HAL
open science

Une Europe néo-madisonienne ?

Christopher Bickerton

To cite this version:

Christopher Bickerton. Une Europe néo-madisonienne ? : Pouvoir limité et légitimité démocratique. Revue Française de Science Politique, 2010, 60 (6), pp.1077 - 1090. 10.3917/rfsp.606.1077 . hal-03582542

HAL Id: hal-03582542

https://sciencespo.hal.science/hal-03582542

Submitted on 21 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNE EUROPE NÉO-MADISONIENNE ?

POUVOIR LIMITÉ ET LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

Christopher J. Bickerton

Chaque théoricien de la démocratie reconnaît l'importance de la limitation du pouvoir politique. Un pouvoir sans limites est une tyrannie. Ceci est évident mais il n'existe aucun consensus sur la nature des limites qui doivent s'exercer sur le pouvoir. Comment réconcilier l'idéal démocratique – selon lequel le pouvoir est détenu par le peuple – avec la réalité d'un pouvoir restreint et contrôlé ? De quel droit peut-on limiter le pouvoir du peuple et à quelles fins ?

De telles questions divisent les différentes traditions en théorie politique. Machiavel situait les limites dans la société elle-même.

> « Machiavel, qui ne fut pas le plus indulgent des observateurs de l'action humaine, croyait bien évidemment que la meilleure manière d'éviter la tyrannie n'était pas une série de formules juridiques – une constitution écrite – mais plutôt un réseau d'habitudes et d'attitudes inculquées dans la société. »[1]

Cette idée de *virtu* civile a marqué la tradition républicaine à l'époque de la Renaissance et a prévalu durant les révolutions américaine et française[2]. Plus récemment, le concept collectif de *virtu* a cédé la place au souci de psychologie individuelle. Selon Dahl, il est plus pertinent d'analyser la conscience, le « super-ego », les attitudes et les prédispositions élémentaires des individus pour savoir s'ils chercheront à se dominer les uns les autres, plutôt que de s'attarder sur le rapport entre le bien public et la corruption[3].

Pour d'autres conceptions du pouvoir restreint et contrôlé, les limites existent en dehors de la société. Pour les constitutionnalistes, ce sont les limitations *juridiques* du pouvoir qui importent. Ici, les limites *surplombent* la société. Citons les multiples limites juridico-institutionnelles qui caractérisent les démocraties modernes : élections différentes pour le président, les sénateurs et les parlementaires, pouvoir de veto du président, congrès bicaméral, contrôle présidentiel des offices, confirmations de nominations par les parlementaires, fédéralisme, pouvoir des comités parlementaires[4].

Récemment, cette question du pouvoir limité s'est posée dans le cadre de l'Union européenne (UE), un objet d'études resté longtemps en dehors des intérêts de la théorie politique. Pour

1. Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Londres, University of Chicago Press, 1956, p. 18.
2. R. A. Dahl, *ibid.*, p. 19 ; Quentin Skinner, *The Foundations of Modern Political Thought. Volume One : The Renaissance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978, p. 139-189.
3. R. A. Dahl, *ibid.*, p. 18.
4. R. A. Dahl, *ibid.*, p. 14.

de multiples raisons, ces dernières années ont été marquées par une crise de légitimité pour l'UE. Privée de ses forces motrices sécuritaires, économiques et idéologiques, et marquée par la fin du « consensus permissif » autour des mérites de l'intégration, l'UE a dû se justifier sur de nouvelles bases[1]. En outre, cette crise est intervenue au moment où le fédéralisme européen touche à sa fin[2]. Sans ambition de devenir un nouvel État européen, le projet d'intégration a dû chercher ailleurs pour assurer sa légitimité. C'est ici, dans ce contexte de panne de légitimité et perte d'ambition institutionnelle, que s'est développé un discours néo-madisonien. Ce discours présente une analyse des limitations institutionnelles au sein de l'UE pour démontrer sa légitimité démocratique. Il est néo-madisonien, car il reprend l'analyse faite par Madison dans le *Fédéraliste* et notamment sa doctrine de la séparation des pouvoirs et la diffusion du pouvoir politique à travers de multiples contre-pouvoirs et points de veto. Pour les néo-madisoniens, l'aspect confus et multiforme de l'UE, et en particulier ses diverses échelles de gouvernance – européenne, nationale, régionale et locale –, sont la preuve de son efficacité en tant que mécanisme madisonien pour éviter la concentration du pouvoir politique.

Argument

Cet article est une critique de la vision néo-madisonienne. Il démontre que cette vision ignore une question centrale en théorie politique, notamment celle de l'établissement exact des limites que l'on peut imposer au pouvoir politique pour maintenir l'équilibre délicat entre liberté et pouvoir[3]. Pour les néo-madisoniens, toute limite est *eo ipso* une source de légitimité, une idée difficilement conciliable avec les débats en théorie politique et surtout avec les idées de Madison. Conceptuellement, une des implications du discours néo-madisonien est qu'il faudrait séparer légitimité et souveraineté, car les deux concepts s'opposent plus qu'ils ne se complètent. Cet argument paraît cohérent étant donné que le concept de la souveraineté est aujourd'hui très souvent critiqué pour ses connotations tyranniques et absolutistes[4]. Cependant, en essayant de séparer souveraineté et légitimité, les

1. Sur la logique sécuritaire derrière l'intégration européenne, voir Perry Anderson, *The New Old World*, Londres, Verso, 2009, p. 8-12. Sur la réunification pacifique de l'Allemagne et ses conséquences pour l'UE, voir Timothy Garton Ash, *History of the Present. Essays, Sketches and Despatches from Europe in the 1990s*, Londres, Penguin, 1999, p. 312-330 ; Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, Paris, Odile Jacob, 2005 ; Konrad H. Jarausch, *The Rush to German Unity*, Oxford, Oxford University Press, 1994 ; Mary Elise Sarotte, *1989 : The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2009, p. 48-87.
2. Kalypso Nicolaïdis, Andrew Moravcsik, « Keynote Article : Federal Ideals and Constitutional Realities in the Treaty of Amsterdam », *Journal of Common Market Studies*, 36, 1998, p. 13-38. Jean Leca a remarqué que la perte d'ambition institutionnelle s'est accompagnée d'un nouveau pragmatisme dans l'analyse de l'Union européenne : Jean Leca, « The Empire Strikes Back ! An Uncanny View of the European Union. Part 1 – Do We Need a Theory of the European Union ? », *Government and Opposition*, 44 (3), 2009, p. 285-340, dont p. 292.
3. Fritz Scharpf, « Legitimacy in the Multilevel European Polity », *European Political Science Review*, 1 (2), 2009, p. 173-204, dont p. 174 ; Christopher Lord, « Polecats, Foxes and Lions : Social Choice, Moral Philosophy and the Justification of the European Union as a Restrained yet Capable form of Political Power », *ARENA Working Paper*, 15, 2009, p. 1-24. Sur le conflit entre liberté individuelle et pouvoir de l'État, voir les pamphlétaires du début du 18e siècle, Trenchard et Gordon : « Tout ce qui est bon pour le Peuple est mauvais pour les Gouvernants ; et tout ce qui est bon pour les Gouvernants est pernicieux pour le Peuple » (Philippe Raynaud, *Trois Révolutions de la Liberté : Angleterre, Amérique, France*, Paris, PUF, 2009, p. 144).
4. William Rasch, *Sovereignty and Its Discontents. On the Primacy of Conflict and the Structure of the Political*, Londres, Birkbeck Law Press, 2004 ; Michael Hardt, Antonio Negri, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2000 ; Giorgio Agamben, *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*, Stanford, Stanford University Press, 1998. Cf. aussi Christopher J. Bickerton, Philip Cunliffe, Alex Gourevitch (eds), *Politics Without Sovereignty. A Critique of Contemporary International Relations*, Londres, UCL Press, 2007.

