ci « ne peut avoir de vie intense et continue que si tous ses membres sont en communication directe avec le point central où bat le cœur de l'association »<sup>47</sup>. D'autre part, les États confédérés doivent avoir des intérêts semblables, une civilisation identique, des religions analogues et une même origine ethnique. La Confédération européenne regrouperait tous les États qui forment actuellement l'Europe géographique<sup>48</sup>, compte tenu de la civilisation, sinon identique, du moins analogue, l'origine ethnique commune à ces nations et la religion aux formes extérieures variées, mais établie sur une même tendance idéaliste et altruiste. La Turquie en serait exclue, car il s'agit d'un « État musulman, formé par une race asiatique d'origine mongole, ayant une civilisation différente de la nôtre, conservant une administration non seulement routinière, mais féroce »<sup>49</sup>. Par contre, Gaston ISAMBERT estime que le Pape devrait pouvoir être admis au sein de la Confédération bien qu'il soit dépourvu de possessions territoriales. En effet, il a toujours exercé, selon l'auteur, une « haute suprématie morale » qui remplace le caractère d' « État souverain »<sup>50</sup>. En termes de régime politique, l'auteur propose que la Confédération prenne la forme d'un gouvernement républicain, comprenant quatre organes : un Conseil législatif, une Haute Cour,

---

<sup>46</sup> SOCIÉTÉ DES ANCIENS ÉLÈVES ET ÉLÈVES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES, *Congrès des Sciences politiques de 1900. Les États-Unis d'Europe*, Paris, Société française d'imprimerie et de librairie, 1901, p. XIII.

<sup>47</sup> ISAMBERT Gaston, « Projet d'organisation politique d'une Confédération européenne », in SOCIÉTÉ DES ANCIENS ÉLÈVES ET ÉLÈVES DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES, *Congrès des Sciences politiques de 1900. Les États-Unis d'Europe*, op. cit., p. 141.

<sup>48</sup> Il s'agit des dix-neuf États suivants : l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France, l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche-Hongrie, le Danemark, la Suède-Norvège, la Russie, la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie, le Monténégro, la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

<sup>49</sup> ISAMBERT Gaston, « Projet d'organisation politique d'une Confédération européenne », op. cit., p. 144.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 145.

un Congrès et un Directoire exécutif. La proposition de Confédération européenne de Gaston ISAMBERT garantit la représentation des intérêts de différents acteurs : la population, les États et la Confédération elle-même.

**16.** D'autres auteurs auraient pu être cités : Duc de SULLY, Emmanuel KANT et Victor HUGO, entre autres. Il n'est toutefois pas nécessaire de multiplier les références pour cerner la ligne de fracture qui démarque ces auteurs. Sur le temps long, nous pouvons constater que la ligne de fracture qui oppose les auteurs quant au dépassement du système politique étatique concerne l'organisation fédérale ou confédérale d'un système politique européen.

Dans les deux types d'organisation, il y a deux niveaux de pouvoir. Le premier niveau de pouvoir est celui des États et le second niveau de pouvoir est celui de l'organisation qui rassemble les États.

Une différence majeure caractérise les deux types d'organisation. Le système politique fédéral repose sur une base de sujétion des États alors que le système politique confédéral garantit à chaque État de conserver sa souveraineté propre. Cette différence a une conséquence majeure en ce qui concerne la composition des organes. Les organes d'un système politique fédéral sont composés de représentants étatiques ou non qui représentent, d'une part les États et, d'autre part la fédération. Les organes d'un système politique confédéral sont composés uniquement de représentants étatiques qui ne représentent que les États.

**17.** Cette tension entre le système politique fédéral et confédéral est présente au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, différents projets d'unité et d'union européenne sont présentés par des acteurs politiques,

économiques et sociaux. Les projets d'unité sont favorisés par les fédéralistes qui soutiennent l'idée d'une réunion des États prenant la forme d'une fédération, comme modèle d'unité politique. Les unionistes, par contre, s'en tiennent à une union d'États sans transfert de compétences vers un système européen.

Ainsi, le Congrès de l'Europe, qui se tient à La Haye, du 7 au 10 mai 1948 et qui aboutit au « Message aux Européens », expose le projet d'une Europe fédérée, au sein de laquelle les États délèguent certaines matières à un Conseil européen. Il s'agit d'un projet de système politique fédéral avec deux niveaux de pouvoir, dotés d'une Charte des droits de l'homme, d'une Cour de justice pouvant sanctionner les États et d'une Assemblée européenne, entre autres<sup>51</sup>.

