

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 305

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h. c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professeur Pierre Villard

President de l'Université René Descartes, Paris V

**Etat, Nation, Région: Observations sur l'unité
des Etats européens depuis deux siècles**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 14. Dezember 1993

Professeur Jean Charpentier

Ancien Directeur du Centre Européen Universitaire
Université de Nancy II

**La notion d'Etat à la lumière des
transformations de la société internationale**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 23. November 1993

1994 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 15,— DM

Etat, Nation, Région: Observations sur l'unité des Etats européens depuis deux siècles

En 1988, l'Institut d'Histoire du Droit de la Faculté de Droit de l'Université René Descartes avait choisi comme thème de recherche, en vue d'un colloque qui eut lieu en 1991, *L'unité dans les principaux Etats européens à la veille de la Révolution*. Entre temps, de grands événements s'étaient produits dont les plus considérables sont, sans doute, la chute du mur de Berlin et l'écroulement de la puissance soviétique. Le thème de notre colloque a ainsi pris une autre dimension: il n'était plus seulement une étude d'histoire du droit mais touchait à l'actualité, vue sous l'angle historique. Les conséquences des modifications de l'équilibre international demeurent, à terme, incertaines. Même les structures étatiques en apparence les plus solides sont ébranlées.

Nous croyions, jusqu'il y a peu, que l'Etat était une construction intangible, même s'il reposait, souvent, sur des conceptions antinomiques: d'un côté, l'Etat était imposé par la force, voire la terreur, dont les régimes de l'Est donnaient l'image la plus dure; de l'autre, l'Etat issu d'une longue histoire, héritier d'une complexe tradition formée depuis le haut Moyen-âge, conséquence du consentement ou de la lassitude des peuples ou de rectifications de frontières imposées ou acceptées, notamment dans notre Europe de l'Ouest. Les événements récents ont révélé l'existence de forces cachées, longtemps réprimées, mais surprenantes par leur puissance. L'Etat demeure sans doute, comme construction abstraite, mais est souvent mis en question dans ses manifestations les plus sensibles pour les citoyens.

L'idée de Nation, le grand thème du XIX^{ème} siècle, va rechercher de très profondes et lointaines racines; ainsi des frontières se trouvent-elles rompues, tandis que des populations cherchent à se réunir, malgré des séparations remontant parfois à des siècles. Enfin l'idée de Région, expression qui désigne, en France, une nouvelle collectivité territoriale, négation partielle du découpage en départements, issu de la Révolution, se retrouve dans une grande partie de l'Europe et semble mettre en péril, parfois, l'existence de l'Etat. Devant ces faits inattendus, ayant l'honneur de prononcer une conférence à l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université de la Sarre, je voudrais donc prolonger, par quelques observations plus contemporaines, les études présentées dans le cadre du colloque sur l'unité des Etats européens à la veille de la Révolution.

Les transformations politiques qui ont affecté l'Est de l'Europe, depuis peu, alors que,

pendant une quarantaine d'années, les frontières avaient semblé fixées et que les régimes politiques de l'URSS et des satellites avaient semblé aussi durablement installés, ont modifié profondément les équilibres politiques et économiques: l'affrontement des deux blocs qui avait dominé les relations internationales disparaissait. Les tensions sont loin d'être apaisées dans les anciens territoires de l'Empire soviétique, sans même évoquer la situation particulièrement préoccupante de l'ancienne Yougoslavie. Si les frontières des Etats, à l'Est, se révèlent souvent instables parce que le tracé n'est plus imposé de force, d'autres réactions, liées à la disparition de la domination soviétique, prennent une ampleur inattendue: des Nations, presque oubliées, tentent de retrouver une identité et veulent créer de nouveaux Etats, tandis que la géographie administrative traditionnelle, celle des régions, prétend parfois se parer d'un caractère politique. Si ces phénomènes sont particulièrement accusés à l'Est, ils ne sont pas complètement inconnus à l'Ouest. Sans doute, et la restriction est essentielle, les frontières traditionnelles ne sont pas, en principe, remises en cause. Toutefois, les conceptions de l'Etat, de la Nation, et de la Région qui semblaient avoir atteint une espèce de caractère immuable deviennent le thème de réflexions nouvelles, même dans un pays réputé unitaire comme la France. Ces secousses ont été plus durement ressenties parce qu'elles ont été aussi brusques que rapides. Rien n'avait laissé prévoir une telle rupture, proche, parfois, du chaos. Des événements si graves font ainsi songer à la grande Révolution de 1789 qui surprit l'Europe et dont Alexis de Tocqueville devait dire, dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, "Il n'y a rien de plus propre à rappeler les philosophes et les hommes d'Etat à la modestie que l'histoire de notre Révolution; car il n'y eut jamais d'événements plus grands, conduits de plus loin, mieux préparés et moins prévus".

Rechercher, avec modestie, les causes profondes de la situation actuelle est donc nécessaire. L'unité qui a caractérisé les Etats n'est peut-être pas aussi réelle qu'on l'a cru et même voulu. Je voudrais ainsi esquisser l'évolution de la notion d'Etat, de Nation et de Région depuis deux siècles¹. Ces observations permettront, je l'espère, de mieux comprendre certaines des difficultés actuelles.

Dans l'Europe des années 1750-1770, la diversité caractérise les différents Etats. La France a pourtant été considérée par les voyageurs ou les souverains étrangers comme le pays le mieux organisé et le plus centralisé: au monarque correspondait la plus profonde

¹ On pourra se reporter à Pierre Villard et Jean-Marie Carbasse, *L'unité des principaux Etats européens à la veille de la Révolution*, Institut d'histoire du droit, Faculté de Droit, Université René Descartes, 1992. 312 pages. Commandes: Institut d'histoire du droit, 10 avenue Pierre Larousse, 92240 Malakoff.

