



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

DB 73581

DN 200211/A

UNIVERSITÉ NANCY 2
FACULTÉ DE DROIT, SCIENCES ÉCONOMIQUES ET GESTION

THÈSE
en vue de l'obtention du grade de

DOCTEUR EN DROIT
(Doctorat Nouveau Régime, mention Droit Public)

présentée et soutenue publiquement le 28 septembre 2002
par

Virginie NOBLECOURT



**L'ÉTAT-NATION ET LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE
EN DROIT CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS**

Directeur de thèse : Monsieur Stéphane PIERRÉ-CAPS

MEMBRES DU JURY :

Monsieur Gérard CAHIN

Professeur de Droit Public à l'Université Rennes 1, Rapporteur

Monsieur Vlad CONSTANTINESCO

Professeur de Droit Public et de Science Politique à l'Université Robert Schuman - Strasbourg III,
Rapporteur

Monsieur Jean-Denis MOUTON

Professeur de Droit Public à l'Université Nancy 2, Président du jury

Monsieur Stéphane PIERRÉ-CAPS

Professeur de Droit Public à l'Université Nancy 2, Directeur de thèse

Monsieur Dominique RITLENG

Professeur de Droit Public à l'Université Nancy 2

CORPS ENSEIGNANT

DOYEN

M. Étienne CRIQUI

DOYENS HONORAIRES

MM. BENTZ, TALLON, GROSS, JACQUET

PROFESSEURS ÉMÉRITES

M. VITU André, Professeur de Droit Pénal
 M. GENDARME René, Professeur d'Économie Politique
 M. CHARPENTIER Jean, Professeur de Droit Public
 M. JACQUET Paul, Professeur de Droit Public
 M. COUDERT Jean, Professeur d'Histoire du Droit
 Mme GAY Marie-Thérèse, Professeur d'Histoire du Droit
 M. BORELLA François, Professeur de Droit Public
 M. BIHR Philippe, Professeur de Droit Privé
 M. WEBER Yves, Professeur de Droit Public

PROFESSEURS

MM.	GROSS Bernard	Professeur de Droit Privé
	GOUBEAUX Gilles	Professeur de Droit Privé
	RAY Jean-Claude	Professeur de Sciences Économiques
	SEUROT François	Professeur de Sciences Économiques
	DUGAS DE LA BOISSONNY Christian	Professeur d'Histoire du Droit
	SEUVIC Jean-François	Professeur de Droit Privé
	MOUTON Jean-Denis	Professeur de Droit Public
	BUZELAY Alain	Professeur de Sciences Économiques
	JACQUOT François	Professeur de Droit Privé
	ARNOULD Daniel	Professeur de Sciences Économiques
	CRIQUI Étienne	Professeur de Science Politique
Mme	MARAUD Catherine	Professeur de Droit Privé
MM.	BILLORET Jean-Louis	Professeur de Sciences Économiques
	PIERRÉ-CAPS Stéphane	Professeur de Droit Public
	PRUM André	Professeur de Droit Privé
	GOSSEREZ Christian	Professeur de Droit Public
	GARTNER Fabrice	Professeur de Droit Public
	RICHARD Hugues	Professeur d'Histoire du Droit
	ÉBOUÉ Chicot	Professeur de Sciences Économiques
	DEFFAINS Bruno	Professeur de Sciences Économiques
	MAZIAU Nicolas	Professeur de Droit Public
Mme	CLAUDEL Emmanuelle	Professeur de Droit Privé
MM.	DEREU Yves	Professeur de Droit Privé
	RITLENG Dominique	Professeur de Droit Public
	SAUSSIÉ Stéphane	Professeur de Sciences Économiques
	BIESMANS Francis	Professeur de Sciences Économiques
	GRY Yves	Professeur associé de Droit Public
	MAMPUYA Auguste	Professeur "invité" de Droit Public

MAÎTRES DE CONFÉRENCES

MM.	DUCROS Jean-Claude	Maître de Conférences de Droit Public
	BOURGAUX Claude	Maître de Conférences de Droit Privé
	BEAUFORT Jean-Louis	Maître de Conférences de Droit Privé
	PELLISSIER Dominique	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Mme	JAEGER Mireille	Maître de Conférences de Sciences Économiques
	CHARDIN France	Maître de Conférences de Droit Privé
MM.	GERMAIN Éric	Maître de Conférences de Droit Public
	LUISIN Bernard	Maître de Conférences de Droit Public
Mme	MANSUY Francine	Maître de Conférences de Droit Privé
MM.	VENANDET Guy	Maître de Conférences de Droit Privé
	LAMBERT Thierry	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme	TILLEMENT Geneviève	Maître de Conférences de Droit Privé
M.	HENRY Xavier	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme	GANZER Annette	Maître de Conférences de Droit Privé
MM.	OLIVIER Laurent	Maître de Conférences de Science Politique
	DIELLER Bernard	Maître de Conférences de Sciences Économiques
	GUIGOU Jean-Daniel	Maître de Conférences de Droit Privé
	GASSER Jean-Michel	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme	JACKELIOWITCH-LAVAL Éliane	Maître de Conférences de Sciences Économiques
M.	AIMAR Thierry	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Mmes	KUHN Nicole	Maître de Conférences de Droit Public
	DAVID-BALESTRIERO Véronique	Maître de Conférences de Droit Privé
	ETIENNOT Pascale	Maître de Conférences de Droit Privé
	DANTONEL-COR Nadine	Maître de Conférences de Droit Public
M.	ORY Jean-Noël	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Mlle	BARBIER Madeleine	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
M.	FOURMENT François	Maître de Conférences de Droit Privé
Mlle	BARBOU DES PLACES Ségolène	Maître de Conférences de Droit Public
M.	ANDOLFATTO Dominique	Maître de Conférences de Science Politique
Mme	DEFFAINS Nathalie	Maître de Conférences de Droit Public
	SIERPINSKY Batyah	Maître de Conférences de Droit Public
M.	MOINE André	Maître de Conférences de Droit Public
Mlle	LEBEL Christine	Maître de Conférences de Droit Privé
	LE GUELLAFF Florence	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
MM.	PY Bruno	Maître de Conférences de Droit Privé
	BERNI Daniel	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
	EVRARD Sébastien	Maître de Conférences d'Histoire du Droit
	FENOGLIO Philippe	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Mme	BOURREAU DUBOIS Cécile	Maître de Conférences de Sciences Économiques
Mlle	GARDIN Alexia	Maître de Conférences de Droit Privé
M.	KLOTGEN Paul	Maître de Conférences de Droit Privé
Mme	DEDAERLE Élodie	Maître de Conférences de Droit Public
MM.	BIEAU Alain	Maître de Conf. associé de Sciences Économiques
	BOURÉ Alain	Maître de Conférences associé de Droit Privé
	MACREZ Roland	Maître de Conférences associé de Droit Privé
	LUCAZEAU Gilles	Maître de Conférences associé de Droit Privé
	FERRY Frédéric	Maître de Conférences associé de Droit Privé

La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans la thèse, celles-ci devant être considérées comme propres à leur auteur.

ABRÉVIATIONS UTILISÉES

AFDC	Association Française de Droit Constitutionnel
AFDI	Association Française de Droit International
AFP	Association France Presse
AJDA	Actualité Juridique de Droit Administratif
AOCIE	Actes Officiels du Congrès International d'Études sur la CECA
art.	Article
AUE	Acte unique européen
BCE	Banque Centrale Européenne
Bull. CE (UE)	Bulletin des Communautés européennes (Union européenne)
C.C.	Conseil Constitutionnel
CDE	Cahier de Droit Européen
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du Charbon et de l'Acier
CEDH	Convention européenne des Droits de l'Homme
CEEA - Euratom	Communauté européenne de l'Énergie Atomique
CIG	Conférence intergouvernementale
CIJ	Cour internationale de justice
CJAI	Coopération en matière de Justice et Affaires intérieures
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CM	Conseil des ministres
COSAC	Conférence des Organes spécialisés dans les affaires communautaires
CPJI	Cour permanente de justice internationale
DF	Documentation Française
dir.	Sous la direction de
éd.	Éditeur
EEE	Espace économique européen
HA	Haute Autorité
JCP	Jurisclasseur Périodique
JDI	Journal de Droit International (Clunet)
JO(RF)	Journal Officiel (de la République Française)
JOCE	Journal Officiel (des Communautés européennes)
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

LM	Le Monde
LPA	Les Petites Affiches
OACI	Organisation de l'Aviation Civile Internationale
OECE	Organisation Européenne de Coopération Économique
ONU	Organisation des Nations-Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord
PE	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PECSD	Politique européenne commune de Sécurité et de Défense
PNFSP	Presses nationales de la Fondation de science politique
PPE	Parti populaire européen
PSE	Parti socialiste européen
PUF	Presses universitaires de France
PUN	Presses universitaires de Nancy
RAE	Revue des Affaires Européennes
RCADI	Recueil de Cours de l'Académie de Droit International
RDP	Revue de Droit Public
Rec.	Recueil des arrêts de la Cour de justice et des jugements du Tribunal de Première Instance des Communautés européennes
RFAP	Revue Française d'Administration Publique
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RFDC	Revue Française de Droit Constitutionnel
RFSP	Revue Française de Science Politique
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
RMC(UE)	Revue du Marché Commun (et de l'Union européenne)
RPP	Revue Politique et Parlementaire
RSDIE	Revue Suisse de Droit International et Européen
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RUDH	Revue Universelle des Droits de l'Homme
SFDI	Société Française pour le Droit International
SGCI	Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique européenne
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
TCE	Traité sur les Communautés européennes
TPI	Tribunal de Première Instance des Communautés européennes
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale

SOMMAIRE

PARTIE 1 - L'ACTUALITÉ DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

TITRE 1 - LA REDÉCOUVERTE DU CONCEPT DE SUPRANATIONALITÉ

CHAPITRE 1. Les conditions juridiques et politiques d'émergence de la supranationalité européenne

CHAPITRE 2. La convivance européenne supranationale au XXIème siècle

TITRE 2 - LA DIMENSION JURIDIQUE DE LA SUPRANATIONALITÉ COMMUNAUTAIRE

CHAPITRE 1. Les implications institutionnelles de la supranationalité sur l'ordre juridique communautaire

CHAPITRE 2. La supranationalité normative de la Communauté européenne

PARTIE 2 - LE CONFORTEMENT DE L'ÉTAT-NATION PAR LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

TITRE 1 - LE CONDITIONNEMENT SUPRANATIONAL DE L'ÉTAT-NATION

CHAPITRE 1. L'intégration constitutionnelle de la supranationalité européenne

CHAPITRE 2. De l'État communautaire ou de la puissance renouvelée de l'État-nation sous l'effet de la supranationalité européenne

TITRE 2 - LA CONSOLIDATION DE L'UNITÉ POLITIQUE DE L'ÉTAT PAR LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

CHAPITRE 1. L'individu au principe de la supranationalité

CHAPITRE 2. Identités nationales et supranationalité européenne : compatibilité et complémentarité

INTRODUCTION

L'apparition d'un monde bipolaire et les impératifs de reconstruction et de développement économique au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale accélèrent les tentatives d'unification de l'Europe occidentale. La déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 propose de promouvoir la paix par la création des États-Unis d'Europe¹. Il s'agit de rompre avec le cercle vicieux de l'interétatisme dans lequel sont enfermés les efforts d'unification tentés sur le plan politique avec le Conseil de l'Europe et sur le plan économique avec l'OECE².

Cependant, créer directement une fédération européenne paraît trop ambitieux. A l'inverse se contenter d'une organisation interétatique semble insuffisant ainsi que le montrent les expériences antérieures. La déclaration du 9 mai propose de créer un régime fondé sur des solidarités de fait préexistantes, destiné d'une part à s'élargir aux États désireux de s'associer à cette démarche fonctionnelle et d'autre part à étendre les domaines soumis à cette unification³. La CECA instituée par le traité du 18 avril 1951 constitue les "premières assises concrètes de cette Fédération européenne"⁴, même si celle-ci reste "partielle et imparfaite"⁵. Elle recherche une réconciliation franco-allemande immédiate par la mise en commun de l'exploitation et de la gestion de deux produits stratégiques. Le charbon et l'acier, essentiels à l'industrie militaire et au redressement du niveau de vie des populations des États membres, lient physiquement les États du Bénélux, la France et l'Allemagne en raison de la proximité de leurs sites de production.

Une autorité indépendante des États, bien qu'émanant d'eux, est créée pour gérer le Marché Commun. Cette Haute Autorité exerce les compétences nécessaires à la

¹ Jean-Marie LEBRETON, *Le pouvoir supranational dans les institutions européennes en 1971*, Bulletin SEDEIS, Futuribles, n° 806, supplément, 1961, p. 4. La formule "États-Unis d'Europe" est lancée dès 1848 par Émile de GIRARDIN dans "La Presse" du 14 août et par Carlo CATTANEO dans son Histoire de l'insurrection de Milan parue le 30 septembre 1848.

² Maurice LAGRANGE, *L'Europe institutionnelle, réflexions d'un témoin*, RMC, 1971, p. 217.

³ Le texte de la Déclaration du 9 mai 1950 est reproduit dans l'ouvrage de Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 5ème éd., 1995, pp. 14-16.

⁴ Conformément à ce que propose la Déclaration du 9 mai 1950, *référence précitée*, p. 15.

⁵ Nicola CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz et Sirey, 1964, p. 326.

réalisation des objectifs du traité. Afin de s'assurer que cet organe doté d'importants pouvoirs de décision ne dépasse pas ses attributions, les États complètent le dispositif institutionnel par la création d'une Cour de Justice et d'une Assemblée parlementaire. La première détient le pouvoir d'annuler les décisions illégales de l'organe supranational, la seconde composée des représentants des Parlements nationaux, peut, sur le modèle du contrôle démocratique de type parlementaire, décider de la censurer. Le caractère partiel de l'intégration et l'interdépendance évidente entre les problèmes spécifiques au Marché Commun et ceux relatifs à la politique économique générale restée de la compétence des États, rend indispensable la création du Conseil Spécial des Ministres. Composé des représentants des gouvernements des États membres, il donne son avis à la Haute Autorité avant qu'elle ne prenne sa décision. Il rend même un avis conforme lorsque celle-ci par ses effets ou son importance est de nature à dépasser le cadre du charbon et de l'acier⁶.

C'est cet ensemble institutionnel doté du pouvoir de lier les États et les personnes privées, physiques ou morales résidant sur le territoire de ceux-ci, par des décisions exprimant une volonté propre, qui est qualifié de supranational, pour la première fois dans un texte de droit positif, même si l'article 9 du traité CECA vise particulièrement l'autonomie de la Haute Autorité dans l'exercice de ses fonctions. Les Pères fondateurs essaient par ce vocabulaire "d'éviter une coloration fédérale prématurée"⁷ tout en assurant un choix de moyens adaptés à la finalité de l'idée européenne. La position juridique de l'État est directement influencée par les règles de l'entité supranationale. L'état de subordination dans lequel il se trouve, découle de l'analyse étymologique du terme "supranational"⁸. Un tel rapport de subordination peut très facilement mener à des conflits de volonté entre ces deux niveaux. La supranationalité conçue comme mode de prévention des conflits internationaux ne peut se maintenir dans une position hiérarchiquement supérieure à celle de ses membres que si elle est capable de résoudre les conflits qui les opposent, ce qui explique entre autres la présence de mécanismes juridictionnels en son sein.

⁶ Maurice LAGRANGE, *op. cit.*, p. 218. Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F, 1997, p. 19.

⁷ Paul REUTER, *Organisations européennes*, 1965, Paris, P.U.F, p. 31. "Aucun autre vocable ne saurait mieux" d'après Robert Schuman, "rendre l'idée nouvelle qu'il s'agit d'exprimer, en la distinguant de toutes les catégories traditionnellement admises". Robert SCHUMAN, *Préface* à l'ouvrage de Paul REUTER, *La CECA*, Paris, LGDJ, 1953, p. 7.

⁸ Le terme "supranational" est composé de deux éléments, le "*supra*" issu du préfixe latin et le "national". Son analyse étymologique lui donne le sens essentiel de "ce qui est au-dessus de la nation". Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse, Paris, 1985. Cette interprétation implique une position de l'organisation supranationale hiérarchiquement plus élevée que l'entité nationale et justifie pour Charles de Visscher et le Dictionnaire terminologique du Droit International que l'organisation dite supranationale exerce des pouvoirs directement sur les particuliers, les personnes physiques et morales. Charles de VISSCHER, *Théories et Réalités en droit international public*, 3ème éd., p. 288 note 1. Jules BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, Paris, Pédone, 1960, pp. 588-589.

Le terme "supranational" n'est pas nouveau en lui-même. D'autres organisations internationales antérieures à la CECA sont qualifiées de supranationales par la doctrine sans pour autant provoquer une levée de boucliers semblable à celle que l'usage de ce terme dans le cadre de la construction européenne suscite depuis 1951. Quelles sont les raisons qui ont fait de la supranationalité une notion passionnelle ?

La principale explication réside dans une différence de finalité profonde entre ces organisations et la construction européenne. Les premières ont concerné des secteurs restreints et techniques. Il s'agissait seulement de mettre en commun la gestion de certains intérêts et de prévoir des modes de gestion de ceux-ci, efficaces car indépendants des États. La forme juridique de l'organisation n'était pas destinée à évoluer⁹. Au contraire, la création dans le cadre de la construction européenne d'une organisation supranationale limitée à des domaines techniques au départ n'est que le premier pas d'un processus d'engrenage destiné à déboucher éventuellement sur un véritable État.

La nature supranationale de l'organisation n'est pas une finalité en elle-même. Elle constitue l'étape intermédiaire, le rouage déterminant à l'avènement de la future fédération européenne. C'est un commencement et non une fin¹⁰. Le système institutionnel et normatif qualifié de supranational doit être concrétisé dans la CECA de façon à favoriser le moment venu l'émergence de cet État fédéral. La plupart des propositions de définition du concept de supranationalité persistent, aujourd'hui encore, à se référer au système établi par le traité de 1951 et à sa finalité fédéraliste.

En choisissant de faire apparaître ce terme dans des textes tels que la déclaration Schuman et le traité du 18 avril 1951, l'intention est de souligner l'attribution à la Communauté de certains pouvoirs souverains, son indépendance à l'égard des gouvernements nationaux et l'irrévocabilité de cette indépendance et du transfert de compétence qui en est la source¹¹. L'imbrication d'intérêts créée par le système communautaire doit être telle qu'une fois devenu membre de la Communauté, l'État ne peut plus la quitter non seulement parce qu'il renonce lors de son adhésion au traité institutif à exercer son droit de retrait et aussi parce que matériellement, sa législation est trop étroitement liée à la réglementation européenne pour s'en séparer. L'approfondissement et l'élargissement de l'entreprise européenne repose sur un

⁹ Sont considérées comme supranationales par la doctrine, la Commission européenne du Danube, la Commission Internationale des Sucres, le Zollverein allemand institué en 1834, etc. (*infra*, chapitre 1er titre 1 partie 1).

¹⁰ Louis DELVAUX, *La notion de supranationalité dans le traité du 18 avril 1951 créant la CECA*, Actes Officiels du Congrès International d'Études (AOCIE) sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome II, p. 230.

¹¹ Nicola CATALANO, *op. cit.*, p. 17.

"processus dynamique d'intégration globale"¹² rendant définitive la participation d'un État à la construction européenne.

Les traités de Rome du 25 mars 1957 créant la CEE et la CEEA poursuivent le même idéal fédéral. Et cela, malgré l'échec de la Communauté Européenne de Défense et du projet de Statut de la Communauté Politique Européenne qui traduisent les réticences de certains États quant à l'émergence souhaitée d'une fédération. Leur refus de mentionner expressément dans le traité la nature supranationale des Communautés nouvellement créées¹³ reflète l'ambiguïté relative à la finalité fédérale ou confédérale de la construction européenne qui, désormais, va peser sur toute son évolution. C'est pourquoi, l'ensemble des traités relatifs aux Communautés de 1957 à 2001 comporte des éléments intergouvernementaux et supranationaux. Ils reflètent une logique paradoxale consistant à développer l'imbrication des liens entre les membres de la Communauté tout en les protégeant d'une intégration trop excessive par des mécanismes intergouvernementaux respectueux de leur souveraineté.

Se pose alors la question de l'avenir de la supranationalité. Si conformément à l'objectif que lui assigne les pères fondateurs, elle n'a d'autre objet que de préparer l'avènement d'un État fédéral européen, comment justifier son maintien si l'émergence de celui-ci paraît incertaine ?

L'imminence de l'ouverture de l'Union à l'Europe de l'Est relance le débat. Les commentateurs s'accordent à reconnaître que la réussite de son élargissement et la non dilution de son idéal fondateur ne dépendent pas seulement de la réforme de son appareil institutionnel, même si celle-ci est impérative. Sous peine de plonger l'Europe dans une vaste zone de libre-échange, l'élargissement doit aller de pair avec un approfondissement du système communautaire, c'est-à-dire principalement une amélioration du fonctionnement de ses institutions¹⁴. C'est également l'opinion des rapports qui servent de base aux travaux de la Conférence intergouvernementale

¹² Georges GORIELY, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome II, p. 362. Albert WEHRER, *Le principe supranational dans le traité instituant la CECA*, Mélanges Sfériadès, Athènes, Klissiounis, 1961, vol. 1, p. 42. Paul REUTER, *La formule des autorités spécialisées est-elle applicable à toute l'Europe ?*, Centre européen universitaire de Nancy, fascicule n° 2, 1953, p. 22.

¹³ Le traité de fusion des exécutifs du 8 avril 1965 fait disparaître le terme "supranational" de l'article 9 T. CECA, seul article dans lequel il apparaissait expressément.

¹⁴ Jacques VANDAMNE, *Avant-propos*, in Jacques VANDAMNE et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1995, p. 6. Voir également la *conclusion* du même auteur, p. 85. Jean-Victor SIOTIS, *Quelques réflexions sur la réforme de 1996*, Études à la mémoire du Professeur Jean Siotis, *Les multiples aspects des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 233. Robert TOULEMON, *Entre élargissement et approfondissement*, Futuribles, 1995, pp. 59-72. Maurice BOMMENSATH, *L'Europe au-delà de Maastricht et face à l'élargissement à l'Est*, RMC, 1995, n° 387, pp. 213-219. Jean-Jacques HALLAERT, *L'Union européenne face aux élargissements*, Politique étrangère, 1996, n° 1, pp. 165-178.

ouverte le 14 février 2000¹⁵. Les Européens attendent de l'Union qu'elle profite de l'opportunité que constituent ces débats pour clarifier son projet politique et affirmer une identité qui lui est propre¹⁶. L'échec du traité de Nice sur ce point, malgré de réels progrès constitués par l'introduction dans les traités des procédés destinés à éviter toute dilution de l'idéal européen, confirme les incertitudes pesant sur les finalités de l'Union. L'incapacité de celle-ci à définir son projet politique conduit à se demander si cette aboulie n'est pas elle-même provoquée par une crise identitaire que traverserait l'Union.

Conscients que tout nouveau progrès de celle-ci ne dépend pas seulement des États, mais aussi et surtout du soutien des Européens, les acteurs de la vie européenne multiplient, depuis le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, les appels en faveur d'un "débat fondateur" de l'Union, "de nature constitutionnelle"¹⁷ qui ne soit pas laissé aux seuls gouvernements¹⁸. Le président de la Commission, Romano Prodi, insiste sur le fait que "l'Europe n'est plus depuis longtemps une relation entre les seuls États, mais aussi entre les peuples". Après une première phase de débat public à laquelle participent les citoyens, le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 décide d'enclencher une "réflexion structurée" dans une convention associant Parlement européen, Parlements nationaux, Commission, gouvernements et société civile¹⁹ pour faire émerger "un projet cohérent et durable pour notre Union élargie"²⁰. Le temps est venu, selon certains, que l'Union se dote d'une Constitution européenne qui précise la répartition des compétences entre les échelons étatique et européen, et

¹⁵ RAPPORT DES TROIS SAGES, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Bruxelles, 18 octobre 1999, point 1. COMMISSION, Contribution à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, 26 janvier 2000, COM (2000) 34, Bulletin de l'Union, 2000, n° 1/2, pp. 2, 10 et 11. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, 1999, p. 26.

¹⁶ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 28.

¹⁷ L'ouverture par les Chefs d'État et de Gouvernement d'une réflexion de type constitutionnel qui doit aboutir d'ici 2004 à la convocation d'une nouvelle conférence chargée de faire des propositions concrètes, prouve pour Michel Barnier, commissaire européen chargé de la réforme institutionnelle, que le traité de Nice "n'est pas un projet". C'est un "outil" auquel manque "le souffle collectif". Michel BARNIER, *Le pragmatisme l'a emporté sur l'ambition*, Le Figaro, 12 décembre 2000, p. 3.

¹⁸ Nicole FONTAINE, *Ratifier Nice et vite inventer la nouvelle Europe*, LM, 21 février 2001, p. 16. Régis DEBRAY, *Des Européens et des européistes*, LM, 16 février 2001, p. 13. Laurent COHEN-TANUGI, *Europe : une ambition qui s'érode sans cesse*, LM, 17 janvier 2001, pp. 16-17. Jean-Louis BOURLANGES, *Nice, la plus grande défaite diplomatique française*, Le Figaro, 18 décembre 2000, p. 19 et *Il ne faut pas ratifier Nice*, LM, 13 décembre 2000, pp. 1 et 17. Michel BARNIER, *Le pragmatisme l'a emporté sur l'ambition*, Le Figaro, 12 décembre 2000, p. 3.

Anticipant un échec de la Conférence intergouvernementale, certains auteurs lancent leur appel avant que celle-ci soit parvenue à son terme. Daniel COHN-BENDIT, *Quo vadis Europa ?*, LM, 4 novembre 2000, p. 1. Alain DUHAMEL, *Quelle ambition française ?*, Le Point, 2 juin 2000, n° 1446, p. 19. Joschka FISCHER, *De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, LM, 15 mai 2000, p. 12.

¹⁹ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union européenne*, Annexe 1, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, pp. 5-7.

²⁰ Romano PRODI, *Discours annuel sur l'état de l'Union devant l'Assemblée plénière du PE*, 13 février 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid>.

affirme les valeurs dans lesquelles les Européens se reconnaissent²¹. Cette constitution implique, néanmoins, que soit préalablement clarifiée la nature juridique de l'Union. Est-elle fondatrice d'un État européen ou n'est-elle qu'un texte dit constitutionnel mais sans assise étatique ?

Certains lient la réponse à cette interrogation à l'avènement d'une "Fédération des États-nations"²². Lancé par Jacques Delors en 1996²³, cette expression permet de concilier, selon Jacques Chirac qui s'y rallie au Sommet franco-britannique de Cahors du 9 février 2001, l'approfondissement de l'intégration européenne et le respect des identités nationales²⁴. Si ses promoteurs reconnaissent dans l'ensemble que "l'intégration conduit à un système qui est déjà un certain fédéralisme"²⁵, ils constatent qu'il ne s'agit pas "d'une Fédération dans le sens traditionnel"²⁶. Cela revient à dire que cette expression est forgée sur une utilisation déformée de la terminologie juridique internationale. C'est là son point d'achoppement. Comme le souligne Vlad Constantinesco, quand une classification n'est plus apte à rendre compte d'un objet nouveau, alors cette classification est en cause. Au lieu de faire entrer de force les Communautés européennes dans les définitions ou catégories qui ne peuvent que les mutiler, il faut forger de nouvelles classifications qui tiendront compte de leur nature

²¹ Cette idée, lancée par des juristes, trouve un écho auprès du Chef de l'État et d'élus nationaux et européens de tous bords. Jacques Chirac, Discours prononcé devant le Reichstag le 27 juin 2000, *Pour une Constitution européenne*, LM, 28 juin 2000, p. 16. Le Président de la République relance cette idée dans un entretien publié le 5 février 2001 par les Dernières Nouvelles d'Alsace et dans son discours prononcé devant le Parlement européen le 6 mars 2002, Les Échos, 7 mars 2002, p. 3. Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, 28 mai 2001, in Hartmut MARHOLD, *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 2002, p. 420. Johannes RAU, *Réussir l'Europe : construire des ponts*, Politique étrangère, hiver 1999-2000, n° 4, p. 875 et *Une Constitution fédérale pour l'Europe ?*, LM, 4 novembre 1999, pp. 1 et 17. Nicole FONTAINE, *article précité*, p. 16. Jacques DELORS et Vaclav HAVEL, *La Grande Europe*, LM, 1er février 2001, p. 16. Alain LAMASSOURE, *C'est l'Europe qui a perdu ...*, Le Figaro, 18 janvier 2001, p. 19. Hugues MARTIN, *M. Bayrou, vous avez tort*, Le Figaro, 18 janvier 2001, p. 19. Enrique BARON, *Europe, vers l'étreinte finale*, LM, 12 septembre 2000, p. 21.

Dominique ROUSSEAU, *L'Europe demande une Constitution*, Libération, 4 avril 2000, p. 6. Et du même auteur, *Pour une Constitution européenne*, Le Débat, janvier - février 2000, p. 54. *Pas d'Europe sans Constitution*, LM, 18 janvier 1997, p. 17. Jean-Denis MOUTON, *Les mutations de la notion de Constitution et le droit international*, Civitas Europa, mars 2001, n° 6, p. 34. Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Problématique de la Constitution européenne*, Civitas Europa, septembre 2000, n° 5, p. 140. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 143. Et du même auteur, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour quelle Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 394. Vlad CONSTANTINESCO, *L'Union européenne : par le droit vers le politique ?*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, p. 185. Du même auteur, *L'espace constitutionnel européen*, Institut suisse de droit comparé, 1995, tome 28, p. 97. Biagio de GIOVANNI, *Pourquoi une Constitution européenne ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, p. 339. Jean-Victor LOUIS, *La Constitution de l'Union*, in Mario TELÒ (dir.), *op. cit.*, p. 331.

²² Jacques DELORS, *Jacques Delors critique la stratégie de l'élargissement de l'Union*, LM, 19 janvier 2000, p. 2. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 145.

²³ "États-nations, parce que, précise Jacques Delors, je n'ai jamais cru au dépérissement de la nation qui reste pour moi vitale et doit entretenir un sentiment d'appartenance et de citoyenneté active" et Fédération "parce que c'est le seul système qui permet à chaque citoyen de comprendre qui fait quoi et à qui il doit s'en prendre". Propos recueillis par Henri de BRESSON et Claire TRÉAN, LM, 24-25 mars 1996, p. 4.

²⁴ Henri de BRESSON, *A Cahors, Jacques Chirac se rallie à la fédération d'États-nations en Europe*, LM, 11-12 février 2001, p. 4.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Jacques DELORS et Vaclav HAVEL, *La Grande Europe*, LM, 1er février 2001, p. 16.

spécifique. Ainsi, pour Jean-Marc Ferry, l'Union à venir sera "une construction politique originale et fiable à la fois, qui ne consacre au niveau supranational ni une nation européenne, ni un État européen". Cette opinion est partagée par Philippe Schmitter qui démontre l'originalité de la forme politique de l'Europe et l'absurdité des tentatives de la soumettre aux modèles conventionnels d'États, même fédéral²⁷. "La force de la construction européenne est, selon Michel Barnier, de laisser de côté les réponses toutes faites, de ne pas enfermer le débat dans un mot ou une formule, pour partir du possible et agir efficacement"²⁸. Ce sont là autant d'éléments qui caractérisent la démarche supranationale, celle-ci évoluant au gré des fluctuations de l'entreprise européenne.

Fer de lance de l'intégration européenne pour certains, le supranational, dès 1951, incarne pour ses détracteurs le symbole d'une Europe construite contre les identités nationales, qui dépasse largement les formules intergouvernementales classiques. C'est pourquoi, certains estiment le concept inapte à rendre compte de la nature spécifique d'une Union fondée sur le respect de ces identités, les États les invoquant de plus en plus fréquemment depuis le traité de Maastricht plutôt que le concept de souveraineté proprement dit, pour justifier leur refus de procéder - le cas échéant - à des transferts de souveraineté supplémentaires. Ceux-là mêmes se prononcent en faveur de la généralisation de la méthode intergouvernementale, au grand dam de Romano Prodi et de Michel Barnier pour lesquels l'avenir de l'Union passe par le "renouveau communautaire"²⁹. Ayant fait ses preuves pendant les cinquante dernières années, cette voie propose, selon le commissaire européen, "l'honnête compromis des idéaux et des intérêts de chacun, avec l'ambition de garder le projet européen vivant et ouvert à tous"³⁰.

Malgré ces aléas, le concept de supranationalité est encore utilisé à l'heure actuelle pour qualifier l'intégration européenne, mais seulement d'une façon récurrente et diluée. Les auteurs lui donnent un sens vague, sans rapport avec les définitions très précises dont il a fait l'objet dans les années 1950 principalement. Ils se contentent d'y

²⁷ Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés*, Paris, LGDJ, 1974, p. 49. Jean-Marc FERRY, *Souveraineté et représentation*, in Mario TELÒ (dir.), *op. cit.*, p. 92. Philippe C. SCHMITTER, *Alternatives for the Future European Polity : Is Federalism the Only Answer ?*, même référence, pp. 349-361.

²⁸ Michel BARNIER, *La réforme d'aujourd'hui et l'Europe de demain*, LM, 10 octobre 2000, p. 20.

²⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 4. Romano PRODI, *Les fondements du Projet européen*, 22 mai 2002, même référence Internet, p. 2. Michel BARNIER, *Intervention* lors de la session plénière du Parlement européen, 15 mai 2002, même référence Internet, p. 3. Et du même auteur, *La réforme d'aujourd'hui* ..., *op. cit.*, p. 20. Laurent ZECCHINI, *Romano Prodi livre sa pensée de l'Europe*, LM, 4 octobre 2000, p. 5. Opinion partagée par Jean-Louis BOURLANGES, *article précité*, p. 19. Antonio LA PERGOLA, *Le patrimoine constitutionnel européen*, in Actes du séminaire Unidem, *Le patrimoine constitutionnel européen*, 22-23 novembre 1996, Commission européenne pour la démocratie par le droit, éditions du Conseil de l'Europe, 1997, p. 11.

³⁰ Michel BARNIER, *La réforme d'aujourd'hui* ..., *op. cit.*, p. 20.

voir une organisation chapeautant les États et capable, grâce au vote majoritaire, de décider malgré la présence d'une minorité hostile³¹. D'autres estimant le concept chargé d'un contenu politique trop explosif, lui préfèrent des termes plus neutres, comme "intégration" et "quasi-fédéral", mais auxquels ils attribuent un sens synonyme de supranationalité³². Et pourtant, il est indéniable que l'ordre juridique communautaire actuel répond aux critères dégagés par ces définitions.

La supranationalité est porteuse d'avenir en Europe parce que "les relations s'internationalisent chaque jour davantage, plus un État ni une Nation ne peut se prétendre parfaitement indépendant"³³. L'utilité pour les États de s'unir afin de mieux réaliser leurs intérêts individuels et les intérêts communs est encore plus importante depuis la dépréciation des buts originellement invoqués pour justifier la construction européenne. Si la paix et le redressement du niveau de vie des populations sont dans

³¹ Jacques MERTENS de WILMARS, *Les enseignements communautaires des jurisprudences nationales*, RTDE, 1970, p. 454. Du même auteur, *Réflexions sur le système d'articulation du droit communautaire et du droit des États membres*, Mélanges offerts à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, p. 407. E. CEREXHE, *La problématique juridique des phénomènes d'intégration*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 11 et 17. Henri SIMONET et Paul LELEUX, *L'avenir des institutions européennes*, Mélanges Fernand Dehousse précités, p. 155. Jean-Louis BURBAN, *Le Parlement européen : mythes et réalités*, 2ème partie, RMC, 1979, p. 82. Philippe de SCHOUTHEETE DE TERVAENT, *Séparation complète ou convergence des institutions ?*, Administration, 1982, pp. 91-92. Bernard LANGEHEINE et Ulrich WEINSTOCK, *L'Europe à deux vitesses : ni voie royale, ni fausse route*, RMC, 1984, pp. 246-247. Philippe LUTTON, *Les équilibres mouvants du système institutionnel de la CEE*, RFSP, 1985, pp. 26-28. Michel MELCHIOR, *Constitution et organisations internationales - le problème de la supranationalité*, in *Le nouveau droit constitutionnel*, Rapports belges du II^e congrès mondial de droit constitutionnel, Bruxelles, Bruylant, 1987, pp. 321-325. Charles LEBEN, *A propos de la nature juridique des Communautés européennes*, Droits, 1991, n° 14, p. 71. Astrid EPINEY, *La CJCE et l'Espace économique européen*, Revue suisse de droit international et de droit européen, 1992, p. 288 note 65. Philippe de SCHOUTHEETE, *Réflexions sur le Traité de Maastricht*, Annales de droit de Louvain, 1993, pp. 83, 88-90. Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Clefs Montchrestien, 1994, p. 11. Daniel VIGNES, *CE et UE, trinité des structures et unité des institutions établies par le traité de Maastricht*, Hommage au Professeur Eduardo Jimenez de Aréchaga, *Le droit international dans un monde en mutation*, éd. f. c. u. Montevideo, 1994, tome 2, p. 1344. Filippo Maria PANDOLFI, *L'Europe à la recherche de l'intégration possible*, Académie Internationale de Droit Constitutionnel, *Le devenir des États : souveraineté ? Intégration ?*, P.U. de Toulouse, 1995, p. 214. Henri OBERDORFF, *L'Union européenne, l'État-nation et les collectivités territoriales : l'exemple français*, in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 259. Joël RIDEAU, *Quinze États membres en quête d'Union*, in Joël RIDEAU et Sophia ANTIPOLIS (dir.), *Les États membres de l'Union européenne - Adaptations, mutations et résistances*, Paris, LGDJ, 1997, p. 3. Malcom RIFKIND, Discours du ministre des Affaires étrangères de la Grande-Bretagne à Paris, le 3 mars 1997, Documents d'actualité internationale, La documentation Française, 15 avril 1997, n° 8, pp. 298-301.

³² Par exemple : Paul-M. LEVY, *Sauver l'Europe*, Paris, Duculot, 1978, pp. 62, 63, 90. Jean-Pierre GOUZY, *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1978, p. 92. Pierre GERBET, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie Nationale Éditions, Coll. Notre Siècle, 1983, p. 404. Pieter VER LOREN VAN THEMAAT, *Quelques réflexions sur les méthodes d'intégration en Europe occidentale et en Europe orientale*, Mélanges Fernand Dehousse précités, pp. 95 et 97. Du même auteur, *Les défis de Maastricht*, RMC, 1991, p. 208. Mario PEDINI, *Un pragmatisme créatif*, RMC, 1987, pp. 347-348. Jean-Paul JACQUÉ et Joseph H. WEILER, *On the Road to European Union - A New Judicial Architecture : an Agenda for the Intergovernmental Conference*, Common Market Law Review, 1990, p. 202. Charles REICH, *Le développement de l'UE dans le cadre des conférences intergouvernementales*, RMC, 1991, p. 708. Laurent COHEN-TANUGI, *Les perspectives institutionnelles de l'Union européenne*, Politique Étrangère, 1993, p. 38.

³³ Fabienne BOUQUELLE et Anne-Isabelle PICARD, *La supranationalité en Europe*, Annales de droit de Louvain, 1992, n° 3-4, tome 42, p. 267.

les années 50, les motifs déterminants de la création des Communautés³⁴, l'évolution de la société internationale et particulièrement européenne des dernières années amoindrit leur importance. Sans les rendre caducs pour autant, elle fait apparaître d'autres impératifs contraignant les États à accroître le niveau d'intégration qui les lie les uns aux autres.

L'écroulement du rideau de fer et la fin de la guerre froide font disparaître la menace pour la paix que représentait le Bloc de l'Est. Cette disparition engendre un double effet sur la Communauté et sur les États eux-mêmes.

La première conséquence s'avère négative, d'une part parce qu'elle conduit certains membres de la Communauté à réclamer leur autonomie et d'autre part, parce qu'elle aboutit au réveil des revendications locales au sein de l'État. Ainsi que le souligne Edgar Morin, c'est la "pression extra-nationale du voisin-ennemi"³⁵ qui contraint à la cohésion interne, et ce, tant au niveau de l'Europe que de l'État. La crainte de l'ennemi extérieur forge un sentiment d'appartenance commune. Cette menace constitutive d'un ciment unificateur permet de dépasser les clivages culturels aux niveaux national et européen et de développer une cohésion interne propre à chaque État membre et à la Communauté elle-même.

La disparition de cette menace conduit certains membres de la Communauté à s'interroger sur l'utilité de construire l'Europe des États³⁶. Parallèlement à cette mise en cause, les États à composition hétérogène (et même ceux dont on dit qu'ils ont une composition homogène comme la France) se trouvent confrontés à des aspirations infranationales qui, jusqu'à présent, s'étaient abstenues de revendiquer quand la crainte réelle de l'ennemi imposait de faire front commun.

La disparition de la menace pour la paix réveille la contestation par les collectivités locales de l'identité nationale vis-à-vis de l'extérieur. Et surtout, les collectivités locales revendiquent d'être pleinement intégrées au processus de construction européenne. L'Europe, en soutenant le développement économique des régions³⁷, leur a donné le sentiment d'une existence institutionnelle qui dépasse le simple cadre national, d'où le risque à terme de l'émergence "d'un régionalisme européen aux frontières du national et

³⁴ Ces buts sont exprimés dans l'article 2 du traité CEE et dans l'article 1er alinéa 2 du traité CEEA.

³⁵ Edgar MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, p. 151. Louis CARTOU, *L'évolution des relations internationales, la supranationalité - mythe et réalité*, Mélanges Pierre Montané de la Rocque, Université des Sciences Sociales, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, vol. 2, p. 924. Jean-Louis GUIGOU, *État, nation, territoire : la recomposition*, Futuribles, septembre 1996, n° 212, pp. 21-27.

³⁶ Pour Régis Debray, le fait qu'il s'agisse pour la première fois, pour l'Union, d'une unité par consensus et non par conquête n'invalide pas sa raison d'être qui est d'être différente. Régis DEBRAY, *Des Européens et des européistes*, LM, 16 février 2001, p. 13.

³⁷ Jean-Pierre BALLIGAND (dir.), *Le développement régional en Europe : quelle stratégies de mobilisation et de coopération ?*, 2èmes Rencontres parlementaires sur l'Aménagement du territoire, M&M Conseil, 1999. Virginie NOBLECOURT, *Coopération régionale*, Pouvoirs Locaux, mars 2000, n° 44, p. 127.

du communautaire"³⁸. Même si "la souveraineté des États n'est pas encore mise en cause en tant que telle, [...] la reconnaissance de compétences autonomes infra-étatiques et sa conséquence au plan externe avec le développement des coopérations transfrontalières tend à réduire le pouvoir de l'État au regard des relations externes"³⁹. Faut-il alors construire une Europe des États ou une Europe des régions ? En accord avec Francine Webert, nous pensons que l'approfondissement de la dimension infra-étatique de la construction européenne est complémentaire de l'Europe des États. L'État, siège de l'exercice de la souveraineté nationale, implique le regroupement des collectivités territoriales en son sein. Dès lors, pour assurer pleinement son édification, l'Europe doit prendre en compte ces deux aspects de la réalité étatique. Elle participe elle aussi, et dans une certaine mesure seulement, au phénomène d'érosion de l'État-nation (comme le fait la mondialisation par exemple) en bousculant ce dernier à la fois par le haut en abordant la question de l'exercice de la souveraineté nationale et par le bas, en infiltrant le niveau infra-étatique⁴⁰. Dynamisé par le processus Maignon relatif à la Corse, se développe un mouvement qui réclame l'autonomisation des collectivités régionales, au nom du respect de leurs identités et de l'adaptation de l'organisation territoriale française à la concurrence interrégionale qui s'annonce dans l'Union. Se profile derrière cette revendication, la problématique de la transformation de la France en État fédéral, contraire au principe de l'indivisibilité de la République. Ce n'est pas l'opinion de Dominique Rousseau selon laquelle "une société est un ensemble en perpétuel mouvement qui ne peut se laisser immobiliser sur des principes conçus en et pour d'autres temps". "La disponibilité des principes juridiques s'évalue à l'épreuve d'une délibération juridiquement institutionnalisée. Sous ce rapport, les innovations contenues dans le projet Jospin sont le produit d'une procédure qui garantit leur validité. [...]. Elles ne tranchent pas la question de savoir si la France doit ou peut devenir un État fédéral. Elles construisent seulement un espace et une procédure permettant aux citoyens d'éprouver la validité de principes nouveaux par rapport aux anciens et de mettre ainsi du temps, celui nécessaire à la formation d'une volonté, pour

³⁸ Francine WEBERT, *La transformation vers le bas : en-deçà de l'État-nation, l'adaptation de l'État unitaire français*, in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du Séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Strasbourg, Édition du Conseil de l'Europe, 1998, p. 294. Pierre VELTZ, *Une organisation géoéconomique à niveaux multiples*, Politique Étrangère, 1997, n° 2, pp. 265-275 et particulièrement, pp. 273-275. Jean-Louis CLERGERIE, *L'Union européenne et les régions*, LPA, 17 janvier 1997, n° 8, pp. 4-8. Louis CHAUVEL, *Valeurs régionales et nationales en Europe*, Futuribles, 1995, n° 200, pp. 167-200.

³⁹ Olivier AUDÉOUD, *Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale*, Colloque de Nancy de la SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, p. 150 et particulièrement pp. 164-165 pour la France.

⁴⁰ Francine WEBERT, *article précité*, p. 19. Voir également la thèse de cet auteur relative à cette problématique : *Unité de l'État et diversité régionale en droit constitutionnel français*, 1997, Université de Nancy 2, 548 p.

le passage, s'ils en décident ainsi, d'une société à une autre"⁴¹. Jacques Lévy considère "le changement en cours comme un point d'inflexion dans la longue durée de l'histoire politique de la France, comme le germe d'une nouvelle architecture territoriale des pouvoirs fondée sur le principe d'un partage de souveraineté entre échelons structurellement égaux et contractuellement liés, comme l'ébauche d'un système où le pouvoir central n'achète plus l'allégeance en donnant des gages aux particularismes mais où, à toutes les échelles, on définit sous le regard de tous les contenus concrets de l'intérêt général et des solidarités nécessaires - comme l'acte I d'une république fédérale"⁴².

La fin de la guerre froide entraîne une deuxième conséquence, positive cette fois. La disparition du bloc de l'Est actualise le débat sur l'ouverture de l'Union aux pays d'Europe Centrale et Orientale nouvellement émancipés. La décision prise par le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 de fusionner les deux vagues d'adhésion officialisée lors du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 traduit une accélération des négociations⁴³. Outre Chypre et Malte auxquels est reconnu le statut de candidat depuis les Conseils de Luxembourg et de Cologne des 3 et 4 juin 1999⁴⁴, le Sommet d'Helsinki décide d'ouvrir ses négociations avec la Turquie. L'élaboration du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, conséquence directe de la guerre du Kosovo et le renforcement du partenariat de l'Union avec la Russie et l'Ukraine, grâce à l'adoption d'une stratégie commune en matière de politique étrangère et de sécurité commune, décidés au Conseil européen de Cologne ne sont probablement pas dénués de lien avec l'éventualité d'une vague d'adhésion supplémentaire dans quelques années.

Pour Louis Delvaux, les États au 20^{ème} siècle, matérialisent leur renoncement à l'idée abstraite de liberté au profit de l'idée de sécurité dans les domaines politique, économique et social par la création d'autorités supranationales. La raison qu'il donne à cette création bien que formulée en 1957 reste, selon nous, profondément actuelle. En effet, ces autorités "loin de nier, de détruire ou de dissoudre les caractères propres des nations coopérantes par un internationalisme anti-national, constituent en fait, pour ces nations mêmes, une sorte d'assurance et une prime de survie dans les conflits qui les mettent aux prises avec les grands blocs de la scène mondiale"⁴⁵, étant entendu - et en simplifiant à l'excès - que le bloc soviétique est remplacé aujourd'hui par le

⁴¹ Dominique ROUSSEAU, *Corse : une autre cohérence*, LM, 16 février 2001, p. 13.

⁴² Jacques LEVY, *République fédérale de France, Acte I*, Pouvoirs locaux, décembre 2000, n° 47, p. 112.

⁴³ CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI des 10 et 11 décembre 1999 *Conclusions de la présidence*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm, p. 2.

⁴⁴ CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE des 3 et 4 juin 1999, *Conclusions de la présidence*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_fr.htm, p. 11.

⁴⁵ Louis DELVAUX, *La notion de supranationalité dans le traité du 18 avril 1951 créant la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, tome II, 1957, pp. 238-239.

continent asiatique et que les concurrences économiques se sont substituées aux conflits redoutés pendant la guerre froide.

L'intégration des anciens satellites de l'URSS à la construction européenne pourrait être une garantie de la disparition des tensions inter-européennes continentales qui ont conduit certains États membres de la Communauté à rester très centralisés pour se protéger. L'affaiblissement de la cohésion interne dans le cadre étatique relevé précédemment aurait un effet positif sur la construction de l'Europe en rendant possible un relâchement de la communauté nationale au profit d'une communauté de destin supranationale⁴⁶.

Cet élargissement réactualise les mythes fondateurs de la construction européenne, que sont la pacification de l'Europe de l'Est (loin d'être évidente comme le prouve la permanence des conflits dans l'ex-Yougoslavie) et la volonté de redresser le niveau de vie des populations de ces États. Les insuffisances de l'Europe en ce domaine, malgré les avancées contenues dans le traité de Nice, traduisent clairement la nécessité d'approfondir la construction européenne afin de lui donner les moyens d'atteindre ces buts.

Ces bouleversements du paysage européen accentués par le phénomène de la mondialisation font apparaître une crise du politique qui traduit les carences de l'État. Ses fonctions fondamentales en matière de sécurité, de législation et même de solidarité sont perturbées. Ainsi, pour Philippe Moreau-Defarges, la préservation de la solidarité nationale par l'État, fondement de la légitimité politique, tend à se dégrader en enjeu dominé par l'impératif d'adaptation à la compétition internationale⁴⁷. Celui-ci est une conséquence de la mondialisation entendue comme "l'échange généralisé entre les différentes parties de la planète" et qui aboutit à faire de l'espace mondial "l'espace de transaction de l'humanité"⁴⁸. La mondialisation s'accompagne d'un double mouvement de globalisation économique et d'exacerbation de l'individualisme.

