

**ST 29 Pour une théorie politique appliquée à l'intégration européenne.
État des lieux d'un champ de recherche en construction**

**Julien Barroche, INALCO-HEI/CREE
julien.barroche@inalco.fr**

**L'Union européenne comme forme politique mixte.
Entre État, Empire et Église : juxtaposition ou hybridation ?**

Nota. L'objet de ce texte est de présenter un bilan intermédiaire de recherches en cours qui n'ont pas encore trouvé leur forme définitive. La teneur de ce document de travail reste donc très programmatique ; elle entend ouvrir une série de questionnements qui appellent chacun de plus amples travaux.

Le thème du gouvernement mixte ressurgit de manière régulière dans le débat théorique sur l'Union européenne. Nous voudrions ici reprendre cet enjeu de la mixité pour le soulever plus en amont au niveau de la forme politique elle-même – et non à celui du seul régime (au sens de forme de gouvernement) – en nous attachant pour ce faire à appréhender la notion de forme politique dans son acception la plus large.

De prime abord, cette catégorie bien connue de gouvernement mixte se donne à voir, jusque dans sa sémantique même, sur le mode d'une continuité imperturbable et sans heurts, alors qu'elle est assurément marquée, plus qu'aucune autre, par la rupture épistémologique entre Anciens et Modernes. Difficile, en effet, de faire se correspondre le régime mixte des Anciens avec celui des Modernes, autrement que sur le simple mode analogique. La raison principale en est assez évidente : la recherche du meilleur régime, qui donne toute son identité à la pensée politique classique, ne peut plus revêtir la même pertinence ni le même caractère de priorité dès l'instant où l'artificialisme de l'État moderne fait son apparition en lieu et place des anciens corps politiques, naguère réputés naturels. La question urgente, dès lors, n'est plus celle du meilleur régime ; elle est bien plutôt celle des moyens les plus efficaces à mettre en œuvre pour conserver le nouvel ordre étatique désormais établi. Sans nous avancer plus avant à ce stade introductif, cette brève remarque entend simplement préciser et justifier les options fondamentales, d'ordre sémantique et conceptuel, du propos qui suit. Notre ambition, en l'espèce, serait de retrouver l'inspiration des Anciens en l'adaptant au contexte de la Modernité pour braquer le projecteur sur le cas spécifique de l'Union européenne. Une telle démarche, nous l'espérons, pourra venir justifier le recours à une catégorie volontairement originale et encore inédite à notre connaissance, celle de *forme politique mixte*.

Forme politique : dépasser les cadres juridiques d'un raisonnement routinier

Penchons-nous d'abord sur le concept même de forme politique en assumant cette question préliminaire : l'interrogation sur la forme politique de l'Union européenne est-elle vraiment pertinente ? La perspective de l'analyse des formes politiques est-elle la mieux à même de conduire à une caractérisation scientifiquement utile de l'Union européenne ?

Une appréhension globale de la notion de forme politique

Le recours à la notion de forme politique repose sur des présupposés implicites qu'il convient de ne point occulter¹. D'une part, le présupposé selon lequel le politique offre un point de vue tout désigné permettant d'accéder à la réalité fondamentale de la construction européenne. D'autre part, le postulat de la primauté du politique en tant que tel – en tant que point de vue synoptique, englobant, totalisant et récapitulatif. Sans entrer, ici, dans le débat sur la fin ou « le dépérissement de la politique »², ou bien encore sur le déclin de l'État³, il convient au moins de prendre en considération la difficulté dans laquelle nous sommes d'identifier le lieu ou les lieux du politique. Suffit-il d'identifier des institutions dites politiques – cette qualification étant d'ailleurs le plus souvent une auto-qualification, qui condamne de fait à la circularité ? Le questionnement revêt d'autant plus de pertinence qu'il prend place dans un contexte de spécialisation extrême des différentes disciplines universitaires. Vivre politiquement, est-ce vivre toujours, et nécessairement, *dans* une forme politique ? Cette forme doit-elle être consciente d'elle-même pour être authentiquement politique ? S'agit-il simplement, pour l'observateur, de désigner par ce vocable ce qu'on appelle par ailleurs communauté politique ? Faut-il en permanence revenir au geste inaugural de la Cité grecque, en considérant par là que la nature du politique demeure toujours identique à lui-même ? Quel point de vue faut-il adopter au juste ? À quels enjeux principaux convient-il de s'attacher dans l'opération

¹ Pour une perspective philosophique récente qui se place sous le signe de cette notion, cf. P. MANNENT, *Les Métamorphoses de la cité. Essai sur la dynamique de l'Occident*, Paris, Flammarion, 2010.

² M. REVAULT D'ALLONNES, *Le Dépérissement de la politique. Généalogie d'un lieu commun*, Paris, Aubier, 1999. Le « lieu commun » est persistant dans le jugement négatif porté sur la construction européenne, accusée d'être mue par une série de dynamiques qui sont pourtant loin de lui être propres.

³ Voir, dans des registres très différents, S. STRANGE, *Le Retrait de l'État* [1996], trad. fr. P. Delamarre, Paris, Temps Présent, 2011 ; et C. SCHMITT, *Le Nomos de la Terre dans le droit des gens du Jus Publicum Europaeum* [1950], trad. fr. L. Deroche-Gurcel, P. Hagenmacher, Paris, PUF, 2008.

de qualification d'une forme *politique* ? Quelle place accorder à l'économique et au droit, par exemple, dans l'examen du cas européen ?

Nous voudrions, en l'espèce, commencer par dédramatiser le mur de séparation qui a peu à peu été édifié, particulièrement dans le monde académique des juristes, entre forme politique et forme de gouvernement (régime politique). À bien la considérer, cette séparation n'est pertinente sur le plan heuristique qu'au prix d'une définition assez minimaliste – formaliste – de la notion de forme politique, qui n'emporte aucune caractéristique propre en termes de mode de gouvernement. Une telle démarche explique, sur le terrain spécifique des études européennes, pourquoi une fracture s'est par exemple installée entre, d'un côté, les théoriciens du pluralisme constitutionnel (Ingolf Pernice, Armin von Bogdandy, Miguel Poiaras Maduro, Neil Walker, Matthias Kumm), de la tolérance constitutionnelle (Joseph H. H. Weiler)¹ ou de la Fédération (Olivier Beaud²) et, de l'autre, les analyses – non pas tant juridiques que politologiques – du déficit démocratique de l'Union européenne (Giandomenico Majone, Andrew Moravcsik, Andreas Follesdal, Simon Hix³). Il y a là, nous semble-t-il, une déperdition de sens préjudiciable à l'analyse de l'objet européen appréhendé dans sa globalité⁴.

À considérer la théorie politique classique, la caractérisation d'un régime politique a pour point commun, au-delà de tout ce qui sépare les auteurs et les traditions de pensée, de procéder à partir d'un regard pluridisciplinaire et englobant. C'est en observant la diversité de l'expérience politique à chaque fois à partir d'une société unique qu'un Aristote en particulier (*Les Politiques*) ou même, du côté des Modernes, un Montesquieu travaille à restituer la complexité du réel – loin de tout absolu. Chaque société est alors considérée l'intérieur et il s'agit, à travers l'analyse mais aussi le jugement, tout à la fois de donner à voir son « principe d'action » et de sonder son « ressort », pour reprendre le vocabulaire de *L'Esprit des lois*. Dans une telle perspective, régime politique et forme politique, tels qu'on les distingue aujourd'hui de manière assez routinière, renvoient à deux points de vue qui s'entre-appartiennent nécessairement l'un l'autre. Chez Aristote,

¹ Sur ces deux premières positions, voir notamment J. H. H. WEILER, M. WIND, (éd.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, UP, 2003.

² O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2007.

³ Pour se limiter à ces auteurs, parmi une littérature abondante : G. MAJONE, « Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards », *European Law Journal*, 1998, 4 (1), p. 5-28 ; A. MORAVCSIK, « In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 2002, 40 (4), p. 603-624 ; A. FOLLESDAL, S. HIX, « Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik », *Ibid.*, 2006, 44 (3), p. 533-562.

⁴ Sans compter la masse considérable des études européennes qui s'attachent à l'analyse, point par point, des différentes politiques menées par l'Union, et qui ne manquent pas, ce faisant, d'entretenir cet effet de sectorisation et de dispersion du regard.

les corps politiques se présentent comme des donnés naturels, et non comme des réalités construites. Chez Montesquieu, l'examen de la distribution des pouvoirs s'inscrit dans une analyse politique générale. Se ressourcer auprès de cette démarche, ce n'est pas la reconduire telle quelle sans prise en compte du contexte, c'est y retrouver une part de son inspiration d'ensemble pour redresser certaines tendances actuelles des sciences politique et juridique, lesquelles se contentent bien souvent de sélectionner les seules caractéristiques qui font l'objet d'une codification expresse dans leur langage propre.

