

## Le fédéralisme, de la Grèce antique aux Provinces Unies des Pays-Bas

---

par Stefan SCHEPERS,

Chercheur au Centre of European Governmental Studies,  
University of Edinburgh.

★

### Introduction.

Depuis quelques décennies on constate un intérêt croissant pour le fédéralisme. Un flux de livres, revues ou brochures en font leur sujet et des grandes organisations ont été fondées afin d'agir pour une fédération européenne. On discute du fédéralisme dans les milieux académiques aussi bien que dans les partis politiques.

On entend dire parfois que ce phénomène, quoique général, est assez nouveau. Le fédéralisme serait une invention américaine, récemment importée en Europe. Les défenseurs d'une intégration fédérale en Europe seraient en contradiction avec les courants les plus profonds de l'histoire européenne, qui mènent vers la création d'Etats souverains et unitaires (1).

Certes, le fédéralisme est une théorie politique, une conception de l'Etat qui, en tant que telle, ne peut être née qu'avec les premiers Etats modernes. Mais il n'empêche pas qu'on retrouve dans notre histoire un grand nombre de structures qui ressemblent, d'une manière ou autre, aux caractéristiques d'une fédération contemporaine. Il n'est pas important que le terme employé par nous soit inconnu ou pas appliqué. Ce qui compte, c'est que toute l'histoire européenne jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, et même après, montre un courant dominant cherchant l'unité dans la diversité. La société n'est pas seulement composée d'individus, mais aussi de groupes sociaux à fins particulières et diversement agglomérés; ils connaissent une existence distincte et possèdent des droits

---

(1) La Confédération Helvétique serait l'exception qui confirme la règle; le fédéralisme n'y serait introduit que par des nécessités géographiques.

propres (2). Pendant 18 siècles, l'Europe vit sur deux pôles qui, en s'affrontant, ont conduit à sa grandeur : le particularisme et l'universalisme. Le premier mène à la diversité, l'autre à la recherche d'unité. Chaque royaume était conçu comme la réalisation (imparfaite) du grand rêve de l'Europe : l'empire romain ; et l'essentiel de chaque empire est la recherche de l'unité en conservant une diversité suffisante pour nourrir le progrès d'esprit.

La révolution française de 1789 tente d'abord une décentralisation démocratique, puis, par un revirement complet, elle identifie l'Etat à la Nation et impose un régime centralisateur et autoritaire. Chaque Etat-Nation devient une particularité et les Européens essayent de conserver l'universalisme en fondant des empires coloniaux qui pourtant s'écroulent presque tous en moins d'un siècle. La Fédération, seul moyen pour redonner à la civilisation européenne ses deux pôles essentiels appelle l'opposition farouche de ceux qui continuent à croire dans les faux empires des Etats-nations ; qui ne comprennent pas que la Fédération est la structure la plus cohérente avec toute notre histoire. Ceci est bien montré par le grand nombre d'institutions de type fédéral qui ont existé dans notre histoire et par les compétences qu'on leur a attribuées. Dans cet article, nous limitons notre description à l'antiquité et aux temps antérieurs à la révolution française de 1789, parce que les structures fédérales du 19<sup>e</sup> siècle sont déjà mieux connues.

### 1. Des compétences.

L'organisation des rapports entre les cités grecques à partir du VII<sup>e</sup> siècle av. J.C. paraît très intéressante puisqu'elle constitue la première application connue des principes fédéraux et qu'elle se déroule dans un contexte politique qui rappelle sur plusieurs points celui de l'Europe moderne. Divisée dans sa nature, composée de peuples divers, jaloux de leur indépendance mais reliés entre eux, la Grèce antique éprouvait assez tôt le besoin d'une unité plus étroite, en raison non seulement d'une solidarité spirituelle grandissante, mais encore des données politiques et économiques d'un monde dont les parties étaient devenues, déjà à cette époque reculée, interdépendantes (3).

La plus ancienne forme dans laquelle les Grecs anciens ont exprimé leur besoin d'unité était les amphictyonies. Du moins au début, les pratiques religieuses communes occupaient toute l'activité des amphic-

(2) H. BRUGMANS et P. DUCLOS, *Le Fédéralisme contemporain*, Leiden, 1963, p. 152.

