

## Pierre Avril

### SUR « FÉDÉRALISME ET DÉMOCRATIE »

Les conférences faites à Nice par René Capitant sur le thème « Démocratie et fédéralisme » brassent un grand nombre de questions dont l'écho lointain se retrouvera dans le projet référendaire de 1969 (la fusion du Sénat et du Conseil économique n'est pas sans évoquer le « corporatisme démocratique »), ou encore avec la réforme de l'entreprise chère aux gaullistes de gauche dont Capitant fut l'un des leaders (le naguère fameux « amendement Vallon » en 1965) ; d'autres questions sont inspirées par l'actualité : 1954, c'est la querelle de la CED (exemple – *in cauda venenum* – de « fédéralisme anti-démocratique »). En ce qui concerne l'essentiel, le lien entre démocratie et fédéralisme, on ne saurait davantage embrasser toutes les idées soulevées par cet esprit si vigoureux et original, d'autant qu'il navigue entre l'extrême abstraction et les références concrètes ; on s'en tiendra au corollaire abrupt que tire Capitant de sa démonstration : « la démocratie est incompatible avec l'État unitaire centralisé ».

1. Inspirée par la doctrine du *Contrat social*, l'argumentation s'articule sur la définition de la démocratie à partir du concept d'*autonomie* opposé à l'*hétéronomie*<sup>1</sup>. L'identification de la démocratie idéale à la parfaite autonomie des citoyens fournit un critère opératoire : plus l'*obligation juridique* est librement *consentie*, plus grande est la dose de démocratie. Mais le consentement individuel de chacun ne peut être systématiquement obtenu, constate Capitant après Rousseau, lequel en tirait la conséquence qu'il faut dès lors, par convention, admettre que la Volonté générale est telle que l'exprime la majorité ; or, sur ce point, Capitant se montre sceptique et il n'admet pas que suffise la soumission préalable et unanime à la décision de la majorité pour que l'exigence d'autonomie soit satisfaite : la majorité n'est pas l'unanimité ! Il faut donc imaginer une autre formule, qui permette de se rapprocher le plus de l'unanimité ; or l'État unitaire centralisé où la majorité dicte sa loi à la minorité en est la plus éloignée ; la solution pratique consiste alors à diviser en quelque sorte la Volonté générale et à procéder pour cela à une décentralisation assez poussée pour que l'autonomie puisse s'exprimer au maximum à tous les niveaux (Capitant réserve cependant les cas d'un petit nombre de règles juridiques communes pour lesquelles l'unanimité doit être recherchée – n'est-ce pas revenir subrepticement à Rousseau et au consentement préalable à la décision majoritaire ?) : c'est le schéma de l'État pluraliste, « formé d'une pluralité

---

<sup>1</sup> Revisitant Rousseau, Capitant préfère le terme kantien d'autonomie à celui de liberté par souci de précision juridique (qui se retrouve dans la qualification de l'obligation), et le terme de consentement à celui de volonté : voir le chapitre IV, « Principes juridiques de la démocratie », de son cours de doctorat 1952-1953 (*Écrits constitutionnels*, Paris, Éditions du CNRS, 1982, p. 192 sq.).

de collectivités autonomes parmi lesquelles l'État figure, mais sans s'en distinguer *par sa nature* » (je souligne parce qu'il s'agit de l'essentiel).

2. Reprenons la notion d'autonomie et sa définition par le consentement à l'obligation juridique. L'homme est un *animal politique* (Aristote), ce qui signifie qu'il ne se définit pas comme l'individu isolé du libéralisme mais qu'il se caractérise par son appartenance à un groupe et par la solidarité qu'il entretient avec l'ensemble ; l'autonomie du groupe n'est donc pas séparable de la sienne propre, elle en est une composante essentielle : l'homme n'est véritablement libre que si la collectivité à laquelle il appartient l'est aussi. L'autonomie s'appréciant par rapport à l'obligation juridique, la question politique est donc de déterminer la collectivité habilitée à en décider. À la décision centrale unique où les risques d'hétéronomie sont les plus probables, Capitant oppose une pluralité de collectivités dont chacune correspond, idéalement, à une minorité qui récuse la loi générale en cause (évoquant un peu plus loin le modèle du contrat, il rappelle cependant que les stipulations de celui-ci doivent respecter la loi : incertitude sur la portée de la récusation minoritaire...). L'État pluraliste qu'il imagine serait ainsi un agrégat de collectivités construit selon ce que l'on pourrait appeler la « subsidiarité du consentement », de sorte que la part d'hétéronomie globale serait aussi restreinte que possible.