La globalisation souligne la distorsion entre le politique et l'économique. "L'organisation économique est en effet, dissociée, déconnectée du territoire sur lequel se trouve adossée la souveraineté nationale"⁴⁹. En d'autres termes, le politique paraît prisonnier de l'État-nation, de son enracinement territorial et de ses frontières tandis que le second se caractérise par sa mobilité et sa dimension multinationale.

⁴⁶ Edgar Morin, *op. cit.*, p. 171.

⁴⁷ Philippe MOREAU-DEFARGES, *La crise du politique et la tourmente de Maastricht*, Politique Étrangère, 1993, p. 102.

⁴⁸ Olivier DOLLFUS, *La mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 8.

⁴⁹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les figures constitutionnelles de l'État-nation*, in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle, actes précités*, p. 35.

L'État souverain, bousculé par les fluctuations internationales et confronté à la globalisation, tente de répondre à cette interdépendance générale⁵⁰ par une concertation indispensable avec ses pairs en matière économique, sociale et culturelle dans le cadre institutionnel communautaire et, au niveau interne, par une flexibilité accrue grâce à la déréglementation et à la privatisation⁵¹.

Mais ces adaptations sont parfois perçues comme des abdications d'un État qui renonce à son rôle normatif, qui brade le patrimoine national ou qui subordonne l'intérêt général aux caprices d'une organisation européenne dont beaucoup doutent encore qu'elle ait une conscience propre⁵². L'apparition de contraintes spécifiquement communautaires dont l'État doit tenir compte dans l'élaboration et la mise en oeuvre de sa politique sociale en est une illustration. Dorénavant, l'ouverture des frontières et les exigences d'équilibre afférentes à la mise en place de la monnaie unique confèrent à la rigueur une place prépondérante en ce domaine. En outre, la Communauté européenne constitue elle-même, par l'intermédiaire de son budget principalement, une zone de solidarité avec laquelle l'État doit compter.

Les solidarités transnationales, à la fois causes et résultats de ces bouleversements, affaiblissent les solidarités traditionnelles autour de l'État (notamment dans le domaine des relations internationales qui lui échappe partiellement). Elles rapprochent les hommes de différents pays sur des intérêts qui leur sont communs⁵³ et ce, d'autant plus facilement que se développe depuis la décennie 80, et plus encore depuis la disparition du bloc soviétique, un très fort courant individualiste, marqué par le "cocooning" ayant pour caractéristique le repli de l'individu sur son espace privé⁵⁴.

⁵⁰ Luc BERGERON, *La souveraineté et les organisations internationales*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN, Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Premiers entretiens du Centre Jacques Cartier, Limonest, 1987, p. 44.

⁵¹ Thierry de MONTBRIAL, *Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie*, Politique Étrangère, 1998, n° 3, pp. 549-566. Dani RODRIK, *Le débat sur la mondialisation : leçons du passé*, Politique Étrangère, 1998, n° 3, pp. 567-586. Richard HIGGOTT, *Mondialisation et gouvernance : l'émergence du niveau régional*, Politique Étrangère, 1997, n° 2, pp. 277-292. Serge SUR, *L'État entre l'éclatement et la mondialisation*, Revue belge de droit international, 1997, n° 1, pp. 5-20. Mohamed SALAH MOHAMED MAHMOUD, *Mondialisation et souveraineté de l'État*, Journal du droit international, 1996, tome 123, pp. 611-662.

⁵² Robert PICHT, *Introduction*, in Jacques VANDAMNE et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1995, p. 173.

⁵³ Louis CARTOU, *article précité*, p. 924.

⁵⁴ La "révolution individualiste" est, d'après Bernard Cazes, un vaste changement silencieux intervenu dans les moeurs et, qui s'est traduit par une énorme dévalorisation de tout ce qui est institutionnel et par la promotion de la valeur d'épanouissement du moi. L'État en tant qu'institution n'a pu manquer, selon lui, d'être affecté par la montée de l'individualisme. Cependant, il y a une différence, d'après Étienne Schweisguth, entre l'individualisme particulariste (le "chacun pour soi") et l'individualisme universaliste (ego reconnaissant le bien-fondé des valeurs collectives).

Bernard CAZES, *Incertitudes politiques et militaires*, in Secrétariat Général de la Défense Nationale (dir.), *L'État-nation et son avenir*, Paris, La documentation Française, 1995, p. 18. Étienne SCHWEISGUTH, *La montée des valeurs individualistes*, Futuribles, 1995, pp. 131-160. Jean-Pierre QUENEUDEC, *Conclusion* du colloque organisé par la SFDI à Nancy, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 308-309.

C'est donc à "un affaiblissement généralisé de l'État que semblent concourir les grandes mutations contemporaines"⁵⁵. Il se traduit, d'après Dominique Rousseau, par la "décomposition"⁵⁶ de ses éléments politique, organique et matériel. La souveraineté, élément politique qui signifie indépendance de la nation, non soumission à une autorité extérieure est mise en échec par des réseaux transnationaux économiques et culturels imposant leurs lois et leurs images aux États sans qu'ils puissent s'y opposer. L'élément matériel qu'est le territoire et qui implique le monopole de la compétence de l'État sur un espace géographique, est mis à mal par l'économie qui se développe selon une logique d'espace ignorant le territoire de l'État-nation. Enfin, l'institutionnalisation du pouvoir (légitimée par les citoyens qui l'estiment nécessaire à la garantie du contrat social), élément organique, est affaiblie lorsque le peuple perçoit l'incapacité de l'État à imposer son ordre sur son territoire⁵⁷.

De fait, l'intégration communautaire est "l'expression d'une réponse organisée"⁵⁸ à la vulnérabilité de l'État. La construction européenne, à l'inverse des États, tire avantage de la mondialisation en ce que celle-ci constitue une dynamique à l'origine de transferts étatiques accroissant les compétences communautaires en matière institutionnelle et normative⁵⁹. Mais les mutations de l'État-nation ne tiennent pas uniquement dans ces "réaménagements de type fonctionnel. L'originalité réside dans le fait que ces phénomènes mondiaux ont provoqué la formation d'une entité politique qui apparaît aujourd'hui susceptible de rivaliser avec le monopole étatique"⁶⁰.

Cette "expérience de reconstruction d'une structure de pouvoir" comme la qualifie Jean Charpentier, adaptée à une classification des intérêts publics, présente le paradoxe selon lui, "d'être menée librement par des États souverains et égaux, c'est-à-dire juxtaposés et de tendre vers leur insertion dans un ensemble hiérarchisé dans lequel ils risquent de perdre leurs prérogatives traditionnelles"⁶¹. Au contraire, pour Alberto Perez-Calvò, même si l'État perd une partie de sa liberté en entrant dans la Communauté, il gagne en efficacité en renonçant à exercer lui-même certaines

⁵⁵ Jean CHARPENTIER, *Le phénomène étatique vu à travers les mutations politiques contemporaines*, Colloque de Nancy de la SFDI, Paris, Pédone, 1994, p. 12.

⁵⁶ Dominique ROUSSEAU, *Pas d'Europe sans Constitution*, LM, 18 janvier 1997, p. 17.

⁵⁷ Dominique ROUSSEAU, *article précité*, p. 17. L'affaiblissement du lien social est également constaté par Louis Cartou selon lequel l'Histoire montre que ce lien n'est pas invulnérable, lien qu'il définit de la manière suivante : "c'est la volonté des hommes qui composent une collectivité de vivre ensemble, d'accepter les charges qui en découlent et vont parfois jusqu'au sacrifice total. C'est aussi la confiance des hommes dans les institutions et les gouvernants. C'est le respect spontané des institutions sans lequel la contrainte devient nécessaire". Louis CARTOU, *op. cit.*, p. 924.

⁵⁸ Jacques DELORS, *De nouveaux champs d'action*, Administration, 1990, p. 84.

⁵⁹ Frédérique SACHWALD, *La mondialisation comme facteur d'intégration régionale*, Politique Étrangère, 1997, n° 2, pp. 257-263.

⁶⁰ Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle, actes précités*, p. 157.

⁶¹ Jean CHARPENTIER, *op. cit.*, p. 31.

compétences qu'il n'est plus en mesure d'assumer. Quelques-uns des objectifs assignés à la Communauté coïncident avec ceux qui sont à la base de la naissance de l'État moderne aux 15^{ème} et 16^{ème} siècles, à savoir la paix, l'espace économique commun et un droit commun à cet espace. S'y trouvent également des objectifs sociaux qui se sont incorporés à l'État au fur et à mesure de sa démocratisation et qui, en rapport avec le progrès économique et social des peuples, sont des manifestations des besoins spécifiques de nos jours quand, en Europe, l'État est social⁶². Se justifie alors cette conclusion selon laquelle l'Union européenne "se présente à la fois comme organisation participant elle-même à l'érosion de l'État-nation et comme forme d'organisation politique susceptible de compenser celui-ci"⁶³.

La comparaison proposée par Jean-Luc Chabot prend ici tout son sens. L'Europe est à l'échelon supra-étatique dans une position semblable à celle des collectivités locales à l'échelon infra-étatique. Elle représente la mise en commun de compétences antérieurement nationales pour des raisons d'efficacité d'échelle, comme cela se réalise au niveau local. L'État-nation apprend à déléguer des compétences, non pour disparaître, mais au contraire, pour mieux s'adapter à la dimension continentale de ses rivaux à l'échelle planétaire. L'instance étatique reste nationale, mais elle s'entoure "d'une double périphérie interne et externe de pouvoirs politiques qu'elle contrôle. Collectivité locales et Communautés se superposent à l'État national, mais de manière subsidiaire, pour le gouvernement (au sens large du terme) de territoires et de populations identiques"⁶⁴.

L'Europe est donc "un instrument permettant de réaliser ce que les États-nations ne peuvent plus faire"⁶⁵. Sans considérer que "la construction européenne sonne le glas de l'État-nation"⁶⁶, nous pensons que celui-ci n'est plus le cadre systématiquement le plus adéquat de réalisation du bien commun. La Communauté est mieux armée que l'État ne l'est aujourd'hui pour satisfaire les besoins exprimés par les individus vivant sur son territoire et que l'évolution de la société à l'échelle mondiale a internationalisés. Si la satisfaction de leurs attentes et la poursuite de leur bien-être est réellement devenu le but déterminant de l'entreprise européenne, alors nous pouvons considérer qu'elle constitue, à côté de l'État, une nouvelle forme d'organisation politique.

⁶² Alberto PEREZ-CALVO, *L'avenir de l'État au sein de l'Union européenne*, in Olivier AUDÉOUD, Jean-Denis MOUTON et Stéphane PIERRÉ-CAPS (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, colloque organisé par le C.E.U. de Nancy, Nancy, P.U.N., 1997, p. 198.

⁶³ Jean-Denis MOUTON, *op. cit.*, p. 157.

⁶⁴ Jean-Luc CHABOT, *Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire*, RTDE, 1984, p. 100.

⁶⁵ *Déclaration de Malmö du Congrès du Parti des socialistes européens* le 6 juin 1997, La documentation Française, Documents d'actualité internationale, 15 juillet 1997, n° 14, p. 501.

⁶⁶ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les figures constitutionnelles de l'État-nation*, *op. cit.*, p. 35.

La difficulté pour les catégories traditionnelles de rendre compte, aujourd'hui encore, de la nature juridique de l'Union confère à la supranationalité une dimension nouvelle qui reflète l'originalité du processus européen et qui prouve sa prégnante actualité. La supranationalité apparaît comme une forme inédite d'organisation politique destinée, par une nouvelle répartition des pouvoirs entre elle et ses États membres, à atteindre le bien commun de ses ressortissants (partie 1).

Pourquoi ne voir dans la supranationalité qu'un "phénomène de transcendance de l'État"⁶⁷ opposant l'Europe supranationale à l'Europe des patries ? Rien ne s'oppose à ce que nous détachions le concept de la finalité fédérale qui lui est attachée et à ce que nous l'analysions comme un modèle nouveau d'organisation des pouvoirs entre les États et la Communauté, fondé sur une forte intégration entre les États et le respect de leurs identités nationales. Détachée de toute finalité fédérale, elle constitue au seuil du 21^{ème} siècle, l'armature d'une nouvelle construction juridique⁶⁸. Surgissent inévitablement des questions relatives à son impact sur la souveraineté des États et à la nature évolutive de cette organisation.

Ses rapports avec l'État-nation conduisent à s'interroger sur l'organisation de celui-ci et sur l'indissolubilité du lien existant entre la nation et l'État dont en France du moins, ce dernier est la personnification.

Archétype de l'État-nation, la France repose sur l'exacte adéquation de la nation à l'État, dont l'État unitaire constitue l'expression la plus achevée. Le lien existant entre l'État et la Nation est matérialisé par une interprétation pluraliste de l'unité de l'État. Cette approche permet à la France de s'adapter aux effets de la construction supranationale sur sa souveraineté. La nation forme une unité sociologique et juridique, exprimée dans l'unité politique. Condition première de la réalisation de l'État-nation, l'unité politique est l'élément fondamental en ce qu'il implique "l'unité de source générale de droit, c'est-à-dire l'unité de source de souveraineté"⁶⁹. Elle suppose que l'État monopolise le pouvoir sur une circonscription territoriale bien déterminée⁷⁰. Une volonté politique unique s'impose à tous les citoyens et les soumet aux mêmes lois dans tous les domaines⁷¹. L'unité politique se matérialise au niveau de l'organisation

⁶⁷ Paul SABOURIN, *L'État-nation face aux Europes*, Paris, P.U.F, 1994, p. 119.

⁶⁸ Selon Guy Isaac, la Communauté européenne est "un pouvoir public commun" c'est-à-dire "une forme d'organisation de la société politique" laquelle, bien que radicalement différente d'un État, n'en possède pas moins certains pouvoirs lui permettant de régler directement la vie des hommes en société. Cela rejoint ce qu'écrit Jean Monnet dans ses Mémoires : "la Communauté que nous avons créée n'a pas sa fin en elle-même, elle n'est qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain".

Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 5^è éd., 1996, p. 316. Jean MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 617.

⁶⁹ Norbert ROULAND, Stéphane PIERRÉ-CAPS, Jacques POUMARÈDE, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, P.U.F., 1996, p. 311.

⁷⁰ Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'Etat-nation, op. cit.*, p. 155.

⁷¹ Paul SABOURIN, *ouvrage précité*, Paris, P.U.F., 1994, p. 107.

de l'ordre juridique étatique par les unités institutionnelle et normative⁷². Celles-ci exigent l'unité du droit applicable sur l'ensemble du territoire de la République, c'est-à-dire l'unité d'inspiration, d'édition et d'application des normes produites par les organes qui exercent le pouvoir au nom du peuple souverain. La structure institutionnelle à l'origine de cette unité normative ne peut être constituée que d'un seul Parlement chargé de l'élaboration de la loi expression de la volonté générale, d'un seul exécutif chargé de l'appliquer et d'un seul pouvoir judiciaire rendant la justice au nom du peuple souverain⁷³. La forme unitaire de l'État exige que l'unité des organes et des normes qui exercent la souveraineté au nom du peuple français s'accompagne d'une centralisation du régime institutionnel et normatif afférent à l'exercice du pouvoir politique dans l'État⁷⁴.

Conçue pour en pallier les carences, la supranationalité ne se fonde pas exclusivement sur l'État, mais aussi et surtout sur l'individu. Elle suppose une approche renouvelée des rapports de l'individu à la société politique, de l'individu à la nation et de la nation à l'organisation politique. Elle permet, contrairement aux apparences, de limiter la tendance moderne à la dissociation du lien entre l'État et la nation. Elle produit les conditions favorables à la consolidation de l'État-nation en confortant l'État dans son rôle et en respectant le lien existant entre les individus et la nation (partie 2).

⁷² Norbert. ROULAND, Stéphane PIERRÉ-CAPS et Jacques POUMARÈDE, *manuel précité*, p. 311.

⁷³ Norbert. ROULAND, Stéphane PIERRÉ-CAPS et Jacques POUMARÈDE, *op. cit.*, pp. 308, 311, 312 et 320.

⁷⁴ Francine WEBERT, *article précité*, p. 20.

PARTIE 1 - L'ACTUALITÉ DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

Un point commun unit les partisans et les détracteurs de la construction européenne. Quelle que soit la nature juridique de celle-ci, il est inconcevable qu'elle ne produise aucun impact sur l'État membre. Pour les opposants au concept de supranationalité, celui-ci est synonyme de disparition de l'État. Pour les plus modérés, le supranational aboutit nécessairement à une érosion de l'État, plus ou moins substantielle selon le niveau d'intégration atteint par la démarche communautaire. C'est ici que l'interprétation pluraliste de l'unité de l'État révèle son intérêt pour un pays comme la France en ce qu'elle lui permet de relativiser les effets juridiques, tant institutionnels que normatifs, qui résultent de son appartenance européenne.

Analyser la mise en cause de l'État qu'engendrent l'existence et le fonctionnement de l'ordre juridique supranational européen suppose que soit préalablement appréciée l'actualité de ce concept tant du point de vue de son intérêt théorique (titre 1) que de sa présence concrète dans les structures de l'Union et de la Communauté européennes (titre 2).

TITRE 1 - LA REDÉCOUVERTE DU CONCEPT DE SUPRANATIONALITÉ

Le concept de supranationalité, présent dès le 19^{ème} siècle dans les structures de certaines organisations internationales, connaît un renouveau avec la construction européenne.

Choisi afin de symboliser l'originalité de celle-ci par rapport aux modèles classiques de structuration de la société internationale, la question se pose pour la doctrine de savoir s'il se décline uniquement en termes juridiques. Qu'ils soient favorables ou, au contraire, qu'ils dénie toute existence à ce concept, les penseurs de l'Europe s'efforcent depuis un demi siècle de dégager les conditions juridiques et politiques nécessaires à l'émergence d'une organisation susceptible d'être qualifiée de supranationale (chapitre 1).

Profondément dynamique dans son essence, le concept évolue au gré des fluctuations qui caractérisent l'entreprise européenne. Il serait très réducteur de ne le concevoir que comme un principe juridique. Le concept de supranationalité recouvre au 21^{ème} siècle une dimension à la fois politique et sociologique révélatrice de la volonté de vivre ensemble qui se forge en Europe. Il matérialise en quelque sorte la "convivance" européenne en constant développement et participe de l'affirmation par l'Union d'une identité qui lui est propre. Notion riche et complexe, la supranationalité apparaît intimement liée à la définition du projet politique européen ainsi qu'à l'*affectio societatis* que les Européens lui témoignent (chapitre 2).

CHAPITRE 1. LES CONDITIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES D'ÉMERGENCE DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

Les nombreuses tentatives de définition dont fait l'objet le concept de supranationalité, aujourd'hui encore, reposent généralement sur le système établi par le traité du 18 avril 1951 instituant la CECA et sur la finalité fédéraliste qui lui est attachée. La reconnaissance, dans un acte international, de la nature supranationale de la Haute Autorité - nature élargie par la doctrine à la Communauté toute entière - est fondamentale en ce qu'elle constitue le point de départ de l'ensemble des réflexions sur ce sujet.

"Si les Communautés européennes tendent à se définir par ce qu'elles sont, elles ne sont profondément que par ce qu'elles désirent être"¹. Autrement dit, les tentatives doctrinales de définition de la supranationalité, concept politique traduisant une certaine idée de l'intégration européenne² sont très pragmatiques. Elles s'inspirent de la réalité des traités.

La finalité fédérale dévolue à la construction européenne en 1951 joue un rôle déterminant dans les tentatives de définition de la supranationalité, qu'il s'agisse d'analyses en niant l'existence (Section 1) ou au contraire de celles en faisant un concept *sui generis* (Section 2)³.

SECTION 1 - LA NÉGATION DOCTRINALE DE L'EXISTENCE D'ORGANISATIONS SUPRANATIONALES

Le rejet doctrinal de la supranationalité se fonde sur deux approches du concept. La première rejette la supranationalité pour absence d'originalité de la

¹ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, p. 42.

² Eugène SCHAUS, *Intervention orale*, Actes Officiels du Congrès International d'Études (AOCIE) sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, p. 394.

³ Dans la mesure où l'objet de ce chapitre est de présenter les multiples positions doctrinales relatives au concept de supranationalité, nous avons choisi de faire principalement état des discussions afférentes à la première communauté supranationale européenne, c'est-à-dire la CECA. Néanmoins, il nous est arrivé de faire référence à la CEE et à la CEEA lorsque cela nous a paru fondé.

situation qu'elle prétend incarner (I). Pour la seconde, les analogies entre la CECA et les modèles classiques de structuration de la société internationale sont telles qu'elles ne justifient pas l'emploi d'un terme nouveau dans la terminologie juridique (II).

I - Le rejet du concept fondé sur l'absence de nouveauté du phénomène supranational

Cette partie de la doctrine fonde la nature supranationale d'une organisation sur la nouveauté de la situation que ce concept prétend incarner. Toute ressemblance avec une organisation antérieure présentant les mêmes caractéristiques et qualifiée d'internationale la conduit à nier cette nature supranationale (B). L'étude de l'ensemble des positions doctrinales révèle que le concept de supranationalité est dans son idée antérieur à la CECA et que celle-ci puise ses principes de fonctionnement dans des organisations plus anciennes (A).

A/ Les antécédents doctrinaux et historiques du concept de supranationalité

La doctrine des années 1950 à nos jours pour laquelle le supranational est apte à qualifier la nature juridique d'une organisation créée par les États, considère dans son ensemble que le traité instituant la CECA est le premier texte de droit positif qui exprime concrètement une théorie juridique de la supranationalité.

Le terme apparaît au cours du 19^{ème} siècle dans plusieurs textes politiques ou philosophiques écrits par des auteurs allemands pour la plupart. Si certains, à l'image de Friedrich Nietzsche, lui donnent une portée européenne, d'autres comme le français Henri-Léon Follin, aspirent à l'avènement d'une "République Universelle de la Supranation"⁴. Dans tous les cas, ces textes expriment des prises de position individuelles et isolées. Néanmoins, ces auteurs ont en commun de situer l'ordre nouveau que ce concept incarne au-dessus des nations et de le fonder sur l'essence supérieure du droit des gens⁵.

⁴ Henri-Léon FOLLIN, *Les conditions d'un mouvement individualiste et supranational*, Paris, éd. Liber, 1922, p. 39.

⁵ Pour une synthèse de la pensée allemande du 19^{ème} et du début du 20^{ème} siècles sur le concept de supranationalité, se reporter à la thèse de doctorat de Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Genève, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, pp. 12-13 ainsi qu'à celle de Wolfram HERTEL, *Supranationalität als Verfassungsprinzip - Normativität und Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts*, Berlin, Maison Duncker & Humblot, 1999, 282 p.

Si le traité de Paris n'est pas le premier texte dans lequel cette notion apparaît, c'est dans cet acte interétatique que ce terme recouvre pour la première fois une réalité juridique et politique organisée.

La supranationalité n'exprime avant 1950 qu'une philosophie, un principe abstrait sur lequel pèsent de nombreuses incertitudes quant à la nature juridique ou politique de son contenu. L'idée est que ce principe existe non pas en vertu d'un modèle déterminé, mais par lui-même, par le sens que la doctrine dégage de l'analyse du terme supranational. La supranationalité acquiert à partir des années 1950 une dimension nouvelle destinée à rendre compte de son originalité par rapport aux modèles classiques d'organisation de la société internationale.

La relance du mouvement européen à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale dans le cadre de comités organisés, permet l'élaboration de textes politiques reflétant pour la première fois une prise de position collective sur le concept de supranationalité.

La résolution votée en 1948 à l'occasion des travaux du Congrès de l'Europe réuni à La Haye entame ce processus. Ce texte résulte d'une proposition faite par le délégué français, Alexandre Marc, chef de file de la tendance fédéraliste⁶. L'essence de sa proposition réside dans l'idée qu'il se fait de la communauté internationale. Selon lui, celle-ci restera platonique tant qu'elle n'aura pas les moyens de se forger une unité. Ses membres ne se sentiront unis les uns aux autres que le jour où cette communauté disposera des moyens institutionnels et matériels d'exercer ses droits⁷. Il faut éliminer toutes les influences contraires à l'esprit de communauté. Et c'est dans l'instauration d'une institution de nature supranationale, protectrice des droits de la communauté qu'Alexandre Marc pense trouver la solution.

La résolution votée en séance plénière de la Commission Culturelle, le 9 mai 1948, propose que la garantie de ces droits soit assurée par une institution supranationale exerçant un contrôle judiciaire. Par conséquent, "le Congrès de l'Europe estime que la Fédération Européenne implique l'existence d'une Cour Suprême, instance supérieure aux États à laquelle puissent en appeler les personnes et les collectivités"⁸.

⁶ C'est Alexandre Marc qui réclame la tenue du Congrès de La Haye sous le nom d'états-généraux. Avec Denis de Rougemont, il s'oppose à la conception de l'Europe prônée par Winston Churchill. Disparu le 22 février 2000, le journal *Le Monde* lui consacre une courte bibliographie. Bernard VOYENNE, *Alexandre Marc, un pionnier du fédéralisme européen*, *Le Monde*, 4 mars 2000, p. 22.

⁷ CONGRÈS DE L'EUROPE, La Haye, mai 1948, *Verbatim reports*, Vol. IV, Commission Culturelle, p. 48. C'est dans le Congrès de La Haye que le Conseil de l'Europe, dont le statut est signé le 5 mai 1949, trouve ses origines. Isabelle LE MOULEC-DESCHAMPS, *Dans les coulisses du Congrès de La Haye (7-10 mai 1948)*, *L'Europe en formation*, été 1993, n° 313, pp. 73-92.

⁸ CONGRÈS DE L'EUROPE, *op. cit.*, p. 62.

La protection des droits ne peut être garantie que si les pressions politiques, économiques ou culturelles susceptibles d'entraver la liberté d'action de la Cour suprême, sont écartées⁹.

Autrement dit, l'essence de la supranationalité réside dans l'indépendance de l'organe à l'égard des États et du plan national duquel elle émane. Cette autonomie est garantie par la supériorité de la Cour sur les États. Malheureusement, la Commission ne propose aucun instrument juridique permettant de rendre effective cette supériorité.

Le terme supranational apparaît ensuite expressément dans la proposition du gouvernement français de fusionner les productions et la gestion du charbon et de l'acier. La Déclaration du 9 mai 1950 (précédemment évoquée dans l'Introduction générale) est complétée par le ministre des Affaires étrangères Robert Schuman, devant l'Assemblée nationale le 25 mai 1950. Il propose de "créer, au-delà des souverainetés nationales, une autorité supranationale, une autorité commune aux pays participants, une autorité qui soit l'expression de la solidarité entre ces pays et entre les mains de laquelle ils réalisent la fusion partielle de leurs souverainetés nationales.

Les États signataires se dessaisiront de leurs pouvoirs dans un domaine nettement délimité, pour les mettre en commun et en confier l'exercice à une institution permanente qu'ensemble ils ont créée. Cette délégation de pouvoirs souverains, ou plutôt cette fusion partielle de souveraineté, s'accompagnera de précautions. [...]

L'autorité supranationale sera indépendante dans ses décisions aussi bien à l'égard des gouvernements qu'à l'égard des intérêts des particuliers ..." ¹⁰.

Sur les trois éléments contenus dans cette proposition, deux sont communs avec ceux dégagés par Alexandre Marc. L'idée d'une solidarité entre les membres se retrouve. Elle exprime un but de paix, ce qui confère à la supranationalité une finalité politique. L'autre trait commun est relatif au fonctionnement de l'organe institué. Celui-ci doit être indépendant dans ses décisions à l'égard du milieu national, qu'il s'agisse des gouvernements nationaux ou des intérêts particuliers. Cela confirme que le principe même de la supranationalité réside dans son indépendance par rapport à toute influence nationale.

Enfin, la déclaration de Robert Schuman apporte une précision relative à la source du pouvoir de l'organe supranational. Les compétences de celui-ci résultent de la fusion partielle des souverainetés nationales, ce qui a pour effet de le placer au-dessus de celles-ci. Là encore, nous retrouvons ce souci d'indépendance.

⁹ CONGRÈS DE L'EUROPE, *op. cit.*, p. 48.

¹⁰ JORF, Débats parlementaires, Assemblée nationale, première législative, session de 1950, p. 5943.

En 1950, la supranationalité se définit essentiellement par son but, politique de surcroît. Les caractéristiques juridiques du concept restent encore très vagues. Néanmoins, il résulte de l'analyse de ces deux propositions que la supranationalité ne concerne pas l'organisation elle-même, mais certaines de ses institutions. Dans la proposition du Congrès de La Haye, il s'agit d'un organe juridictionnel tandis que dans la proposition du gouvernement français, il s'agit d'une Haute Autorité chargée de la gestion de deux énergies.

Les travaux préparatoires relatifs à l'élaboration du traité CECA constituent une amorce d'élaboration de critères de définition de la supranationalité, même si aucun consensus ne se dégage.

Réunis en septembre 1950, les experts juristes s'opposent au sein des groupes de travail¹¹. Pour le délégué néerlandais, le pouvoir de conclusion de traités internationaux par la Haute Autorité dans les domaines du Plan Schuman, est un critère de nature supranationale. Les délégués français, italiens et allemands soutiennent quant à eux que c'est en accordant le pouvoir de lier les États par des normes obligatoires que la Haute Autorité peut acquérir un caractère supranational. En revanche, ils s'accordent dans l'ensemble à reconnaître que le choix de la procédure de désignation de ses membres est sans effet sur sa nature supranationale.

Cette position est apparue lors du débat sur l'instauration d'une Assemblée parlementaire à laquelle certains veulent conférer un caractère supranational. Cette Assemblée aurait pour objet de représenter les peuples unis d'Europe. Pour le délégué français, seule l'élection directe par la population des États membres peut la rendre supranationale. A l'opposé, le délégué allemand soutient que la procédure de désignation n'a aucune incidence. Il s'appuie sur le système retenu pour désigner les membres de la Haute Autorité. Ceux-ci ne sont pas élus par les peuples des États. Ils sont directement désignés par les gouvernements. La procédure retenue n'est pas celle de la nomination individuelle en vertu de laquelle chaque gouvernement nomme les délégués de son État, mais celle de la nomination collective qui repose sur la concertation. L'ensemble des membres de la Haute Autorité est désigné par l'ensemble des gouvernements. Cet argument l'emporte. Il est décidé que les parlementaires européens seront élus par les parlements nationaux.

En résumé, aucune conception dominante de la supranationalité ne se dégage. Il est cependant possible de constater que les discussions portent toujours sur les mêmes éléments.

¹¹ Ces travaux préparatoires n'ont pas fait l'objet d'une publication officielle. Nous avons puisé ces informations dans l'ouvrage de Klaus Von Lindeiner-Wildau *précédemment cité*, pp. 4-6.

Il résulte de ces travaux que les auteurs ont dégagé plus ou moins implicitement des critères permettant de concrétiser la supranationalité. Les discussions sont relatives au pouvoir de décision de l'organe dit supranational et en particulier, à la portée juridique de ses actes, à ses domaines de compétences et à la nature souveraine ou non de ceux-ci. Enfin, n'oublions pas que pour certains experts la procédure de désignation des membres de l'organe contribue activement à le rendre supranational.

Il est intéressant de s'interroger sur les sources d'inspiration de ces auteurs, de ces experts, bref de ces personnalités qui ont tenté un moment ou à un autre de définir le concept de supranationalité.

Ont-ils raisonné selon un schéma purement intellectuel et abstrait ou au contraire se sont-ils inspiré d'organisations existantes ?

Aucun de ces critères pris individuellement n'est nouveau. La nouveauté réside seulement dans leur agencement. La plupart de ceux qui ont étudié le phénomène ont constaté que certaines, voire l'ensemble des particularités de ce principe, sont antérieures à la construction européenne.

C'est sur cette observation que s'appuient certains auteurs pour nier l'originalité de la supranationalité. La CECA, réputée être la concrétisation de la notion de supranational, présente des caractéristiques identiques à celles d'organisations qui lui sont antérieures.

Cette analogie peut conduire ces organisations à revendiquer leur nature supranationale. Elle peut aussi permettre d'affirmer que le modèle d'organisation de la CECA n'est pas fondamentalement nouveau.

Cela explique que les auteurs qui font de la nouveauté de la situation le critère déterminant de la supranationalité, en réfutent l'existence dans le cadre de la CECA. Parce qu'elle ne présente pas d'originalité par rapport à ces organisations que la doctrine a toujours qualifiées d'internationales, la CECA garde une nature interétatique (*infra*).

Nous sommes en désaccord avec ce type d'analyse. L'absence de mention expresse du terme supranational dans les actes fondateurs de ces organisations ne les empêche pas d'être dotées d'une nature supranationale. Ces organisations anciennes dont certaines ont cessé d'exister depuis longtemps, sont dignes d'être qualifiées de la sorte dès lors qu'elles possèdent les caractères qui ont permis à la doctrine de dégager les composantes de la supranationalité. La question est alors de savoir si ces organisations ont constitué ou non des sources d'inspiration pour la doctrine¹².

¹² Nous avons choisi de ne traiter que quelques-unes des organisations susceptibles d'être concernées. Pour obtenir davantage de précisions sur ces organisations et découvrir d'autres exemples historiques d'organisations internationales qualifiées par la doctrine de supranationales, consulter l'ouvrage de Klaus Von Lideiner-Wildau. Cet auteur est le seul à réaliser une étude systématique et approfondie d'organisations antérieures à la CECA et susceptibles de présenter des caractéristiques de nature supranationale. Les informations livrées ci-dessous sont puisées dans ses travaux.

La Commission européenne du Danube est la plus fréquemment citée à titre de prédécesseur de la CECA. Elle est instituée en 1856, en vertu du traité de paix de Paris qui étend au Danube le principe de la liberté de navigation posé par l'Acte du Congrès de Vienne en 1815. Cet Acte règle la navigation des fleuves traversant plusieurs États. Une partie de la doctrine penche pour sa nature supranationale en raison de l'efficacité de son pouvoir normatif. Ses décisions bénéficient d'une validité automatique. Elles sont obligatoires tant pour les États, qu'il s'agisse des États membres et même de ceux non-signataires du statut, que pour toute personne privée concernée. En revanche, la procédure d'adoption de ses décisions n'est pas déterminante de sa nature supranationale car, à l'exception des mesures internes, tous les actes sont votés à l'unanimité.

L'instauration d'un *Zollverein* allemand en 1834, constitue un précédent particulièrement intéressant : il s'agit de créer une union douanière entre les États de la Confédération du Nord de l'Allemagne et les États du Sud de celle-ci. Son statut est modifié en 1867 afin de pallier les lacunes de cette organisation jusque là interétatique. Sont introduits des éléments destinés à donner au *Zollverein* une indépendance à l'égard des États membres. Deux organes communautaires sont créés : un conseil fédéral, organe commun des gouvernements et un parlement douanier agissant comme organe des populations. La procédure de désignation des membres de ce dernier lui assure une réelle autonomie à l'égard des États. Il est composé de membres émanant de la Diète de la Confédération du Nord d'une part et de délégués des États du Sud élus au suffrage universel, direct et secret d'autre part. Leur indépendance est renforcée par l'interdiction rigoureuse de tout mandat impératif et par un statut d'immunité qui prévoit leur irresponsabilité pénale pour les votes et les opinions exprimés dans l'exercice de leurs fonctions.

La procédure de désignation des parlementaires n'est pas le seul élément favorable à la nature supranationale du *Zollverein*. Les modalités d'exercice de leur pouvoir de décision par les organes communautaires y contribuent également, même si ceux-ci ne sont compétents que dans un domaine limité et s'ils ne détiennent pas la compétence de la compétence.

Chaque État et chaque organe de l'union disposent d'un pouvoir d'initiative. Les décisions sont adoptées à la majorité selon un système pondéré de façon à tenir compte de la position effective de chaque État membre. Elles entrent en vigueur sans nécessiter de procédure de réception de la part des États membres et engagent immédiatement les particuliers.

Un certain nombre d'auteurs ont relevé le rôle décisif du *Zollverein* dans l'unification politique de l'Allemagne. Les Pères fondateurs de l'Europe ont sans doute voulu dans l'espoir d'atteindre un résultat identique, transposer à leur construction les éléments marquants de l'union douanière allemande. Le choix d'entamer le processus d'intégration européenne par l'unification douanière dans le cas de la CECA et de la CEE n'y est sans doute pas étranger

A l'issue de la Première Guerre Mondiale, la France revendique la possession du Bassin de la Sarre en guise de réparation pour les mines de charbon françaises envahies au cours de la guerre par les troupes allemandes. Le traité de Versailles du 28 juin 1919 propose un compromis. L'Allemagne ne cède à la France que les mines de charbon situées en Sarre et renonce à ses pouvoirs de gouvernement sur ce territoire. Afin d'éviter tout conflit entre ces deux États, le traité confie pour une durée de 15 ans, le contrôle politique du Bassin à la Société des Nations. Celle-ci institue une Commission de Gouvernement chargée d'exercer ce contrôle.

Cette Commission est composée de cinq membres, nommés par le Conseil de la Société des Nations et dont deux seulement sont des ressortissants français et sarrois.

La Commission exerce de véritables fonctions régaliennes. Elle est dotée de tous les pouvoirs en matière gouvernementale, législative et fiscale. Elle est même compétente pour conclure des accords internationaux dans le domaine des communications.

Le traité prévoit une certaine représentation du peuple sarrois puisqu'il oblige la Commission à en consulter les représentants réunis en Conseil consultatif, lors de l'exercice de ses pouvoirs législatif et fiscal. Les membres de cette assemblée générale instituée par le traité en 1922, sont élus. Mais cette représentation est limitée parce que l'assemblée ne constitue pas un parlement national doté de réels pouvoirs. Elle ne fait qu'émettre des avis dénués de toute portée juridique obligatoire à l'égard de la Commission. L'existence d'un parlement digne de ce nom produirait un rapport de responsabilité de la Commission devant le Conseil consultatif, ce que refuse le Conseil de la Société des Nations.

La Commission de Gouvernement institue une Cour suprême de Justice, compétente en matière civile et criminelle. Mais elle reste sous la tutelle de la Commission, car elle rend justice au nom de celle-ci. En outre, la Commission garde une compétence judiciaire. Elle est systématiquement compétente pour régler les différends entre la France et l'Allemagne relatifs au contenu des dispositions du traité et pour en donner une interprétation définitive, obligatoire pour les deux États.

Le recours au principe majoritaire dans l'exercice de son pouvoir normatif lui assure une réelle indépendance. Cette autonomie est renforcée par le statut des commissaires. Chargés d'exercer une mission internationale, ils ne sont liés que par le traité et doivent remplir leur devoir sans tenir compte des intérêts particuliers de leur État.

Les décisions adoptées par la Commission bénéficient d'une validité automatique. Elles entrent en vigueur sans nécessiter d'autre ratification de la part de la France, de l'Allemagne ou de la Société des Nations. Enfin, les personnes privées résidant sur le territoire sarrois sont directement liées par ses actes.

En résumé, la supranationalité de la Commission internationale de la Sarre réside dans la nature régaliennne de ses pouvoirs, dans les modalités d'exercice de ceux-ci, dans la portée juridique de ses décisions et dans l'indépendance statutaire de ses membres¹³.

Ces organisations constituent indéniablement, par l'originalité de leurs traits constitutifs à l'égard des modèles classiques d'organisations internationales, des précédents à l'expérience européenne. François Luchaire va même plus loin puisqu'il leur reconnaît une nature supranationale. En relevant les caractéristiques de l'Organisation de l'aviation civile internationale, il constate que la possibilité d'engager directement les personnes privées sans passer par l'intermédiaire des États n'est pas une technique spéciale à la CECA¹⁴. Par conséquent, "ce n'est pas en disant que la Communauté Charbon Acier est un organisme supranational qu'on empêchera les Organismes internationaux de tourner eux aussi vers le supranational. Cette évolution, c'est tout simplement la marche du droit international vers le progrès"¹⁵.

Cantonnée lors de son apparition à des domaines techniques, la supranationalité acquiert avec l'avènement de la Commission internationale de la Sarre une dimension politique.

La construction européenne suit un cheminement parallèle. La première communauté instituée est limitée à deux secteurs spécialisés. Mais dans l'esprit des Pères fondateurs, l'engrenage produit par son système institutionnel et normatif, doit aboutir à élargir considérablement le champ de la supranationalité. Encore faut-il pour que ce raisonnement soit valable, admettre l'existence du concept de supranationalité. Si certains l'acceptent sans difficulté, d'autres au contraire se montrent beaucoup plus réticents.

¹³ Conformément aux dispositions du traité de Versailles, le régime de la Commission internationale de la Sarre a expiré en 1935 après référendum. L'Allemagne a retrouvé le gouvernement de la Sarre et a dû racheter les mines cédées à la France.

¹⁴ L'OACI est une institution spécialisée de l'ONU créée en 1947. Elle émet des standards et des recommandations. Les recommandations s'adressent aux États mais les standards sont immédiatement applicables aux personnes privées. François Luchaire insiste sur l'adoption par le gouvernement français d'un décret le 14 mars 1953. Il est décidé que "lorsqu'une communauté internationale, un organisme international qui a reçu le pouvoir d'agir directement sur les individus prend des décisions et les publie, suivant le mode de publicité prévu par le Traité, ces décisions s'appliquent immédiatement à l'ensemble du territoire français". François LUCHAIRE, *Compte rendu de séance*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, t. 2, p. 340.

¹⁵ François LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 340.

B/ Le rejet de la supranationalité européenne fondé sur l'absence de nouveauté de la CECA

Une partie de cette doctrine, à l'instar de Georges Scelle et de Marc-Stanislas Korowicz, ne rejette pas le critère en tant que tel. Elle en subordonne l'emploi à la nouveauté de la situation, nouveauté qu'elle apprécie très sévèrement.

Cela explique que ces auteurs, après avoir déterminé les éléments constitutifs du critère de la nouveauté, concluent à l'absence d'effectivité de celui-ci dans la CECA.

L'appréciation subjective que suppose cette analyse est inévitablement sujette à contestation. C'est pourquoi, la plupart de ces auteurs préfèrent renoncer à ce terme "lourd d'équivoque", afin d'éviter d'introduire "dans la terminologie du droit des gens un nouvel élément de confusion"¹⁶.

Seule une autorité capable de "s'affirmer" et de trouver les "moyens de coercitions effectifs" à l'encontre des destinataires de ses décisions, est originale et donc supranationale d'après Georges Scelle. Parce que l'existence de la CECA est totalement dépendante de "la bonne volonté des États" qui l'ont créée, c'est-à-dire de ceux qu'elle devrait pouvoir contraindre, il lui est impossible de leur imposer ses décisions et par conséquent d'être supranationale.

Définir le supranational par son objet en considérant qu'il "couvre toute activité sociale et juridique qui n'est pas à la merci de l'intergouvernemental" ne suffit pas à rendre cette notion originale, car n'importe quelle norme de droit international (coutumes, traités internationaux, normes issues des organisations internationales, ...) contient ce superétatisme. Charles Rousseau partage cette opinion : "par définition, le traité international pose une règle de conduite obligatoire pour les États signataires"¹⁷. Le politique Alain Poher exprime la même idée. La supranationalité n'est qu'une "querelle de mots. On fait de la supranationalité, sans le savoir, tous les jours. Le moindre traité, le moindre contrat passé avec les voisins est une forme d'abandon de souveraineté, mais il est librement consenti"¹⁸. Georges Scelle en conclut que le supranational n'est qu'un "vocabulaire flou qui ne correspond à aucune catégorie spécifique de phénomènes"¹⁹.

¹⁶ Marc-Stanislas KOROWICZ, *Organisations internationales et souveraineté des États membres*, Paris, Pédone, 1961, p. 286.

¹⁷ Charles ROUSSEAU, *Traité de droit international public*, Paris, Sirey, 1970, t. 1, p. 62.

¹⁸ Alain POHER, interviewé par J.-M. Royer le 25 décembre 1969 sur Radio Monte-Carlo. Extrait cité par Charles MELCHIOR DE MOLÈNES, *La supranationalité : sens, réalité et applications d'un concept juridique*, Archives de philosophie du droit, 1972, p. 341.

¹⁹ La synthèse et les extraits de la conception de Georges SCELLE sont tirés de son *Compte-rendu* de l'ouvrage de Paul REUTER, *La CECA*, Paris, LGDJ, 1953, in RDP, 1953, p. 798. Dans ses ouvrages antérieurs, Georges Scelle assimile l'ordre superétatique à l'ordre fédéral. *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, 1932, vol. 1, pp. 49, 57 §2, 220. *Manuel de droit international public*, Paris, Montchrestien, 1948, pp. 17-24.

Néanmoins, Paul de Visscher et Marc-Stanislas Korowicz estiment que son emploi se justifie s'il présente une précision suffisante pour cerner la nouveauté du phénomène en question²⁰.

Mais c'est pour constater aussitôt que l'immédiateté des compétences des organes de la CECA, point le plus original du traité d'après eux, ne constitue pas une innovation. La faculté reconnue à une entité internationale d'entrer en relations immédiates avec des personnes physiques et morales et de les lier par sa réglementation sans passer par le filtre des États membres n'est pas nouvelle. Elle se trouve déjà présente dans des expériences antérieures à la construction européenne, telles que - pour ne citer qu'elles - les tribunaux arbitraux mixtes créés par les traités de paix de 1919-1920 et la Commission européenne du Danube²¹. Les premiers tranchent les litiges entre les États et les individus de 1921 à 1930 avec effet obligatoire pour les États. La seconde instituée en 1856 adopte des décisions obligatoires pour les États ainsi que pour toute personne privée concernée.

L'immédiateté réalisée dans la CECA bénéficie d'une ampleur et d'une intensité nettement plus développées que dans ces organisations, mais il ne s'agit que d'une question de degré. Cette différence quantitative, et non qualitative, n'est pas substantielle et ne suffit pas à produire quelque chose de nouveau.

Le terme supranational rend indispensable une distinction entre "étatique" et "national" afin de lui conférer la précision nécessaire et de lever les malentendus dont l'utilisation et les discussions doctrinales dont il fait l'objet, sont la source. Mais cela ne correspond pas à l'usage courant, et pour les deux auteurs ce terme va rester équivoque. D'une part, en ce qu'il désigne pour les uns un pouvoir s'exerçant sur les États et pour les autres un pouvoir s'exerçant sur les nationaux et d'autre part, parce qu'il est parfois utilisé dans un sens organique (telle que l'autonomie des organes à l'égard des États) ou dans un sens fonctionnel (comme l'immédiateté des compétences dévolues aux institutions ou comme désignant la manière dont les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions)²².

De plus, un terme nouveau ne peut être introduit dans la terminologie juridique que si la qualification donnée à une institution la couvre dans la totalité de ses aspects tant organiques que fonctionnels et pas dans un seul d'entre eux. Paul de Visscher constate que cette condition n'est pas satisfaite dans la CECA. Il est difficile de la faire

²⁰ Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, Rapport de la Commission, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 32 et suivantes. Marc-Stanislas KOROWICZ, *ouvrage précité*, pp. 285-286.

²¹ L'étude menée au paragraphe précédent (A) contient des arguments favorables à la relativisation de la nouveauté de la CECA.

²² Paul de VISSCHER, *rapport précité*, pp. 33-34 et *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 310. Marc-Stanislas KOROWICZ, *ouvrage précité*, pp. 283 et 286.

échapper à la catégorie des organisations internationales classiques à cause de leurs nombreuses analogies (nature de l'acte institutif, rôle très large des souverainetés étatiques dans le fonctionnement interne et la composition des organes communautaires, ...) ²³. Il craint d'ailleurs que la distinction entre les ordres juridiques international et supranational limite "arbitrairement et fort dangereusement les virtualités de développement et de progrès du droit international" ²⁴. Autrement dit, il redoute qu'à trop opposer les organismes internationaux à la CECA, ceux-ci n'osent pas évoluer vers le supranational et restent cantonnés au domaine interétatique. Nous ne partageons pas cette crainte ; le développement de l'intégration entre les États ne se fait que si les parties le souhaitent et indépendamment de toute terminologie juridique ²⁵. Pourquoi alors si cette volonté existe, refuser la création d'une nouvelle notion ?

Parce que, reprend Paul de Visscher, la présence d'un phénomène d'immédiateté au sein d'une entité ne doit pas conduire à lui refuser systématiquement une nature internationale. En outre, les institutions européennes ont intérêt si elles veulent avoir un avenir durable, à être présentées comme une évolution et non comme une révolution de l'ordre juridique international. Le choix de recourir au terme "supranational" dans le but d'attirer l'attention de l'opinion publique sur l'audace des solutions du Plan Schuman, en lui faisant comprendre que les États européens sont disposés à des abandons de souveraineté autrement plus étendus et importants que ceux auxquels ils ont coutume de consentir dans les organisations dites de coopération internationale, n'empêche pas la CECA de faire partie de ces organisations classiques. Que la Cour de justice, à l'occasion de son pouvoir d'interprétation, s'écarte parfois des méthodes des tribunaux internationaux au profit de celles qui sont propres au droit public, ne retire pas à l'ordre juridique communautaire sa nature interétatique. Cette attitude ne fait que mettre en avant la souplesse de cet ordre juridique et, de fait, celle du droit international ²⁶. La matière régie par le traité international créant la CECA et les rapports entre la Communauté et les États membres dépendent du droit international lui-même. Mais celui-ci est capable d'adaptation afin de tenir compte de la spécificité de l'ordre juridique communautaire.

²³ Paul de VISSCHER, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1972-II, t. 136, p. 19. et *intervention orale précitée*, p. 311.

²⁴ Paul de VISSCHER, *rapport précité*, p. 35.

²⁵ Nous en sommes d'autant plus que convaincus que, comme l'a relevé François Luchaire dès 1957, la distinction entre l'international et le supranational s'estompe au profit de celui-ci. Le pouvoir de lier directement les individus sans passer par la ratification des États est reconnu à un nombre sans cesse accru d'organisations. Ces organismes, bien qu'encore parfois qualifiés d'internationaux, présentent une nature supranationale. Le plus récent est le Tribunal Pénal International pour la Yougoslavie dont les voies de recours sont ouvertes aux particuliers et dont les décisions sont obligatoires pour les États.

