

Christophe Parent

# Le concept d'État fédéral multinational

Essai sur l'union des peuples

P.I.E. Peter Lang



Christophe Parent

# Le concept d'État fédéral multinational

Essai sur l'union des peuples

P.I.E. Peter Lang



## Introduction

On assiste actuellement à un tournant décisif de l'histoire, comparable à celui qui s'est effectué à la fin du Moyen Âge. Les débuts des Temps Modernes sont caractérisés par le processus irrésistible de l'élimination progressive des formations politiques « féodales », qui morcelaient les unités nationales, au profit des royaumes, c'est-à-dire des États-nations. À l'heure actuelle ce sont ces États-nations qui cèdent peu à peu la place aux formations politiques qui débordent les cadres nationaux et qu'on pourrait désigner par le terme d'« Empires ». Les États-nations, tout-puissants encore au XIX<sup>e</sup> siècle, cessent d'être des réalités politiques, des États au sens fort du mot, tout comme cessèrent d'être des États les baronnies, les villes et les archevêchés médiévaux. L'État moderne, la réalité politique actuelle, exige des bases plus larges que celles que représentent les Nations proprement dites. Pour être politiquement viable, l'État moderne doit reposer sur une « vaste union impériale » de Nations apparentées.

Alexandre Kojève

L'ambition qui vise à édifier, par-delà les États et les peuples, un ensemble harmonieux constitutif de la paix universelle est ancienne. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, le cosmopolitisme kantien révélait déjà une forme d'idéal philosophique de multination à l'échelle mondiale. Reste qu'une telle entreprise, aujourd'hui encore, aurait de quoi épuiser la science d'un bataillon entier d'universitaires. Cet ouvrage porte donc un enjeu plus modeste. Notre multination vise « uniquement » à faire cohabiter des peuples destinés par la géographie et l'histoire à vivre ensemble dans un seul et même État.

Moins ambitieux que la vocation ancestrale de la philosophie à embrasser l'union des peuples du monde, il faut plutôt insister sur la modernité du projet d'État multinational. Ce dernier donne sens au dépassement historique de l'État-nation mis en avant par Alexandre Kojève dans l'après-guerre. Les dernières décennies ont depuis confirmé la faiblesse du cadre national dans une économie globalisée et donnent plus encore de crédit aux propos du philosophe. Si « l'État moderne n'est vraiment un État que s'il est un Empire », que l'époque est « aux unités politiques trans-nationales, mais formées par des Nations apparentées »<sup>1</sup>, l'heure

---

<sup>1</sup> A. KOJEVE, « L'Empire latin. Esquisse d'une doctrine de la politique française », 27 août 1945, *La Règle du jeu*, n° 1, mai 1990, pp. 89-123.

n'est-elle pas venue d'unions politiques plus larges que l'État-nation ? L'heure n'est-elle pas venue de l'État multinational ?

L'aspiration philosophique trouve cependant de nombreux obstacles dans les idées et les faits. Avant d'évoquer les enseignements de l'histoire, il faut déjà dire que l'union sous la même bannière de peuples par delà les langues et les cultures est drapée d'une malédiction divine. L'État multinational exige de dépasser la prohibition biblique posée depuis la *Genèse* par l'épisode de la Tour de Babel<sup>2</sup>. Cette condamnation est relayée par les innombrables échecs d'unions multinationales. Les disparitions successives des Empires dynastiques, coloniaux, mais aussi communistes parlent d'une même voix. L'Autriche-Hongrie, l'Union soviétique, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie sont là pour le rappeler. Et les exemples sont légion. Ces échecs répétés auront sans doute aidé les philosophes à condamner ces mariages au nom de la modernité ou du droit naturel d'une nation à son État. Des penseurs français des Lumières aux philosophes allemands de la *Kulturnation* jusqu'à la condamnation libérale de Mill, on objecte à l'ensemble multinational l'enseignement de l'histoire, la méconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou la faible légitimité d'un modèle politique dépourvu de solidarité *nationale*. Herder estimait ainsi que

rien ne paraît plus directement contraire au but des gouvernements que l'agrandissement disproportionné des États, et que le mélange bizarre de races et de nations réunies sous un sceptre unique (...). De pareilles machines sont agencées comme le cheval de Troie ; elles se garantissent l'une à l'autre leur durée éternelle, bien qu'il n'y ait pas de vie là où manque un caractère national (...) l'histoire démontre suffisamment que ces instruments de l'orgueil humain sont formés d'argile, et que, comme toute autre argile, ils se dissoudront et tomberont en poussière<sup>3</sup>.

Il faut dire qu'une pensée définie de l'État multinational gage une remise en cause de l'association originelle entre État et nation, fondatrice de la modernité et de la démocratie. Historiquement, cette identité première de l'État-nation, symbolisée par la souveraineté nationale, est le fruit d'une lutte des nations pour leur liberté contre le despotisme monarchique et les empires multinationaux. L'État-nation a ensuite caractérisé le large mouvement de décolonisation avant de structurer enfin le processus de déstalinisation. En vertu du principe révolutionnaire des nationalités, chaque nation doit disposer du droit à se constituer en son État-nation. En somme, l'État moderne est le fruit d'une lutte contre l'État dynastique et les empires multinationaux perçus, à tort ou à raison,

---

<sup>2</sup> *Genèse*, 11, « La Tour de Babel ».

<sup>3</sup> J. G. HERDER, *Idées sur la philosophie de l'histoire de l'humanité*, Paris, Presses Pocket, 1991, p. 173.

comme autoritaires. D'aucuns ne manqueront pas alors de voir dans l'État multinational un anachronisme. Au-delà du sens de l'histoire, on pourrait du reste interroger la pertinence même du concept. En effet, unir des nations au sein d'un État, c'est demander à la multiplicité de se fondre dans l'unité politique, ce qui est pour le moins paradoxal quand on souhaite préserver les identités particulières.

Pourtant, cette fusion de l'un dans le multiple a trouvé une consécration constitutionnelle il y a plus de deux siècles ; le Nouveau-Monde ayant fondé une forme institutionnelle novatrice : celle de l'unité dans la diversité par l'État fédéral. Le fédéralisme offre en effet un moyen d'organisation politique pluriel propre à une gouvernance partagée dans le cadre de certains buts communs tout en autorisant les unités contractantes à préserver leur caractère unique. Depuis lors, près de deux milliards d'individus vivent dans un État ayant adopté une structure fédérative. Or, selon Ron Watts, si l'on prend comme exemples le Canada, les États-Unis, le Mexique, le Brésil, le Venezuela, l'Argentine, la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Russie, l'Australie, l'Inde, le Pakistan, la Malaisie, le Nigeria, l'Éthiopie et l'Afrique du Sud, « la composition de ces fédérations est très souvent multiculturelle, voire multinationale »<sup>4</sup>. Le lien entre fédéralisme et multination est ainsi aussitôt posé comme une réalité pratique incontournable qui est encore celle d'une Europe fédérale en devenir. Le terme de Fédération s'affirme chaque jour un peu plus dans les esprits et les projets bruxellois. Pourtant, s'il n'est pas possible de faire l'économie d'une réflexion sur le modèle fédéral tandis que Bruxelles penche vers une intégration toujours plus poussée, il est exclu que l'Union européenne analyse les conditions de sa fondation au regard du modèle américain de fédéralisme. La multiplicité d'États-nations construits par des siècles d'histoire reste irrécyclable avec les conditions et les présupposés de la Convention de Philadelphie. Confédération, État fédéral, Fédération, quelle Europe construire alors au gré d'une diversité si affirmée : d'une diversité nationale ? L'État fédéral multinational pourrait-il consacrer le devenir d'une Europe unie ? En tous les cas, le vœu de Jacques Delors de faire de l'Union européenne une fédération d'États-nations donne tout son sens à cette réflexion<sup>5</sup>. Cependant, depuis 1882, nombreux sont ceux à estimer à la suite de Jellinek que le fédéralisme par association n'est possible qu'à la condition qu'il existe une nation commune aux différents peuples d'États préexistants afin de conférer une unité au nouvel État fédéral. Il faut bien se souvenir que, pour les juristes, « l'État peut être attaché au fait qu'il est l'incorporation

<sup>4</sup> R. L. WATTS, « Le fédéralisme aujourd'hui », *Conférence internationale sur le fédéralisme* tenue en août 2002 à Saint-Gall, en Suisse.