Voir, notamment, J.-M. Carbasse, *Unité et diversité de l'ancienne France*, pp. 1-11, et Pierre Villard, *Unité et diversité en Europe à la veille de la Révolution: Lignes de force*, pp. 12-30.

unité du droit et des institutions. Si ce jugement est généralement accepté, je prendrai néanmoins la France comme exemple de diversité car nos visiteurs ont examiné notre pays, non dans l'absolu, mais dans le cadre qui leur était familier, celui de l'Europe, et donc de façon relative: de cette impression d'unité que les étrangers ont retenu de leur visite dans le royaume de France, on peut induire l'extraordinaire diversité qui régnait dans les autres pays. Je donnerai seulement quelques exemples de la diversité française. Au XVIème siècle, le principal théoricien de la souveraineté, Jean Bodin, écrivait: "De plusieurs citoyens se fait une république quand ils sont gouvernés par puissance souveraine, encore qu'ils soient diversifiés en lois, coutumes, en religions, en nations...²". Telle était bien encore la situation de la France même au XVIIIème siècle. A l'avènement de Louis XVI, en 1774, en Béarn et en Navarre, les députés du pays ne prêtent serment de fidélité au roi qu'après que celui-ci eut confirmé les franchises locales. En 1787, devant l'assemblée des notables, Calonne, contrôleur général des finances, s'exprime ainsi: "On ne peut faire un pas, dans ce vaste royaume, sans y trouver des lois différentes, des usages contraires, des privilèges, des exemptions, des affranchissements, des droits et des prétentions de toute espèce". "...Cette dissonance digne des siècles de la barbarie et de l'anarchie complique l'administration, interromp son cours, embarrasse ses ressorts et multiplie partout les frais et les désordres³". ... Cette conclusion sévère, juste deux ans avant notre grande Révolution, prend une importance exceptionnelle puisqu'elle émane d'un ancien intendant de province, donc excellent spécialiste de l'administration locale, devenu principal ministre d'un souverain qui semble être au sommet de l'absolutisme monarchique de droit divin. Ainsi, à la veille de la Révolution, l'unité du royaume de France, si elle est incontestable, n'est que politique: une grande diversité domine le droit et les institutions.

1789 ouvre une nouvelle période pour la France et l'Europe. Je voudrais examiner sommairement l'évolution depuis deux siècles sous la triple orientation suivante:

I - De la fin du XVIIIème siècle à 1815. Une nouvelle conception politique: vers l'Etat à la romaine.

II - De 1815 aux années 1980. Vers une coïncidence entre Etat et Nation: l'unité idéale.

III - Depuis 1980. Le crépuscule des abstractions: le renouveau de la région en Europe.

² Cité par J.-M. Carbasse, *op. cit.*, p. 4.

³ Exemples empruntés à J.-M. Carbasse, *op. cit.*, p. 5 et 6.

I - De la fin du XVIIIème siècle à 1815. Une nouvelle conception politique: vers l'Etat à la romaine

Considérons successivement les notions d'unité et de diversité. Plusieurs Etats européens ont eu la volonté de renforcer leur unité avant même que la Révolution française ne vienne changer les fondements traditionnels du pouvoir. Ce mouvement a d'abord porté sur la codification, considérée comme principe général de force et d'unité; il s'est manifesté en Piémont, en Pologne, en Espagne, dans la monarchie des Habsbourgs, notamment, dans la seconde moitié du siècle et, il faut le souligner, très subsidiairement en France. Le renforcement de l'unité provient aussi de l'action politique. En Russie, dans l'empire ottoman, l'autorité souveraine tend à créer ou à resserrer les conditions de l'unité, en général imposée à des populations anciennement ou récemment soumises. Il en est de même, mais à un moindre degré, dans certaines parties des territoires des Habsbourgs. La troisième modalité qui facilite les progrès de l'unité est la réforme administrative: la seconde moitié du XVIIIème siècle est marquée par le triomphe du despotisme éclairé, sur lequel il est inutile d'insister. Du moins faut-il rappeler que certaines réformes promulguées au cours de cette période ont été aussi profondes et radicales, parfois plus, que celles de l'Assemblée nationale constituante. Telles sont les décisions prises par l'empereur Joseph II, entre 1780 et 1790, ou encore celles de Louis XV et Louis XVI (par exemple, les édits relatifs à la fiscalité, en 1749, et à la justice, en 1771, sous Louis XV; tout le règne de Louis XVI n'est qu'une succession de réformes, le plus souvent importantes, parfois peu cohérentes, de la législation et de l'administration). La volonté d'unité des gouvernants est donc nette mais les résultats sont partiels et fragiles: la diversité demeure solidement ancrée dans les mentalités, pour différents motifs:

Les contraintes de la géographie commandent les choix politiques et administratifs, notamment, dans le royaume de Danemark qui comprend la Norvège, l'Islande et le Schlesvig-Holstein: l'immensité des territoires, la difficulté des relations, la rigueur du climat ont imprimé au droit et aux institutions des caractères originaux. Les mêmes contraintes, quoique moins rudes, s'imposent à la Suède et à la Finlande. Les résistances du droit privé sont sensibles. La France ne se distingue pas de ses voisins car, sauf la rédaction des coutumes, achevée pour l'essentiel au XVIème siècle, et des textes législatifs assez rares, la monarchie, au sommet de l'absolutisme, s'est abstenue d'imposer une politique unificatrice en droit privé. Ainsi le système français offrait-il, à la veille de la Révolution, une incontestable complexité, analogue à celle des autres Etats. Les particularismes traditionnels existent aussi en France comme dans les Ligues suisses, aux Pays-Bas autrichiens, dans les Provinces-Unies, en Lombardie; une profonde

diversité domine dans les Etats du Saint Empire, en dehors des possessions des Habsbourgs. Une opposition existe donc, dans l'Europe du XVIIIème siècle, entre la volonté des souverains, orientés vers la nouvelle idée d'unité, et celle des peuples, fermement attachés à la tradition de diversité.

Les grands textes de la Constituante, abstraits et universels, à la différence de ceux qui avaient été votés quelques années plus tôt par les Etats-Unis d'Amérique, ont voulu fonder l'Etat sur de nouveaux principes:

La destruction du régime féodo-seigneurial n'a plus laissé de place qu'à la notion romaine de souveraineté dont la Nation est devenue le seul titulaire.