(3) F. CARDIS, *Fédéralisme et intégration européenne*, Lausanne, 1963, p. 14.

tyonies (4). Mais en Grèce antique, la religion et la cité étaient liées et la réunion d'une amphictyonie donnait l'occasion de discuter aussi des problèmes politiques. Elle exerçait une sorte d'arbitrage en se prononçant sur les différends entre les membres. Ainsi la très célèbre amphictyonie de Delphes, fondée en 1522 av. J.C., influençait profondément le développement et le contenu du droit des gens (5).

Néanmoins, les Grecs sentaient le besoin de chercher d'autres formes d'unité. Le grand Périclès essayait, entre 448 et 444 av. J.C. de créer une union intégrée de toutes les cités grecques. Mais les Grecs étaient trop occupés avec leurs différentes alliances bilatérales et se méfiaient trop pour permettre un succès.

Au VI<sup>e</sup> siècle était fondée la ligue lacédémonienne, qui avait un caractère strictement militaire et un esprit oligarchique. Quoiqu'il y ait une seule politique extérieure, extension simple de la défense commune, ce n'était ni une fédération, ni une confédération, parce que toute la ligue était placée sous l'hégémonie de Sparte. Les cités gardaient leur autonomie interne, ce qui n'était plus le cas dans la ligue formée par Athènes en 464 av. J.C. Son but était également militaire, à savoir l'entretien d'une flotte commune. Ni l'une ni l'autre ligue n'est parvenue à établir une répartition de compétences équilibrée. Elles sont nées pour assurer la défense commune et la plus grande cité y exerçait une hégémonie de fait. Deux autres tentatives, les sympolitites des Eléens et de Tégée, ne connurent pas une longue durée ; pourtant, elles étaient plus que des simples alliances militaires (des symmachies), car il y avait d'autres compétences, la plus importante étant la monnaie.

Plus utile pour l'évolution du fédéralisme est la fédération des Béotiens. Parmi les compétences attribuées au pouvoir central, y figuraient l'organisation et le commandement d'une armée et de toute la politique extérieure ; il y avait un seul système de poids et de mesures, le droit de cité commun, le droit de lever des taxes. Les cités gardaient leur loi fondamentale qui réglait leur vie interne mais qui ne pouvait être contraire aux dispositions de la constitution fédérale fortement charpentée (6).

Plus intéressante encore est la fédération chalcidique, fondée en 432 et dissoute en 379 av. J.C. après une guerre contre Sparte. A côté des affaires étrangères, comprenant entre autres les traités politiques et commerciaux, et la défense, l'assemblée fédérale levait des droits de douane communs, qui étaient versés directement dans la caisse de la sympholite. Par cette

---

(4) FUSTEL de COULANGES, *La Cité antique*, Paris, 1880, p. 249.

(5) L. Le FUR et P. POSENER, *Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwicklung*, Breslau, 1902, p. 17.

(6) G. GLOTZ, *La cité grecque*, Paris, 1968, p. 296.

possession de ressources propres, elle était moins dépendante de la bonne volonté de ses membres et elle devenait vite une puissance économique et commerciale. La ressemblance avec les unions économiques contemporaines est encore plus grande par l'existence d'un droit de propriété dans une autre cité-membre, ce qui ressemble au droit d'établissement aujourd'hui.

Après l'intermédiaire du règne d'Alexandre le Grand, qui avait au moins pour mérite durable d'avoir créé un sentiment d'unité parmi tous les Grecs, la célèbre fédération achaïenne était fondée, qui mena la lutte suprême contre les Romains (7).

Le pouvoir central de la fédération était compétent pour les relations extérieures et la défense ; le système de poids et mesures était unifié et seule la monnaie fédérale avait cours. Ils détenaient tous le même droit de cité (8). Les décisions du conseil fédéral liaient directement les membres (9). L'historien Polybius dit de la fédération achaïenne qu'elle « était comme une ville, si elle avait été entourée d'un mur ».

Après une évolution d'environ cinq siècles, le monde grec est parvenu à la fédération ; à la défense commune du début, d'autres compétences sont venues s'ajouter (relations extérieures, monnaie, taxes fédérales, application directe des décisions fédérales, nationalité unique). Ce sont toutes des compétences qui sont essentielles pour chaque pouvoir fédéral.