<sup>5</sup> J. DELORS, *Mémoires*, Chapitre « La boîte à idée pour l'Europe », Paris, Plon, 2004.

étatique d'une nation »<sup>6</sup>. La Nation préexiste à l'État (même fédéral) et lui donne son identité puisque l'État ne saurait, pour Jellinek, ressortir d'un quelconque pacte mais seulement d'un statut. C'est ainsi que le maître de Heidelberg a pu modéliser l'expérience fédérale sur le modèle de l'État allemand et de sa nation culturelle. On ne saurait alors fonder un État sur un pacte entre nations.

L'État fédéral multinational procède donc d'un véritable défi à l'histoire, au politique, à la pensée – de l'État d'abord – du fédéralisme ensuite.

## **I. La pertinence d'un modèle institutionnel de reconnaissance du pluralisme**

Quand bien même on entend interroger la pertinence du mariage des peuples, il faut bien reconnaître que les échanges culturels ont toujours favorisé l'éclosion d'un dynamisme intellectuel, de progrès scientifiques mais aussi de cultures vivantes et atypiques. Aux merveilles architecturales d'Espagne ou de Byzance répond l'Empire austro-hongrois où la grande Vienne comptait parmi les plus grandes villes de la Belle-époque avec Londres, Berlin, Munich ou Barcelone. Son rayonnement culturel rivalisait alors avec Paris<sup>7</sup>. Or cette faveur à la richesse culturelle trouve un relai récent dans la thématique de la reconnaissance identitaire, justifiant que soient pensés des modèles institutionnalisant le pluralisme national.

### **A. Un acte de modernité du point de vue de la philosophie morale et politique**

Le concept d'État multinational rejoint d'abord les questions de son temps. Du point de vue philosophique, il accompagne le courant de pensée qui rejette toute conception holiste de la société selon laquelle le tout serait supérieur aux parties et où la partie serait essentiellement sinon totalement déterminée par le tout<sup>8</sup>. En refusant d'inférioriser ses compo-

<sup>6</sup> G. JELLINEK, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 2<sup>e</sup> ed., Wien, Aalen, Hölder, n° 67, 1882, pp. 257 et 280.

<sup>7</sup> Que l'on songe à la fécondité de la création musicale de Richard Strauss, Gustav Mahler ou d'Arnold Schönberg ; à la peinture de Gustave Klimt ou de Kokoshka ; à l'architecture d'Otto Wagner. Sigmund Freud tente alors de saisir toutes les manifestations de l'inconscient et invente la psychanalyse. C'est encore à Vienne que Theodor Herzl esquisse une solution politique au problème juif. L'Empire austro-hongrois n'est pas seulement la prison des peuples que l'on a pu décrire et si la cacophonie de l'Assemblée laisse les mains libres à l'Empereur, le mélange des cultures au sein de l'Empire et les problèmes d'identité des artistes – dont témoigne, à Prague, un Kafka – expliquent sans doute cette fécondité culturelle iconoclaste.

<sup>8</sup> J.-C. SMUTS, *Holism and Evolution*, New York, The Macmillan Company, 1926.

santes (nationales), et en prenant acte de leur identité spécifique, l'État multinational rejoint la modernité qui a placé l'individu, son autonomie et son libre arbitre, au centre de la vie sociale.

L'État multinational se veut d'ailleurs en lui-même un facteur de liberté. Pour l'un de ses plus grands promoteurs du XIX<sup>e</sup> siècle, Lord Acton, « la présence de différentes nations sous la même souveraineté a des effets similaires à ceux de l'indépendance de l'Église et de l'État. Elle protège de la servilité qui fleurit dans l'ombre d'une seule autorité en conciliant les intérêts, en multipliant les associations et en conférant au sujet la contrainte et le soutien d'une opinion conjointe. De la même manière, elle favorise l'indépendance en formant des groupes d'opinion publique bien délimités et en offrant une grande source d'avis politiques, tout en encourageant des notions de devoir qui ne découlent pas de la volonté de l'État souverain. La liberté provoque la diversité et la diversité préserve la liberté en donnant les moyens de s'organiser »<sup>9</sup>. Mais l'État multinational répond plus précisément des dernières exigences démocratiques. Lors des dernières décennies, les revendications identitaires ont fait basculer les réflexions d'une justice redistributive vers une justice de reconnaissance. Historiquement, le groupe social d'un État se caractérise effectivement par le processus d'appartenance exclusive à *la* nation destinée à dépasser les singularités, particularismes et oppositions<sup>10</sup>. Cependant, si l'État-nation s'est construit par l'inclusion de citoyens subsumés dans l'identité nationale, l'État multinational traduit un mouvement inverse. L'identité n'est plus celle de l'État (dans laquelle les citoyens viennent se fondre), mais celle des citoyens que l'État va reconnaître. L'État multinational traduit alors le passage de l'État inclusif à l'État de reconnaissance. À l'État d'appartenance (l'État-nation) – où les individus viennent en quelque sorte se greffer à une identité étatique plus ou moins abstraite – s'oppose désormais un État de reconnaissance des identités culturelles de ses citoyens. La légitimité de l'État ne trouverait plus sa source dans l'appartenance commune à la même nation incorporée dans l'institution étatique. L'État multinational trouverait à se légitimer dans sa capacité à reconnaître juridiquement la diversité : l'appartenance serait dès lors conditionnée par la reconnaissance. Les modèles de dépassement de l'État-nation traduisent fort bien ce souci porté à la dimension « reconnaissance ». C'est ainsi que, selon Jürgen Habermas, « dans une société pluraliste, la Constitution exprime un consensus formel [structuré] par des rapports de reconnaissance réciproque, dans lesquels chacun peut espérer être respecté par tous comme sujet libre et égal. Chacune et

<sup>9</sup> Lord Acton, Nationality, dans R. FEARS (dir.), *Selected Writings of Lord Acton*, vol. I : Essays in the History of Liberty, Indianapolis, Liberty Fund, 1985 (1862), p. 425.

<sup>10</sup> J. CHEVALLIER, L'État-nation, *Revue du Droit Public*, n° 5, 1980, p. 1287.

chacun a droit à une triple reconnaissance : on doit pouvoir trouver une égale protection et un égal respect, à la fois dans son intégrité d'individu irremplaçable, de membre d'un groupe ethnique ou culturel, et de citoyen, c'est-à-dire membre de la communauté politique »<sup>11</sup>.