La législation nouvelle a, non seulement, fait prévaloir le principe d'unité politique dans la pratique mais a, surtout, imposé dans le droit et les institutions, le principe d'uniformité qui, jusque-là, était absolument étranger à tous les Etats européens. Les guerres révolutionnaires et impériales ont diffusé les principes de la grande assemblée en l'Europe, entraînant des bouleversements politiques et juridiques d'une ampleur exceptionnelle. Jamais des idées aussi radicales n'avaient été lancées et mises en application aussitôt. Cette rupture dans la conception traditionnelle de l'unité, considérée maintenant comme uniformité, devait longtemps inspirer l'évolution des Etats européens.

II - De 1815 aux années 1980. Vers une coïncidence entre Etat et Nation: l'unité idéale

Des vingt cinq ans de domination française sur l'Europe ne demeurent, en apparence, que des souvenirs, en 1815, lors de la signature de l'acte final du Congrès de Vienne: la Restauration vise à effacer, sous l'influence du prince de Metternich, tout ce qui rappelle ces années funestes. Les souverains dépossédés ou exilés retrouvent leur trône et s'emploient à faire revivre le style de l'Ancien Régime; les innovations juridiques d'origine française sont, le plus souvent, supprimées. Malgré cette volonté affirmée, l'oeuvre du temps s'est imposée; l'influence du quart de siècle révolutionnaire et impérial est devenue de plus en plus sensible dans des domaines essentiels. Les traités de Vienne en sont l'illustration la plus immédiate: une profonde différence existe entre la carte politique de l'Europe en 1789 et celle de 1815. Les frontières ont été revues, précisées, simplifiées; le nombre des Etats a diminué; l'Europe y a gagné en unité. Le retour au système juridique ancien est éphémère dans la plupart des pays; les souverains restaurés sentent qu'il faut, au contraire, renforcer la cohésion des Etats par l'unité du droit, exprimée dans la codification; à défaut d'une telle refonte du droit dans certains pays.

s'est développée une réflexion juridique approfondie et réformatrice, inspirée par l'exemple français.

L'idée de nation s'est transformée et a évolué vers d'autres aspirations: nationalité, voire nationalisme. La prise de conscience, lointaine, des grandes nations européennes, à la fin du Moyen-âge, s'en est trouvée modifiée: les dernières campagnes de Napoléon ont soulevé des mouvements patriotiques, nationalistes, en Espagne, en Russie, en Prusse, en Saxe, dans les possessions autrichiennes, même en Italie. Des écrivains, parmi lesquels Arndt et Fichte sont les plus connus, ont souvent servi de relais pour diffuser ces conceptions nouvelles.

A cette conscience nationale, en formation, s'ajoutent parfois les souvenirs de 1789. Les mouvements révolutionnaires de 1830 et 1848, notamment, laissent présager l'architecture future de certains Etats européens: à des unités étatiques anciennes, petites, comme les Etats italiens ou allemands, ou immenses, comme l'empire d'Autriche ou l'empire ottoman, veulent se substituer d'autres formes politiques. Elles s'appuient sur l'idée de nation, souvent symbolisée par la langue et, plus encore, par la tradition culturelle. Les modalités pratiques de ces aspirations ont été diverses:

La fusion a emporté la création d'un Etat unitaire et centralisé, comme en Italie. Le regroupement a permis la formation d'un Etat fédéral mais dont les institutions centrales sont extrêmement puissantes, comme pour l'empire d'Allemagne, substitué à la faible confédération germanique. L'éclatement a conduit à la naissance d'Etats qui, tous, veulent atteindre à l'unité ou à plus d'unité: la Grèce, la Roumanie, la Bulgarie, la Serbie, démembrements de l'empire ottoman, sont devenus des Etats souverains. La Hongrie a acquis l'unité et l'autonomie dans le compromis de 1867, tout en demeurant dans le cadre historique et institutionnel particulièrement complexe de l'empire d'Autriche. Il ne faut pas oublier, non plus, la volonté de certains peuples à recouvrer identité et unité, comme la Finlande ou la Pologne. La disparition progressive du système féodo-seigneurial, là où il s'était maintenu, est venue encore renforcer l'unité des Etats, dorénavant construits sur la notion gréco-romaine de souveraineté. Des conceptions politiques abstraites ont donc été substituées aux liens personnels créés au cours de la période médiévale.

Les traités qui concluent la Première guerre mondiale sont la conséquence logique de ce long processus historique vers l'unité nationale: ainsi se trouve dessinée une nouvelle carte de l'Europe, fondée sur des critères à prétention scientifique, comme la géographie physique et le principe des nationalités. Ces nouveaux choix ont conduit à l'anéantissement de l'empire ottoman, de l'empire austro-hongrois, de l'empire

d'Allemagne et à la réorganisation de l'ancien empire des tsars, à la suite des cessions consenties par l'Etat soviétique. L'on sait ce qu'il advint de ce chef d'oeuvre où la prétention intellectuelle le disputait à la naïveté ou à l'esprit de vengeance: les totalitarismes issus de ces traités ont bientôt pu atteindre au paroxysme de l'unité. A la fin de la Seconde guerre mondiale, les frontières se durcissent dans une partie de l'Europe; elles ne prétendent plus enserrer que des citoyens d'une même nationalité: de gigantesques transferts de populations visent à éviter tout conflit inter-ethnique et toute réclamation internationale ultérieure. L'unité a encore progressé dans la structure de la quasi totalité des Etats, d'abord comme conséquence de l'économie de guerre, puis comme exigence pratique de la reconstruction. Tel a été le cas à l'Ouest et, plus encore, à l'Est, avec l'instauration du système marxiste.

Dans les années 1960, l'uniformité s'impose partout, triomphe posthume et absolu des abstractions initiales de la Révolution française, développées et accentuées au cours du XIXème siècle; le plan, à l'Est, la technocratie, à l'Ouest, font fi de toute tradition historique, de toute différence, de toute nuance. Comme dans l'Eglise de Rome, à l'apogée de la centralisation pontificale, les Etats européens sacrifient au culte laïque de l'unité, comprise comme uniformité absolue. C'était, pourtant, le crépuscule de Léviathan.

III - Depuis 1980. Le crépuscule des abstractions: le renouveau des régions en Europe.

