

MC/rg
WIP N° 91/10/034

NOTE SUR LA FEDERATION ET LA CONFEDERATION

1. L'origine et les principes de la Confédération et de l'Etat fédéral présentent des éléments communs, tels que : une association libre d'Etats ou d'entités, la poursuite d'un but commun de sécurité et de développement économique. Tous les deux sont souvent le résultat d'une participation d'Etats ayant langue et religion différentes. Historiquement l'Etat fédéral est issu d'un fédéralisme par agrégation, dont la Confédération a marqué une étape. Leur principale différence est que la Confédération est formée d'Etats souverains en droit international, tandis que l'Etat fédéral donne lieu à une Union d'Etats établissant une répartition précise des pouvoirs entre la Fédération et les Etats¹.

A. LA CONFEDERATION

La Confédération est un agrégat durable d'Etats dont les membres ayant des objectifs communs, généraux et vitaux comme la sécurité et la paix sont tenus par des engagements permanents et possèdent des organes inter-étatiques d'action et de représentation. Il résulte de cette définition :

- Qu'il y a union du droit international. Les confédérés sont liés par un traité, de ce fait leurs relations mutuelles sont diplomatiques.
- Que les confédérés peuvent se retirer de l'association en respectant les clauses du pacte qu'ils instituent. Ils possèdent ainsi le droit de sécession.

¹ Les constitutions de certains Etats fédéraux énumèrent les pouvoirs de la Fédération, les pouvoirs résiduels appartenant aux Etats membres (Allemagne, Confédération Helvétique, Etats-Unis, Australie); d'autres constitutions énumèrent les pouvoirs des Etats membres, les pouvoirs résiduels appartenant au gouvernement central (Canada).

- Que l'action confédérale se limite à certains points essentiels.
- Que les Etats confédérés sont en relation seulement par leur gouvernement; les citoyens ne relevant que d'un Etat. Il n'y a pas de territoire commun, ni d'organisation législative, judiciaire étendant leurs compétences à l'ensemble de la population.
- Que la structure confédérale traduit la limitation et la "médiaté" des pouvoirs confédéraux; la partie de l'activité politique confiée à la Confédération s'exerce par le moyen d'organes communs à ces Etats. L'organe commun généralement appelé "diète" est un congrès de chefs d'Etats ou d'ambassadeurs statuant à l'unanimité et ad référendum, c'est-à-dire sous réserve de confirmation ultérieure par les gouvernements des Etats. Le souci constamment présent dans l'agrégat confédéral de n'attribuer à l'association en dehors de ses associés que le minimum de compétences propres, n'empêche pas cependant le droit des gens de reconnaître à la Confédération la personnalité internationale.

Fréquemment le caractère rudimentaire des institutions confédérales ajoutent à leur fragilité. Les Confédérations n'ont tendance qu'à durer un certain temps. Toutes ont aujourd'hui cessé d'exister donnant naissance soit à des Etats fédéraux, soit à un Etat unitaire; c'est le cas en particulier de la Confédération Helvétique qui, tout en ayant gardé sa dénomination est un Etat fédéral, des Etats Unis à la suite de l'adoption de leur Constitution de 1789, des Pays Bas depuis le dix-neuvième siècle, du "Bund" allemand qui, entre 1815 et 1866, constitua une Confédération de "princes souverains et de villes libres".

B. L'ETAT FEDERAL

On définit parfois l'Etat fédéral comme une association d'Etats. En effet, historiquement beaucoup d'Etats fédéraux se sont formés par voie d'association. En se groupant au sein d'un Etat fédéral, les Etats associés acceptent une autorité commune pour leur bien à tous et à chacun, mais conservent un domaine propre qui se manifeste par la survivance d'une constitution, d'une législation, d'une administration et d'une justice propre. Il y a sur le même territoire et sur la même population,

superposition des gouvernements et répartition des pouvoirs entre ces gouvernements; en particulier, l'Etat fédéral est un bloc au point de vue des relations internationales ou du moins a une unité de politique extérieure, mais du point de vue interne la souveraineté de chaque Etat membre n'est pas entièrement absorbée par celle de l'Etat fédéral.

L'Etat fédéral implique l'unité de personnalité internationale. Il possède seul le jus belli, le jus legationis, le jus tractatum.