Tandis qu'en Grèce antique on créait des ligues, des symmachies et des sympolités, les petites villes en Italie antique cherchaient aussi des formes d'unité. Comme en Grèce, les origines des ligues et confédérations étaient religieuses ; citons la ligue albaine, qui disparaîtra vers la fin du VII<sup>e</sup> siècle, et la confédération étrusque, dans laquelle le pouvoir central se limitait pourtant à l'assurance de la sécurité commune (10).

A l'intérieur de l'empire étrusque existait la ligue septimontiale qui, influencée par les institutions politiques et la civilisation des Etrusques, grandissait, devenait une ville avec un gouvernement centralisé et le régime de la cité : Rome (11).

Les villes latines restaient des Etats indépendants liés à Rome par un traité perpétuel ; ils gardaient la pleine autonomie et des institutions particulières. Leur condition était réglée par un traité formel, un « foedus » ; s'il s'agissait d'un « foedus aequum », les villes conservaient la plupart de leurs compétences antérieures. Rome se réservait des compétences militaires et financières ; elle seule possédait une armée et

(7) LE FUR et POSENER, *op. cit.* p. 23.

(8) M.V. POLAK, *Federale staatsvormen*, Alphen a/d Rijn, 1966, p. 12.

(9) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 25.

(10) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 36.

(11) L. HOMO, *L'Italie primitive*, Paris, 1953, p. 143.

elle avait le droit de lever des impôts directs et indirects. Si les villes n'étaient pas liées par un « foedus aequum », le statut était inférieur et comparable à un protectorat contemporain.

Le système était faussé par la grandeur croissante de Rome. Les confédérés n'avaient rien à voir dans les provinces, qui appartenaient exclusivement à Rome, quoiqu'elles avaient été conquises par l'armée confédérale. Quand Rome commença, après les guerres puniques, à se mêler dans les affaires intérieures des cités, la confédération latine perdit sa signification.

Pendant plusieurs siècles, il ne fut plus question de fédéralisme. A l'empire romain succéda, après un intervalle turbulent, l'empire de Charlemagne, qui ne fonda qu'un lien personnel entre les parties diversifiées de son empire. Puis vint le Saint Empire de la Nation Germanique, qui ne fut pas un Etat fédéral quoiqu'on puisse remarquer quelques traits vagues dans son organisation féodale. L'évolution au Saint Empire montra une lutte constante pour la distribution des compétences entre l'empereur et les villes. A partir du XIV<sup>e</sup> siècle, le pouvoir des empereurs diminua et celui des Etats grandit. Après la Paix de Westphalie, les seigneurs et les villes s'attribuèrent aussi la totalité de la souveraineté externe. Les Etats devenaient en fait les protecteurs de l'empire dans le « Reichstag » et l'empereur plus ou moins l'organe suprême d'exécution (12).

Afin de mieux assurer leur défense commune, les Etats allemands fondèrent en 1658 la première Confédération du Rhin, dont les seules compétences étaient militaires. Elle ne se montra d'ailleurs pas très efficace et disparut en fait dans la ligue des seigneurs allemands, créée en 1785 par la Prusse.

De même qu'en Allemagne, l'évolution en Suisse apporte peu aux principes du fédéralisme, du moins dans la période concernée. La confédération suisse des treize cantons s'assignait deux buts : se défendre ensemble et empêcher des luttes violentes entre ses membres. Plus tard, elle se réserva le droit d'intervenir avec les forces confédérales en cas de révolte dans l'un des cantons. Il est à remarquer que chaque fois qu'un nouveau canton s'annonçait, les confédérés concluaient avec lui un traité. Par cette procédure, les droits et les obligations des différents membres n'étaient pas égaux (13). Pourtant, les compétences limitées du pouvoir central et surtout l'indépendance totale des cantons envers lui permettent de la considérer comme une confédération lâche (14).

---

(12) E. von PUTTKAMER, *Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648*, Göttingen, 1955, p. 5.

(13) M.V. POLAK, *op. cit.*, p. 19.

(14) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 156.

La plus belle réalisation du fédéralisme dans ce temps-là fut la République des Provinces Unies des Pays-Bas. Elle avait été fondée par le traité d'Utrecht, le 23 janvier 1579. Au début, plusieurs villes flamandes en faisaient partie mais elles durent se retirer sous la pression espagnole. L'article 1.1 du traité indique le caractère de la république en disant qu'elle serait « éternellement unie comme une seule province ». Chaque province gardait son autonomie interne mais les lois et les actes des provinces devaient être conformes à la charte constitutive ; si non, ils étaient nuls dès l'origine (art. 23 du Traité). Pour les changements dans la charte constitutive, le consentement de toutes les provinces était nécessaire (art. 22).