Si les développements qui suivent sont schématiques, ce sera sans inconvénient pour les spécialistes que vous êtes: vous apporterez immédiatement les nuances nécessaires. Ces remarques ont pour seul but de montrer qu'après deux siècles d'unité, muée en uniformité, le temps n'a pas eu raison, malgré les pires totalitarismes, de l'âme des peuples et de la tradition historique. Je me placerai de part et d'autre de l'année 1989.

Avant 1989, en France, le renouveau régional commence à se manifester; il avait été jusque-là réduit à des aspects folkloriques comme la bourrée auvergnate, les coiffes bigoudens ou la chistera. En même temps se dessinait un mouvement hostile à la tradition dite jacobine. On connaît le ralliement des partis politiques au renouveau régional malgré les reniements qu'il impliquait pour certains; on en a vu, progressivement, les conséquences juridiques dans la décentralisation et la régionalisation; l'on peut imaginer, malgré les réserves des gouvernements récents, que l'évolution n'est pas terminée.

L'incidence du récent Traité sur l'Union Européenne qui atténue, logiquement, la notion de frontière à l'intérieur du territoire des Etats membres, est de nature à rendre probablement différente la perception de l'appartenance à un Etat. Le cas de la France est, sur ce point, aussi net que préoccupant, pour certains, dans la perspective historique unitaire qui s'est développée depuis la monarchie. S'il n'y a plus de Pyrénées, c'est-à-dire de frontière véritable entre la France et l'Espagne, les Basques français et les Basques espagnols se sentiront plus proches les uns des autres; il en est de même des Catalans; les Flamands français pourraient se rapprocher des Belges flamands et, de même les Belges francophones des Français du nord-est; les limites entre le nord de l'Alsace ou de la Lorraine et l'Allemagne sont ténues. La mer est, certes, un obstacle gênant pour que les Bretons retrouvent leurs frères. Mais, à travers ces quelques notations schématiques, la carte politique traditionnelle de la France pourraient être sérieusement mise à mal. Ces constatations sont encore plus exactes dans des pays qui ont réalisé tardivement leur unité politique, qui ont conservé une structure fédérale ou qui ont, longtemps, souffert de limites internationales fluctuantes.

En Italie, l'existence de régions dotées d'un statut d'autonomie très large comme la Sardaigne, la Sicile, le Trentin, était, depuis la fin de la guerre, une sérieuse limitation à la conception de l'Etat unitaire et à l'impérialisme des administrations romaines. La législation régionale de droit commun a conduit, en fait, dans une large mesure, à la reconstruction, sous d'autres formes, des anciens et puissants Etats, antérieurs au Risorgimento. Les vellétés de rupture entre le Nord et le Sud, à la suite du développement des Ligues, sont sans doute excessives. Mais le problème de la nature et de la structure de la République italienne est posé.

En Espagne, après la puissante action de Charles Quint au XVIème siècle, les Bourbons et le Franquisme ont cru venir à bout des exigences manifestées par certaines provinces pour l'autonomie locale. Force est de reconnaître, d'une part, que le succès n'a pas été atteint et que la législation, depuis le XVIIIème siècle, a dû ménager les susceptibilités locales; actuellement, le mouvement d'autonomie s'est radicalisé: les Galiciens prétendent rédiger leur droit en galicien; les Universités de Barcelone publient leur livret en catalan et, depuis la rentrée 1993, dans les écoles de Catalogne, la langue en vigueur est le catalan; le castillan y est enseigné comme langue étrangère.

A partir de la dualité linguistique, mais qui recouvre bien d'autres problèmes, la Belgique tend à éclater en deux entités. Même la Confédération helvétique, unique exemple en l'Europe depuis la fin du Moyen-âge, ne semble plus aussi certaine de son unité qui, il est vrai, depuis cinq siècles, tient du miracle.

Depuis 1989, alors que ces réminiscences régionales se dessinaient avec force, dans des Etats anciennement unitaires, comme la France, ou à tendance très anciennement unitaire, comme l'Espagne ou, plus récemment, comme l'Italie, s'est écroulée, brusquement, la puissance soviétique: les Etats satellites ont ainsi recouvré leur liberté. Que voit-on resurgir ? Les Etats anéantis par l'ancien empire soviétiques, comme les républiques baltes, ce qui est compréhensible; de façon plus surprenante, de nombreux peuples qui avaient été contraints de se joindre à l'URSS, prétendent aussi accéder à la souveraineté, alors que leurs structures politiques et administratives antérieures n'étaient pas toujours très élaborées. Plus gravement réapparaît le problème des nationalités dans des Etats qui estimaient avoir exorcisé les démons anciens, comme la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie, la Yougoslavie. Les situations sont diverses et complexes: tantôt les groupes nationaux demandent des rectifications importantes de frontière, tantôt réclament des dédommagements, tantôt obtiennent la reconnaissance de véritables Etats. Ainsi sont apparus de nouveaux Etats, à partir d'anciennes provinces de l'empire d'Autriche-Hongrie: tels sont les cas de la Slovénie et de la Croatie, de la République tchèque et de la République slovaque; qu'en sera-t-il de la Bosnie-Herzégovine, territoire dont on avait oublié, depuis plus d'un siècle, que son extraordinaire complexité la rendait quasiment ingouvernable ?

A la fin du XXème siècle, l'échec des traités consécutifs aux deux guerres mondiales est patent: la prétendue unité politique cède devant la tradition historique et le renouveau, puissant, du régionalisme.

Je voudrais conclure sur deux remarques:

En laissant de côté les modifications portant sur la philosophie économique (libéralisme, dirigisme, marxisme) les Etats européens ont beaucoup perdu de leur unité et de leur cohésion en quelques années. Certains s'en indignent ou s'en inquiètent car, à la place de l'Europe des Etats, une Europe des régions pourrait bientôt apparaître, rupture dans la géographie politique presque biséculaire. L'avènement de l'Union Européenne, très prochainement encore élargie, risque encore d'accentuer cette tendance en rejetant la notion classique de frontière au pourtour de l'Union et en rapprochant, par conséquence, des régions anciennement divisées par la géographie politique. L'historien du droit n'a pas de sentiment: il constate seulement, à l'heure actuelle, le caractère imprescriptible de la tradition que l'orgueil de certains hommes politiques avait cru anéantir. Sans doute faudrait-il faire preuve d'imagination: raisonner dans le cadre qui a été voulu jusqu'à la fin de la Seconde Guerre Mondiale n'a plus de sens, dès lors que certains pays d'Europe

ont précisément voulu modifier cette conception classique des Etats. Les fondateurs de la Communauté Européenne ont, sans doute, plus encore à terme que sur le moment, jeté des idées nouvelles dont les peuples européens, pétris d'histoire commune mais souvent conflictuelle, n'ont pas tiré, tant s'en faut, les conséquences les plus fondamentales.