néo-madisoniens éprouvent quelque difficulté à articuler leur propre conceptualisation du droit politique qui pourrait légitimer les institutions européennes. Cet article défend l'idée que chaque constellation institutionnelle requiert une norme pour se justifier. Le droit divin du roi en est une, reposant sur un mélange de christianisme et de monarchisme. La souveraineté populaire en est une autre. Mais une configuration institutionnelle ne peut se suffire à elle-même pour se légitimer. Les néo-madisoniens ont leurs institutions mais sans ordre normatif.

Pour élaborer ces points critiques, l'article propose un retour aux écrits de Madison où il est évident que celui-ci mettait en avant une vision beaucoup plus complexe de la légitimité politique. Pour lui, la légitimité de sa doctrine de la séparation des pouvoirs dépend du lien avec la souveraineté du peuple. Les limites s'exerçant sur le gouvernement n'existent donc pas en dehors de la souveraineté ; les limites sont une action « d'autolimitation » qu'un peuple exerce sur lui-même. L'article conclut avec une discussion d'une autre comparaison historique, celle entre l'UE et le concept de gouvernement mixte. Identifiant là aussi un décalage entre institutions et ordre normatif, l'article suggère que la réflexion autour des problèmes de légitimité politique de l'UE ne peut échapper à la nécessité de fonder l'autorité politique sur la volonté populaire. La question se pose alors de savoir comment construire un « peuple européen » dans un contexte de « mésentente » politique et de diversité et pluralité au sein même des sociétés européennes[1].

Les néo-madisoniens

Le discours néo-madisonien n'est pas uniforme. Il rassemble diverses approches de l'intégration européenne et de la question de sa légitimité démocratique. Néanmoins, il est possible d'identifier quatre éléments qui – ensemble – constituent ce discours. Pour reprendre la phrase d'Andrew Moravcsik, il existe en effet de multiples Madison dans le débat autour de l'UE et du déficit démocratique[2]. Ici, nous essayons de donner cohérence à une vue globale qui permet ensuite de critiquer ses présomptions et arguments.

Le premier élément est l'association faite entre la fragmentation et la légitimité démocratique. Pour Adrienne Héritier, par exemple, la fragmentation de l'UE reprend l'argument de Madison autour de l'agonisme entre les différentes branches institutionnelles d'un gouvernement. La concurrence entre les institutions est source de méfiance et ainsi évite qu'une institution ne puisse s'imposer aux autres. Pour Madison, le but fut effectivement de s'assurer que les différentes branches du gouvernement, « par leur relations mutuelles », puissent rester chacune à sa propre place[3]. Pour Héritier, l'UE a une fonction semblable. Selon elle, « le pluralisme et la polyarchie » dans l'UE ont pour résultat que « le pouvoir est contrôlé par

1. Jacques Rancière, *Disagreement. Politics and Philosophy*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999 ; Joseph H. H. Weiler, « The Reformation of European Constitutionalism », *Journal of Common Market Studies*, 35 (1), 1997, p. 97-131 ; Richard Bellamy, Dario Castiglione, « Between Cosmopolis and Community : Three Models of Rights and Democracy within the European Union », dans Daniel Archibugi, David Held, Miles Kohler (eds), *Re-Imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge, Polity, 1998, p. 152-178, p. 169 ; Kalypso Nicolaïdis, « Notre Demoï-cratie européenne : La constellation transnationale à l'horizon du patriotisme constitutionnel », *Politique européenne*, 19, 2006, p. 45-71.
2. Andrew Moravcsik, « In Defence of the "Democracy Deficit" : Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, p. 603-624 ; Cf. Larry Siedentop, *La démocratie en Europe*, Paris, Buchet-Castel, 2003.
3. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist with Letters of « Brutus »*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 251.

le contre-pouvoir avec l'effet qu'aucun groupe ne peut dominer les processus de prise de décision »[1]. La fragmentation est donc un remède au danger de la tyrannie de la majorité et, dans l'UE, il est possible que les minorités soient mieux défendues qu'à l'échelle nationale. De nombreux chercheurs partagent ce point de vue[2]. Jan Zielonka, par exemple, décrit la manière dont la dispersion du pouvoir politique est source d'imputabilité pour les gouvernements. Avec une méfiance partagée entre les acteurs, chaque abus de pouvoir sera rendu public. La gouvernance « plurilatérale » d'un empire néo-médiéval, qui caractérise l'UE, est une version contemporaine du système madisonien de la séparation des pouvoirs[3]. Pour Andrew Moravcsik aussi, la fragmentation de l'UE est source de légitimité démocratique. Avec une multiplication de points de veto, il est impossible qu'une majorité se forme au sein des institutions bruxelloises. Et si la « justification classique » de la démocratie est vraiment « de contrôler le pouvoir arbitraire et potentiellement corrompu de l'État », l'UE est un exemple sans égal d'un tel système de contrôle[4]. Ici, constitutionalisme et démocratie font bloc avec le contrôle du pouvoir politique assimilé à la question de sa légitimité politique. Hurrelmann et Debordeleben remarquent qu'une telle légitimité pourrait être assurée par une dictature éclairée par les Lumières – quelque chose qu'Alexander Hamilton, défenseur d'une monarchie constitutionnelle, avait très bien compris en disant que si le but était uniquement de se défendre de la tyrannie, point n'était besoin d'une république pour ce faire[5].