**18.** La tension entre le système politique fédéral et confédéral constitue la toile de fond d'une tension qui anime toute l'histoire de la construction européenne et qui voit s'opposer les tenants d'une unité politique et les tenants d'une union politique. Sous l'angle théorique, cette tension se retrouve à travers deux théories majeures de l'intégration européenne : le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme.

D'un côté, le néofonctionnalisme permet de comprendre les raisons d'un transfert progressif de souveraineté des États vers les institutions européennes en raison d'un double effet d'engrenage politique et fonctionnel qui permet de comprendre l'attrait de plus en plus important des élites pour les institutions européennes et la « logique expansive de l'intégration sectorielle » qui explique que de plus en plus de politiques publiques sont de la compétence de ces

---

<sup>51</sup> CONGRÈS DE L'EUROPE, *Verbatim Report I. Mai 1948*, La Haye 1949, pp. 36-37.

institutions. Autrement dit, l'intégration d'un secteur mène à l'intégration dans d'autres secteurs<sup>52</sup>. Le néofonctionnalisme explique particulièrement bien le concept de « solidarité de fait » présent dans la Déclaration de Robert SCHUMAN, prononcée le 9 mai 1950<sup>53</sup>. Le néofonctionnalisme favorise une vision supranationale de la construction européenne.

D'un autre côté, l'intergouvernementalisme, soutient la nécessité de se focaliser sur les États dans le cadre de l'intégration européenne. Cette approche se veut donc stato-centrée. « La Communauté européenne est vue tout d'abord comme une coopération entre États, qui sont des acteurs rationnels et dont le fonctionnement interne est régi par des principes d'autorité et de hiérarchie »<sup>54</sup> L'intergouvernementalisme trouve particulièrement à s'appliquer durant les années 1960 lorsque le Président français Charles de GAULLE favorise une Europe de la souveraineté étatique, avant que la relance de La Haye permette d'envisager à nouveau la construction européenne dans une perspective davantage supranationale.

**19.** L'histoire de la construction européenne est finalement l'histoire d'un balancier qui ne cesse de passer d'une position supranationale à une position intergouvernementale en ne s'arrêtant jamais sur la position d'équilibre médiane. Les « crises »<sup>55</sup> qu'a traversé l'Union européenne ces dernières années témoignent d'un mouvement de balancier qui semble aller vers une position

---

<sup>52</sup> HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces. 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958, 552 p. et NIEMANN Arne, LEFKOFRIDI Zoe et SCHMITTER Philippe C., « Neofunctionalism », in WIENER Antje, BÖRZEL Tanja A. et RISSE Thomas (éd.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 43-63.

<sup>53</sup> ROTH François, *Robert Schuman. Du Lorrain des frontières au père de l'Europe*, Paris, Fayard, 2008, pp. 391-395.

<sup>54</sup> SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2009, p. 94.

<sup>55</sup> Si une crise peut être définie comme un moment périlleux et décisif, nous sommes en droit de nous interroger sur les crises qu'a traversé l'Union européenne ces dernières. Ces moments ont-ils été décisifs ? Ne pourrions-nous constater que dans les faits, elles ont surtout confirmé la place prédominante qui est donnée au capitalisme dans l'organisation des relations sociales et politiques ?

continuellement étatique et intergouvernementale, même si certaines politiques publiques européennes donnent à voir un mouvement dans l'autre sens.

20. Ainsi, quand on analyse les chiffres de réintroduction des contrôles aux frontières au sein de l'Espace Schengen depuis octobre 2006<sup>56</sup>, des données intéressantes apparaissent. 355 contrôles ont été réintroduits aux frontières depuis cette date. 46% de ces réintroductions sont justifiées en raison de la crise sanitaire liée à la COVID-19, 25% sont justifiées en raison de problématiques d'asile et de migration (dont la guerre en Ukraine), 15% en raison du terrorisme et de la criminalité organisée et 13% en raison de sommets et événements internationaux. Ces chiffres confirment que l'Union européenne vit, ces dernières années au rythme des crises sanitaire, migratoire et terroriste. Ce sont en effet ces principaux événements qui ont rythmé le calendrier de réformes, avec une volonté farouche des États de se replier sur eux-mêmes. Ces replis sont toutefois placés sous le signe du paradoxe. En même temps, les États élaborent des politiques publiques afin de promouvoir une certaine solidarité entre eux. Trois exemples permettent de confirmer cette affirmation.