La République était compétente pour la politique extérieure, la défense et pour les différends entre les provinces (art. 1, 9 + 10). Elle exerçait des droits souverains sur les territoires conquis et sur les colonies. La République avait les pleins pouvoirs pour trouver les finances destinées à la défense et à leur politique générale. Les Etats Généraux de la République interprétaient la charte et essayaient de trancher des questions de compétences qui n'avaient pas été attribuées explicitement à un autre organe.

Il y avait le droit de nationalité commun, et les citoyens pouvaient être taxés directement par les organes de la République. Chaque année, les Etats Généraux envoyaient aussi une pétition générale aux provinces ; si une province refusait de payer sa contribution annuelle, ils avaient le droit de recourir à l'exécution forcée, notamment en exigeant des otages et en appelant des hommes sous les armes. En réalité, ce droit n'était jamais exercé, car la plus riche province, la Hollande, préférerait payer elle-même la contribution d'une province pauvre. Les taxes directes concernaient le commerce ; les Etats Généraux pouvaient lever aussi des droits de douane.

Quoique parfois qualifiée de confédération par la doctrine (e.a. par Le Fur), la répartition des compétences ressemble davantage à une fédération. La République des Provinces Unies est donc la première à réaliser une répartition des compétences dignes d'un Etat fédéral moderne. Nous y trouvons une énumération détaillée des compétences du pouvoir central. Mais surtout quelques compétences nouvelles lui sont attribuées tel que le gouvernement des colonies et la fiscalité directe des citoyens. Pour la première fois aussi la supériorité du droit fédéral est fixée. Les provinces ne peuvent pas agir contrairement à la charte constitutive. Elles peuvent conclure des traités mais dans les matières limitées et sous contrôle. Le développement du fédéralisme ne se poursuivra qu'après les guerres de Napoléon.

## 2. Des institutions.

Les organes des amphictyonies se limitaient à une assemblée et un secrétariat, le premier jouant le rôle de « législateur », le deuxième d'« exécutif ». Le synedrion (l'assemblée) était composé des représentants des cités égales entre elles juridiquement. En fait, le nombre des représentants de chaque cité était calculé en proportion de la population. Chaque représentant avait une voix ; il en disposait librement, sans rendre compte aux autorités de sa cité. Le secrétariat de l'assemblée servait d'exécutif à l'amphictyonie ; il publiait les résolutions adoptées.

Cette structure très ancienne a influencé et servi d'exemple aux institutions de la ligue lacédémonienne. Pourtant celle-ci n'avait pas d'organe exécutif ; cette tâche était confiée aux cités. Le conseil de la ligue était composé de représentants des cités-membres. Au contraire des amphictyonies, chaque cité avait une voix. Cette différence traduisait le fait que, dans les amphictyonies, les délégués représentaient le peuple tandis que dans la ligue, ils étaient les ambassadeurs des cités-membres. Les décisions étaient prises à la majorité simple des voix exprimées ; les petites villes votaient dans le sens de la cité dirigeante et ainsi Sparte pouvait imposer sa volonté. Le conseil n'avait pas d'existence permanente.

La ligue maritime d'Athènes copiait la structure précédente avec toutefois une différence : elle disposait d'un trésor, alimenté par un tribut annuel des cités-membres (dans un certain sens, le ministère des finances, contrôlé par le conseil).

A nouveau un pas en avant marquait la fédération béotienne. Le conseil fédéral était composé de 660 membres, envoyés en nombre égal par les onze districts dans lesquels les cités étaient réparties. Les districts avaient tous les mêmes droits et obligations, qu'ils répartissaient équitablement entre les cités (15). Le conseil était l'instance décisive de la fédération ; il exerçait tous les pouvoirs qui lui appartenaient. Les membres se partageaient en quatre sections qui se réunissaient à tour de rôle. Un décret adopté par les quatre sections avait force de loi dans toutes les cités. Nous retrouvons cette division en quatre sections (ou boulai) dans les conseils internes des cités. Sa signification n'est pas claire. Mais il est remarquable qu'au niveau fédéral les Béotiens créaient la même structure qu'au niveau des cités. Ils avaient compris probablement qu'il est impossible de créer une fédération dont les institutions gouvernementales diffèrent fondamentalement de celles des Etats composants.