C'est toutefois principalement au dialogue fructueux engagé entre les philosophies libérale et communautarienne que l'on doit l'essentiel du renouveau de la thématique de l'identité, que l'on songe à Will Kymlicka ou à Charles Taylor qui ont largement dénoncé, sinon l'individualisme (côté communautarien), du moins l'injustice propre à la domination d'une culture majoritaire (chez les libéraux)<sup>12</sup>. Une théorie de la justice suppose que soient préservées les identités collectives des groupes culturels et nationaux. La société politique démocratique prescrit la reconnaissance identitaire puisque « le déni de reconnaissance peut être une forme d'oppression »<sup>13</sup>. On sait pourtant que la pensée communautarienne est parfois accusée, dans son souci exclusif porté à la communauté, de nier l'individualisme propre à la modernité depuis la Renaissance. Nombreux sont ceux qui estiment que les minorités s'opposent, au nom de leurs valeurs culturelles propres, aux valeurs universelles d'égalité et de démocratie. Cependant, explique Will Kymlicka, « au sein des démocraties occidentales, la plupart des groupes ethnoculturels ne veulent pas être épargnés par les forces de la modernité (...). Bien au contraire, ils veulent être reconnus comme membres à part entière des sociétés libérales modernes »<sup>14</sup>. En réalité, les revendications de reconnaissance publique des singularités des groupes particularistes sont le fruit des trois vagues identitaires qui se sont succédées depuis l'après-guerre au sein des pays développés. Le phénomène identitaire ne serait donc en rien une réminiscence de la tradition culturelle contre le politique mais le fruit des phénomènes d'agrégation et de migration des peuples dans un monde en mouvement. En somme, la thématique identitaire et l'État de reconnaissance seraient une réponse à la modernité et à la pleine acception de l'identité individuelle laquelle ne peut être dissociée de l'appartenance à une culture donnée.

---

<sup>11</sup> J. HABERMAS, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998, p. 73.

<sup>12</sup> Ch. TAYLOR, *Sources of the self: The Making of the Modern Identity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1989 ; W. KYMLICKA, *La citoyenneté multiculturelle*, Montréal, Boréal, 2001.

<sup>13</sup> Ch. TAYLOR, *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Paris, Flammarion, 1997, p. 55 ; L. GREENFELD, *Nationalism – Five Roads to Modernity*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1992, p. 487 ; A. HONNETH, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Éditions du Cerf, 2002, p. 162.

<sup>14</sup> W. Kymlicka, Le droit des minorités et le multiculturalisme : l'évolution du débat anglo-américain, dans W. KYMLICKA et S. MESURE, *Comprendre les identités culturelles*, Paris, PUF, 2000, p. 144.

Il faut dire aussi que la diversité culturelle est devenue l'un des défis majeurs des États-nations. Les identités nationales ont démontré leur capacité à résister, et au temps, et aux idéologies. Le programme du Parti communiste de l'Union soviétique avait lui-même reconnu que l'effacement des différences nationales, surtout des différences de langue, est un processus beaucoup plus long que l'effacement des frontières de classe. Dès lors, même à refuser de faire de la diversité et de sa défense une valeur autonome à promouvoir en tant que telle, la persistance de la donnée culturelle justifie de l'État multinational comme cadre d'accommodement du pluralisme national. Les déclarations d'intention, les reconnaissances symboliques, politiques et juridiques se succèdent donc. Les droits de l'homme eux-mêmes se sont teintés d'une dimension collective par l'entremise de la protection des cultures à l'instar de la *Déclaration de Vienne* adoptée en 1993 dans le cadre de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme. Les travaux de l'UNESCO ont largement contribué à cette renaissance de la thématique de la diversité culturelle. Son œuvre la plus aboutie en la matière est certainement la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* adoptée en octobre 2005, laquelle constitue un pas vers la reconnaissance de la diversité culturelle comme un atout et un principe qui, en tant que tel, mérite d'être protégée et encouragée. Ce nouveau tournant – puisqu'après la Seconde Guerre mondiale le droit des minorités était passé au second plan derrière la thématique des droits de l'homme – trouve à s'expliquer dans les derniers conflits qui ont secoué la communauté internationale. Les conflits entre États ont laissé place à des tensions parfois plus sauvages encore, des conflits ethno-nationaux, y compris au sein d'un même État entre plusieurs communautés. Les conflits parmi les plus violents qui ont eu cours ces deux dernières décennies sont des conflits ethniques, que l'on pense au Darfour, au Timor oriental, à l'Érythrée, à la Géorgie, au Cachemire, au Rwanda, au Sri Lanka, à la Côte d'Ivoire ou à l'ex-Yougoslavie. Ces exemples démontrent l'urgence de solutions adaptées « à cette tragique dialectique de l'unité et de la diversité »<sup>15</sup> ; ce que constitue l'État fédéral multinational.

### ***B. Un modèle en gestation d'État multinational***

La gestion de la diversité a toujours fait débat. Dans le pire des cas, par le passé, l'extermination, le génocide, le déplacement de peuples ont pu servir à nier le pluralisme. Ernest Gellner laissait déjà présager qu'une « unité politique territoriale ne devient homogène que dans certains cas : si elle tue, expulse ou assimile tous les non-nationaux »<sup>16</sup>. Le plus sou-

<sup>15</sup> V. CONSTANTINESCO & S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2004, p. 334.

<sup>16</sup> E. GELLNER, *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 1989, p. 13.

vent, heureusement, on a préféré niveler la différence au moyen de l'assimilation. À cette solution politique uniforme s'est toutefois greffé un arsenal de dispositifs institutionnels plus ouverts à la différence. La consociation notamment a pu jouer un rôle de premier plan dans la gestion des communautés culturelles ou religieuses mais sans parfaire un pacte multinational dès lors qu'elle n'est qu'un mode de gestion du pluralisme culturel et non un acte de fondation plurielle de l'État<sup>17</sup>. Le fédéralisme est donc logiquement la solution la plus usitée dès lors qu'il permet de satisfaire les demandes d'autonomie gouvernementale, principalement lorsque ces minorités se sont rassemblées sur un même territoire.

Pourtant, même ici, et dès l'origine, un certain flou pèse sur les liens unissant diversité et fédéralisme. Les Pères fondateurs du fédéralisme américain et les plus grands théoriciens du fédéralisme à leur suite, que l'on pense à Carl Schmitt, ont montré l'importance de l'homogénéité dans une union fédérative. Il faut dire qu'avant d'être consacré et aujourd'hui érigé en modèle, le fédéralisme a longtemps été jugé comme un gouvernement incomplet ou un modèle de transition. Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le fédéralisme était perçu comme un modèle institutionnel d'organisation de l'État de seconde classe. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par exemple, le constitutionnaliste britannique Albert Dicey écrivait à propos de la fédéralisation de l'empire britannique qu'il s'agissait là d'une alternative inférieure à l'unité du modèle de Westminster<sup>18</sup>. D'ailleurs, à la suite de la grande dépression de 1933, on a pu attribuer la faiblesse du gouvernement américain face à l'importance des problèmes macro-économiques à la division de l'ordre politique inhérente au fédéralisme. Dans le même temps, la Seconde Guerre mondiale devait provoquer quelques heurts au sein de la société canadienne et francophone au gré de la crise de la conscription de 1944. La force économique, militaire et démocratique longtemps attribuée à la forme fédérale semblait marquer le pas. La guerre a alors d'autant plus facilement accentué la centralisation des États fédéraux. Toutefois, ce processus ne va pas toucher uniformément l'ensemble des structures fédérales et on peut dire que, dans l'après-guerre, deux modèles de fédéralisme vont véritablement diverger. Si, pour bon nombre d'États fédéraux, la centralisation du pouvoir viendra répondre à la faiblesse constatée, pour d'autres pays le fédéralisme va prendre un sens nouveau et va commencer à être analysé comme un mode de gestion des sociétés divisées. Selon que la société fédérale est homogène ou non, les États ont alors choisi progressivement l'uniformité et la

---

<sup>17</sup> A. LIJPHART, *Democracy in plural societies. A Comparative exploration* New Haven, Yale University Press, 1987.