François LUCHAIRE, *Compte rendu de séance*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, t. 2, p. 340.

²⁶ Paul de VISSCHER, *rapport précité*, p. 35 et *intervention orale précitée*, pp. 311-312.

Le droit international reste cependant prééminent dans la mesure où c'est "par la voie purement juridique de l'égalité des nations" que la supranationalité a pour ambition, d'après Julien Freund, "de réaliser l'édification d'un État européen". Autrement dit, l'organisation européenne supranationale envisage de n'évoluer que conformément aux principes fondamentaux du droit international public.

Cette tentative de regrouper des territoires autonomes sous une unité politique plus vaste en partant d'institutions économiques, culturelles ou militaires communes n'est pas nouvelle. Mais cette démarche qui consiste à substituer le droit à la volonté politique est, pour cet auteur, un "non-sens". Elle montre que "l'institution supranationale n'est qu'un stade politiquement provisoire et juridiquement instable". Il est impossible, selon lui, que l'unité politique de l'Europe se fasse sur la base juridique et égalitaire du principe de supranationalité. L'Europe ne peut se faire que de deux façons, toutes deux attentatoires à ce principe égalitaire : soit une nation l'emportera sur les autres et réalisera autour d'elle l'unité politique de l'Europe, soit l'égalité des nations sera respectée mais le concept idéologique de l'Europe se désagrègera. Par conséquent, la supranationalité telle qu'elle est conçue au début de la construction européenne n'est, pour cet auteur, qu'un "fourre-tout, à l'image de la philosophie qui lui sert de support"²⁷.

Inversement, d'autres auteurs reconnaissent l'originalité de la situation européenne. Mais sa nouveauté ne peut pas être circonscrite par la notion de supranationalité parce que celle-ci n'a qu'une valeur politique sans aucune portée juridique "réelle"²⁸.

Hans-Wolfram Daig s'oppose à cette notion en s'appuyant sur des motifs relatifs à l'emploi pratique de ce concept et non relatifs à son contenu. Le terme n'est mentionné expressément qu'en deux occasions, dans les alinéas 5 et 6 de l'article 9 du traité CECA²⁹.

La lecture de la troisième phrase de l'alinéa 5 permet de supposer qu'il qualifie les fonctions proprement dites des membres de la Haute Autorité. Mais l'auteur - et une grande partie de la doctrine avec lui - se trouve confronté à un dilemme quand il lie cet emploi à celui qui en est fait dans la première phrase de ce même alinéa : la

²⁷ Julien FREUND, *Préface* de l'ouvrage de Francis ROSENSTIEL, *Le principe de supranationalité - Essai sur les rapports de la politique et du droit*, Paris, Pédone, 1962, pp. 14-15.

²⁸ Nicola CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz et Sirey, 1964, p. 17 et *Les sources du droit de la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 163.

²⁹ L'article 9 alinéa 5 CECA est rédigé comme suit :

"Les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère supranational de leurs fonctions.

Chaque État s'engage à respecter ce caractère supranational et à ne pas influencer les membres de la Haute Autorité dans l'exécution de leurs tâches".

supranationalité concerne-t-elle la fonction elle-même ou la manière dont elle doit être exercée ? La suite de l'article 9 semble militer en faveur de la nature supranationale de l'exercice de la fonction et non du contenu de celle-ci. Cela confère au terme supranational une portée purement descriptive sans contenu normatif parce qu'il ne fait que décrire les conditions dans lesquelles les membres de la Haute Autorité doivent exercer leurs fonctions. Cette approche est confirmée par François de Saint-Ouen pour qui la supranationalité s'applique à la fonction des membres de la Haute Autorité et non à l'institution³⁰. Il ne faut pas, d'après Hans-Wolfram Daig, que l'imprécision du Traité soit un motif pour céder à la dangereuse tentation de recourir au conceptualisme. Celui-ci prend la forme d'une tendance, appelée "*Die Begriffsjurisprudenz*" par la doctrine allemande, qui consiste à imputer un élément de causalité à une notion juridique abstraite et à en déduire des règles concrètes³¹. Par conséquent, le supranational ne peut contenir une règle de droit. Il ne doit avoir pour cet auteur, qu'un contenu descriptif³².

Une formule analogue à celle de l'article 9 existe dans l'article 100 de la Charte des Nations-Unies, en vertu duquel le Secrétaire général et son personnel doivent être, dans l'exercice de leurs fonctions, totalement indépendants des États³³. Les partisans de la supranationalité pourraient en profiter pour en déduire la nature supranationale du secrétariat général de l'ONU. Les pourfendeurs de la supranationalité européenne pourraient également prétexter que la solution contenue dans l'article 9 CECA n'est pas nouvelle. Mais dans ce dernier cas, ce serait méconnaître le contenu de l'article 100 et l'originalité profonde de l'article 9.

Comme le souligne Klaus Von Lindeiner-Wildau, la Charte de l'ONU prévoit une responsabilité de ces fonctionnaires internationaux à l'égard de l'organisation. L'article 9 envisage la "pleine indépendance" des membres de la Haute Autorité. Elle ne trouve sa limite que dans l'intérêt général de la Communauté. Les fonctionnaires de l'ONU bien qu'indépendants de toute pression extérieure, sont situés dans une hiérarchie interne. Autrement dit et eu égard à la composition et à la structure de l'ONU, ils restent dépendants des États. La Haute Autorité est l'organe clé de la CECA en ce

³⁰ François de SAINT-OUEN, *La supranationalité*, in Denis de ROUGEMONT (dir.), *Dictionnaire du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

³¹ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 37.

³² Hans-Wolfram DAIG, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 350.

³³ Article 100 de la Charte des Nations-Unies :

"1/ Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

2/ Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche".

Se reporter au texte de la Charte des Nations-Unies publié par le Service de l'information des Nations-Unies.

qu'elle détient la quasi-intégralité des pouvoirs de décision dans les domaines du charbon et de l'acier. Les fonctionnaires européens sont doublement indépendants : ils sont libres de toute pression nationale et ils constituent eux-mêmes le gouvernement de la Communauté. Par conséquent, ils sont indépendants au sein même de l'organisation³⁴. En ce sens, le contenu de l'article 9 CECA est profondément nouveau !

Montrer que la CECA constitue une nouvelle forme d'association entre États en la qualifiant de supranationale ne repose que sur des motivations politiques qui ne suffisent pas à elles seules à donner un contenu juridique à ce terme. Cette méthode est en outre contestable, d'après Vlad Constantinesco, dans la mesure où elle repose sur une inversion de la pensée : la qualification juridique de la Communauté est déduite d'un but qui n'est pas atteint, de l'avenir supposé de l'entité, ce qui aboutit à confondre l'objet à définir et les critères permettant de le faire³⁵. Elle conduit à une impasse, comme l'approche fonctionnelle souvent retenue par la doctrine, qu'elle soit favorable à la nature fédérale, internationale ou supranationale des Communautés. L'auteur propose de déterminer la nature juridique de la Communauté à partir d'une "présentation dualiste axée sur les notions de compétences (critère matériel) et de pouvoir (critère organique)". L'originalité du phénomène communautaire est marquée par cette classification. Celle-ci permet de l'appréhender "comme un système de répartition des compétences entre les États et la Communauté et également comme un système de répartition des pouvoirs entre les organes institués par le Traité qui représentent les intérêts des États, et ceux qui incarnent l'intérêt de la Communauté toute entière". La question est de savoir dans quelle mesure "l'autonomie des compétences est ou non renforcée par le fonctionnement de l'appareil institutionnel préposé à leur mise en oeuvre", le tout devant assurer l'autonomie de la Communauté³⁶. Il nous semble que cette approche n'a rien d'antinomique avec le concept de supranationalité. Celui-ci, indépendamment d'un quelconque contenu juridique ou politique, envisage également le problème fondamental de l'indépendance de la Communauté à l'égard de ses fondateurs. Nous verrons (dans la section suivante) que pour certains auteurs son autonomie constitue la finalité de toute construction supranationale et que son effectivité dépend notamment de son appareil institutionnel.

³⁴ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, pp. 7-8.

³⁵ Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes, contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 47, 58, 62.

³⁶ Vlad CONSTANTINESCO, *thèse précitée*, pp. 3-4.

Certains de ces auteurs ne se contentent pas de refuser le concept de supranationalité pour absence d'originalité de la situation visée. Ils renforcent leur démonstration en s'appuyant sur les analogies existantes entre l'ordre institué par le Traité CECA et les modèles classiques de structuration de la société internationale.

II - Le supranational se confond avec les catégories classiques de la société internationale

La finalité d'une organisation ne suffit pas à lui conférer une nature juridique autonome, différente de celle des organisations internationales classiques, même quand cette finalité est fédéraliste. Ce sont les éléments caractéristiques des organisations internationales qui déterminent la nature juridique de l'entité créée, et qui la classent soit parmi les États, de forme fédérale notamment (B), soit parmi les organisations interétatiques (A).

A/ Le supranational n'est qu'un aspect de l'international

Pour les uns, l'international, le fédéral et le supranational ont en commun d'être des formules de collaboration qui n'ont entre elles qu'une différence de degré et non de nature³⁷. Ces considérations aboutissent à la négation de la supranationalité en tant que terme juridique.

Pour d'autres, le supranational n'est qu'une des formes de "l'associationnisme international" qui va plus loin que la simple collaboration mais qui ne change rien au "dualisme de la communauté internationale"³⁸.

La ressemblance entre l'organisation internationale et l'organisation supranationale repose sur leur rapport systématique au droit international. Toutes deux sont nées d'un traité international, qui constitue le fondement du pouvoir qui leur est reconnu. Seule la portée de l'engagement diffère. Dans l'interétatique, les États s'engagent à agir en commun par des organes les représentant alors que dans le

³⁷ Charles MELCHIOR DE MOLÈNES, *article précité*, pp. 352-353. Georges GORIELY, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 360.

³⁸ Mario MIELE, *Aspects juridiques des institutions d'intégration économique européenne : CECA, CEE, CEA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 265.

supranational, les États prennent l'engagement de se soumettre à une volonté autonome et supérieure³⁹.

Pour Marc-Stanislas Korowicz, la négation du caractère supranational de la CECA réside dans les conséquences qui découlent de la nature interétatique de l'acte fondateur. Il reproche à la CECA sa dépendance à l'égard des États tant dans son existence que dans ses organes. Son acte institutif, comme celui d'une organisation internationale, reste soumis au droit des gens. Rien n'empêche les États membres de décider de l'abolir. Ce qui revient à dire que pour lui, l'indissolubilité du traité est un critère de la supranationalité. Il conteste toute portée déterminante à l'immédiateté car elle n'existe que par et tant que la volonté souveraine des États l'accepte. En outre, les institutions issues de cet acte interétatique, parce qu'elles sont communes aux États, restent des organes internationaux. Aucun organisme politique ne peut exister entre l'État isolé et la fédération d'États ; il est donc inutile de créer une nouvelle catégorie pour y faire entrer la supranationalité, les catégories traditionnelles suffisent⁴⁰. Nous pensons que l'article 9 du traité CECA contredit ce deuxième argument. La CECA sépare les États représentés dans un organe, le Conseil Spécial des Ministres, de la Communauté dont l'intérêt est protégé par l'organe autonome qu'est la Haute Autorité. Par ailleurs, Paul Reuter note que le principe de l'autonomie de l'acte institutif et ses conséquences sont admis par les États membres - même si ce n'est pas sans difficulté de leur part. Ces derniers ont finalement accepté l'impossibilité de modifier la charte autrement que par les procédures qu'elle prévoit, l'interdiction de faire prévaloir un engagement international plus général sur le traité et surtout le non-effet des causes admises en droit international public pour mettre fin au traité⁴¹. Il ne s'agit pas seulement dans l'esprit des pères fondateurs, d'une renonciation formelle de la part des États à exercer leur droit de retrait dans le cadre de la construction européenne. L'engrenage engendré par l'application effective du traité doit rendre matériellement impossible l'abolition de la Communauté.

Marc-Stanislas Korowicz développe également des réserves de principe : seul le droit naturel est superétatique au sens où il est indépendant de la volonté des hommes. Mais dans le même temps, tout droit international est dans sa validité un droit superétatique car il est supérieur aux volontés individuelles des États.

La nature juridique de la CECA se détermine également par la procédure de révision de son acte institutif. La question ne se pose pas ici de savoir si les États

³⁹ Guy HERAUD, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*, Archives de philosophie du droit, 1961, pp. 180 et 183.

⁴⁰ Marc-Stanislas KOROWICZ, *ouvrage précité*, pp. 283-286.

⁴¹ Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 201. Nicola CATALANO, *manuel précité*, p. 623.

parties au traité ont entendu doter l'entité créée d'une constitution. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure la modification du statut est soumise à une procédure interétatique conférant aux États un rôle déterminant.

L'article 96 du traité CECA⁴² prévoit une procédure en deux temps. L'initiative appartient concurremment à chaque État membre ainsi qu'à l'organe autonome de la Communauté, la Haute Autorité. Le Conseil des ministres doit être saisi de cette proposition. Le passage à la deuxième étape dépend de l'émission par la majorité des deux tiers des membres du Conseil, d'un avis favorable à la réunion d'une conférence diplomatique. Cet aréopage d'États décide d'un commun accord les modifications à apporter au traité. Les amendements n'entrent en vigueur que s'ils sont ratifiés par tous les États membres. La procédure de révision de l'article 96 respecte le principe unanimitaire conforme à la règle d'égalité souveraineté des États membres d'une organisation internationale. La révision est un acte symétrique et donc identique par sa nature juridique à la création de l'organisation⁴³. C'est pourquoi, tous les membres doivent donner leur accord pour que la révision entre en vigueur. Pourtant, Paul Reuter est d'un avis opposé : il y a abandon du principe de l'acte contraire car la première phase de la procédure introduit une condition formelle qui n'est pas exigée lors de l'élaboration de l'acte institutif. En outre, cette condition doit être respectée par les États pour que la procédure de révision de l'article 96 soit valable⁴⁴. Néanmoins, bien que partiellement opposées, ces deux analyses aboutissent à un constat identique : "l'ordre juridique de la Communauté reste un ordre juridique subordonné qui ne dispose pas de lui-même"⁴⁵.

L'organisation ne détient aucune compétence constituante. Contrairement à l'État (fédéral ou non), elle n'a pas le pouvoir d'étendre elle-même ses compétences. Toute modification suppose au préalable la révision de son acte fondateur, laquelle dépend, nous l'avons vu, d'un acte de volonté des États. Par leur rôle clé dans la procédure de l'article 96, les États conservent la "compétence de la compétence" de la CECA. La similitude de cette procédure à celle prévue en général par le droit des

⁴² Il s'agit ici de l'article 96 dans sa rédaction initiale de 1951. Le traité de Maastricht l'a abrogé (par l'article H al. 21) et le traité d'Amsterdam lui a substitué un nouvel article 96 dont le contenu est sans rapport avec celui du traité de Paris.

"Après l'expiration de la période de transition, le gouvernement de chaque État membre et la Haute Autorité pourront proposer des amendements au présent traité. Cette proposition sera soumise au Conseil. Si celui-ci émet, à la majorité des deux tiers, un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres, celle-ci est immédiatement convoquée par le président du Conseil, en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux dispositions du traité.

Ces amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives".

Se reporter au Recueil des Traités instituant les Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA), Édition abrégée, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1987.

⁴³ Vlad CONSTANTINESCO, *thèse précitée*, p. 36.

⁴⁴ Paul REUTER, *Organisations ... op. cit.*, p. 201.

⁴⁵ Georges SCELLE, *Compte-rendu ...op. cit.*, p. 801.

organisations internationales et le fait que la Communauté, en vertu de l'article 97, est créée pour une durée limitée de 50 ans (alors que le propre d'un État est d'être créé pour une durée illimitée) confirment les analogies existantes entre la supranationalité et la catégorie des organisations internationales.

La doctrine admet généralement que soit reconnue à l'organisation internationale, grâce à des droits et obligations prévus explicitement ou implicitement par les États, "l'aptitude à agir dans le cadre d'un ordre juridique déterminé"⁴⁶. A la différence de l'État qui possède une personnalité juridique originaire et complète, celle de l'organisation internationale est limitée. Ces limites se justifient selon certains auteurs, par la finalité de l'organisation, celle-ci n'étant pas autre chose d'après Charles Chaumont, que "l'affectation d'une structure à un but d'intérêt commun"⁴⁷. L'auteur reconnaît par ailleurs que même si le terme supranational peut avoir une valeur symbolique, il ne peut faire "illusion" : "la supranationalité n'a pas suffi à faire surgir dans les Communautés une nation nouvelle substituée à toutes les autres nations membres, ce qui serait le seul et véritable symptôme d'un fédéralisme effectif". Dans le traité CECA, elle ne fait que qualifier les fonctions des membres de la Haute Autorité afin de montrer la nécessité de leur indépendance, ce qui ne présente aucune originalité, cette expression pouvant aussi bien s'appliquer aux secrétariats généraux de toutes les organisations internationales⁴⁸.

L'article 6 permet aussi à la CECA d'affirmer son identité et sa volonté propre en lui reconnaissant une personnalité juridique "susceptible de se manifester dans l'ordre international, dans les ordres nationaux et également dans l'ordre juridique particulier"⁴⁹ qui naît de sa charte constitutive. Mais sa personnalité est limitée tant par les objectifs contenus dans le traité que par les dispositions matérielles et procédurales régissant ses compétences internes et internationales.

La CECA est, comme toute organisation internationale, marquée par le principe de spécialité de ses compétences. C'est la raison d'être de l'entité interétatique qui détermine et limite ses moyens d'action. Si c'est par l'exercice de ses compétences qu'elle prouve l'existence concrète de sa personnalité fonctionnelle et donc de sa volonté propre, cette dernière n'existe que dans la mesure et le domaine des compétences qui lui ont été attribuées. La CECA qui dispose de compétences très larges pour une organisation internationale, ne peut les exercer que dans deux secteurs strictement délimités. Comme le remarque Guy Héraud, l'organisation internationale, la

⁴⁶ Paul REUTER, *Organisations...op. cit.*, p. 196.

⁴⁷ Charles CHAUMONT, *La signification du principe de spécialité des organisations internationales*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 58.

⁴⁸ Charles CHAUMONT, *article précité*, pp. 56-57.

⁴⁹ Paul REUTER, *Organisations ... op. cit.*, p.196.

confédération et la supranationalité (telle qu'elle se définit à partir du modèle de la CECA) sont limitées par le principe commun de la spécialité de leur objet, qui détermine les domaines de leurs compétences et leur étendue⁵⁰. Ces dernières sont dites "commises"⁵¹ car elles sont attribuées par les États par l'intermédiaire du traité fondateur.

C'est parce qu'elles sont commises qu'il manque à la CECA deux attributs essentiels à toute entité étatique, la compétence de la compétence (*supra*) et la capacité de contraindre les destinataires de ses décisions. La CECA peut, comme certaines organisations internationales, lier les États par ses décisions (faculté que Guy Héraud qualifie de "*sollen*"), mais elle ne détient aucun pouvoir matériel lui permettant de les contraindre dans l'exécution. La puissance matérielle irrésistible reste aux mains des États, seuls titulaires de ce "*sein*". L'organisation supranationale n'est pas plus armée que l'organisation internationale classique pour obliger les États à se conformer à ses normes. Nous pouvons conclure avec Guy Héraud que le supranational, bien que supérieur à l'État fédéral dans la hiérarchie normative, lui demeure assujéti dans la hiérarchie de puissance⁵².

Le supranational échappe difficilement à la catégorie des organisations internationales à cause de leur rapport systématique au droit international et de leur commune dépendance à l'égard du bon vouloir des États membres, tant dans leur existence et leur fonctionnement que dans la composition de leurs organes et l'effectivité de leurs normes⁵³. Les ressemblances entre l'organisation dite supranationale et l'organisation internationale sont telles que pour l'ensemble de ces auteurs la première se confond avec la seconde. Pourtant, cette analyse ne fait pas l'unanimité. Une partie de la doctrine aboutit à un autre résultat, partiellement commun. Elle considère elle aussi, inutile de recourir à un vocable nouveau pour désigner le phénomène que l'on veut qualifier de supranational, non pas parce qu'il est identique à l'international mais au contraire, parce qu'il s'assimile au fédéralisme.

⁵⁰ Guy HERAUD, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*, Archives de philosophie du droit, 1961, p. 189.

⁵¹ Guy HERAUD, *article précité*, p. 184.

⁵² Guy HERAUD, *article précité*, p. 183.

⁵³ Paul de VISSCHER, *rapport précité*, pp. 3-34. Mario MIELE, *Aspects juridiques des institutions d'intégration économique européenne : CECA, CEE, CEEA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 265.

B/ Le supranational n'est que l'avatar du fédéral

Pour certains auteurs, le terme "supranational" sensé caractériser la CECA se confond avec le fédéral. L'organisation supranationale est pour Hans Wehberg, une union jouissant de la plénitude de la souveraineté car elle seule peut être considérée comme étant placée au-dessus des États membres⁵⁴.

Bien qu'admettant par ailleurs l'existence d'organes supranationaux⁵⁵, Maurice Lagrange estime que la CECA, par ses institutions et son objet, constitue "un embryon d'organisation étatique complète". Il puise son argumentation dans l'analyse de la jurisprudence et de l'attitude de la Cour de Justice communautaire et en déduit que la CECA constitue une organisation *sui generis* de type fédéral. L'auteur relève qu'il lui manque la souveraineté pour être pleinement fédérale et étatique. Mais elle est de "type fédéral" parce que le droit exprimé par le traité et développé par la Cour "trouve ses sources essentiellement et directement dans le droit interne des États membres, accessoirement dans le droit international", frein à l'effort créateur et continu de faire vivre cette Communauté⁵⁶.

Le fait que la CECA est fondée par un traité international ne constitue pas un obstacle à sa nature fédérale d'après Maurice Lagrange. Un consensus doctrinal existe sur ce point, un État peut provenir d'un traité dès lors que celui-ci contient des éléments en permettant la création⁵⁷. L'existence d'une clause autorisant l'exercice direct du pouvoir à l'égard des ordres subordonnés confère à l'organisation européenne créée un caractère quasi étatique⁵⁸. Pour ces auteurs, la Communauté ne peut être située que sur une base de droit constitutionnel et non de droit international parce que l'ordre juridique international ne connaît pas d'autorité supranationale.

⁵⁴ Hans WEHBERG, *Entwicklungsstufen der Internationalen Organisation*, Die Friedenswarte, 1953-55, Vol. 52, p. 205. Cité par Klaus Von Lindeiner-Wildau, *thèse précitée*, p. 36.

⁵⁵ Dans son cours relatif au "traité du 18 avril 1951 et son régime" professé à l'Institut des Hautes Études Internationales à l'Université de Paris (1951-56, V, Fascicule 1, p.13), Maurice Lagrange fait dépendre la nature supranationale d'une organisation de la présence de plusieurs éléments : d'organes qui agissent en propre et non pas en tant que représentants des États (argument essentiel selon lui), d'organes qui exercent des pouvoirs dans des limites déterminées de manière précise par un texte, qui ne peut être qu'un traité international, d'organes qui exercent leurs pouvoirs en vue d'atteindre les objets également prédéterminés par un traité, c'est-à-dire par une volonté commune exprimée une fois pour toutes par les États membres, enfin le tout exercé dans un cadre constitutionnel se suffisant à lui-même et comprenant l'essentiel des organes d'un État démocratique. Cité par Louis DELVAUX, *La notion de supranationalité dans le traité du 18 avril 1951 créant la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 239.

⁵⁶ Maurice LAGRANGE, *L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice*, RDP, 1958, pp. 862-863.

⁵⁷ Georges SCELLE, *Précis de droit des gens*, Paris, 1932, p. 193. Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, Rapport de la Commission, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 10.

⁵⁸ Daniel VIGNES, *La CECA, un exemple d'administration économique internationale*, Paris, LGDJ, 1956, pp. 12 et 187. Georges Van HECKE, *La structure institutionnelle de la CECA*, Journal des tribunaux (Belgique), 1951, p. 277. INSTITUT DES RELATIONS INTERNATIONALES DE BRUXELLES, *La CECA*, Paris, A. Colin, Cahiers de la FNSP, n° 41, 1953, pp. 263 et 267. Charles de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 1960, p. 288.

Ce raisonnement nous paraît très contestable dans la mesure où, ainsi que le remarque Klaus Von Lindeiner-Wildau, cette constatation part de la réponse qu'il faut chercher⁵⁹. En outre, il repose sur le contenu matériel d'un traité et d'une constitution. Un traité peut effectivement avoir pour objet de créer un État, encore faut-il en être sûr dans le cas de la CECA. De plus, cette analogie ne vaut pas sur le plan formel, en vertu duquel la constitution est un acte normatif issu de la volonté populaire et ratifié par elle⁶⁰. Quoi qu'il en soit, ces auteurs estiment que cette réalité peut être exprimée en recourant au vocabulaire fédéral.

Pour Nicola Catalano, la supranationalité constitue la volonté politique de parvenir à une intégration très poussée entre les États et le fédéralisme est le moyen juridique de la réaliser⁶¹.

La CECA est fédérale grâce à l'autonomie institutionnelle de ses organes et à son pouvoir de décision qui résulte d'une répartition des compétences faite sur le modèle de l'État fédéral. A ce propos, François Borella note que la construction européenne repose sur un fédéralisme inversé. Dans le fédéralisme classique, la Fédération exerce des compétences limitées mais supérieures, des compétences de souveraineté (défense, diplomatie, monnaie, affaires communes aux États membres, ...) et la compétence de principe pour les affaires de la société civile (notamment l'économique et le social) appartient aux États fédérés. Dans la CECA, le principe est inverse ; les institutions communes n'interviennent que pour les affaires économiques et parmi elles, uniquement celles relatives au charbon et à l'acier⁶². Peu importe donc que cette attribution ait été réalisée selon un principe inverse à celui qui s'applique traditionnellement et en vertu duquel la réserve de pouvoirs et de compétences de la Fédération constitue l'exception alors qu'elle est la règle dans la CECA⁶³. Peu importe également que la CECA à laquelle il manque la plénitude des compétences et le pouvoir de les déterminer soit de plus, restreinte à un seul aspect de la vie moderne, l'économie et à deux secteurs limités de celle-ci.

Le supranational traduit selon Claude-Albert Colliard cette "solution fédérale sectorielle"⁶⁴ retenue par le traité CECA. Cependant, certains auteurs rejettent l'idée de

⁵⁹ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Genève, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 153.

⁶⁰ Pour un refus de cette analogie : Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes, contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, LGDJ, 1974, p. 15. Paul de VISSCHER, *rapport précité*, p. 11.

⁶¹ Nicola CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz et Sirey, 1964, pp. 19, 58 et 619, et *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, t. 2, 1957, p. 326.

⁶² François BORELLA, *La construction politique de l'Europe : la querelle politique des modèles*, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, 1996, t. 28, p. 143.

⁶³ Nicola CATALANO, *manuel précité*, pp. 21-22.

⁶⁴ Claude-Albert COLLIARD, *L'irréductible diplomatique*, Mélanges Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, pp. 108-109. Analyse partagée par Georges Van HECKE, *article précité*, p. 277.

fédération partielle en arguant que la structure gouvernementale fédérative suppose justement la plénitude de souveraineté que la CECA ne possède pas⁶⁵.

L'article 95 du traité CECA⁶⁶ atténue ce refus en instaurant deux procédures proches de celles présentes dans les États fédéraux. Elles autorisent les organes communautaires et particulièrement la Haute Autorité à apporter des modifications au traité et à les mettre en oeuvre sans passer par les ratifications inévitablement lentes des États membres. Cependant, la Haute Autorité ne peut exercer cette "compétence de la compétence" que dans des hypothèses limitatives précisées par le traité.

L'article 95 alinéa 1 autorise la Haute Autorité à prendre une décision ou une recommandation dans les cas où ses compétences ne sont pas prévues par le traité, mais apparaissent nécessaires pour réaliser l'un des objets de la Communauté (définis aux articles 2, 3 et 4).

La procédure dite "de révision mineure" de l'article 95 alinéa 3 suppose que des difficultés imprévues ou un changement profond des conditions économiques et techniques ont surgi et rendent nécessaires d'adapter les règles relatives à l'exercice de ses pouvoirs par la Haute Autorité.

La Haute Autorité est soumise dans les deux cas à une procédure stricte. Dans le cadre de la procédure des "cas non prévus" de l'alinéa 1, la Haute Autorité doit avant de décider, obtenir l'avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité après qu'il ait consulté le Comité consultatif. Les modifications autorisées par l'article 95 alinéa 3, font l'objet de propositions établies en accord par la Haute Autorité et le Conseil, statuant cette fois à la majorité (proche cependant de l'unanimité car il statue à la majorité des cinq sixièmes de ses membres) et soumises à l'avis de la Cour de Justice.

⁶⁵ Cette critique n'aboutit-elle pas à nier la particularité du fédéralisme fonctionnel ? Les auteurs favorables au fédéralisme fonctionnel le décrivent comme une dynamique évolutive, correspondant davantage à la réalité de la CECA que le fédéralisme classique, lequel repose sur une conception statique (*infra*).

⁶⁶ Article 95 CECA dans sa rédaction initiale :

"Dans tous les cas non prévus au présent traité, dans lesquels une décision ou une recommandation de la Haute Autorité apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier et conformément aux dispositions de l'article 5, l'un des objets de la Communauté, tels qu'ils sont définis aux articles 2, 3 et 4, cette décision ou cette recommandation peut être prise sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et après consultation du Comité consultatif.

La même décision ou recommandation, prise dans la même forme, détermine éventuellement les sanctions applicables.

Après expiration de la période de transition prévue par la Convention sur les Dispositions transitoires, si des difficultés imprévues, révélées par l'expérience, dans les modalités d'application du présent Traité, ou un changement profond des conditions économiques ou techniques qui affecte directement le marché commun du charbon et de l'acier, rendent nécessaire une adaptation des règles relatives à l'exercice par la Haute Autorité des pouvoirs qui lui sont conférés, des modifications appropriées peuvent y être apportées, sans qu'elles puissent porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 ou au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté.

Ces modifications font l'objet de propositions établies en accord par la Haute Autorité et par le Conseil statuant à la majorité des cinq sixièmes de ses membres, et soumises à l'avis de la Cour. Dans son examen, la Cour a pleine compétence pour apprécier tous les éléments de fait et de droit. Si, à la suite de cet examen, la Cour reconnaît la conformité des propositions aux dispositions de l'alinéa qui précède, elles sont transmises à l'Assemblée et entrent en vigueur si elles sont approuvées à la majorité des trois quarts des voix exprimées et à la majorité des deux tiers des membres qui composent l'Assemblée".

La Cour vérifie qu'elles ne portent pas atteinte aux articles 2, 3 et 4 du traité ainsi qu'au rapport des pouvoirs attribués à chacun des organes communautaires. Puis elles entrent en vigueur après que l'Assemblée parlementaire européenne les ait approuvées à la majorité des trois quarts des voix exprimées et à la majorité des deux tiers de ses membres⁶⁷

Cette procédure, dite également de "petite révision" en raison de son domaine restreint, aboutit à reconnaître à la Haute Autorité des pouvoirs que la doctrine qualifie "d'implicites".

L'originalité réside ici dans la nature inhabituelle de l'acte à la source de ces pouvoirs. La théorie des pouvoirs implicites est généralement d'origine jurisprudentielle. En l'espèce, c'est un acte conventionnel international - donc obligatoire pour ses membres - qui la reconnaît au profit de l'organe décisionnel de la Communauté. Il est alors possible de considérer avec Giancarlo Olmi que le traité instituant la CECA rend en partie sans objet cette théorie puisque son acte institutif, de nature interétatique attribue "explicitement à la Communauté, en sus de ses compétences spécifiques, une compétence résiduaire générale de faire ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs"⁶⁸. Cela n'a cependant pas empêché la Cour de la CECA de confirmer expressément l'utilisation de cette théorie⁶⁹.

L'utilité en droit interne et international de la théorie jurisprudentielle des pouvoirs implicites est de permettre, lorsque la poursuite des buts de la fédération ou de l'organisation l'exige, d'exploiter toutes les virtualités de l'acte constitutif alors qu'une interprétation étriquée de celui-ci conduirait à l'immobilisme, avec la seule voie d'issue du recours aux lourdes procédures de révision. En ce sens, l'utilisation de cette théorie ne présente pas de nouveauté en elle-même car c'est elle qui a notamment justifié le renforcement des pouvoirs présidentiels aux États-Unis⁷⁰.

⁶⁷ Cette procédure est celle prévue par l'article 95 alinéa 4 dans sa rédaction de 1951. Afin de tenir compte de l'évolution institutionnelle et de l'élargissement de la Communauté, l'article 95 alinéa 4 a fait l'objet de modifications dont il est tenu compte dans le traité d'Amsterdam. Désormais, la Haute Autorité et l'Assemblée parlementaire européenne sont respectivement remplacées par la Commission et le Parlement européen. Les propositions de modifications sont élaborées par la Commission et le Conseil statuant à la majorité des douze quinièmes de ses membres. Les conditions de majorité relatives à leur mise en vigueur restent inchangées.

⁶⁸ Giancarlo OLMI, *La place de l'article 235 dans le système des attributions de compétence à la Communauté*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris, Nathan, 1979, vol. 2, p. 280.

⁶⁹ "De l'avis de la Cour, il est permis, sans se livrer à une interprétation extensive, d'appliquer une règle d'interprétation généralement admise tant en droit international qu'en droit national et selon laquelle les normes établies par un traité international ou par une loi impliquent les normes sans lesquelles les premières n'auraient pas de sens ou ne permettraient pas une application raisonnable et utile".

Arrêt du 29 novembre 1956, *Fédération charbonnière de Belgique contre Haute Autorité*, affaire 8/55, Rec. 1955-56, p. 291.

⁷⁰ Cette théorie est imaginée aux États-Unis par Alexander Hamilton dès 1790. Elle a pour premier objet de permettre au Congrès d'adopter toutes les lois nécessaires à l'exercice de ses compétences, même en l'absence d'une attribution expresse de la Constitution. Elle est consacrée par la Cour Suprême en 1819 et est utilisée en faveur du président des États-Unis dans le domaine international.

Gérard SOULIER, *L'Europe - Histoire, civilisation, institutions*, Paris, A. Colin, 1994, p. 345.

L'expression "pouvoirs implicites" peut, selon Robert Kovar, prendre trois significations. La plus extensive fait des "nécessités" de la vie internationale le seul critère d'attribution des compétences non prévues par le traité institutif. La seconde autorise les organes à disposer des pouvoirs nécessaires à la réalisation des objets prévus dans l'acte créateur. Un pouvoir supplémentaire de l'organe peut se déduire de l'un des buts de l'organisation. Enfin, la plus étroite se rattache à la méthode d'interprétation dite de "l'effet utile", en vertu de laquelle ces pouvoirs ne peuvent exister que dans la mesure où ils sont nécessaires pour mettre en oeuvre des pouvoirs explicites⁷¹. Il s'agit de "rechercher l'efficacité maximum de la règle de droit ou de la structure institutionnelle d'une organisation internationale, étant entendu que cette efficacité dépend de l'adéquation entre les buts d'un traité et les moyens dont il dispose"⁷². Il semble que la doctrine et la Cour de Justice de la CECA privilégient cette approche étroite marquée par une perspective finaliste et fonctionnelle⁷³.

Le mode d'adoption des décisions à la majorité constitue un autre élément déterminant de la nature fédérale de la CECA. Elle ne dépend pas, en théorie du moins, du consentement des États dans l'exercice de son pouvoir. Cet aspect s'avère d'autant plus important que ce pouvoir ne se limite pas à son organisation interne ou à de l'information et de la coordination entre ses États membres⁷⁴. Ainsi en est-il des pouvoirs de renverser la Haute Autorité et d'annuler ses décisions qui sont exercés, non pas par des organes centraux ou gouvernementaux, mais par des instances de la CECA, parlementaire (Assemblée) ou judiciaire (Cour de Justice). Daniel Vignes relève que sont néanmoins "d'un fédéralisme moins éprouvé le pouvoir de tutelle du Conseil des Ministres nationaux sur la Haute Autorité, certaines compétences de ce Conseil statuant à l'unanimité, et certaines compétences toujours réservées aux États". Enfin, comme nous l'avons déjà relevé, il n'existe aucune voie d'exécution fédérale ou de force armée qui puisse contraindre un État à exécuter ses obligations, même après une condamnation prononcée par la Cour de Justice⁷⁵.

Comme la fédération, la CECA est placée au-dessus de ses membres. En cas de conflit de volontés, c'est le pouvoir central, communautaire ou fédéral, qui l'emporte. Même Paul Reuter, pourtant à l'origine de la définition du concept de supranationalité (*infra*), se laisse tenter par la confusion entre les termes "fédéral" et "supranational". Il ne s'agit plus d'un ordre de coordination mais de subordination ; "l'expression

⁷¹ Robert KOVAR, *Le pouvoir réglementaire de la CECA*, Paris, LGDJ, 1964, pp. 131-134.

⁷² Vlad CONSTANTINESCO, *thèse précitée*, p. 37 note 115.

⁷³ Pour la doctrine : Paul de VISSCHER, *rapport précité*, p. 37. Robert KOVAR, *op. cit.*, p. 13. Pour la Cour : affaire 8/55, arrêt du 29 novembre 1956, Rec. vol. II, p. 312. Affaire 20/59, arrêt du 15 juillet 1960, Rec. vol. VI, p. 663. Affaire 25/59, arrêt du 15 juillet 1960, Rec. vol. VI, p. 780.

⁷⁴ Daniel VIGNES, *ouvrage précité*, pp. 12-13 et 187.

⁷⁵ Louis CARTOU, *Le Marché Commun et le droit public*, Paris, Dalloz, 1959, pp. 84-86.

“supranational” tend à équivaloir à “fédéral” en marquant par un terme nouveau que l'équivalence n'est valable que dans un secteur très limité⁷⁶, précisé par Guy Héraud. L'auteur note que le “*sollen*” reconnu à l'entité supranationale, c'est-à-dire sa capacité à subordonner les souverainetés sur le plan normatif, est commune à la fédération et à l'organisation internationale (bien que cela concerne des hypothèses plus limitées pour celle-ci). Mais le fédéral, à la différence de l'organisation supranationale, repose sur l'intégration totale des souverainetés puisqu'il peut les contraindre à exécuter ses décisions. Le supranational ne peut donc être un État car il ne détient pas ce “*sein*”, c'est-à-dire cette subordination de puissance⁷⁷.

Enfin, la ressemblance la plus frappante de la CECA avec une entité fédérale est l'immédiateté commune à ces deux structures⁷⁸. La Communauté peut arrêter des décisions générales ou individuelles (article 14 CECA) de validité automatique et de portée obligatoire, sans nécessiter de ratification ou de procédure de réception dans l'ordre juridique interne des États destinataires. Ces actes modifient directement l'ordonnancement juridique des particuliers de ces États, individus ou entreprises concernés par l'objet de la CECA.

Juridiquement réductible à d'autres notions, la supranationalité pour l'ensemble de ces auteurs, n'existerait pas par elle-même. Ces auteurs ne nient pas systématiquement la portée politique de ce terme, mais ils en refusent toute valeur juridique distinctive.

Pour le courant doctrinal opposé, le supranational est le seul terme adéquat pour cerner l'originalité du phénomène communautaire dont les catégories traditionnelles sont incapables de rendre compte.

SECTION 2 - LA NATURE *SUI GENERIS* DE L'ORGANISATION SUPRANATIONALE

Est supranationale la construction juridique qui comporte à la fois des éléments étatiques et internationaux caractéristiques de l'organisation internationale et de l'État fédéral sans pourtant se confondre avec l'une ou l'autre de ces catégories.

⁷⁶ Paul REUTER, *Le plan Schuman*, RCADI, 1952-II, t. 81, pp. 550-551.

⁷⁷ Guy HERAUD, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*, Archives de philosophie du droit, 1961, pp. 183 et 186.

⁷⁸ Charles de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 1955, pp. 284-285. INSTITUT DES RELATIONS INTERNATIONALES DE BRUXELLES, *ouvrage précité*, p. 263.

Le supranational est une notion nouvelle qui ne se confond avec aucune autre en ce qu'elle emprunte des éléments propres à chacune des catégories classiques sans jamais s'y conformer intégralement.

Il est difficile pour le juriste de proposer une définition objective du concept tant il se trouve dans ce domaine sous l'emprise de ses présupposés et des attentes qu'une telle construction ne peut manquer de susciter. La diversité des définitions qui en résulte fait néanmoins apparaître quelques points communs à la plupart d'entre elles⁷⁹.

Est privilégiée une définition fondée sur une pluralité de critères afin de restreindre le nombre d'organisations susceptibles d'être de cette nature⁸⁰. L'ensemble

⁷⁹ Dans un souci d'honnêteté intellectuelle, nous signalons que le choix de classer les nombreuses définitions de la supranationalité à partir du nombre de critères proposés s'inspire de la classification élaborée par Klaus Von Lindeiner-Wildau dans sa thèse, et nous nous appuyons sur les passages qu'il cite pour certaines des références relatives aux auteurs écrivant en langue allemande. Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Genève, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, pp. 39-63.

⁸⁰ Cela concerne notamment : Paul REUTER, *Le Plan Schuman*, RCADI, 1952, t. II, pp. 543-551. Paul REUTER, *La CECA*, Paris, LGDJ, 1953, pp. 139-141. Guy HERAUD, *Nature juridique de la Communauté Européenne*, RDP, 1953, p. 587. G. DOOR, Walter J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Paul de VISSCHER, J. MAST, *Nature juridique des traités qui créent des organisations supranationales in "l'Avis donné au gouvernement belge au sujet des dispositions constitutionnelles qu'il y aurait lieu de réviser en vue de permettre l'adhésion de la Belgique à une Communauté politique supranationale"*, Documents parlementaires (Belgique), Chambre des Représentants, 1952-1953, n° 696. Robert SCHUMAN, *Préface* de l'ouvrage précité de Paul Reuter, p. 7. Henry MASON, *The European Coal and Steel Community. Experiment in Supranationalism*, 's-Gravenhage, 1955, p. 126. Jean VAN HOUTTE, *La Cour de Justice de la CECA*, Annuaire Européen, 1956, vol. II, pp. 183-190. Louis DELVAUX, *La notion de supranationalité dans le Traité du 18 avril 1951 créant la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 225-241. Pierre WIGNY, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 331-335. Guy HERAUD, *Observations sur la nature juridique de la CEE*, RGDIP, 1958, p. 46 et s. Robert MARJOLIN, *Coopération intergouvernementale et autorités supranationales*, Revue économique, 1958, pp. 267-269. P. MATHIJSEN, *Le droit de la CECA*, La Haye, 1958, pp. 147-150. André de LAUBADÈRE, *Contribution à l'étude de l'accès des personnes privées aux juridictions internationales : le recours des entreprises pour détournement de pouvoir contre les mesures générales édictées par la Haute Autorité de la CECA*, Hommage à Jules Basdevant, Paris, Pédone, 1960, p. 328. Guy HERAUD, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*, Archives de philosophie du droit, 1961, n° 6, pp. 179-191. Albert WEHRER, *Le principe supranational dans le traité instituant la CECA*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 1, pp. 39-41. S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *La nature juridique des institutions européennes*, Mélanges Sfériadès précités, vol. 1, pp. 341-347. Jean-Marie LEBRETON, *Le pouvoir supranational dans les institutions européennes en 1971*, Bulletin SEDEIS, Futuribles, n° 806 supplément, 1961, pp. 2-5. Pierre PESCATORE, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI, 1961-II, t. 103, p. 27 note 18. Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, p. 42. Giorgio CANSACCHI, *Les éléments fédéraux de la CEE*, Mélanges Gilbert Gidel, Paris, Sirey, 1961, pp. 96-97. Dietrich SCHINDLER, *Supranationale Organisationen und schweizerische Bundesverfassung*, Revue de Jurisprudence suisse, 1961, vol. 57, pp. 197-204. Karl CARSTENS, *Die kleine Revision des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1961, vol. 21, pp. 1-37. Pierre FREYMOND, *L'idée de supra-nationalité et les traités européens*, Mélanges Sfériadès précités, vol. 1, pp. 53-66. Klaus-Dieter SCHWANTES, *Die Supranationalität, eine Untersuchung internationaler wirtschaftlicher Organisationen Europas im 19. und 20. Jahrhundert*, Thèse Köln, 1962, p. 37. Paul GUGGENHEIM, *Organisations économiques supranationales et États souverains*, La Comunità Internazionale, 1963, vol. 18, pp. 183-192. Michel WAELBROECK, *Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 506-509. Polys MODINOS, *Les pouvoirs de décision conférés au Comité des ministres du Conseil de l'Europe par l'article 32 de la convention européenne des droits de l'homme*, Mélanges offerts à Henri Rolin précités, p. 207 note 21. Léontin-Jean CONSTANTINESCO, *La supranacionalidad de las comunidades europeas*, Anuario Uruguayo de derecho internacional, 1965/66, IV, p. 49. Louis CARTOU, *Organisations européennes*, Paris, Dalloz, 1973, p. 104. Du même auteur, *Communautés européennes*, Paris, Dalloz, 1979, pp. 52-55 et 154-160. *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 45-49, 150-154 et 159-

de ces traits doit être réalisé pour qu'un organe ou une organisation déterminés soient qualifiés de supranational. D'autres au contraire en ont une vision extensive en vertu de laquelle le supranational représente un seul attribut de l'organisation. Certains en leur sein ne souhaitent pas, au motif qu'un seul critère suffit à conférer une nature supranationale à l'organisation, étendre à l'excès le nombre d'entités susceptibles d'être qualifiées de cette façon. Leur définition repose sur l'unicité du critère car ils précisent le seul critère valable⁸¹. En revanche, d'autres développent une conception encore plus

160. Antonio TRUYOL Y SERRA, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1981-IV, vol. 173, p. 168. Jerzy KRANZ, *Le vote dans la pratique du Conseil des ministres des Communautés européennes*, RTDE, 1982, pp. 403-406. F. CAPOTORTI, *Supranational Organisations*, in R. BERNHARDT, (éd.), *Encyclopedia of Public International Law*, 5, Amsterdam, Elsevier, 1983, pp. 262-268. Louis CARTOU, *L'évolution des relations internationales, la supranationalité - Mythe et réalité*, Mélanges offerts à Pierre Montané de la Roque, Université des Sciences sociales de Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, vol. 2, 1986, pp. 911-927 et particulièrement 911-913. Jean-Paul JACQUÉ, *Constitution et organisations internationales : le problème de la supranationalité*, in *Droit constitutionnel et Droits de l'homme*, Paris, Economica, 1987, p. 321. Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 190-198. Fabienne BOUQUELLE et Anne-Isabelle PICARD, *La supranationalité en Europe*, Annales de droit de Louvain, 1992, pp. 231-269. Luigi FERRARI BRAVO, *Constitution nationale et droit supranational*, Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, 19-21 mai 1993, Varsovie, Éditions du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 81-83. Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEYLAND, *Le traité de Maastricht - Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 3 note 3, 18-19. Véronique de FOLIN, *Le principe de supranationalité dans l'histoire de la construction européenne*, Histoire de l'Europe Contemporaine, volume 9, n° 1-2, 1994, pp. 29-33. Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs Politique, 1994, pp. 11 et 14-16. Paul SABOURIN, *L'État-nation face aux Europes*, Paris, P.U.F., 1994, p. 189. Jean COMBACAU, Serge SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2ème éd., 1995, p. 8. Mario TELÒ, *Démocratie internationale et démocratie supranationale*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 3, 42-45. Biagio de GIOVANNI, *Pourquoi une Constitution européenne ?*; in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, op. cit., pp. 341-342. Sean Van RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, De Boeck Université, 1996, pp. 99-100. Constantin STEPHANOU, *L'Union européenne et la souveraineté des États membres*, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, *Droit et justice*, Paris, Pédone, 1999, pp. 355-366.

⁸¹ Sont favorables à une définition fondée sur un critère unique fixe : Roberto AGO, *Considerazioni su alcuni sviluppi dell'organizzazione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 1952, vol. 7, p. 543 note 26. E. Van RAALTE, *The Treaty constituting the European Coal and Steel Community*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1952, vol. 1, p. 75. Josef KUNZ, *Supra-national organs*, *American Journal of International Law*, 1952, vol. 46, pp. 695-697. Riccardo MONACO, *La Comunità sopranazionale nell'ordine nazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 1953, p. 441. Maurice LAGRANGE, *Le traité du 18 avril 1951 et son régime*, Cours professé à l'Institut des Hautes Études Internationales à l'Université de Paris, 1951-56, fascicule I, p. 13 (cité par Louis Delvaux, loc. cit. p. 239). P. JACOBSEN, *L'organisation de l'Europe*, AFDI, 1955, p. 107. W. J. M. Van EYSINGA, *Supranational*, in *Festschrift für Hans Wehberg*, 1956, p. 130. Jean MAROGER, *L'évolution de l'idée de supranationalité*, *Politique Étrangère*, 1956, vol. 21, p. 299. MORELLI, cité par E. GREPPI, *A propos du caractère supranational de la CECA, récentes contributions scientifiques*, *Cahiers de Bruges*, 1956, vol. 6, pp. 27-29. François LUCHAIRE, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 340. Mario MIELE, *Aspects juridiques des institutions d'intégration économique européenne : CECA, CEE, CEEA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 267. François VISINE, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 348-349. Günther JAENICKE, *Der übernationalen Charakter der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in *Festgabe für Alexander Makarow - Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1958, vol. 19, p. 172. SCHÜLE, *Festgabe für Alexander Makarow - Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1958, vol. 19, p. 466. Charles de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 1960, p. 288 note 1. Jules BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Pédone, 1960, pp. 588-589. Pierre-Olivier LAPIE, *Les Trois Communautés*, Paris, Fayard, 1960, p. 49. Francis ROSENSTIEL, *Le principe de "supranationalité". Essai sur les rapports de la politique et du droit*, Paris, Pédone, 1962. Hervé de GRUBEN, *La pondération de l'influence des États dans les organismes internationaux*, *Chronique de Politique Étrangère*,

extensive de la supranationalité : la nature supranationale de l'organisation découle d'un trait unique qui peut être choisi parmi une liste variée de critères⁸². Ces définitions fondées sur un critère unique variable, étendent sans doute à l'excès le nombre d'organisations appelées à être supranationales et retirent de ce fait l'originalité de ce concept par rapport aux organisations internationales classiques.