---

(15) G. GLOTZ, *op. cit.*, p. 297.

La fédération béotienne avait son propre organe exécutif : les Béotarques. Ce collège collectif était élu par les boulai des cités composantes ; il y en avait un par district. Ils n'étaient responsables que devant le conseil fédéral. Les Béotarques formaient le gouvernement de la fédération. Pour tous leurs actes, ils devaient présenter un rapport au conseil fédéral (16).

Une haute cour était fondée pour toutes les questions judiciaires de la fédération. Les juges étaient pris en nombre égal dans les districts et en nombre proportionnel dans les cités.

La confédération chalcidique adopta cette structure. La fédération béotienne fut modifiée après un siècle environ : au lieu de 11 béotarques, leur nombre fut porté à 7 et leur pouvoir s'accrût.

La fédération achaïenne adopta la même structure, mais il y eut un certain progrès en ce qui concerne l'exécutif. Celui-ci n'était plus désigné par les conseils des cités composantes, mais par le conseil fédéral lui-même. Dans son sein, un conseil permanent était élu, chargé de l'exécution des décisions du conseil fédéral. Pour cette tâche, il recevait l'aide des fonctionnaires fédéraux. Le président du conseil permanent était le stratège, dont le rôle politique était important ; il possédait entre autres un droit de veto contre des projets qu'il jugeait contraires aux intérêts de la fédération. L'exécution de ces compétences fédérales n'a jamais conduit à une dictature parce que le conseil permanent était responsable de tous ses actes, y compris ceux de son président, devant le conseil fédéral. L'existence d'une cour suprême dans la fédération achaïenne demeure incertaine.

Dans le monde grec antique nous trouvons donc des institutions fédérales superposées. Le système bicaméral n'est pas encore inventé, mais il y a déjà un organe exécutif fédéral et une cour suprême.

On sait peu de choses des institutions de la ligue albaine et de la ligue septimontiale. Elles n'ont certainement pas eu une organisation très élaborée. Les Etrusques par contre avaient un législatif et un exécutif. Les 12 arrondissements avaient chacun une voix dans l'assemblée et décidaient à la majorité simple. La ligue avait ses propres fonctionnaires choisis parmi les lucumanes, une caste de prêtres. L'un d'eux était le président de l'assemblée. En général on peut dire que l'influence du monde latin antique sur l'évolution des institutions fédérales était pratiquement nulle (17).

Après un long intervalle, c'est au Saint Empire de la Nation Germanique que nous voyons renaître des institutions gouvernementales au-des-

(16) G. GLOTZ, *op. cit.*, p. 298.

(17) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 37.



sus de celles des membres. Depuis ses origines, le Saint Empire avait son « Reichstag », la diète, où se réunissaient les princes électeurs, les princes et seigneurs libres, et depuis le XIII<sup>e</sup> siècle, les villes impériales. En 1495, par un traité de paix perpétuel, le « Reichskammergericht » fut fondé afin d'assurer la paix interne et pour arbitrer aux conflits entre les membres. Son président était l'empereur et ses membres étaient nommés par les Etats membres du Saint-Empire. L'exécution des décisions de la diète, quoiqu'en apparence au niveau de l'Empire, se trouvait en fait chez les Etats. Le « Reichskammergericht » ne possédait aucun moyen de contrainte pour l'exécution de ses arrêts (18).

Le Saint-Empire avait une structure propre mais sans portée réelle ; ses institutions fonctionnaient plus ou moins dans le vide. Le qualifier de fédéral serait se tromper devant une façade institutionnelle (19).

La confédération helvétique s'était dotée d'un seul organe : la diète. Elle ressemblait beaucoup à une conférence d'ambassadeurs (20). Chaque canton en envoyait deux, chaque associé avait droit d'un délégué. La présidence de la diète était assurée par le « Vorort » c'est-à-dire un canton important (jusqu'en 1789, Zürich). L'exécution des décisions de la diète était confiée aux cantons. Une institution judiciaire au niveau confédéral était également absente.