L'Etat fédéral implique l'unité de nationalité et de territoire.

STRUCTURES

L'Etat fédéral est une unité politique au sens du droit constitutionnel :

il possède un système constitutionnel propre, fixé dans une constitution fédérale élaborée par un pouvoir constituant, doté de la plénitude de la souveraineté.

Les organes fédéraux édictent une législation nationale. Dans l'Etat fédéral la législation nationale s'adresse directement aux ressortissants des Etats membres qui sont aussi les siens, et cette législation est commune à tous.

L'Etat fédéral détient des pouvoirs d'administration.

L'Etat fédéral a le droit de justice. Il possède ses propres tribunaux, en particulier un tribunal suprême chargé de trancher les conflits avec les Etats membres.

Un Etat fédéral est doté d'un Parlement comprenant nécessairement deux Chambres : l'une issue du suffrage universel représentant la population nationale, l'autre représentant les Etats membres. Ces deux Chambres doivent être sinon égales en pouvoir, du moins doivent ne pouvoir agir l'une sans l'autre. Si par exemple la Chambre élue par la population n'avait qu'un rôle consultatif, tout le pouvoir serait aux mains des représentants des Etats et on aurait une Confédération plus qu'un Etat fédéral; si c'est la Chambre représentant les Etats qui était réduite à un

rôle de donneur d'avis sans force obligatoire, les Etats ne participeraient pas à la formation de la volonté fédérale et on serait dans un Etat unitaire plus ou moins décentralisé.

La conséquence essentielle du fédéralisme est qu'il y a superposition et répartition des compétences et des ordres juridiques. Dans un Etat fédéral, la compétence de l'Etat fédéral et celle de chacun des Etats membres vont s'exercer sur une population et un territoire communs. Etat fédéral et Etats membres auront la même structure fonctionnelle. Des organes et des règles de droit similaire : constitution, législation, administration, justice se retrouveront dans l'Etat fédéral et dans les Etats membres. C'est une superposition, mais ces compétences, pour ne pas se concurrencer seront réparties. La règle qui répartit les matières entre la compétence fédérale et les compétences fédérées est la constitution fédérale. Les amendements à celle-ci ont lieu avec la participation de l'Etat fédéral et des Etats membres.

Apparaît donc ici directement un des phénomènes du fédéralisme qui est la loi de participation. En effet, il n'y a pas simple superposition de l'Etat fédéral aux Etats fédérés, mais autonomie et participation.

Multiplicités et diversités des Etats fédéraux. Le fédéralisme n'a pas cessé de s'étendre tout au long du 20ème siècle au point de couvrir désormais une partie importante du monde. En Amérique il constitue le régime de tous les grands Etats : Etats-Unis, Canada, Mexique, Brésil, Argentine, Venezuela etc. En Europe celui de la Suisse, de la République Fédérale d'Allemagne, de l'Union Soviétique, Yougoslavie, Tchécoslovaquie, en Asie, en Océanie, Inde, Indonésie, Australie etc. Il se caractérise toutefois par une grande diversité. Il faut tout d'abord distinguer entre les Etats fédéraux qui reposent sur le libre consentement des citoyens et ceux qui ne reflètent pas ce principe et par conséquent l'Union est confrontée à de graves difficultés. Selon qu'il s'agisse d'Etats anciens, pour lesquels le fédéralisme est un mode d'existence historique ou de nouveaux Etats dont il traduit un choix volontaire, les principes d'autonomie et de participation ne jouent pas de la même manière.

CONCLUSION

Les différents modèles existant au sein du cadre général engendrent une grande variété d'aménagement, témoignant par là de l'extrême souplesse d'adaptation des formules fédératives. L'Etat fédéral est sollicité par deux tendances contraires, l'une place le centre de gravité du système dans l'Etat fédéral, l'autre dans les Etats membres. Toutefois en raison de l'évolution des relations internationales on constate une augmentation de l'importance et une revalorisation des compétences de l'Etat fédéral.

Le système communautaire comporte de nombreux éléments d'une structure confédérale et de coopération intergouvernementale mais il présente un certain nombre d'éléments fédéraux. Bien que les Etats membres retiennent encore les attributs principaux de la souveraineté, la Communauté exerce d'importants pouvoirs supranationaux, comme le vote à la majorité dans un nombre croissant de matières et l'application directe des actes communautaires aux citoyens. Grâce aux Conférences intergouvernementales la dimension fédérale de la Communauté devrait connaître un nouveau développement.