Peut-être faudrait-il relire ce bref passage de Montesquieu qui inciterait les Européens à plus de modestie et à moins de crainte, si l'on s'en remettait à l'observation raisonnable du passé:

"Il y a de certaines idées d'uniformité qui saisissent parfois les grands esprits (...) mais qui frappent infailliblement les petits. Ils y trouvent un genre de perfection qu'ils reconnaissent, parce qu'il est impossible de ne pas la découvrir; les mêmes poids dans la police, les mêmes mesures dans le commerce, les mêmes lois dans l'Etat, la même religion dans toutes les parties. Mais cela est-il toujours à propos ? (...) et la grandeur du génie ne consisterait-elle pas plutôt à savoir dans quels cas il faut de l'uniformité, et dans quels cas, il faut des différences ? (...) Lorsque les citoyens suivant les lois, qu'importe qu'ils suivent la même " 4.

4 Cité par J.-M. Carbasse, *op. cit.*, p. 4.

La Notion d'Etat à la lumière des transformations de la société internationale

L'effondrement du bloc de l'Est n'a pas seulement bouleversé l'équilibre politique de l'Europe et du monde, il risque aussi de remettre en cause des notions juridiques aussi fondamentales que celles de l'Etat. Quinze Etats remplacent aujourd'hui l'Union soviétique, cinq la Yougoslavie, deux la Tchécoslovaquie, et ce mouvement d'émiettement des Etats lié au déchaînement des nationalismes n'est certainement pas achevé.

Il ne fait d'ailleurs que prolonger, dans un autre contexte politique, celui de la décolonisation, à peine plus ancien, qui a donné naissance à une centaine d'Etats nouveaux!

Or, il ne s'agit pas seulement d'un accroissement du nombre des Etats (après tout, d'autres multiplications se sont déjà produites au début du XIXème, avec les premières décolonisations d'Amérique latine, et à la fin du XIXème et au début du XXème avec le démantèlement de l'empire ottoman). On peut se demander si la notion même d'Etat n'est pas affectée: ces "nouveaux Etats" sont-ils vraiment des Etats, sont-ils en mesure d'exercer les fonctions qu'implique la souveraineté¹?

Mais en sens inverse, l'observateur de la vie internationale doit constater un mouvement opposé qui tend à l'intégration d'Etats authentiques dans des ensembles dans lesquels ils semblent perdre, pour des raisons différentes, une partie de leur souveraineté: intégration volontaire dans un ensemble communautaire de type fédéral, mais également intégration spontanée dans une économie capitaliste mondialisée.

Tels sont les deux mouvements, en sens opposé, mais qui convergent vers un affaiblissement de l'Etat traditionnel, qu'il s'agit d'analyser.

¹ Voir Combacau et Sur, *Droit International Public*, Ed. Montchrestien 1993, p. 217-301, avec la bibliographie. M. Ruiz-Fabri, *Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine*, AFDI 1992, p. 153. *L'Etat souverain à l'aube du XXIème siècle*, Colloque de Nancy SFDI, à paraître Ed. Pédone, juin 1994.

lère Partie: Les Etats issus de la désintégration des Empires

On peut désigner sous le nom d'empires des groupements de peuples placés, sous une forme ou sous une autre, sous la domination de l'un d'eux. Les empires coloniaux et les "fédérations" communistes en sont deux variantes. La disparition de ces dominations est dès lors le phénomène majeur de notre époque qui a successivement donné lieu à la décolonisation, puis à la décommunisation. Il s'agit dans les deux cas, mais avec des réponses différentes, de savoir dans quelles conditions de nouveaux Etats sont apparus et d'anciens Etats ont disparu, et comment ces nouveaux Etats ont-ils exercé les prérogatives de leur souveraineté.

A) Apparition et disparition d'Etats

Comme le confirme la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie présidée par Robert Badinter², "l'existence ou la disparition de l'Etat est une question de fait; la reconnaissance par les autres Etats a des effets purement déclaratifs". Deux facteurs jouent donc un rôle déterminant en la matière: le fait (volonté de conquérir le pouvoir et renonciation à le conserver) et l'action des autres Etats - qui est un autre type de fait-. Ces deux facteurs ont joué un peu différemment dans les deux mouvements.

1) Décolonisation³. On se limitera aux observations suivantes:

- D'abord, la décolonisation n'a pas donné lieu à la disparition d'Etats mais seulement à l'apparition d'Etats nouveaux.

- Ensuite, il est incontestable que s'est manifestée une volonté générale d'émancipation des peuples colonisés, soit à travers des procédures de consultations populaires, soit par la force, et que cette volonté a rencontré soit l'assentiment de la puissance coloniale, soit la résignation après une impossible résistance.

² Sur la Commission d'arbitrage Badinter, voir les commentaires d'Alain Pellet à l'AFDI 1991, p. 329 et 1992, p. 220, et texte des arbitrages à RGDIP 1992, p. 264 et 1993, p. 564, 584, 1102 et 1111.

³ Voir J. F. Guilhaudis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Ed. PU Grenoble, 1976, et *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Mélanges en l'honneur de Charles Chaumont*, Ed. Pédone, 1984.