*Primo*, le 22 septembre 2015, le Conseil des ministres adopte une décision visant à garantir la relocalisation de demandeurs d'asile qui sont arrivés au sein de l'Union européenne par la Grèce et l'Italie<sup>57</sup>. Les mesures de relocalisation depuis l'Italie et la Grèce neutralisent de manière temporaire (du 25 septembre

---

<sup>56</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, « Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code », disponible à l'adresse suivante : [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en) (consultée le 27 mars 2023).

<sup>57</sup> Décision n° 2015/1601 du Conseil, du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protections internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (*Journal officiel de l'Union européenne* L 248 du 24 septembre 2015). Cette norme n'est plus en vigueur.

2015 au 26 septembre 2017, c'est-à-dire deux ans) les règles fixées par le règlement Dublin III<sup>58</sup>. Une somme forfaitaire est également prévue pour chaque personne relocalisée. La République slovaque et la Hongrie, non désireuses de participer au mécanisme de relocalisation<sup>59</sup>, introduisent un recours en annulation de cette décision auprès de la Cour de justice de l'Union européenne qui valide la décision<sup>60</sup>. En septembre 2016, les pays du groupe Visegrad<sup>61</sup>, arrivent à imposer le concept de « solidarité flexible » qui permet à chaque État de décider désormais du nombre de réfugiés qu'il accueille et de choisir la forme de sa contribution, y compris financière, à la résolution des problèmes. Cette approche affaiblit la Commission européenne<sup>62</sup>.

*Secundo*, les mesures prises par les États pour faire face à la pandémie liée à la COVID-19 ont montré le désordre juridique dans lequel s'est retrouvée l'Union européenne. Pourtant, assez rapidement, le règlement relatif au certificat COVID numérique de l'Union européenne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Désormais, un même certificat peut être vérifié dans les 27 États membres de l'Union européenne. C'est une avancée majeure, même s'il y a énormément à dire sur les mesures imposées aux citoyens européens durant la pandémie. Ce certificat n'implique toutefois aucune harmonisation des mesures nationales permettant de lutter contre la pandémie, les règles européennes ne

---

<sup>58</sup> PARROT Karine, « Relocaliser les demandeurs d'asile pour 'venir en aide' à la Grèce et l'Italie », *Recueil Dalloz*, 2017, n° 35, p. 2088.

<sup>59</sup> Un référendum est organisé le 2 octobre 2016, en Hongrie, concernant le mécanisme de relocalisation obligatoire. 41,32% de la population participe à ce référendum qui voit le « oui » l'emporter à hauteur de 98,36%. Dans la mesure où le taux de participation est inférieur à 50%, les résultats du référendum n'emportent aucune conséquence juridique.

<sup>60</sup> COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE, République slovaque et Hongrie c. Conseil de l'Union européenne, affaires C-643/15 et C-647/15, 6 septembre 2017 (*Journal officiel de l'Union européenne* C 374 du 6 novembre 2017). Pour une synthèse de cet arrêt, voy. GRANDJEAN Geoffrey, *Pouvoir politique et audace des juges. Approche européenne et comparée*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Pratique du droit européen », pp. 213-219.

<sup>61</sup> Il s'agit d'un groupe informel réunissant quatre pays d'Europe Centrale : la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

<sup>62</sup> WEINACHTER Michèle, « La gestion politique du défi migratoire. Un bilan très provisoire », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2016, vol. 4, n° 218, p. 165.

s'appliquant qu'aux certificats de vaccination utilisés dans le but de voyager dans l'Union européenne.

*Tertio*, à côté des réintroductions des contrôles aux frontières, un autre domaine a vu le balancier aller dans une direction intergouvernementale avant de connaître un mouvement dans l'autre sens. Il découle directement de la crise bancaire et financière.

Premier temps : le réflexe étatique. En octobre 2009, lorsque la Grèce annonce publiquement que ses comptes publics ne correspondent pas à la réalité, les États décident rapidement de favoriser un réflexe étatique.