Une attention renouvelée au travail historique des concepts

La prise en compte de ce que, dans une optique contemporaine, nous appelons la *forme* politique donne en définitive la primauté à la politique extérieure ; elle considère d'abord et avant tout une revendication de souveraineté, c'est-à-dire une forme politique parmi les autres formes politiques. À ce titre, la difficulté qu'il y a à appliquer la question de la forme politique à l'Europe institutionnelle apparaît d'emblée : prendre en charge complètement ce questionnement supposerait de cerner les contours de sa politique extérieure, de son rapport à l'altérité – lequel, comme on sait, ne manque pas de poser problème (*infra*). Creusons encore les attendus implicites d'un tel raisonnement. Nous parlons d'« optique contemporaine » et de « revendication de souveraineté ». La question se pose alors de savoir si, ce faisant, nous ne sommes pas tout bonnement en train de nous en remettre à un critère typiquement étatique de la politicalité. La notion de souveraineté n'est-elle pas associée, comme par nécessité logique, au seul concept de l'État ? Il convient en ce point précis de ne pas se laisser piéger par les mots et par les automatismes de pensée qui en découlent. En faisant référence à la souveraineté, nous ne visons pas la définition étatique de la souveraineté mais la revendication de souveraineté, non pas à la souveraineté comme critère distinctif de l'État mais à la souveraineté comme revendication – et condition de possibilité de la vie politique, au sens d'action commune dans un « monde commun »¹. Autrement dit, nous adoptons une appréhension de la souveraineté qui ne se limite pas à sa surface juridico-étatique, et posons déjà, il est vrai, une certaine définition – holiste – du politique.

On l'aura compris dès ce stade du raisonnement, revenir à l'idée ancienne de gouvernement mixte (*infra*) permet de se donner les moyens de ne pas séparer les deux perspectives de la forme et du régime, et de remonter plus en amont. N'est-ce pas

¹ H. ARENDT, *Condition de l'homme moderne* [1958], trad. fr. G. Fradier, Paris, Calmann-Lévy, 2003. Notre référence à Hannah Arendt ne nous empêche pas pour autant de raisonner en termes de souveraineté.

d'abord par une opposition à la thèse antique et médiévale du gouvernement mixte que Jean Bodin a élaboré sa théorie de la souveraineté étatique en l'adossant au principe unitaire du gouvernement monarchique ?

Identifier la signification politique de la construction européenne suppose de revisiter le sens de la souveraineté – ce qui, bien sûr, ne manque pas de soulever des questions majeures sur le terrain démocratique (*infra*). De la même manière, il conviendrait peut-être de s'émanciper des définitions excessivement juridiques de l'État et de la nation. C'est ici la lecture d'un texte inédit de Marcel Mauss qui pourra s'avérer utile¹. Le texte en question, suscité par une méditation sur la Première Guerre mondiale, devait initialement donner lieu à un ouvrage que le sociologue n'a pas achevé, mais il contient néanmoins des pistes de réflexion tout à fait suggestives sur une question très travaillée dans le champ des études européennes. Pour le sociologue français, en effet, la nation, clairement distinguée de l'État, n'est pas seulement une société jouissant de sa souveraineté – au sens où nous l'avons redéfinie – ; elle est une forme sociale rendant possible le régime démocratique, lui-même défini *lato sensu* comme pratique des mœurs démocratiques et non seulement comme type de gouvernement représentatif. Il y a là, nous semble-t-il, la matière d'un possible dépassement du débat, si récurrent lui aussi, sur le lien intrinsèque ou contingent entre nation et démocratie. À bien considérer son propos, Mauss nous aide, à rebours de la présentation routinière qui en est faite, à inverser les termes de l'équation : la démocratie est une condition de l'achèvement de la nation et non la nation le cadre indépassable de la démocratie. Les sociétés non démocratiques, doit-on comprendre, ne peuvent légitimement prétendre au titre officiel de nation. Ramené à son contexte d'énonciation, un tel argument permet au sociologue de jeter une lumière nouvelle sur les causes de la Grande Guerre en mobilisant à dessein une distinction, malencontreusement oubliée aujourd'hui : la distinction entre nation et nationalité (au sens de principe de nationalité²). La guerre de 1914, nous dit Marcel Mauss, est une « guerre autrichienne », une « guerre des nationalités »³, et non une guerre des nations – au sens où les nations, dûment entendues, ne peuvent pas être autre chose que des démocraties, et les démocraties ne se font pas la guerre. Les termes de ce diagnostic ne manquent pas de recéler une grande part de pertinence pour comprendre la

¹ Ce texte – partiellement inédit – vient de faire l'objet d'une publication sous le titre *La Nation* (M. MAUSS, *La Nation* [1920], éd. M. Fournier, J. Terrier, Paris, PUF, 2013).

² Principe liant État et nation terme à terme, classiquement défini par Ernest Gellner comme la nécessaire « congruence » des unités nationale et politique (E. GELLNER, *Nations et nationalisme* [1983], trad. fr. B. Pineau, Paris, Payot, 1989, p. 11).

³ M. MAUSS, *La Nation*, *op. cit.*, p. 71.

portée de la construction européenne. Ne puise-t-elle pas son fondement historique dans cet événement inaugural et le cycle qu'il a enclenché ?

Une appréhension globale de l'objet européen

L'enjeu épistémologique essentiel lorsque l'on aborde la question de la qualification de la forme politique de l'Union est de rendre compte de la spécificité du processus de *construction* européenne – ce vocabulaire demandant lui-même à être mis à plat, en raison de sa charge téléologique (*infra*) – tout en ne versant pas dans la facilité du raisonnement *sui generis* qui consiste finalement à déplacer les difficultés intellectuelles par la création de concepts *ad hoc* ou la reformulation complète de concepts anciens. Comment caractériser l'Union en prenant en compte ses ambivalences constitutives ? Considérant que le champ des possibles politiques n'est pas infini, nous entendons ici partir de la palette conceptuelle à disposition mais avec la volonté d'appréhender notre objet de manière globale.

Le défi réside alors dans la sélection des bons concepts. Il est difficile, à cet égard, d'échapper à ce que d'aucuns ont pu appeler, pour en répudier la perspective, le « nationalisme méthodologique »¹, dans la mesure où les États-nations ont été le point de départ de la construction européenne. Ce point d'ancrage historique, sans qu'il s'agisse de son lieu d'impulsion unique, localise néanmoins un point de référence méthodologique obligé pour comprendre le sens de l'intégration européenne. Encore faut-il s'entendre sur le concept d'État-nation et sur son statut. Il ne s'agit pas d'une jauge à laquelle tout le matériau pris en charge dans l'analyse devrait être ramené. Partir de l'État-nation, c'est aussi faire travailler le concept, considérer son *travail* au contact de l'histoire. Tel est le sens de notre détour par Marcel Mauss. Qu'il suffise par ailleurs de rappeler combien le concept d'État-nation est très loin de subsumer la spécificité de chaque histoire particulière, propre aux différentes cultures présentes dans l'espace européen. Peut-être la caractérisation de l'Union ne souffre-t-elle pas tant d'un déficit conceptuel que d'un mésusage des concepts existants². Les dédramatiser permet de se tourner vers le passé de manière plus sereine et de justifier le parti pris de la contextualisation des concepts.

¹ U. BECK, E. GRANDE, *Pour un Empire européen* [2004], trad. fr. A. Duthoo, Paris, Flammarion, 2007, p. 14 *sq.*, p. 23 *sq.* notamment ; U. BECK, « Réinventer l'Europe. Une vision cosmopolite », trad. fr. Agence Discobole, *Cultures & Conflits*, 2007, 68, p. 17-29 ; « Nationalisme méthodologique–cosmopolitisme méthodologique », trad. fr. B. Boudou, *Raisons politiques*, 2014, 54, p. 103-120.

² Cette hypothèse se situe au fondement de la démarche de Stefano Bartolini, qui appelle à une banalisation conceptuelle de l'Union (S. BARTOLINI, *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford, UP, 2005).

Nous sommes nécessairement dépendants du langage à disposition et devons ici pratiquer la prudence conceptuelle. L'hypothèse dominante qui nous apparaît la plus plausible est que nous vivons une période de transition comparable à celle qui a conduit du Moyen Âge à la Modernité. Rendre intelligible une transition de cette envergure suppose des précautions, interdit les jugements trop catégoriques, et contraint peut-être, *in fine*, à accepter les qualifications relatives et temporaires. Les repères classiques de la science politique ont été bouleversés sans que, pour l'heure, de nouveaux repères ne se soient fermement établis dans les esprits.