- Enfin et surtout, le mouvement a été favorisé par ce qu'on appelle abusivement la "Communauté internationale", c'est-à-dire en fait par la convergence, à l'ONU, des superpuissances cherchant à s'attirer la clientèle des nouveaux Etats au détriment des anciens colonisateurs. On connaît les innombrables résolutions de l'Assemblée Générale en faveur de la décolonisation, et notamment la résolution 1514, mais ce qui doit être mis en évidence, c'est la détermination de l'Assemblée à faire prévaloir la disparition de la domination coloniale sur l'efficacité des nouveaux Etats, c'est son indifférence superbe à leur viabilité économique et politique. La résolution 2592 (XXIV) est à cet égard caractéristique: elle y exprime: "sa conviction que les questions de superficie, d'isolement géographique et de ressources limitées ne doivent retarder en aucune façon l'application à ces territoires de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux".

- Indifférente à la viabilité des nouveaux Etats, l'Assemblée s'est cependant souciée de leur stabilité, et craignant, à juste titre, que le Droit des peuples utilisé aux fins de la décolonisation ne se retourne contre les Etats issus de cette décolonisation, elle a, dans un passage assez embarrassé, mais significatif, de la résolution 2625, condamné les sécessions, "Rien ... ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait, ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur".

2) La décommunisation. On distinguera ici plus nettement les faits d'ordre interne et l'action des Etats tiers - la reconnaissance -

a) Les facteurs d'ordre interne. On laissera de côté le cas particulier de l'absorption de la RDA par la RFA par voie d'accession le 3 octobre 1990 et le cas de la partition de la Tchécoslovaquie par consentement mutuel le 31 décembre 1992 qui ne dérogent d'ailleurs pas au principe général d'autodétermination. On concentrera donc sur l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie, les observations suivantes:

- L'accession à l'indépendance a partout répondu à une volonté populaire authentique, exprimée soit par des votes des soviets suprêmes des républiques, soit par des référendums.

- Pour ce qui est de l'URSS, le pouvoir central a moins cherché à s'opposer au mouvement qu'à le contenir dans un processus évolutif fixé par lui (loi du 3 avril 1990); l'échec du putsch, en août 1991, a fait sauter les dernières velléités d'opposition.

- Pour ce qui est de la Yougoslavie, le Gouvernement fédéral a, au contraire, cherché à s'opposer par la force aux sécessions, en envahissant la Slovénie, puis la Croatie deux jours après la proclamation de leur indépendance, le 25 juin 1991. Dès lors, c'est le sort des armes qui a tranché, avec le retrait des troupes fédérales de Slovénie, le 18 juillet 1991, et de Croatie un peu plus tard.

- S'est enfin posé le problème de la disparition des fédérations, évidemment liée à l'apparition comme Etats indépendants des républiques membres. Pour l'URSS, la détermination en est facilitée par le climat de consensus qui a régné: elle correspond aux accords de Minsk du 8 décembre 1991, confirmés par ceux d'Alma Ata du 21 décembre selon lesquels "l'URSS, en tant que sujet du droit international et réalité géopolitique, cesse d'exister". Pour la Yougoslavie, c'est moins net; on peut cependant la situer au moment où le pouvoir central a abandonné la prétention de représenter l'ensemble de la fédération, c'est-à-dire également vers la fin décembre 1991.

Ces facteurs d'ordre interne, déterminants, ont, en outre, été épaulés par l'action des Etats tiers.

b) Le rôle de la reconnaissance des Etats tiers. En pareille situation, les Etats tiers se trouvent placés devant un dilemme: ou ils respectent l'intégrité territoriale et l'unité politique des Etats, et ils répugnent alors à reconnaître les nouveaux Etats au nom du principe de non ingérence, mais ils méconnaissent alors le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ou l'inverse. Entre les deux, c'est le souci primordial de sauvegarder la stabilité de l'Europe de l'Est qui les a guidés.

Ce souci s'est traduit par une grande prudence. Pour ne pas être accusés de procéder à des reconnaissances prématurées, ils ont temporisé face à des revendications d'indépendance combattues par le pouvoir central (ainsi le message commun du président Mitterrand et du chancelier Kohl à la Lituanie lui recommandant, en mars 1990, de suspendre pendant un temps les effets de sa proclamation d'indépendance, ou l'accord de Brioni du 8 juillet 1991

instituant, sur médiation de la CEE, un moratoire de trois mois pour la mise en oeuvre des déclarations d'indépendance slovène et croate); ils n'ont reconnu les ex-républiques soviétiques qu'après les accords de Minsk et d'Alma-Ata; ils se sont entourés de garanties légalistes avant de reconnaître (l'avis de la Commission d'arbitrage Badinter pour les républiques issues de la Yougoslavie); ils ont exigé des républiques reconnues engagements tendant à garantir la paix et le respect des minorités (selon la Déclaration des Douze du 16 décembre 1991 sur les lignes directrices de la reconnaissance des Etats en Europe orientale et en URSS⁴); enfin et surtout, ils ont systématiquement refusé de reconnaître ce qu'il est convenu d'appeler, curieusement, "les républiques auto-proclamées", comme la "république serbe de Krajina", le Tatarstan ou l'Abkhazie qui ne sont autres que le démantèlement au deuxième degré de républiques issues, elles, de l'ex-Yougoslavie ou de l'ex-URSS et que les dites républiques se refusent à reconnaître.

Il faudrait aussi relever le rôle des Etats tiers dans la désignation de l'Etat continuateur de l'Etat démembré. Pourquoi ont-ils accepté de considérer la Russie comme le continuateur de l'URSS (les autres républiques étant des Etats nouveaux successeurs) et refusé de considérer la Serbie comme le continuateur de la Yougoslavie, sinon parce que les autres républiques ex-soviétiques le proposaient alors que les autres républiques ex-yougoslaves s'y opposaient, et que cette qualification de la Russie permettait de résoudre au mieux l'épineux problème du siège de l'URSS comme membre permanent du Conseil de Sécurité?

Ainsi, on le voit, la reconnaissance est modelée sur les faits, ou sur une appréciation politique des faits qui devrait garantir l'effectivité des nouveaux Etats.

B) Souveraineté et effectivité

- Un grand nombre d'Etats se sont donc mis en place, dans la liesse de la décolonisation ou des exaltations nationalistes. Mais sont-ils dignes de cette qualité? En remplissent-ils les fonctions?