Pour tenter de rassurer les marchés financiers, plusieurs États membres voient des gouvernements de techniciens se mettre en place. Des mesures temporaires sont également adoptées pour tenter de rétablir la stabilité financière de la zone Euro. Un Mécanisme européen de stabilisation est créé en mai 2010. Il repose sur deux grands types de mesures. D'une part, un Fonds européen de stabilité financière est mis sur pied et ne concerne que la zone Euro. Il permet de mobiliser 440 milliards d'Euros. D'autre part, un Mécanisme européen de stabilisation financière est créé pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Il permet la mobilisation de 60 milliards d'Euros. Le Fonds monétaire international apporte également son soutien à hauteur de 250 milliards d'Euros. Ces sommes doivent permettre d'aider les États en difficulté. En mars 2011, un traité est signé afin d'instaurer un Mécanisme européen de stabilité qui est créé de manière permanente et prévoit une capacité d'intervention de 500 milliards d'Euros. Il s'agit en fait d'une organisation intergouvernementale qui intègre l'ensemble des États

membres, excepté le Royaume-Uni. D'autres États sont également concernés par la crise de la dette. Une aide d'urgence est demandée par l'Irlande en novembre 2010. À partir de juillet 2011, l'attention est désormais portée sur l'Italie. L'Espagne et le Portugal connaissent la même mésaventure. Rappelons qu'une Troïka est mise en place afin de forcer la Grèce à solutionner les problèmes liés à la dette publique.

Deuxième temps : le timide basculement du balancier vers une approche supranationale. Progressivement, l'idée d'une solidarité financière voit le jour, faisant basculer le balancier de l'intégration européenne vers une approche davantage supranationale. Certains États membres veulent ainsi progresser vers une Union économique plus étroite et un renforcement de la discipline budgétaire. Un Pacte budgétaire européen est décidé le 30 janvier 2012. Il s'ensuit un Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, signé le 2 mars 2012. Deux États membres ne signent pas ce traité : le Royaume-Uni et la République Tchèque. De son côté l'Allemagne conditionne sa solidarité financière à l'introduction d'une « règle d'or » afin de garantir l'équilibre des comptes publics. Il est notamment décidé que le déficit structurel ne doit pas dépasser 0,5% du Produit intérieur brut. Des modifications au Traité de Lisbonne sont adoptées pour coordonner ces différents traités<sup>63</sup>.

La crise sanitaire passe ensuite par là et la Commission européenne, en accord avec les États membres, accepte l'idée d'une « flexibilité maximale » du Pacte de stabilité et de croissance afin d'alléger les contraintes budgétaires auxquelles ceux-ci sont soumis. Le lundi 23 mars 2020, les Ministres des Finances des États

---

<sup>63</sup> Précisons que l'Irlande, conformément à ses dispositions constitutionnelles, organise un référendum pour permettre la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Ce référendum se déroule le 31 mai 2012. Le « oui » l'emporte (60,29%, avec un taux de participation de 49,4%).

membres entérinent la suspension du Pacte. Plus aucun État n'est dès lors tenu de respecter les limites de 3% du Produit intérieur brut pour le déficit et de 60% de la richesse nationale pour la dette. En outre, un régime des aides d'État d'exception est accepté afin d'injecter de l'argent dans les entreprises sans contrevenir aux règles du Marché intérieur. Par ailleurs, un déblocage de fonds structurels pour aider les États membres à financer leur système de santé ou de chômage est également prévu, à hauteur de 37 milliards d'Euros. Une clause de circonstance exceptionnelle – voire une clause de suspension générale – doit également permettre aux États membres de dépenser ce qu'ils veulent pour lutter contre la pandémie.

Troisième temps : la solidarité. Enfin, le plan de relance concrétise une véritable solidarité financière suite à la décision du Conseil européen du 21 juillet 2020, permettant de faire face aux conséquences économiques de la crise du COVID-19. Ce plan de relance de 750 milliards d'euros complète le budget pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2021-2027, fixé quant à lui à 1.074,3 milliards d'euros. C'est surtout le processus historique d'émission de dette commune lancé dans la foulée qui est le plus marquant. En effet, désormais un État peut être amené à financer une dette commune qui ne lui bénéficie pas directement. C'est une rupture majeure par rapport à l'accord historique conclu entre l'Allemagne et la France pour construire l'Union économique et monétaire. Ainsi, au tout début des années 1990, cette Union est rendue possible à une double condition. D'un côté, la France souhaite « échapper à la dictature des taux d'intérêt élevés pratiqués par la *Bundesbank* »<sup>64</sup>. D'un autre côté, la République Fédérale d'Allemagne accepte « à condition que l'Euro soit