Un autre point commun réside dans le choix des critères, indépendamment du nombre retenu. Trois attributs se retrouvent quasiment systématiquement dans les définitions proposées du concept, qu'elles reposent sur une pluralité de traits ou sur un critère unique, fixe ou variable. Ce socle commun correspond aux éléments dégagés par Paul Reuter qui est le premier auteur à donner une définition approfondie du concept après son introduction dans un texte de droit positif⁸³. Certains auteurs exigent la présence de traits supplémentaires à ce socle commun, lesquels peuvent également concerner les définitions fondées sur un critère unique, que ce dernier soit constant ou variable. Parmi ces trois critères communs, un est considéré par une partie de la doctrine comme la raison d'être de la supranationalité. Elle en fait la finalité de toute construction supranationale et pas seulement un critère de définition (II). Les deux autres traits révèlent un caractère accessoire par rapport à lui, même s'ils sont essentiels pour conférer une nature supranationale à l'entité concernée (I).

I - Les critères constitutifs du socle commun

Paul Reuter dégage ces éléments cumulatifs de la Déclaration du 9 mai 1950. Est supranationale l'organisation qui bénéficie d'un transfert de compétence de la part des gouvernements nationaux (A) et au sein de laquelle existent des rapports directs avec les particuliers dans les États membres (B).

1962-I, vol. 15, p. 4. Jean CHARPENTIER, *Pratique française du droit international*, AFDI, 1963, p. 1043. E. Van BOGAERT, *Le caractère juridique de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 448-453. Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Genève, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, pp. 39-63. Jan KOLASA, *Le caractère supranational du droit communautaire européen*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Varsovie, Éditions du Conseil de l'Europe, 1993, p. 75. Antonio LA PERGOLA, *Droit international et droit interne : problèmes traditionnels et tendances nouvelles*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, op. cit., p. 7.

⁸² Privilégient un critère variable : Jan VERZIJJ, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 398-399. Fritz MÜNCH, *Délimitation du domaine du droit des communautés européennes*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 276. ULLMANN, *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft, eine supranationale Organisation*, in *Österreichische Juristenzeitung*, 1959, Vol. 14, p. 449. Ulrich SCHEUNER, *Die Rechtssetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften*, in *Festschrift für Alfred Verdross*, 1960, p. 233. Ulrich SCHEUNER, *Festschrift für Hans Wehberg*, précité, p. 233. Georg DAHM, *Völkerrecht*, t. II, Stuttgart, 1961, pp. 36-37 et 76.

⁸³ Paul REUTER, *La CECA*, Paris, LGDJ, 1953, pp. 139-141 §141-143.

A/ Le transfert de compétences souveraines

Le premier trait est réalisé par le transfert partiel des compétences nationales destiné à instituer une compétence commune. La compétence matérielle est transférée à l'organisation supranationale par les États qui en sont les fondateurs et sur les ordres juridiques desquels elle se base⁸⁴.

La doctrine reconnaît dans l'ensemble qu'il ne peut s'agir d'une limitation sous peine de maintenir les cloisonnements nationaux. Néanmoins, un certain nombre d'auteurs considère que l'État signataire d'une convention internationale opérant un transfert de compétence vers l'organisation créée, commence par limiter sa liberté d'action et donc sa souveraineté. En s'engageant à exécuter la convention et à s'abstenir de tout acte susceptible de mettre en péril ses buts, il accepte une obligation qui le lie dans les deux sens.

Entendu strictement, le transfert se distingue de la limitation en ce que son destinataire acquiert ce qui est abandonné par le cédant. Dans le cadre d'un processus supranational, il implique que le champ d'activités des États membres est restreint dans la même proportion qu'est conféré à l'organisation un domaine déterminé⁸⁵.

La Communauté instaure une zone économique commune dans les secteurs du charbon et de l'acier, régie par les règles communautaires résultant de ce transfert. Dans ce domaine, "le pouvoir de décision et de réglementation, donc un pouvoir régalien, échappe aux États membres et revient à la Communauté"⁸⁶. Celle-ci exerce ses activités dans une sphère, jusque là exclusivement réservée aux États et qui, désormais, est conférée en vertu du traité fondateur à l'organe nouvellement créé⁸⁷. Paul Reuter relève que c'est cette compétence commune qui permet la création d'une véritable "communauté" entre les membres de l'organisation⁸⁸.

Pour autant, l'idée de transfert n'exige pas que l'organe supranational reçoive compétence dans l'intégralité d'un domaine étatique. Le transfert peut ne concerner qu'une partie seulement de celui-ci, un secteur déterminé de l'activité de l'État. Les États membres de la CECA conservent des compétences dans certains domaines relatifs au charbon et à l'acier. Cela résulte des dispositions qui les obligent à effectuer certaines missions complémentaires. Les États prennent l'engagement dans l'article 69

⁸⁴ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 133. Nicola CATALANO, *Les sources du droit de la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 170. Louis DELVAUX, *La notion de supranationalité dans le Traité du 18 avril 1951 créant la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 234. Paul REUTER, *ouvrage précité*, p. 139.

⁸⁵ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 134.

⁸⁶ Léontin-Jean CONSTANTINESCO, *Contribution au problème des rapports entre l'ordre juridique de la Communauté et l'ordre juridique interne des États membres*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 216.

⁸⁷ Charles de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 1960, p. 287.

⁸⁸ Paul REUTER, *ouvrage précité*, p. 139 § 142.

d'écarter toute restriction fondée sur la nationalité à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier. Pour cela, le traité leur fait obligation d'établir une définition commune des conditions de qualification et de déterminer d'un commun accord les limitations à ce principe.

Le fait que des compétences étatiques subsistent dans un secteur régi par une convention internationale conduit certains auteurs à rejeter la notion de transfert. Pour Fritz Münch, il ne s'agit que d'une "restriction effective *de facto* du domaine des États"⁸⁹ tandis que pour Klaus Von Lindeiner-Wildau, il est plus exact de parler de "partage de compétences", même si cet auteur reconnaît que "le transfert, indépendamment de sa portée, reste la forme normale d'attribution de compétences matérielles à l'organe supranational"⁹⁰.

En revanche, un tel transfert peut mener à une concurrence de compétence entre les échelons étatique et supranational. Cette concurrence résulte des dispositions qui maintiennent des compétences aux États et qui, de fait, leur permettent d'exercer une influence directe sur la sphère d'activité attribuée à l'organisation. Ne sont pas concernés les domaines où les États sont obligés de prendre des mesures complémentaires, ni les cas où la compétence étatique subsiste en période transitoire.

Un phénomène de concurrence de compétences existe dans le traité CECA, mais il ne concerne que des hypothèses limitées⁹¹. L'article 53 alinéa 2 fournit un exemple de compétence tout à la fois maintenue au niveau étatique et attribuée à l'organe supranational. Des mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises peuvent être instaurés dès qu'ils apparaissent nécessaires à l'exécution des missions de la Communauté - il s'agit notamment de veiller à l'approvisionnement régulier du Marché Commun et d'assurer à tous les utilisateurs placés dans des conditions comparables, un égal accès aux sources de production. La Haute Autorité est bien entendu compétente pour les créer et les installer, mais les États membres le sont également. De plus, ils exercent cette compétence en toute indépendance, c'est-à-dire sans être soumis à l'autorisation préalable de l'organe supranational. La seule formalité requise par le traité est la notification à la Haute Autorité.

Comme le remarque Klaus Von Lindeiner-Wildau, l'existence d'un domaine de compétences propres à l'organisation supranationale peut ne pas se fonder sur l'existence de ce même domaine auprès des États. Il est en effet possible d'imaginer que

⁸⁹ Fritz MÜNCH, *Délimitation du domaine du droit des Communautés supranationales par rapport au droit étatique interne*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 280 et s.

⁹⁰ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 135.

⁹¹ Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, Rapport de la Commission, AOCIE précités, p.45. Paul REUTER, *ouvrage précité*, p. 356. Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 136.

des domaines d'activités nouveaux pour les États eux-mêmes, soient attribués dès leur apparition à l'organe supranational⁹².

En revanche, l'auteur estime impossible que la compétence matérielle de l'entité supranationale résulte d'un transfert de souveraineté de la part des États membres et ce, même s'il considère que la quintessence du pouvoir supranational réside dans sa capacité à exercer des droits de souveraineté⁹³.

Selon cet auteur, le pouvoir d'établir des actes juridiques, d'imposer des droits et des obligations d'une manière autonome constitue l'élément essentiel de la souveraineté des États. En établissant des règles obligatoires, qui sont immédiatement valables et qui ne nécessitent pas le consentement d'une autre instance (*infra*), l'organe supranational rend des "actes de souveraineté"⁹⁴ que Léontin-Jean Constantinesco qualifie "d'interventions autoritaires" (celles-ci font partie d'après lui des "choses nouvelles" de la CECA⁹⁵).

Les droits de souveraineté des États sont limités dans leurs effets aux frontières étatiques. Si la compétence de l'organisation supranationale résulte d'un transfert⁹⁶ ou plus exactement "d'une fusion"⁹⁷ de ces droits, cela signifie qu'elle exerce son pouvoir à partir d'un ensemble, "d'une collection de droits de souverainetés étatiques"⁹⁸. Autrement dit, la Haute Autorité agit en France en vertu d'un droit de souveraineté français, au Luxembourg en vertu d'un droit de souveraineté luxembourgeois, etc. Or, la particularité des compétences exercées par les organes supranationaux est qu'ils peuvent s'adresser aux instances nationales et aux ressortissants de tous les États membres : ils enjambent les frontières nationales. Par conséquent, il ne peut s'agir d'une collection, d'une somme de droits de souveraineté, mais au contraire d'après Klaus Von Lindeiner-Wildau, d'un "*aliud*", d'un droit de souveraineté "*sui generis*" pour lequel s'impose de nouveau le qualificatif de supranational⁹⁹.

⁹² L'auteur prend l'exemple de la navigation interplanétaire. Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 137.

⁹³ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 133. Cette opinion est partagée par Jean MAROGER, *L'évolution de l'idée de supranationalité*, Politique Étrangère, 1956, vol. 21, p. 299.

⁹⁴ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, pp. 132-133.

⁹⁵ Léontin-Jean CONSTANTINESCO, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 337.

⁹⁶ G. DOOR, Walter J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Paul de VISSCHER, J. MAST, *Nature juridique des traités qui créent des organisations supranationales in "l'Avis donné au gouvernement belge au sujet des dispositions constitutionnelles qu'il y aurait lieu de réviser en vue de permettre l'adhésion de la Belgique à une Communauté politique supranationale"*, Documents parlementaires (Belgique), Chambre des Représentants, 1952-1953, n° 696, p. 4. Jean MAROGER, *L'évolution de l'idée de supranationalité*, *op. cit.*, p. 299. Charles de VISSCHER, *Théories et réalités ...*, *op. cit.*, p. 288. Cet auteur évoque "l'abandon de pouvoirs souverains en faveur d'une organisation communautaire".

⁹⁷ Georges VAN HECKE, *La structure institutionnelle de la CECA*, Journal des tribunaux (Belgique), 1951, p. 277.

⁹⁸ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, pp. 139-140.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 140.

En outre, le transfert implique l'identité d'objet au sein de l'entité qui transfère et au sein de celle qui reçoit. L'analyse de la compétence juridictionnelle de la Cour de Justice de la CECA montre qu'il manque la condition fondamentale du transfert. La Cour ne se substitue pas à l'autorité judiciaire étatique. Par le pouvoir qui lui est reconnu de résoudre les différends entre les institutions communautaires et les autorités de tous les États membres, elle "possède et exerce un genre de droits de souveraineté qui n'existe pas dans le cadre de la souveraineté nationale"¹⁰⁰.

En réalité, les États fondateurs des organes supranationaux leur "confèrent" des droits de souveraineté qu'ils créent et qui relèvent d'une catégorie particulière. La théorie du "pouvoir de disposition" selon laquelle seul celui qui dispose d'un droit de souveraineté peut le conférer et le transférer ne s'oppose pas à cette approche, d'après l'auteur¹⁰¹.

L'organe supranational ne peut exercer des droits de souveraineté nationaux accumulés (et donc transférés). Il exerce au contraire un droit de souveraineté propre et spécifique, constitué par les États au moyen du traité institutif et que lui seul peut employer. C'est en effet par un acte de leur souveraineté nationale que, selon Klaus Von Lindeiner-Wildau, les États ont la capacité *de jure* et *de facto* d'instituer des organes supranationaux dotés d'un pouvoir particulier. Ils en ont le pouvoir de disposition parce qu'eux seuls peuvent créer ces droits dans un acte commun - bien qu'il s'agisse de droits de souveraineté que ces États, vu les limites territoriales nationales, ne sont pas en mesure d'exercer eux-mêmes. L'auteur conclut que "dans ce cadre, il n'y a pas de restriction adéquate du pouvoir propre des États, parce que, comme nous l'avons vu, ce pouvoir justement n'est pas soustrait à la sphère des pouvoirs des États mais plutôt constitue quelque chose de distinct et de particulier"¹⁰².

Certains auteurs s'accordent à subordonner le caractère supranational de l'organisme au transfert de pouvoirs de souveraineté¹⁰³, mais ils divergent sur les conséquences.

Pour les uns, la communauté exerce des pouvoirs propres souverains. Pour Jean Maroger, l'abandon de souveraineté consenti par les États profite à l'entité supranationale qui l'exerce à leur place¹⁰⁴. Jan Kolasa va même jusqu'à écrire que dans les domaines transférés, la Communauté jouit "d'un certain nombre de pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires souverains". La nature supranationale de celle-ci réside dans le "transfert définitif et irrévocable de certains droits souverains des États

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 141.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 141.

¹⁰² *Ibidem*, p. 142.

¹⁰³ Antonio LA PERGOLA, *Droit international et droit interne : problèmes traditionnels et tendances nouvelles*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Varsovie, Éditions du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 7-8.

¹⁰⁴ Jean MAROGER, *L'évolution de l'idée de supranationalité*, *op. cit.*, p. 299.

membres". De fait, l'entité supranationale se trouve dotée "de certains droits souverains qui jusque là appartenaient exclusivement aux États qui en sont devenus membres". Néanmoins, l'auteur précise que cela ne vaut que pour des domaines limités, c'est-à-dire uniquement ceux dans lesquels les États ont renoncé à exercer leurs prérogatives¹⁰⁵.

En revanche, d'autres auteurs estiment que la communauté reste dans une situation de dépendance à l'égard des États, telle que ceux-ci ne font que reconstituer leurs pouvoirs sur un plan supérieur¹⁰⁶. C'est pourquoi Nicola Catalano, en accord avec Riccardo Monaco, rejette l'idée de transfert, à partir du moment où les États confient leurs attributions non à un tiers mais à un organe dont ils font partie¹⁰⁷.

Les Communautés ne deviendront un État supranational pour Jean-Luc Chabot, uniquement lorsqu'en vertu de dessaisissements de souveraineté volontaires de la part des États, elles constitueront un centre distinct de ceux-ci¹⁰⁸. En attendant, elles sont, au niveau supra-étatique, "dans une position semblable aux collectivités régionales et locales à l'échelon infra-étatique, en assurant des fonctions identiques de dépendance, de faire-valoir et de décentralisation par rapport à l'État national". Les Communautés ne représentent qu'une mise en commun de compétences antérieurement nationales, pour des raisons d'efficacité d'échelle et pour permettre à l'État de mieux s'adapter à la dimension continentale de ses rivaux. Il ne disparaît pas et "l'instance étatique reste nationale ; elle s'entoure d'une double périphérie interne et externe de pouvoirs politiques qu'elle contrôle"¹⁰⁹. Le seuil entre périphérie nationale et naissance d'un État supranational sera franchi lorsque l'importance des mesures relevant du droit communautaire nécessitera une unité et une continuité décisionnelle indépendante des États¹¹⁰.

En résumé, la supranationalité est, pour ces auteurs, une notion qui se rapporte à la compétence. Elle signifie que certaines institutions ont reçu par des traités, des pouvoirs qui appartiennent normalement aux États, pour leur permettre de remplir une fonction déterminée, qui incombe en principe aux instances nationales.

¹⁰⁵ Jan KOLASA, *Le caractère supranational du droit communautaire européen*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, op. cit., p. 75.

¹⁰⁶ SCHÜLE, Festgabe für Alexander Makarow - Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1958, vol. 19, p. 466. Jean-Luc CHABOT, *Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire*, RTDE, 1984, p. 102.

¹⁰⁷ Riccardo MONACO, *La Comunità sopranazionale nell'ordinamento internazional*, in La Comunità Internazionale, juillet 1953, p. 441. Nicola CATALANO, *Les sources du droit de la CECA*, op. cit., p. 170.

¹⁰⁸ Jean-Luc CHABOT, *Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire*, RTDE, 1984, p.

¹⁰⁹ Son analyse concerne les 3 Communautés, CECA, CEE et CEEA.

¹⁰⁹ Jean-Luc CHABOT, *Stratégies ... op. cit.*, p. 100.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 104.

Pour d'autres, l'originalité de la supranationalité provient de sa place dans la société internationale, place déterminée en fonction du type de transfert de compétences. Elle varie selon qu'il s'agit d'un transfert ou d'une limitation, dans des domaines souverains ou non.

Robert Schuman situe le supranational "à égale distance" entre "l'individualisme international et le fédéralisme d'États". Le premier n'admet aucune limitation de souveraineté nationale autre que d'une manière contractuelle, occasionnelle et révocable. Le second aboutit à un super-État doté d'une souveraineté territoriale. La CECA, sans être un État, exerce des pouvoirs souverains résultant du transfert de compétences dont elle a fait l'objet et qui lui confère une fonction propre¹¹¹.

Cette incertitude aboutit à faire de l'ordre juridique supranational, un ordre *sui generis* à mi-chemin entre la structure internationale et la structure étatique. Mais il ne repose, d'après Riccardo Monaco, ni sur une délégation de souveraineté, ni sur une limitation substantielle de celle-ci, seulement sur un simple transfert de compétences¹¹². C'est là l'originalité de la supranationalité pour certains auteurs. Ainsi pour Henri Rolin, "la Communauté tout en ayant certains traits de l'État fédéral ne saurait être totalement assimilée à une catégorie juridique préexistante et constitue une Union d'États *sui generis*"¹¹³.

Francis Rosenstiel voit dans la supranationalité, la transition entre le droit international et un droit interne communautaire. La Communauté supranationale idéale réalise le monisme de l'ordre interne et de l'ordre international et son exécutif garantit les incidences ultimes de ses décisions applicables aux États membres. L'État fédéral constitue à ses yeux la seule forme possible de supranationalité. Il se montre très pessimiste quant à la capacité des Communautés européennes sur ce point. En effet, pour lui le supranational reste d'abord un instrument aux mains des États qui leur permet de préserver leurs politiques d'une intégration plus poussée et qui ne les engage pas plus avant que ce qu'exige la politique nationale¹¹⁴.

Pour Léontin-Jean Constantinesco, "la caractéristique essentielle des organisations supranationales réside précisément dans l'amalgame d'éléments étatiques et internationaux [...]. Si les éléments sont en équilibre, [l'organisation] sera de caractère nettement supranational"¹¹⁵. L'instrument fondamental pour apprécier cet équilibre est

111 Robert SCHUMAN, *Préface* de l'ouvrage de Paul REUTER, *La CECA*, LGDJ, 1953, p. 7.

112 Riccardo MONACO, *La Comunità sopranazionale ...*, *op. cit.*, p. 441.

113 Henri ROLIN, *Préface* de l'ouvrage d'un groupe d'études de l'IRI, *La CECA*, Paris, A. Colin, Cahiers de la FNSP, n° 41, 1953.

114 Francis ROSENSTIEL, *Le principe de "supranationalité". Essai sur les rapports de la politique et du droit*, Paris, Pédone, 1962, respectivement pp. 58, 60 et 27.

115 Léontin-Jean CONSTANTINESCO, *La supranacionalidad de las comunidades europeas*, Anuario Uruguayo de derecho internacional, 1965/66, IV, p. 49. Cité par Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes, contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, LGDJ, 1974, p. 57 note 170.

l'interprétation du traité institutif, et l'auteur précise que "la seule interprétation conforme au caractère supranational de la Communauté est celle qui fait de la finalité économique-politique du traité, et non de la souveraineté des États membres, son grand principe directeur"¹¹⁶. Malgré ces précisions, cette construction laisse sans réponse plusieurs interrogations : comment mesurer les doses d'étatique et d'international ? A partir de quel degré l'organe est-il étatique ? Vlad Constantinesco reproche à cette théorie de faire de la supranationalité une notion sur mesure forgée pour les Communautés européennes et en somme identique à elles, ce qui ne fait que déplacer le problème de leur nature juridique en l'engageant dans un cercle vicieux. On ne fait que décrire les Communautés sans les analyser¹¹⁷. Cette méthode laisse à penser que le résultat est déterminé et connu à l'avance et que l'interprétation n'a d'autre objectif que de constituer une démonstration convaincante. Michel Virally constate que les Communautés européennes (qu'il s'abstient de qualifier de supranationales) au lieu de contribuer à l'unification du droit interne et du droit international, provoquent l'apparition "d'un troisième ordre juridique, mixte ou intermédiaire, malaisé à définir"¹¹⁸. D'ailleurs, le fait qu'il s'agisse "d'un droit international particulier intérieur à un groupe d'États" ou "d'un droit interne commun à ces mêmes États et supérieur au droit ordinaire" n'est, pour Paul Reuter, qu'une distinction philosophique¹¹⁹.

Malgré ces critiques, Jean Combacau et Serge Sur partagent cette approche même s'ils préfèrent parler d'organisation "supraétatique". Le droit communautaire repose sur un schéma fédéral, mais fait également appel aux techniques du droit interétatique. Ce sont ces techniques et la spécificité de son objet qui en font l'originalité¹²⁰. Cette définition du terme supranational aboutit à faire de lui, selon Claude Nigoul, un "vocabulaire approximatif" dont "l'ambiguïté n'a cessé de s'accroître au fil de l'évolution"¹²¹. D'autres voient dans la construction communautaire "la juxtaposition d'aspects supranationaux et d'aspects intergouvernementaux", la tension entre les deux étant une donnée permanente du jeu communautaire. Cet ensemble "hybride", ni organisation internationale, ni ensemble fédéral fonctionnant comme un vaste État, constitue un "modèle *sui generis*". Ces auteurs définissent la supranationalité à partir de la reconnaissance d'un droit d'initiative exclusif à l'organe incarnant l'intérêt

¹¹⁶ Léontin-Jean CONSTANTINESCO, *Contribution au problème des rapports entre l'ordre juridique de la Communauté et l'ordre juridique interne des États membres*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 217-218.

¹¹⁷ Vlad CONSTANTINESCO, *thèse précitée*, p. 58 note 171.

¹¹⁸ Michel VIRALLY, *Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 491.

¹¹⁹ Paul REUTER, *La CECA*, *op. cit.*, p. 140.

¹²⁰ Jean COMBACAU, Serge SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2ème éd., 1995, p. 8.

¹²¹ Claude NIGOUL, *Ne dites pas à ma mère que je suis fédéraliste, elle croit que j'étudie le droit à la faculté de Toulouse*, Mélanges offerts à Pierre Montané de la Rocque, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, vol. 1, p. 229.

communautaire et l'adoption des décisions par l'organe représentant les États à la majorité. Ces méthodes, jointes à la présence d'institutions indépendantes des États membres, caractérisent la méthode communautaire¹²².

La particularité de celle-ci réside également dans sa capacité à nouer des contacts directs avec les ressortissants de ses États membres.

B/ L'immédiateté des compétences souligne l'originalité du concept de supranationalité

Le deuxième trait fait entrer l'organe supranational en relations immédiates avec des personnes privées physiques ou morales dans les États membres qu'il lie directement par ses décisions. Cet attribut, en rompant avec la pratique internationale encore en vigueur, qui refuse aux particuliers le droit de nouer des liens directs avec les institutions interétatiques, constitue l'aspect le plus révolutionnaire du concept de supranationalité. C'est même pour certains le seul critère valable dans lequel réside l'essence du supranational¹²³.

La CECA, en autorisant la Haute Autorité à nouer des rapports directs avec les personnes concernées par sa réglementation et en ouvrant à ces dernières l'accès à la Cour de Justice, constitue le premier exemple d'un "véritable transfert de souveraineté interne, c'est-à-dire impliquant au profit de l'organe supranational le pouvoir d'obliger et de contraindre les sujets nationaux des États sur le territoire national"¹²⁴. L'article 46 alinéa 1 du Traité CECA détaille la liste des destinataires directs des décisions de la Haute Autorité : il s'agit des entreprises, des travailleurs, des utilisateurs, des négociants et de leurs associations, bref de l'ensemble des groupes intéressés par le commerce et les industries du charbon et de l'acier. La Haute Autorité peut, en vertu de l'article 47 alinéa 3, infliger des amendes et des astreintes aux entreprises qui se soustraient aux obligations résultant de certaines de ses décisions. A titre d'illustration, citons l'article 66 alinéa 1, qui fait dépendre d'une autorisation expresse de la Haute Autorité toute fusion ou toute autre opération de concentration entre

¹²² Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEYLAND, *Le traité de Maastricht - Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 3 note 3, 18-19.

¹²³ Charles de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 1960, p. 288 note 1 et *Cours général des principes de droit international public*, RCADI, 1954-II, vol. 86, p. 468. Jules BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Pédone, 1960, pp. 588-589. François LUCHAIRE, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 340. Jean CHARPENTIER, *Pratique française du droit international*, AFDI, 1963, p. 1043.

¹²⁴ G. DOOR, Walter J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, Paul de VISSCHER, J. MAST, *Nature juridique des traités qui créent des organisations supranationales in "l'Avis donné au gouvernement belge au sujet des dispositions constitutionnelles qu'il y aurait lieu de réviser en vue de permettre l'adhésion de la Belgique à une Communauté politique supranationale"*, Documents parlementaires (Belgique), Chambre des Représentants, 1952-1953, n° 696.

diverses entreprises. De même, l'article 61 alinéa 1, permet à la Haute Autorité de fixer les prix minimums et maximums à l'intérieur du Marché Commun ainsi qu'à l'exportation. L'article 58 paragraphe 2, alinéa 1, l'autorise même, en temps de crise, à établir des quotas de production et à régler le taux du marché des entreprises.

Certains juristes qui voient dans l'immédiateté l'essence de la supranationalité, ont proposé de remplacer ce terme par celui "d'institution d'intégration économique supra-individuelle"¹²⁵ afin de mieux exprimer l'idée que ce sont les individus et non les États qui sont subordonnés à l'institution. Nous ne partageons pas ce point de vue, dans la mesure où les États sont eux aussi directement liés par les décisions supranationales. Dans un souci d'efficacité de celles-ci, il nous semble peu opportun de choisir un terme général les excluant aussi clairement de ce rapport de subordination normative.

Pour Mario Miele, les Communautés européennes, qui ne sont ni fédérales, ni de simples organisations internationales, recouvrent une réalité nouvelle que la doctrine doit qualifier. Cela ne justifie pas qu'elle se serve, même en les déformant ou même en les rajeunissant, de vieux schémas. Il refuse d'utiliser le terme supranational car il y voit un subterfuge pour parler de fédéralisme, à moins de considérer que ce concept signifie la reconnaissance à l'organisation de pouvoirs directs sur les individus aux fins du Marché Commun. Dans cette hypothèse, il serait préférable de remplacer le terme supranational par celui de "communauté superindividuelle" car la réalisation de ces buts engagera les États et les organes communautaires bien entendu, mais aussi "les peuples entiers des États membres". Il justifie sa position par le fait que les rapports entre les États membres au sein de la communauté restent régis par le droit international, la CECA ne modifiant en rien le dualisme actuel entre l'organisation internationale et l'État. Les Communautés ne constituent pas de nouvelles entités étatiques fédérales, mais des institutions fonctionnelles appelées à faire partie en tant que telles de la catégorie des organisations internationales¹²⁶.

Charles De Visscher distingue le "supranational" du "superétatique" lequel n'atteint que les États et ne pénètre pas directement dans leur ordre juridique interne (le Conseil de Sécurité des Nations Unies en constitue une illustration). Au contraire, il y a dans la CECA un effet immédiat et direct dans l'ordre interne, les décisions de la Haute Autorité étant conçues comme la mise en oeuvre d'une législation commune. "Cette immédiateté fait à chacun des États membres un devoir de prêter main-forte aux

¹²⁵ MORELLI, cité par E. GREPPI, *A propos du caractère supranational de la CECA, récentes contributions scientifiques*, Cahiers de Bruges, 1956, vol. 6, pp. 27-29.

¹²⁶ Mario MIELE, *Aspects juridiques des institutions d'intégration économique européenne : CECA, CEE, CEEA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 265-267.

décisions de la Haute Autorité comme si elles émanaient de l'autorité nationale elle-même. Telle est la marque propre du traité d'intégration et qui justifie l'appellation de supranationale à l'organisation qui en procède"¹²⁷.

En résumé, cette immédiateté découle du caractère contraignant des règles communautaires, de leur applicabilité directe et de leur primauté dans l'ordre juridique des États membres¹²⁸.

Le concept de supranationalité, en tant que terme nouveau et "neutre"¹²⁹, est destiné, pour Paul Reuter, à recouvrir la double particularité de la construction européenne par rapport aux modèles fédéral et confédéral : l'étroitesse de son objet et la profondeur de ses effets, l'idée étant que les conflits engendrés par ce système entre les États et l'organisation aboutissent à un dynamisme constructif favorable à l'intégration européenne.

C'est dans ce dynamisme que se réalise l'attribut essentiel de toute construction supranationale, qui est son indépendance à l'égard de son milieu d'origine.

II - L'indépendance par rapport aux États

Jean-Marie Lebreton voit dans l'instauration d'un véritable "pouvoir européen" la caractéristique essentielle du régime supranational que le gouvernement français propose de mettre en place. L'auteur entend par là un pouvoir "indépendant de chacun des pays pris individuellement". Il relève que l'originalité des Communautés européennes par rapport aux pactes antérieurs est de parvenir à créer, au-delà des gouvernements des États membres, "un véritable pouvoir - limité, mais autonome -, sur lequel les autorités nationales n'auront plus barre"¹³⁰.

L'indépendance par rapport aux gouvernements nationaux est pour la plupart des auteurs l'élément déterminant de la supranationalité (A). Cette importance suppose que soient précisés les critères susceptibles de la rendre effective (B).

¹²⁷ Charles de VISSCHER, *Cours ... op. cit.*, p. 468.

¹²⁸ Dusan SIDJANSKI, *Dimensions européennes de la science politique, questions méthodologiques et programmes de recherche*, Paris, LGDJ, 1963, p. 21. Michel WAELBROECK, *Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*, Mélanges offerts à Henri Rolin précités, pp. 506-516. Jean-Paul JACQUÉ, *Constitution et organisations internationales : le problème de la supranationalité*, in *Droit constitutionnel et Droits de l'homme*, Paris, Economica, 1987, p. 321.

¹²⁹ Nous ne partageons pas ce point de vue sur la neutralité du concept de supranationalité. Il nous semble qu'il contient, au contraire, "un contenu explosif" et qu'il est devenu le cristalliseur des conflits entre les partisans et les opposants d'une Europe intégrée. Il est brandi comme "un épouvantail pour les uns, tandis que d'autres en font un drapeau". P. LEGRAND-LANE, *L'Europe en attente*, Les Études, octobre 1996, Avant-propos. Pour d'autres illustrations, se reporter à l'article de Nestor SCHUMACHER, *Les termes polémiques du discours européen*, RMC, février 1989, pp. 110-118.

¹³⁰ Jean-Marie LEBRETON, *Le pouvoir supranational dans les institutions européennes en 1971*, Bulletin SEDEIS, Futuribles, n° 806 supplément, 1961, respectivement p. 4 et p. 2.

A/ L'indépendance comme élément déterminant de la supranationalité

L'indépendance par rapport au milieu d'origine et particulièrement par rapport aux gouvernements nationaux, est considérée par la majorité des auteurs comme le troisième élément constitutif de la supranationalité. Certains d'entre eux ne se contentent pas de l'envisager comme critère de définition du concept. Ils l'assimilent à la finalité de la construction supranationale, l'idée étant que le transfert de compétence opéré par les États et l'immédiateté sont sans intérêt si l'organisation supranationale ne bénéficie pas d'une réelle indépendance à l'égard des gouvernements nationaux.

Cette recherche de l'autonomie n'est pas nouvelle en droit international. Celui-ci, relève Paul Reuter, assure depuis longtemps une indépendance de plus en plus large aux organismes internationaux par rapport aux États (tribunaux internationaux, organisation internationale du travail, ...) ¹³¹. L'originalité de la supranationalité réside dans la nécessité d'atteindre cette indépendance. D'après Klaus Von Lindeiner-Wildau, l'indépendance n'est pas plus importante dans la CECA que dans d'autres organisations, mais elle est beaucoup plus nécessaire que dans ces dernières : ce n'est donc pas une question de degré de l'indépendance ¹³².

Cette nécessité est rendue évidente par l'objet de la CECA qui est de créer dans des secteurs considérés comme essentiels pour l'avenir de la paix, des intérêts, une opinion et des structures communs.

Les travaux du Congrès de l'Europe réuni à La Haye en 1948 montrent que l'indépendance de l'entité supranationale à créer n'est pas seulement nécessaire. Elle revêt un caractère impératif qui la place au centre de toute construction supranationale.

L'adoption, le 9 mai 1948, par la Commission Culturelle du Congrès, de la proposition faite par Alexandre Marc de créer une Cour suprême supranationale, témoigne de l'importance de cette préoccupation. Cette Cour a pour mission de protéger les droits de la communauté internationale, afin que celle-ci existe réellement et qu'une solidarité puisse se former entre ses membres. Le point central de la résolution réside dans l'indépendance de la Cour. Ce n'est qu'en la coupant de toute source de pression - particulièrement politique - que la Cour peut statuer en toute impartialité. Cette exigence d'autonomie est matérialisée par la supériorité de la Cour sur les États. Il résulte de cette résolution que la supranationalité de l'instance judiciaire réside dans son indépendance et donc dans sa suprématie à l'égard des gouvernements ¹³³.

¹³¹ Paul REUTER, *La CECA*, *op. cit.*, p. 139 § 141.

¹³² Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Genève, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 14.

¹³³ CONGRÈS DE L'EUROPE, La Haye, mai 1948, *Verbatim Reports*, Vol. IV, Commission culturelle, p. 48.

L'assimilation de l'indépendance à la supériorité découle largement de l'analyse étymologique du terme supranational.

Le préfixe *supra* signifie en latin au-dessus de¹³⁴. Ce terme implique une situation d'inégalité fondée sur un niveau supérieur et un niveau inférieur. Le premier a autorité sur le second en vertu d'un système de hiérarchie. En ce sens, l'organisation supranationale se distingue de l'organisation internationale, le préfixe *inter* n'impliquant pas un système de subordination mais de coordination.

L'international et le supranational dépassent tous deux le national. Ce sont des phénomènes extra-nationaux, mais ils se distinguent entre eux. L'international implique une position égale à celle du national. L'organisation internationale se trouve alors au même niveau que le national. En revanche, l'organisation supranationale est dans une position hiérarchiquement plus élevée que l'entité nationale¹³⁵.

De là se justifie l'élaboration d'une interprétation juridique de la supranationalité qui donne corps à l'analyse étymologique. Quels sont les critères qui permettent de dire d'une institution déterminée qu'elle est effectivement supérieure à l'entité nationale ?

La réponse, indique Klaus Von Lindeiner-Wildau, réside dans l'idée de subordination.

Celle-ci implique qu'une entité reçoit des ordres d'une autorité habilitée à en donner et se soumet à ceux-ci. Le phénomène de supranationalité se réaliserait par des rapports déterminés entre le donneur et le destinataire d'ordres : est supranationale une institution de la part de laquelle l'entité nationale, en tant qu'instance subordonnée, reçoit des ordres juridiques valables. La position juridique de l'entité nationale doit être influencée par les règles arrêtées par l'institution supranationale.

Ce rapport de subordination peut mener à un conflit de volontés car "c'est justement l'essence, la conséquence ultime du phénomène d'ordres que ceux-ci peuvent être arrêtés contre la volonté de leur destinataire". Dans cette hypothèse, c'est la volonté supranationale qui doit primer sur la volonté individuelle nationale. Évidemment, l'idée de supranationalité n'entraîne pas que, nécessairement et dans tous les cas, il se produise un tel conflit de volontés. Mais si la volonté de l'organe supranational et celle de l'entité nationale ne sont pas compatibles, la dernière doit céder à la première. Tenant compte de telles divergences, le statut de l'organisation supranationale doit prévoir la possibilité d'obligation valable pour l'entité nationale, sans ou même contre sa propre volonté¹³⁶.

134 GRAND ROBERT DE LA LANGUE FRANÇAISE, Paris, Le Robert, 1985, t. IX, p. 48.

135 Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 44.

136 Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, pp. 45-46.

Cependant, la primauté de l'entité supranationale ne peut être effective si elle n'est pas déjà indépendante des États lorsque le conflit de volonté se produit. C'est pourquoi, il est indispensable que le statut de l'organe dit supranational prévoit, outre sa supériorité en matière normative, une procédure de désignation de ses membres qui le rend indépendant (cela concerne soit la procédure de désignation elle-même, soit, à défaut, des garanties statutaires).

L'autonomie ne concerne pas seulement les rapports de l'organisation supranationale avec les États. Il s'agit également de la rendre indépendante des pressions de toute nature et notamment de celles qui émanent directement ou indirectement des groupes économiques, sociaux et culturels, etc. Le principe fondamental de l'indépendance de l'organe supranational à l'égard de toute influence nationale, qu'elle émane du gouvernement ou de groupes particuliers, est reprise dans les Déclarations de Robert Schuman du 9 mai et du 25 mai 1950.

Les auteurs pour lesquels cette recherche d'autonomie est le seul trait caractéristique de la supranationalité, en voient l'illustration dans l'article 9 CECA : la Haute Autorité est l'organe supranational de la Communauté, parce qu'elle exerce son pouvoir normatif indépendamment de toute instruction ou de mandat de la part des gouvernements nationaux¹³⁷. Elle agit en propre et ses membres ne participent pas, "en tant que représentants des États dont ils possèdent la nationalité, mais en tant qu'individus"¹³⁸. Ils représentent la Communauté et agissent dans un esprit européen. Est également supranationale l'organisation dans laquelle l'organe doté du pouvoir normatif, surtout s'il est composé des représentants des États, adopte ses décisions selon une procédure majoritaire qui le rend indépendant du consentement des États. Il faut empêcher que le veto d'un seul rende impossible toute action communautaire¹³⁹. L'obligation pour les États membres de se conformer à des décisions de l'organisation non soumises à la règle de l'unanimité, constitue un des aspects essentiels de la notion complexe qu'est la supranationalité pour Polys Modinos¹⁴⁰. La mise en vigueur d'un tel système aboutit inévitablement, d'après Albert Wehrer, à faire naître des difficultés dans des domaines techniques où se heurtent des intérêts économiques et sociaux importants pour les peuples des États membres. L'échec de la Communauté européenne de défense et l'influence de celui-ci sur l'organisation du Marché Commun et de l'EURATOM, en constituent l'illustration. Précisons que pour cet auteur, la

¹³⁷ VAN EYSINGA, Festgabe für Makarow, Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, vol. 19, Stuttgart, 1958, p. 172. Cité par Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *op. cit.*, p. 25.

¹³⁸ E. Van RAALTE, *The Treaty constituting the European Coal and Steel Community*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1952, vol. 1, p. 75.

¹³⁹ Hervé de GRUBEN, *La pondération de l'influence des États dans les organismes internationaux*, Chronique de Politique Étrangère, 1962-I, vol. 15, p. 4.

¹⁴⁰ Polys MODINOS, *Les pouvoirs de décision conférés au Comité des ministres du Conseil de l'Europe par l'article 32 de la CEDH*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 207 note 21.

supranationalité de la CECA réside également dans d'autres traits, tels que le dessaisissement de compétences nationales au profit de la Haute Autorité, l'immédiateté de ses décisions sur les citoyens des États membres, le contrôle juridictionnel par une Cour de Justice autonome et à juridiction obligatoire et, enfin, un "Conseil des ministres, organe de coordination destiné à assurer l'harmonie entre l'action supranationale et les politiques nationales, organe qui, selon les cas, conditionne à des degrés d'intensité différents l'action dite supranationale"¹⁴¹.

Il est réducteur de concevoir l'indépendance de l'organisation supranationale uniquement à partir de sa supériorité sur les États membres. Celle-ci est un moyen de la réaliser, mais elle ne suffit pas à elle seule. L'analyse étymologique du terme supranational fait apparaître un autre instrument susceptible d'assurer son autonomie à l'égard des États.

Cette interprétation conduit certains auteurs à distinguer le supranational du superétatique. D'après Charles de Visscher et le Dictionnaire de la terminologie du droit international, il y a une antithèse entre les deux. Le superétatique s'applique à une organisation instituée entre plusieurs États, qui se borne à exercer des pouvoirs de décision à l'égard des États eux-mêmes. Tandis que le supranational indique que l'organisation exerce des pouvoirs directement sur les particuliers, sur les personnes physiques et morales¹⁴².

Cette distinction suppose qu'existe une différence entre étatique et national. Or, en pratique, elle n'apparaît pas. On parle de droit international, d'organisation internationale, de cour internationale, bien que tous ces phénomènes concernent avant tout des relations entre États et non entre nations proprement dites.

Néanmoins, la faculté reconnue à l'entité supranationale de lier directement les individus par ses actes confère à celle-ci une véritable indépendance à l'égard des États. Dusan Sidjanski considère que l'originalité de la supranationalité réside dans l'existence d'un ordre juridique autonome, l'autonomie de celui-ci résultant, d'après lui, de sa capacité à lier directement les particuliers¹⁴³.

Michel Waelbroeck, estime quant à lui, que l'immédiateté ne se contente pas de rendre indépendant l'organe supranational. Elle a surtout pour effet de détacher les individus de la relation monopolistique qui les lie à l'État. L'immédiateté confère aux individus une indépendance dans l'application et l'interprétation du droit communautaire

¹⁴¹ Albert WEHRER, *Le principe supranational dans le traité instituant la CECA*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 1, pp. 38-41.

¹⁴² Charles de VISSCHER, *Théories et réalités ...*, op. cit., p. 288 note 1. Jules BASDEVANT (dir.), *Dictionnaire de la Terminologie du droit international*, op. cit., pp. 588-589.

¹⁴³ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, p. 49.

originaires et dérivés, d'un degré plus élevé que dans la pratique internationale habituelle. Elle résulte notamment du droit reconnu aux personnes privées par l'article 35 CECA de saisir la Cour d'un recours en carence contre la Haute Autorité. Et ce, même si d'après lui, la CECA reste soumise à l'ordre juridique international, tant dans son existence que ses compétences, en raison de la nature interétatique de son acte institutif et de la maîtrise des États sur la révision de celui-ci¹⁴⁴.

L'analyse étymologique du terme supranational conduit à privilégier deux instruments pour asseoir l'indépendance de l'entité supranationale. Son autonomie résulte à la fois de sa supériorité à l'égard des États et de sa capacité à lier les nationaux de ceux-ci sans passer par leur intermédiaire. Dans les deux cas, l'entité supranationale exprime son indépendance au niveau normatif. L'immédiateté produit un double effet sur les individus. S'il est vrai qu'elle accroît leur indépendance à l'égard de leur État, il n'en reste pas moins qu'elle les place aussitôt dans une situation de subordination à son égard, même si les individus disposent de droits de recours.

Cette indépendance ne constitue pas une finalité en elle-même. Elle n'a d'intérêt que si elle poursuit un objectif plus vaste. Le but politique essentiel à la base de la construction européenne apparaît dans le préambule du Traité CECA. Les États sont résolus "à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes, et à jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé"¹⁴⁵.

Comme le remarque Maurice Lagrange, il est incontestable que les six États qui ont fondé la CECA, puis les Communautés suivantes, ne se sont pas simplement proposés d'en faire le cadre d'une coopération économique interétatique. Ils ont affirmé qu'elles "devaient promouvoir l'intégration progressive de leurs marchés nationaux et de leurs économies dans un système économique commun en vue de préparer leur intégration dans un système politique commun"¹⁴⁶. Nous pouvons constater avec Dusan Sidjanski que l'objet immédiat des Communautés "est technique" tandis que "leur objectif est politique : préparer les bases d'une fédération européenne dont elles constituent la première expérience vécue"¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Michel WAELBROECK, *Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*, *op. cit.*, pp. 506-516.

¹⁴⁵ Alinéa 5 du Préambule du Traité CECA, Recueil des Traités instituant les Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA), Édition abrégée, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1987, p. 19.

¹⁴⁶ Maurice LAGRANGE, *L'Europe institutionnelle, réflexions d'un témoin*, RMC, 1971, p. 218.

¹⁴⁷ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés ... op. cit.*, p. 42.

Il s'agit donc de créer les États-Unis d'Europe¹⁴⁸, même si au départ, cette fédération n'est que partielle et imparfaite¹⁴⁹. Ce but et cette imperfection déterminent le choix de recourir à un vocable nouveau.

Le terme "supranational" est pour Louis Delvaux, "de par sa nature et son objet, une formule de transaction et un essai qui porte en lui-même beaucoup d'avenir et d'espoir¹⁵⁰. Il a l'avantage, d'après Maurice Lagrange, de combiner les deux méthodes : il incarne à la fois le choix d'entamer la construction européenne sur une solidarité de fait préexistante et la volonté d'instituer un organe indépendant des États et chargé de gérer ces intérêts communs¹⁵¹.

L'intérêt de cette solution, note Pierre Wigny, est d'avoir inventé un système nouveau plutôt que de créer une communauté fédérale qui n'aurait pas pu être efficace, car un État, même fédéral et même créé par la force, présuppose une nation vivante suffisamment cohérente pour aspirer à une commune direction politique. Cela suppose, d'après l'auteur, une grande homogénéité fondée sur une habitude de vivre ensemble. Or, les vieilles nations européennes ont élaboré chacune de leur côté une langue, une civilisation, un style de vie dont elles sont légitimement fières. Un patrimoine aussi riche de spiritualité ne peut pas être traité comme une affaire régionale. Les intérêts matériels communs peuvent être suffisants pour créer un attachement intellectuel et sentimental à une patrie européenne, mais cette fusion des coeurs se réalisera lentement. "Et cependant, la nécessité de l'Europe est urgente. Voilà pourquoi les auteurs des traités ont préféré inventer un système nouveau qui, tout de suite, avant même la naissance d'une véritable patrie commune, doit donner à l'ensemble européen une cohésion suffisante pour permettre une action efficace¹⁵².

L'instauration du Marché Commun en matière de charbon et d'acier n'est "pas conçue comme une fin en soi, mais comme un premier pas devant être suivi par des développements ultérieurs"¹⁵³. Il s'agit de mettre en place des solidarités sectorielles, en particulier dans le domaine économique, devant conduire, par le jeu d'un engrenage auquel ne peuvent se dérober les États concernés, à une unification politique¹⁵⁴. L'émergence d'une opinion commune représentative de la solidarité européenne ne peut être que progressive.

148 Jean-Marie LEBRETON, *Le pouvoir supranational op. cit.*, p. 4.

149 Nicola CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz, et Sirey, 1964, p. 326.

150 Louis DELVAUX, *La notion de supranationalité dans le traité du 18 avril 1951, créant la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 230.

151 Maurice LAGRANGE, *article précité*, p. 217.

152 Pierre WIGNY, *Réflexions sur le terme "communauté"*, Mélanges Ganshof van der Meersch, Bruylant, 1972, t. 3, pp. 404-405.

153 Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1994, p.

3.
154 Joël RIDEAU, *manuel précité*, p. 3.

Le phénomène d'engrenage produit par l'ordre juridique communautaire et l'émergence d'une solidarité réelle entre les membres sont autant de facteurs favorables au développement de l'indépendance de l'entité supranationale.

Le terme supranational est choisi pour rendre compte du pragmatisme et du dynamisme de la démarche européenne. La construction supranationale ne constitue pas une finalité en soi. Comme l'écrit Louis Delvaux, "c'est un commencement et non une fin"¹⁵⁵. L'autonomie de l'organe supranational doit être source de dynamisme pour la Communauté toute entière. Même les auteurs qui refusent de lui donner une signification autonome, admettent que ce vocable traduit un procédé dynamique dont le traité est la concrétisation. La construction européenne est évolutive et active. Comme le note Maurice Lagrange, le "dynamisme du Traité [CECA] exige un dynamisme égal de la pensée juridique"¹⁵⁶.

C'est pourquoi, il est apparu nécessaire à certains auteurs de compléter ces éléments par d'autres traits afin de permettre à la supranationalité d'évoluer selon un processus réellement dynamique. Les critères qu'ils dégagent se rapportent dans l'ensemble à l'indépendance de l'entité supranationale. Ils précisent les éléments constitutifs de cette autonomie de façon à faire de celle-ci l'instrument privilégié de la dynamique européenne.

B/ Les critères complémentaires

Certains auteurs ne se satisfont pas des trois critères dégagés par Paul Reuter. Les uns pensent qu'ils ne suffisent pas à eux seuls à conférer une nature supranationale à l'organisation. Les autres, au contraire, estiment que ce type de définition est trop exigeant et que la supranationalité de l'organisation ne dépend que d'un seul trait.

L'exigence de critères supplémentaires repose sur la volonté d'assurer à la Communauté européenne une réelle indépendance à l'égard des États. L'ensemble des critères proposés est relatif au fonctionnement de la Communauté. L'effectivité de l'indépendance communautaire réside dans l'agencement de ces traits tant au niveau institutionnel que normatif.

Ainsi pour certains, la compétence commune résultant de la fusion partielle des compétences nationales n'a de sens que si elle permet de déboucher sur une volonté autonome et propre à l'organisation. Les solutions proposées vont devoir agir au

¹⁵⁵ Louis DELVAUX, *article précité*, p. 230.