3. On observera d'abord que le conflit entre autonomie et hétéronomie se joue au sein de n'importe quelle collectivité – il peut même être plus aigu et moins supportable pour l'ego du citoyen quand il se manifeste au sein d'une collectivité où la proximité rend plus pesante la pression sociale. En décentralisant la décision politique, Capitant ne fait que déplacer la question – qui, en l'espèce, concerne davantage l'application concrète de la décision : c'est une affaire de gestion, car la subsidiarité est une technique *administrative*, elle n'est pas une règle de *gouvernement*.

En effet, si le citoyen appartient à plusieurs collectivités, cette pluralité ne saurait être une simple juxtaposition d'autonomies de même *nature* qu'il suffirait d'empiler de façon qu'à chaque niveau soit limitée l'hétérogénéité subie et que soit ainsi assurée la liberté de tous. Car l'hétéronomie de l'obligation n'est pas identique dans tous les cas et le problème politique est de déterminer l'hétéronomie majeure, celle par rapport à laquelle doit prioritairement s'affirmer l'autonomie – ou, pour le dire négativement, celle où la décision hétéronome se révèle la moins facilement acceptée parce qu'elle est ressentie comme une atteinte insupportable à la liberté du consentement ; elle se distingue de toutes les autres décisions hétéronomes qui seront acceptées parce qu'elles sont perçues comme l'expression d'une solidarité supérieure et partagée. L'unité qui s'y affirme au-delà des multiples diversités et au sein de laquelle se manifeste cette solidarité supérieure, celle où s'exerce en dernier ressort le consentement, c'est la *Cité*.

La forme moderne en est la *nation*, qui a partie liée, historiquement et logiquement, avec la démocratie parce qu'elle est le cadre où s'exprime la liberté de décision d'un peuple souverain de *citoyens* (terme qui renvoie précisément à la *Cité*). Or l'unité qu'elle postule implique la distinction élémentaire entre « nous » et « les autres », ce qu'exprime de manière neutre et juridique la distinction entre concitoyen et étranger – entre « ami et

ennemi » dira Carl Schmitt qui, en la caractérisant par son degré extrême et polémique, fait scandale parce qu'il donne la priorité au *conflit*, alors que la réflexion sur la liberté se concentre sur le consentement démocratique.

4. Une telle distinction introduit une nouvelle dimension dans l'analyse. En effet, les relations extérieures sont absentes de la réflexion classique sur la liberté politique ; elles en sont l'impensé, parce que sa problématique est pour ainsi dire myope, traitant exclusivement des conditions d'exercice de la liberté dans un milieu isolé et du seul point de vue du pouvoir intérieur que subissent ceux qui y vivent, comme s'ils habitaient dans une île. Mais il y a les autres et les menaces potentielles qu'ils peuvent représenter. À Voltaire qui vantait la Constitution anglaise, le prince de Ligne fit observer : « Ajoutez-y, comme son soutien, l'Océan, sans lequel elle ne durerait pas un an... » Cette allusion à la situation géographique qui a permis aux libertés anglaises de se développer n'a rien d'arbitraire (l'unité était physiquement assurée à l'Angleterre, elle a dû être construite par la France et elle n'est donc pas étrangère à la centralisation) ; elle rappelle une évidence concrète, aussi concrète que les solidarités effectives, commerciales et diplomatiques, que la nation entretient avec son environnement.

Il se trouve que l'expansion de ces solidarités externes n'a cessé de croître, au point qu'elles apparaissent aujourd'hui aussi vitales que celle sur laquelle repose la communauté des citoyens ; elles semblent devoir se superposer à celle-ci avec une force irrésistible qui ne va pas sans trouble en raison des nouvelles obligations qui en résultent.