Nous faisons référence plus haut à certaines innovations conceptuelles, dont la théorie de la Fédération d'Olivier Beaud¹. Il convient de nous situer d'emblée par rapport à cette perspective à bien des égards suggestive, en ce qu'elle prend à bras-le-corps la question de la forme politique, mais qui ne nous convainc pas totalement dans sa portée générale. L'enjeu est ici de savoir en quoi le concept de Fédération peut, à lui seul, rendre raison de la construction européenne dans toute sa complexité et toute sa spécificité. Rappelons pour commencer que l'ambition d'Olivier Beaud est avant tout d'ordre théorique et scientifique, et pas spécifiquement inscrite dans le champ des études européennes. Quand bien même la démarche intellectuelle qui l'a conduit à élaborer sa théorie de la Fédération a pu initialement être impulsée par le souci de comprendre la dynamique propre de la construction européenne, il n'en demeure pas moins qu'elle ne débouche pas sur un diagnostic permettant de qualifier l'Union de Fédération².

Pour le dire d'un mot, il nous semble que le concept de Fédération reste enfermé dans un débat juridique et ne parvient pas à relever le défi de la caractérisation de la forme politique – dans la perspective englobante que nous lui donnons. Cette appréciation renvoie en définitive à de redoutables débats sur l'origine du droit et son rapport au politique. En quoi le droit pourrait-il, à lui seul, nous délivrer le critère permettant de qualifier l'Union européenne, quand bien même cette dernière se donne à voir comme une construction éminemment juridique ? Pourquoi, au juste, la caractérisation de la forme politique de l'Union devrait-elle si systématiquement s'en remettre au seul matériau juridique et institutionnel, c'est-à-dire à des critères que le droit lui-même se charge de codifier ? Pareil questionnement ne fait pas souche sur de simples querelles d'ordre sémantique, il soulève de profonds enjeux épistémologiques, au premier rang desquels

¹ O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, *op. cit.*

² Pour une mise au point sur la portée de sa théorie, voir O. BEAUD, « Peut-on penser l'Union européenne comme une Fédération ? », in F. ESPOSITO, N. LEVRAT (éd.), *Europe : de l'intégration à la Fédération*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, Université de Genève, 2010, p. 71-103.

le repérage du politique lui-même. Si l'on accepte en l'espèce de faire sortir le concept de Fédération de son carcan juridique, et à partir du moment où l'on convient de ne pas enfermer l'État dans le seul critère de la souveraineté, la question se pose de savoir si la Fédération ne fait pas tout simplement signe vers une forme particulière d'État¹ ? La théorie de la Fédération comme alternative à l'État repose en effet sur une certaine définition de la souveraineté et de l'État. Qu'il suffise de redéfinir la notion de souveraineté, et le regard change du tout au tout. Il est assez clair qu'en se concentrant sur le moment de l'émergence, la perspective de la Fédération manque à expliquer l'évolution tendancielle vers l'État (fédéral) de la plupart des Fédérations².

En quoi la Fédération relèverait-elle d'un genre nouveau par rapport à la distinction entre confédération d'États et État fédéral ? Aller plus loin dans cette ligne de réflexion supposerait de s'interroger sur les contours du concept d'État lui-même (*infra*). Accordons-nous, à ce stade, sur le point suivant : l'opération de qualification *politique* de l'Union est une chose trop importante pour être laissée aux seuls juristes ou pour être traitée par les politistes sur le seul registre institutionnel.

Refuser, dans ces conditions, de séparer avec trop de rigidité la perspective de la forme politique et celle du régime politique, c'est en définitive faire œuvre pluridisciplinaire pour échapper à un partage des tâches scientifiques particulièrement mutilant. *Quid*, en effet, de l'enjeu de la démocratie dans le cadre de la théorie de la Fédération ? *Quid*, pareillement, de la démocratie dans le cadre de la théorie du pluralisme constitutionnel. Le point de vue juridique a ses mérites mais, trop fermé sur lui-même et sur ses propres critères de référence, il peut conduire à construire un objet fort éloigné de la réalité concrète sous prétexte de faire œuvre de systématisation conceptuelle. À rebours, notre ambition, nous l'avons dit, est de proposer une caractérisation de l'Union qui ne se limite pas à un champ disciplinaire mais qui, autant que faire se peut, englobe la totalité de l'objet.

De ce point de vue, nous avons à prendre en compte une réalité particulièrement complexe et disparate. L'objet européen ne se donne pas à voir comme déjà constitué – à la différence de la Cité telle que la considère Aristote. Il s'agit d'assumer cette part de construction en rappelant que les résultats d'une théorisation politique dépendent méthodologiquement de l'objet qu'elle entend se donner. En l'occurrence, il y a, d'une

¹ M. BURGESS, *In Search of Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives*, Oxford, UP, 2012, p. 260. À rebours, Olivier Beaud cherche précisément à démontrer que la Fédération n'est pas une forme d'État mais une forme politique (O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, *op. cit.*, p. 343 sq.).

² Ce que Christoph Schönberger appelle l'État fédéral « consolidé » (C. SCHÖNBERGER, *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, Mohr, 2005).

part, l'Union européenne telle qu'elle est intentionnellement voulue, telle qu'elle résulte par exemple des textes juridiques (d'ailleurs souvent contradictoires entre eux), telle qu'elle se dit officiellement, et, d'autre part, l'Union européenne telle qu'elle résulte d'un processus de construction en grande partie non intentionnel. Si l'Union européenne procède assurément d'une certaine projection vers l'avenir, sa réalisation n'est pas la mise à exécution d'un projet théorique conscient de lui-même. Ces effets non voulus – au sens d'effets non anticipés et non au sens d'effets indésirables – de l'europanisation sont bien sûr à prendre en considération, quand bien même ils n'ont pas le caractère d'évidence des discours et pratiques explicites. Donner toute sa place à cette dimension, c'est assumer tout autant le point de vue rétrospectif de l'historien que le point de vue interprétatif de l'analyste.

Mixité et hybridation : s'extraire de l'autosuffisance du paradigme étatique

Que l'on considère les deux formes de l'État et de l'Empire pour les appliquer au cas de l'Union européenne, et l'on pourra en faire ressortir des lumières nouvelles capables de rendre plus lisible sa réalité contemporaine. Tel est notre pari. Encore faudra-t-il assumer le caractère relationnel de la cartographie conceptuelle ainsi dessinée. C'est d'ailleurs par la considération de cette dimension relationnelle que le travail théorique peut se mettre en situation de rendre raison de l'identité mouvante de l'Union.

Quelle stabilisation conceptuelle pour un objet mouvant ?

L'idée de mixité repose sur le postulat implicite d'une possible hybridation de différents types, devant aboutir à une nouvelle configuration aux propriétés spécifiques. Chez ses promoteurs classiques (Aristote, Polybe, Cicéron, Thomas d'Aquin, etc.)¹, la théorie du régime mixte – ou théorie du gouvernement mixte ou de la constitution mixte – consiste à défendre la perspective d'une articulation entre eux de tous les avantages respectifs attachés à chacun des différents types de gouvernement (le plus souvent la monarchie, l'aristocratie, la démocratie). Ce n'est pas dans une optique normative que, pour notre part, nous adoptons un tel angle de lecture. Nous voudrions nous en tenir, autant que faire se peut, à une optique analytique et descriptive, mais toujours en reprenant l'inspiration de la notion ancienne de régime qui ne se résume pas au seul enjeu de l'organisation interne des pouvoirs.

¹ Sur le parcours de ce thème jusqu'à la période du Moyen Âge, voir J. M. BLYTHE, *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*, Princeton, UP, 1992.

Lorsqu'il ressurgit aujourd'hui, le thème de la mixité revêt moins son sens ancien et traditionnel que l'idée d'une réalité complexe et composée – composée à partir d'ingrédients eux-mêmes complexes –, l'idée, aussi, d'un déphasage entre la théorie et la pratique. Il y aurait, sur ce point à mener un travail d'épistémologie sur la typologie des régimes politiques. La théorie ancienne fonctionnait sur un mode taxinomique, celui de la classification. Son prolongement moderne entretient un autre rapport à la réalité et fonctionne sur un mode typologique, celui des idéaltypes – au sens de Max Weber¹. La réalité ne saurait se laisser enfermer dans un seul type ; elle se laisse simplement éclairer par des constructions théoriques stylisées (pour les besoins de la science) à partir de son observation. Revenir au fondement de la méthode idéaltypique pour l'appliquer à l'Union européenne consiste donc non pas à faire entrer de force la réalité dans une catégorie unique qui en épuiserait le sens, mais à recourir à un faisceau de concepts susceptibles d'apporter quelque éclairage sur cette réalité particulièrement complexe. Comment, d'ailleurs, une formation historique de naissance aussi récente pourrait-elle avoir déjà engendré un concept qui la résumerait dans sa globalité ? Il est vrai qu'à considérer l'histoire, on peut observer une quasi concomitance entre la naissance historique de l'État et l'élaboration de son appareillage conceptuel. C'est en ce point précis que le « nationalisme méthodologique » se fait trompeur. Le concept d'État entretient une certaine confusion en ce qu'il prétend ramener la réalité à une unité de lecture, à un point fixe qu'il a lui-même défini. Il s'agit, pour faire redescendre l'État jusqu'à son statut d'idéaltype, de le réinstaller dans un dialogue avec d'autres types qui, combinés ensemble, permettent de donner plus de visibilité et d'intelligibilité à la réalité.