<sup>18</sup> A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, Macmillan, 1915 (1885).

centralisation ou, au contraire, la diversité et la pérennité de l'idéal fédéraliste. Déjà mis en évidence par Aaron Wildavsky dans une distinction entre fédéralisme structurel et fédéralisme social, le dualisme des modèles fédéraux prend une pertinence toute particulière en matière ethnolinguistique<sup>19</sup>. On comprend ainsi l'affirmation, au sortir de la guerre, de deux modèles fédéraux opposés au sein d'une philosophie du fédéralisme jusque-là relativement unifiée. Dans le premier modèle, celui d'un État-nation, l'homogénéité du peuple justifie la centralisation du pouvoir au nom de l'égalité des droits. Directement inspirée du fédéralisme américain, la finalité de ce fédéralisme est intrinsèquement fondée sur la protection des libertés individuelles. Le second modèle, propre aux sociétés multinationales, procède au contraire d'un fédéralisme de préservation des différences régionales, linguistiques et ethniques. Il se veut par conséquent plus disposé à conserver une large autonomie à ses entités et reste, de ce point de vue, plus proche d'une philosophie proprement fédérale. Cette approche sociologique du fédéralisme, brillamment défendue par Livingston, et qui voit dans la diversité de la société la condition même de l'existence d'une société fédérale, est bien sûr diamétralement opposée à la théorie dominante du fédéralisme, dite institutionnelle ou normative<sup>20</sup>. Mais force est de constater le bien-fondé d'une approche sociologique. Depuis les mouvements de centralisation et de décentralisation qu'ont connus les États fédéraux, fonction des périodes, des conflits, des crises économiques et politiques, il n'est plus possible de limiter l'étude d'un État fédéral à sa seule constitution. Celle-ci ne donne souvent qu'une idée trop éloignée de la réalité. Surtout, par cette approche sociologique, le pas était franchi d'une appréhension du fédéralisme comme mode privilégié de gestion de la diversité ; ne restait plus alors qu'à en faire un mode de gestion de la diversité nationale.

Pourtant, le modèle de l'État fédéral multinational est essentiellement à inventer ou à réinventer. Historiquement, les Empires et les États fédéraux socialistes ont déjà donné un avant-goût de l'union de peuples dans une unité politique. Toutefois, le modèle de l'ethno-fédéralisme manque encore d'une pleine conceptualisation théorique. La tâche, immense, a été récemment entreprise par Stéphane Pierré-Caps qui a largement contribué à faire connaître la pensée du fédéralisme personnel née de l'austro-

<sup>19</sup> Le fédéralisme social symbolise les cas où la diversité économique, ethnique, religieuse correspond aux frontières politiques. Le fédéralisme structurel se réfère quant à lui à une structure institutionnelle conçue pour décentraliser le pouvoir politique indépendamment des fractures de la société. A. Wildavsky, *Party Discipline under Federalism : implications of the Australian Experience*, dans A. WILDAVSKY (dir.), *American Federalism in Perspective*, Boston, Little, Brown and Company, 1967, p. 178.

<sup>20</sup> W. S. LIVINGSTON, *A Note on the Nature of Federalism*, *Political Science Quarterly*, vol. LXVII, n° 1, mars 1952, pp. 81-95 ; K. C. WHEARE, *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1946.

marxisme de Karl Renner et d'Otto Bauer<sup>21</sup>. Dans cet effort de construction, le juriste français a mis au jour une première acception possible de la multination : celle née de l'autonomie personnelle. Selon cette approche, la nation relève plus d'une communauté d'individus que d'une collectivité humaine territorialement située. La multination procéderait donc d'un fédéralisme personnel où le citoyen exprimerait un choix librement consenti d'appartenance à une identité nationale. La nationalité deviendrait un droit public subjectif offert à tout citoyen. Il s'agirait ainsi d'un lien individuel établi entre le citoyen et sa nation d'appartenance, collectivité intermédiaire et constituée en personne juridique distincte de l'État. Cette première version personnelle, propre aux nations éparpillées d'Europe de l'Est, ne saurait donc borner l'étendue de la multination. Elle exclut en effet les situations belge et canadienne dans leur exigence territoriale. On ne dispose toutefois pas à l'égard des nations territorialement situées des mêmes ressources théoriques que celles procurées par le fédéralisme personnel. Or, si ce dernier modèle trouve facilement à s'insérer dans une approche de l'État fondée sur une théorie individualiste des droits (l'appartenance à la nation procédant d'un choix individuel), il n'en va pas de même de l'État multinational propre à des nations assises territorialement. À l'exploit réalisé par le fédéralisme personnel d'une dissociation de l'État et de la nation, s'ajoute donc un nouveau défi en l'intégration de la dimension collective nationale.

On peut cependant noter que le fédéralisme est apparu, à toute époque, comme la modalité institutionnelle la plus à même de parfaire une multination. Cette inclinaison peut trouver ses sources dans les amphictyonies de la Grèce antique. C'est vers ce même principe fédératif que s'était tourné Kant en 1784 dans son projet d'édification d'une coexistence pacifique des peuples. Plus largement, Emeric de Crucé, Sully, William Penn, l'abbé de Saint-Pierre avaient fait ou feront appel en vue de fonder leur projet de paix au principe fédéral décliné par la suite par Montesquieu ou Vattel<sup>22</sup>. Jean-Baptiste Vico avait lui aussi imaginé dans la *Scienza nuova* une Confédération comprenant « toutes les nations unies comme en une grande ville du monde »<sup>23</sup>. Cependant, les projets fédéralistes ont rarement eu pour ambition de fondre toutes ces nations en un seul État. Or, la capacité de l'État fédéral à se voir structuré selon des critères ethnolinguistiques est refusée par une large part de la théorie fédérale. Loin d'une association naturelle, la multination est perçue comme un obstacle au fédéralisme. La crainte de la sécession, l'absence

---

<sup>21</sup> S. PIERRE-CAPS, Karl Renner et l'État multinational. Contribution juridique à la solution d'imbroglios politiques contemporains, *Droit et société*, n° 27, 1994.

<sup>22</sup> S. GOYARD-FABRE, *La philosophie du droit de Kant*, Paris, Vrin, 1996, pp. 253 s.

<sup>23</sup> J. B. VICO, *Scienza nuova*, III, § 56.

de solidarité nationale, les logiques antagonistes du respect des particularismes nationaux et de l'uniformisation des droits sont vite apparues comme incompatibles. André Bernard remarquait que,

Quelle que soit la politique d'un État multinational, elle entraînera des mécontentements. (...) une politique fédérale égalitaire va susciter l'insatisfaction des communautés nationales les plus développées, alors que toute autre politique avive le mécontentement des communautés nationales défavorisées. Par ailleurs, quand les inégalités de niveau de vie coïncident avec les différences culturelles et sociales, il semble que les particularismes eux-mêmes soient perçus comme des inégalités : l'attitude qui se développe alors freine tout effort de coopération. On peut comprendre ceux qui, dans ces conditions, affirment que la pluralité des nationalités est un obstacle au fédéralisme<sup>24</sup>.