---

<sup>64</sup> SOUTOU Georges-Henri, *L'Europe de 1815 à nos jours*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p. 328.

géré comme l'ancien *Deutschmark* »<sup>65</sup>. Ces deux États se mettent donc d'accord sur la création d'une monnaie unique, à la double condition toutefois que la politique monétaire soit déléguée à une institution compétente et indépendante et que les États soient interdits de financer les dettes des autres États. À l'époque, « le prix de l'équilibre du pouvoir relationnel entre la France et l'Allemagne via l'Union économique et monétaire était l'acceptation de l'hégémonie allemande dans le dessein institutionnel et les instruments politiques »<sup>66</sup> de cette Union. Le plan de relance remet en question cet accord historique pour une plus grande solidarité financière des États.

### 3. Les conditions du dépassement du système politique étatique

---

21. L'équilibre instable qui semble se concrétiser au niveau européen entre l'intergouvernementalisme et le supranationalisme donne des raisons d'espérer dans le possible dépassement du système politique étatique. Quelles peuvent dès lors être les conditions permettant de franchir ce dépassement ? Trois conditions nous semblent nécessaires pour envisager l'exercice du pouvoir politique au-delà du système étatique.

22. Premièrement, il est nécessaire de déterritorialiser l'exercice du pouvoir politique. Cette déterritorialisation va de pair avec la suppression des frontières. Au niveau européen, l'Espace Schengen est une illustration convaincante de la possibilité de supprimer les frontières intérieures de l'Union européenne. Toutefois, nous avons pu constater que cette suppression est toujours précaire et que le réflexe étatique peut reprendre facilement vigueur. La concrétisation

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> DYSON Kenneth, « La France, l'Union Économique et Monétaire et la construction européenne : renforcer l'exécutif, transformer l'État », *Politiques et management public*, 1997, vol. 15, n° 3, p. 74.

de l'Espace Schengen nous montre surtout que, désormais, les frontières qui n'existent plus physiquement sont symboliquement présentes partout. L'image de la frontière comme un lieu de contrôle est de moins en moins pertinente et la frontière est désormais partout. Les contrôles de police et de douane sont désormais possibles sur l'ensemble du territoire des États membres<sup>67</sup>.

La déterritorialisation va également de pair avec un système politique qui n'exerce plus son pouvoir sur un territoire. Est-ce possible ? Oui, comme le prouve partiellement l'exercice du pouvoir politique par les Communautés en Belgique. Compte tenu de la spécificité du fédéralisme belge, les Communautés française et flamande exercent leur pouvoir sur un même territoire, à savoir celui de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Afin d'éviter un conflit de normes juridiques qui s'appliquent sur un même territoire, il a été convenu, dans la Constitution belge, de garantir l'exercice du pouvoir politique à l'égard des institutions établies dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté<sup>68</sup>.

Déterritorialiser l'exercice du pouvoir politique constituerait une rupture majeure quant à notre façon d'envisager les systèmes politiques depuis plusieurs siècles puisqu'il impliquerait la fin de l'appropriation des territoires, notamment par les États, par l'exercice de contraintes différenciées<sup>69</sup>. Autrement dit, ce serait une remise en cause de tout notre ordre juridique fondé sur le droit de propriété. Les territoires ne pourraient désormais plus être

---

<sup>67</sup> BERNIER Victor, « Les contrôles de police au sein de l'espace Schengen. L'impact de l'article 23 du Code frontières Schengen sur la réalisation des contrôles de police belges aux frontières nationales », *Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de Master en sciences politiques, finalité politiques européennes*, Liège, Université de Liège, 2018, 88 p.

<sup>68</sup> Article 127 §2 de la Constitution belge.

<sup>69</sup> Voy. le paragraphe 6.

occupés exclusivement par les États. Nous n'abordons pas ici la problématique de la propriété privée qui soulève des enjeux encore plus compliqués à régler.

**23.** La déterritorialisation de l'exercice du pouvoir politique doit aller de pair, deuxièmement, avec une nouvelle façon de construire un monde commun, articulée autour d'un intérêt collectif, si on accepte l'idée d'une représentation des intérêts<sup>70</sup>. Un lien unit l'intérêt collectif au concept de « commun ». En effet, comme l'écrit le philosophe Gilles HANUS, « tout collectif recèle la promesse d'un *nous* » et « l'acte fondateur du *nous* est la mise en commun »<sup>71</sup>. Il nous invite donc à penser le collectif dans la perspective du commun. L'exercice du pouvoir politique serait synonyme de communalisation, entendue comme le processus par lequel les systèmes politiques tendent à rendre commun le monde qui nous entoure.