¹⁵⁶ Maurice LAGRANGE, *L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice*, RDP, 1958, p. 865. Cette opinion est partagée par Pierre WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et Droit Positif*, Bruxelles, 1952, t. 1, p. 111.

niveau de la formation de la volonté communautaire et/ou de sa réalisation. L'organe doté du pouvoir décisionnel doit être indépendant des États, soit par sa composition, soit à défaut par des garanties statutaires. En l'absence de cette indépendance statutaire, l'émergence d'une volonté autonome dépend du fonctionnement de l'organe décisionnel. Il doit pouvoir adopter ses décisions sans dépendre de l'accord unanime des membres qui le composent, ce qui privilégie le recours au vote majoritaire. L'acte communautaire qui en résulte ne peut être effectif que s'il bénéficie d'une certaine force juridique à l'égard des États. Il doit être obligatoire non seulement pour ceux qui y ont expressément consenti mais aussi pour ceux qui s'y sont opposés.

L'indépendance de l'organisation devient alors synonyme de la supériorité de l'entité sur les États. Des divergences d'opinions sont fréquentes sur ce point. Pour Louis Delvaux, les organisations supranationales sont "au-dessus des souverainetés nationales", parce que celles-ci décident de "renoncer à la faculté d'appréciation au jour le jour, au bénéfice de nouvelles autorités", alors que Henry Mason aboutit à la conclusion contraire¹⁵⁷.

La supériorité de l'organisation supranationale est renforcée par la reconnaissance de l'effet direct et de l'immédiateté : les actes communautaires font partie de l'ordre juridique interne de chaque État membre, sans qu'il soit nécessaire de les réceptionner, et lient directement les particuliers qui en sont destinataires. En cas de conflit entre les législations communautaire et nationale, c'est la première qui l'emporte sur la seconde. L'irréversibilité du processus communautaire renforce cette autonomie. Elle se manifeste tant dans le caractère définitif et irrévocable des transferts de compétences que dans la position des États à l'égard de la durée de la Communauté et dans l'impossibilité concrète d'utiliser leur droit de sécession¹⁵⁸. Sans être définitif, le transfert de compétence au profit de la CECA se fait pour une durée extrêmement longue (50 ans en vertu de l'article 97 CECA). Les auteurs du Traité misent, à défaut d'une interdiction juridique contraire à la souveraineté internationale de l'État, sur

¹⁵⁷ Louis DELVAUX, *article précité*, p. 234. Henry MASON, *The European Coal and Steel Community. Experiment in Supranationalism*, 's-Gravenhage, 1955, p. 126.

¹⁵⁸ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés ... op. cit.*, p. 75. Il précise que l'indépendance à l'égard des gouvernements nationaux d'un exécutif européen doté du pouvoir de décision et l'effet immédiat de ce pouvoir qui s'exerce directement sur les citoyens sans intermédiaires étatiques sont les deux autres traits essentiels de la supranationalité définie sur le plan institutionnel. Sur le plan matériel, le contenu de la supranationalité apparaît dans la notion d'intégration, qui repose sur "des obligations irrévocables, lesquelles sont appelées à déclencher à leur tour un processus d'union irréversible. En outre, elle suppose la création et le fonctionnement d'un marché commun, pièce maîtresse de sa construction économique". Autrement dit, "la supranationalité n'est pas le fait uniquement des facteurs institutionnels, mais la résultante des forces politiques, économiques et sociales qui agissent dans le cadre communautaire". Dusan SIDJANSKI, *Aspects matériels des Communautés européennes*, Mélanges Sefériadès, Athènes, A. Klissiounis, vol. 2, pp. 586, 583. Voir du même auteur, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, P.U.F., 1992, pp. 69-70. Klaus-Dieter SCHWANTES, *Die Supranationalität, eine Untersuchung internationaler wirtschaftlicher Organisationen Europas im 19. und 20. Jahrhundert*, Thèse Köln, 1962, p. 38. Cité par Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, pp. 19-20. Pierre-Henri TEITGEN, *La décision dans la CEE*, RCADI, 1971-III, t. 134, p. 599.

l'impossibilité concrète pour les États, au terme de ce délai, de dissoudre la Communauté. La fusion effective des économies dans les domaines du charbon et de l'acier et l'intégration des solidarités nouvelles qu'elle aura engendrées dans une communauté économique plus vaste et peut-être même politique, créera une imbrication d'intérêts telle entre les États membres, qu'aucun d'eux ne pourra ni n'aura intérêt à se retirer de l'organisation¹⁵⁹.

C'est pourquoi, certains ne considèrent pas l'indépendance comme un critère de définition, mais comme l'objet de la construction supranationale.

Certains des auteurs favorables à une définition de la supranationalité fondée sur un trait unique proposent des éléments dont la capacité à constituer des critères sérieux nous laisse sceptique. En quoi le seul fait que l'organisation fonctionne grâce à une autorité commune à l'ensemble de ses membres ou qu'elle bénéficie d'une autonomie financière suffit-il à lui conférer une nature supranationale ? L'élément fondamental de la supranationalité réside en effet, d'après François Visine, dans la possibilité reconnue à l'organisation de lever directement des impôts pour se procurer des ressources. Cette autonomie financière distingue la Communauté des organisations internationales dépendantes des contributions étatiques¹⁶⁰. Le système des ressources propres n'est pas pour Jean Van Houtte, indispensable au fonctionnement d'un organisme supranational, mais il est dans la logique du fonctionnement de ce système¹⁶¹. Nous pensons que ces critères sont de nature à renforcer le caractère supranational de l'organisation, à la condition que celle-ci ne dépende pas de chacun d'eux pris séparément. L'originalité d'une organisation due à la nouveauté de l'une ou plusieurs de ses caractéristiques ou de l'agencement de traits connus, constitue davantage le résultat que le point de départ d'une définition.

Klaus Von Lindeiner-Wildau privilégie une conception de la supranationalité fondée sur le critère unique de la subordination de l'État aux normes obligatoires, édictées indépendamment de sa volonté individuelle par l'institution supranationale. Les éléments permettant de réaliser ce principe de base ne sont que des moyens. Il développe l'idée d'une supranationalité à deux degrés, traduisant une intensité variable de la soumission de l'entité nationale. Il distingue la supranationalité rudimentaire constituée par deux "conditions minima" (les décisions de l'organe doivent être adoptées selon une procédure majoritaire et bénéficier tant de la force obligatoire que de la validité automatique) des formes plus développées de

¹⁵⁹ Tous les États membres de la CECA ont accepté de renoncer à l'usage du droit de retrait unilatéral. Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés ... op. cit.*, p. 75.

¹⁶⁰ François VISINE, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 348-349.

¹⁶¹ Jean Van HOUTTE, *Réflexions sur le problème des ressources fiscales propres des Communautés européennes*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris, Nathan, 1979, vol. 2, p. 319.

supranationalité. Celles-ci supposent, outre ces deux critères minima, un ou deux autres éléments tels que le statut d'autonomie de l'organe décisionnel et/ou l'exercice par ce dernier d'un pouvoir direct sur les particuliers. En revanche, il estime qu'on ne peut pas parler de supranationalité si ne sont satisfaits qu'un critère minimum et un critère complémentaire¹⁶².

D'autres comme Luigi Ferrari Bravo, après avoir admis qu'une communauté supranationale résulte d'un système juridique complet, issu d'une source de droit international et produisant des dispositions à effet direct et immédiates, relèvent que le "caractère innovateur typique du droit supranational" réside dans un système juridictionnel autonome. Celui-ci est chargé de contrôler la validité des normes communautaires, la justesse de leur interprétation et même de déterminer la manière de les mettre en oeuvre directement¹⁶³.

La formulation de l'article 9 du traité CECA conduit certains auteurs à se demander si la supranationalité s'applique à la Haute Autorité ou à la Communauté elle-même. Cette interrogation résulte de la rédaction des projets de statuts des deux communautés suivantes.

Le projet de traité créant la Communauté européenne de défense se montre beaucoup plus explicite sur ce point. En vertu de son article 1er, les parties contractantes "instituent entre elles une Communauté Européenne de Défense de caractère supranational comportant des institutions communes, des forces armées communes et un budget commun"¹⁶⁴. Le projet de Statut de la Communauté Politique Européenne contient une disposition analogue. Son article 1er énonce clairement la nature supranationale de cette Communauté, dont il prévoit qu'elle est "indissoluble" et fondée sur "l'union des peuples et des États, le respect de leur personnalité, l'égalité des droits et des obligations"¹⁶⁵.

L'énoncé de la nature supranationale d'une organisation ne suffit pas à lui seul à rendre effective celle-ci. La supranationalité n'existe dans les faits que si le traité prévoit les moyens de lui donner une réalité. C'est pourquoi, le traité CECA est plus précis que ces projets de statut. A défaut de proclamer la nature supranationale de la Communauté toute entière, il se limite à un seul organe auquel il donne les moyens d'assumer ce caractère. Sur ce point, le traité se situe dans la lignée de la proposition

¹⁶² Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, pp. 39-63 et spécialement pp. 61-62.

¹⁶³ Luigi FERRARI BRAVO, *Constitution nationale et droit supranational*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, 19-21 mai 1993, Varsovie, Éditions du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 81-83.

¹⁶⁴ Ce traité signé à Paris le 27 mai 1952 n'est jamais entré en vigueur à cause de son rejet par l'Assemblée nationale française en 1954.

¹⁶⁵ Ce projet fut élaboré en 1952-1953 par une Assemblée *ad hoc* de l'Assemblée de la CECA, qualifiée de Commission Constitutionnelle pour la circonstance.

du gouvernement français. Dans celle-ci, c'est l'organe et non la Communauté qui doit être supranational. Il s'en distingue par la suite dans la mesure où la supranationalité contenue dans l'article 9 caractérise les fonctions de la Haute Autorité et non l'organe en tant que tel, ainsi que le prévoit la proposition française.

Pierre-Olivier Lapie relève que ce concept désigne le caractère de la fonction dévolue à la Haute Autorité. Il ne signifie pas que celle-ci est une sorte de super-souveraineté, mais que des délégations de pouvoirs ont été données par convention entre six États à une autorité européenne dans l'application de certaines mesures pratiques de grande importance. Il constate cependant que la "querelle du supranational" est largement dépassée dès 1957, dans la mesure où "la plupart des auteurs reconnaissent maintenant que le caractère essentiel des unes et des autres de ces institutions est leur caractère fédéral"¹⁶⁶. Pour Maurice Lagrange et W. J. M. Van Eysinga, c'est cet aspect qui confère son originalité à la Haute Autorité car, comme tout organe international, elle n'est compétente que dans les limites et pour les objets fixés par un traité international¹⁶⁷.

Günther Jaenicke distingue l'organe supranational de la communauté supranationale, le caractère supranational de celle-ci dépendant "de la mesure dans laquelle les décisions obligatoires pour les États membres de cette organisation sont rendues ou au moins contrôlées par des organes supranationaux"¹⁶⁸.

Nous pensons, à l'instar d'autres auteurs que la question du titulaire de la supranationalité est un faux problème.

Pour Louis Delvaux, "savoir si la CECA est une organisation supranationale ou plutôt une organisation internationale dont les institutions exercent des pouvoirs supranationaux est une question d'école au sujet de laquelle il ne paraît pas opportun de prendre parti"¹⁶⁹. Une organisation n'a pas besoin que tous ses organes soient supranationaux (entendus dans le sens d'indépendance à l'égard des États) pour qu'elle le soit. C'est l'ensemble de l'entité qui l'est, avec en son sein des organes plus ou moins supranationaux. Ce qui compte, c'est qu'elle puisse défendre l'intérêt commun grâce à une volonté autonome et propre, volonté qui prend la forme d'actes juridiques obligatoires pour ses destinataires et dont le non-respect peut être sanctionné.

Pour certains et quel que soit le type de définition retenu, le trait déterminant est relatif aux compétences matérielles. Est supranationale l'organisation qui, d'une

¹⁶⁶ Pierre-Olivier LAPIE, *Les Trois Communautés*, Paris, A. Fayard, 1960, pp. 49 et 97-98.

¹⁶⁷ Maurice LAGRANGE, *Le traité du 18 avril 1951 et son régime*, Cours professé à l'IHEI précité, p. 13.

W.J.M. Van EYSINGA, *Supranational*, in Festschrift für Hans Wehberg, 1956, p. 130.

¹⁶⁸ Günther JAENICKE, *Der übernationale Charakter der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, in Festgabe für Alexander Makarow, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1958, vol. 19, p. 196.

¹⁶⁹ Louis DELVAUX, *article précité*, p. 240.

part, est compétente dans des matières "d'une importance supérieure"¹⁷⁰, "non techniques"¹⁷¹, "réservées auparavant aux États"¹⁷², et/ou d'autre part, qui vise "une finalité politique"¹⁷³. Cette finalité "politique" ne se limite pas à la "fusion politique des États" souhaitée par Paul Guggenheim ou Francis Rosenstiel. Elle s'entend également, à partir de l'interprétation *a contrario* de la définition du terme "apolitique" proposée par l'Institut des Relations Internationales de Bruxelles. Serait apolitique tout objet auquel ne s'intéressent pas l'opinion publique et la lutte des partis et sur lequel les divergences entre les États sont minimales¹⁷⁴.

Néanmoins, il nous paraît que les critères de "politique", d'"important" et de "non technique" sont trop subjectifs pour constituer une délimitation valable de la supranationalité d'une organisation. L'importance d'une matière, son caractère technique, politique ou apolitique dépendent de circonstances particulières et variables. Ce qui est important à un moment donné pour certains, ne l'est pas pour d'autres ou peut ne plus l'être ultérieurement. De même, l'objet immédiat des Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA) est technique alors que "leur objectif est politique : préparer les bases et les institutions d'une fédération européenne dont elles constituent la première expérience vécue"¹⁷⁵.

Faire dépendre la supranationalité d'une organisation de l'exercice de ses compétences dans des domaines jusque là réservés aux États implique de délimiter le domaine réservé de ces derniers et de le distinguer de celui ouvert à la réglementation internationale. Cela revient à se demander dans quelle mesure la supranationalité d'une organisation dépend d'un transfert des droits de souveraineté des États à celle-ci. Relevons que Klaus Von Lindeiner-Wildau refuse d'en faire un critère depuis que la résolution de l'Institut de Droit International du 29 avril 1954¹⁷⁶ fait dépendre l'étendue du domaine réservé étatique, du droit international et de ses évolutions¹⁷⁷.

170 Ulrich SCHEUNER, *Die Rechtssetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften*, in Festschrift für Alfred Verdross, 1960, p. 233.

171 Roberto AGO, *Considerazioni su alcuni slivuppi dell'organizzazione internazionale*, in La Comunità Internazionale, 1952, vol. 7, p. 543 note 26.

172 Paul GUGGENHEIM, *Organisations économiques supranationales et États souverains*, La Comunità Internazionale, 1963, vol. 18, p. 10 note 23.

173 Francis ROSENSTIEL, *Le principe de supranationalité - Essai sur les rapports de la politique et du droit*, Paris, Pédone, 1962, pp. 19 et 41. Pour lui, les organisations antérieures aux Communautés qualifiées de supranationales, telles que les commissions fluviales et l'Union postale, sont des organes de "solidarité" et non des organes ayant un but politique déterminé. Elles ne peuvent donc pas être supranationales.

174 INSTITUT DES RELATIONS INTERNATIONALES DE BRUXELLES (Groupe d'étude), *La CECA*, Paris, A. Colin, Cahiers de la FNSP, n° 41, 1953, p. 257.

175 Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des CE ... op. cit.*, p. 42

176 Résolution du 29 avril 1954, Annuaire de l'Institut de Droit International, 1954-II, vol. 45, p. 292.

177 Accord de la doctrine sur ce point : Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 19. Nicola CATALANO, *manuel précité*, p. 621. Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, Rapport de la Commission, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, p. 31. Se reporter également à son *intervention orale*, même référence, pp. 309-310. Pour preuve : le développement des règles de droit international consacrées à la protection des droits de l'homme sous les auspices des Nations-Unies (Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948) et l'internationalisation de la question coloniale. "Il n'y a pas de matière relevant par nature de la compétence nationale". Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés*

Enfin, parmi la minorité d'auteurs qui définit la supranationalité à partir de l'un ou l'autre de plusieurs traits possibles, se trouve Ulrich Scheuner¹⁷⁸. Il élabore une liste de cinq critères fondée en partie sur la conception de Paul Reuter, tandis que Jan Verzijl en propose une quinzaine afin de montrer qu'un nombre élevé d'organisations internationales peut satisfaire l'un de ces critères et, surtout, afin de relativiser l'intérêt de cette distinction. Si le passage de l'une à l'autre est si facile, c'est parce que "c'est tout naturel, car il n'y a après tout, aucune antithèse fondamentale entre l'international et le supranational, ce dernier n'étant qu'une variante plus développée du premier"¹⁷⁹. Georg Dahm propose deux définitions du concept. Sont supranationaux, soit les organes qui exercent des "pouvoirs de souveraineté" directement sur les particuliers, soit les organes indépendants des gouvernements des États membres. La seconde définition aboutit à reconnaître une nature supranationale à tous les organes dont les membres ne dépendent pas pour agir d'instructions gouvernementales et dont l'appareil administratif est largement soustrait à l'influence des gouvernements. L'organe caractéristique de cette définition est, d'après l'auteur, le secrétariat, présent dans toute organisation internationale. Autrement dit, grâce à cette conception, une institution supranationale existe dans toutes les organisations internationales¹⁸⁰.

Il apparaît au terme de cette synthèse que la supranationalité engendre un ordre juridique complet, issu d'une source de droit international et qui se superpose à celui des États membres. Ses organes expriment la volonté autonome et propre de l'entité supranationale afin de défendre l'intérêt commun. Cette volonté prend la forme d'actes juridiques obligatoires pour ses destinataires, États et personnes privées, dont le non-respect est sanctionné par des mécanismes juridictionnels internes à l'organisation. Cette définition caractérise tout autant la CECA, à l'origine de cette conception, que la CEE créée en 1957 et qui a donné l'occasion à la doctrine d'affiner ce concept. Or, cet ordre juridique va rapprocher les États et aboutir à la formation d'une solidarité sociale très favorable au développement de la supranationalité européenne.

Est-il possible au regard de l'évolution de la construction européenne de considérer que ce concept a encore une actualité dans le cadre de l'Union européenne ?

européennes, contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés, Paris, LGDJ, 1974, p. 53 note 160.

¹⁷⁸ Ulrich SCHEUNER, *Festschrift für Hans Wehberg précités*, p. 233.

¹⁷⁹ Jan VERZIIL, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, t. 2, pp. 398-400.

¹⁸⁰ Georg DAHM, *Völkerrecht*, t. II, Stuttgart, 1961, pp. 36-37 et 76. Cette interprétation extensive est rejetée par d'autres auteurs tels que Émile GIRAUD, *Le secrétariat des institutions internationales*, RCADI, 1951-I, t. 79, p. 383.

CHAPITRE 2. LA CONVIVANCE EUROPÉENNE SUPRANATIONALE AU XXIÈME SIÈCLE

Pour être à la hauteur du rôle qu'elle joue dans l'Histoire, l'Europe ne peut se contenter, écrit Daniel Cohn-Bendit peu avant le Conseil européen de Nice, d'être une communauté marchande réunissant des États aux disparités sociales énormes. "Si l'Europe souhaite continuer à assurer la paix, la justice sociale, la liberté, les droits du citoyen, l'équilibre écologique et la stabilité, elle doit non seulement accepter l'arrivée de nouveaux pays européens, mais également travailler à l'intégration toujours plus affirmée de ses membres de sorte que tout retour en arrière soit impensable. [...] Si, continue-t-il, l'Europe tient à être une entité au service d'intérêts communs - à commencer par les questions relatives aux politiques étrangère, de défense et économique, sans perdre de vue la nécessité d'élargir ces domaines - et si, enfin, elle souhaite véritablement incarner une vision de la société, une vision de la paix et de l'entente entre les peuples"¹, alors il est urgent qu'elle précise le contenu du projet politique porteur de cet idéal. C'est au prix de ce difficile éclaircissement qu'elle bénéficiera d'un soutien populaire et que les ressortissants de ses États membres donneront un sens à leur citoyenneté commune.

La réalité complexe qu'est devenue l'entité européenne au 21^e siècle, engendrée par le choix d'une construction en perpétuel mouvement, conduit nécessairement à s'interroger sur la pertinence de l'utilisation du concept de supranationalité pour en cerner sa nature juridique. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que les auteurs qui utilisent encore le terme le font sans lui donner de définition précise et le chargent assez fréquemment d'une connotation péjorative pour les États comme pour l'Europe².

Les Communautés européennes sont plus qu'un ordre juridique. L'extension du processus européen à des domaines régaliens, même si elle repose aujourd'hui encore sur des mécanismes intergouvernementaux, a favorisé la création d'un espace public de

¹ Daniel COHN-BENDIT, *Quo vadis Europa ?*, LM, 4 novembre 2000, p. 1.

² Ce terme fait l'objet d'une utilisation récurrente. Marqué par un contenu fortement polémique pour les détracteurs de la construction européenne, il réapparaît généralement lors des moments de tension de celle-ci, particulièrement pour marquer les atteintes que porte une telle construction sur la souveraineté et l'identité des États-nations.

valeurs, révélateur de la convivance³ qui se développe dans l'Union et dont l'absence ou l'insuffisance affaiblirait la légitimité des institutions. C'est donc au niveau de l'Union et plus seulement au niveau spécifiquement communautaire qu'est soulevé le problème de l'actualité du concept de supranationalité.

Lui conserver le sens qui lui est reconnu dans les années 1950 conduit à défendre une vision très réductrice de ce qu'est devenue la construction européenne. La création d'un ordre juridique supranational, au sens des critères dégagés dans le chapitre précédent, ne constitue pas le but ultime d'une construction supranationale. Il ne s'agit pas, souligne Paul Reuter, de "se contenter d'établir un cadre qui peut enregistrer tous les développements d'une solidarité qui existe déjà, mais d'établir des institutions qui seront un instrument de cette solidarité"⁴. Autrement dit, le concept de supranationalité, jusque là défini exclusivement par des traits juridiques, s'enrichit d'une dimension sociologique. Celle-ci peut parfois être qualifiée de politique en raison de la nature des domaines où apparaissent ces nouvelles solidarités, et pas seulement parce que l'union politique est devenue, depuis le traité de Maastricht, l'un des buts prioritaires assignés à la maison européenne. La supranationalité, en tant que concept permettant de qualifier la nature juridique de l'Union, gagnerait incontestablement en crédibilité si les traités cessaient de définir l'Union par son rythme et si étaient précisés, avec la même rigueur que ses critères juridiques, les éléments constitutifs de "*l'affectio societatis*" indispensable à toute entité dite politique.

C'est dans "l'idée d'oeuvre ou d'entreprise" que réside la différence, selon Maurice Hauriou, entre l'institution et l'organisation. L'institution, écrit cet auteur, "est une idée d'oeuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressés à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures"⁵. L'organisation, précise François Borella, est la résultante d'un accord collectif soigneusement négocié, fixant des organes, des procédures et des fonctions. C'est un contrat à exécuter loyalement, scrupuleusement et pour le bénéfice mutuel des signataires. L'organisation est dépourvue de dynamisme ; elle agit dans un cadre fixe"⁶. Au contraire, dit Maurice Hauriou, "il subsiste dans l'idée directrice

³ "Convivance" est un dérivé du terme "convivant", utilisé dans l'histoire ecclésiastique. Selon le dictionnaire de la langue française Paul-Émile Littré, il "s'est dit de ceux qui vivent en commun dans certains couvents d'Italie" par opposition aux confluentins qui ne se réunissent qu'à certaines époques de l'année (tome 2, rééd. 1998, p. 1186). Employé dans notre étude, il exprime la volonté de vivre ensemble qui existe au sein de l'Union européenne.

⁴ Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 30.

⁵ Maurice HAURIOU, *La théorie de l'institution et de la fondation*, Cahier de la Nouvelle Journée, 1925, n° 4, Bloud et Gay.

⁶ François BORELLA, *La construction politique de l'Europe : la querelle des modèles*, Revue d'Allemagne, 1996, tome 28, p. 144.

[d'institution] une part d'indéterminé et de virtuel qui porte au-delà de la fonction". Il y a donc d'un côté une structure statique, au service d'acteurs extérieurs, et de l'autre, une "instance porteuse d'ambition et de dynamisme interne, susceptible de développer en elle-même et par elle-même une entreprise dotée des moyens opérationnels et capables de réunir l'adhésion directe des élites et des gouvernés situés dans son champ d'intervention"⁷. C'est principalement par la possibilité de s'épanouir dans un cadre susceptible d'évoluer ainsi que par la clarification de la finalité et des objectifs qui lui sont assignés que la maison européenne va se distinguer soit de l'organisation, soit de l'institution. Cela suppose de porter une appréciation sur le niveau atteint dans l'Union par la convivance européenne (Section 2) après avoir dégagé les éléments qui ont favorisé l'émergence de cet espace public de valeurs (Section 1).

SECTION 1 - LES CONDITIONS D'ÉMERGENCE DE L'ESPACE PUBLIC DE VALEURS

Ces conditions semblent concentrées dans le pilier communautaire tandis qu'elles produisent leurs effets au niveau de l'Union. L'intégration européenne ne se réalise pas seulement d'un point de vue juridique. L'ordre juridique institué par les traités produit une solidarité sociologique qui fonde la volonté de vivre ensemble et développe le sentiment d'appartenance commune. Le dilemme posé à l'Union par la compatibilité de son ouverture à l'Est du continent européen et de l'approfondissement de l'intégration entre ses membres trouve sa solution dans la définition d'un projet politique (I). Soucieuse de marquer sa spécificité par rapport aux autres organisations européennes de coopération, et particulièrement à l'égard du Conseil de l'Europe, l'Union affirme son identité en instituant un mécanisme de protection des valeurs de son espace public, qui lui est propre (II).

I - La réalisation sociologique de l'intégration européenne

Qu'il s'agisse d'une organisation de coopération ou d'intégration, chaque organisation correspond à un phénomène de solidarité réelle. Parfois, note Paul Reuter en 1960⁸, c'est l'organisation qui devance la solidarité, parfois la solidarité préexiste ou

7

Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne entre organisation et institution. L'apport du traité d'Amsterdam à sa définition*. Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 424.

8

Les citations de Paul REUTER sont extraites de son manuel *Organisations européennes*, Paris, P.U.F. 1965, pp. 30-33.

est créée empiriquement en fait. Quoi qu'il en soit, ce qui distingue les organisations d'intégration de celles de coopération, c'est de ne pas se contenter d'établir un cadre qui peut enregistrer tous les développements d'une solidarité qui existe déjà, mais d'établir des institutions qui seront un instrument de cette solidarité. La supranationalité d'une organisation est donc naturellement appelée à évoluer et à s'adapter aux situations nouvelles qu'elle va régir. Aussi, le choix de privilégier la méthode intergouvernementale lors de la création de l'Union n'est pas contraire en soi à la logique supranationale. "Considérée comme une méthode, l'intégration est l'expression d'une volonté politique, elle pose par elle-même des données génératrices de solidarité. [...] En ce sens, elle constitue toujours une anticipation : les institutions précèdent pour une part la solidarité qui en naîtra". Finalement, l'interrogation est la même qu'il s'agisse d'un domaine régi par des règles supranationales ou intergouvernementales : ce qui est recherché, c'est de savoir si des "structures sociales nouvelles orientées sur un foyer commun européen se substituent à des foyers nationaux dispersés ; en un mot si l'intégration est sociologiquement réalisée"⁹ d'une part, et d'autre part, si cette solidarité est effectivement développée par les institutions (A).

Constamment dépendants de facteurs externes à l'Union, les progrès de l'union politique, dépendent aujourd'hui de la faculté de l'Europe à lever les incertitudes qui pèsent sur son avenir. L'imminence d'un très vaste élargissement contraint l'Union non seulement à adapter ses règles de fonctionnement mais surtout à préciser un projet politique susceptible de fédérer l'ensemble de ses sujets autour d'elle - et donc, à convoquer une nouvelle Convention puis une CIG pour combler les insuffisances du traité de Nice sur ce point. Cela suppose de trancher le dilemme de la compatibilité d'un tel élargissement avec un approfondissement de l'Union, indispensable à l'affirmation d'une identité qui lui est propre et à son existence en tant qu'entité politique. Bien qu'exprimée en 1965, la réponse apportée par Paul Reuter nous semble toujours d'actualité : la seule manière de lever l'incertitude qui continue à planer sur l'avenir politique de l'Union et de la Communauté n'est-elle pas d'étendre toujours davantage la solidarité¹⁰ ? (B)

A/ Les institutions et la formation d'un espace européen de solidarité sociale

L'organisation supranationale repose sur une certaine idée de la construction d'une communauté de vie fondée sur un système juridique. L'ordre juridique

⁹ Paul REUTER, *op. cit.*, p. 203.

¹⁰ Paul REUTER, *op. cit.*, p. 57.

supranational ouvre au domaine politique l'espace de solidarité sociale progressivement créé par les communautés fonctionnelles précédentes dans le domaine économique.

Par le rapprochement des États qu'il réalise, il développe une solidarité sociale dont les institutions sont le reflet. Il ne peut en être autrement quand une pluralité d'États se soumet à des décisions établies par voie de votes majoritaires, par un organe autonome, même si celui-ci est composé de représentants de ces mêmes États. Et cela d'autant plus que leurs ressortissants sont soumis à la juridiction directe de cet organe. Cela ne peut mener qu'au rapprochement entre ces États, à l'affinité où à la coïncidence des intérêts et des intentions. La généralisation du vote à la majorité entrepris depuis l'Acte Unique Européen, constamment confirmée par les traités ultérieurs, en est la preuve. S'il n'y avait pas cette conscience sociale, la minorité craindrait la majorité et l'unanimité serait exigée. Le passage d'une communauté économique à une union politique en est une autre.

a/ Les institutions comme vecteur du développement de la solidarité européenne

Peu importe que cette solidarité n'existe pas encore lors de la création des institutions et que celles-ci contiennent une marge d'anticipation. En réalité, note Paul Reuter en se référant au domaine monétaire, la solidarité existe en fait et fait l'objet d'une reconnaissance officieuse de la part de ces États. Cette solidarité de fait, bien plus grande que la solidarité de droit, consacre des pondérations d'influence que les États ne sont pas disposés à accepter en droit¹¹. Il y a donc, en fait, une certaine défense des intérêts européens qui s'opère par voie de substitution. Elle dépasse le cadre des États. Dès lors, cette solidarité appelle des institutions dont la fonction est de la développer. Elles sont, d'après Wolfgang Wessels, "le symbole pour l'identité d'un système politique" quelle que soit la nature de celui-ci¹². C'est par elles et en leur sein que des décisions contraignantes sont préparées, prises, gérées et contrôlées. En outre,

¹¹ Paul Reuter relève que si les gouvernements européens n'ont pas voulu, lors de la création de la CEE, établir une monnaie européenne pour ne pas abdiquer leur souveraineté, il existe cependant des pouvoirs de fait, dans le club des banques centrales d'émission, qui agissent plus vite que les autorités officielles du Marché Commun. Ces pouvoirs de fait enregistrent des pondérations d'influence que l'on ne veut pas actualiser dans les institutions. Les États européens, pour ne pas vouloir abdiquer dans les mains de l'Europe d'une manière officielle, consentent dans la pénombre à d'autres abdications.

Paul REUTER, *L'avenir de la supranationalité*, Cahier du Centre d'Observation du Mouvement des Idées, 1971, n° 50, p. 11.

¹² Wolfgang WESSELS, *L'élargissement et les institutions de l'Union européenne - Onze points de réflexions*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1995, p. 22.

elles sont importantes pour l'efficacité et la mise en oeuvre des politiques publiques. D'elles dépendent la légitimité du pouvoir et la capacité à intégrer une société.

Dans la mesure où les institutions absorbent de plus en plus les instruments classiques des États dans presque tous les secteurs des politiques publiques, Wolfgang Wessels note que leur signification devient évidente pour l'Europe et ses citoyens. Dès lors, leur autorité pour agir dépend du soutien de ces derniers. Pour avoir cet appui, elles doivent démontrer leur efficacité, c'est-à-dire la capacité du système qu'elles incarnent à transposer une décision, à contrôler son application et à mesurer son impact sur la réalité. Quant à la légitimité du système politique, elle signifie pour l'auteur, que "les décisions doivent être prises par des procédures démocratiques qui sont acceptées par les peuples européens, et par les forces politiques dans un sens large". C'est pourquoi, il faut augmenter l'acceptation "directe par le citoyen" et celle "indirecte ou représentative par les États membres (ou les régions) de l'Union"¹³. C'est là que réside le problème cardinal de l'Union d'après Robert Toulemon. Faute d'institutions adéquates, l'Europe apparaît inefficace et impuissante. Dès lors, les citoyens se détournent d'elle. Le risque est accentué dans l'Union par la présence en son sein de deux piliers gérés par des procédures intergouvernementales et dont l'auteur estime qu'elles n'offrent pas de garanties suffisantes aux citoyens européens. Relevant les bienfaits d'une Europe très intégrée, il en appelle à la communautarisation des piliers intergouvernementaux de l'Union. Sans le contrôle politique du Parlement européen et le contrôle juridique de la Cour, "le risque est grand que les mesures contraignantes soient rejetées par une partie de l'opinion au nom du manque de transparence et de recours"¹⁴. Désormais compétente dans des domaines qui touchent au coeur même de la souveraineté alors qu'elle ne constitue pas un État et que n'existe pas de nation européenne, il est nécessaire, insiste Jean-Victor Louis, de doter l'Union "d'une structure mieux légitimée démocratiquement et susceptible d'exercer un pouvoir aussi efficace et effectif que celui des États lorsqu'ils étaient en mesure d'assumer leurs responsabilités"¹⁵. C'est pourquoi, il se joint à l'appel lancé par Robert Toulemon. Le choc du 11 septembre 2001, la lutte contre la criminalité internationale et l'aspiration à un ordre mondial moins injuste et déséquilibré font prendre conscience aux Européens qu'ils ont besoin d'une Union puissante. Or les faits ne cessent de montrer, insiste l'auteur, que l'union politique ne peut dépasser des limites très modestes tant qu'elle demeure exclusivement intergouvernementale. Soutenu par la Commission et le

¹³ Wolfgang WESSELS, *article précité*, p. 23. Le problème du déficit démocratique de l'Union est examiné dans le chapitre 1 titre 2 partie 2.

¹⁴ Robert TOULEMON, *Pour une évolution institutionnelle en deux étapes permettant, si nécessaire, une différenciation dans l'intégration*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *ouvrage précité*, pp. 63 et 66.

¹⁵ Jean-Victor LOUIS, *Les écueils à éviter*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *ouvrage précité*, p. 79.

Parlement européen, il réitère son appel en faveur de la communautarisation de l'Union toute entière¹⁶.

C'est "l'Europe des institutions", selon l'expression de Paul-Henri Spaak, qui donne son efficacité à l'Europe et ce d'autant plus que ce "pouvoir public commun", comme le qualifie Guy Isaac, n'est pas apatride. Il n'est pas étranger des États tout en étant indépendants d'eux. Il demeure un pouvoir légitime grâce au quadripartisme institutionnel, au fait que les compétences attribuées aux Communautés ne sont pas abandonnées mais confiées à des institutions communes qui, par leur composition et/ou leurs modalités de fonctionnement permettent à l'ensemble des partenaires d'y participer (ce thème est étudié dans le titre suivant)¹⁷.

Il ne faut donc pas négliger le rôle qu'ont joué les institutions et qu'elles jouent encore dans le développement d'une identité européenne et la conscience de partager un destin commun¹⁸. L'Union politique est née grâce aux acquis de l'intégration économique. Celle-ci a été, d'après Mario Telò, un vecteur du rapprochement des peuples, des associations, des partis. Elle a contribué à établir une collaboration devenue routinière entre les appareils des États et les fonctionnaires, par le biais de milliers de canaux formels et informels. Le Marché Commun a joué un "rôle de facteur d'unification sociale et culturelle, de catalyseur de la communication"¹⁹.

La création des deux piliers intergouvernementaux par le traité de Maastricht et la communautarisation annoncée par le traité d'Amsterdam de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures s'inscrivent dans la logique de la méthode des Pères fondateurs. L'action communautaire, par l'approfondissement progressif des solidarités concrètes, tend à promouvoir dans ces domaines, un espace public de valeurs. A partir de cette intégration, va se créer une "communauté de destin", puis "de dessein"²⁰, constitutive de la raison d'être, de la *res publica* de l'organisation supranationale dont les membres ne sont pas unis seulement par des liens d'intérêts. L'organisation supranationale ne se contente pas d'être une "société" telle que la définit Max Weber. C'est une véritable "communauté" dont le ciment est d'ordre affectif et au sein de laquelle le sentiment communautaire agit comme "multiplicateur de forces"²¹.

¹⁶ Robert TOULEMON, *De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire*, RMCUE, avril 2002, n° 457, p. 216. COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication adressée à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 18. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences de l'Union européenne et les États membres*, 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), même référence Internet, points 11 et 13. Romano PRODI, *Les fondements du Projet Européen*, 22 mai 2002, même référence Internet, pp. 4-6.

¹⁷ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1996, p. 316.

¹⁸ Robert TOULEMON, *article précité*, p. 58.

¹⁹ Mario TELÒ, *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB 1995, p. 19.

²⁰ Edgar MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, p. 24.

²¹ Thierry de MONTBRIAL, *Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie*, Politique Étrangère, 1998, n° 3, p. 558. Ferdinand TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887, trad. fr.,

Max Weber reprend la distinction établie par Ferdinand Tönnies, en 1887, entre la "société" (*Gesellschaft*) dont les membres sont unis par des liens d'intérêts et la "communauté" (*Gemeinschaft*) fondée sur un sentiment d'appartenance. Il l'enrichit en distinguant le processus de "communautarisation" (*Vergemeinschaftung*) qui désigne une relation sociale reposant sur un sentiment subjectif d'appartenance, de celui d'une relation sociale fondée sur la rationalité²². En décidant dès 1951 de désigner la construction européenne par le terme "Communauté", les États ne font pas un choix neutre. Mais, à l'image de l'ambiguïté qui pèse sur la finalité réelle de celle-ci, les auteurs divergent sur la signification profonde de ce terme. Pour Paul Reuter, cette expression qui évoque un lien social humainement direct et profond, est rassurante par son absence de connotation juridique sur le plan international²³. Au contraire, par la résonance même de ce terme, les États montrent, pour Vlad Constantinesco, que non seulement ils l'ont choisi d'un commun accord mais surtout qu'ils ont entendu donner naissance à une personne d'une autre envergure, voire d'une autre nature, qu'une simple société d'États²⁴. En réalité, le désaccord n'est qu'apparent. La prise de position de Paul Reuter est tactique. L'absence de signification juridique du terme sur le plan international est destinée à accroître la liberté d'action des pères fondateurs en ne les obligeant pas à reprendre les modèles préexistants de construction commune. Comme le souligne Roberto Ago dès 1957, l'Europe est une "réalité sociale existant dans la vie et non une simple création de l'esprit"²⁵, c'est bien entendu parce qu'elle n'est pas "une création artificielle sans fondement sociologique ou historique"²⁶, mais plus encore parce que l'intention de s'associer, à l'origine de sa création, a trouvé dans l'ordre juridique qui lui sert de support, les conditions de son épanouissement. Il ne suffit pas en effet que la volonté de collaborer existe au moment de la création de l'entreprise commune. Encore faut-il, pour pouvoir la qualifier d'*affectio societatis* au sens donné par Philippe Merle, que cette volonté se prolonge pendant toute la vie sociale commune²⁷.

P.U.F., 1944. Max WEBER, *Économie et société*, vol. 2, *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Plon, 1971 (rééd. 1995), pp. 52-54.

²² Cette distinction est commentée par François BORELLA dans son ouvrage, *Critique du Savoir Politique*, Paris, P.U.F., pp. 86-88.

²³ Cité par Vlad CONSTANTINESCO, in Paul JACQUÉ, Robert KOVAR et Denis SIMON, *Traité instituant la CEE - Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, p. 13.

²⁴ Vlad CONSTANTINESCO, *Je t'aime, moi non plus ! La société européenne en quête d'affection ?*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 144.

²⁵ Roberto AGO, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, p. 407.

²⁶ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des CE et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, n° 65, p. 45.

²⁷ *L'affectio societatis* est une notion utilisée en droit des sociétés que Philippe Merle définit de la façon suivante : "notion multiforme dont le plus petit dénominateur englobe la volonté des associés de collaborer ensemble, sur un pied d'égalité, au succès de l'entreprise commune ; cette volonté devant exister non seulement au moment de la création de la société, mais aussi se prolonger pendant toute la vie sociale". Philippe MERLE, *Droit commercial - sociétés commerciales*, Paris, Dalloz, 1998, § 43.

Et, aux dires des responsables politiques français, il ne fait pas de doute que l'action conjointe des institutions communautaires et nationales a oeuvré en faveur d'une solidarité plus intime qui a permis à une nouvelle communauté sociale de s'ériger. La présidence de l'Union par la France de juillet à décembre 2000, leur donne l'occasion de multiplier les déclarations dans lesquelles ils réaffirment l'engagement européen de la France après avoir énuméré les bienfaits de l'Europe en termes de prospérité, d'équilibre et de paix. Manifestant le souhait d'approfondir l'union politique de façon à ce que l'Union soit "une communauté de valeurs avant d'être une communauté d'intérêts"²⁸, ils confient aux institutions la tâche de rapprocher l'Europe du citoyen. A l'occasion du discours de présentation du programme de la présidence française à l'Assemblée Nationale, le Premier ministre précise que le cap politique de sa présidence est de "renforcer l'adhésion au projet européen, conforter le sentiment d'appartenance de nos concitoyens à une communauté de destin, fondée sur des valeurs partagées, régie par des principes démocratiques et conduite par des acteurs responsables devant les peuples"²⁹. Cela étant, le rythme de la construction communautaire ne dépend pas exclusivement de l'action des institutions. Il résulte pour une large part, affirme le Président de la République, "des progrès, parmi nos peuples, du sentiment d'identité et d'appartenance européennes, de leur "vouloir-vivre ensemble" dans une communauté solidaire. J'ai confiance car ce sentiment est de plus en plus fort, surtout parmi les jeunes"³⁰. "L'émergence de ce sentiment m'apparaît comme l'une des grandes promesses de ce siècle. Il se trouve dans la vie, dans la culture et dans les émotions des jeunes Européens d'aujourd'hui. Parce qu'ils sont portés par les mêmes enthousiasmes et les mêmes indignations, le projet d'une Europe forte sur la scène internationale prend tout son sens. Peu à peu leurs regards se portent ensemble sur le même horizon. C'est pourquoi, le développement d'une politique étrangère et de défense de l'Union est un projet fondamentalement politique. Il se fera parce que l'Europe se fait, et s'il ne se fait pas, c'est le pouls même de notre continent qui s'affaiblira"³¹. L'idéal européen à l'origine de la création des Communautés est tout aussi important pour les citoyens d'aujourd'hui qu'il ne l'était alors. La paix, la stabilité et la prospérité constituent toujours un objectif commun, particulièrement dans le cadre d'une Europe élargie. Mais, souligne Romano Prodi, président de la Commission européenne, ce que nous devons aussi construire maintenant, "c'est une union des coeurs et des esprits, qui

²⁸ Jacques CHIRAC, Discours prononcé par le Chef de l'État devant l'assemblée des maires savoyards à Chambéry le 4 mai 2000 (extrait), LM, 6 mai 2000, p. 2.

²⁹ Lionel JOSPIN, Discours de présentation du programme de la présidence française de l'Union à l'Assemblée Nationale le 9 mai 2000 (extrait), LM, 11 mai 2000, p. 4.

³⁰ Jacques CHIRAC, *Pour une Constitution européenne*, Discours prononcé par le Président de la République devant le Reichstag le 27 juin 2000 (extrait), LM, 28 juin 2000, p. 16.

³¹ Jacques CHIRAC, Discours prononcé devant l'IEDN et l'Assemblée parlementaire de l'UEO le 30 mai 2000 (extrait), LM, 31 mai 2000, p. 2.

repose sur le sentiment partagé d'une communauté de destin, sur la conscience d'une citoyenneté européenne commune"³².

b/ L'apparition d'une communauté de vie

Il est indéniable qu'un désir de vivre ensemble commence manifestement à naître en Europe, à côté de l'esprit utilitaire de l'Union. Les gouvernements multiplient les signes d'une Europe des citoyens, révélateurs d'une communauté de vie : passeport européen, carte européenne d'assurance maladie, échange d'étudiants, compétitions sportives, manifestations culturelles, etc.³³. En cela, "l'Europe, qui a été longtemps notre horizon, est désormais notre vie quotidienne"³⁴.

Les éléments constitutifs de ce "bien-vivre ensemble"³⁵ ont une double nature. Les uns ont une origine nationale. Ainsi en est-il du choix des régimes politiques internes des États membres. La plupart d'entre eux privilégient le parlementarisme. Cette homogénéité est due à l'identité de leurs conceptions relatives aux rapports entre l'homme et le pouvoir. Elle crée, d'après Georges Ténékidès, une solidarité plus étroite entre les citoyens de l'Union, susceptible de cimenter une alliance entre eux³⁶. La réduction du mandat présidentiel à 5 ans adoptée par les institutions françaises le 2 octobre 2000 renforce cette homogénéité³⁷. Selon Guy Carcassonne, elle rapproche la France du modèle européen que caractérise un schéma simple et efficace : un patron, choisi par les électeurs, une majorité fidèle et disciplinée, une durée, à l'issue de laquelle les électeurs jugent à nouveau³⁸.

C'est parce qu'ils sont communs à la plupart des États membres que ces traits prennent une dimension communautaire. Les institutions européennes n'interviennent pas dans leur "communautarisation". En revanche, elles ont une influence déterminante pour les éléments constitutifs de la solidarité sociale dont l'origine est spécifiquement

³² Romano PRODI, Discours prononcé le 14 septembre 1999 devant le Parlement européen, Bulletin de l'UE, septembre 1999, p. 122.

³³ Jacques DELORS, *Europe : les embarras de la souveraineté*, Politique Internationale, 1988, n° 41, p. 295. CONSEIL EUROPÉEN DE BARCELONE des 15 et 16 mars 2002, *Conclusions de la Présidence*, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, point 34.

³⁴ Jacques CHIRAC, *L'Europe, notre avenir*, RPP, décembre 1998, Hors-série n° 1, *La maison Europe a 40 ans*, p. 7.

³⁵ Expression utilisée par le Président de la République française, Jacques CHIRAC, dans son discours du 31 décembre 1999, *Conjuguer le changement et la cohésion sociale*, LM, 2-3 janvier 2000, p. 16.

³⁶ Cette solidarité sociologique pourrait même, d'après l'auteur, conduire les citoyens à cimenter une alliance entre eux. Georges TÉNÉKIDÈS, *Homogénéité et diversité des régimes politiques au sein des organisations internationales*, Mélanges Sfériadès, précité, vol. 2, pp. 685-701.

³⁷ Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République, JORF 3 octobre 2000, p. 15582.

³⁸ Guy CARCASSONNE, *L'autre effet du quinquennat*, Le Point, 2 juin 2000, n° 1146, p. 12.

européenne. Ils se répartissent dans trois catégories définies par Vlad Constantinesco³⁹. Les premiers révèlent l'existence d'une communauté de paix. Les préambules des traités constitutifs expriment un espoir et une vision d'avenir, souvent déterminés par le passé. Ils entendent faire une véritable oeuvre de civilisation au sens fondamental du terme : la volonté de bannir la guerre comme instrument normal des relations internationales, et ce, même, si les institutions communautaires ne possèdent pas à l'origine de compétences dans ce domaine. Les progrès réalisés dans l'établissement d'une réelle politique étrangère, de sécurité et de défense propre à l'Union prouvent l'actualité de cet objectif. La paix s'inscrit aussi dans la deuxième catégorie qu'est la communauté de valeurs. Elle est même, précise Vlad Constantinesco, la première d'entre elles, celle sans laquelle les autres valeurs collectives et individuelles peuvent difficilement s'épanouir. Ces valeurs, proclamées tant par les États que par les institutions - et particulièrement la Cour de justice - expriment la spécificité de la Communauté. Ainsi, l'Europe est, pour Peter Dyvig, ambassadeur du Danemark en France, un profond engagement pour la démocratie, les droits de l'homme et la solidarité entre les citoyens ainsi qu'entre les pays. C'est un héritage culturel commun constituant le fondement de ses valeurs et de son action. C'est la rencontre entre les diversités nationales pour faire face aux défis de demain⁴⁰. C'est pourquoi, insiste Antti Hynninen, ambassadeur de Finlande en France, il est possible de créer une union qui soit à la fois efficace et démocratique, compétitive et sociale, politiquement homogène et qui reconnaît la pluralité des valeurs de ses membres. La puissance de l'Europe "réside dans sa liberté de choisir et repose sur des valeurs communes. La force qui, politiquement cimente l'intégration, est garante de la continuité de l'Union et de ses institutions"⁴¹. C'est elle qui conduit à faire de l'Europe une communauté de destin. Celle-ci apparaît en tant qu'objectif dès le traité de Paris instituant la CECA. L'effet de *spill-over* enclenché par la dynamique de l'action des institutions marque la volonté de lier les États par une communauté de destin. La Cour de justice ne fait que la conforter juridiquement à travers sa jurisprudence relative à l'irréversibilité des transferts de compétences. Un certain nombre de symboles officialisent ce destin partagé. Au drapeau, à l'hymne et à la monnaie, va sans doute s'ajouter, si les gouvernements confirment ce choix, une devise. Ce processus commencé le 1er septembre 1999 par l'ouverture d'un site Internet dans les 11 langues de l'Union, s'est achevé le 4 mai 2000 à Bruxelles, par le vote de personnalités représentant les 15 pays membres. Entre ces deux dates, 90 000 jeunes de 10 à 19 ans issus

³⁹ Vlad CONSTANTINESCO, *Les noms de l'Europe*, Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 314-320.