Force est de constater que les États fédéraux confirment cette réticence. Les unions multinationales ont disparu et leurs échecs, innombrables, jalonnent l'histoire. De nos jours, les États concernés par le phénomène multinational ne sont pas susceptibles de recevoir la qualification d'État fédéral multinational en raison du choix fait pour l'État-nation. Tel est notamment le cas des États-nations canadien et belge. La simple reconnaissance du statut national de la Province québécoise semble impossible à l'État canadien. L'État semble incapable de se concevoir comme le fruit d'une union de peuples, d'un pacte entre nations justifiant la reconnaissance comme telles de ses entités infra-étatiques. Il faut dire que, pour cela, il lui faudrait reconnaître les souverainetés nationales de ses États membres, faire du fédéralisme non plus un instrument de promotion de la démocratie par le renchérissement des droits individuels mais le vecteur d'une union politique plurielle soucieuse de l'intérêt collectif de ses entités nationales. Il lui faudrait donc renoncer à l'État-nation.

## II. Un défi à la pensée de l'État

L'État, conçu d'abord et avant tout comme un État-nation, échoue fatalement à marier des peuples. Si l'État veut devenir un État multinational, il faut rompre avec la théorie classique qui a toujours identifié l'État à la nation. Il faut de plus pouvoir réaliser la coexistence du pluralisme national au sein de l'État comme modèle d'unité politique. Tout cela pose – on s'en doute – de très nombreuses questions et ouvre de vastes champs d'investigations.

---

<sup>24</sup> A. Bernard, *Le fédéralisme dans les pays multinationaux*, dans R. SERBYN (dir.), *Fédéralisme et Nations*, Les Cahiers de l'Université du Québec, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1971, pp. 34-35.

### **A. Un pacte entre nations au fondement de l'État fédéral**

Si la multination « figure une société politique composée de plusieurs communautés nationales, mais unies par la volonté de partager un destin commun »<sup>25</sup>, que peut bien être un État multinational ? Will Kymlicka et Jean-Robert Raviot estiment pour leur part qu'« un pays formé de plusieurs nations n'est (...) pas un État-nation mais plutôt un État multinational »<sup>26</sup>. Il faut toutefois prendre garde à ne pas céder à la tentation d'une approche purement sociologique de l'État multinational. La subjectivité des identités l'interdit. Dans la définition que donne l'historien Hugh Seton-Watson, une nation est « un nombre significatif de gens qui considèrent qu'ils forment une nation »<sup>27</sup>. Or il est difficile de dire à partir de quel degré de conscience d'elle-même une communauté humaine a pu s'élever en nation. La célèbre métaphore de Renan, celle du plébiscite de tous les jours symbolique du désir de vivre ensemble, n'est pas matérialisable. La nation reste donc essentiellement « une communauté politique imaginaire, et imaginée »<sup>28</sup>. On peut notamment se demander si la simple présence de groupes nationaux permet de qualifier un État d'État multinational ? Dans ce dernier cas, tout État ouvert à l'immigration serait multinational. On comprend ainsi qu'une approche simplement ethnologique ne peut répondre de l'exigence normative d'une entreprise institutionnelle. L'État multinational ne peut procéder que de l'hypothèse d'une reconnaissance juridique du pluralisme national.

Reste qu'on ne peut totalement occulter la définition du concept de nation si l'on souhaite appréhender l'État multinational. La nation, on le sait, emprunte d'abord beaucoup à l'histoire et au destin. Ce n'est pas pour rien que, chez les romains, *Natio* est la déesse de la naissance et de la provenance. La nation est originellement une collectivité romantique définie par la langue et l'origine. Toutefois, avec Sieyès et la Révolution française, émerge une nouvelle approche élective de la nation. La nation civique devient la source de la souveraineté étatique et est désormais créditée du droit à l'autodétermination politique. La cohésion ethnique a donc été écartée au profit d'une communauté de volonté démocratique. La signification du terme « nation » s'est progressivement émancipée de l'idée de peuple culturellement homogène pour devenir le trait constitutif de l'identité politique des citoyens. La nationalité d'origine a donc mué

---

<sup>25</sup> S. PIERRE-CAPS, *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Odile Jacob, 1995, p. 9.

<sup>26</sup> W. KYMLICKA & J.-R. RAVIOT, Vie commune : aspects internationaux des fédéralismes, *Revue Études internationales*, vol. 28, n° 4, décembre 1997, p. 782.

<sup>27</sup> H. SETON-WATSON, *Nations and States*, Boulder (Co.), Westview, 1977, p. 5.

<sup>28</sup> B. ANDERSON, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La découverte, 2002, p. 19.

d'une donnée naturelle en un nationalisme acquis. La multination peut donc épouser plusieurs acceptions selon qu'elle ressort d'une identité culturelle ou politique. On peut d'abord envisager la multination comme une nation culturelle elle-même composée d'autres nations culturelles. Cette position révèle le présupposé d'auteurs qui, comme David Miller, estiment que tout projet national, y compris celui d'une multination, doit faire intervenir une composante culturelle forte<sup>29</sup>. Il serait question, comme en Russie, d'une nation multinationale : d'une nation de nations. Dans ce cas toutefois, il serait moins question d'un État multinational que d'un nouvel État-nation où la nation est plurielle puisque l'association exclusive entre État et nation est préservée. Une seconde acception possible de l'État multinational consiste à ne donner sens qu'à l'identité commune et à la seule identité civique. Empiriquement, l'État serait multinational mais sa viabilité ressortirait de sa capacité à promouvoir son caractère multiculturel. Il serait alors question d'un État-nation civique dont le projet politique tend à la promotion du multiculturalisme. Ces deux approches lacunaires de la multination révèlent ainsi, soit une identité culturelle, soit une identité civique, inclusive et englobante. Or l'État multinational est d'une appréhension délicate en ce que l'union de nations conjugue les approches culturelle et politique des projets nationaux. Les nationalismes flamand ou québécois sont fondés sur une culture commune. L'ascendance disparaît progressivement mais elle est remplacée par une langue, une identité, plus que par un projet politique proprement dit. L'articulation de l'État multinational et de ses nations constitutives apparaît comme la superposition d'un projet politique (fédéral) à des nationalismes culturels (fédérés). De sorte que l'État fédéral multinational fait se rejoindre les deux acceptions romantique et politique de la nation, celle de l'ascendance ou de la culture d'une part, et du vouloir vivre ensemble d'autre part. Les nations révèlent leur attachement à des dispositions culturelles spécifiques, le français au Québec, le néerlandais en Flandre, les langues et cultures catalanes ou basques en Espagne. Mais, dans le même temps, le pacte fédéral procède d'une envie de dépasser ces soubassements culturels dans le cadre d'un nouveau projet politique de l'union de peuples. On comprend ainsi pourquoi il n'est pas possible d'envisager l'État fédéral multinational sans souligner l'intimité des notions de fédéralisme et de nations. Penser l'État fédéral multinational, c'est fonder le fédéralisme comme union originelle de nations constitutives d'un pacte fédéral. Le pluralisme national n'est donc pas une simple caractéristique sociologique de l'État, il est juridiquement fondateur de l'État fédéral.