L'évolution du principe de la superposition des institutions gouvernementales nous a montré jusqu'à maintenant, en grandes lignes, les mêmes organes : une assemblée composée par les délégués des Etats. Parfois, elle ressemble à une conférence diplomatique, parfois à un sénat fédéral primitif. L'exécution des décisions communes est confiée aux organes des Etats-membres. Une exécution fédérale et une cour suprême existent dans quelques cas mais leur efficacité n'est pas toujours grande.

Il n'y a que les institutions de la République des Provinces Unies à être du niveau de celles des fédérations béotienne et achaïenne. Pour la première fois dans l'histoire du fédéralisme, nous rencontrons un double législatif au niveau fédéral : les Etats Généraux et le Conseil d'Etat (art. 19 et 20 du traité d'Utrecht).

Les Etats Généraux étaient, du moins au début, l'organe prépondérant. Ils étaient composés par les délégués des provinces, qui recevaient un mandat impératif. Chaque province possédait une voix. Les décisions étaient prises à la majorité simple, sauf pour des questions de guerre et de paix, de l'entrée d'un nouveau membre, d'impôts et d'explication ou de changement de la constitution, où l'unanimité était requise. Si

(18) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 83.

(19) E. von PUTTKAMER, *op. cit.*, p. 6.

(20) LE FUR et POSENER, *op. cit.*, p. 156.

elle n'était pas atteinte, la minorité qui avait voté contre, ne s'opposait pas à l'exécution. Depuis 1593 les Etats Généraux se réunissaient en permanence à Den Haag. Leur présidence changeait chaque semaine par ordre alphabétique.

Le Conseil d'Etat était composé par les « stathouders » des provinces et par douze membres (souvent des juristes) nommés en proportion de la participation financière des provinces aux finances fédérales. Tous les membres du Conseil d'Etat devaient jurer qu'ils ne feraient jamais prévaloir les intérêts provinciaux à l'intérêt commun. Au début, le pouvoir du Conseil d'Etat était limité, mais après 1588, plusieurs compétences des Etats Généraux lui furent attribuées. Grâce à sa richesse, la Hollande jouait le rôle le plus important au Conseil d'Etat ; son « stathouder » était nommé le premier « stathouder » de toutes les provinces en 1747.

Quand, après 1588, les compétences de la politique extérieure et de la défense furent transférées au Conseil d'Etat, c'était le « stathouder » qui les recevait. En théorie un membre du conseil comme les autres, le « stathouder » de la Hollande est rapidement devenu le premier homme de la République.

L'exécutif était également bien développé. La République disposait d'un propre corps de fonctionnaires. Le plus influent était le Grand-Pensionnaire (« raadspensionaris ») qui était le chef de l'Administration. Il avait le droit d'assister aux réunions des Etats-Généraux avec une voix consultative. Une Cour Suprême était absente.

Les institutions gouvernementales de la République des Provinces Unies marquent donc un progrès vers la réalisation moderne de ce principe fédéral. Le législatif est composé d'un organe représentant les provinces et d'un autre représentant la République entière. L'exécutif était bien développé et puissant. L'expérience de la République a beaucoup influencé Hamilton, Jay et Madison.

### **Conclusion.**

Cette brève description nous montre que le fédéralisme est un trait important de l'évolution historique en Europe. Dès la Grèce antique, il y a des structures qui se basent sur des principes fédéraux. Ceux-ci se développent peu à peu, presque parallèlement, avec le développement de la Cité, de l'Empire, de la République. Les bases des Etats fédéraux, les principes essentiels du fédéralisme ont été développés pas à pas dans notre histoire ; ils forment une caractéristique importante et inhérente à notre civilisation. Une Europe fédérale serait la continuation d'une longue histoire.

**Summary.**

*It is sometimes assumed that federal States are a novelty introduced at the end of the 18th century in America. The word « federal » is indeed a recent invention but since antiquity political structures have existed in Europe having characteristics which may be qualified as federal or confederal.*

*Originally the only power given to the « supra-national institutions » was common defence, but later other powers were added such as external relations, money, federal taxation, direct applicability of federal decisions, common nationality. A bicameral parliament was not introduced until the United Provinces of the Netherlands, but a federal chamber and executif were in existence since the early greek federations. In some cases, there even was what may be called a supreme court.*