Nous sommes actuellement coincés par deux définitions – notamment juridiques – des communs. En effet, le commun renvoie d'une part à ce qui n'appartient à personne. En droit civil, cette signification fait référence aux *res communes*, c'est-à-dire les choses communes dont on trouve un fondement juridique dans l'article 714 du Code civil du 21 mars 1804, puisqu'« il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ». Il s'agit de l'air, de l'eau ou encore de la haute mer. Cette signification du commun comme ce qui n'appartient à personne présente une limite majeure : il est difficilement envisageable de promouvoir le vivre-ensemble et l'intérêt collectif à partir de quelque chose qui n'appartient à personne, même s'il y a un droit d'usage commun. Cette signification est ainsi de nature à promouvoir une

---

<sup>70</sup> Voy. le paragraphe 10.

<sup>71</sup> HANUS Gilles, *L'épreuve du collectif*, Paris, Verdier, 2016, p. 86.

« communauté illusoire »<sup>72</sup>. Favoriser la recherche de l'intérêt collectif par l'exercice d'un pouvoir politique implique de pouvoir nous identifier, nous en tant que citoyens, à quelque chose qui nous relie. La référence aux *res communes* permet uniquement de nous relier à travers un commun impersonnel.

Le commun renvoie d'autre part à ce qui fait communauté. Songeons par exemple à une communauté religieuse, à une communauté villageoise voire, en termes contemporains, aux formes d'habitats groupés dans lesquels une communauté se constitue pour partager en commun des logements et des ressources. Cette signification du commun comme ce qui fait communauté présente également une limite. En effet, la communauté exclut toute personne qui n'est pas membre de celle-ci. Le commun est donc limité à une communauté restreinte. Cette vision du commun n'est donc pas convaincante compte tenu de cette restriction. Il est difficilement acceptable de s'inscrire dans une logique collective à partir de formes d'exclusion.

Il est dès lors nécessaire de définir le commun comme ce qui est partageable. Autrement dit, les systèmes politiques cherchent à faire partager à la collectivité ce qui leur appartient ou ce qui les constitue. Un exemple classique permet de comprendre la portée de cette définition, celui de certains régimes de monuments historiques. Quand bien même ces monuments n'appartiennent pas à la collectivité, leur propriétaire doit le partager avec celle-ci, en rendant notamment le lieu accessible au public.

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 86.

Si les territoires sont partageables, rêvons, cela signifie qu'une série de problèmes que nous considérons comme majeurs ne le seront plus. C'est le cas de l'immigration. S'il n'y a plus de frontières, il n'y a plus de politiques migratoires.

**24.** Troisièmement, il est indispensable de penser désormais l'exercice du pouvoir politique en des termes qui ne sont pas hiérarchiques. Est-ce possible ? c'est difficile à dire. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la différenciation politique d'une organisation sociale semble impliquer une progressive limitation de la distribution du pouvoir politique. Plus on atteint le sommet d'un système politique, plus le nombre de membres qui exercent un pouvoir politique est restreint.

Certains proposent, pour y arriver de privilégier d'autres modes de représentations politiques, comme le tirage au sort. Récemment, une Conférence sur l'avenir de l'Europe a été mise en place entre mars 2021 et mai 2022 en donnant la part belle à des panels de citoyens tirés au sort. Toutefois, il ne faut pas se tromper, le changement du mode de sélection des représentants politiques qui tendrait à privilégier le hasard au lieu de l'élection n'empêche aucunement la constitution d'une nouvelle élite politique, comme l'ont très bien montré les travaux de Bernard MANIN au sujet du gouvernement représentatif, sur le temps long. Ce gouvernement a toujours été en opposition avec l'idéal démocratique du gouvernement du peuple par le peuple, comme nous l'avons montré précédemment<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, op. cit. Voy. le paragraphe 9.

Afin de favoriser un exercice plus égalitaire du pouvoir politique. Deux étapes pourraient être préconisées. La première étape consisterait à concevoir l'exercice du pouvoir politique en termes collectifs. L'exercice du pouvoir politique pourrait être dépersonnalisé pour être davantage institutionnalisé. Prenons un exemple. En 1792, des Belges forment, à Paris, un Comité des Peuples Belges et Liégeois unis et élaborent une nouvelle Constitution pour un futur État belge républicain. Dans leur Constitution, ils conçoivent un pouvoir exécutif exercé par un Sénat composé de quinze personnes élues par le peuple et dont la présidence tourne tous les quinze jours<sup>74</sup>.