---

<sup>29</sup> D. MILLER, *On Nationality*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

## **B. Un pacte fédéral entre nations souveraines**

Dès lors qu'il est question d'unir au sein d'un même État des nations sœurs, le concept d'État multinational interroge l'unité de l'État, désormais confrontée au pluralisme juridique et politique. On sait que l'État renvoie tantôt au processus d'institutionnalisation du pouvoir (Georges Burdeau), tantôt à la puissance publique révélée dans la notion de souveraineté (Raymond Carré de Malberg), quand il n'est pas défini en référence à la personnalisation juridique de la nation (Adhémar Esmein)<sup>30</sup>. De ce dernier point de vue, l'État multinational apparaît déjà comme un oxymore. Mais c'est pourtant principalement du point de vue du critérium de l'État que l'on doit interroger la pertinence du concept d'État multinational. L'État souverain peut-il réaliser un pacte fédéral entre nations tout en préservant le caractère souverain des nations constitutives du pacte ? Comme le note John Pinder, « en principe, la souveraineté est généralement considérée comme un pouvoir absolu, même si des limites sont acceptées en pratique. Mais les vocables de souveraineté nationale et d'État-nation conduisent souvent à juger ces limites aberrantes et doivent autant que possible être évités, ce qui pose un problème sémantique en ce qui concerne les composantes nationales d'un État multinational »<sup>31</sup>. La question est complexe tant l'État souverain s'est construit sur l'unité politique et culturelle, parfois au prix de féroces affrontements et de luttes internes. Penser l'État fédéral multinational, c'est envisager la fédération de nations juxtaposées et de là la coexistence de souverainetés nationales dans un seul et même État. C'est alors penser le fédéralisme comme souveraineté divisée et partagée. C'est aussi interroger l'absoluité du pouvoir là où le fait de fonder des légitimités et des prérogatives illimitées sur des bases ethniques appelle à des échos prudents dans l'histoire récente comme en témoignent les massacres en Afrique ou en Yougoslavie. Si on entend faire de la souveraineté un principe de cohésion et d'ordre dans l'État multinational et non le point d'achoppement de futurs conflits raciaux ou religieux, la souveraineté ne peut être que partagée. L'État fédéral multinational prend alors tout son sens. L'image topique d'une souveraineté partagée, au-delà du mot, semble auréolée de bien des vertus dans les États multiethniques. Au moyen de la division de la souveraineté propre au fédéralisme, le pouvoir sera opposé au pouvoir et préservera de tout abus et de toute tentation majoritaire. Les souverainetés nationales coexistantes au sein de l'État fédéral seraient alors limitées.

---

<sup>30</sup> G. BURDEAU, *L'État*, Paris, Seuil, 1970 ; R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I, Paris, Sirey, 1920 ; A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, Tome I, 1927, pp. 1-2.

<sup>31</sup> J. Pinder, Introduction, dans M. BURGESS & J. PINDER, *Multinational Federations*, London, Routledge, 2007.

À rendre d'abord son concept à son créateur, on est rendu toutefois à définir la souveraineté en premier lieu en une chose indivisible ; Bodin ayant – le premier – confondu à une seule et unique somme l'intégralité des compétences étatiques sous la catégorie de puissance de donner la *Loy*<sup>32</sup>. Celle-ci traduit dès lors l'existence d'un pouvoir suprême à l'intérieur du territoire national et indépendant vis-à-vis de l'extérieur. L'unicité dans la détention du pouvoir souverain ressort du maintien de l'indivisibilité de la puissance publique. Diviser le pouvoir entre plusieurs personnes, nous dit Bodin, mènerait à un affrontement inévitable et conduirait à la guerre civile. Pour concevoir un État défini comme un pacte entre nations souveraines, il faut alors pouvoir dépasser cette interdiction fondatrice du concept. Sur ce point, il est possible de distinguer deux acceptions juridiques classiques de la souveraineté. La première est propre à la doctrine allemande du XIX<sup>e</sup> siècle, celle de Haenel et de Böhlau, reprise ensuite par Jellinek et transcrite par Borel en Suisse<sup>33</sup>. Selon cette première définition, l'État serait souverain en ce qu'il dispose de la compétence de sa compétence. La souveraineté est alors « la capacité exclusive de déterminer l'étendue de son propre ordre juridique »<sup>34</sup>. L'État étant libre de circonscrire lui-même l'étendue de sa compétence, il dispose d'une plénitude de droits fondatrice de sa souveraineté<sup>35</sup>. Cependant, du point de vue de cette première définition juridique de la souveraineté, l'État fédéral conserve le pouvoir de révision constitutionnelle : il a seul la maîtrise de l'ordre juridique. Il peut alors redéfinir à volonté l'ordre des compétences au détriment de ses entités les privant ainsi de toute souveraineté. Quant à la seconde acception juridique de la souveraineté, elle n'est guère plus favorable au partage fédéral de souveraineté. Cette seconde approche est celle proposée par Kelsen. La souveraineté serait « la propriété d'un ordre juridique d'être un ordre suprême, un ordre qui ne doit pas sa validité à un ordre supérieur. Est souverain l'ordre dont la norme fondamentale n'appartient à aucun autre ordre, à aucun autre système de règles positives, autrement dit à un principe de validité qui ne lui est commun avec aucune autre règle parce qu'elle-même n'a pas été "créée", posée, conformément aux prescriptions d'une norme quelconque »<sup>36</sup>. Or la constitution de l'État fédéré doit se confor-

<sup>32</sup> J. BODIN, *Les Six Livres de la République*, II, 1 et I, 10.

<sup>33</sup> E. BOREL, *Étude sur la souveraineté et l'État fédératif*, Berne, Impr. Staempfli, 1886, p. 34.

<sup>34</sup> G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit*, V. Giard et E. Brière, 1913, II, rééd. en 2005 chez Panthéon-Assas, p. 136.

<sup>35</sup> A. HAENEL, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, Leipzig, 1863 ; H. BÖHLAU, *Competenz-competenz : Erörterung zum Art. 78 der Verfassungs de Norddeutschen Bundes*, Leipzig, 1869.

<sup>36</sup> H. KELSEN, Aperçu d'une théorie générale de l'État, *RDP*, 1926, pp. 561-646.

mer à la constitution de l'État fédéral. L'ordre juridique fédéré, soumis quant à son existence à sa conformité à un ordre juridique supérieur, ne saurait alors prétendre à une quelconque souveraineté.

Pourtant, la doctrine fédéraliste ne saurait se laisser enfermer dans une souveraineté indivisible toute entière entre les mains de l'État fédéral. À l'hérésie d'une souveraineté partagée répond la pratique de pays qui ont su réaliser cet exercice ô combien délicat de la division du pouvoir suprême. D'ailleurs, la souveraineté partagée se lit et s'affiche désormais partout. Il faut dire que le succès du modèle fédératif, les progrès des formes d'intégrations supranationales – principalement ceux de l'Union européenne – donnent de l'assurance aux partisans d'un possible partage de l'atome de souveraineté. À occulter l'histoire du concept, et eu égard à l'évidence d'une souveraineté partagée (ou promue comme telle) en Amérique du Nord (États-Unis, Canada), du Sud (Brésil), en Océanie (Australie), en Europe de l'Est (Russie), mais aussi en Europe occidentale (Allemagne, Belgique, Suisse), on oublierait vite les prescriptions originelles de Bodin en matière d'indivisibilité. La France elle-même a cédé le pas à la fin du siècle dernier au partage de sa souveraineté avec la Nouvelle-Calédonie. Cependant, quoi qu'en disent ses promoteurs, la limitation de la souveraineté n'est pas en elle-même le garant de la liberté des nations. L'invasion de la Tchécoslovaquie et son occupation par l'Union soviétique et quatre de ses alliés du Pacte de Varsovie en application de la théorie de la souveraineté limitée définie par Brejnev le démontre. Plus largement, nombreux sont ceux à voir dans le partage d'un pouvoir indivisible une hérésie sinon une absurdité. L'être humain, porté par cette même nature paradoxale de l'attraction-répulsion du pouvoir, ne saurait obéir qu'à un seul maître. L'État multinational pose ainsi directement la question du possible partage de la souveraineté. À compter que soient reconnues les différentes souverainetés nationales, il convient de les faire coexister et donc que la souveraineté de l'État puisse être partagée.