C'est dans cet esprit que nous voudrions tourner notre regard vers la situation de l'Europe : faire appel à différentes unités conceptuelles, dûment retravaillées – mais non redéfinies de manière *ad hoc* –, afin de restituer le maximum de sa complexité sans pour autant ramener cette complexité à un seul principe d'unité. À rebours des réflexes stato-centrés, recourir aux thèmes de l'hybridité et de la mixité ne doit pas conduire à postuler à l'avance la cohérence du résultat du processus d'hybridation – comme si la synthèse finale devait nécessairement signer la réussite de l'entreprise. Nous l'avons dit, la construction européenne nous semble plutôt signaler une intense période de transition, dont on ne sait pas ce qu'il en ressortira.

¹ On sait que Weber a repris la notion au juriste Georg Jellinek pour lui donner un sens remanié (M. WEBER, *Essais sur la théorie de la science* [1922], trad. fr. J. Freund, Paris, Plon, 1992).

Sortir du paradigme de l'État en tant que cadre d'analyse unique, c'est avant tout en finir avec cette idée d'une possible totalisation conceptuelle capable de rendre compte de la réalité politique. C'est aussi prendre son parti d'une impossible stabilisation conceptuelle de la réalité politique de l'Union. Elle est à resituer dans une cartographie d'ensemble qui pourra trouver à s'éclairer à la lumière du temps long de l'histoire et de l'analyse culturelle. Toujours cette difficulté persistante à appréhender le politique en tant que tel et le besoin pressant de ne pas en faire une sphère autonome déconnectée du reste de la vie sociale. Le monde de l'État avait cet avantage de la simplicité, ou reposait sur cette fiction d'une possible réduction à l'unité : il assurait précisément une opération de totalisation en dessinant les contours d'entités politiques marquées par la finitude et la complétude. Ce caractère de l'État, que l'on pourra à juste titre qualifier de monadologique, ne faisait finalement que traduire et reproduire dans le langage de la Modernité l'ancien critère – légué par l'Antiquité grecque puis retravaillé par l'Église catholique – de l'autosuffisance et de la perfection politique : l'État comme société parfaite, comme *societas perfecta*, clef de voûte de l'édifice social, et la science politique de l'État comme point de vue architectonique et synoptique¹.

Le concept d'État comme point de départ analytique

La comparaison de l'Union à la forme État est la plus courante et la plus naturelle au sens où elle relève d'un réflexe bien compréhensible qui consiste à ramener la nouveauté au déjà connu et à son immédiateté perceptible. Voilà pourquoi ce qu'on appelle un peu trop vite « nationalisme méthodologique » ne nous semble pas à répudier en tant que tel mais à faire travailler et à prendre en compte dans la démarche même de qualification (*supra*). Il recèle sa part de vérité pour peu qu'on ne lui en demande pas trop.

Ce prisme épistémologique consistant à ramener l'Union à la réalité étatique présuppose implicitement la distinction évoquée plus haut entre nation et État. Que l'Union n'ait pas vocation à devenir une nation ne signifie pas, en effet, que sa trajectoire à venir lui interdise à jamais d'accéder au statut d'État. Rappelons qu'il s'agissait moins, pour les concepteurs et bâtisseurs de l'Union, d'en finir avec l'État que d'en finir avec l'État-nation et le principe de nationalité : État-nation que la tragédie totalitaire avait, à leurs

¹ Il y aurait ici, notons-le au passage, à reconstruire le lien logique entre cette définition ancienne de la science politique et la méthode taxinomique. L'État serait, en quelque sorte, une réminiscence essentialiste et une catégorie taxinomique dans un monde devenu nominaliste appelant, par construction, un regard typologique. De là l'importance accordée dans la doctrine juridique à la critique de la conception substantialiste de l'État. Pensons à la démarche d'un Georg Jellinek (définition fonctionnelle de l'État), en étroite parenté avec celle de Max Weber (définition relationnelle du pouvoir). L'État est en quelque sorte passé du statut de la perfection politique (*societas perfecta*) à celui de la perfection logique (méthode idéal-typique).

yeux, frappé d'un discrédit moral irrémédiable et que les évolutions mondiales du système économique avaient de toute façon définitivement disqualifié. Le lieu n'est pas ici de revenir sur la pertinence cette imputation de l'origine du totalitarisme¹, mais de considérer ses effets. L'ambition consistait en définitive à domestiquer la violence des nations en la neutralisant à l'intérieur d'un État supranational – fédéral – européen, censé pour sa part s'adapter à la nouvelle dimension du monde. Aucune place pour l'exigence démocratique dans cette philosophie d'ensemble qui donnera à l'Europe son code génétique². Qu'il suffise de relire la Déclaration Schuman du 9 mai 1950. La démocratie restera de fait enfermée dans ses frontières nationales, pendant que le mouvement démocratique lui-même travaillait souterrainement à délégitimer la forme nationale (*infra*).

Tout le raisonnement réside dans la définition de l'État que l'on veut bien adopter. L'enjeu est celui des critères et de la substance de l'État, ce qui fonde ultimement son étaticité : ce sans quoi un État n'est plus un État. Le droit offre ici une double clef de lecture : d'une part, la distinction entre point de vue formel et point de vue matériel ; d'autre part, la distinction entre souveraineté et compétences. Adopter un regard à la fois formel et matériel sur l'enjeu de la souveraineté de l'État permet de le mettre triplement en perspective et de ne pas confondre la détention, l'exercice et le contenu des compétences. La question doit en effet être posée de savoir si les États, bien que formellement souverains, ne se voient pas peu à peu vidés de leur étaticité du fait des transferts toujours plus importants de compétences à l'Union. N'assisterait-on pas à une disjonction, voire une inversion, entre la forme et la matière étatique³ ? La situation des États membres de l'Union est en effet marquée par le paradoxe. D'un côté, si on la considère selon un critère formel ou institutionnel, l'Union ne détient pas la qualité d'État, alors que matériellement elle détient de plus en plus un pouvoir unilatéral de décision analogue à celui d'un État. De l'autre, le processus semble inversé en ce qui concerne les États. Formellement, les États demeurent souverains et l'Union ne l'est pas. Mais, sur le plan matériel, les États conservent les signes symboliques de la souveraineté étatique, en même temps qu'ils perdent leur pouvoir de décision jusque dans les domaines d'action touchant au noyau régalien de l'action étatique. Il y aurait comme un jeu de vases communicants : à la désétatisation des États correspondrait une étatisation de l'Union qui viendrait la compenser.

¹ Cf. J. BARROCHE, *État, libéralisme et christianisme*, Paris, Dalloz, 2012, p. 1 *sq.*, p. 309 *sq.*

² Cf. J. H. H. WEILER, « The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay », *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 9 (3-4), p. 678-694.

³ Cf. O. BEAUD, *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 488-489.

On voit combien cette interprétation fonctionne sur une représentation de l'étatisme comme jeu à somme nulle entre l'Europe et ses États, représentation qui emprunte son modèle à la vision commune du transfert des compétences¹. Mais on voit, en même temps, qu'il n'est pas tout à fait injustifié de considérer que l'Europe emprunte déjà à l'État un nombre non négligeable d'attributs tels que l'édition du droit dans des domaines de compétence toujours plus étendus, la prérogative monétaire, d'importants pouvoirs d'ordre public (en matière économique principalement), un fonctionnement institutionnel rappelant certains traits du fonctionnement étatique, l'autonomie de l'ordre juridique européen (l'effet direct et la primauté du droit européen sur les droits nationaux en particulier), la généralisation des matières législatives soumises à la logique majoritaire. Ce regard revêt, pourrait-on dire, sa part de vérité mais enseigne davantage sur l'État que sur l'Europe elle-même. Autrement dit, si l'Union est un État, alors c'est le concept d'État qui n'a plus grand sens. En effet, *quid*, dans l'Union, du monopole de la violence physique légitime, de la compétence de la compétence, du territoire, du peuple, de la Constitution – autant de critères définitionnels et/ou d'éléments constitutifs qui servent classiquement à caractériser l'État ? Surtout, la lecture étatique de l'Union ne permet pas de rendre raison de la spécificité intrinsèque de la construction européenne – sauf au prix d'un intense travail de reformulation à l'instar de celui mené par Stefano Bartolini lorsqu'il propose le critère de « *centre formation* »².