Un deuxième élément du discours néo-madisonien est sa lecture du fédéralisme. Ici, l'UE est identifiée soit comme acteur fédéral *sui generis*, soit comme une espèce du genre fédéral de type américain, c'est-à-dire une « démocratie composée » (*compound democracy*). L'association faite avec les idées de Madison est très forte. Sergio Fabbrini, pour sa part, a développé la notion de démocratie ou république « composée »[6]. Fabbrini identifie une différence marquée entre le fédéralisme américain et celui qui s'est développé en Europe. Selon lui, l'UE a plus en commun avec le modèle des États-Unis qu'avec le modèle

1. Adrienne Héritier, « Elements of Democratic Legitimation in Europe : An Alternative Perspective », *Journal of European Public Policy*, 6 (2), 1999, p. 269-282, dont p. 274.
2. Joseph H. H. Weiler, « In Defence of the Status Quo : Europe's Constitutional Sonderweg », dans Joseph H. H. Weiler, Marlene Wind (eds), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 7-23 ; Neil MacCormick, « Beyond the Sovereign State », *Modern Law Review*, 56 (1), 1993, p. 1-18 ; et « Democracy, Subsidiarity and Citizenship in the "European Commonwealth" », *Law and Philosophy*, 16 (4), 1997, p. 331-356 ; Glynn Morgan, *The Idea of a European Superstate. Public Justification and European Integration*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 112-120.
3. Jan Zielonka, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 184-185.
4. A. Moravcsik, art. cité, p. 607-609, p. 611, p. 606.
5. Achim Hurrelmann, Joan Debardeleben, « Democratic Dilemmas in EU Multilevel Governance : Untangling the Gordian Knot », *European Political Science Monitor*, 1 (2), 2009, p. 229-247, p. 233 ; R. A. Dahl, *op. cit.*, p. 11.
6. Sergio Fabbrini, « The Constitutionalisation of a Compound Democracy : Comparing the European Union with the American Experience », *ConWEB – Webpapers on Constitutionalism and Governance beyond the State*, 3, 2008 ; « Madison in Brussels : The EU and the US as Compound Democracies », *European Political Science*, 4, 2005, p. 188-198 ; « The European Union in American Perspective : The Transformation of Territorial Sovereignty in Europe and the United States », dans Christopher K. Ansell, Giuseppe de Palma (eds), *Restructuring Territoriality : Europe and the United States Compared*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 163-187. Pour la version originelle de l'idée d'une démocratie composée, voir Vincent Ostrom, *The Political Theory of a Compound Republic. Designing the American Experiment*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2e éd., 1987. Pour sa part, Philippe Raynaud remarque que, « dans la mesure où la "construction européenne" se fait dans un contexte de forte légitimité de l'économie de marché, de déclin des repères de classe et de forte pression migratoire du "Sud", l'histoire américaine devrait apparaître comme riche d'enseignements » (Ph. Raynaud, *op. cit.*, p. 161-162).

européen[1]. Comme il le dit, « ce qui est analytiquement distinctif pour l'UE est le contexte institutionnel de la multiple séparation des pouvoirs étrangère aux systèmes politiques parlementaires et fédéraux en Europe [...]. L'UE ressemble plus aux États-Unis [...] qu'aux États membres de l'UE »[2]. L'idée derrière une république composée est pour Fabbrini celle de Madison : « l'anti-hégémonisme ».

> « Dans une démocratie composée consistant en différents et divergents intérêts étatiques ou corporatifs, l'architecture institutionnelle doit retenir les tendances hégémoniques de certains acteurs pour garantir qu'aucune communauté d'intérêt ne puisse nuire ou dominer les autres. »[3]

Le message central de Fabbrini est entièrement néo-madisonien. Selon lui, nous avons beaucoup à gagner si nous prenons les États-Unis – et non pas les États membres de l'UE – comme point de comparaison pour comprendre comment fonctionne l'UE. Derrière l'idée de démocratie composée se trouve la notion de souveraineté fragmentée[4]. Comme le dit Fabbrini, à l'échelle de l'UE, il s'est établi silencieusement un divorce entre la souveraineté et l'autorité politique[5]. Cela peut paraître étrange d'un point de vue européen, mais il est considéré comme la norme aux États-Unis où une souveraineté divisée est le résultat du désaccord entre fédéralistes et anti-fédéralistes lors des débats autour de la constitution en 1787-88[6]. « Fédéral en forme, la constitution [américaine] fut un régime mixte dans son contenu »[7].

Un renouvellement du concept de fédéralisme est également présent dans le travail de Kalypso Nicolaïdis et Robert Howse. En s'appuyant aussi sur l'idée que l'UE incarne un fédéralisme en dehors du cadre étatique qui caractérise le fédéralisme européen, l'accent est mis sur la manière dont l'UE modifie la doctrine madisonienne. Pour eux, l'UE pratique une séparation de *fonctions* plutôt que de pouvoirs[8]. Le rôle des contre-pouvoirs est aussi différencié selon la distribution de compétences dans l'Union. Par exemple, le Parlement européen a un rôle important de contre-pouvoir mais pas dans tous les domaines. Pour Nicolaïdis, ce type de fédéralisme très particulier à l'UE témoigne de son « évolution pragmatique » et l'UE aujourd'hui représente une « forme hybride de fédéralisme bricolé »[9].

Un troisième élément constitutif du discours néo-madisonien est la séparation faite entre souveraineté et légitimité, Madison étant utilisé ici pour la justifier. L'argument de Giandomenico Majone, pour qui Madison est à l'origine de l'idée d'une démocratie non majoritaire qui peut être utile pour comprendre l'Union européenne, en est un exemple[10]. Le problème du débat sur le « déficit démocratique » en Europe est, selon Majone, tiré d'une confusion,

---

1. S. Fabbrini, « Madison in Brussels... », art. cité, p. 184 ; « The European Union in American Perspective... », cité, p. 189.
2. S. Fabbrini, « The European Union in American Perspective... », *ibid.*, p. 189.
3. *Ibid.*, p. 190.
4. S. Fabbrini, « Madison in Brussels... », art. cité., p. 164.
5. *Ibid.*, p. 163.
6. *Ibid.*, p. 164, p. 170-173.
7. *Ibid.*, p. 173.
8. Kalypso Nicolaïdis, Robert Howse (eds), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
9. K. Nicolaïdis, R. Howse (eds), *ibid.*, p. 453.
10. Pour une critique de Majone proche de la nôtre, voir P. Anderson, *op. cit.*, p. 105-116. Pour une présentation de la théorie madisonienne et l'idée d'une démocratie non majoritaire, voir R. A. Dahl, *op. cit.*, p. 4-33.

celle du critère selon lequel il faudrait juger l'UE[1]. Pour Majone, la tendance à critiquer l'UE pour son absence de démocratie majoritaire reflète l'étatisation de nos analyses et en particulier un attachement à l'État providence où le rôle distributif est si central qu'il faut pouvoir justifier ses choix par rapport à une décision majoritaire[2]. Mais l'UE n'est manifestement pas un État providence : sa vocation est régulatrice ; l'État providence en Europe demeure national. D'une part, Majone nie que l'UE puisse être comparée aux États-Unis, car en Europe il n'existe pas de « *demos* » ou de peuple européen[3]. Il est donc dans ce sens explicitement *anti*-madisonien et préfère plutôt l'ombre de Montesquieu et sa *République fédérative*[4]. Mais par ailleurs, Majone prend chez Madison l'idée d'une démocratie non majoritaire, où la légitimité dépend de la capacité du système politique de neutraliser le pouvoir de la majorité en le diffusant à travers l'espace politique[5]. Il existe en effet deux Majone : un ouvertement anti-madisonien et l'autre madisonien. Le dernier essaye de bâtir une idée de légitimité démocratique sans faire référence à la volonté populaire[6].