### ***C. Une remise en cause de l'État-nation libéral***

Au-delà de la question théorique de la souveraineté, l'État peut-il seulement réaliser une union de peuples ? Le socle des certitudes, ici encore, s'effrite à mesure que le regard se porte sur l'affirmation progressive du pouvoir d'État. Tandis qu'émergeaient au XIX<sup>e</sup> siècle les identités nationales européennes autour d'une seule et unique langue nationale, la triple équivalence une langue/une nation/un État a permis l'édification d'une unité politique justifiant la centralisation du pouvoir. Partant de là, l'État moderne s'est construit autour de deux postulats. En premier lieu, on a posé une identité entre État et nation. En second lieu, on a consacré le principe de neutralité de l'État auquel est associée une théorie individualiste des droits. Le premier principe a soutenu la constitution d'une identi-

té politique et l'émergence d'une démocratie nationale. Quant au second, il a autorisé les penseurs de l'État à rejeter toute revendication culturelle minoritaire au nom de l'universalité des droits individuels et de la séparation entre sphère publique et sphère privée. L'État fédéral multinational ne peut de ce point de vue que mener à une remise en cause totale des présupposés ayant conduit à l'État moderne.

En effet, dans la théorie classique, « l'État ne saurait être considéré comme une entité séparée de la Nation et disposant d'une dynamique propre d'évolution. État et Nation sont en relation de mutuelle congruence : indissociablement liées, les notions coïncident exactement, adhèrent l'Une à l'Autre. L'État n'est jamais que le signifiant de la Nation, et il ne peut se passer du signifié national »<sup>37</sup>. L'État multinational impose cependant de dissocier État et nation puisqu'il existe plus d'une nation épousant un seul et même État. Seulement la structuration en un État-nation a été considérée comme l'idéal éthique de tout groupe national. Une société constituée en nation ne trouve son modèle abouti qu'en la formation de son État puisque, ainsi que le soutient Georges Burdeau, « lorsqu'une société humaine est parvenue au type nation, elle ne peut évoluer davantage dans le sens d'un renforcement de la solidarité qui unit ses membres, sans se constituer en État. Il y a la horde, le clan, la tribu, la cité, la nation ; mais au dessus de la nation il n'y plus rien que l'État »<sup>38</sup>. C'est pourtant aussi Georges Burdeau qui estimait que « si la nation est naturellement une condition d'existence de l'État, il ne s'ensuit pas que toute nation soit susceptible de servir de support à un État »<sup>39</sup>. Si toute nation n'est pas le support de son État, c'est bien qu'il doit exister des États contenant une multitude de nations ; il faut bien qu'il existe des États multinationaux. Toutefois, la conjonction de la démocratie libérale et de l'État-nation n'est pas le simple fruit du hasard. L'appartenance à une même nation est constitutive du « lien de solidarité entre des personnes qui, jusque-là, [étaient] des étrangers les uns pour les autres »<sup>40</sup>. L'unité de la langue nationale est fondatrice de la démocratie politique, du dialogue citoyen. Le pluralisme linguistique propre à l'État multinational fait vaciller l'identité entre langue officielle et langue nationale posée par les États-nations européens. En somme, au-delà du principe des nationalités, il est question d'une remise en cause de l'unité de l'État comme abstraction d'une communauté homogène d'un point de vue culturel et linguistique. Plus encore, la nation assume une fonction de

<sup>37</sup> J. CHEVALLIER, *L'État-nation*, *op. cit.*, p. 1281.

<sup>38</sup> G. BURDEAU, *Traité de Science politique*, Tome 2, L'État, Paris, LGDJ, 1967, p. 112.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>40</sup> J. HABERMAS, *L'intégration républicaine. Essai de théorie politique*, *op. cit.*, p. 102.

légitimation de l'État. C'est donc le lien entre démocratie et État-nation, soit le principe de légitimité démocratique de la seule souveraineté nationale, qui doit être dépassé. Historiquement, la capacité pour un État multinational d'être un État démocratique a souvent été niée. Carl Schmitt notamment aimait à rappeler que « la notion essentielle de la démocratie, c'est le peuple et non l'humanité. Si la démocratie doit rester une forme politique, il n'y a que des démocraties de peuples et pas de démocratie de l'humanité »<sup>41</sup>.

Tout autant que les liens entre État et nation, c'est la consécration même de la théorie individualiste des droits qui doit être repensée par l'État fédéral multinational. Longtemps, on a cru pouvoir substituer aux droits des minorités l'idée force des droits de l'homme. L'universalisme des droits indifférenciés justifiait parfaitement du refus de la reconnaissance des particularismes culturels. On estimait que les identités minoritaires sauraient trouver dans la liberté d'association, d'expression ou de culte, les ressources – celles de la vie privée – à même de faire vivre leur identité. Cependant, l'universalisme des droits n'a pas permis de satisfaire les exigences de cultures nationales dont la dimension collective se voyait écartée de la sphère publique. C'est que l'on avait cru pouvoir procéder face aux nationalismes intra-étatiques de la même manière qu'avaient été résolues les guerres de religion en Europe au XVI<sup>e</sup> siècle. Face à l'enjeu des luttes de pouvoirs – savoir quelle religion catholique ou protestante deviendrait religion nationale – on avait finalement mis un terme au conflit, non pas en garantissant des droits spéciaux à ces minorités religieuses (les places fortes accordées aux protestants n'ont pas résolu le problème), mais en instaurant à terme la séparation de l'Église et de l'État et la liberté de conscience. La pensée libérale, transposant la recette d'alors, a souhaité rendre la dimension culturelle de l'individu à la sphère privée estimant que les droits individuels lui permettraient d'adopter et de pratiquer la culture de son choix. Bien des libéraux ont cru que la tolérance religieuse, fondée sur la séparation de l'Église et de l'État, pourrait être transposée aux problèmes des minorités nationales. La nation politique inclusive rendrait aux identités privées les revendications culturelles, justifiant de la part de l'État d'une simple neutralité bienveillante. L'aspiration culturelle de chaque citoyen serait préservée de toute discrimination et les membres d'une communauté seraient libres d'user de l'ensemble de leurs droits au profit de leur culture d'origine. Il n'appartenait donc pas aux institutions publiques d'assumer une reconnaissance juridique, politique et institutionnelle des groupes nationaux. Toute référence à des groupes ethniques devait au contraire être écartée au nom de la neutralité de l'État. La discrimination positive sera en quelque sorte

---

<sup>41</sup> C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, Léviathan, 1993, p. 371.

l'exception à la règle, tolérée en vertu de sa dimension essentiellement individualiste et temporaire, visant à terme l'absence de discrimination et donc le retour à l'universalité des droits. L'État fédéral multinational vise toutefois une ambition d'une toute autre nature en une différenciation permanente des droits et des statuts. Ce faisant, il justifie les objections des libéraux attachés à rejeter les groupes et leurs revendications de droits spéciaux comme seuls susceptibles d'affirmer une différence culturelle. Cependant, le renouveau de la philosophie politique a entrepris de disqualifier deux mythes : celui de la neutralité culturelle de l'État d'abord et celui d'une prétendue incompatibilité de la thématique de la reconnaissance identitaire à la théorie libérale. Will Kymlicka note alors qu'« il est (...) devenu de plus en plus manifeste que les droits des minorités ne peuvent pas être subsumés sous la catégorie des droits de la personne »<sup>42</sup>. Les États devraient reconnaître que derrière une prétendue neutralité se cache une domination du groupe culturel majoritaire, ne serait-ce que dans l'impossible neutralité linguistique de l'État. Seuls des droits collectifs culturels permettront de donner sens à l'identité et au projet national d'un groupe minoritaire.