5. Ce qui est en cause, c'est l'obligation *juridique*, Capitant le souligne, et plus précisément celle qui s'impose par voie d'autorité ; c'est donc sa source qu'il importe de considérer en distinguant, parmi celles qui s'imposent aux citoyens, les obligations qui émanent directement d'une autorité responsable devant eux et celles qui résultent, indirectement, d'engagements que cette autorité a contractés avec les autres nations. Ici, l'actualité fait irruption dans la démarche théorique. De même qu'elle incitait Capitant à évoquer la CED en 1954 à propos du fédéralisme, c'est aujourd'hui l'Union européenne qu'elle propose à la réflexion, et le rapprochement n'a rien de fortuit car toutes deux relèvent de la même inspiration ; simplement la première a avorté tandis que la seconde est devenue une réalité. Or cette réalité confronte de manière exemplaire le fédéralisme à la démocratie, et plus précisément un fédéralisme furtif mais expansif aux exigences de la démocratie, ainsi que l'a excellemment exposé un entretien entre Dieter Grimm et Olivier Beaud, paru dans *Esprit* (juillet 2015) sous le titre « Démocratie européenne : les raisons d'une défiance ». La défiance en question, qu'a attestée avec éclat le référendum du 29 juillet 2005 – mais sans autre conséquence pratique que le rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe –, résulte du sentiment d'aliénation qu'éprouvent les citoyens devant des décisions qui touchent à leur vie quotidienne, bousculent les normes nationales et s'imposent à eux sans qu'ils puissent les imputer à leurs gouvernants responsables – bref, pour reprendre le langage de Capitant, des obligations dont l'hétéronomie est totale.

L'Union européenne fonctionne comme une machine sans maître qui ne cesse de produire des mesures d'intégration de plus en plus poussées sur

lesquelles les citoyens se trouvent dépourvus de tout recours. Sa mécanique a été établie par les traités européens ; ceux-ci comportent de nombreuses normes qui relèveraient simplement de la loi dans l'ordre interne, mais la Cour de justice les traite comme des dispositions *constitutionnelles* en leur conférant supériorité et applicabilité directe, et elle interprète les traités non selon les intentions des États signataires mais selon les buts qu'elle leur assigne. L'interprétation et l'application ne pouvant être corrigées comme le sont les lois, puisque cela exigerait l'impraticable révision des traités, l'intégration européenne ne dépend plus du consentement des autorités politiques nationales en qui réside la légitimité démocratique (D. Grimm). Et pourtant les contraintes de l'économie à l'âge de la mondialisation excèdent manifestement les capacités nationales, elles exigent une action commune, et donc une direction à laquelle manque précisément cette légitimité démocratique : une telle contradiction pose la *question fédérale*, c'est-à-dire celle d'une organisation proprement politique de l'Europe ; bref, « on est au milieu du gué » (O. Beaud).

Parvenu à ce point d'une discussion rigoureuse (dont on se scandalisera qu'elle soit totalement absente d'un débat public indigent qui se résume à la querelle sommaire des « européens » et des « souverainistes »), j'avancerai la remarque suivante : le défaut de solidarité ressentie au sein de l'Union européenne ne provient-il pas de l'inspiration idéologique de celle-ci, dont le quasi-fédéralisme méconnaît la distinction entre « nous » et les « autres » qui est la condition d'une réelle communauté ? La menace soviétique en a été le substitut au temps de la guerre froide (on semble à Bruxelles en avoir la nostalgie). Exaltée comme devant permettre aux peuples d'affronter les convulsions mondiales, l'Union fait profession de s'ouvrir à l'extérieur tout autant qu'à supprimer les frontières nationales, comme s'il s'agissait d'une même vocation. Elle privilégie la concurrence et les contraintes d'une intégration quotidienne et pesante au lieu de la promotion des intérêts communs fondamentaux, et, lorsqu'elle y est confrontée, elle se révèle déficiente. Le drame des migrants qui se pressent à ses frontières en est la cruelle illustration. J'ajouterai, en pensant à la constatation (de Tocqueville, je crois) qu'une République sans républicains est une machine difficile à faire marcher, qu'une fédération sans peuples fédérés l'est tout autant.

*Pierre Avril est professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II).*