Un dernier élément du discours néo-madisonien est son volet international. L'argument propose que les institutions internationales autres que l'UE jouent un rôle important dans la pratique de la démocratie à l'échelle nationale. Dans sa version la plus simple, les institutions internationales ont le mérite *d'apprivoiser* les États[7]. Le sous-titre du livre – *L'Europe, l'État et la démocratie* – de Paul Magnette est bien « Le Souverain apprivoisé »[8]. Et pour Zaki Laïdi, une fonction élémentaire de l'UE est « de dévitaliser la souveraineté politique des États dans ce qu'elle a de plus conflictuel au profit d'un modèle coopératif, stable, durable, prévisible »[9]. Cette idée s'est diffusée dans des travaux récents sur les institutions internationales. Répondant à la critique frontale de ces institutions faite par l'administration Bush et certains intellectuels américains[10], Robert Keohane, Stephen Macedo et Andrew Moravcsik soutiennent que les institutions internationales comme les Nations unies (ONU) ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC) jouent un rôle analogue aux limites imposées sur les majorités par les « *checks and balances* » de Madison. Pour Keohane *et al.*, ces institutions renforcent la démocratie à l'échelle nationale dans trois directions : en empêchant la formation de factions, en défendant les droits des individus et des minorités et en améliorant la qualité du débat public[11]. Keohane *et al.* citent explicitement les préoccupations de Madison et proposent qu'au lieu d'augmenter l'étendue de la république (impossible aux États-Unis après la fin de l'expansion à l'ouest), les intérêts peuvent se dissoudre plus facilement si le pays est pleinement associé aux institutions internationales.

---

1. Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 24-25 ; « Europe's "Democratic Deficit" : The Question of Standards », *European Law Journal*, 4 (1), 1998, p. 5-28.
2. Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996, p. 285.
3. G. Majone, *Dilemmas...*, *ibid.*, p. 25-28.
4. G. Majone, *Dilemmas...*, *ibid.*, p. 212-215.
5. G. Majone, *Regulating Europe*, *op. cit.*, p. 285-286.
6. Merci à Jean Leca pour ses précisions sur ce point.
7. Anand Menon, Stephen Weatherill, « Transnational Legitimacy in a Globalizing World : How the European Union Rescues its States », *West European Politics*, 31 (3), 2008, p. 397-416, dont p. 397-398.
8. Paul Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe, 2000.
9. Zaki Laïdi, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 84.
10. Par exemple, Jeremy Rabkin, *The Case for Sovereignty. Why the World Should Welcome American Independence*, Washington, American Enterprise Institute Press, 2004.
11. Robert O. Keohane, Stephen Macedo, Andrew Moravcsik, « Democracy-Enhancing Multilateralism », *International Organization*, 63, hiver 2009, p. 1-31, dont p. 6.

Le fétichisme institutionnel

La théorie politique s'est longtemps interrogée sur la manière de limiter le pouvoir politique pour échapper à la tyrannie. Mais, reconnaissant la complexité de cette proposition, la discussion s'est portée sur le concept de limitation et sur la façon de s'assurer qu'un gouvernement soit à la fois efficace et légitime[1]. Mais les néo-madisoniens semblent éviter cette question et défendent l'idée de limite tout court. Toute limite est automatiquement considérée comme légitime. L'intérêt pour les limites est donc fonctionnel et échangeable, comme le démontrent les analyses de Nicolaïdis et Moravcsik. Dans son argument sur le nouveau fédéralisme européen, Nicolaïdis dit clairement que, pour elle, la séparation des pouvoirs est fonctionnelle et donc interchangeable avec d'autres moyens institutionnels pour arriver au même but. Pour Nicolaïdis, le fédéralisme est intéressant pour son côté *fragmentaire*, ce qu'elle appelle « la carte mentale fractale du fédéralisme »[2]. Pour Moravcsik, ce qui importe est le nombre de vetos possible au sein de l'UE. Plus il y aura de vetos, plus légitime sera l'UE. L'argument de Keohane *et al.* soutient aussi que chaque limitation du pouvoir politique est comparable et similaire, qu'elle soit effectuée par un processus de contrôle inscrit dans une constitution écrite, ou soit le résultat de l'adhésion à une institution internationale.

Pour la vision néo-madisonienne, donc, ce qui importe est avant tout la fragmentation institutionnelle. C'est elle qui donne sa légitimité à l'Union. Héritier et Zielonka, par exemple, citent le Moyen Âge et sa pluralité d'autorités (Église, principautés indépendantes, corporations) comme preuve que la légitimité d'un ordre politique ne repose pas nécessairement sur un pouvoir politique unitaire et centralisé. L'analyse de l'UE faite par Fabbrini est effectuée presque uniquement à l'échelle institutionnelle et, pour lui, c'est l'absence de gouvernement central qui constitue une « république composée ». Le but de Madison, et aussi plus indirectement des architectes de l'UE, fut d'instaurer un mécanisme « anti-hégémonique » pour contrôler le pouvoir des majorités politiques[3].

Ce fétiche de la fragmentation ignore la relation entre institutions et normes. Il oublie surtout que chaque dessein institutionnel dépend d'un ordre normatif pour sa légitimité. Ceci est bien la conclusion d'un des travaux les plus élaborés sur le concept de légitimité politique. Pour David Beetham, la légitimité politique ne peut faire référence uniquement aux règles ou au *statu quo* institutionnel. Elle ne se réduit donc pas à la validité *juridique*. La légitimité est le fruit d'un processus de justification et chaque ordre juridique fait référence à une justification normative, ce que Habermas appelle l'unité des faits et des normes[4].

---

1. Philip Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
2. Kalypso Nicolaïdis, « Conclusion : The Federal Vision Beyond the Federal State », dans K. Nicolaïdis, R. Howse (eds), *op. cit.*, p. 441.
3. S. Fabbrini, « The Constitutionalisation of a Compound Democracy… », art. cité, p. 5, p. 18, p. 19 ; « Madison in Brussels… », art. cité, p. 189, p. 190, p. 194 ; « The European Union in American Perspective… », cité, p. 171, p. 172, p. 184.
4. Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms. Contributions towards a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Polity, 1996.