Restituer toute sa dimension à une réflexion sur l'État fédéral multinational, c'est donc rendre compte de l'impérialisme d'un système de droit profondément individualiste à se saisir d'identités collectives. L'absence de réponse adaptée, c'est-à-dire l'incapacité des droits individuels à répondre aux revendications nationales, explique que le droit des minorités ait resurgi dans les relations internationales<sup>43</sup>. Toutefois, le fédéralisme multinational doit être distingué d'une consécration d'un droit des minorités. Ce dernier manquerait à rendre compte de la logique égalitaire inhérente à la philosophie d'un pacte fédéral entre nations.

### III. Une vocation à fédérer des peuples par l'État

Du point de vue de la doctrine classique, le fédéralisme comme processus politique répond traditionnellement de deux modalités institutionnelles, la Confédération et l'État fédéral, selon que l'on se situe du point de vue du droit interne ou du droit international et qu'il est question de l'union d'États souverains ou de l'agencement d'entités politiques distinctes au sein d'un seul et même État souverain. Ce dernier modèle de

<sup>42</sup> W. KYMLICKA, *La citoyenneté multiculturelle*, op. cit., p. 14.

<sup>43</sup> On pense à la Déclaration concernant les droits des minorités nationales adoptée en 1991 par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ou au Haut-commissariat aux minorités nationales en 1993. Cette même année les Nations Unies ont débattu d'une déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques tandis que le Conseil de l'Europe a adopté en 1992 la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.

l'État fédéral prétend alors réunir dans un même tout, et l'État (défini et conçu comme un modèle d'unité politique), et le fédéralisme, c'est-à-dire l'agrégation d'entités distinctes amenées à le rester.

### **A. Le syncrétisme du fédéralisme étatique**

Cette dichotomie usuelle, Olivier Beaud a entrepris de la remettre en cause. Souhaitant rompre avec la distinction entre les concepts d'État fédéral et de Confédération qui partent tous deux des prémisses du critère étatique, l'auteur s'écarte de l'approche traditionnelle du fédéralisme par les juristes – qui « partent toujours du présupposé implicite que c'est un phénomène compréhensible uniquement par référence à l'État » – pour penser une véritable Fédération qui « mériterait une théorie autonome, distincte de la théorie de l'État »<sup>44</sup>. « La Fédération n'est pas un État »<sup>45</sup>. La Fédération est une union d'États et de peuples née d'un pacte. On résout ainsi la contradiction des États fédéraux entre pacte et constitution, entre la nature proprement contractuelle ou conventionnelle de l'union fédérale et l'unilatéralité de la constitution étatique. La Fédération, comme concept anti-étatique, marque donc la volonté d'unifier le processus fédératif sous un concept transcendant la dichotomie doctrinale de l'État fédéral et de la Confédération. Quand Olivier Beaud constate la tendance naturelle des juristes à étudier moins la nature fédérale de l'État que l'État dans leur examen des Fédérations contemporaines, il indique le sens de sa démarche : celle d'une étude du processus fédératif, de la Fédération, et non plus de l'État<sup>46</sup>. Notre démarche se veut alors inverse mais pourrait viser la même conclusion : celle de la nécessité de dépasser l'État quant à l'union de peuples. La difficulté des États fédéraux à consacrer cette philosophie première qui avait voulu conserver aux parties du pacte leur individualité, et la loi de centralisation qu'ils ont connue, marqueraient alors une forme de consécration empirique de la pertinence de cette conception de l'union fédérative en dehors de l'État : par la Fédération.

De sorte qu'interroger la pertinence du concept d'État fédéral multinational, c'est interroger la pertinence même de l'État fédéral et sa vocation à agencer dans un même État des peuples distincts. En somme, un ouvrage sur l'État fédéral multinational n'est pas un ouvrage sur la Fédération, mais il en est un aboutissement possible. À compter qu'il ne soit pas possible d'agréger des peuples au moyen de l'État, alors on rejoindra parfaitement par la figure étatique ce qu'Olivier Beaud a démontré par la Fédération, soit le principe d'autonomie de ce dernier modèle et la nécessité de recourir en matière fédérale à un concept anti-étatique. L'impos-

---

<sup>44</sup> O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, Léviathan, 2007, p. 13.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 25.

sible caractérisation d'un État fédéral multinational, c'est-à-dire l'incapacité des États contemporains à se reconnaître le fruit d'un pacte entre nations, trouverait alors à se justifier dans l'impossibilité de réaliser pleinement l'aspiration fédérale dans l'État et par l'État.

**B. L'incertitude sur la pertinence du concept d'État fédéral multinational**

Stéphane Pierré-Caps notait que la multination « peut être définie comme une société politique composée de plusieurs communautés nationales, mais unies par la volonté de partager un destin commun. Il s'agit donc d'une société politique qui ne réclame ni l'État ni, *a fortiori*, la nation, mais qui tend à les dissocier en une organisation complexe et à esquisser ainsi un modèle étatique en tout point opposé à l'État-nation »<sup>47</sup>. Dans ce prolongement, il faut concevoir l'État fédéral multinational comme une unité politique née d'un pacte entre nations sur une base fédérale. On peut alors le définir comme un pacte unissant des nations préexistantes à l'État et désirant l'union mais sans perdre pour autant leur caractère de nations souveraines.

Reste à lever les hypothèques qui pèsent sur une construction si atterrante. Il existe en effet une incertitude quant à la tolérance de l'État envers sa diversité nationale. De même qu'il existe une relative ambiguïté de la philosophie fédérale sur l'hypothèse du fédéralisme ethno-national. Si bien que le modèle de l'État fédéral multinational doit être questionné. L'État peut-il s'accommoder du pluralisme national ? L'État fédéral peut-il épouser un fédéralisme ethnoculturel ? En somme, l'État peut-il être un État fédéral multinational ? En réalité, le concept d'État fédéral multinational paraît doublement critiquable. D'une part, du point de vue théorique, l'État – comme forme d'unité politique – interdit de penser la multination. L'État multinational méconnaît le tropisme de la théorie et de la philosophie de l'État autour de l'État-nation et de la théorie individualiste des droits autant qu'il interdit de consacrer pleinement le droit à l'autodétermination nationale (Première partie). D'autre part, les pratiques fédérales en Belgique, au Canada ou en Suisse démontrent que l'État fédéral est incapable de reconnaître à ses États membres le statut de nation souveraine. Non seulement les nations fédérées ne sont pas reconnues comme telles mais, de surcroît, seule est consacrée la souveraineté du peuple fédéral au détriment de la souveraineté des nations fondatrices. Certes, l'État a pris soin d'adopter une politique multiculturaliste. Seulement, ainsi que nous le constaterons, celle-ci sert une politique de *nation-building*, celle d'un État-nation multiculturel, plutôt qu'elle ne vise à édifier un véritable pacte entre nations (Seconde partie).

<sup>47</sup> V. CONSTANTINESCO & S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 341.