C'est la lecture exclusivement étatique de l'Union qui pose problème, non le recours au concept d'État en tant que tel pour penser l'Europe³. Aussi, quand bien même c'est pour aboutir au diagnostic très largement partagé selon lequel l'Union ne constitue pas un État, le concept demeure incontournable, notamment parce qu'il représente ou a pu représenter un horizon d'attente. Faire passer ce test à l'Europe suppose seulement de concevoir l'État en dehors du concept de souveraineté⁴. Ajoutons que, si l'Union européenne peut difficilement être qualifiée d'État, il faut immédiatement ajouter que les États membres eux-mêmes ne sont plus totalement des États. Autrement dit, les caractères de la forme État semblent se partager et se distribuer entre l'Union et ses États membres, au point que ni l'Union ni les États membres n'apparaissent pleinement des États. Ce n'est pas le lieu ici de revenir sur l'ensemble de l'évolution historique qui a

¹ Vision commune qui tend notamment à oublier que certaines compétences accordées à l'Union ont été spécialement créées pour l'occasion et qu'elles n'existaient pas auparavant.

² S. BARTOLINI, *Restructuring Europe*, *op. cit.*

³ Cf. J.-M. FERRY, *La Question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000.

⁴ Plus généralement, la bonne compréhension du phénomène fédéral ne suppose-t-elle pas de se détacher du substrat étatique de la souveraineté – comme y invite d'ailleurs la théorie de la Fédération ? Nous y reviendrons.

conduit au diagnostic de la sortie du paradigme classique de l'État. Qu'il suffise simplement de mesurer la distance séparant l'ancien État-monade de l'actuel État membre de l'Union¹, ce qu'on appelle à juste titre l'eupéanisation des États.

Quel usage scientifiquement opérationnel du concept d'Empire ?

Se tourner ensuite vers le concept d'Empire recèle quelque chose d'éminemment problématique ou polémique car le mot lui-même est pour le moins chargé sur le plan idéologique. Le motif impérial fait partie de ces réminiscences qui n'en finissent pas de hanter le Vieux Continent, soit pour proposer l'Empire en modèle désirable (l'idéalisation fantasmée de l'Empire), soit pour l'ériger en contre-modèle répulsif (le spectre fantomatique de l'Empire). Plus en amont, le débat porte sur la disponibilité épistémologique même du concept : n'a-t-il pas logiquement disparu avec l'avènement du monde de l'État².

Du côté des défenseurs contemporains d'un développement impérial de l'Europe, on n'hésitera pas à invoquer le temps long – l'Empire romain, Charlemagne, le Saint-Empire romain germanique, l'expérience austro-hongroise – pour démontrer la pertinence historique d'une solution déjà empruntée et comme à disposition – pour peu que l'on sache en retrouver la vérité³. Dans une autre optique, on cherche plus résolument à décontaminer le substantif Empire en l'affublant d'une épithète soit méliorative et laudative, soit neutralisante et tranquillisante : empire libéral, empire démocratique, empire économique, empire cosmopolitique, empire post-moderne, empire non-hégémonique ou post-hégémonique⁴, etc. Les tenants du néo-médiévalisme, quant à eux, à l'instar de Jan Zielonka, insistent plus particulièrement sur le tournant qu'a pu constituer l'élargissement de 2004 dans l'histoire de l'intégration européenne⁵.

Pour le reste, l'usage du concept prend surtout place dans le cadre de stratégies discursives qui procèdent par hétéro-désignation stigmatisante. Les partisans sourcilleux de la souveraineté de l'État, par exemple, voient dans l'Empire la représentation d'un

¹ Cf. C. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, UP, 2012.

² Pour un point de vue d'internationaliste en forme de défense de l'État, voir E. TOURME-JOUANET, « La disparition du concept d'Empire », *Mélanges Serge Sur*, Paris, Pedone, 2014, p. 161-179.

³ Pour une synthèse historique du cas européen, voir J.-L. CHABOT, « L'idée d'Empire dans la représentation de la construction européenne », in T. MÉNISSIER (éd.), *L'Idée d'Empire dans la pensée politique, historique, juridique et philosophique*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 245-262.

⁴ U. BECK, E. GRANDE, *Pour un Empire européen*, op. cit. Cf. S. PIERRÉ-CAPS, « L'Union européenne peut-elle être comparée à un Empire ? À propos d'une déclaration du président de la Commission », *Mélanges Jean Charpentier*, Paris, Pedone, 2008, p. 435-446.

⁵ J. ZIELONKA, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, UP, 2006. Pour une discussion, voir J. LECA, « "The Empire Strikes Back!" An Uncanny View of the European Union. Part II – Empire, Federation or What? », *Government and Opposition*, 2010, 45 (2), p. 208-293.

monde pré-moderne et anté-westphalien, le monde médiéval d'avant l'État. On a alors beau jeu de stigmatiser une régression historique, un recul par rapport aux acquis libérateurs de la Modernité. Selon des variations assez diverses, l'imprégnation chrétienne des pères fondateurs de l'Europe a pu parfois être interprétée en ce sens, par le jeu d'une assimilation entre Empire et Chrétienté médiévale, et autorise certains à débusquer les réminiscences carolingiennes dans la naissance de la CECA puis de la CEE. D'autres encore retiennent du thème impérial sa signification coloniale moderne et démontrent en quoi une logique à laquelle la souveraineté est censée avoir mis fin peut tout à fait se ré-introduire dans la réalité étatique pour la transformer de l'intérieur. L'impérialisme travaillerait l'État lui-même, au-delà même de l'épisode de la colonisation européenne, comme une tentation persistante ou une maladie honteuse. C'est à l'intérieur de ce dernier axe théorique que le thème impérial peut servir, aujourd'hui encore, à mettre en cause le poids des logiques hégémoniques à l'échelle internationale. Pensons à la critique devenue routinière – et souvent paresseuse quand elle s'exprime dans les mots de l'Empire – de l'hyperpuissance américaine.

Une perspective alternative peut se dégager, qui consiste à se situer à un autre niveau épistémologique en s'attachant à reconstruire un concept d'Empire scientifiquement opératoire¹, mais sans lui attribuer une quelconque vocation prescriptive. Tel est bien l'horizon idéal-typique que nous nous sommes donné. Il est assez clair, s'agissant de l'Union européenne, que cette perspective ne peut se déployer qu'à partir du prisme dominant de l'État, aux fins de le relativiser, et de mieux le circonscrire². Autrement dit, les deux notions d'État et d'Empire sont des notions relationnelles qui se lisent l'une par rapport à l'autre, qui s'enrichissent l'une l'autre. Sur un certain nombre d'enjeux majeurs de l'opération de qualification, au premier rang desquels la question du territoire et celle de la citoyenneté, cette mise en regard État-Empire permet de cartographier une polarisation matricielle dans laquelle l'Europe se trouve comme ballottée.

¹ U. BECK, E. GRANDE, *Pour un Empire européen*, op. cit. Relevons, néanmoins, qu'Ulrich Beck et Edgar Grande font un usage parfois ambigu du concept d'Empire en le mariant à celui de *cosmopolis*. Qu'il suffise à cet égard de rappeler le titre original de leur ouvrage : *Das kosmopolitische Europa*.

² Rappelons d'ailleurs que, dans la tradition du gouvernement mixte, les différentes composantes ne sont pas toujours de poids égal. C'est particulièrement vrai à partir de la relecture médiévale d'Aristote, telle qu'elle s'exprime chez Thomas d'Aquin : le régime monarchique est posé comme élément dominant, qu'il s'agit de tempérer *via* l'incorporation d'éléments principalement démocratiques. Cf. J. M. BLYTHE, *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*, op. cit.

Ambivalences et juxtaposition : prendre les passions politiques au sérieux

On l'aura compris, la logique ici poursuivie est celle du comparatisme morphologique, de l'identification d'homologies structurales dont on peut espérer une compréhension renouvelée de l'objet européen. Il ne s'agit en aucun cas de prédire ou de prescrire l'avenir. Il ne s'agit pas non plus de reconstruire un modèle européen *sui generis* d'État ou d'Empire qui se contenterait de décrire la situation actuelle de l'Union sans pouvoir prétendre à aucune autre résonance. Notre ambition : faire travailler ensemble les concepts d'État, d'Empire et d'Église pour déterminer en quoi les effets de sens qui se dessinent alors par le jeu de cette mise en regard renvoient en définitive à des strates enfouies de l'histoire européenne et expriment des *ambivalences* fondamentales¹.