> « Sans système de croyances, les règles par lesquelles les puissants règnent sur leurs sujets ne peuvent se justifier par elles-mêmes ; les puissants ne peuvent pas jouir d'une autorité morale pour l'exercice de leur pouvoir, quoi qu'en soit la validité juridique ; et leurs demandes n'ont pas de force normative même s'ils détiennent la force pour les imposer. »[1]

Au Moyen Âge, ce fut le christianisme qui a donné à l'apparence de la fragmentation son unité intérieure[2]. Sans une justification normative, la fragmentation institutionnelle mène simplement à un système politique dysfonctionnel. Ceci est bien démontré par Dahl dans sa critique de la théorie madisonienne[3]. Il demande spécifiquement comment la séparation des pouvoirs et l'existence de points de veto permettent d'éviter la tyrannie ; pour lui, la seule réponse sensée est que chaque branche de gouvernement est susceptible d'être sanctionnée par d'autres branches en cas d'un abus du pouvoir. Mais quel type de sanction faut-il appliquer : une mise en accusation, la menace des forces armées ? Ce sont les sanctions les plus évidentes et efficaces. Mais dans ce cas, « une république doit toujours être au bord de la violence et de la guerre civile ; car si la coercition physique est la méthode principale pour éviter la tyrannie... alors la coercition et la violence ne sont jamais loin de l'action politique »[4]. Cette remarque fait écho à la critique de Madison faite par un de ses contemporains, Hegel, dans sa *Philosophie du droit*. Pour Hegel, l'idée qu'un gouvernement soit constitué d'éléments antagonistes est une recette soit pour la guerre civile soit pour la domination totale d'une branche du gouvernement sur une autre[5]. Élevée ainsi comme principe de légitimité politique, la fragmentation est en réalité une source d'instabilité et de dysfonctionnement de l'ordre politique.

Madison : fédéralisme et républicanisme

Pour mieux comprendre l'erreur faite par les néo-madisoniens, il est important de revisiter Madison et son argument dans le *Fédéraliste*. Nous verrons que les néo-madisoniens n'ont pas entièrement tort dans leur lecture de Madison mais ils exagèrent un aspect de sa doctrine sans prendre les autres en compte. Comme le dit Perry Anderson, « Madison a été pris en otage à des fins autres que les siennes »[6].

---

1. David Beetham, *The Legitimation of Power*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1991, p. 69. Pour Weber aussi, la légitimité est une affaire de justification. Un système de domination ou de contrôle sans justification ne peut être légitime. Voir Max Weber, *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology, Volume One*, Los Angeles, University of California Press, 1978, p. 31. Weber accepte qu'une justification juridique – c'est la loi, il faut la suivre – est le mode de légitimation le plus courant de nos jours (*op. cit.*, p. 37), mais même là se cache un univers normatif – résumé dans l'expression « état de droit ». La loi est respectée car elle semble neutre et sa neutralité démontre un attachement normatif à l'idée d'un ordre politique fondé sur l'égalité des chances et de tous devant la loi. Voir Otto Kirchheimer, « Legality and Legitimacy », dans Keith Tribe (ed), *Social Democracy and the Rule of Law : Otto Kirchheimer and Franz Neumann*, Londres, Allen et Unwin, 1987, p. 130.
2. Andreas Osiander, « Before Sovereignty : Society and Politics in *Ancien Régime* Europe », *Review of International Studies*, 27, 2001, p. 119-145, dont p. 143.
3. Par ailleurs, il semblerait que la difficulté de Dahl avec la théorie madisonienne vienne du fait qu'il l'analyse sans référence au principe de souveraineté populaire utilisé par Madison pour donner une cohérence à son système. Par moment, la critique de Dahl ressemble à celle des athées critiquant la doctrine chrétienne pour son irrationalité (par exemple, Richard Dawkins, *The God Delusion*, Londres, Bantam Press, 2006) sans prendre en compte que le système ne fait sens qu'en incluant un élément irréductible de foi. Mais les contradictions de Madison sont néanmoins bien soulignées par Dahl.
4. R. A. Dahl, *op. cit.*, p. 21.
5. G. W. F. Hegel, *Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 307.
6. P. Anderson, *op. cit.*, p. 112.

En focalisant sur la fragmentation institutionnelle et la méfiance entre différentes branches du gouvernement, les néo-madisoniens relèvent une partie importante de la conception madisonienne de la démocratie : l'agonisme nécessaire entre institutions[1]. Derrière cette idée se cachait la méfiance croissante d'une partie de l'élite sociale et politique aux États-Unis vis-à-vis des fermiers et artisans qui constituaient la « majorité populaire »[2]. Le contexte fut celui d'une situation sociale opposant créanciers et débiteurs, avec beaucoup d'anciens combattants retournés à leurs occupations d'agriculteurs mais accablés de dettes[3]. Pour Madison et ceux issus de la même classe sociale, la peur se concentra sur les gouvernements des États et la possibilité d'être obligé de céder aux demandes des classes populaires, notamment d'imprimer de la monnaie pour permettre aux fermiers de payer leurs dettes. Cette demande a motivé la rébellion de Shays en 1787 au Massachusetts[4]. Le gouvernement de Rhode Island fut pris de force par les débiteurs et commença à leur fournir de la monnaie de papier. Ceci constitua le souci majeur des fédéralistes et l'établissement d'un État fédéral s'avéra nécessaire pour démanteler les « majorités populaires » au sein des États qui risquaient de faire advenir un « despotisme démocratique »[5].

Le contexte de la doctrine de la séparation des pouvoirs est donc celui d'une crise sociale qui minait la solidarité tirée de l'expérience commune de la Révolution et de la guerre d'indépendance contre l'Angleterre. Pour Gordon S. Wood, les années 1780 furent le moment où le républicanisme américain se divisa en deux. D'un côté se trouvaient ceux qui croyaient encore à la *virtu* civique comme solution aux *racines* du conflit. De l'autre, il y avait ceux qui cherchaient – comme Madison – une solution institutionnelle pour contenir les *effets* de cette crise et pour sauvegarder la paix politique et sociale[6]. Ce serait cependant une lecture erronée de Madison de supposer que sa doctrine de la séparation des pouvoirs dépendait pour sa légitimité de l'agonisme et de la méfiance entre différents acteurs. Madison demeura un républicain et sa manière de concevoir la limitation de la tyrannie des majorités populaires dans les États concorda avec sa conception de la république.