La deuxième étape, au-delà des modes de représentation politique, consisterait surtout à imposer une rotation des charges politiques qui soit effective et qui permette à un plus grand nombre d'avoir la possibilité d'exercer le pouvoir politique, tout niveau de pouvoir confondu, depuis le niveau communal jusqu'au niveau international.

**25.** Au final, les trois conditions que nous vous proposons pour dépasser le système politique étatique sont la déterritorialisation, la communalisation et l'égalitarisation, et répondent aux trois processus de différenciation examinés au début de notre intervention.

---

<sup>74</sup> COMITÉ DES PEUPLES BELGES ET LIÉGEAIS UNIS, *Manifeste des Belges et Liégeois Unis. La liberté ou la mort*, Paris, 1792 ou IV de la Liberté, pp. 21-32

#### 4. Les rêves sont en nous

---

26. Au début de notre intervention, nous vous interpellions en vous posant la question suivante : Est-il possible de penser un système politique au-delà de l'État ?

Pour y répondre, nous vous avons tout d'abord proposé une lecture historique sur le temps long permettant de comprendre la place fondamentale du système politique étatique en Europe, à travers ses trois processus de différenciation. L'exercice de contraintes différenciées nous a permis de constater que l'existence de l'État est consubstantiellement liée à un territoire dont les délimitations par des traités de frontières sont au cœur de l'histoire européenne. Pourtant, la construction européenne semble avoir un rapport ambigu avec le concept de territoires. Le processus de légitimation différenciée nous a permis de constater que nous avons successivement connu un modèle de représentation des ordres et des classes, des fonctions et des intérêts. La représentation des intérêts voit tout de même une prédominance des États dans le jeu institutionnel européen. Le processus d'institutionnalisation distinguant la personne de la fonction est allé de pair avec la consécration d'un système politique étatique hiérarchique et inégalitaire.

Territorialisation, représentation et hiérarchisation sont donc les trois processus à l'œuvre qui ont permis au système politique étatique d'être prééminent.

Ensuite, nous avons identifié les difficultés du dépassement du système étatique en Europe. Si de nombreux auteurs ont proposé de dépasser ce système (Émeric CRUCÉ, Abbé de SAINT-PIERRE et Gaston ISAMBERT). Nous avons surtout constaté

que la ligne de fracture opposant l'organisation fédérale (néofonctionnaliste et supranationale, reposant sur l'idée d'unité européenne) et confédérale (intergouvernementale, reposant sur l'idée d'union européenne) semble indépassable. La succession des « crises » de ces dernières années donne à voir principalement une préférence pour un modèle confédéral et intergouvernemental de l'Union européenne, même s'il y a des raisons d'espérer dans une vision plus solidaire à travers les politiques publiques de suspension temporaire du règlement Dublin III, de certificat COVID numérique et surtout de solidarité financière du plan de relance européen.

Enfin, nous avons détaillé les trois conditions pour envisager le dépassement du système étatique. La déterritorialisation de l'exercice du pouvoir politique, la communalisation et l'égalitarisation.

**27.** Ces trois conditions sont fondées sur le principe d'organisation égalitaire et autonome de notre système politique. Il s'agit de considérer que c'est en nous que réside la force de déterminer l'organisation d'un système politique. C'est une vision profondément égalitaire et autonome que nous cherchons à promouvoir et dont nous rêvons.

À cet égard, Georges CLEMENCEAU nous interroge : « Quelle plus belle fortune que de vivre hautement le rêve et la pensée tout ensemble ? ». Il propose alors sa réponse : « Sans doute, le rêve prévaut d'abord par les facilités du moindre effort. Mais la pensée en vient à se reprendre par l'autorité positive de l'observation vérifiée. Toute l'histoire de l'homme est de ce conflit permanent où l'imagination garde l'avantage d'un champ plus libre dans toutes les directions de l'inconnu. Rêver, c'est espérer. Qui ne s'est pas construit un rêve

au-dessus de ses moyens, et n'a pas tenté de le vivre, ne se sera pas montré digne d'un passage d'humanité »<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> CLÉMENCEAU Georges, *Au soir de la pensée*, Tome 1, Paris, Plon, 1927, p. 210.