⁴⁰ Peter DYVIG, *Réussir l'Europe*, RPP, décembre 1998, *précité*, p. 73.

⁴¹ Antti HYNINEN, *L'Union européenne face aux défis du XXème siècle*, RPP, décembre 1998, *précité*, pp. 103-105.

d'établissements scolaires de toute l'Union ont participé à l'opération "Une devise pour l'Europe". Cette opération est destinée à faire réfléchir la jeunesse sur les valeurs fondamentales de l'Europe. Selon l'analyse lexicale de la Sofres, des mots reviennent fréquemment : paix, unité, union, ensemble, futur, différence, espoir, solidarité, égalité, liberté, diversité, respect. Les réponses reflètent souvent les cultures des différents pays, sauf pour la Grande-Bretagne où il semble que les jeunes anglais insistent, contrairement à leurs aînés, sur l'apport de l'Union à leur pays. Au vu de ces réponses, la devise de l'Union pourrait être, selon Laurent Zecchini, "l'Europe : l'unité dans la diversité"⁴². Car, ainsi que le remarque Dominique Wolton, les villes se ressemblent, les modes de vie se rapprochent, une même monnaie circule, mais les différences culturelles ne s'amenuisent pas. Et c'est justement dans la défense de cette diversité culturelle que l'Europe rend possible son projet politique. Oeuvrer pour que la culture reste une valeur, et pas seulement un marché, permet de distinguer un projet politique d'une simple construction économique et, par conséquent, de rester fidèle à cette idée même d'Europe⁴³.

Néanmoins, cet optimisme ne fait pas l'unanimité. Si Vlad Constantinesco ne doute pas que le terme "Communauté" recouvre désormais une réalité juridique précise et clairement délimitée, il lui refuse, en revanche, toute réalisation sociologique réelle.

Une véritable "Communauté d'États" s'est mise en place⁴⁴. Elle découle à la fois de nouveaux rapports existant entre États membres qu'engendre l'intégration communautaire et surtout de l'apparition d'un réel statut juridique pour les États membres. Ce dernier ne se confond pas avec celui d'une organisation internationale classique. Sa spécificité résulte des caractéristiques supranationales présentes dans les Communautés. Il s'agit d'abord du caractère définitif et irréversible de l'appartenance à celles-ci, de l'unité des obligations que le droit communautaire impose aux États ensuite, et enfin, du monopole d'interprétation authentique des traités et du droit dérivé confié à la Cour de justice. La présence de ces traits, caractérisant l'ordre juridique supranational communautaire, montre que les Communautés ne sont pas une simple juxtaposition d'États. "L'exercice du pouvoir constituant national a bien internalisé l'appartenance des États à la Communauté et consolidé par là la qualité d'État membre". Mais, le terme Communauté ne trouve de réalisation que dans sa dimension juridique. Vlad Constantinesco lui dénie toute existence sociologique réelle. Bien plus qu'une *Gesellschaft*, les Communautés ne constituent pas encore une

⁴² Laurent ZECCHINI, LM, 6 mai 2000, p. 3.

⁴³ Il s'agit là d'un autre débat qui est examiné dans le chapitre 2 titre 2 partie 2.

Dominique WOLTON, *Europe de la culture : danger immédiat*, LM, 9 novembre 2000, p. 20.

⁴⁴ Vlad CONSTANTINESCO, *Je t'aime, moi non plus ! article précité*, pp. 145-152.

Gemeinschaft. Il leur manque une véritable *affectio societatis* européenne. Les conditions exigées par l'auteur pour que celle-ci existe, enferment les Communautés dans un cercle vicieux dont il sera difficile pour elles de sortir. En l'absence de peuple européen, la volonté de s'associer ne peut résulter que d'un concours des expressions nationales. La conséquence logique de cette prémisse est qu'à défaut d'*affectio societatis*, il ne saurait y avoir un corps politique européen donnant assise et légitimité à une quelconque forme politique européenne. Autrement dit, l'intégration est condamnée, pour l'auteur, à demeurer encore longtemps un processus lent, fonctionnel et technique, avant de donner peut-être un jour, naissance à une entité globale d'ordre politique, bref à un objet politique qui sera enfin identifié.

La controverse est encore plus marquée pour le terme Union⁴⁵. Celui-ci ne signifie rien tant du point de vue juridique que sociologique. L'ambiguïté qui s'attache à l'attribution ou non à l'Union d'une personnalité juridique reflète le point de cristallisation de la volonté politique des États. Ce débat est relancé dans le cadre des travaux de la convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing et chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union européenne. Le Parlement et la Commission se prononcent en faveur de la fusion des Communautés et de l'Union et de l'octroi à cette dernière de la personnalité juridique⁴⁶. Dans la mesure où la personnalité juridique n'est, selon Jean Charpentier, "qu'une technique juridique exprimant la volonté politique de créer une entité distincte de ses membres au service de leurs intérêts communs ; si cette volonté est contradictoire, les uns poussant à la création de cette entité, les autres la freinant, le compromis qui masque cette contradiction pourra difficilement être interprété de manière univoque"⁴⁷. En ne la lui attribuant pas expressément, les États ne lui donnent pas d'existence juridique propre, distincte de celle des États membres et de celle des Communautés. Cet "empilement de complexités d'ordres et de natures différentes" qui aboutit à "un embrouillement indéniable des structures et de la nature juridique de l'Union" conduit Vlad Constantinesco à regretter l'utilisation du terme Union pour qualifier ce qu'est la construction européenne aujourd'hui. Dénuée de signification juridique, cette notion ne peut recouvrir de réalité sociologique. Finalement, l'auteur en conclut que la vraie question posée par les termes "Communauté" et "Union" est celle de l'existence d'un corps politique européen. A défaut de pouvoir le décréter, il faut absolument explorer les mécanismes qui pourraient permettre d'en constater l'existence

⁴⁵ Vlad CONSTANTINESCO, *Les noms de l'Europe*, article précité, pp. 319-330.

⁴⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication adressée à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 20. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences de l'Union européenne et les États membres*, 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), même référence Internet, p. 6. Robert TOULEMON, *De l'Europe économique à l'Europe politique en passant par la méthode communautaire*, RMCUE, avril 2002, n° 457, p. 223.

⁴⁷ Jean CHARPENTIER, *De la personnalité juridique de l'Union européenne*, Mélanges Gustave Peiser, Grenoble, P.U.G., 1995, p. 101.

et d'en exprimer la volonté politique". C'est la même interrogation que soulève Edgar Morin.

Selon lui, la communauté de destin "émerge à peine de notre présent parce que c'est notre futur qui nous l'impose"⁴⁸. En d'autres termes, la communauté de destin se détermine par rapport à la communauté de dessein. Elle dépend de ce que l'on veut qu'elle soit, de ce qui est encore non-advenu. Encore faut-il, pour que cela ait un sens, qu'il y ait accord ou au minimum consensus sur ce que l'on veut faire... Nous ne partageons pas ce point de vue. Nous pensons, au contraire, que c'est en puisant dans ce qui est, dans les solidarités existantes que la communauté de destin, puis de dessein peut avoir une réalité tangible. Mais, il est vrai aussi que l'arrivée prochaine dans l'Union d'un nombre élevé de pays d'Europe Centrale et Orientale réactualise les interrogations relatives à ce qui est commun aux Européens et au risque de dilution de l'idéal fondateur de l'Europe. C'est en cela que l'opinion d'Edgar Morin est plus pessimiste et inquiétante que celle de Vlad Constantinesco. La réussite de l'élargissement dépend d'une clarification préalable et urgente du contenu du projet politique de l'Union - à condition qu'un tel projet existe réellement.

B/ L'avenir politique de l'Union entre élargissement et approfondissement

Comme le souligne Bénédicte Renaud, les initiateurs de la Communauté européenne se sont attelés à cette exigence sobre et prudente d'une construction structurée juridiquement et économiquement pour la paix et la prospérité des peuples européens. En privilégiant une méthode dite "technocratique" selon ses détracteurs parce que sans élan politique selon eux, les Pères fondateurs ont pour dessein de contrecarrer la logique politique à l'oeuvre pendant l'entre-deux-guerres. Convaincus que la construction européenne est un problème que les hommes politiques ne peuvent traiter sans renoncer à la conception traditionnelle de la souveraineté nationale, ses initiateurs proposent une nouvelle forme de relations entre États européens. Leur conception se fonde sur la neutralisation du politique. La fusion des intérêts nationaux au sein d'une entité spécifique gérée par un mandataire tiers doit permettre à la fois de canaliser les rapports de forces entre États et d'aboutir à l'émergence d'un intérêt commun⁴⁹.

Néanmoins, il apparaît dès l'origine que le politique est un facteur déterminant dans le développement et le fonctionnement de l'Europe. Les différentes crises qui jalonnent le

⁴⁸ Edgar MORIN, *ouvrage précité*, p. 168.

⁴⁹ Bénédicte RENAUD, *L'être européen : élargissement et identité*, Commentaire, n° 90, Été 2000, p. 291.

parcours européen depuis les années 1960 montrent que la volonté des États reste au cœur du mouvement, et ce d'autant plus qu'ils conservent la maîtrise du processus normatif. L'oscillation de l'Europe autour des mécanismes communautaires et des procédures intergouvernementales révèle, selon Bénédicte Renaud, combien elle est portée par deux courants concurrents, avec pour effet l'indétermination de sa forme politique⁵⁰. La volonté de limiter la coopération entre les États à une zone économique commune ne suffit pas à rendre apolitique le processus de construction européenne. Les Préambules des traités institutifs font clairement apparaître un objectif politique, celui de parvenir à une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens et susceptible de déboucher à terme sur l'avènement d'une Fédération européenne. Mais ce but ne s'assimile pas à un projet politique.

a/ Projet politique supranational et élargissement dans l'Union

Yves Salesse critique avec virulence l'absence de projet politique européen. Si celui-ci n'existe pas, c'est parce que la question n'a jamais été posée. Il lui a toujours été préférée celle du "pour ou contre l'Europe". L'Europe existante ne peut être politique parce que, selon l'auteur, elle n'est pas le résultat d'un projet politique, mais le fruit d'une méthode qui n'a rien de politique au sens de démocratie. L'Europe se construit par le haut, selon les formes traditionnelles de la diplomatie internationale. S'il est indéniable que les Pères fondateurs voulaient très fortement une Europe politique, il serait très exagéré de considérer qu'ils avaient un projet politique. Ils n'ont formulé qu'un postulat et n'avaient qu'une méthode. Le postulat était que de communautés partielles naîtrait une Europe politique. La méthode fut la négociation secrète d'une minorité éclairée. Yves Salesse constate que le postulat ne fonctionne pas ; les communautés partielles ne se sont transformées qu'en communautés économiques et en Marché commun. L'Europe "ne sait pas édifier un véritable champ politique européen, faute de débat public, parce qu'elle cantonne les citoyens dans le rôle de spectateurs"⁵¹. Vlad Constantinesco constate que, pendant longtemps, l'omniprésence de la règle de droit a servi à camoufler l'absence de projet politique. Orientant le comportement de ses destinataires que sont principalement les opérateurs économiques, acteurs privilégiés de la construction européenne, la règle juridique permet de réaliser des comportements dont la dimension politique est indéniable. Elle joue surtout un rôle fondamental dans l'évolution de la Communauté, n'hésitant à modifier, le cas échéant, certains des équilibres convenus par les États dans les traités

⁵⁰ Bénédicte RENAUD, *article précité*, p. 292.

⁵¹ Yves SALESSE, *Monsieur Delors ne va pas assez loin*, LM, 8 février 2000, p. 17.

institutifs. Chacun sait que l'Europe évolue soit par la médiation du juridique qui met en forme l'accord ou le désaccord politique, soit par le procédé de la révision judiciaire. L'auteur considère que dans la Communauté, le droit s'inscrit dans un registre que les traditions et les principes de légitimité politique, généralement acceptés, réservent dans les démocraties nationales à l'action d'instances politiques telles que le pouvoir constituant, législatif et juridictionnel. Le "juridique a ainsi été un truchement du politique : le droit produit par la Communauté a servi de substitut à l'absence de dessein politique clairement exprimé par les gouvernements des États membres". Il peut être considéré comme une "sorte de politique par défaut", "un moyen sans doute efficace de politification des Communautés"⁵².

Cette méthode montre désormais ses limites à cause de l'approfondissement accru de l'Union et de sa pénétration dans les domaines régaliens. Le droit ne peut se substituer à un véritable projet politique, porteur de la volonté de vivre ensemble. Le politique doit rester de l'ordre des fins tandis que le juridique doit demeurer dans l'ordre des moyens propres à réaliser ces fins.

Il est temps, selon Alain Duhamel, de combler le déficit abyssal de l'Europe politique car c'est lui qui obstrue le chemin vers l'Europe-puissance⁵³. Le problème central, souligne Jean-Claude Casanova, est de vérifier s'il existe des fonctions politiques utiles à remplir et non remplies que l'Union peut exercer alors que les États se trouvent dans l'incapacité d'y parvenir. Il constate que la volonté de construire l'Europe politique par la voie de l'économie est toujours présente. Cette puissance politique se justifie par le rôle économique mondial de l'Europe. Le libre-échange international n'élimine pas la nécessité des progrès politiques. Il impose au contraire des unités d'une taille supérieure à celle des États européens. De la même façon, aucune puissance nationale européenne ne peut jouer seule un rôle politique tant dans l'équilibre mondial qu'à la périphérie de l'Europe, dans le monde balkanique, au Moyen-Orient et en Afrique. En d'autres termes, le monde moderne n'élimine pas les risques internes et externes qui justifient une organisation politique spécifique pour la défense et la survie de l'Europe. Il en conclut que "si l'avenir n'abolit pas la politique, si la politique se définit par la puissance, pour être puissante, l'Europe doit être politique". Le rejet de l'argument politique en faveur de la construction européenne ne rendrait celle-ci ni nécessaire, ni souhaitable. Dans cette hypothèse en effet, elle ne ferait que traduire "la recherche d'une compensation psychologique à la disparition de la grandeur des États européens

⁵² Vlad CONSTANTINESCO, *L'Union européenne : par le droit vers le politique ? (ad augusta per augusta ?)*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne - droit politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, pp. 175-177.

⁵³ Alain DUHAMEL, *Quelle ambition française ?*, Le Point, 2 juin 2000, n° 1446, p. 19.

ou encore la volonté artificielle de reconstruire, à l'échelle mondiale, une forme de rivalité qui fut néfaste à l'échelle européenne"⁵⁴.

La chute du Mur ouvre l'espace du champ historique de l'Europe. La guerre froide donnait à l'Union européenne une intimité et une densité de solidarités liées à l'existence d'une menace proche et commune. Ce confinement, note le rapport du Commissariat général du Plan, favorise l'unité de l'Union. La fin de la division Est-Ouest la fait sortir de ce confinement et lui ouvre la perspective historique de voir ses frontières coïncider avec celle du continent européen. Cette perspective est source d'interrogations sur les limites de l'Union et sur l'identité européenne de pays comme la Russie, l'Ukraine ou la Turquie⁵⁵.

L'Union est désormais confrontée à la liberté de son avenir, "angoissante liberté face à la mission historique qui lui incombe". La perspective de l'intégration d'un nombre élevé de pays venant d'Europe centrale et orientale "nous met face à la question cruciale de notre identité d'Européens : sommes-nous capables d'une action politique qui repose sur une finalité à définir, donnant un sens à l'existence des individus qui appartiendront à cette communauté ?"⁵⁶. La négociation du traité de Nice devait fournir une réponse à cette interrogation. Le refus de discuter de la "finalité" de l'intégration, sous prétexte qu'attendent des questions plus urgentes comme la réforme des institutions, n'excuse pas l'échec du traité sur ce point. Les modifications apportées à l'appareil institutionnel et normatif ainsi qu'au système des coopérations renforcées constituent bien entendu un début de réponse. Elles peuvent apparaître comme des mesures tactiques destinées à permettre un prochain élargissement ou comme les prémisses d'un nouveau bond en avant dans la création d'une union politique. Quoi qu'il en soit, la question du contenu du projet politique européen n'est pas abordée sur le fond.

Il est pourtant indispensable que l'Union précise son projet politique de façon à éviter tout risque d'enlèvement et de dilution progressive dans une vaste zone de libre-échange atlantique, car ce serait la fin, note Alain Duhamel, du rêve français de l'Europe-puissance⁵⁷. Ce n'est pas la négociation elle-même qui est en cause, mais sa signification. Comme le souligne Laurent Zecchini, aucun des chefs d'État et de gouvernement ne s'est livré à un véritable travail pédagogique pour expliquer en quoi l'élargissement est à la fois un devoir historique, un défi qui porte en germe le risque de

⁵⁴ Jean-Claude CASANOVA, *Pour la constitution de l'Europe*, Commentaire, n° 70, été 1995, pp. 222-225.

⁵⁵ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La DF, 1999, p. 27.

⁵⁶ Bénédicte RENAUD, *article précité*, p. 292.

⁵⁷ Alain DUHAMEL, *article précité*, p. 19.

dilution des politiques communes (d'où l'impérieuse réforme du fonctionnement interne de l'Union), mais aussi une chance d'affirmer l'Europe-puissance capable de rayonner plus fort et plus loin tant sur les plans politique, commercial et culturel⁵⁸. Le temps est venu, insiste André Fontaine, d'ouvrir un vaste débat sur ce que peut être l'Europe de demain. Il faut persuader les populations du continent que la réussite de l'Union constitue sans aucun doute possible la clé de leur avenir, et ce, même s'il n'existe pas de modèle d'organisation préétabli⁵⁹.

C'est pourquoi, Daniel Vernet considère que la notion de "finalité" s'entend dans les deux sens du mot "fin". Il s'agit à la fois d'un objectif et d'une limite. C'est parce que les limites de l'Europe ont été repoussées par la disparition du rideau de fer que la question du "pourquoi l'Union ?" se repose avec autant d'acuité. "C'est parce qu'il est politiquement impensable et moralement insoutenable de refuser l'entrée dans l'Union des États européens libérés du communisme" qu'il faut repenser son organisation, sous peine de la rendre ingouvernable⁶⁰.

En d'autres termes, l'obligation pour l'Europe de penser son projet politique a une double origine : elle découle tout à la fois de son approfondissement sur la voie de l'union politique et de son ouverture à de nouveaux États. Cela revient à s'interroger sur la compatibilité de ces deux lignes de conduite et sur la possibilité de les mener de front.

Certains auteurs estiment que la réponse à ces interrogations est à chercher en Europe centrale et orientale. Ces pays sont paradoxalement les plus à même par leur expérience historique d'éclairer les Européens sur la question de l'identité européenne selon Bénédicte Renaud. Elle remarque que, réfléchissant au destin de leur propre pays, des penseurs et hommes politiques d'Europe centrale ont été amenés à penser l'idée de l'Europe. C'est particulièrement le cas des philosophes-hommes politiques tchèques tels que Frantisek Palacky, Tomáš Mazaryk, ou Emanuel Rádl, Jan Patočka et Václav Havel. Ils posent la question de l'horizon historique de l'Europe et du sens de la vie politique démocratique, à travers leur réflexion sur la culture d'Europe centrale et sa place dans la civilisation européenne⁶¹. Dans un discours prononcé devant le Parlement européen en 1994, Vaclav Havel alors président de la République Tchèque, explique la vocation de l'Union par la raison de son existence. "L'idée de l'Union européenne [...] découle tout naturellement du principe que l'intégrité européenne est

⁵⁸ Laurent ZECCHINI, *L'Europe a rendez-vous à Nice*, LM, 5 décembre 2000, p. 15. Pour Jacques Delors, l'élargissement à l'Est est sans doute "le projet le plus enthousiasmant depuis la réconciliation entre l'Allemagne et la France après 1945" que l'Union s'est assigné. *La Grande Europe vue par Jacques Delors et Vaclav Havel*, LM, 1er février 2001, p. 16.

⁵⁹ André FONTAINE, *Le retour du fédéralisme*, LM, 21-22 mai 2000, p. 13.

⁶⁰ Daniel VERNET, *L'Europe attend son Copernic*, LM, 27 juin 2000, p. 15.

⁶¹ Bénédicte RENAUD, *article précité*, p. 292.

une réalité, et de la volonté de nombreuses générations d'Européens de doter ce principe d'unité d'une structure européenne «supranationale». [...] L'histoire nous a lancé un défi [...], une chance énorme de créer un continent placé sous le signe de la coopération, dans un esprit de paix et de liberté. [...] La perspective de son extension, et celle de l'extension de son influence et de sa pensée, présente un intérêt vital pour l'Union, comme pour l'Europe toute entière"⁶².

C'est pourquoi, le contenu du projet politique ne peut être exclusivement déterminé par l'Europe des Quinze. Alain Lamassoure et Jacques Delors militent en faveur de l'introduction des pays candidats parmi les architectes de la nouvelle Union. Les candidats reconnus comme tels doivent être associés à la conception de la nouvelle maison commune. La réforme institutionnelle présentée comme le préalable à tout nouvel élargissement n'a de sens, selon l'ancien ministre français des Affaires européennes, que si elle ne se prépare pas uniquement entre les Quinze. Cette position implique de délimiter l'élargissement, c'est-à-dire dresser une liste des États intégrables, afin qu'il n'épuise pas le contenu du projet européen. Car le cœur même de ce projet est l'Europe elle-même. La construction européenne est irremplaçable, à ses yeux, dans sa capacité de rassembler d'anciens ennemis héréditaires. Ce projet politique "a joué un rôle déterminant dans la réconciliation de nos peuples et notre commune prospérité. De sa réussite ultime dépendra la survie de nos identités, de nos valeurs et sans doute de nos indépendances dans le monde hyper-concurrentiel du siècle prochain". En fonction du rôle qu'ils reconnaissent à l'Union, tous les États du continent européen n'ont pas besoin d'y adhérer. La mise en place d'un partenariat avec l'Union peut suffire. L'élargissement doit être conçu, selon lui, comme une offre de l'Union et non comme un objectif de celle-ci. Le refus d'un État d'y entrer ou un rejet après une acceptation ne constitue pas un échec pour l'Europe⁶³. La Convention, convoquée par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 et chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union, associe à ses travaux les pays candidats à l'adhésion. Ils sont représentés dans les mêmes conditions que les États membres actuels (un délégué du gouvernement et deux du parlement national) mais, à la différence de ces derniers, ils participent aux délibérations sans pouvoir voter. Pour compenser cette absence de droit de vote, ils obtiennent, le 15 avril 2002, d'être représentés au sein du Présidium de la Convention en la personne d'Alojz Peterle, ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères slovène⁶⁴. La qualité de candidat dépend de

⁶² Vaclav HAVEL, Allocution du président de la République Tchèque devant le Parlement européen, 8 mars 1994, Débats du PE, n° 3-445/71.

⁶³ Alain LAMASSOURE, *Jusqu'où ? : le débat interdit*, LM, 9 décembre 1999, p. 16. Jacques DELORS, *La Grande Europe ... op. cit.*, p. 16.

⁶⁴ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union*, annexe 1, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, p. 6. LE MONDE, Échos, 17 avril 2002, p. 7.

l'application de critères qui doivent être cohérents avec le projet européen et compréhensibles par un État tiers⁶⁵. C'est là que réside la difficulté.

Il faut déterminer des critères les plus objectifs possibles de façon à ne pas froisser les susceptibilités nationales des États intéressés. Ils doivent aider à comprendre les réalités "historico-culturelles" de ces États et la reconnaissance ou non de leur statut de candidat. Ces interrogations sont insolubles pour le Rapport du Commissariat Général du Plan parce qu'elles "visent à définir une sorte d'euroanéité intemporelle, indépendamment de ses critères d'adhésion. Une telle entreprise, dès qu'on se prive des secours - d'ailleurs précaires - de la géographie, se charge d'*a priori* religieux, culturels et historiques qui risquent d'égarer les membres actuels et d'exaspérer les autres pays"⁶⁶. La candidature de la Turquie illustre cette difficulté.

L'Union est en passe de devenir une puissance asiatique qui aura une frontière commune avec le Caucase, l'Asie centrale et des pays comme l'Iran, la Syrie et l'Irak. Certains États comme Israël, s'en réjouissent à cause de la continuité stratégique qui existera entre eux et l'Union. D'autre part, celle-ci promet depuis 5 ans à l'État hébreu un statut de partenaire privilégié. Mais, s'interroge Daniel Vernet, si la Turquie intègre l'Union, pourquoi Israël ne pourrait-elle pas faire valoir les mêmes droits ? N'est-elle pas par son histoire, sa culture, ses valeurs, son développement économique et démocratique un pays aussi européen que la Turquie⁶⁷ ? François Bayrou développe un point de vue contraire. L'Europe a pour vocation de défendre une communauté de civilisation. Il est évident, selon lui, que des pays comme la Roumanie ou la Pologne appartiennent à la même civilisation européenne que la nôtre. En cela, la Turquie ne doit pas pouvoir devenir membre car elle appartient à une histoire, à une civilisation et à une réalité de société différentes. Son adhésion risque, selon le président de l'UDF, de compromettre la communauté d'histoire et de civilisation que constitue pour le moment l'Europe⁶⁸. Après avoir envisagé diverses solutions, Alain Lamassoure considère que le critère géographique est le moins mauvais d'entre eux. Il propose de limiter les candidatures aux pays du continent européen et fixe la frontière Est de l'Europe à l'Oural. En d'autres termes, le contenu du projet politique dépend fortement de sa portée géographique, elle-même délimitée de façon subjective ! La question de la limite de l'élargissement pose donc la question de la définition de l'identité européenne. Ce qui est en jeu ici, selon Bénédicte Renaud, "ce n'est pas de retrouver une identité

⁶⁵ Sur cette question, consulter Gilles JOLY, *Le processus d'élargissement de l'Union européenne*, RMCUE, avril 2002, n° 457, pp. 239-246.

Pour une étude relative à l'impact du rejet par le peuple irlandais du projet de loi de ratification du traité de Nice sur l'entrée en vigueur de celui-ci et, plus spécifiquement, sur le processus d'élargissement, consulter Annie GRUBER, *Le traité de Nice : to be or not to be ?*, LPA, 27 juin 2002, n° 128, pp. 15-23.

⁶⁶ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 27.

⁶⁷ Daniel VERNET, *L'Europe, future puissance proche-orientale ?*, LM, 24 novembre 1999, p. 18.

⁶⁸ Débat entre Pierre MOSCOVICI et François BAYROU, *Le Point*, 18 février 2000, n° 1431, p. 66.

perdue ou d'en construire une à partir de la nécessité légitimement ressentie d'une cohésion sociale, politique et morale, mais bien plutôt de redéfinir le sens de notre existence en Europe"⁶⁹. Comme le souligne Daniel Vernet, il faut réfléchir aux implications stratégiques d'élargissements successifs qui éloignent l'Europe de son noyau d'origine, moins pour le déplorer que pour en maîtriser les conséquences⁷⁰.

b/ L'Union à la recherche de visionnaires

Si l'élargissement est un impératif politique pour l'Union, il est toutefois indispensable qu'il se fasse selon un processus maîtrisé. Il est primordial que l'élargissement aille de pair avec son approfondissement. Cet impératif d'approfondissement est nécessaire afin que l'arrivée de nouveaux membres n'affecte pas le fonctionnement de l'Union et ne mette pas en péril la construction européenne par une dilution de son idéal fondateur. La complémentarité des deux composants "élargir" et "approfondir" pose un défi aux deux parties. La doctrine comme les responsables politiques sont unanimes sur ce point⁷¹. A l'Union, il incombe d'adapter son fonctionnement par la voie d'une réforme institutionnelle pour préserver l'efficacité du processus décisionnel et de la méthode communautaire dans une Europe élargie. Sur les États candidats, pèse l'obligation d'entreprendre toutes réformes juridiques et économiques indispensables au respect de l'acquis communautaire. L'élargissement de l'Union est, selon Richard Polacek, "un défi pour tous les Européens, ceux de l'Est comme ceux de l'Ouest, qui doivent être conscients que l'objectif d'une Europe unifiée géographiquement par l'élargissement à l'Est ne peut être atteint que si cette Union est elle-même réformée et consolidée par chacun de l'intérieur"⁷². C'est pourquoi, la "rénovation de la maison commune"⁷³ doit s'accompagner d'une réflexion sur son identité politique ainsi que de l'acceptation du principe d'une évolution différenciée des États membres de l'Union.

⁶⁹ Bénédicte RENAUD, *article précité*, p. 293.

⁷⁰ Daniel VERNET, *article précité*, p. 18.

⁷¹ Citons pour exemple : Nicole FONTAINE, Propos recueillis le 17 avril 2000 par Daniel VIGNES et A. M. EPSTEIN, *CIG et élargissement, quelle priorité ?*, RMCUE, juin 2000, n° 439, p. 363. Joschka FISCHER, *De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, LM, 14-15 mai 2000, p. 12. Michel BARNIER, *Monsieur Delors n'a pas encore raison*, LM, 28 janvier 2000, p. 13. Jacques DELORS, *Jacques Delors critique la stratégie de l'élargissement de l'Union*, LM, 19 janvier 2000, p. 2. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 30. Richard POLACEK, *Le débat élargissement - approfondissement dans la perspective de l'élargissement de l'UE aux PECO*, RMCUE, février 1999, n° 425, p. 117. Jacques SANTER, *Réconcilier l'Europe avec elle-même*, RPP, décembre 1998, Hors-série n° 1, *La maison Europe a 40 ans*, p. 15.

⁷² Richard POLACEK, *article précité*, p. 112.

⁷³ Michel BARNIER, *article précité*, p. 13.

Une Europe à 25 ou 30 pourra difficilement atteindre le niveau d'intégration de l'Europe des Quinze. Et comme il n'est pas question de bloquer des progrès ultérieurs sur la voie de l'union politique, il est impératif, reconnaît l'ensemble de la doctrine, d'autoriser l'intégration différenciée des États membres. Ce principe, déjà présent dans le traité d'Amsterdam sous la forme des coopérations renforcées, constitue une entorse à la règle posée par les Pères fondateurs selon laquelle l'Europe se développe selon un processus uniforme. Mais il reste compatible avec la méthode communautaire tant que la constitution d'une Europe à géométrie variable ne devient pas la finalité du projet européen, ainsi que le rappelle clairement la Commission dans sa communication adressée à la Convention le 22 mai 2002⁷⁴. Si l'approfondissement de l'union politique ne peut être poursuivi que parce que les traités autorisent à une avant-garde d'aller plus loin, il est indispensable que chaque membre en-dehors de ce noyau ait la possibilité de l'intégrer dès lors qu'il satisfait aux conditions exigées pour en faire partie. Les coopérations renforcées ne sont conformes à la légalité communautaire que dans la mesure où elles peuvent s'étendre à de nouveaux États (*infra*, Section 2).

Le succès rencontré par la célèbre expression de Jacques Delors, la Fédération d'États-nations, au cours du printemps 2000 suite au discours de Joschka Fischer sur la finalité de l'intégration européenne, pourrait laisser supposer qu'il s'agit du concept le plus adéquat à rendre compte de cette nouvelle Europe. Cette expression présente l'intérêt, selon ses partisans, d'exprimer le bien-fondé d'une Europe construite à la fois sur un niveau élevé d'intégration juridique et politique grâce à la méthode communautaire, et sur le respect des identités nationales⁷⁵. Cette "Fédération" doit, selon Jacques Delors, rassembler "l'avant-garde" de l'Union, c'est-à-dire ceux de ses membres qui jugent nécessaires d'aller au-delà des "ambitions limitées" sur lesquelles, avant même que leur rangs aient été élargis, les Quinze ont du mal à s'entendre. Quelques mois plus tard, Joschka Fischer propose la création progressive d'un État fédéral européen s'appuyant sur les États-nations et sur "un centre de gravité"⁷⁶. Bien qu'exprimée à titre personnel, sa proposition est soutenue par le Chancelier allemand Gerhard Schröder tandis que Hubert Védrine, ministre français des Affaires étrangères,

⁷⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication adressée à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 19.

⁷⁵ Jacques DELORS, *Jacques Delors critique la stratégie de l'élargissement de l'Union*, *op. cit.*, p. 2. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 145. Et du même auteur, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement ou quelle Constitution pour quelle Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 402. Romano Prodi considère que les coopérations renforcées ne doivent pas concerner des dossiers secondaires mais, au contraire, les plus importants. Dès lors, la frontière entre elles et une Europe fédérale devient difficile à tracer. L'intérêt, selon lui, n'est pas de donner des définitions politiques précises mais de proposer et de promouvoir une vision politique concrète. Propos recueillis par Philippe LEMAITRE et Laurent ZECCHINI, LM, 20 mai 2000, p. 2. Opinion partagée par la COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁶ Joschka FISCHER, *De la confédération à la fédération, ... op. cit.*, p. 12.

estime qu'elle est la bienvenue⁷⁷. Le Président de la République, Jacques Chirac, rejette le terme "fédéral" estimant qu'il est inopportun et inadapté à des institutions européennes qui "sont et resteront originales". En revanche, il n'hésite pas, à l'instar du Chef de l'État allemand, Johannes Rau⁷⁸, à préconiser une Constitution pour l'Europe. Il propose que dès la fin de la présidence française de l'Union au 1er janvier 2001, un "groupe pionnier" d'États européens, rassemblés autour de la France et de l'Allemagne, s'attelle à l'élaboration d'une constitution⁷⁹. Pour leur part, les Allemands, réclament la convocation d'une sorte de processus constitutionnel qui doit permettre d'ici 2004 de s'entendre sur la redéfinition claire des compétences entre les divers niveaux de pouvoir en Europe ainsi qu'entre les trois grandes institutions européennes⁸⁰. Leur proposition est intégrée dans le traité de Nice. Comme le souligne André Fontaine, le mot "fédéralisme" sort "décidément de plus en plus du tiroir où l'hostilité du général de Gaulle l'avait longuement enfermé"⁸¹. Si l'ensemble des institutions étatiques et communautaires accueillent favorablement la relance du débat sur la finalité de la construction européenne, aucune n'envisage sérieusement d'évoquer la question de la création d'une Fédération européenne dans un délai proche, et ce, même si les déclarations se multiplient en ce sens⁸². Cela étant, le chef de l'État français opère un changement radical en se ralliant à la conception de Jacques Delors lors du sommet franco-britannique de Cahors le 9 février 2001. Il se dit convaincu que cette méthode permet de concilier un approfondissement de l'intégration européenne selon la méthode suivie jusqu'à présent et le respect des identités nationales⁸³.

Dans cette optique, le projet politique européen se confond avec la nature juridique de l'Union. La Fédération est présentée comme la finalité de l'Union et le moyen de parvenir à une intégration politique très poussée. Elle devient le projet politique moteur d'une Europe confrontée à son élargissement et obligée de réussir celui-ci tout en préservant l'efficacité existante entre les Quinze. Les auteurs qui estiment impossible de définir une identité européenne en raison des critères très subjectifs sur lesquels elle repose et qui cristallisent les oppositions, privilégient cette

⁷⁷ Hubert VEDRINE, *Réponse à Joschka Fischer*, LM, 11-12 juin 2000, p. 8.

⁷⁸ Johannes RAU, *Réussir l'Europe : construire des ponts*, Politique Étrangère, hiver 1999-2000, n° 4, p. 875 et *Une Constitution fédérale pour l'Europe ?*, LM, 4 novembre 1999, pp. 1 et 17.

⁷⁹ Jacques CHIRAC, *Notre Europe*, LM, 28 juin 2000, pp. 16-17.

⁸⁰ Henri de BRESSON, *Le président Chirac reste prudent sur les résultats du sommet de Nice*, LM, 5 décembre 2000, p. 2.

⁸¹ André FONTAINE, *Le retour du fédéralisme*, op. cit., p. 1.

⁸² C'est du moins l'impression qui ressort des débats menés sur cette question au sein de la Convention Giscard d'Estaing les 24 et 25 juin 2002.

Laurent ZECCHINI, *Les eurosceptiques contestent le représentativité de la Convention*, LM, 27 juin 2002, p. 4. Sur cette question, consulter le chapitre 2 titre 1 partie 2.

⁸³ Henri de BRESSON, *Jacques Chirac se rallie à la fédération d'États-nations en Europe*, LM, 11 - 12 février 2001, p. 4. Jacques CHIRAC, *Discours prononcé devant le Parlement européen le 6 mars 2002*, Les Échos, 7 mars 2002, p. 3.

approche⁸⁴. Sans entrer dans le détail de leur conception, ni insister sur la contradiction entre les termes choisis⁸⁵, nous pensons qu'il est réducteur de ne définir le projet politique de l'Union que par sa nature juridique. Ses partisans ne donnent au projet politique européen d'autre contenu que celui déjà présent dans les trois piliers⁸⁶. Ils ne précisent pas ce qui fonde la volonté de vivre ensemble. Le président de la Commission européenne le regrette. Ce qui aujourd'hui fait défaut à l'Europe, selon lui, c'est un projet politique, un projet de vie ensemble, créateur d'un espace public commun⁸⁷.

Tout aussi réductrice est la déclaration faite par Pierre Moscovici, ministre français des affaires européennes à la veille de la présidence de l'Union par la France, selon laquelle l'élargissement constitue ce projet politique⁸⁸. En réalité, cette déclaration est davantage un message destiné à rassurer les États candidats qu'une réelle définition du projet politique européen. Alfonso Mattera considère que l'Union tire tout autant avantage de son élargissement que les États candidats. Si elle représente pour ceux-ci un pôle de stabilité et de prospérité, elle incarne surtout un modèle de civilisation fondée sur des valeurs retrouvées de la réconciliation et de la solidarité après des siècles de conflits fratricides. Les frontières des pays européens ne sont plus celles dessinées à Yalta. Elles sont désormais celles des valeurs communes qui ont formé notre civilisation et qui constituent les fondements de notre culture. L'apport enthousiaste des nouvelles démocraties et la recherche d'une identité dans les valeurs européennes constituent des facteurs susceptibles de renforcer le processus d'intégration plutôt que de l'affaiblir⁸⁹. Si la construction européenne est une aventure menée en commun et si l'élargissement répond au désir de réunifier l'Europe, l'un et l'autre sont avant tout un partage. Cela suppose que les Européens de l'Ouest accompagnent les Européens de l'Est dans leurs efforts et renoncent à quelques uns de leurs avantages (particulièrement en matière de politique agricole commune et de fonds structurels). Or, les opinions publiques occidentales, qui perçoivent confusément la nécessité de ces sacrifices, se montrent de plus en plus réticentes à l'ouverture de l'Union. Autrement dit, succède à l'euphorie politique qui a conduit à promettre à certains candidats un élargissement pour l'an 2000, une certaine prudence qui déçoit ceux-ci. Conscients de l'importance du travail qui reste à accomplir sur les économies

⁸⁴ Pour exemple, Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 28.

⁸⁵ Sur cette question, consulter le chapitre 2 titre 1 partie 2.

⁸⁶ Joschka FISCHER, *De la confédération à la fédération, ... op. cit.*, p. 12. Jacques DELORS, *Jacques Delors critique la stratégie de l'élargissement de l'Union, op. cit.*, p. 2. Michel BARNIER, *Monsieur Delors n'a pas encore raison, op. cit.*, p. 13. Jacques SANTER, *Réconcilier l'Europe avec elle-même*, RPP, décembre 1998, *précité*, p. 15.

⁸⁷ Romano PRODI, Propos recueillis par Philippe LEMAITRE et Laurent ZECCHINI, LM, 20 mai 2000, p. 2.

⁸⁸ Pierre MOSCOVICI, Grand Jury RTL - Le Monde, LM, 30 mai 2000, p. 18.

⁸⁹ Il compare leur adhésion à "des greffes susceptibles de revigorer les cépages phylloxérés de la vigne européenne". Alfonso MATTERA, *L'Europe : la voie de l'espérance*, RMUE, 1995, n° 3, p. 170.

des États candidats et donc de l'aide que doit leur apporter l'Union, les pays membres reviennent sur leurs promesses et reculent la date des premières signatures des traités d'adhésion à 2003⁹⁰. Le Conseil européen de Nice est la confrontation de la conscience collective de l'Europe à ses égoïsmes. Le rêve européen perd de son éclat dans ces pays, et il se développe en leur sein un certain euroscepticisme. Comme le remarque Laurent Zecchini, "cette fracture entre, d'une part, le scepticisme, voir l'opposition de pays nantis, et l'enthousiasme (malgré tout) des pays candidats à rejoindre le "club" communautaire⁹¹, atteste qu'en matière d'élargissement il y a bien deux vitesses en Europe"⁹². Ce pessimisme ne peut être que néfaste sur le développement de la volonté de vivre ensemble et de la communauté de vie en Europe. Les difficultés rencontrées par l'Union pour se réformer traduisent un essoufflement de la volonté politique des États membres à approfondir et élargir l'Union. Comme le souligne Jacques Chirac à l'issue du Sommet, "pour faire l'Europe, il faut une volonté et une vision, et aujourd'hui les visionnaires sont fatigués"⁹³. C'est pourquoi, "les dirigeants européens doivent véritablement s'engager à défendre la perspective de l'Europe élargie auprès de leurs opinions publiques à l'est comme à l'ouest du rideau de velours. Ils doivent être aussi déterminés sur ce sujet qu'ils l'ont été à propos de l'euro"⁹⁴. Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 confirme le caractère irréversible de l'élargissement en prévoyant l'adhésion d'une dizaine de nouveaux pays en 2004 dont le Sommet de Séville des 21 et 22 juin 2002 donne pour la première fois la liste officielle⁹⁵. Il n'empêche que seule une volonté politique ferme peut rendre possible l'approfondissement et l'élargissement de l'Union, étant entendu que le second détermine le premier. Pour Jürgen Habermas, l'approfondissement de l'intégration communautaire allié à son élargissement à l'Est aura un impact positif : les tensions que ce double processus suscitera pourront servir à promouvoir une mobilisation

⁹⁰ CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7-9 décembre 2000, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_fr.htm, p. 2. Pour Alain Lamassoure, le traité de Nice "constitue le feu vert politique pour l'élargissement de l'Union". C'est là le mérite principal de cet accord selon l'auteur. Alain LAMASSOURE, *C'est l'Europe qui a perdu*, Le Figaro, 18 janvier 2001, p. 19.

⁹¹ Ainsi que le prouve l'enquête réalisée par la Commission et publiée le 18 mars 2002.

Nicolas BOURCIER, *Les Européens de l'Est sont attachés à l'élargissement*, LM, 20 mars 2002, p. 7.

⁹² Laurent ZECCHINI, *Un élargissement à deux vitesses*, LM Économie, 21 novembre 2000, p. IV. Propos qui restent d'actualité deux ans plus tard : Jean-Marie COLOMBANI, *L'Europe à vingt-cinq*, LM, 1er février 2002, p. 17.

⁹³ Propos recueillis par Pierre BOCEV, Le Figaro, 30-31 décembre 2000, p. 4.

⁹⁴ Cet appel est lancé par Timothy Garton ASH, Michael MERTES, Jacques RUPNIK, Aleksander SMOLAR, *Qui défendra la cause de l'Europe élargie ?*, LM, 27 septembre 2000, p. 18.

⁹⁵ Les dix prochains États membres seront : Chypre, Malte, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Estonie, République Tchèque et Slovaquie. La Bulgarie et la Roumanie ne font pas partie de la première vague d'adhésion. La Turquie n'est pas admise à négocier pour le moment en raison de la situation des droits de l'homme dans ce pays.

CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Conclusions de la présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, point 8. CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, points 22-25.

politique autour de problèmes politiques touchant au monde du vécu, c'est-à-dire à des questions qui concernent des sujets agissants et parlants, et non plus une régulation de type systémique. Pour ces problèmes, "il n'y aura de solutions possibles que par une coordination au niveau européen ; ils favoriseraient ainsi la constitution de rapports de communication à l'intérieur d'espaces publics de dimension européenne"⁹⁶. C'est grâce à ces échanges que peut se développer la convivance au sein de l'Union. C'est ici que se situe "l'ambition refondatrice [de la Convention Giscard d'Estaing], refondatrice non seulement des institutions européennes, mais aussi du projet européen" précise Pierre Moscovici, représentant de l'exécutif français au sein de cette enceinte⁹⁷.

Le projet politique de l'Europe ne se définit pas exclusivement par sa nature juridique ou par son élargissement. Mais tous deux renvoient au problème du sens de la construction européenne. Clarifier son projet politique, c'est pour l'Union, préciser ce qui fonde et développe la communauté de vie et le sentiment d'appartenance commune. Même à paraître utopique, elle "peut se définir comme une vaste entité politique fondée en droit sur des principes démocratiques, respectueux des droits de l'homme, génératrice d'un développement économique"⁹⁸. Ces éléments ne constituent-ils pas un patrimoine commun qui servirait de fondement au projet politique européen ?

II - L'identité supranationale de l'Union européenne à la lumière de ses valeurs fondamentales

La compatibilité de l'élargissement et de l'approfondissement de l'Union n'a de crédibilité que si l'Union précise son projet politique et définit son identité. Elle trouve à la base de sa convivance supranationale l'espace public de valeurs produit par l'ordre juridique communautaire. L'émergence d'un patrimoine constitutionnel européen constitue une étape supplémentaire dans l'affirmation de l'identité européenne (A). Mais, principalement fondé sur des éléments universalisables, il ne suffit pas à lui seul

⁹⁶ Jürgen HABERMAS, *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe*, in Jacques LENOBLE, Nicole DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éditions Esprit, 1992, pp. 17-38.

⁹⁷ Pierre MOSCOVICI, *Il faut aller vers les États-Unis d'Europe*, Propos recueillis par Henri de BRESSON, LM, 28 février 2002, p. 6. Opinion partagée par Valéry GISCARD D'ESTAING, *Oui, nous pouvons rêver et faire rêver d'Europe*, Discours inaugural prononcé devant la Convention sur l'avenir de l'Europe, LM, 2 mars 2002, p. 5. Jacques DELORS, Propos recueillis par Arnaud LEPARMENTIER, LM, 3 mai 2002, p. 20. Yves MÉNY, *Constituer l'Europe*, LM, 28 février 2002, pp. 1 et 15. Laurent COHEN-TANUGI, *L'Europe du lendemain*, LM, 6 novembre 2001, p. 19. Jean-Marie COLOMBANI, *Les conventionnels*, LM, 1er mars 2002, p. 14. Daniel VERNET, *L'Europe unie dans la crise*, LM, 27 septembre 2001, pp. 1 et 12.

⁹⁸ Bénédicte RENAUD, *L'être européen : élargissement et identité*, Commentaire, n° 90, Été 2000, p. 295.

à marquer la spécificité de l'Union. L'adoption de la Charte européenne des droits de l'homme enrichit le patrimoine constitutionnel européen et y fait entrer des éléments marqueurs de son identité. C'est notamment par la protection supranationale des droits et libertés fondamentales dans le cadre de l'Union que celle-ci peut affirmer son identité (B).

A/ Le patrimoine constitutionnel européen comme creuset de l'identité supranationale de l'Union

Le terme "patrimoine" n'est, d'après Gérard Soulier, qu'un signe linguistique relativement commode parce qu'il fait image. Il permet d'évoquer toutes sortes de "biens" reçus en héritage, qu'il s'agisse des monuments historiques ou de diverses productions sociales à caractère culturel ou politique. Il s'est chargé, à notre époque, d'une connotation positive. Le patrimoine est un bien collectif qui inspire le respect et qui doit être préservé, protégé, sauvegardé et même célébré. La valorisation du terme donne une valeur aux choses et lui confère une dimension affective⁹⁹.

Son apparition dans les traités amorçant la construction européenne procède à la fois d'un acte de conscience et d'un acte de volonté. Conscience tout d'abord d'une extrême menace après la Seconde Guerre Mondiale qui ne pèse plus seulement sur un territoire, mais également sur toute une civilisation. Gérard Soulier constate que l'affirmation de l'existence d'un patrimoine commun permet d'exorciser l'esprit de destruction pour conjurer les mortelles divisions. Ce qui est inscrit à ce patrimoine doit être, en toute hypothèse, préservé comme un bien commun devant être transmis de générations en générations sans qu'elles puissent en disposer, bien en quelque sorte inaliénable. La conscience de la menace détermine la volonté. Il y a invention du patrimoine dans les deux sens du terme. Il y a d'abord la découverte d'un trésor : certaines institutions établies au cours de l'Histoire forment un patrimoine représentant ce qu'il y a de plus précieux dans l'ordre juridique et politique. Puis, il y a invention au sens d'un acte créateur. Certaines institutions sont érigées en éléments d'un patrimoine et sont placées, de ce fait, au-dessus des autres. Cela se réalise dans le même temps que sont énoncés les éléments constitutifs de ce patrimoine commun¹⁰⁰. Ces éléments apparaissent en effet dans plusieurs instruments diplomatiques d'importance. Autrement dit, ce sont les auteurs des traités européens, c'est-à-dire les États, qui sont les inventeurs du patrimoine commun européen en matière juridique.

⁹⁹ Gérard SOULIER, *Patrimoine constitutionnel européen et histoire de l'Europe*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Actes du séminaire Unidem, 22-23 novembre 1996, Éditions du Conseil de l'Europe, 1997, p. 40.

¹⁰⁰ Gérard SOULIER, *Patrimoine constitutionnel européen ... op. cit.*, p. 42.

L'expression apparaît pour la première fois, dans le cadre européen, dans le traité de Bruxelles du 17 mars 1948 instituant l'Union de l'Europe Occidentale. Elle est également présente dans le statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949 et dans le préambule de la Convention européenne des droits de l'Homme du 4 novembre 1950. En revanche, elle n'est pas mentionnée dans les traités de Paris et de Rome instituant la CECA, la CEE et la CEEA. Cette absence résulte sans doute de la différence de conception qui intervient entre ces deux catégories de traités. Les premiers privilégient une construction de l'Europe par la voie politique tandis que les seconds préfèrent une démarche plus technique et concrète.