**Sources : Droit constitutionnel - Georges Vedel
Institutions politiques - Marcel Prélot et Jean Boulouis
Union of States - Mursay Forsyth
The New Encyclopedia Britannica**

MS/rg

ANNEXE

ELEMENTS D'INFORMATION CONCERNANT LA REPARTITION
DES COMPETENCES DANS CERTAINES UNIONS D'ETATS

CONFEDERATION HELVETIQUE

Dans la Constitution de la Confédération Helvétique, la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons est réglée par l'art. 3 : "les cantons sont souverains, en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale et comme tels exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir central". Des règles de compétence de cette nature sont notamment établies pour la politique extérieure et les affaires militaires, la politique économique, le droit civil et le droit pénal. Mérite d'être cité en particulier l'art. 8 qui prévoit la compétence exclusive de la Confédération à propos du "droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, de faire avec les Etats étrangers des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce".

ALLEMAGNE

La Loi fondamentale prévoit une disposition analogue à celle de la Constitution Helvétique. L'art. 70 concerne la législation de la Fédération et des Länder prévoit que "les Länder ont le droit de légiférer dans la mesure où les pouvoirs législatifs ne sont pas conférés à la Fédération". Les compétences de la Fédération et des Länder sont délimitées par les dispositions de la Loi fondamentale sur la législation exclusive et la législation concurrente.

Dans les matières relevant de la législation exclusive de la Fédération, des Länder n'ont le pouvoir de légiférer que si une loi fédérale les y autorise expressément et dans la mesure prévue par cette loi (art.71).

Dans les matières relevant de la législation concurrente les Länder ont droit de légiférer tant que et dans la mesure où la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer; tandis que la Fédération a le droit de légiférer dans ce domaine, seulement dans la mesure où apparaît un besoin de réglementation de législative fédérale.

CONFEDERATION D'AUSTRALIE

La Constitution énumère les matières qui sont de la compétence fédérale. Le pouvoir résiduel appartient aux Etats. Durant la dernière guerre mondiale, le gouvernement fédéral a exercé, en raison des circonstances, un pouvoir accru. La Haute Cour, gardienne de la Constitution a estimé que les pouvoirs fédéraux concernant la défense nationale devaient comprendre non seulement la mobilisation des armées, mais bien d'autres choses, comme la réglementation de la main-d'oeuvre, le contrôle des prix, la production industrielle, etc. En novembre 1942 le gouvernement fédéral présenta, en raison de la situation exceptionnelle, un projet de loi aux termes duquel le gouvernement central aurait joui de pouvoirs accrus pendant une période de cinq ans après la fin de la guerre. Devant l'hostilité des Parlements des Etats le projet fut soumis à référendum en août et fut rejeté par le peuple.

INDE

L'Inde est une Union d'Etats; sa Constitution donne des pouvoirs très étendus au gouvernement fédéral, mais elle prévoit également trois listes qui déterminent soigneusement les compétences de celui-ci, et des Etats en distinguant les compétences exclusives de l'Union, les compétences exclusives des Etats, les compétences mixtes.

ETATS-UNIS

L'article 10 de la Constitution prévoit que tous les pouvoirs que celle-ci ne délègue pas à l'Union, sont exercés par les Etats ou par le peuple. Les pouvoirs de l'Union ont connu un certain développement grâce aux amendements à la Constitution. La Constitution attribue au Congrès, outre les pouvoirs explicitement prévus, le droit d'adopter toutes les lois nécessaires à leur exécution. En 1953 une commission du Congrès a constaté que l'accroissement

des pouvoirs fédéraux avait engendré la diminution des contraintes constitutionnelles sur le gouvernement central, que les composantes du système évoluaient vers l'extension du pouvoir fédéral et que la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les Etats étaient devenues davantage une question politique que constitutionnelle. En raison de la complexité des procédures, les amendements à la Constitution sont rares; par conséquent l'évolution de celle-ci s'est essentiellement opérée par la pratique des "interprétations constructives".