Il nous faut, à ce stade, quitter plus radicalement encore le formalisme et le positivisme des sciences juridico-politiques et nous intéresser au ressort des passions elles-mêmes en tant qu'elles rythment l'histoire humaine et donnent chair aux concepts. En quoi faudrait-il évacuer les passions pour caractériser une forme politique, sous prétexte de rationalité scientifique et de neutralité axiologique ? Si l'on accepte ce parti pris, l'enjeu principal est alors celui de la méthode à adopter pour le mettre à profit. C'est ici sous le signe du thème psychanalytique de l'ambivalence que nous souhaiterions nous placer en nous directement inspirant des travaux du juriste américain Nathaniel Berman :

« J'utiliserai la notion d'*ambivalence* pour faire référence à l'incapacité d'un individu, d'un groupe, d'une culture, à se débarrasser d'idées, de passions, ou de relations qu'ils prétendent néanmoins condamner ou nier². »

L'acceptation d'une telle démarche suppose avant toute chose de considérer le regard psychanalytique comme un cadre intellectuel pertinent à même d'aider à mieux comprendre, analogiquement, les phénomènes sociaux³. Précisons que notre attention aux passions et aux ambivalences ne doit pas nous conduire à les ériger en objets d'étude hors-sol valant en soi ; il s'agit, tout au contraire, de les replonger dans leur contexte historique et leur environnement culturel pour mieux s'y introduire et en restituer la complexité. Aussi adopter un tel mode d'entrée dans l'intelligence de l'Europe contemporaine revient-il à prendre en charge tout à la fois la conscience qu'elle a d'elle-même et la réalité de ce qu'elle est. Car l'ambivalence fait précisément signe vers la contradiction et, plus fondamentalement encore, vers le clivage et le dédoublement.

¹ Au sens où le juriste américain Nathaniel Berman emploie ce terme en lui donnant une résonance psychanalytique (N. BERMAN, *Passions et ambivalences : le colonialisme, le nationalisme et le droit international* [1993-2007], trad. fr. L. Delabie *et al.*, Paris, Pedone, 2008).

² N. BERMAN, « Les ambivalences impériales », trad. fr. C. Clerfeuille, *Ibid.*, p. 423-476, ici p. 427.

³ Nathaniel Berman précise bien qu'il utilise les concepts psychanalytiques par analogie (*Ibid.*, p. 439).

L'ambivalence impériale de l'Union et la question de l'espace

La perspective de l'État-nation étant considérée exclue au niveau européen, seule la solution de l'Empire semblerait se présenter comme alternative disponible et possible. Viennent alors se condenser dans le thème impérial toute une série de thématiques faisant se rejoindre post-modernité et pré-modernité, et enfermant de fait le monde de l'État westphalien dans une sorte parenthèse historique. L'Empire a précédé l'État, il lui succède aujourd'hui – sans qu'il s'agisse néanmoins d'un simple retour cyclique de l'ancien. Le temps de l'État-nation à l'échelle de l'Europe (l'État du *jus publicum europaeum*) laisserait place aux Empires à l'échelle de la mondialisation, mais les États ne disparaîtraient pas pour autant ; ils viendraient se regrouper en Empires¹. Extension territoriale, diversité culturelle, gouvernance polycentrique et multi-niveaux, domination de type informel et marquée par la flexibilité, géométrie variable, organisation en cercles concentriques, asymétries de position venant heurter l'ancien modèle de l'équilibre des puissances, disparités économiques nationales au sein de l'Empire, relativisation de la partition intérieur-extérieur dans la caractérisation de la forme politique : autant de caractères donnant l'impression d'une analogie possible entre l'Empire d'avant l'État et l'Empire d'après. Encore faut-il préciser les termes de cette analogie si l'on veut qu'elle ne se réduise pas à une vague impression.

La construction européenne peut s'interpréter comme une dynamique impériale si l'on considère, en premier lieu, le critère – mis en avant par Jan Zielonka – de l'expansion territoriale, lequel rompt avec la logique étatique de la circonscription territoriale (les oppositions conceptuelles sont nombreuses dans la définition de l'État mais l'importance du critère territorial semble faire l'unanimité). Pour autant, une objection survient immédiatement car cette expansion territoriale de l'Union n'est pas le fruit de la conquête militaire ni de l'usage de la force. Nous retrouvons les épithètes neutralisants mentionnés plus haut. L'Empire européen est résolument post-hégémonique², il déclare la paix au monde, il intègre par attraction et invitation, il se contente, pourrait-on dire, de faire jouer un désir d'Empire. Toute son ambivalence réside-t-elle pas ici ? L'Empire qui chemine aux côtés du « non-Empire »³ ; l'Empire qui est aussi l'Empire en creux.

¹ Cf. J. COLOMER, *Great Empires, Small Nations*, Londres, Routledge, 2007.

² « Post-hégémonique parce que, à la différence des empires du XIX^e siècle, cet empire européen ne repose pas sur la délimitation nationale ni sur la conquête, mais sur l'abolition des frontières des nations, le libre choix, le consensus, les interdépendances transnationales et la plus-value politique qui en résulte. » (U. BECK, E. GRANDE, *Pour un Empire européen*, *op. cit.*, p. 80).

³ P. SLOTERDIJK, *Si l'Europe s'éveille. Réflexions sur le programme d'une puissance mondiale à la fin de l'ère de son absence politique* [1994], trad. fr. O. Mannoni, Paris, Mille et une Nuits, 2003.

Le recours au concept d'Empire, se demandera-t-on néanmoins, a-t-il dès lors encore un sens ? Quelle est son utilité heuristique si on lui retire l'un de ses principaux marqueurs : la conquête militaire ? On pourra, à bon droit, souligner la péremption historique du concept. Son intérêt, pensons-nous, réside cependant dans ses vertus analogiques ; il oblige à considérer le contexte nouveau dans lequel non seulement la guerre de conquête mais la guerre elle-même a été disqualifiée ; ne passe-t-elle pas pour autant par d'autres voies, l'économie par exemple, qu'il faut s'attacher à repérer ? Au-delà, le concept d'Empire permet de rendre raison de processus et enjeux souterrains particulièrement importants à prendre en compte pour caractériser l'Union européenne – mais le plus souvent passés sous silence dans les qualifications habituelles : des « champs d'expérience » des « horizons d'attente »¹, qui sont autant de fantasmes d'Empire, refoulés et inhibés.

Pensons, d'une part, à la violence symbolique – nous reprenons à dessein la catégorie bourdieusienne – qu'a pu constituer la conduite du processus d'élargissement aux anciens pays du bloc soviétique : un processus unilatéral – toujours actif, malgré la pause actuelle, étant donné l'absence persistante de frontière définitive à l'Est – pensé sur le double mode de l'assimilation et de la conditionnalité, dont le sens s'exprime particulièrement bien dans la notion d'acquis communautaire. Si l'intégration à l'Union se veut bienveillante, elle ne s'opère pas sans violence. Ajoutons que ce qui vaut pour la politique d'élargissement peut également valoir pour la politique extérieure, dont la politique dite de voisinage, quand bien même cette violence s'exerce *via* la diffusion de normes². S'agissant du territoire, d'autre part, l'Union semble structurée autour d'un refus matriciel des frontières étatiques mais la citoyenneté européenne n'en contribue pas moins à recréer des « espaces quasi étatiques »³. L'ambivalence impériale de l'Union réside ainsi dans la recomposition de la notion même de territoire, non plus seulement géographique (au sens étatique du terme) mais aussi juridique. La mise en regard de ces deux enjeux de l'élargissement et du territoire signale d'autres dimensions importantes de l'ambivalence impériale propre à l'Europe, à l'instar des dispositifs de différencia-

¹ Deux notions-clefs de la *Begriffsgeschichte* : R. KOSELLECK, *Le Futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques* [1979], trad. fr. J. et M.-C. Hooek, Paris, Éditions de l'EHESS, 1990.

² Cf. B. DELCOURT, « La séduction du concept d'impérialisme libéral auprès des élites européennes : vers une définition de la politique étrangère de l'Union européenne ? », in E. JOUANNET, H. RUIZ-FABRI (dir.), *Impérialisme et droit international en Europe et aux États-Unis*, Paris, Société de législation comparée, 2007, p. 73-114.

³ Pour reprendre l'expression de Teresa Pullano (T. PULLANO, *La Citoyenneté européenne. Un espace quasi étatique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014).

tion qui travaillent le statut – en principe unitaire – du citoyen européen et ne sont d’ailleurs pas sans revêtir des résonances postcoloniales¹.

Faire référence à l’Empire et à la puissance évocatrice du concept, c’est donc désigner dans le même mouvement tout à la fois un désir et une phobie. C’est restituer des passions ambivalentes situées au cœur du projet européen. De la même manière que l’Union européenne est marquée (en raison de sa naissance historique) par une certaine phobie de l’État (*supra*)², elle se caractérise aussi par une phobie de l’Empire. Ne prend-elle pas naissance sur les décombres du Reich hitlérien mais aussi, à un autre niveau, sur les décombres à venir des Empires coloniaux ? Cette phobie de l’État et cette phobie de l’Empire font signe, par définition, vers des passions ambivalentes qui s’expriment le plus souvent sous la forme du déni et du refoulement. L’Union européenne entend dépasser les États mais en procède directement et tend par certains aspects à en devenir un. L’Union européenne entend dépasser les Empires mais reprend certains de ses aspects en ne l’assumant pas vraiment. Tout se passe comme si nous avions à faire à des potentialités enfouies dans les couches les plus profondes de l’histoire européenne, qui viennent conférer une couleur particulière à la forme contemporaine prise par l’Union.