A chaque fois, les Hautes Parties Contractantes proclament leur attachement, entre autres, aux principes démocratiques, aux libertés civiles et individuelles, aux traditions constitutionnelles et proclament leur volonté de les défendre. Cet attachement aux valeurs communes se retrouve dans la Déclaration sur l'identité européenne adoptée par le Sommet de Copenhague le 14 décembre 1975. Les États se réfèrent à "un héritage commun" qu'ils se proposent de recenser et évoquent une "civilisation" qui leur est commune. Celle-ci se traduit par les principes de la démocratie, du règne de la loi, de la justice sociale - finalité du progrès économique - et du respect des droits de l'Homme¹⁰¹. Ces textes ont en commun de fonder l'identité européenne sur les mêmes traits (libertés individuelles et politiques, démocratie, respect du droit). Ces derniers sont représentatifs de la construction historique de l'Europe.

La relance de l'Europe politique à partir du traité de Maastricht alliée à son prochain élargissement renforcent l'obligation pour l'Union de préciser son projet politique. Malgré les difficultés rencontrées, les États doivent saisir l'occasion pour choisir les éléments fondateurs de la convivance européenne et constitutifs de l'identité de l'Union. Car l'unique perspective de la prospérité économique ne peut suffire à faire supporter par les Européens de l'Union comme par ceux qui aspirent à y entrer le poids et le coût des efforts à accomplir pour rendre possible l'arrivée de nouveaux États membres, même si cela constitue un enjeu majeur pour les citoyens de ces pays. Il faut qu'il y ait "nécessairement une vérité plus forte, plus profonde qui justifie et légitime leur intégration européenne. La clé de la réponse peut se trouver dans l'affirmation d'une identité européenne fortement ressentie". La définition identitaire "passe inévitablement par la constitution du sens politique de la vie en commun en Europe, qui permet à l'Europe de se définir selon une identité qui lui est propre"¹⁰². La détermination des éléments constitutifs de son patrimoine constitutionnel participe à cette définition.

101 *Ibidem.*

102 Bénédicte RENAUD, *article précité*, respectivement p. 296 et p. 299.

a/ L'identification du patrimoine constitutionnel de l'Union

Les sociétés, les peuples comme les individus ont besoin d'avoir une représentation d'eux-mêmes, une identité. Celle-ci se construit par le jeu des interactions sociales dans lesquelles l'individu et les groupes sont impliqués. Si, note Dominique Rousseau, le besoin d'identité est invariant, la forme dans laquelle un individu ou un groupe se pense, varie donc nécessairement avec le temps et les circonstances. L'Europe pour devenir le bien commun des gens ne peut pas être qu'une union économique et monétaire, une politique extérieure et une défense commune, même si celles-ci sont nécessaires. Elle doit "exprimer un «principe de vie», une représentation de l'ordre social désirable, un imaginaire, un miroir dans lequel chacun, de Lisbonne à Varsovie, de Londres à Bucarest, puisse se reconnaître". L'auteur propose de doter l'Europe d'une Constitution, mais pas au sens de technique qui distribue les compétences et règle les relations de pouvoirs entre les institutions. Il s'agirait d'un "texte qui expose les valeurs sur lesquelles les hommes décident, à un moment donné, de construire leur vie commune"¹⁰³. Il doit faire apparaître une vision commune de la société idéale¹⁰⁴. Pour cela, il se fonde sur le patrimoine constitutionnel européen, lequel, parce qu'il "fonctionne" comme une culture politique commune aux peuples européens, contribue à redéfinir leur identité¹⁰⁵.

Les critères de convergence sur lesquels il se fonde sont à rechercher dans les traditions constitutionnelles des États. En tant qu'héritiers de ce patrimoine, les États font jouer leur droit d'inventaire qui les autorise à ne faire fructifier que ce qu'ils choisissent. Dominique Rousseau distingue ainsi l'héritage offert de l'héritage choisi. Tout ce qui existe au niveau national ne peut fonder ce patrimoine car beaucoup d'éléments, s'ils sont communs aux États, sont pour d'autres des facteurs de distinction¹⁰⁶. En outre, ces éléments ne peuvent intégrer le patrimoine commun que s'ils sont considérés comme des acquis irrévocables. C'est pourquoi, choisir ces traits suppose, d'après Gérard Soulier, de se référer à l'Histoire. Inscrire une institution au patrimoine, c'est lui donner

¹⁰³ Dominique ROUSSEAU, *Pour une Constitution européenne*, Le Débat, janvier - février 2000, n° 108, p. 54.

¹⁰⁴ Dominique ROUSSEAU, *Pas d'Europe sans Constitution*, LM, 18 janvier 1997, p. 17. Pour Vlad Constantinesco, le concept de Constitution appliqué à l'Europe, bien que détaché de son support humain, permet de "comprendre qu'il y a transposition à une réalité de pouvoir qui se développe dans une autre sphère et selon d'autres logiques que celles de l'État, mais où l'emploi de la notion de constitution permet de rechercher la limitation et le contrôle du pouvoir, comme la protection des droits fondamentaux, à l'instar d'une évolution qui s'est déjà produite dans le cadre des États". Cette conception semble proche de celle de la Constitution sociale chère à Maurice Hauriou et fondée sur les droits individuels.

Vlad CONSTANTINESCO, *L'Union européenne : par le droit vers le politique ? (ad augusta per angusta)*, in Gérard DUPRAT, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, p. 185. Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1939, p. 611.

¹⁰⁵ Dominique ROUSSEAU, *La notion de patrimoine constitutionnel européen*, in *Le patrimoine constitutionnel européen, actes précités*, p. 27.

¹⁰⁶ Dominique ROUSSEAU, *La notion de patrimoine constitutionnel européen*, op. cit., p. 17.

un brevet d'historicité et même d'épaisseur, une valeur à la mesure du temps incorporé¹⁰⁷.

Cette démarche rejoint celle retenue par le père de la théorie du patriotisme constitutionnel, Jürgen Habermas. Cette théorie est élaborée après la Deuxième Guerre Mondiale dans le but de permettre la reconstruction politique et démocratique de la République Fédérale d'Allemagne. Le sentiment d'appartenance ne se définit pas par rapport à un passé et à des traditions, mais autour d'un certain nombre de valeurs juridiques et politiques posées comme principes d'organisation de la communauté politique. Ceux-ci ont trait aux conditions présidant à la vie en commun et à la communication entre des formes de vie différentes, coexistant à égalité de droit, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de cette communauté¹⁰⁸. Alain Renaut définit le patrimoine constitutionnel européen en "termes d'adhésion à des principes juridico-politiques partagés et reconnus"¹⁰⁹.

Dans le "bric-à-brac constitutionnel" tenant à la fois à un héritage institutionnel hétéroclite et à un héritage philosophique contrasté, les États choisissent les principes faisant converger leurs pratiques institutionnelles et leurs valeurs dans une même direction, celle de la démocratie constitutionnelle¹¹⁰. Ainsi que le prévoit Jürgen Habermas, c'est l'idée abstraite d'universalisation de la démocratie et des droits de l'homme qui constitue le matériau solide sur lequel vient se réfracter le rayonnement des traditions nationales¹¹¹. Ces principes constitutionnels fondamentaux, qui se sont formés au cours de l'histoire constitutionnelle européenne, peuvent être considérés comme formant le standard constitutionnel commun des États membres de l'Union¹¹². L'inscription dans les droits constitutionnels de chacun des États membres de principes partagés en matière de droits de l'homme et du citoyen permet de donner corps au patrimoine constitutionnel européen, et plus encore depuis la réaffirmation par les traités d'Amsterdam et de Nice que l'Union est fondée sur le respect des droits fondamentaux¹¹³. Les États ont en commun, outre une grande similitude dans la

¹⁰⁷ Gérard SOULIER, *article précité*, p. 44.

¹⁰⁸ Jürgen Habermas définit le patriotisme constitutionnel de la façon suivante : c'est la "disposition à s'identifier avec l'ordre politique et les principes de la Loi Fondamentale" (allemande). Jürgen HABERMAS, *Conscience historique et identité posttraditionnelle. L'orientation à l'Ouest de la R.F.A.*, in *Écrits politiques. Culture, droit, histoire*, Paris, Le Cerf, 1990, pp. 225-243 et notamment pp. 233 et 238.

¹⁰⁹ Alain RENAUT, *La nation entre identité et différence*, Philosophie politique, 1997, n° 8, p. 122.

¹¹⁰ Dominique ROUSSEAU, *La notion de patrimoine constitutionnel européen*, *op. cit.*, p. 22.

¹¹¹ Jürgen HABERMAS, *op. cit.*, p. 238.

¹¹² Jörg GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, ULB, 1997, p. 395.

¹¹³ L'article F § 1 du TUE, modifié par le traité d'Amsterdam et devenu l'article 6 al. 1, dispose que "l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres". Giorgio MAGANZA, *Réflexions sur le traité d'Amsterdam, contexte général et quelques aspects particuliers*, Annuaire français de droit international, 1997, p. 664.

formulation de ces droits, l'observance de l'État de droit, c'est-à-dire le principe de la garantie du respect de ces droits par le juge constitutionnel et le principe de la primauté de la constitution¹¹⁴. Pour Stéphane Pierré-Caps, la création d'un patrimoine européen fondé sur la protection des droits fondamentaux n'améliore en rien le niveau de celle-ci. Tout au contraire ! A l'instar de Simone Goyard-Fabre, il considère que "la prolifération des droits provoque leur dévalorisation de sorte que si tout est droit, plus rien n'est droit". De fait, "cette pléthorisation des droits de l'homme [...] engendre une déréliction tragique : déréliction juridique puisque le concept de droit se dissout dans un mouvement incontrôlé de revendication sans fin"¹¹⁵. Ce constat, note-t-il, se nourrit de l'internationalisation des droits fondamentaux, elle-même au principe du patrimoine constitutionnel européen. Il en résulte un délitement de celui-ci¹¹⁶. Autrement dit, il trouve dans sa source la cause de sa dilution.

Le respect des droits de l'homme socialement organisé a pour corollaire les principes démocratiques, défendus par le Conseil de l'Europe notamment. Présent dans tous les États européens, qu'ils soient unitaires ou fédéraux, et applicable à tous les échelons (locaux, régionaux, nationaux), le principe d'élections libres et pluralistes contribue au dépassement de l'opposition existant au niveau de la structure juridique des États. Il favorise également la convergence du fonctionnement pratique des systèmes politiques européens, ces derniers étant régis par le principe de la séparation des pouvoirs. Celui-ci ne s'entend plus au sens de séparation des trois pouvoirs mais d'alternance démocratique. Dominique Rousseau fait de cette alternance entre le pouvoir majoritaire qui gouverne et le pouvoir d'opposition qui contrôle, l'élément fondamental du patrimoine constitutionnel européen à cause de son impact sur l'identité de l'Europe. Pour jouer, l'alternance suppose que le jeu politique reste ouvert et, par conséquent, que le respect des droits et libertés des individus et des groupes soit effectivement et continûment garanti¹¹⁷.

Jean-Pierre Chevènement reproche à la conception de Jürgen Habermas et à son application dans le cadre européen son caractère abstrait. Il la juge superficielle parce qu'elle néglige le patrimoine de souvenirs communs et le vouloir-vivre collectif. Qu'il s'agisse de définir le cadre national ou le cadre européen, il ne faut pas, selon l'auteur, opposer de manière trop schématique l'idée d'une communauté de citoyens un peu

¹¹⁴ Ces traits sont caractéristiques des régimes occidentaux d'après Jean-Louis Quermonne. Jean-Louis QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, Le Seuil, Points, 1994, 3^e éd., pp. 18-19. Constat tiré également par Gérard SOULIER, *article précité*, p. 42.

¹¹⁵ Simone GOYARD-FABRE, *Principes philosophiques du droit politique moderne*, Paris, P.U.F., 1997, p. 274.

¹¹⁶ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Constitution démotique ou les mutations de la Constitution au seuil du XXI^e siècle*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 411.

¹¹⁷ Dominique ROUSSEAU, *Pour une Constitution européenne*, *op. cit.*, p. 61.

désincarnée et l'idée d'une communauté historique. Le sentiment d'appartenance se fonde sur ce legs puissant de souvenirs mais aussi sur la capacité à penser l'avenir ensemble sous les auspices de valeurs universelles¹¹⁸. Le patrimoine constitutionnel européen ne peut pas se définir exclusivement à partir de principes juridiques. Il doit exprimer un principe de vie commune, susciter une adhésion, un sentiment d'identification de chaque Européen à cette communauté. Il peut constituer le fondement du projet politique dont l'Union a besoin à condition que l'Europe repose "sur l'idée d'une forme de pacte d'association supranational, pacifique, volontaire et axé sur les valeurs démocratiques" et "mobilisatrices"¹¹⁹. Ces valeurs sont à la fois des éléments du processus supranational et des objectifs à atteindre. Ces derniers constituent les idéaux, les éléments d'une vision de l'Europe à venir. Ils sont essentiels pour mobiliser l'opinion publique en faveur du processus d'intégration. Comme le remarque Gérard Duprat, "le caractère émergent de l'opinion publique européenne est le reflet de l'émergence de la forme politique qui lui correspond". Il est néanmoins regrettable que l'opinion publique européenne ne se manifeste pleinement qu'à l'occasion de crises du système politique et qu'elle fonctionne alors *prima facie* contre lui. Mais c'est aussi à l'occasion de ces crises que l'Europe se construit dans les actes et les opinions. Elle ne trouve souvent d'issue à sa remise en cause que dans l'utilisation du discours commun sur la démocratie comme ressource commune. Celui-ci devient alors un patrimoine politique, mis à l'épreuve des moments décisifs et susceptible de sortir renforcé de toute crise résolue¹²⁰.

Les idéaux à l'origine de la construction européenne ont perdu une partie de leur force impulsive. L'idée européenne ne peut, selon Mario Telò, exprimer une force propulsive que par le biais d'un projet nouveau, comme le développement de la "démocratie supranationale"¹²¹. Celui-ci trouve son origine, d'après l'auteur, dans la conscience des limites de la démocratie à l'échelle purement nationale, et dans la conviction qu'il n'y aura jamais de paix et de stabilité sans la démocratisation du continent. Cette forme de démocratie repose sur des valeurs présentes dans les constitutions nationales et suppose pour se réaliser d'être prise en compte dans l'ordre juridique supranational. Elle implique la "création d'une communauté politique électorale basée sur une culture démocratique commune et sur des principes juridiques communs"¹²².

¹¹⁸ Face-à-face entre Jean-Pierre CHEVÈNEMENT et Joschka FISCHER, LM, 21 juin 2000, p. 16.

¹¹⁹ Mario TELÒ, *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 15 et 20.

¹²⁰ Gérard DUPRAT, *Démocratie et société démocratique dans la construction politique de l'Europe*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne ...*, op. cit., p. 266.

¹²¹ Il définit la démocratie supranationale de façon à préparer l'élargissement de l'Union à l'Europe centrale et orientale. C'est "une forme particulière de démocratie internationale, caractérisée par des limitations volontaires, multiples et institutionnalisées de la souveraineté nationale par les États qui sont entrés en coopération, afin de mieux poursuivre les intérêts et les valeurs communs". Mario TELÒ, op. cit., p. 3.

¹²² Mario TELÒ, op. cit., p. 20.

b/ La portée universelle du patrimoine constitutionnel européen

Le patrimoine commun européen ne se relie pas à une appartenance nationale. Il ne se construit sur aucune forme d'allégeance autre que celle d'une adhésion librement consentie parce que fondée sur le partage de valeurs et le sentiment d'appartenance à une communauté de destin. Dans un espace européen fait de sociétés aux histoires politiques, culturelles, linguistiques et religieuses différentes, ce qui rassemble ne peut être que des principes qui sont à la fois partagés et respectueux des diversités. Ce partage de valeurs, qui devrait être exprimé selon le souhait de certains dans un texte constitutionnel au niveau européen, permettrait de construire une "culture constitutionnelle commune qui favorise la socialisation des citoyens, leur apprend à vivre ensemble leurs histoires particulières et leur donne une identité nouvelle"¹²³. Ce patrimoine n'a ni pour objet, ni pour effet, selon Dominique Rousseau, de détruire l'attachement des individus à leurs communautés nationales ou locales, dans la mesure où il réfléchit et renvoie aux États ces valeurs¹²⁴.

Le patrimoine constitutionnel européen ouvre la voie d'une reconstruction identitaire des peuples européens conforme à l'effacement contemporain des frontières. Bien que limité à l'espace européen, il n'a pas pour ressort principal une territorialité précise. Le territoire n'est pas marqueur d'identité. C'est "l'identification au patrimoine qui construit l'espace européen puisque ses frontières se déplacent précisément au gré des allégeances que les peuples portent, refusent ou retirent à ce patrimoine"¹²⁵.

Fort de ces particularismes, le patrimoine européen construit une identité universalisable. Un tel patrimoine se relie à des principes juridiques universalistes uniques à partir de perspectives différentes imprégnées par les histoires nationales¹²⁶. Il se présente comme un "concept de l'entre-deux", un principe qui s'inscrit entre les

¹²³ Dominique ROUSSEAU, *Pas d'Europe sans Constitution, article précité*, p. 17. Point de vue partagé par Henri OBERDORFF, *La France : État-membre de l'Union européenne*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne ...*, op. cit., pp. 82-92.

¹²⁴ D'ailleurs, pour Jean-Denis Mouton, "le sentiment de patriotisme constitutionnel qui constituerait le ciment de cet espace public n'a pas grand chose à voir avec le sentiment national". Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXI^{ème} siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 170. Pour une analyse critique de la capacité reconnue au patriotisme constitutionnel européen de produire une identité collective, consulter l'article de Dominique SCHNAPPER, *L'Europe, marché ou volonté politique ?*, Commentaire, 1993, n° 60, p. 832.

En revanche, nous ne partageons pas l'opinion de Dominique Rousseau selon laquelle l'État-nation est condamné à disparaître et à être remplacé par un État fédéral européen. L'ambiguïté du terme Constitution quant à l'avenir étatique de la construction européenne qu'il sous-entend, nous font préférer l'usage du terme Charte ou Pacte, plus neutre sur cette question selon nous (*infra*, chapitre 2 titre 2 partie 2).

Dominique ROUSSEAU, *Pas d'Europe sans Constitution, article précité*, p. 17. Voir aussi, du même auteur *La notion de patrimoine constitutionnel européen*, in *Le patrimoine constitutionnel européen, actes précités*, p. 31. Pour une *Constitution européenne*, op. cit., pp. 54-55.

¹²⁵ Dominique ROUSSEAU, *La notion de patrimoine constitutionnel européen*, op. cit., p. 31.

¹²⁶ Jürgen HABERMAS, *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe*, in Jacques LENOBLE, Nicole DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éditions Esprit, 1992, p. 38.

particularismes concrets et l'universel abstrait. La problématique actuelle de la délimitation de l'élargissement de l'Union en constitue l'illustration. Seuls les États qui partagent avec l'Union les valeurs jugées essentielles à l'existence de celle-ci sont susceptibles de la rejoindre. Or, depuis la chute du Mur, les Pays d'Europe Centrale et Orientale développent avec l'Union une approche commune en matière de protection des droits fondamentaux et d'élections libres.

La portée universelle du patrimoine européen présente l'avantage de faire de l'Union une organisation ouverte, au sein de laquelle l'arrivée de nouveaux membres n'est susceptible de diluer ni son espace public de valeurs, ni son projet politique. L'intégration des PECO devient une sorte de prolongement naturel de l'entreprise européenne. Se trouvent ainsi confirmés l'opportunité pour l'Union de trouver dans son élargissement les conditions de son approfondissement, ainsi que le bien-fondé d'associer les États candidats à la définition du projet politique européen. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer les difficultés posées par l'arrivée de ces États. Comme le souligne Gérard Soulier, l'Europe est divisée en deux depuis des siècles au niveau administratif, religieux, politique, économique, militaire et stratégique. L'heure de la réconciliation est sans doute venue, mais elle ne peut prendre que du temps¹²⁷.

Inversement, l'universalité de son patrimoine empêche de dégager la spécificité de l'identité européenne par rapport aux autres organisations européennes et particulièrement à l'égard du Conseil de l'Europe, garant du respect du principe démocratique par ses membres. Faire entrer dans le patrimoine, à l'instar d'Antonio La Pergola, les caractéristiques supranationales du droit communautaire originaire et dérivé, tenant aux principes d'effet direct et de primauté¹²⁸, ne suffit pas à prouver la spécificité de l'Union. D'abord, parce qu'ils ne concernent que le premier pilier de celle-ci, même si les deux autres piliers progressent sur la voie de l'intégration. Ensuite, parce que ce ne sont que des principes juridiques. Cela étant, c'est grâce à leur articulation et à la logique qu'ils engendrent qu'est rendue possible la formation d'un espace de solidarité sociale au sein de l'Union. Les valeurs du patrimoine sont choisies en raison de l'homogénéité des conceptions des États. Elles deviennent des "principes directeurs pour la participation active des États-nations à l'intégration européenne". Le patrimoine assure l'homogénéité dont a besoin l'intégration supranationale en tant que processus¹²⁹. La Communauté est organisée de manière conforme, même si ce n'est encore que tendancielle et de façon limitée, au patrimoine commun à ses parties constituantes. Elle se situe, souligne l'auteur, à un niveau d'intégration le plus poussé

¹²⁷ Gérard SOULIER, *Patrimoine constitutionnel européen et histoire de l'Europe*, in *Le patrimoine constitutionnel européen*, op. cit., p. 57.

¹²⁸ Antonio LA PERGOLA, *Le patrimoine constitutionnel européen*, in *Le patrimoine constitutionnel européen*, op. cit., p. 7.

¹²⁹ Antonio LA PERGOLA, *article précité*, p. 11.

car ses décisions sont revêtues d'une légitimité démocratique. C'est dans le domaine des garanties judiciaires que le patrimoine est invoqué comme catalyseur puissant de l'intégration. C'est la prééminence du droit plus que tout autre facteur d'homogénéité qui devient le principe moteur de l'intégration. En inscrivant dans les traités la protection des droits de l'homme comme objectif fondamental de l'Union, le patrimoine "est passé au service de la personne humaine. Le droit à la liberté, dont sont issus tous les autres droits, est désormais garanti en Europe et par l'Europe en tant que source unique de nos valeurs constitutionnelles communes"¹³⁰.

Il est d'autant plus impératif pour l'Union de se distinguer du Conseil de l'Europe que la qualité de membre de celui-ci constitue le préalable obligatoire à l'examen d'entrée dans l'Union. Malgré la dimension universaliste du patrimoine commun européen, tous les États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas vocation à intégrer l'Union. C'est en affirmant sa spécificité par rapport à cet aréopage d'États et en définissant son identité que l'Union peut délimiter son élargissement.

Le patrimoine constitutionnel européen participe à la définition de l'identité européenne, mais il ne suffit pas à lui seul à cause des principes universels sur lesquels il repose. Les débats relatifs à la protection des droits de l'homme au niveau spécifiquement communautaire et à la nécessité pour l'Union de se doter d'un texte qui lui est propre dans ce domaine lui donnent l'occasion d'affirmer son identité.

B/ L'affirmation de l'identité supranationale de l'Union par la protection de ses valeurs fondamentales¹³¹

Le patrimoine constitutionnel européen, à défaut de définir le projet politique de l'Union, constitue un fondement important du processus d'intégration. La consécration des valeurs communes à l'Union et à ses États membres peut devenir, pour les citoyens européens, un facteur d'identification avec la construction européenne¹³². La question de la protection des droits fondamentaux ne se limite pas à une problématique de droits de l'homme. Elle est très représentative de l'évolution des Communautés. Les débats relatifs à la Charte européenne des droits fondamentaux conduisent à s'interroger sur la nature juridique de l'Union et sur le contenu de son projet politique.

¹³⁰ Antonio LA PERGOLA, *article précité*, p.14.

¹³¹ Les systèmes de protection des droits fondamentaux de la CEDH et de l'Union (c'est-à-dire de la Charte européenne des droits fondamentaux dans l'hypothèse où elle serait insérée dans le TCE) sont étudiés dans le chapitre 1 titre 2 partie 2 du point de vue de la place qu'ils accordent à l'individu en tant que sujet de ces ordres juridiques.

¹³² Jörg GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, ULB, 1997, p. 395.

a/ La carence originaire d'une identité européenne dans le domaine de la protection des droits fondamentaux

Pas plus que les précédents, le traité d'Amsterdam ne contient de liste des droits fondamentaux défendus par l'Union. L'action de la Communauté dans ce domaine résulte d'une création jurisprudentielle¹³³. Après un refus initial¹³⁴, la Cour de Justice affirme, depuis l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* du 17 décembre 1970 et selon une jurisprudence constante, que "les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit, dont la Cour assure le respect". La sauvegarde de ces droits "doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté"¹³⁵. Cette extension jurisprudentielle semble inévitable dans la mesure où il est difficilement concevable que les transferts de compétences nationales vers les instances communautaires ne s'accompagnent pas d'une protection des droits fondamentaux équivalente à celle garantie par les États membres. La Cour est contrainte de se référer à des sources extérieures pour pallier les lacunes des traités et donner un fondement matériel à sa compétence. Selon la technique du renvoi, elle s'adosse principalement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), signée à Rome le 4 novembre 1950, à laquelle elle reconnaît une "importance particulière"¹³⁶ ainsi qu'aux traditions constitutionnelles des États membres¹³⁷. Elle renvoie également à d'autres instruments internationaux ainsi qu'à des textes spécifiques à l'Europe comme la Charte sociale européenne ou la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, etc. Néanmoins, il n'existe aucun lien juridique entre la Communauté et les divers instruments de protection des droits fondamentaux. Il ne s'agit que d'un "engagement moral"¹³⁸. Autrement dit, le juge occupe une place primordiale dans le mécanisme communautaire de protection des droits fondamentaux car c'est de lui seul que dépend l'ensemble du dispositif de garantie. Ce n'est qu'au cas par cas qu'il choisit les droits auxquels il va conférer la qualité de principe général du droit communautaire. Certains regrettent le caractère *a posteriori* de cette protection. Le citoyen ne sait pas par avance à quels droits il peut prétendre et respecter. Il convient, comme le souligne Florence Chaltiel, de nuancer cette critique dans la mesure où la Cour élabore une jurisprudence progressivement constitutive d'une véritable charte jurisprudentielle des droits de

¹³³ Pour une synthèse de l'évolution de la compétence de la Communauté dans le domaine des droits fondamentaux, consulter Guillaume DRAGO, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : présentation générale, enjeux et perspectives*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 5-7.

¹³⁴ CJCE, *STAUDER*, 12 décembre 1969, aff. 29/69, Rec. 1969, p. 419.

¹³⁵ CJCE, *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 décembre 1970, aff. 11/70, Rec. 1970, p. 1135.

¹³⁶ CJCE, *Hoechst*, 2 septembre 1989, aff. 46/87, Rec. 1989, p. 2859.

¹³⁷ CJCE, *Nold*, 14 mai 1974, aff. 4/73, Rec. 1974, p. 491.

¹³⁸ Florence CHALTIEL, *L'Union européenne doit-elle adhérer à la CEDH ?*, RMCUE, janvier 1997, p. 37.

l'homme et dans laquelle ces derniers apparaissent tous comme virtuellement garantis¹³⁹.

Le traité de Maastricht ne fait que confirmer la jurisprudence de la Cour en consacrant dans son article F-1 paragraphe 2¹⁴⁰ la double référence à la Convention européenne des droits de l'homme et aux traditions constitutionnelles communes. A la différence de leurs prédécesseurs, les rédacteurs du traité d'Amsterdam accordent une place de choix à la protection des droits de l'homme. Mais les apports du traité sont d'importance inégale. L'approche juridique initiale montre aujourd'hui ses limites. Celles-ci résultent du droit originaire écrit que le juge a pour mission d'interpréter et d'appliquer. A aucun moment, n'est posé le principe d'une compétence européenne générale en matière de droits de l'homme¹⁴¹.

Si la Cour peut contrôler la conformité de toutes les normes adoptées dans le cadre du volet communautaire (y compris en matière de libre circulation des personnes, d'asile et d'immigration), celles prises au titre du deuxième pilier de l'Union échappent à sa compétence. Le traité d'Amsterdam élargit son champ d'action à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, au terme d'une procédure tellement complexe que personne ne sait, d'après Jacqueline Dutheil de la Rochère, ce que peut réellement faire la Cour dans le troisième pilier¹⁴². La dispersion des dispositions relatives à la protection des droits de l'homme dans le traité, son préambule et les documents annexes ne confère pas d'emblée aux innovations du traité d'Amsterdam une lisibilité parfaite. Ce manque de clarté est accentué par le maintien dans le traité du renvoi à des textes de référence qui n'ont pas la même valeur juridique. Les exceptions, notamment celles en matière sociale introduites par l'article 137-6 TCE à cause de l'absence d'accord des Gouvernements sur le sujet, entretiennent une réelle confusion sur le contenu exact des droits garantis et laissent peser l'incertitude quant à la compétence de la Cour pour connaître de ces droits dans l'hypothèse où ils seraient mis en cause par des mesures prises dans le cadre du troisième pilier, voire du deuxième¹⁴³. Ces limites révèlent, selon Jean-François Flauss, que la protection des

¹³⁹ Florence CHALTIEL, *article précité*, p. 38.

¹⁴⁰ Article F-1 paragraphe 2 TUE : "L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire".

¹⁴¹ Rostane MEHDI, *La justice communautaire entre espoirs fondés et promesses déçues*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La documentation Française, 1999, p. 22.

¹⁴² Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La convention sur la charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne*, RMCUE, avril 2000, n° 437, p. 224. Elle en conclut que "l'Union européenne est au coeur d'un faisceau d'intérêts et de légitimité devenus si complexes que leur encadrement par des textes écrits ne semble pouvoir se traduire que dans des formulations de plus en plus compliquées".

Pour davantage de précisions sur la compétence de la Cour à l'issue du traité d'Amsterdam, consulter Jean-Claude PIRIS, *L'Union a-t-elle une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, RTDE, 1999-4, n° 35, p. 608. Sean VAN RAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, Actualités du Droit, 1998, n° 1, p. 21.

¹⁴³ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La convention sur la charte ... op. cit.*, p. 224.

droits de l'homme n'est prise en compte au niveau de l'Union que selon une "démarche attrape-tout"¹⁴⁴.

Enfin, il est urgent de régler la question de l'articulation des compétences entre la Cour européenne des droits de l'homme, "interprète autorisé" de la convention du même nom et la CJCE, "interprète auto-proclamé"¹⁴⁵ de celle-ci, à cause des risques d'interférences organiques et de divergences dans l'interprétation du droit. Cette question, note Jacqueline Dutheil de la Rochère, est devenue très politique. Le système européen qui dispose de larges compétences de gestion et de décision susceptibles d'affecter les droits des particuliers, voit s'accroître les risques d'être contrôlé de l'extérieur par les organes de la Convention européenne des droits de l'Homme et ce, sans disposer des moyens de se défendre puisque la Communauté n'est pas partie à la CEDH¹⁴⁶.

Ce risque n'est pas théorique ainsi que le prouve l'arrêt de la Cour européenne en date du 18 février 1999 dans lequel elle contrôle la compatibilité du droit communautaire originaire avec les dispositions de la Convention¹⁴⁷. Elle en fait même un principe général. En vertu de l'article 1er de la Convention, la Cour se déclare désormais compétente pour apprécier la validité, au regard de la CEDH, de l'intégralité du droit originaire des Communautés, des traités de Rome aux traités d'Amsterdam et de Nice¹⁴⁸. Cette jurisprudence vise, selon la Cour, à combler un vide juridique résultant de l'absence de compétence de la CJCE pour contrôler la conformité des traités instituant les Communautés et l'Union européennes avec les droits fondamentaux. Le contrôle de légalité de l'article 230 TCE et le renvoi préjudiciel prévu à l'article 234 TCE ne permettent à la CJCE de ne porter son contrôle que sur le droit communautaire dérivé.

Cette jurisprudence franchit une étape supplémentaire dans la mise sous tutelle de la Communauté par la CEDH. Elle fait suite aux décisions de la Commission européenne des droits de l'homme par lesquelles celle-ci étend son contrôle à la conventionnalité

¹⁴⁴ Jean-François FLAUSS, *Les droits de l'homme dans l'Union européenne*, LPA, 26 juillet 1999, n° 147, p. 10.

¹⁴⁵ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La convention sur la charte ...*, *op. cit.*, p. 225.

¹⁴⁶ Ce risque est également dénoncé par Jean-Claude PIRIS, *L'Union a-t-elle une Constitution ? ...*, *op. cit.*, p. 607.

¹⁴⁷ COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, 18 février 1999, *Matthews et Kennedy contre Royaume-Uni*, aff. 24833/94.

La Cour condamne le Royaume-Uni pour manquement aux exigences de l'article 3 du protocole n° 1 de la Convention en ne permettant pas aux citoyens de l'Union ressortissants de Gibraltar, territoire dépendant du Royaume-Uni, de participer à l'élection du Parlement européen. Pour un exposé et une analyse du raisonnement développé par la Cour, voir Caroline LONDON et Michael LLAMAS, *Les élections du Parlement européen sous les feux de la CEDH*, LPA, 28 mai 1999, n° 106, pp. 16-18. Gérard COHEN-JONATHAN et Jean-François FLAUSS, *A propos de l'arrêt Matthews contre Royaume-Uni*, RTDE, octobre - décembre 1999, n° 35, pp. 637-657. Désormais, la responsabilité internationale des États au titre de la CEDH ne peut plus être éludée du fait de leur appartenance à l'Union européenne.

¹⁴⁸ Caroline LONDON et Michael LLAMAS, *article précité*, p. 17.

des mesures nationales d'exécution du droit communautaire, originaire et dérivé¹⁴⁹. La première décision prise en ce sens par la Commission date de 1989. Elle déclare une requête dirigée contre les Communautés et subsidiairement contre la collectivité de leurs États membres ainsi que contre ceux-ci pris individuellement "irrecevable au motif que faute d'avoir saisi la CJCE, la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes"¹⁵⁰. Comme le remarque Florence Chaltiel, cette décision pose un problème de cohérence : ou la mesure attaquée aurait pu l'être devant la CJCE, auquel cas, elle ne peut faire l'objet d'un contrôle devant la CEDH, ou elle ne relève pas du droit communautaire et dans cette hypothèse, la Commission n'a pas à s'interroger sur l'absence de saisine de la CJCE. La Commission confirme pourtant son approche dans deux décisions, en 1990¹⁵¹ et 1993, mais de manière toute aussi confuse. Dans sa décision de 1993, la Commission saisie de mesures luxembourgeoises d'application du droit communautaire ne s'estime pas compétente *ratione materiae* et conclut à l'absence de violation du protocole additionnel n° 1 sur le droit de propriété. Dans le cas contraire, elle aurait sans doute condamné le Luxembourg alors même qu'il se conformait aux dispositions communautaires¹⁵².

Cela étant, il convient de nuancer l'approche tentaculaire de leur compétence par les organes de la CEDH. La Communauté n'étant pas partie contractante à celle-ci, la juridiction européenne n'est pas habilitée à connaître les actes de droit dérivé adopté par les institutions communautaires¹⁵³. L'arrêt du 18 février 1999 confirme cette limite. En outre, la Communauté tire elle aussi avantage de la CEDH. En reprenant à son compte les valeurs essentielles de la société démocratique chères au Conseil de l'Europe et à la CEDH, le traité d'Amsterdam légitime par avance l'instauration d'un "ordre public" communautaire des droits de l'homme, susceptible le cas échéant, d'entrer en concurrence avec celui défini par la jurisprudence de la Cour européenne. Certains auteurs voient dans la formulation de l'article 6 TUE "une communautarisation rampante de la CEDH" sous la forme d'une incorporation indirecte en substance de la Convention dans le droit communautaire. Cette opinion est défendue par Frédéric Sudre. Elle est de plus en plus fréquemment partagée par les

149 Gérard COHEN-JONATHAN, *Intervention orale*, in Roland DRAGO (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, p. 73. Du même auteur, voir également *Le protocole n° 11 et la réforme du mécanisme international de contrôle de la CEDH*, Chronique, Éd. Techniques, Europe, novembre 1994, p. 1 et son étude publiée au Juris-classeur Europe, Fasc. 6500, n° 91 et s.

150 COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, 19 janvier 1989, *Dufay contre CE et leurs États membres*, n° 13539/88.

151 COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, 9 février 1990, *Conseil des ministres et Commission contre R.F.A.*, n° 13258/97.

152 COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, 18 juillet 1993, *Procola contre Luxembourg*, n° 14570/94.

153 La Commission européenne des droits de l'homme le rappelle expressément : Requête n° 8030/77, *CFDT contre CE et leurs États membres* - n° 13258/87, *Melchers et autres contre R.F.A.* - n° 13539/88, *Dufay contre CE et leurs États membres*.

avocats généraux et la Cour elle-même, celle-ci n'hésitant plus depuis son avis 2/94 à se référer explicitement à la CEDH¹⁵⁴. L'interconnexion est à son stade suprême lorsque la CJCE applique et intègre les droits garantis par la CEDH dans les mécanismes du droit communautaire. Cette absorption matérielle est néanmoins à relativiser car la CJCE n'a pas de compétence liée à son égard. L'appel à la CEDH n'est que sélectif.

Comme le soulignent Constance Grewe et Hélène Ruiz-Fabri, "ces interconnexions ne se produisent pas que dans l'harmonie et elles ne débouchent pas que sur des convergences. Les divergences et risques de conflits sont réels. Les risques augmentent mécaniquement par l'application croissante du droit européen"¹⁵⁵.

Certains auteurs voient dans l'adhésion de l'Union à la CEDH le moyen de diminuer ces risques de différends et l'instrument juridique pour l'Union d'échapper à la tutelle de la Convention et de ses organes.

b/ L'émergence d'une identité européenne par l'instauration progressive d'un ordre public communautaire des droits fondamentaux et le rejet d'une adhésion à la CEDH

Une partie de la doctrine envisage de combler les lacunes du système communautaire dans ce domaine en faisant adhérer la Communauté à la CEDH longtemps considérée comme l'instance principale de promotion des droits fondamentaux en Europe. La relance de l'union politique par le traité de Maastricht et son impact sur les droits des individus (tant par l'élargissement des compétences communautaires que par la création de la coopération en matière d'affaires intérieures et de justice) réactualise cette question.

L'avis 2/94 rendu par la Cour le 28 mars 1996¹⁵⁶ met un terme à ce débat suscité par une proposition émise en 1970 par la Commission¹⁵⁷. Renouvelée en 1990¹⁵⁸, précisée en 1993¹⁵⁹ par le document de travail publié par la Commission, cette proposition

¹⁵⁴ Jean-François FLAUSS, *Les droits de l'homme ...*, op. cit., pp. 10-11. Frédéric SUDRE, *La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam : vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme*, JCP, 1998, I, 100, n° 15.

¹⁵⁵ Constance GREWE et Hélène RUIZ-FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, P.U.F., 1995, p. 123.

¹⁵⁶ CJCE, *L'avis 2/94 du 28 mars 1996 sur l'adhésion à la CEDH*, RTDE, juillet - septembre 1996, n° 32, pp. 625-628.

¹⁵⁷ COMMISSION, *Mémorandum concernant l'adhésion des Communautés à la CEDH*, Bulletin des CE, supplément 2/79.

¹⁵⁸ COMMISSION, *Communication du 19 novembre 1990 concernant l'adhésion de la CE à la CEDH ainsi qu'à certains de ses protocoles*, SEC (90), 2087 final.

¹⁵⁹ COMMISSION, *Document de travail explicatif du 26 octobre 1993, L'adhésion de la CE à la CEDH et l'ordre juridique communautaire*.

conduit le Conseil des ministres, très partagé sur l'opportunité d'une telle démarche, à utiliser pour la première fois - le 26 avril 1994 - la procédure de l'article 228-6 TCE¹⁶⁰. Celui-ci autorise le Conseil à saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif dans le cadre de la conclusion d'accords internationaux entre la Communauté et des États ou une organisation internationale. Les observations présentées par les Gouvernements des États membres, le Parlement européen, la Commission et le Conseil révèlent l'existence d'un désaccord sur le principe même de l'adhésion. Elles témoignent aussi de la variété des fondements juridiques qui sont envisagés pour la rendre possible¹⁶¹.

Après avoir examiné la recevabilité de la demande (certains États comme le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande, la Finlande et la Suède considèrent que la demande d'avis est prématurée faute de proposition spécifique d'adhésion et d'accord "envisagé" au sens de l'article 228-6 TCE et d'accord au sein du Conseil¹⁶²), la Cour conclut "qu'en l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'a pas compétence pour adhérer à la CEDH". Cette possibilité est subordonnée à une révision du traité. La Cour prend expressément appui sur le principe d'attribution des compétences (article 5 alinéa 1 TCE) pour écarter l'article 308 comme base juridique de l'adhésion de la Communauté. En déclarant irrecevable la demande d'avis sur la question de la compatibilité de l'accord avec le traité, faute de précisions fournies sur les solutions envisagées en ce qui concerne l'aménagement concret de la soumission de la Communauté à une juridiction internationale, la Cour donne le sentiment à certains qu'elle ménage sa liberté d'action pour le cas où un nouveau projet d'adhésion serait élaboré et dont elle serait saisie¹⁶³. Pour d'autres, sa motivation est si ambiguë qu'elle confirme l'impression selon laquelle la Cour esquivait la question de fond qui est d'apprécier le réel intérêt pour la Communauté d'adhérer à la CEDH¹⁶⁴.

En réalité, la Cour n'esquive pas la question alors que sa conclusion sur la compétence communautaire lui donnait les moyens de le faire. Il lui suffisait de constater que l'absence de base juridique permettant l'adhésion rendait superflues, en l'état, les interrogations sur la compatibilité du système institutionnel de la CEDH avec la

¹⁶⁰ Dans une résolution du 18 janvier 1994, le Parlement européen se prononce pour l'adhésion. JOCE, n° C-44 du 14 février 1994.

¹⁶¹ Vlad CONSTANTINESCO, *Chronique de jurisprudence du TPI et de la CJCE*, Journal du droit international, 1997, tome 124, p. 517.

¹⁶² Roger ERRERA, *La fin d'un songe : l'avis de la CJCE sur l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH*, Gazette du Palais, Doctrine, 3 décembre 1996, p. 1467. Cette demande d'avis s'apparente, selon Jean-François FLAUSS, à une consultation juridique abstraite pour ces États. Jean-François FLAUSS, *La protection des droits de l'homme dans le cadre de la Communauté européenne*, LPA, 30 juillet 1997, n° 91, p. 4.

¹⁶³ Jean-François FLAUSS, *La protection des droits de l'homme ...*, op. cit., p. 4. Opinion partagée par Patrick WACHSMANN, *L'avis 2/94 de la CJCE relatif à l'adhésion à la CEDH*, RTDE, juillet - septembre 1996, n° 32, p. 467.

¹⁶⁴ Patrick WACHSMANN, *article précité*, p. 472. Olivier de SCHUTTER et Yves LEJEUNE, *L'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH*, Cahiers de droit européen, 1996, p. 571.

Communauté. Elle camoufle sa prise de position derrière une analyse exclusivement juridique de la base de compétence de la Communauté.

Elle commence par rappeler que l'article 308 ne peut être légalement utilisé que si une action de la Communauté "apparaît nécessaire" pour réaliser l'un des "objets" de celle-ci. Cet article ne peut servir à méconnaître indirectement le respect par la Communauté de ses propres compétences d'attribution (§ 30). Vlad Constantinesco considère que la Cour fait une interprétation correcte de la fonction et des limites de l'article 308. Si le respect des droits fondamentaux constitue bien une limite au pouvoir normatif des institutions et donc un élément important de la légalité communautaire, ces droits fondamentaux ne forment pas pour autant une matière dans laquelle les institutions ont le pouvoir d'édicter des normes. Il ne faut pas confondre l'objet de la compétence communautaire telle qu'elle résulte des termes du traité et la mesure des pouvoirs conférés aux institutions. Ce n'est pas parce que la Communauté doit respecter les droits de l'homme qu'en découle une compétence communautaire : une obligation n'est pas une compétence ou un pouvoir¹⁶⁵. La Cour note que l'adhésion à la CEDH "entraînerait un changement substantiel du régime communautaire actuel de la protection des droits de l'homme, en tant qu'elle comporterait l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel international distinct, ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de la Convention dans l'ordre juridique communautaire" (§ 34). Du fait de ses implications institutionnelles, elle en conclut que cette adhésion "revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc par sa nature les limites de l'article 308". Jean-François Flauss considère que, en statuant de la sorte, la Cour opte pour une lecture purement fonctionnelle de celui-ci. Ne pouvant en aucun cas fonder une révision "constitutionnelle" déguisée, l'article 308 est marginalisé¹⁶⁶.

La Cour répond à la question de fond en se plaçant du point de vue des conséquences d'une éventuelle adhésion sur l'ordre institutionnel et juridique communautaire. Elle quitte le domaine de la compétence pour entrer dans celui de la compatibilité, contrairement à l'affirmation du paragraphe 22 dans lequel elle déclare ne pas être "en mesure de rendre un avis sur la compatibilité de l'adhésion à la Convention avec les règles du traité". C'est à cause de la profondeur de l'altération que l'adhésion ferait subir à la Communauté que la Cour conclut à l'incompétence de celle-ci. C'est donc l'incompatibilité des principes fondateurs de l'ordre juridique communautaire avec

¹⁶⁵ Vlad CONSTANTINESCO, *Chronique précitée*, pp. 520-521.

¹⁶⁶ Cette opinion est partagée par Patrick Wachsmann selon lequel la Cour se place sur le terrain de la finalité de l'article 308. Celui-ci n'est qu'une disposition de secours en cas d'insuffisance ponctuelle des pouvoirs dévolus par le traité aux institutions communautaires. Il ne peut être utilisé pour faire l'économie de la révision du traité. Patrick WACHSMANN, *article précité*, p. 475. Jean-François FLAUSS, *La protection des droits de l'homme ...*, *op. cit.*, p. 7.

ceux de la CEDH qui fonde le rejet par la Cour de l'adhésion. L'argument juridique tenant aux limites de l'article 308 n'est qu'un artifice.

Cette position est très critiquée par certains qui lui reprochent d'adopter les mêmes réflexes défensifs que ceux entretenus par les juridictions nationales à son égard et qu'elle dénonce¹⁶⁷. Nous pensons au contraire que l'avis de la Cour s'inscrit dans la continuité de ses préoccupations tenant à la protection de l'autonomie de la Communauté et particulièrement de celle de son organe juridictionnel. Une telle adhésion se traduisant notamment par la soumission de la Communauté au système juridictionnel de la CEDH est incompatible avec le droit communautaire et particulièrement avec les articles 220 et 292 TCE. Le traité interdit le recours à un mode de règlement autre que celui qu'il prévoit pour la solution des différends relatifs à son interprétation et à son application. Or, l'article 62 CEDH impose ses propres modes de règlement pour tout conflit opposant les parties contractantes. D'une manière générale, souligne Guy Isaac, les auteurs du traité ont voulu doter la Communauté "d'un pouvoir judiciaire autonome" et une éventuelle adhésion bouleverserait ce schéma¹⁶⁸.

Sans entrer dans le détail de ce très riche débat¹⁶⁹, il semble que la décision des États de ne pas faire adhérer la Communauté à la CEDH n'est pas motivée par un argument juridique, mais plutôt par la volonté politique de ne pas le faire. Les États sont conscients que la décision contraire provoquerait une profonde altération des principes supranationaux de fonctionnement de la Communauté et de l'Union.

Comme l'écrit Denys Simon, l'adhésion à la CEDH suppose l'insertion de la Communauté dans le mécanisme de contrôle établi par la convention de Rome¹⁷⁰. En acceptant de se soumettre à un ordre juridique autre que le sien, la Communauté renonce au principe d'indépendance constitutif de son identité et annihile les efforts accomplis depuis sa création pour avoir une existence autonome dans l'ordre

¹⁶⁷ Patrick WACHSMANN, *article précité*, p. 484. Jean-François FLAUSS, *article précité*, p. 7.

¹⁶⁸ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, Masson, 1995, 4^e éd., p. 212.

¹⁶⁹ Pour une synthèse des arguments pour et contre l'adhésion de la Communauté à la CEDH, se reporter à l'article de Jean-François FLAUSS, *La protection des droits de l'homme ...*, *op. cit.*, p. 6 note 8 et pp. 7-8.

Se prononcent CONTRE l'adhésion : Robert BADINTER, *Une Charte européenne, oui, mais laquelle ?*, LM, 20 juin 2000, p. 18. Élisabeth LAMBERT, *Les droits de l'homme dans l'Union*, LPA, 26 juillet 1999, n° 147, p. 9. Florence CHALTIEL, *L'Union doit-elle adhérer à la CEDH ?* *op. cit.*, pp. 41-45. Francis HAMON, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Dalloz, Chronique, 1997, 2^e cahier, p. 11. Roger ERRERA, *La fin d'un songe ...*, *op. cit.*, p. 1469.

Se prononcent POUR l'adhésion : Sandrine MATHIEU, *L'adhésion de la Communauté à la CEDH : un problème de compétence ou un problème de soumission ?*, RMCUE, janvier 1998, n° 414, pp. 32-35. Patrick WACHSMANN, *article précité*, p. 491. Jean-François RENUCCI, *Note sous l'avis 2/94 de la CJCE relatif à l'adhésion de la Communauté à la CEDH*, Dalloz, jurisprudence, 1996, p. 450. Jean-Paul JACQUÉ, *Communauté européenne et CEDH*, in L. E PETTITI, Emmanuel DECAUX et P. H. IMBERT, *CEDH, Commentaire article par article*, Economica, 1995, p. 98. Olivier de SCHUTTER, *Les objections à l'adhésion*, in CENTRE DE RECHERCHES ET D'INFORMATIONS SOCIO-POLITIQUES (CRISP), *L'adhésion des Communautés européennes à la CEDH*, Courrier hebdomadaire, 1994, n° 1440, p. 39.