4 Sur cette Déclaration, voir notre Commentaire dans RGDIP 1992, p. 343.

On tentera de répondre à cette question à propos des seuls Etats issus de la décolonisation, le phénomène de la décommunisation étant trop récent pour en tirer des conclusions, encore que la même dérive semble parfois perceptible en Yougoslavie ou dans le Caucase.

A peine institués, ces Etats ont donc bénéficié des prérogatives externes de la souveraineté; un siège à l'ONU, mais surtout le droit au respect de leur intégrité territoriale et de leur unité politique. Mais ces prérogatives externes ne sont que le corollaire de la souveraineté interne, c'est-à-dire d'un ensemble de pouvoirs permettant à l'Etat d'assurer les besoins sociaux d'une population sur un territoire donné, grâce à une organisation politique appropriée. Or, si la souveraineté interne cesse d'être correctement exercée, les prérogatives externes n'ont plus de raison d'être respectées. C'est ce qui se produit aujourd'hui.

1) La dégradation de la souveraineté interne⁵

Le modèle étatique s'est forgé en Europe sur les ruines de la féodalité. Il suppose - la totalité du pouvoir dans les mains du gouvernement - même s'il l'exerce éventuellement sous une forme décentralisée.

- une allégeance de la totalité de la population à l'Etat, abstraction faite de la personne de ses dirigeants.

- un pouvoir qui s'exerce dans l'intérêt général. Or, que voyons nous, dans nombre d'Etats décolonisés, spécialement en Afrique?

D'autre part, les dirigeants ont une conception patrimoniale du pouvoir; l'imperium - le pouvoir de commander - est confondu avec le dominium - la disposition des richesses. On conquiert l'un pour avoir l'autre et l'on se sert des richesses acquises pour consolider le pouvoir au moyen d'une clientèle dont on s'attache la fidélité par des prébendes.

Ce clientélisme à son tour se détermine par les appartenances ethniques: la lutte pour le pouvoir devient une lutte entre ethnies pour se partager l'exploitation des richesses de l'Etat.

⁵ Voir B. Badie, *L'Etat importé*, Ed. Fayard 1992, et J. C. Rufin, *L'Empire et les nouveaux barbares*, Ed. Lattès, 1991.

Ces rivalités entre ethnies s'exacerbent et conduisent souvent à des massacres réciproques et à l'apparition de zones d'insécurité totale, de "terrae incognitae" (on pense au Soudan, au Liberia, à la Somalie ...). Ne serait-ce pas la réapparition de "Territoires sans maîtres" justifiant la mise à l'écart du principe de non ingérence?

2) La réapparition d'un droit d'ingérence

On a toujours fermé les yeux sur le fait que nombre d'Etats africains ne bouclaient leurs budgets qu'avec l'aide financière de l'ex-colonisateur ce qui lui assurait "une influence" politique sans doute librement consentie, mais efficace. Lorsque l'aide bilatérale est remplacée par celle du FMI, la dépendance politique est moindre, mais le gouvernement qui l'a obtenue est obligé de se conformer à sa "conditionnalité" au risque de faire sauter ses structures sociales et de sauter avec elle.

Une nouvelle forme d'ingérence se manifeste depuis quelques années, qui consiste à inciter les Etats africains à introduire dans leurs régimes politiques le pluralisme démocratique, dans l'idée que seul il permettrait de mettre fin aux putschs à répétition et d'assurer la stabilité. Les résultats ne sont pas très probants jusqu'ici: quand les élections ne sont pas truquées, elles sont contestées par ceux qui les ont perdues et renforcent les violences; on en arrive à voir l'appareil d'Etat paralysé par des autorités politiques opposées qui n'exercent plus aucun pouvoir (au Zaïre, au Togo, au Burundi...).

Le pays sombre alors dans l'anarchie dont seule une intervention de la Communauté internationale peut tenter de l'en sortir; ce n'est plus, aujourd'hui, le droit d'occupation des territoires sans maîtres par une puissance coloniale, mais c'est le droit d'intervention de l'ONU pour des considérations humanitaires - protéger et nourrir les populations - qui par un engrenage implacable ne peut que déboucher sur une véritable tutelle internationale destinée à rétablir une structure étatique. Tel est le cas de la Somalie.

Ainsi l'éclatement des empires a laissé place à des Etats qui parfois ne méritent plus ce nom tant leur souveraineté est affaiblie. Mais ce résultat peut aussi être le résultat d'un phénomène inverse d'intégration.

2ième Partie: Les Etats en voie d'intégration

Avant d'invoquer l'intégration volontaire des Etats qui cherchent à s'unir dans un ensemble quasi-fédéral qui se superpose à eux, il faut prendre conscience d'une intégration spontanée de la société contemporaine qui dépossède tous les Etats d'une bonne partie de leurs moyens d'action.

A) Les Etats dépossédés de leurs pouvoirs par l'interdépendance sociale⁶

Nous devons prendre conscience d'un phénomène de société qui découle du développement formidable des technologies (transports, informatique, communication des idées...) et de l'interdépendance sociale qu'elle entraîne, mais aussi de l'uniformisation des valeurs - celle de l'économie capitaliste libérale - avec la disparition de celles du monde communiste. Le phénomène se traduit par un affaiblissement des pouvoirs de l'Etat lié, certes, au jeu régulier du capitalisme mondial, mais aussi à des facteurs pathologiques.

1) Le jeu régulier du capitalisme mondial. La libéralisation, au niveau mondial, de la circulation des marchandises et des capitaux, entraîne certes un développement des relations économiques interétatiques (songeons au GATT et à ses négociations globales, au FMI, au Club de Paris, au G.7 etc...) mais, à côté de cela, une grande partie des relations économiques internationales sont déterminées par le jeu du capitalisme mondial et échappent à l'autorité des Etats. On a épilogué depuis longtemps sur la stratégie des entreprises multinationales, qui dans l'unique souci de leur rentabilité maximale, délocalisent du jour au lendemain leurs filiales, jetant au chômage des centaines d'employés qu'elles laissent aux Etats affectés le souci de recaser. Mais il y a plus grave: les prix mondiaux des produits de base (blé, cacao, aluminium ...) se forment dans les bourses de Londres ou d'ailleurs, souvent à un niveau très bas, et il appartient ensuite aux Etats d'essayer de garantir des revenus suffisants à leurs agriculteurs par des politiques interventionnistes comme la PAC, ou d'assurer par des procédés complexes, coûteux et peu efficaces, la stabilité des recettes d'exportation des pays du Tiers-Monde. De même, l'importance phénoménale des capitaux flottants (on parle de 100.000 milliards de dollars par an) permet une spéculation qui met à mal les monnaies qui en sont victimes et les systèmes monétaires (le SME) qui s'efforcent

⁶ Voir B. Badie et M. C. Smouts, *Le retournement du monde*, Ed. Dalloz 1992.

d'assurer la stabilité des changes. A ces facteurs normaux s'ajoutent des facteurs irréguliers.