L’ambivalence ecclésiale de l’Union et la question du temps

Si l’on ajoute à ces enjeux d’autres thèmes importants – ayant moins à voir, cette fois, avec la territorialité qu’avec la temporalité – comme celui du messianisme et, peut-être aussi, celui du dogmatisme, c’est le concept d’Église qui peut s’avérer utile, notamment parce qu’il a doublement partie liée avec les concepts d’État et d’Empire. L’État ne s’est-il pas historiquement défini par rapport à l’Église et à l’Empire ? Le temps long se présente là encore comme une clef de lecture suggestive.

On oublie trop souvent que l’Église a pu, à elle seule, constituer une véritable forme politique³. Au-delà de toute l’imagerie et des fantasmes qui accompagnent le fameux thème de la *Respublica christiana*, à savoir ce moment d’unité et de paix garantie par

¹ Cf. E. RIGO, « Citizenship at Europe’s Borders. Some Reflections on the Post-colonial Condition of Europe in the Context of EU Enlargement », *Citizenship Studies*, 2005, 9 (1), p. 3-22. Teresa Pullano prend en charge cette question de la portée postcoloniale de la citoyenneté européenne, mais sans la référer au thème impérial que nous nous donnons ici.

² Nous avons nous-même utilisé ce terme ainsi que celui de statophobie (J. BARROCHE, *État, libéralisme et christianisme*, op. cit.) en le remaniant par rapport à son usage foucauldien (M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard, Le Seuil, 2004).

³ On l’oublie parce qu’au sens strict l’Église a constitué une forme politique authentique seulement dans une période circonscrite de l’histoire, celle de la chrétienté médiévale. Hans Küng a pu parler d’un « paradigme catholique-romain médiéval » (H. KÜNG, *Le Christianisme, ce qu’il est et ce qu’il est devenu dans l’histoire* [1994], trad. fr. J. Feisthauer, Paris, Le Seuil, 1999).

l'Église catholique, c'est la forme Église qui nous intéresse ici, telle qu'elle est notamment répertoriée dans la sociologie des religions d'un Max Weber ou d'un Ernst Troeltsch (pensons au triptyque Église-secte-mystique).

L'intérêt d'un recours à la forme Église pour caractériser l'Europe institutionnelle est de préciser son rapport au temps, à l'historicité et à l'altérité. Le mode spécifique de légitimité de l'Union peut notamment être lu à la lumière d'une matrice typiquement ecclésiastique et eschatologique. Lorsqu'il identifie une forme de messianisme politique à l'œuvre dans la construction européenne, Joseph Weiler nous semble ouvrir la voie, quand bien même il limite son propos à la spécification d'une légitimité par le *telos* – distincte de la légitimité par les *inputs* et de la légitimité par les *outputs*¹. À bien considérer ce que nous avons écrit plus haut sur la naissance de l'Union, tout se passe comme si elle exerçait à l'égard des États une mission rédemptrice, qu'il n'est pas exagéré de ramener à une logique ecclésiastique : le rachat de la violence intrinsèque des États – dont la vérité se serait exprimée dans l'épisode totalitaire – *via* leur domestication à l'intérieur d'un cadre englobant qui les enveloppe, les contraint et les civilise. L'Église comme surmoi en quelque sorte, si l'on accepte de marier les deux langages de la religion et de la psychanalyse. Après l'enfer de la guerre, un purgatoire doit s'interposer dans l'attente infiniment réitérée du paradis de la paix². La vérité de la construction européenne pourrait bien se situer dans cet espace intermédiaire faisant de la finalité eschatologique ultime une quête infinie, mais irréversible.

Interpréter la légitimité de l'Union à la lumière d'une logique ecclésiastique, c'est aussi, et surtout, remonter à la source de la légitimité en tant que phénomène de croyance. Le propre de l'Église, en l'occurrence, n'est-il pas de reposer sur une croyance, sur une Vérité, qui la précède ? Dans le dispositif ecclésiastique, la croyance est première, antécédente, et l'institution vient après pour lui donner forme et visage, dans l'histoire proprement humaine. Le dispositif étatique, pour sa part, fonctionne sur une modalité tout autre, laquelle réside dans la naissance concomitante de l'institution et de la légitimité – la véri-

¹ J. H. H. WEILER, « The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay », art. cit. Selon Joseph Weiler, la panne de ce *telos* messianique expliquerait en grande partie la crise actuelle de l'Union. Sur la distinction entre légitimité par les *inputs* et légitimité par les *outputs*, voir F. W. SCHARPF, *Gouverner l'Europe* [1999], trad. fr. R. Dehousse, Y. Surel, Paris, Presses de Sciences Po, 2000 ; K. O. LINDGREN, T. PERSSON, « Input and Output Legitimacy: Synergy or Trade-Off? Empirical Evidence from an EU Survey », *Journal of European Public Policy*, 2010, 17 (4), p. 449-467.

² À partir d'une relecture d'un ouvrage de Jacques Le Goff (J. LE GOFF, *La Naissance du Purgatoire*, Paris, Gallimard, 1981), Luuk van Middelaar met en regard le concept de purgatoire avec la notion centrale de sa démonstration : la « sphère intermédiaire », terrain décisif d'épanouissement de la construction européenne, au principe même de la naissance de l'État membre (L. van MIDDELAAR, *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement* [2009], trad. fr. D. Cunin, O. Vanwersch-Cot, Paris, Gallimard, 2012, p. 68-69). Son schéma ternaire des sphères – interne, externe et intermédiaire – pourrait également trouver à s'éclairer à l'aune du triptyque augustinien Cité de Dieu-Cité du diable-Cité des hommes.

té – qui la porte. D’un côté, l’Église, l’institutionnalisation d’une marche pastorale, pourrait-on dire, inscrite dans le « schème de la construction » ; de l’autre, l’État, qui relève pour sa part d’un « schème de la fondation », de l’auto-fondation artificielle, toujours déjà là mais s’attachant à marquer une césure entre un avant et un après¹. Cette hypothèse pourrait bien donner sens à la difficulté persistante qu’il y a à identifier un pouvoir constituant propre à l’Union. Son identité toujours en construction l’empêcherait par définition d’être fondée sur le mode constituant d’un acte ponctuel. Aussi comprend-on pourquoi l’Europe, comme l’Église, est finalement très éloignée du cœur de la logique démocratique : elle est dépositaire d’un message et titulaire d’une mission – autant de vérités inaccessibles aux yeux modestement humains. Son message pourra bien vanter les valeurs de la démocratie – figure désormais imposée pour toute revendication de légitimité –, son propre mode de fonctionnement se révélera finalement très en retrait par rapport à rapport à ces valeurs si chaudement recommandées².

De ce ressort souterrain de légitimité, on peut déceler de multiples symptômes, qui revêtent alors une portée plus globale : le statut quasi ecclésial dans lequel s’est installée une Commission européenne au moins autant « bureaucratie du sens » que gardienne des traités³ ; l’autorité de type sacerdotal dont s’est parée la Cour de justice de l’Union ; un rapport dogmatique – pour ne pas dire totémique – à certains principes fondateurs (le libre-échange, la concurrence non faussée, par exemple) ; une présence disséminée faite à la fois de visibilité et d’invisibilité.

Nous le disions plus haut à propos de sa mission rédemptrice, l’Europe se situe comme dans une position d’Église vis-à-vis des États. Sa présence est disséminée au sens où elle n’est pas uniquement là où elle se donne à voir comme telle, à Bruxelles par exemple ; elle est présente au cœur même des gouvernements, des parlements, des juridictions et des populations des États membres. Son centre, pour reprendre la catégorie visée plus haut sous la plume de Stefano Bartolini, n’est en définitive pas localisable parce qu’il ne se distingue pas véritablement de la périphérie. Tel est le sens du partage que l’Union assigne à la souveraineté.

¹ Cf. P. CRIGNON, « La résistible invention d’une nouvelle forme politique. L’échappée européenne », *Incidence*, 2014, 10, p. 71-111, spécialement p. 79 *sq.* Précisons que Philippe Crignon ne rattache en rien le schème de la construction à une quelconque logique ecclésiale. Son propos est de signaler la distance entre le paradigme de l’État et la dynamique sur laquelle repose la construction européenne.

² De même, nous évoquions plus haut la logique impériale de son élargissement de 2004 ; la logique est également ecclésiale, dans la mesure où l’intégration à l’Union s’y fait par la voie de la conversion et de l’évangélisation. Le rapport à l’altérité demeure, de bout en bout, soumis à la contrainte de la Vérité.

³ L’expression « bureaucratie du sens » désigne l’Église catholique sous la plume de Marcel Gauchet (M. GAUCHET, *Le Désenchantement du monde*, Paris, Gallimard, 1985, p. 103).