Il existe dans la doctrine de Madison un lien incontournable entre ses plans institutionnels et son attachement au principe de la souveraineté du peuple. Cet attachement ne fut pas sans contradictions : Madison invoquait l'idée de peuple américain pour entériner la force du peuple à l'échelle des États, tout en essayant de sauver les États-Unis du danger d'un système majoritaire. Pour Robert Dahl, la doctrine madisonienne est si contradictoire qu'elle ne mérite pas d'être considérée comme une théorie : elle constitue plutôt une idéologie[7]. Philippe Raynaud souligne comment cette ambiguïté existait déjà à l'époque de la Révolution de 1776. Selon Raynaud, « la Révolution américaine est indissolublement modérée et

1. A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *op. cit.*, p. 252.
2. R. A. Dahl, *op. cit.*, p. 30. Pour plus de détails, voir Edmund S. Morgan, *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, New York, W. W. Norton & Company, 1988, p. 239-287 ; Howard Zinn, *A People's History of the United States : 1492-Present*, Londres, Pearson, 3e éd., 2003, p. 76 ; Ellen Meiskins Wood, *Democracy Against Capitalism : Renewing Historical Materialism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 204-237 ; Charles A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York, Macmillan, 1961.
3. Ch. A. Beard, *ibid.*, p. 27-28 ; A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *op. cit.*, p. 42.
4. E. S. Morgan, *Inventing the People...*, *op. cit.*, p. 266 ; A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *op. cit.*, p. 46.
5. James Madison, « Vices du système politique des États-Unis » [1787], dans Gaillard Hunt (ed.), *The Writings of James Madison. Comprising his Public Papers and his Private Correspondence Including Numerous Letters and Documents Now for the First time Printed*, vol. 2 : *1783-1787*, New York, G. P. Putnam & Sons, 1901, p. 361-367.
6. Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, North Carolina, North Carolina Press, 1998, p. 428.
7. R. A. Dahl, *op. cit.*, p. 31.

radicale : elle part des droits des Anglais, mais elle se fonde sur les droits de l'homme, elle vise la limitation du pouvoir mais elle tend vers la souveraineté populaire »[1].

Malgré ses réserves par rapport à l'idée de la souveraineté populaire, Madison n'opposait absolument pas les concepts de souveraineté et de légitimité démocratique comme le font de nombreux néo-madisoniens aujourd'hui. Pour Madison, la souveraineté populaire fut le principe de légitimation de tout système politique moderne, une idée qui le différencia de ses prédécesseurs comme Montesquieu. Le système de la séparation des pouvoirs et l'existence de multiples contre-pouvoirs ne furent pas pour Madison une source de légitimité en soi. Leur légitimité s'établit plutôt *en relation avec* la souveraineté du peuple. La légitimité d'une limite imposée sur le pouvoir politique est donc fonction de sa relation avec la souveraineté. Madison fait clairement le lien dans ses nombreuses contributions au *Fédéraliste*.

> « Les [anti-fédéralistes] doivent comprendre que l'ultime autorité, quel qu'en soit le dérivatif, réside dans le peuple seul ; et qu'elle ne dépendra pas de l'ambition variable des différents gouvernements, et de la possibilité que l'un d'entre eux soit capable d'élargir sa sphère de compétence aux dépens des autres. La vérité et aussi l'honneur exigent que, en fin de compte, chaque cas doit dépendre du sentiment et de la sanction des électeurs. » (*Le Fédéraliste*, 46, 29 janvier 1788)

En fait, comme l'explique Gordon Wood, le principe de souveraineté populaire est utilisé par Madison contre ceux qui l'accusaient de vouloir instaurer un gouvernement aristocratique. À ceux qui critiquaient la manière dont il refusait d'établir la suprématie d'une partie du gouvernement sur les autres, Madison répondait que chaque élément doit être légitimé par son lien avec le peuple. Ainsi, il ne fallait pas établir de hiérarchie, car aucun élément ne contenait une légitimité supérieure *a priori*. Madison a donc utilisé le principe de souveraineté populaire contre les anti-fédéralistes qui se voyaient comme défenseurs du principe à l'échelle des États. Selon Madison, les anti-fédéralistes ne voyaient pas dans le système fédéral dans son ensemble, proposé par la Constitution, l'application du seul principe de souveraineté populaire. Pour eux, la Constitution représentait une limitation externe, venue *ex nihilo* de la Convention de Philadelphie. Madison répondit aux anti-fédéralistes que ce n'était pas une limitation externe mais l'expression du peuple lui-même et de sa capacité d'autodétermination. Cette réponse est devenue le socle d'une tradition constitutionnaliste où la Constitution est l'instance suprême d'un peuple libre de disposer de lui-même. C'est cette vision des limites qu'a défendue Madison : une limite *interne* qu'un peuple s'impose *à lui-même*. Dans une discussion autour de cette question de légitimité et de pouvoir limité, Stephen Holmes décrit bien cette idée de limites en résumant un débat à la Convention. Un des participants interroge les auteurs de la Constitution : si on croit en la souveraineté du peuple, pourquoi acceptons-nous toutes ces limitations et restrictions ? La réponse des auteurs fut simple : ce ne sont pas des limites ou des restrictions, elles sont le peuple[2].

Madison ne voyait donc pas dans la diffusion du pouvoir politique une source de légitimité ; au contraire, il cherchait à légitimer cette solution institutionnelle par le principe

1. Ph. Raynaud, *op. cit.*, p. 148. Voir aussi Terence Ball, « Introduction », dans A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *op. cit.*, p. XXIV-XXV.
2. Stephen Holmes, « Precommitment and the Paradox of Democracy », dans Jon Elster, Rune Slagstad (eds), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 195-240, dont p. 230. La même réponse fut donnée à ceux qui voulaient un *Bill of Rights* : pour Madison et Hamilton, « la priorité logique revenait à l'établissement d'un corps politique et à l'achèvement de sa clôture républicaine, et non à la sacralisation des droits de l'Homme posés comme une limite extérieure à la Constitution » (Ph. Raynaud, *op. cit.*, p. 171).

de souveraineté populaire. C'est ici que nous pouvons apprécier la nouveauté et l'importance de Madison et du système politique aux États-Unis établi par la Constitution de 1788. La place centrale jouée par la souveraineté populaire aux États-Unis a longtemps marqué l'esprit des visiteurs. Dans *De la démocratie en Amérique*, Tocqueville écrit qu'aux États-Unis, « le principe de souveraineté populaire n'est pas, comme dans certains pays, stérile ou caché ; il est reconnu dans les habitudes et proclamé par les lois ». Pierre Manent fait la même remarque. Dans *La Raison des Nations*, il dit qu'en Amérique à la fin du 18e siècle, « le problème est alors d'actualiser, d'institutionnaliser le nouveau principe de légitimité, celui de la souveraineté du peuple. C'est dans les modalités de cette institutionnalisation que réside aux yeux de Tocqueville la grande différence entre la démocratie française et la démocratie américaine »[1]. Manent oppose aussi Madison à son prédécesseur, Montesquieu, pour qui la pensée dans son ensemble représentait « cet unique instant de libéralisme quand la question de légitimité pouvait être oubliée, une pause entre l'active souveraineté des rois... et l'active souveraineté du peuple »[2]. Selon Philippe Raynaud, la nouveauté de Madison réside dans l'articulation nouvelle qu'il donne à la notion de démocratie représentative.