2) Le jeu criminel des gangs internationaux. On en énumérera trois:

a) Le plus considérable est celui des trafiquants de drogue. En dehors de leur effet désastreux sur la santé publique, ces trafics, par les sommes considérables qu'ils brassent, ont des répercussions directes sur l'autorité de certains Etats. Certains cartels règnent sans partage sur des zones entières qui échappent à l'autorité de l'Etat (en Birmanie, par exemple). D'autres soutiennent, pour bénéficier de leur protection, des organisations terroristes qui acquièrent ainsi les moyens d'ébranler l'autorité de l'Etat (tel le Sentier lumineux u Pérou). Parfois ils réussissent à s'infiltrer dans l'appareil de l'Etat, lui fournissant les moyens de résister à l'application de la loi international (on pense au général Noriega au Panama ...).

b) Les maffias, qui peuvent d'ailleurs être mêlées aux milieux de la drogue, tiennent par leurs subsides certains gouvernements (on pense à l'Italie, mais aussi au Japon) et constituent alors un pouvoir souterrain aux ramifications internationales.

c) Les trafics d'armes, enfin, ont de tout temps, mais plus encore aujourd'hui avec le démantèlement des stocks soviétiques, alimenté la violence de toutes les rebellions possibles et affaibli l'autorité des gouvernements au pouvoir.

B) Les Etats partageant leurs pouvoirs dans des intégrations volontaires⁷

Il s'agit ici d'un phénomène qui concerne au plus haut point nos deux pays, mais qui, à l'échelle du monde, est assez marginal, puisqu'il se limite pratiquement aux Etats membres des Communautés européennes, aujourd'hui de l'Union européenne. Il n'est pas question de discuter ici de sa notion juridique, fédérale, internationale ... mais seulement de se demander dans quelle mesure les Etats membres sont-ils affectés dans leur qualité d'Etat souverain par leur participation à l'Union.

⁷ Sur l'intégration européenne, la bibliographie est immense. On notera seulement: V. Constantinesco, Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Ed LGDJ 1974, et M. F. Labouz (sous la direction de -): Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne, Ed. Montchrestien 1992.

1) Une souveraineté limitée? Les grands arrêts de la Cour de Luxembourg - Van Gend en Loos, Costa c/ Enel - reconnaissent que les Etats membres ont "limité leurs droits souverains, bien que dans des domaines restreints" au profit de l'ordre juridique communautaire. C'est en effet ce qui résulte, en particulier, de l'existence de règlements adoptés à la majorité et directement applicables dans tout Etat membre.

Cependant les gouvernements se sont efforcés, pour apaiser des appréhensions nationalistes, de voiler ces limitations. A l'occasion de la ratification du traité de Maastricht, un ministre français a cherché à démontrer qu'il n'y avait pas de transfert de souveraineté, "tout simplement parce qu'un tel transfert est impossible". De son côté la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, dans son important arrêt du 12 octobre 1993 va dans le même sens: l'Union européenne n'est pas assimilable à un Etat car il n'y a pas de peuple européen, elle reste une union d'Etats souverains.

On peut finalement concilier ces positions apparemment opposées: si la souveraineté ne se transfère pas, son exercice peut être limité, ou, même, partagé. Ainsi, la participation des Etats membres à l'Union - ou à la Communauté - européenne consiste en un partage de l'exercice de leur souveraineté, dont la substance reste ancrée dans des nations qui se sont volontairement unies dans le Groupement communautaire.

Au delà du caractère un peu académique de la discussion, il n'est pas sans intérêt de constater le caractère irréductible de la souveraineté à travers la résurgence du Compromis de Luxembourg à l'occasion des négociations du GATT. Quelques soient les procédures et les institutions, les peuples n'entendent pas céder quand ce qu'ils considèrent comme leur intérêt vital est en jeu.

2) Le principe de subsidiarité vient encore nuancer les conclusion auxquelles on est parvenu quant à la place des Etats dans l'Union européenne. On sait que ce principe, exprimé par l'article 3 B du traité de Maastricht, y a été introduit pour rassurer les adversaires du fédéralisme et de la technocratie. Désormais la Communauté n'interviendra que lorsque son action sera plus efficace que celle des Etats. Les Etats conservent donc leurs compétences chaque fois qu'il n'y a pas de raison de les en dessaisir.

Mais le principe est ambigu. Il peut justifier toute extension des compétences communautaires dès lors que l'action des Etats s'avère inappropriée.

Il peut aussi jouer dans les rapports entre les Etats membres et leurs collectivités territoriales, la compétence de principe devant se situer au niveau le plus bas parce qu'il est considéré comme plus proche des citoyens, donc plus démocratique.

Ainsi, l'Etat qui, hier encore, était le sujet exclusif des relations internationales, se trouve enserré dans une hiérarchie, entre le niveau inférieur des collectivités territoriales et le niveau supérieur des Communautés. C'est donc, là encore, un affaiblissement de son autorité.

En conclusion, la multiplication contemporaines du nombre des Etats, si elle traduit l'attrait pour les peuples opprimés du modèle étatique, n'est pas pour autant un signe de bonne santé de la notion d'Etat. Pour toutes sortes de raisons politiques, économiques, technologiques, l'Etat n'est plus en mesure d'exercer sans partage ses fonctions. On est dès lors à un tournant de l'organisation de la société internationale: si elle ne sombre pas dans l'anarchie, elle devra peu à peu s'institutionnaliser davantage dans une perspective fédérale où les Etats seront insérés dans une hiérarchie juridiquement contrôlée.