À la faveur de notre invocation du concept d'Église, ce partage de la souveraineté gagne précisément à être lu à l'aune d'un autre concept de provenance très catholique, qui puise son sens dans les plus hautes sphères de la théologie, celui de périchorèse. Posé au V^e siècle par le concile de Chalcédoine – pour fixer le dogme relatif à la Trinité et à la double nature du Christ¹ – et réinvesti au XX^e par Vatican II à des fins ecclésiologiques – pour penser la relation entre Église universelle et Églises locales² –, le paradigme périchorétique renvoie précisément à l'idée de la présence des personnes divines l'une dans l'autre. Par l'application de ce schéma à l'ecclésiologie catholique, Vatican II a voulu redéfinir la notion de communion pour lui donner un lustre plus désirable : une communion qui sauvegarde la hiérarchie théologique mais une communion en forme d'intériorité mutuelle de l'Église universelle et des Églises particulières. On ne doit plus parler d'antériorité de l'une par rapport aux autres, ni non plus de celles-ci par rapport à celle-là, mais d'imbrication réciproque, de *circumincession* entre les deux, à l'image de l'hypostase divine, en laquelle s'exprime la coprésence de l'unité et de la trinité. L'Église universelle, disent les termes exacts du dogme conciliaire, n'existe que dans les Églises locales et à partir d'elles, « *in quibus et ex quibus (existit una et unica ecclesia catholica)* ». Chaque Église locale est entièrement et totalement Église, même si, prise isolément, elle n'est pas l'Église entière et doit par conséquent toujours veiller à rester en communion avec les autres groupements ecclésiaux.

L'hypothèse de la mise en place d'une gouvernance périchorétique peut s'avérer fructueuse pour interpréter le fonctionnement de l'Union européenne. Quand bien même, à la différence de l'ecclésiologie périchorétique, chaque État n'est pas immédiatement l'Europe entière, il y a là, assurément, un motif qui travaille la dynamique en cours. Rompant avec la rationalité de l'ancien droit canonique, l'ecclésiologie conciliaire a voulu fonctionner non plus à la compétence et à la hiérarchie mais à la participation et à l'inclusion mutuelle. Implosion de la hiérarchie institutionnelle, indistinction des niveaux de pouvoir, immanence réciproque : la gouvernance européenne n'a, en tous ces termes, absolument rien à envier à la théologie catholique de la périchorèse. Appliquée à la réalité profane, le concept théologique permet même de résumer d'une formule le nouvel *ethos* de l'Europe contemporaine : tout est dans tout, et réciproquement. Les États membres sont présents dans l'Union européenne de même que l'Union

¹ Concile de Chalcédoine, *Profession de foi*, 22 octobre 451 (in H. DENZIGER (éd.), *Enchiridion Symbolorum Definitionum et Declarationum de Rebus Fidei et Morum*, rééd. P. Hünermann, trad. fr. J. Hoffmann, Paris, Le Cerf, Paris, 2005 [1854], 300-303, p. 106-108). Sur l'hypostase divine, voir E. DURAND, *La Périchorèse des personnes divines*, Paris, Le Cerf, 2005.

² Deuxième concile du Vatican, Constitution dogmatique sur l'Église *Lumen gentium*, 21 novembre 1964 (in H. DENZIGER (éd.), *op. cit.*, 4101-4179, p. 863-896, ici 4147, p. 877).

européenne est présente dans les États membres. Et les États membres sont présents les uns dans les autres. L'Europe n'est-elle pas ce système très sophistiqué d'ingérence mutuelle dans les affaires internes des États membres, qui tend à brouiller les frontières entre intérieur et extérieur ? On voit également comment, dans ce même esprit, la notion de périchorèse pourrait éclairer l'ensemble des débats contemporains relatifs à l'articulation entre le droit européen et le droit constitutionnel national, en ce qu'ils essaient de contourner la perspective hiérarchique.

Nous avons analysé l'Union européenne depuis – à partir de – la grammaire conceptuelle de l'État telle que doublement retravaillée par une logique d'Empire et une logique d'Église. L'État s'est historiquement déployé en se libérant des entraves ecclésiastique et impériale ; tout se passe comme si, pourrions-nous dire, l'Union européenne les faisait resurgir dans une nouvelle configuration historique. Aussi le registre de l'hybridation sur lequel nous avons voulu nous situer a-t-il consisté en définitive à faire jouer les concepts les uns contre les autres et à faire ressortir les ambivalences logées au cœur même de chacun d'eux. De cette association pour le moins contradictoire, il ne résulte pas un métissage homogène mais plutôt une juxtaposition porteuse de nombreuses potentialités, une juxtaposition de réalités clivées et coupées les unes des autres, qui, combinées ensemble, ne forment pas un tout cohérent. Tel est peut-être le sens de l'indétermination dans laquelle nous nous trouvons – au moins à titre de transition.

Plus en amont – cet enjeu est revenu de manière récurrente dans le propos –, nous pointons ici la difficulté qu'il y a à faire émerger et à identifier une politique post-étatique, à nous défaire de l'emprise que l'État a pu exercer sur le politique au point d'en épuiser le sens. Pour cette raison même, il est parfois difficile de ne pas souscrire au diagnostic schmittien, sans toutefois reprendre à notre compte sa définition du politique. Avec la disparition d'une certaine définition de l'État¹, c'est aussi une certaine définition du politique qui disparaît. Considérée depuis ce prisme ancien de l'État, l'Europe contemporaine offre une illustration assez exemplaire de la fameuse formule que Carl Schmitt appliquait au libéralisme pour en stigmatiser le ressort antipolitique : « la dépolitisation par la polarité éthique-économie »². Retraduite dans les termes de notre démonstration, la polarité serait en quelque sorte celle de l'Église et de l'Empire : une institution morale et un espace économique qui tendent à inhiber le surgissement

¹ Cf. C. SCHMITT, *Le Nomos de la Terre*, op. cit.

² C. SCHMITT, *La Notion de politique* [1932], trad. fr. M.-L. Steinhauser, Paris, Flammarion, 1992, p. 114 sq.

d'une politique nouvelle. Le symptôme le plus criant de cette dynamique – pour l'heure dépolitisante mais peut-être porteuse d'une politisation inédite à venir –, réside dans les mutations du sens de la démocratie. Non plus un régime politique dans lequel le peuple se gouverne lui-même par participation à la prise de décision collective, mais une démocratie juridique tournée vers les droits de l'individu et détachée – en proportion ? – de la souveraineté populaire. Nous l'avons rappelé plus haut en nous référant à Joseph Weiler, la démocratie ne faisait pas partie du code génétique de l'Europe¹ ; ce n'est qu'ensuite, chemin faisant, que l'Union a investi le mot d'ordre démocratique, mais sur un mode négatif – très libéral et comme détaché de tout principe de légitimité² –, en tant que moyen de ménager des contrepouvoirs face aux puissances déjà installées.

Après la domestication de l'État, tout se passe, d'une certaine manière, comme si l'Europe voulait finir de signifier son échec à la Modernité politique et de solder ses comptes avec l'histoire : le peuple n'a jamais existé (n'est-il pas une malencontreuse fiction, l'illusion à la racine de tous les excès ?), seuls les individus existent ; il s'agit alors de refonder la démocratie à partir des seules réalités individuelles en se défaisant du mythe trompeur du gouvernement du peuple par lui-même (ainsi que de tous les concepts voisins qui l'accompagnent : souveraineté, pouvoir constituant, etc.). Bien sûr l'ambition, depuis le traité de Maastricht, a-t-elle consisté à densifier le statut de l'individu européen, avant tout opérateur économique (travailleur et consommateur), au point de l'ériger au rang de citoyen. Pour autant, si de citoyenneté il est bel et bien question, elle se révèle d'un genre tout à fait nouveau : une citoyenneté moins politique (définie par les élections et la représentation) que située sur le terrain des droits et des intérêts qui, certes, mettent les individus en relation mais en redessinant le sens du collectif autour de l'utilité de chacun et en s'employant systématiquement à limiter le pouvoir des États. Bref, une démocratie individualisée, par le droit, « sans *demos* »³, enfin en phase avec le projet d'une humanité universellement réconciliée.

De ce constat, on peut tirer des conséquences radicalement opposées. On peut, d'une part, en tirer la conséquence que l'Europe tend à dé-démocratiser la souveraineté du peuple au niveau national sans proposer pour l'heure de contreparties suffisantes au niveau européen (qu'il s'agisse du parlement européen ou de l'implication des parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire), qu'elle déconstruit l'État-nation démocratique sans réussir à construire un cadre démocratique à sa mesure. On peut aussi retourner son regard et voir, d'autre part, en quoi l'Union se considère elle-

¹ J. H. H. WEILER, « The Political and Legal Culture of European Integration », art. cit.

² Cf. C. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, op. cit.

³ C. COLLIOT-THÉLÈNE, *La Démocratie sans demos*, Paris, PUF, 2012.

même comme un creuset de redéfinition de la démocratie et du politique, qui inviterait alors à s'extraire des angles morts de l'étatisation des esprits et du mimétisme national des pratiques politiques.