> « L'apport le plus durable de la réflexion du *Fédéraliste* a consisté à épurer systématiquement la théorie libérale de tous ses éléments "organiques", tout en formulant avec rigueur le paradoxe central de la démocratie libérale : la souveraineté populaire est la seule source possible du pouvoir légitime, mais elle ne peut jamais s'incarner, car elle ne peut s'exercer que par la fragmentation du pouvoir et par la distance indéfiniment maintenue entre la peuple et les représentants, qui sont les conditions de l'émancipation des individus et de la société. »[3]

Il existait donc deux Madison, et les néo-madisoniens n'en retiennent qu'un. Il y avait le Madison des « Vices du système politique des États-Unis » dans lequel la *virtu* républicaine était insuffisante pour éviter la mobilisation croissante et destructrice de la « majorité populaire » contre ses maîtres. Mais il y avait un autre Madison pour qui il n'existait pas de solution institutionnelle aux problèmes de l'époque. Pour ce Madison-là, il fallait prendre le risque de fonder une nouvelle Constitution fédérale sur un nouveau principe de droit politique, la souveraineté du peuple.

Le « gouvernement mixte » et l'UE

La vision néo-madisonienne est donc contradictoire. Elle dépend fortement d'une critique de la souveraineté, valorisant à sa place l'idée de fragmentation institutionnelle. Mais elle repose pleinement sur une doctrine de la séparation des pouvoirs qui tire sa légitimité de la souveraineté populaire. De même qu'Adrienne Héritier et Jan Zielonka ont voulu concevoir un néo-médiévalisme sans christianisme, les néo-madisoniens nous proposent Madison sans souveraineté populaire. Le problème consiste donc à bâtir un univers institutionnel à partir de la « gouvernance multi-niveaux » (« *multi-level governance* »), mais qui n'a pas de fondement normatif et n'arrive donc pas à se légitimer.

Une approche alternative à celle des néo-madisoniens est celle d'une « constitution mixte » ou d'un « gouvernement mixte » – ce que Montesquieu appelait une « république

1. Pierre Manent, *La Raison des Nations. Réflexions sur la démocratie en Europe*, Paris, Gallimard, 2006, p. 23.
2. Pierre Manent, *An Intellectual History of Liberalism*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 55.
3. Ph. Raynaud, *op. cit.*, p. 157.

fédérative »[1]. Cette idée, nous le verrons, est susceptible d'une critique semblable mais non pas identique à celle portée contre les néo-madisoniens. Le concept de « gouvernement mixte » contient bien un fondement normatif, mais le décalage entre cet univers normatif et celui qui existe actuellement en Europe est trop important. Comme nous le rappelle Hegel avec sa chouette de Minerve, certaines idées philosophiques et doctrines politiques nous paraissent les plus pertinentes au moment où elles ne correspondent plus au mouvement de l'histoire[2].

Le concept de gouvernement mixte nous renvoie à la Grèce antique où l'ordre politique était légitimé par sa capacité de trouver un équilibre entre les différentes classes sociales[3]. Reprise par Thomas d'Aquin au 13e siècle, cette idée a dominé la pensée politique jusqu'à l'arrivée de la nouvelle doctrine de la séparation des pouvoirs, à laquelle elle a cédé la place. Pour un gouvernement mixte, l'idée centrale consiste en un équilibre entre les États, et non pas en une séparation des pouvoirs[4]. Ici, le rapprochement avec l'UE semble évident : l'Europe aussi cherche à trouver un consensus entre différents acteurs et institutions. Comme l'a dit Bernard Kouchner, l'idée motrice de l'UE est celle du « consensus et du compromis nécessaire »[5]. L'UE ne fonctionne pas selon le principe de la hiérarchie du pouvoir mais est centrée sur le besoin d'un accord normatif entre acteurs[6]. L'ordre normatif du gouvernement mixte est donc celui de la résolution des disputes et d'une conception corporatiste et fonctionnelle de la représentation[7].

Le problème avec cette approche est qu'elle ne prend pas en compte le contexte historique et social d'une doctrine politique et sa légitimité[8]. Nous avons vu que les néo-madisoniens ont ignoré la contribution de Madison à la pensée républicaine et sa relation avec le principe de souveraineté populaire. Avec la notion de l'UE comme gouvernement mixte, nous avons l'application d'un système politique des dynamismes sociaux de l'Europe tout juste sortie de l'époque médiévale. À ce moment, l'important n'était pas l'autorité finale, venue plus tard avec le concept de souveraineté et de l'État absolutiste, mais plutôt la participation à un système politique toujours profondément marqué par l'autorité religieuse. La fonction du

1. G. Majone, *Dilemmas...*, *op. cit.*, p. 211. Voir aussi Richard Bellamy, « Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty : Three Models of the State, Democracy and Rights within the EU », dans Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart, 2003, p. 167-190 ; N. MacCormick, « Democracy, Subsidiarity and Citizenship... », art. cité ; Giandomenico Majone, « Federation, Confederation, and Mixed Government : A EU-US Comparison », dans Anand Menon, Martin A. Schain (eds), *Comparative Federalism. The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 121-146 ; Paul Craig, « Democracy and Rule-Making within the EU. An Empirical and Normative Assessment », *European Law Journal*, 3(2), 1997, p. 105-130.
2. G. W. F. Hegel, *op. cit.*, p. 23.
3. P. Anderson, *op. cit.*, p. 110-112.
4. G. S. Wood, *op. cit.*, p. 151. Maurice J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund, 1998, p. 39-40.
5. Bernard Kouchner, « Intervention du ministère des Affaires étrangères et européennes, devant la Conférence annuelle des ambassadeurs polonais », Varsovie, Pologne, 20 juillet 2009.
6. R. Bellamy, « Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty... », cité, p. 184.
7. Christopher Lord, Johannes Pollack, « The EU's Many Representative Modes : Colliding ? Cohering ? », *Journal of European Public Policy*, 17 (1), 2010, p. 117-136, dont p. 127-128.
8. Pour l'importance du contexte historique dans l'anaylse des doctrines politiques, voir l'œuvre de l'école de Cambridge. Par exemple Quentin Skinner, *Visions of Politics. Volume One : Regarding Method*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; Terence Ball, James Farr, Russell L. Hansen (eds), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 ; John Dunn, *The Political Thought of John Locke. An Historical Account of the Argument of the « Two Treatises of Government »*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969 ; Istvan Hont, *Jealousy of Trade. International Competition and the Nation-State in Historical Perspective*, Londres, Belknap Press of Harvard University Press, 2005, p. 447-528.

gouvernement de l'époque n'était pas d'être à l'*origine* de la loi mais plutôt de l'*interpréter*. Dieu détenait toujours l'ultime pouvoir législatif, avec des communautés politiques présentes pour interpréter et appliquer les lois. Les relations entre les acteurs étaient donc de nature moins absolues que celles que nous connaissons aujourd'hui. On ne s'arrogeait pas le pouvoir absolu mais on essayait seulement d'assurer un équilibre entre la participation de chaque groupe. Avec l'arrivée du concept de souveraineté, formulé par Bodin et Hobbes, la notion du droit changea. La question se posa de savoir quel acteur laïc est à l'origine du droit, entraînant des conflits irréconciliables et meurtriers entre rois et seigneurs, aboutissant à la victoire des forces antimonarchistes.

En Europe aujourd'hui, les conflits sont d'un tout autre ordre. Le problème consiste avant tout en l'absence d'un pouvoir centralisé, avec le résultat que chaque acteur revendique non seulement sa participation mais essaye de se positionner par rapport à la question résolument moderne de « qui dirige ? » À la base des rapports entre le Conseil des ministres et la Commission est la question de savoir qui a le dernier mot en termes de législation et de pouvoir. Le Parlement européen revendique sans cesse une place non seulement d'interlocuteur ou de conseiller, mais aussi de pouvoir législatif et ultime détenteur de la souveraineté populaire en Europe. Et les États membres refusent de céder leur souveraineté ou de le faire de manière trop explicite. Le rapport entre acteurs et institutions n'est donc pas seulement de nature consultative, motivé par un désir d'équilibre. Il existe ainsi des désaccords majeurs concernant la question de qui détient l'autorité finale dans l'Union, et cela comporte des conséquences profondes pour son dysfonctionnement[1]. En même temps, le principe corporatiste de représentation incorporé dans le modèle de gouvernement mixte ne cadre pas avec l'attachement contemporain à l'idée de représentation fondée sur le principe de l'égalité politique de chaque individu. Lord et Pollack le décrivent ainsi : la représentation dans le modèle de gouvernement mixte est avant tout fonctionnelle (pour assurer un équilibre entre les classes), tandis qu'aujourd'hui, la représentation est un droit politique fondamental, indissociable de notre attachement au principe de l'égalité politique entre citoyens. Différentes formes de représentation, formelles et informelles, existent bien sûr dans chaque État européen. Mais, comme le souligne Habermas, l'idée que nous nous faisons aujourd'hui de la légitimité démocratique est que les décisions prises doivent être le résultat non pas d'une consultation avec des groupes, mais d'un vote populaire, où les formes corporatives de la société civile sont dissoutes sous la pression égalitaire du vote individuel[2].

L'Europe contre l'UE ?

Cet article a souligné trois points. Il a identifié dans le débat autour du « déficit démocratique » en Europe un discours qu'il appelle néo-madisonien ; ce discours exprime une convergence entre un processus d'intégration en perte d'imagination et de créativité institutionnelle d'un côté et, de l'autre, une préférence dans les études européennes pour une analyse de l'UE en dehors de schémas traditionnels et surtout celui de l'État nation et la souveraineté. Ensuite a été critiquée cette vision néo-madisonienne pour son idée qu'un ordre institutionnel quelconque puisse se suffire à lui-même en termes de légitimation ; on suggère qu'en fait, chaque ordre politique intègre à la fois institutions et

1. G. Majone détaille ces dysfonctionnements dans son livre, *Dilemmas...* (*op. cit.*), p. 107-123.
2. J. Habermas, *op. cit.*, p. 463-490 ; Ch. Lord, J. Pollack, art. cité, p. 127-128.

normes et que c'est la relation entre les deux qui constitue sa source de légitimité. L'article poursuit cette hypothèse, importante autant pour l'analyse comparative de systèmes politiques que pour la théorie politique et les études européennes, en revisitant les écrits de James Madison, notamment ses contributions au *Fédéraliste*. On démontre que, pour Madison, la séparation des pouvoirs n'est pas seulement un argument concernant les organes gouvernementaux et leurs rapports conflictuels. Au-delà de la fragmentation institutionnelle, Madison identifie la souveraineté populaire comme le principe normatif sur lequel repose la légitimité de sa nouvelle constitution fédérale. Les idées de Madison sont contradictoires, mais une lecture qui ignore son républicanisme et sa dépendance à l'idée de peuple américain exagérerait le rôle des institutions au dépens de l'univers normatif qu'habitait Madison et les autres fédéralistes de l'époque. En guise de conclusion, l'article analyse une alternative à la vision néo-madisionienne, celle du gouvernement mixte. En acceptant qu'en tant que description, cette vision s'applique bien à l'UE, on examine sa fondation normative et conclut que l'époque où prévalait un équilibre entre les classes et une représentation fonctionnelle des États ne cadre plus avec l'époque contemporaine où notre notion d'égalité politique propose une vision différente de la représentation et de la souveraineté populaire.

Quelles sont les implications pour le débat autour de la légitimité démocratique de l'UE ? D'abord, une catégorie avant tout descriptive – c'est le cas de la « gouvernance multi-niveaux » – ne peut servir comme source de légitimité. La fragmentation et la confusion de pouvoir au sein de l'UE reflètent seulement son évolution *ad hoc*[1]. Et comme nous le rappelle Hamilton au tout début du *Fédéraliste*, un système politique moderne – pour être légitime – doit être fondé non pas sur « l'accident et la force » mais sur « la réflexion et le choix »[2]. Tant que l'UE sera une construction étrangère aux sociétés européennes, le fruit de multiples compromis entre élites, elle ne sera pas légitime. La légitimité politique aujourd'hui doit procéder d'un engagement politique collectif, d'un processus public de raisonnement, sans doute conflictuel mais non pas pour autant moins inévitable. La deuxième leçon que nous en tirons est que la souveraineté populaire et la légitimité démocratique ne s'opposent pas ; il ne faut pas sacrifier l'une pour avoir l'autre. Au contraire, les deux sont liées : la légitimité d'un pouvoir politique limité est celle de la souveraineté populaire qui se limite elle-même par force de son orientation vers le bien public[3]. La légitimité démocratique de l'Union doit donc passer par la construction d'un peuple européen. Mais il n'est pas garanti, bien sûr, que ce peuple préservera l'UE[4].

Christopher J. Bickerton

Professeur assistant de science politique à l'Université d'Amsterdam, **Christopher J. Bickerton** a publié dans de nombreuses revues, incluant le *Journal of Common Market Studies*, *Political Studies*, *International Politics* et le *Journal of European Integration*. Ses recherches portent à la fois sur la théorie politique, les études européennes et les relations internationales (<C.J.Bickerton@uva.nl>).

1. Sur la « confusion de pouvoirs dans l'UE », voir Vivien A. Schmidt, « European Integration and Democracy. The Differences among Member States », *European Journal of Public Policy*, 4 (1), 1997, p. 128-145, dont p. 130.
2. Alexander Hamilton, dans A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *op. cit.*, p. 1.
3. Hans Lindahl, « The Purposiveness of Law : Two Concepts of Representation in the European Union », *Law and Philosophy*, 17, 1998, p. 481-507, dont p. 486 ; Martin Loughlin, *The Idea of Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 89-90.
4. Je voudrais remercier en particulier Jean Leca pour ses conseils, son aide et ses encouragements.