¹⁷⁰ Denys SIMON, *L'avis 2/94 du 28 mars 1996 sur l'adhésion à la CEDH*, Chronique, Europe, juin 1996, p. 1.

international. Cette adhésion serait cependant concevable s'il s'agissait seulement de s'assurer du respect par la Communauté et l'Union des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par l'instance qui les symbolise en Europe. Mais cette adhésion a pour effet immédiat de renforcer la tutelle exercée par les organes de la Convention et de placer l'Union sous l'emprise d'États qui lui sont extérieurs. L'inquiétude des États membres opposés à l'adhésion est accentuée par l'impact sur le Conseil de l'Europe de son élargissement aux PECO. Il s'agit particulièrement des perspectives ouvertes par la soumission de l'Union à des instances que la très large ouverture du Conseil de l'Europe risque de transformer considérablement. Celui-ci, soucieux d'aider ces États à rompre avec leur passé totalitaire, assouplit l'appréciation de ses critères d'adhésion. Il se contente, d'après Patrick Wachsmann, de la volonté - parfois présumée - plutôt que de l'aptitude des États candidats à répondre aux exigences caractérisant l'État libéral. Aussi, le risque existe, au gré des hasards de composition de la formation de jugement, de voir l'action communautaire soumise au contrôle de personnes issues de traditions dont l'attachement sincère aux droits de l'homme n'est pas la caractéristique majeure. Le contrôle préalable exercé par l'Assemblée parlementaire avant la nomination des membres du Comité des ministres et de la Cour européenne par les États n'est pas une garantie suffisante dans la mesure où il est exercé de façon superficielle selon Patrick Wachsmann¹⁷¹. Bien que motivée par un idéal généreux, l'action du Conseil de l'Europe est hypothéquée par la méfiance que son ouverture à l'Est fait naître chez les États occidentaux dans la crédibilité de son système de protection des droits de l'homme. Forte de l'avis rendu par la Cour, la majorité des États membres refuse l'adhésion de l'Union à la CEDH. Conscients des risques de voir se développer la double tutelle de la Convention sur l'Union et de l'obligation de clarifier la protection des droits fondamentaux dans son enceinte, les États mettent en place un système autonome de garantie de ces droits.

Malgré ses insuffisances (*supra*), le traité d'Amsterdam rompt avec la logique qui prévaut jusque là. La faible rationalisation rédactionnelle qui lui est reprochée ne doit pas faire illusion. Elle n'exclut pas une conception d'ensemble très fermement arrêtée d'après Jean-François Flauss¹⁷².

Les rédacteurs du traité réagissent à la tentative de mainmise de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit communautaire originaire et dérivé en "constitutionnalisant" les droits fondamentaux, ce que les traités antérieurs, de Rome à Maastricht, s'étaient toujours refusés à faire ouvertement. L'article 6 du traité sur

¹⁷¹ Patrick WACHSMANN, *article précité*, respectivement p. 488 et p. 489. C'est aussi la crainte du Gouvernement français. *Rapport d'audience sur l'avis 2/94*, RUDH, 1996, p. 111.

¹⁷² Jean-François FLAUSS, *Les droits de l'homme dans l'Union européenne*, LPA, 26 juillet 1999, n° 147, p. 10.

l'Union européenne dispose désormais que "l'Union est fondée sur les principes de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres".

En établissant une base conventionnelle à la compétence de la CJCE aux fins de protection des droits et libertés fondamentaux, le traité d'Amsterdam apporte une légitimation politique à la mission de celle-ci¹⁷³. Il met en place de nouveaux mécanismes de saisine de la Cour et accroît ses champs de compétences¹⁷⁴. Sans bouleverser fondamentalement les traits principaux de la protection assurée dans l'Union et sans corriger toutes ses limites et insuffisances, le traité d'Amsterdam est porteur d'une consolidation et d'une extension non négligeables du contrôle juridictionnel¹⁷⁵.

Ainsi que le remarque le Rapport Quermonne, "le traité consacre l'aboutissement d'une longue évolution au cours de laquelle les acteurs communautaires ont été tentés de se reposer sur le système de garantie des droits fondamentaux édifié dans le cadre plus vaste du Conseil de l'Europe, et de laisser les systèmes nationaux de garantie, de plus en plus insatisfaisants, coexister"¹⁷⁶. Se reposer sur le Conseil de l'Europe pour la garantie des droits fondamentaux présentait le mérite, poursuit-il, de ne pas obliger l'Union à se préoccuper du problème. La subsidiarité de la CEDH et du contrôle juridictionnel qu'elle prévoit ne donnait pas l'impression aux États d'une adhésion contraignante, alors qu'en réalité, elle les a obligés à transformer en profondeur des projets nationaux. Pour des raisons juridiques et politiques, l'Union et ses États membres ne peuvent plus se contenter de ce confort intellectuel. Suite aux bouleversements géopolitiques entraînés par la Chute du Mur, le Conseil de l'Europe devient le lieu où les PECO s'initient à la démocratie. C'est au prix d'un assouplissement substantiel des conditions exigées par le Statut du Conseil (article 5) que ces derniers en sont devenus membres. La perspective de l'élargissement de l'Union à ces États, dont le passé totalitaire n'est pas si lointain, oblige à un retour à la rigueur des origines.

L'inscription de la problématique de la démocratie et de l'État de droit dans l'article 6 TUE ne résout pas l'ensemble des interrogations posées. Celles-ci tiennent à la fois à la nécessité d'assumer un héritage et une identité communes aux États membres, en les garantissant de manière spécifique à l'Union, mais aussi à la difficulté

¹⁷³ Jean-François FLAUSS, *article précité*, p. 13.

¹⁷⁴ Pour davantage de précisions, voir Jean-Luc SAURON, *L'adaptation de la juridiction communautaire au défi du futur élargissement*. Joël RIDEAU, *Le développement de la protection juridictionnelle des droits de l'homme dans l'Union : symboles et effectivité*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La DF, 1999, respectivement p. 51 et pp. 114-115. Consulter également les *Conclusions générales* de Louis DUBOIS, *même référence*, pp. 123-124.

¹⁷⁵ Joël RIDEAU, *article précité*, p. 115.

¹⁷⁶ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La DF, 1999, pp. 88-90.

d'en faire une priorité, voir un critère décisif opposé aux candidats à l'adhésion. L'inscription dans le traité du "pendant du mécanisme de sélection qui existait au statut du Conseil de l'Europe, avec l'intention de le rendre plus contraignant"¹⁷⁷, fait du respect des droits de l'homme une condition d'adhésion (article 49 TUE), mais aussi de participation des États membres à l'Union. Il est désormais prévu un mécanisme de sanction contre tout État qui ne respecterait pas les droits fondamentaux (articles 7 TUE et 309 TCE). Dès lors, l'Union européenne apparaît comme un modèle démocratique dont les principes fondateurs sont opposables aux tiers. Seuls les États qui partagent ce bien commun sont susceptibles d'entrer et de demeurer dans le cercle constitué.

Les procédures des articles 7 et 49 TUE garantissent l'intégrité de ce patrimoine commun. Ces principes directeurs conditionnent l'action et le fonctionnement de l'Union dans ses trois piliers. Affirmer dans les traités que l'Union est "fondée" sur des principes démocratiques n'est pas une question de langage ou d'attribution de compétences nouvelles. Cela signifie que, désormais, l'Union repose sur un socle sans lequel elle ne pourrait exister. Elle profite de ce partage de valeurs communes et du rapprochement qu'il engendre entre ses membres pour mettre en place un système autonome de protection des droits fondamentaux.

Le traité d'Amsterdam innove en ouvrant à la concurrence la protection des droits de l'homme jusque là soumise au *leadership* du Conseil de l'Europe. Bien que l'Union affiche ouvertement sa volonté de développer en toute indépendance son propre système de protection, les progrès réalisés par le traité restent insuffisants. L'autonomie de l'Union dans ce domaine suppose notamment que son système se démarque de celui de la CEDH. C'est en mettant en oeuvre un mécanisme original de garantie et plus encore en précisant explicitement les principes et les valeurs en question que vont se réaliser les conditions de son indépendance. Car, "à la différence du système de la CEDH, le système européen n'est pas un système spécifique de protection des droits de l'homme"¹⁷⁸ et il ne peut être analysé comme tel.

L'autonomie de l'Union dans le domaine de la protection des droits fondamentaux paraît étroitement liée à l'affirmation de sa spécificité à l'égard de la CEDH et de son identité.

¹⁷⁷ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 89.

¹⁷⁸ Joël RIDEAU, *article précité*, p.115.

c/ La Charte européenne des droits fondamentaux participe de l'affirmation d'une identité propre à l'Union

Malgré la complexité de la situation juridique que suscite dans les États une source supplémentaire de droits fondamentaux, les Conseils européen de Cologne (3-4 juin 1999) et de Tampere (15-16 octobre 1999) lancent officiellement le projet de doter l'Union d'une déclaration des droits. Cette Charte a pour objet "de rassembler dans un texte unique les valeurs, les droits et libertés communs à tous les Européens"¹⁷⁹ "de manière à leur donner une plus grande visibilité"¹⁸⁰. De cette visibilité pour le citoyen européen dépend l'effectivité de l'union politique. Toute avancée de l'union politique est subordonnée à l'accord profond des citoyens avec les valeurs et les principes d'action qui transcendent ceux qui forment le contrat social. La capacité de l'Union à les formuler et à permettre à ses citoyens de s'identifier à eux et de se les approprier est sans doute une clé de l'identité européenne et de son avenir¹⁸¹. De ce point de vue, la Charte européenne des droits fondamentaux approuvée par les Chefs d'États et de Gouvernements, la Commission et le Parlement européen au Sommet de Biarritz le 14 octobre 2000 est une réussite. Sa non-incorporation dans les traités décidée par le Conseil européen de Nice, contrairement à la demande du Parlement européen¹⁸², ne nuit pas à l'originalité profonde de ce texte et ne dévalue pas le progrès qu'elle constitue sur la voie de l'union politique. Respectée par les institutions, elle ne peut que renforcer la légitimité et la pertinence de celles-ci aux yeux de l'opinion¹⁸³.

Ce texte se caractérise par une triple originalité qui se manifeste au niveau de son élaboration, de son contenu et de sa portée juridico-politique.

Afin de permettre l'élaboration d'un projet de Charte susceptible de susciter l'intérêt des citoyens européens, les Chefs d'État et de Gouvernement décident de rompre avec les pratiques diplomatiques internationales d'élaboration des traités. Ils réunissent une instance *ad hoc* qui mêle le juridique et le politique. Cette enceinte

¹⁷⁹ François LONCLE. Les propos du président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sont rapportés par Nicolas WEIL, *Débat sur les droits fondamentaux*, LM, 28-29 mai 2000, p. 8.

¹⁸⁰ CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE des 3 et 4 juin 1999, *Conclusions de la présidence*, Bulletin de l'Union, juin 1999, n° 6, p. 9.

¹⁸¹ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 99.

¹⁸² Le Parlement européen réclame l'intégration de la Charte dans le nouveau traité depuis sa Résolution du 13 avril 2000 dans laquelle il énonce sa position sur la CIG. PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution assortie de ses propositions sur la CIG, 13 avril 2000*, Bulletin de l'Union, avril 2000, n° 4, point 1.1.1.

¹⁸³ Richard Von WEIZSÄCKER, Jean-Luc DEHAENE, David SIMON, Rapport des Sages, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Bruxelles, 18 octobre 1999, point 1.4.

Faute d'une intégration juridique dans le traité, Nicole Fontaine, présidente du Parlement européen et Romano Prodi, président de la Commission, ont demandé à leurs institutions de s'engager à appliquer *de facto* ce texte. Rafaële RIVAIS, *Le Parlement européen veut plus de pouvoirs*, LM, 8 décembre 2000, p. 2.

esquissée à Cologne voit sa composition précisée lors du Conseil de Tampere¹⁸⁴. Cette initiative de confier à un organe *sui generis* composé de 62 représentants des gouvernements de l'Union, de la Commission, du Parlement européen et des parlements nationaux le soin de rédiger la Charte apparaît, selon Jacqueline Dutheil de la Rochère, comme le signe de la prise de conscience de la nécessité de renouveler en partie les méthodes de révision par rapport à la classique conférence intergouvernementale. Sa présidence est confiée à l'ancien président de la République fédérale allemande, Roman Herzog. Elle associe à ses travaux les représentants de la société civile et des forces vives. Les organisations syndicales et patronales européennes ainsi que les militants d'organisations non gouvernementales actives dans le domaine des droits civiques ont tous pu exprimer leurs opinions ou suggestions en utilisant les sites Internet des institutions européennes. Pour la première fois, on a vu ainsi se profiler, selon Henri de Bresson, "l'embryon d'une société civile européenne"¹⁸⁵. C'est pour marquer son originalité que les députés européens siégeant dans cet organe le pressent d'adopter un nom plus solennel et plus porteur d'un avenir constituant. L'enceinte s'autoproclame "Convention"¹⁸⁶.

Cette originalité ne suffit pas à détacher la Charte de la tutelle des États puisque son intégration dans les traités et par conséquent l'attribution d'une valeur juridique dépend exclusivement du consentement de ces derniers, ainsi que le prouvent les résultats du Conseil européen de Nice.

Cette procédure permet néanmoins de réduire le déficit démocratique en ce que les juges de Luxembourg sont liés par un texte qui émane de la société civile et qui n'est pas une pure création prétorienne. C'est sans aucun doute dans l'association de représentants politiques et civils que la Convention est parvenue à dégager un consensus sur les valeurs et les moyens de les rendre compatibles avec l'ensemble des références politiques et juridiques européennes.

"Les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes"¹⁸⁷ déclare le préambule de la charte, qui, dans un effort de synthèse des traditions politiques et juridiques des États membres, exprime pour la première fois la volonté de l'Union de se fonder sur un corps de droit reconnu par tous. Elle constitue, affirme Pierre Moscovici, ministre français des Affaires européennes, "l'acquis moral, le

¹⁸⁴ CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE des 15 et 16 octobre 1999, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'Union, octobre 1999, n° 10, point 1.2.1.

¹⁸⁵ Henri de BRESSON, *Les Quinze adoptent une Charte des droits fondamentaux*, LM, 15-16 octobre 2000, p. 6

¹⁸⁶ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La convention sur la charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne*, RMCUE, avril 2000, n° 437, p. 225.

¹⁸⁷ Site Internet fundamental.rights@consilium.eu.int

référentiel des valeurs dont l'Europe à quinze aujourd'hui, à trente demain, a besoin"¹⁸⁸.

La Charte répartit les droits qu'elle consacre dans six chapitres (dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté et justice) qui reflètent la dimension politique de l'Union.

La première corbeille de droits reprend les droits et libertés classiques qui figurent pour l'essentiel dans la CEDH. Cette reprise n'altère pas l'originalité de la démarche européenne. Comme le souligne Spiros Simitis, il n'est pas question de formuler un socle de droits entièrement nouveau car cela conduirait à ajourner le projet. Il est décidé de prendre comme point de départ le texte de la CEDH et, le cas échéant, d'introduire des compléments et des mises à jour¹⁸⁹. Cette solution semble la plus adéquate pour faciliter au maximum l'homogénéité interprétative des dispositions tant de la Charte que de la Convention de Rome ayant le même contenu matériel. La Charte ne reprend pas le libellé intégral des dispositions de la CEDH. Elle les considère applicables conformément à l'article 6 TUE qui renvoie à la Convention. Elle écarte le risque d'un niveau de protection inférieur de ces droits dans l'Union en insérant une disposition qui oblige à respecter au minimum celui offert par la Cour européenne¹⁹⁰. Cela n'empêchera pas les divergences d'interprétation entre les deux juridictions. Il ne peut en être autrement eu égard à la différence de finalités entre les deux organisations. La CJCE est tenue de prendre en considération dans l'interprétation des dispositions de la CEDH, les objectifs et les particularités de la construction européenne¹⁹¹. Ce renvoi à la Convention conforte les revendications de la Cour européenne à être reconnue comme le "juge des droits de l'homme commun à tous les Européens"¹⁹². Dans une résolution de 1994, le Parlement européen souligne "la nécessité de soumettre la Communauté, y compris la Cour de justice, à un contrôle juridique international identique à celui auquel sont soumis les États membres et leurs juridictions

¹⁸⁸ LM, 15-16 octobre 2000, p. 6.

¹⁸⁹ Propos recueillis par Laëtitia VAN EECKHOUT, LM Économie, 14 mars 2000, p. IV.

¹⁹⁰ Les opinions sont partagées sur l'utilité de la Charte en tant qu'instrument de protection des droits fondamentaux. Certains redoutent qu'elle aboutisse à un double emploi avec la CEDH qui s'avère, en définitive, préjudiciable aux citoyens européens. Le risque est grand, selon eux, qu'elle produise l'effet inverse de celui recherché. D'autres, au contraire, y voient le moyen pour l'Union d'améliorer la protection de ces droits en son sein et plus encore celui d'affirmer son identité. Par cette disposition, les rédacteurs de la Charte montrent leur souci de ne pas diminuer le niveau de protection déjà existant.

Cette tendance se dégage du colloque organisé à l'Assemblée nationale, le 17 mai 2000, par l'association Justice et Droit. Nicole CATALA et Guillaume DRAGO (dir.), *Droits fondamentaux, institutions, Constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 2-47. Consulter particulièrement les interventions de Nicole CATALA, p. 3. Guillaume DRAGO, p. 13. François LONCLE, p. 16. Jean-Claude PASTY, p. 22

¹⁹¹ Roger ERRERA, *La fin d'un songe : l'avis de la CJCE sur l'adhésion à la CEDH*, Gazette du Palais, doctrine, 3, décembre 1996, p. 1470.

¹⁹² Cette revendication est une conséquence de l'arrêt de la COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, 18 février 1999, *Matthews et Kennedy contre Royaume-Uni*, aff. 24833/94..

suprêmes"¹⁹³. Mais, quelles que soient les solutions envisagées (création d'une Cour externe spécialisée propre à l'Union, *ad hoc* ou permanente¹⁹⁴), il n'est pas question de faire contrôler les arrêts de la CJCE sous peine d'altérer l'autonomie de l'ordre juridique communautaire.

La Charte a une portée politique, selon Robert Badinter, parce qu'elle ne se contente pas de consacrer les droits qui sont déjà inscrits dans la CEDH. A la différence de l'Union, celle-ci ne se confond pas avec une organisation politique. Elle ne recouvre pas le domaine contemporain des droits économiques et sociaux et des droits nouveaux (génomique humaine, environnement, nouvelles technologies)¹⁹⁵. Le mandat de la Convention ne pouvait donc pas se limiter à la problématique des droits de l'homme. En choisissant et en consacrant les valeurs fondamentales de l'Union, la Charte contribue à définir l'identité de celle-ci.

C'est pourquoi, la Convention consacre dans une deuxième corbeille les droits civils et politiques liés à la citoyenneté européenne (droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et à celle du Parlement européen, liberté de circulation et de séjour sur le territoire des États membres, *etc*).

Enfin, la Charte insère dans une troisième corbeille les droits économiques et sociaux (droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, droit de grève, protection en cas de licenciement injustifié, sécurité sociale et aide sociale, *etc*). C'est ici que les divergences étaient les plus marquées. La Grande-Bretagne et l'Irlande, très réticentes à l'idée d'associer droits civils et sociaux, se sont finalement laissées convaincre d'accepter le chapitre consacré à la solidarité. Le consensus obtenu entre les diverses conceptions aboutit à une position peu contraignante pour les États¹⁹⁶. Cela étant, les droits sociaux qui y sont consacrés expriment l'identité sociale de l'Union. Ils constituent désormais l'une des principales caractéristiques du modèle de valeurs européen. Fondée sur des valeurs économiques, sociales et politiques, la Charte rend compte de la poly-identité de l'Union constitutive de sa spécificité par rapport au Conseil de l'Europe et à la Convention de Rome. Elle traduit une prise en compte au niveau européen des nouvelles préoccupations de la société relatives à l'environnement, à la santé, aux biotechnologies et à la société

¹⁹³ PARLEMENT EUROPÉEN, Résolution du 18 janvier 1994, JOCE, n° C-44 du 14 février 1994.

¹⁹⁴ Natividad FERNANDEZ SOLA, *A quelle nécessité juridique répond la négociation d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union ?*, RMCUE, octobre - novembre 2000, n° 442, p. 599.

¹⁹⁵ Robert BADINTER, *Une Charte européenne, oui, mais laquelle ?*, LM, 20 juin 2000, p. 18.

¹⁹⁶ Ces limitations et notamment le refus de la Grande-Bretagne d'intégrer des dispositions sociales considérées comme ne fixant que des objectifs politiques (tels que le revenu équitable ou le revenu minimum) déçoivent les organisations syndicales. Pour exemple, consulter l'article de Francis WURTZ qui dénonce les "manques criants" de la Charte, *Dix semaines pour sauver la Charte européenne*, LM, 21 septembre 2000, p. 19. LM, 8 octobre 2000, p. 17. Jean-François CARE, Pierre PRANCHERE, Pierre LÉVY et Georges SARRE, *Non à la Charte européenne*, LM, 8-9 octobre 2000, p. 19. Jean-Louis VALIDIRE, *Des syndicats floués et divisés*, Le Figaro, 8 décembre 2000, p. 5.

d'information. De fait, elle devient l'élément fondamental d'identification de l'espace public européen et rend l'Union plus palpable pour ses citoyens. Elle contribue à définir un ensemble de principes permettant d'identifier l'Europe en tant que communauté de citoyens partageant des valeurs communes. Comme le souligne Guillaume Drago, la Charte se présente "sous la forme d'un document particulièrement solennel, structuré à dessein comme les déclarations relatives aux droits de l'homme, mais dont le contenu révèle un véritable syncrétisme des droits fondamentaux"¹⁹⁷. Il ne fait aucun doute, pour ses commentateurs, qu'elle est en étroite corrélation avec l'avenir politique de l'Union. S'ils sont très partagés sur son utilité en tant qu'instrument de protection des droits fondamentaux, la plupart considèrent - certains pour le déplorer, d'autres pour s'en réjouir - qu'elle pourrait servir de préambule à une future constitution de l'Union dont elle précéderait la transformation en Fédération¹⁹⁸. En ce sens, elle constitue la base d'un projet de vie réunissant l'ensemble des habitants¹⁹⁹.

Le Conseil, la Commission et le Parlement proclament solennellement la Charte européenne des droits fondamentaux le 8 décembre 2000 lors de l'ouverture du Sommet de Nice²⁰⁰. Cette proclamation revêt une dimension symbolique puissante à défaut de conférer à la Charte une portée juridique. Le refus des États de lui attribuer une valeur contraignante prouve l'importance de ce texte sur la définition future du projet politique européen. Peu pressées d'être liées par un projet politique précis tout en étant conscientes de son absolue nécessité, les capitales européennes acceptent d'élaborer une véritable déclaration des droits, y compris dans le domaine social, à la condition de ne pas être contraintes de l'intégrer immédiatement dans les traités. L'engagement pris à Nice d'ouvrir un processus constitutionnel d'ici 2004, dont la Charte constitue la base de discussion, confirme qu'elle est "un indispensable instrument de légitimité politique et morale pour l'Europe"²⁰¹. L'absence de valeur contraignante ne l'empêche pas de constituer le socle de l'édifice européen, lui apportant cohérence institutionnelle et orientation politique. La force de ses principes

¹⁹⁷ Guillaume DRAGO, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union : présentation générale, enjeux et perspectives*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, p. 11.

¹⁹⁸ Cette tendance se dégage du colloque organisé à l'Assemblée nationale, le 17 mai 2000, par l'association Justice et Droit. *actes précités*, pp. 2-47.

Ceux qui le regrettent : Nicole CATALA, p. 4. Guillaume DRAGO, p. 15 et Jean-Claude PASTY, p. 22.

Ceux qui s'en réjouissent : Jacques ROBERT, p. 19. Philippe ARDANT, p. 24. Nicole AMELINE, p. 34.

¹⁹⁹ La délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union propose une présentation détaillée de la Charte dans son rapport d'information. François LONCLE, *Le projet de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 2616, 5 octobre 2000.

²⁰⁰ Ce dont se félicite le Conseil européen.

CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions de la présidence*, http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_fr.htm, point 1.2.

²⁰¹ Antonio VITORINO, Communication du commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures devant la Commission, le 13 septembre 2000. Henri de BRESSON et Laurent ZECCHINI, *Déblitage des négociations sur la Charte des droits européens*, LM, 14 septembre 2000, p. 3.

n'est pas que juridique²⁰². Elle réside dans leur portée morale ainsi que dans la reconnaissance et l'adhésion des citoyens. Néanmoins, aucun mécanisme juridique officiel n'est prévu pour mettre fin aux violations dont elle peut faire l'objet. Les travaux relatifs au pacte constitutionnel européen ne pourront faire abstraction de la nécessité de juridiciser la Charte, à plus forte raison dès lors que la CJCE - conformément à l'engagement pris²⁰³ - utilise son pouvoir prétorien pour en faire un texte de référence, l'intégrant dans une sorte de "bloc de constitutionnalité".

Bien que sans valeur juridique officielle et sans mécanisme de sanction, la Charte européenne des droits de l'homme marque l'identité de l'Union européenne. Officiellement proclamée, elle s'intègre dans le patrimoine constitutionnel européen dont elle devient l'élément déterminant. Le patrimoine perd alors le caractère universel qu'il lui est reproché pour devenir le symbole de l'identité de l'Union européenne. Il crée les conditions de l'épanouissement de la convivance supranationale dans l'Union.

SECTION 2 - LA CONVIVANCE SUPRANATIONALE DE L'UNION EUROPÉENNE

Si, comme le souligne le Rapport Quermonne, les institutions supranationales existant à côté des organes intergouvernementaux ont permis de dégager un intérêt commun, nécessaire à la constitution de l'espace public²⁰⁴, elles n'en sont pas pour autant exclusivement à l'origine de celui-ci. C'est au contraire dans la coexistence

²⁰² Laurent Cohen-Tanugi considère que le texte de la Charte revêt par ses termes mêmes un caractère contraignant. Ceci résulte d'abord de la formulation des droits énoncés qui utilise, à la manière française, le présent de l'indicatif qui prend valeur d'impératif. D'autre part, le chapitre VII de la Charte qui traite de son articulation avec les autres corpus juridiques suppose nécessairement que la Charte soit créatrice de droits ou à tout le moins, ait vocation à l'être, de manière explicite ou non. En revanche, il ne souhaite pas l'intégration formelle et matérielle de la Charte dans le traité de façon à lui conserver son autonomie. Laurent COHEN-TANUGI, *Un succès pour l'Europe*, LM, 8-9 octobre 2000, p. 19.

²⁰³ D'après Guillaume Drago, un juge de la Cour, présent à titre d'observateur, a clairement déclaré lors d'une des dernières réunions de la Convention que la Cour de justice serait amenée à utiliser la Charte comme norme de référence. Les faits semblent lui donner raison. Dans deux jugements récents, le Tribunal de première instance s'est expressément appuyé sur la Charte pour définir certains principes juridiques fondamentaux (concernant, en l'espèce, le droit à une bonne administration et le droit à un recours effectif). C'est la première fois que la juridiction communautaire s'y réfère, alors que les Avocats généraux se sont empressés de le faire dès sa proclamation. Ainsi, constate Jean-Paul Jacqué, bien que dépourvue de force juridique contraignante, la Charte est devenue un "élément d'interprétation du droit communautaire". Cela ne peut manquer, conclut-il, d'exercer une influence sur les travaux de la Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union.

TPI, 3 mai 2002, *Jégo-Quéré et Cie SA contre Commission*, aff. T-177/01, non encore publié, § 47. TPI, 30 janvier 2002, *Max. mobil Telekommunikation Service GmbH contre Commission*, aff. T-54/99, non encore publié, § 47. CJCE, 6 décembre 2001, *Hautala*, aff. C-353/99, non encore publié, conclusions Avocat général Léger. CJCE, 26 janvier 2001, *BECTU*, aff. C-173/99, Rec. I-4881, conclusions Avocat général Tizzano. Jean-Paul JACQUÉ, *La protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'Union européenne - Dialogue entre le juge et le "constituant"*, AJDA, juin 2002, n° 6, p. 479. Guillaume DRAGO, *op. cit.*, p. 13.

²⁰⁴ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La DF, 1999, p. 16.

d'organes supranationaux et intergouvernementaux que se développe progressivement la conscience de partager des valeurs et un destin communs. La convivance supranationale, déjà présente dans l'Union, ne peut connaître un développement exponentiel tant que les individus ne s'identifient pas à un projet politique porteur de ce qu'ils veulent construire dans et avec l'Union. La persistance de l'aboulie dont font preuve les États dans la définition d'un projet politique ferme risque, à terme, de déboucher sur une entropie de l'Union²⁰⁵. L'Europe, comme puissance, et non simplement comme marché, dépend de sa capacité à créer les conditions d'un vouloir-vivre ensemble.

Malgré ses lacunes en termes de définition d'un projet politique, le traité de Nice renforce la convivance supranationale européenne en prenant acte des progrès récemment accomplis par l'Union (I). Ces derniers sont "l'expression de la volonté naissante d'une véritable identification commune"²⁰⁶. L'introduction de procédures politico-judiciaires destinées à garantir l'intégrité de l'espace public de valeurs contre toute atteinte portée par les États membres, ainsi qu'à l'approfondir doit, pour les rédacteurs des traités, accroître le sentiment d'identification des individus à l'Union et conforter l'*affectio societatis* dont elle a besoin pour être une puissance politique (II).

I - L'accroissement de la convivance européenne

Dressant le bilan de la présidence française de l'Union, le président de la République et le Premier ministre constatent que le traité de Nice fait progresser l'Europe "dans des domaines qui comptent : la sécurité, le travail, l'éducation, la culture, l'environnement"²⁰⁷ et l'organise de façon à lui permettre de "répondre efficacement à des questions dont l'ampleur laisse désarmées les nations isolées : lutte contre la criminalité organisée, aide au développement, régulation de l'économie mondiale"²⁰⁸. Par la consolidation du pilier communautaire (A) et la consécration des avancées substantielles dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique

²⁰⁵ Nous utilisons ces termes dans le sens retenu par François Borella. Aboulie marque la diminution ou l'absence de volonté. Le terme entropie décrit le phénomène irréversible dans les systèmes physiques isolés de la dégradation de l'énergie, et par extension, de l'information ou de l'ordre de tout système matériel. La conjugaison de ces deux notions appliquée à l'Union, permet de dire, précise François Borella, que "tout système social, et le système politique en particulier, est «naturellement» entropique si un flux extérieur d'énergie ne lui est pas fourni. Ce flux trouve sa source dans la volonté collective du groupe concerné ou des dirigeants du groupe social". François BORELLA, *L'affaiblissement de la volonté politique dans l'État central en Europe*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 135.

²⁰⁶ Fabienne BOUQUELLE et Anne-Isabelle PICARD, *La supranationalité en Europe*, Annales de droit de Louvain, n° 3-4, tome 42, 1992, p. 237.

²⁰⁷ Jacques CHIRAC, Allocution télévisée du Président de la République du dimanche 31 décembre 2000, LM, 2 janvier 2001, p. 6.

²⁰⁸ Lionel JOSPIN, Tribune du Premier ministre, Journal du Dimanche, 31 décembre 2000, p. 2.

étrangère, de sécurité et de défense commune (B), l'Europe "affirme sa présence et son modèle de civilisation sur la scène mondiale"²⁰⁹. Les attentats du 11 septembre 2001 perpétrés contre les États-Unis provoquent un "bond en avant" de la construction européenne²¹⁰. "Ce qui a changé, souligne Jacques Chirac, ce ne sont pas les objectifs à atteindre pour l'Union, bien connus depuis longtemps, c'est l'urgence qu'il y a désormais à les atteindre"²¹¹. Aussi, se multiplient les propositions, formulées dans le cadre des travaux de la Convention, favorables à un approfondissement de l'Union de façon à donner corps à l'Europe-puissance. La seule voie possible est, pour une partie grandissante de la doctrine ainsi que pour le Parlement européen et la Commission, la communautarisation des politiques européennes demeurées presque exclusivement intergouvernementales²¹².

A/ La consolidation du pilier communautaire

Le pilier communautaire se démarque des volets intergouvernementaux de l'Union par le recours à la méthode supranationale pour gérer ses domaines. Son influence s'étend par l'intégration progressive de politiques publiques qui appartiennent au coeur régalien de l'Etat-nation. Entrent notamment dans le premier pilier l'Europe économique et sociale et, depuis le traité d'Amsterdam, une partie substantielle de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

²⁰⁹ *Ibidem.*

²¹⁰ Nicole FONTAINE, Discours prononcé devant la conférence des présidents des parlements de l'Union à Stockholm, 16 novembre 2001, <http://www.europarl.eu.int/president/speeches/fr/sp0104.htm>, p. 1. Daniel VERNET, *L'Europe unie dans la crise*, LM, 27 septembre 2001, pp. 1 et 12.

²¹¹ Jacques CHIRAC, *L'Europe est une "urgence"*, Henri de BRESSON, LM, 6 octobre 2001, p. 5.

²¹² La Convention est plus neutre. A l'occasion du rapport d'étape qu'il présente lors du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, Valéry Giscard d'Estaing se contente de remarquer que ces domaines font l'objet de demandes de compétences supplémentaires pour l'Union sans que leur nature intergouvernementale ou supranationale soit précisée.

Robert TOULEMON, *De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire*, RMCUE, avril 2002, n° 457, p. 216. Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour quelle Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 397. Philippe MOREAU-DEFARGES, *La question du gouvernement européen*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, pp. 85-89. Laurent COHEN-TANUGI, *L'Europe du lendemain*, LM, 6 novembre 2001, p. 19.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication adressée à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, pp. 5-17. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences de l'Union européenne et les États membres*, 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), même référence Internet, p. 8. VALÉRY GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, 21 juin 2002, même référence Internet, p. 8.

a/ Le premier pilier, vitrine de la supranationalité

L'union économique et monétaire constitue l'aboutissement de la Communauté économique européenne. Elle est en quelque sorte la vitrine de la supranationalité. L'institution d'une monnaie unique obéit à une logique très supranationale. Elle est destinée à refléter l'unité politique de l'Union. L'euro est administré par un système européen des banques centrales dont l'objectif principal est, selon le traité, de maintenir la stabilité des prix dans la zone euro. Sans préjudice de cet objectif, "il apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté" (article 105 TCE)²¹³.

Cela étant, il ne résulte pas de la transformation de l'Europe en puissance économique sa mutation en puissance politique²¹⁴. Celle-ci dépend d'une volonté politique, celle-là même qui rechigne à définir le projet politique de l'Union et qui pourtant la dote progressivement des attributs caractéristiques de cette puissance.

Chacun sait, d'après Dominique Rousseau, que la monnaie unique implique "un pouvoir politique européen disposant de la légitimité démocratique nécessaire pour définir, notamment, les politiques fiscale, économique et sociale sans lesquelles l'euro n'aurait ni force, ni signification". La monnaie unique n'est pas une fin en soi mais un moyen au service d'une vision politique. Elle suppose une représentation de la société

²¹³ La Banque Centrale Européenne (BCE), créée par le Conseil européen de Bruxelles du 2 mai 1998, est chargée de surveiller le cours de l'euro et de décider du niveau des taux dans les pays membres de la zone euro. Les banques centrales nationales surveillent les systèmes bancaires et contrôlent la circulation des billets. L'instance suprême de la BCE est le Conseil des Gouverneurs. Celui-ci réunit les membres du Directoire de la BCE, les douze gouverneurs de la zone euro et ceux des banques centrales restées en-dehors de l'union économique et monétaire (Royaume-Uni, Suède et Danemark). Le directoire de la BCE est son organe d'administration. Ses six membres, dont le président et le vice-président de la BCE, sont nommés par les Chefs d'État et de Gouvernement de la zone euro pour un mandat de 8 ans non renouvelable. Le choix est fait parmi les personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont connues. Il suppose au préalable la consultation du Parlement européen et du Conseil des Gouverneurs. Enfin, est institué un comité économique et financier à caractère consultatif, composé de membres nommés par les États, la Commission et la BCE. Le pouvoir de décision appartient au Conseil Ecofin composé des 15 ministres des Finances de l'Union. Cela étant, les ministres en-dehors de la zone euro ne sont pas habilités à prendre part au vote. C'est ainsi que pendant la présidence de l'Union par la Suède au cours du premier semestre 2001, la Belgique l'a systématiquement remplacée à la tête du Conseil Ecofin (quand celui-ci tranchait des questions relatives à l'euro) et de l'Eurogroupe. Celui-ci n'est composé que des ministres des Finances de la zone euro afin qu'ils puissent débattre des problèmes d'intérêt commun représentant un véritable enjeu politique (coordination des politiques budgétaires, de change, ...). Créé à l'initiative de la France, il ne doit sa naissance qu'à la condition de rester informel. Initialement appelé Euro-11, il change de nom de façon à intégrer les nouveaux membres de la zone euro (ce changement est décidé après l'entrée de la Grèce dans la zone euro, effective depuis le 1er janvier 2001).

Le Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000 qualifie l'arrivée de la Grèce de "nouvelle étape positive du processus d'intégration monétaire de l'Union".

CONSEIL EUROPÉEN DE FEIRA des 19 et 20 juin 2000, *Conclusions de la présidence*, Bulletin de l'Union, juin 2000, n° 6, p. 16.

Pour une présentation de l'appareil institutionnel de l'UEM, voir Jean-Claude ZARKA, UEM : un premier bilan, LPA, 16 décembre 1999, n° 250, pp. 14-16. Jean-René BERNARD, *Considérations politiques sur la monnaie unique*, Commentaire, Printemps 1999, n° 85, pp. 65-72. Claude FOUQUET, *Adieu le franc ! Vive l'euro ! même référence*, pp. 79-80. Henri CHAVRIER, Hubert LEGAL et Géraud de BERGUES, *Actualités du droit communautaire*, AJDA, 1999, p. 303.

²¹⁴ Jean-Louis QUERMONNE, *Le retour du politique : l'Europe comme puissance ?*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne - droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, p. 198.

que seul un pouvoir politique démocratique est légitime à proposer. La stabilité d'une monnaie, quelle qu'elle soit, ne dépend jamais des seuls indicateurs économiques et financiers, mais aussi de la solidité du pouvoir politique qu'elle symbolise²¹⁵.

A cet égard, le lancement de l'euro le 1er janvier 1999 montre, selon Javier Solana, "à quel point les fondements politiques du projet européen sont solides. Bien plus qu'une mesure d'échange, une monnaie est un symbole d'unité. Les pays de la zone euro ne témoignent pas seulement de leur confiance réciproque sur le plan économique. Ils prouvent aussi qu'une nouvelle identité européenne prend corps"²¹⁶.

Les chutes régulières de l'euro depuis son introduction sur les marchés internationaux contredisent cette vision optimiste. La faiblesse de la monnaie européenne trouve ses causes, selon la plupart des observateurs, dans l'absence de projet politique. Ils constatent que l'intégration politique inhérente à l'intégration économique n'a pas suivi cette dernière. L'affirmation de l'identité internationale de l'Union par l'élaboration d'une réelle politique étrangère et de sécurité commune ainsi que le renforcement du pouvoir économique de l'Union sont de nature à consolider l'euro. Les économistes constatent que les États, pressés de mettre en oeuvre l'union monétaire, ont négligé l'union économique. Le défaut de politique commune en matière de changes multiplie les blocages entre les États, entre eux et la Banque Centrale Européenne. Cette absence d'accord discrédite la BCE et affaiblit la monnaie européenne. A plusieurs reprises, la Banque européenne est intervenue dans le but de défendre l'euro sans pour autant recevoir le soutien des États. Ces blocages ne résultent pas d'un défaut de fonctionnement des institutions monétaires, mais des désaccords entre États. Conscients de l'urgence d'y remédier, les Chefs d'État et de gouvernement décident, au sommet de Nice, d'améliorer l'efficacité et la visibilité de l'Eurogroupe tout en veillant à ne pas altérer l'équilibre laborieusement atteint en décembre 1997, au Sommet de Luxembourg, sur les rôles respectifs de la BCE, de l'Ecofin et de l'Eurogroupe. Celui-ci doit devenir l'instance essentielle, capable d'assurer une double coordination entre les politiques budgétaires des États membres d'une part, entre ces politiques et celles de la BCE d'autre part. Ces améliorations sont destinées à accroître la coordination des politiques économiques de façon à lier progressivement les membres de la zone euro par une culture économique commune. Elles doivent contribuer à renforcer le potentiel de croissance de la zone euro, ce dont se félicite le Conseil²¹⁷. Ces réformes ont pour but de renforcer le pouvoir économique européen de façon à mieux défendre l'euro sur les marchés internationaux. Il faut les compléter par

²¹⁵ Dominique ROUSSEAU, *Pour une Constitution européenne*, Le Débat, janvier - février 2000, p. 59.

²¹⁶ Javier SOLANA, *Réussir l'Europe : une nécessité permanente*, Politique Étrangère, hiver 1999-2000, n° 4, p. 884.

²¹⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7-9 décembre 2000, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_fr.htm, p. 7.

un ensemble de mesures destinées à accorder à l'union économique la même importance que l'union monétaire afin que l'euro soit pleinement accepté par les populations. Reconnu comme un succès majeur depuis que celui-ci est mis en circulation, la Commission souhaite approfondir la coordination des politiques économiques et assurer l'unité de la représentation externe de la zone euro. Lui reconnaître un rôle de négociateur unique dans les divers domaines de la vie extérieure de l'Union n'aurait pas pour seul effet de renforcer la main des Européens. Ce serait, insiste Robert Toulemon, la meilleure garantie de cohésion entre politiques internes et action extérieure²¹⁸. La coordination des politiques économiques faisant partie des politiques communes, le Collège en déduit, en effet, que cette fonction lui revient naturellement et qu'il importe, dès lors, de renforcer son rôle. Les grandes orientations de politique économique ne doivent plus être de simples recommandations mais acquérir le statut de véritables propositions dont les États ne pourraient se départir qu'en votant à l'unanimité. La Commission ne nie pas l'intérêt d'une instance réservée aux États. Mais, plutôt que de préserver les prérogatives du Conseil des ministres des Finances des Quinze, elle préfère doter l'Eurogroupe d'une capacité de décision qui lui fait officiellement défaut actuellement, s'inscrivant en cela dans la tendance dominante selon laquelle ce dernier empiète sur les compétences de l'Ecofin²¹⁹.

Cette proposition, soumise par la Commission à la Convention le 22 mai 2002, bouleverse l'équilibre négocié par les États en 1997²²⁰. Affichant clairement l'ambition de devenir le gouvernement de l'Union, elle revendique, pour cela, de regrouper en son sein les attributs de l'Europe-puissance : la diplomatie et la conduite de la politique économique. L'idée est de rassembler en une seule fonction l'autorité politique du Conseil et les moyens matériels et financiers de la Commission. Michel Barnier nuance l'impact de cette proposition en rappelant qu'il ne s'agit pas de remettre en cause le système de pouvoir partagé sur lequel fonctionne le pilier communautaire. Le but est de donner à la Commission le monopole de l'initiative dans ces domaines et au Parlement européen les droits équivalents de codécision²²¹. C'est pourquoi, celui-ci apporte son soutien à la proposition de Bruxelles²²².

Mais, si les États sont conscients de la nécessité pour les Européens de s'exprimer et d'agir ensemble, ils ne sont pas prêts à renforcer leur coordination au détriment de

²¹⁸ Robert TOULEMON, *De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire*, RMCUE, avril 2002, n° 457, p. 219.

²¹⁹ Arnaud LEPARMENTIER, *Les Quinze créent un embryon de gouvernement économique*, LM, n° spécial L'Euro, 23 novembre 2001, p. III.

²²⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication adressée à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, pp. 5-8. Romano PRODI, *Les fondements du Projet Européen*, 22 mai 2002, même référence Internet, p. 4.

²²¹ Michel BARNIER, Propos recueillis par Arnaud LEPARMENTIER, LM, 23 mai 2002, p. 6.

²²² PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences de l'Union européenne et les États membres*, 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), <http://www.europa.eu.int/futurum>, points 10 et 17.

l'influence exercée par les gouvernements. L'euro est, avec la politique étrangère, l'un des terrains où "l'Union ou plutôt ses États membres veulent que l'Europe existe sans que les États membres existent moins"²²³. La proposition de la Commission se rapporte à l'équilibre général de l'appareil institutionnel communautaire et traduit la volonté de privilégier désormais la méthode des Pères fondateurs en diminuant la part faite à l'intergouvernementalisme dans l'Union.

La préparation au rôle interne de l'euro requiert un ensemble de progrès dans l'intégration de l'économie européenne. Les avancées dans le domaine de l'harmonisation fiscale (article 175 § 2 TCE) et l'adoption d'un statut européen de société anonyme y contribuent²²⁴. Elles augurent peut-être de l'instauration d'un véritable marché boursier européen unifié²²⁵. Comme le souligne Marie-Anne Frison-Roche, au-delà de l'utilité technique de la société européenne, son importance tient au symbole de l'unité européenne qu'elle exprime et à l'idée de citoyenneté européenne des entreprises qu'elle sous-tend²²⁶.

Cependant, la faiblesse de l'euro n'est pas exclusivement économique. André Orléan considère que l'euro souffrira d'une faiblesse intrinsèque tant que les Européens n'auront pas de projet commun. Ses difficultés reflètent avant tout les failles du projet de la monnaie unique. Il ne peut y avoir de monnaie sans communauté qui se reconnaît dans un projet politique, culturel et social. C'est à cette condition que la monnaie peut inspirer ou non confiance²²⁷. Les États et les banques centrales, à l'origine de la monnaie, ont longtemps mis en valeur ses vertus macro-économiques, considérant que l'adoption des populations devait suivre d'elle-même. Gérard Moati considère que l'ampleur de la révolution qu'annonce la mise en circulation de la monnaie unique est sous-estimée. Il est vrai que le changement de monnaie a un impact psychologique très fort. Elle constitue un "phénomène social total"²²⁸. Depuis son usage quotidien qui met en oeuvre de multiples mécanismes mentaux et psychologiques jusqu'à sa dimension nationale et symbolique, elle représente une réalité sociale complexe, dont la manipulation n'est pas sans risque. Ce risque n'a pas échappé à la Commission dont la

²²³ Philippe MOREAU-DEFARGES, *La question du gouvernement européen*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, p. 85.

²²⁴ Pierre MAILLET, *Plus d'intégration au service de l'euro : aspects économiques et politiques*, RMCUE, mai 1999, n° 428, p. 299. Les ministres des Affaires Sociales des Quinze ont formellement approuvé le 20 décembre 2000 le règlement instaurant un statut de société anonyme européenne. Le Conseil européen de Nice accueille avec satisfaction l'accord obtenu sur le "paquet fiscal" conformément au calendrier et aux conditions définies par le Conseil européen de Feira (19-20 juin 2000), notamment sur le contenu essentiel de la directive sur la fiscalité de l'épargne.

CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions précitées*, p. 8.

²²⁵ Pour une proposition en ce sens, voir celle de Werner Seifert, président du directoire de la Deutsche Börse. Philippe RICARD, *Werner Seifert, l'architecte malheureux d'une grande Bourse européenne*, LM Économie, 19 septembre 2000, p. IV.

²²⁶ Marie-Anne FRISON-ROCHE, *Les Quinze créent la "société européenne"*, LM, 12 décembre 2000, p.

23.

²²⁷ André ORLEAN, directeur de recherche au CNRS, Entretien au Monde Économie, 23 mai 2000, p. IV.

²²⁸ Qualification donnée par Thierry VISSOL, chef de l'unité "Services financiers" à la DG 24.

direction générale en charge des consommateurs (DG 24) tente d'explorer toutes les dimensions de cette opération sans précédent historique. Il résulte des travaux de son "groupe Euro" qui réunit des sociologues, des historiens, des psychologues ainsi que des représentants des consommateurs et des populations à risque (personnes âgées, handicapées, ...) que la monnaie est d'abord un langage construit dès l'enfance, permettant à chacun de créer sa propre échelle de valeurs. Le passage à l'euro oblige à reconstituer cette mémoire²²⁹.

En outre, l'absence d'identification des Européens à leur monnaie semble inévitable tant que celle-ci n'est que fiduciaire. Virtuelle, elle demeure une monnaie précaire et vulnérable. La mise en circulation progressive de l'euro depuis septembre 2001 familiarise peu à peu les Européens avec l'utilisation et le cours de la nouvelle monnaie. La disparition totale des monnaies nationales depuis le 17 février 2002 constitue, selon Jacques Chirac, "le véritable acte de naissance de la monnaie unique"²³⁰. Contrairement aux craintes annoncées, les Européens adoptent l'euro très rapidement et sans difficulté majeure, et ce, malgré le bouleversement d'habitudes et l'évolution des modes de pensée que suppose la mise en circulation de la monnaie européenne. Ils en ont fait "leur" monnaie. L'usage courant et les facilités de paiement qui en résultent pour ceux qui voyagent à travers l'Union contribuent à l'émergence d'une identification collective. Ils confortent la dimension unificatrice de la monnaie européenne. L'euro est devenu la "monnaie d'ancrage pour l'Europe"²³¹. Il est désormais "un bien public européen, symbole et preuve concrète des avantages tirés du processus d'intégration"²³². L'identification des Européens à la monnaie commune peut provoquer l'électrochoc dont l'Union semble avoir besoin pour préciser son projet politique.

La conception économique de l'Union pousse à une très forte unification : marché unique, union monétaire, coordination poussée des politiques macro-économiques. Elle se soucie activement de la cohésion économique et sociale à l'aide des Fonds structurels. En revanche, elle ne s'intéresse que tardivement à la politique sociale européenne, pourtant inscrite dans les objectifs communautaires dès le traité de Paris de 1951. Les traités de Rome expriment des préoccupations nettes d'amélioration des conditions de travail et d'atténuation des effets néfastes des transformations structurelles consécutives à l'ouverture des frontières. L'Acte Unique Européen introduit l'objectif de cohésion économique et sociale, tandis que le traité sur

229 Gérard MOATTI, directeur de la rédaction de la revue Sociétal, *Conversion à l'euro : attention au big bang*, LM Économie, 11 juillet 2000, p. IV.

230 Citations extraites du Monde, 8 juin 2000, p. 18.

231 Hans EICHEL et Laurent FABIUS, *L'euro, monnaie d'ancrage pour l'Europe*, LM, 17 janvier 2001, pp. 1 et 17.

232 Romano PRODI, *Les fondements du Projet Européen*, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 3.

L'Union européenne parle du dialogue social. Les dispositions des traités traitant du volet social sont beaucoup moins développées que celles relatives au volet économique. Cette différence d'intensité de la progression vers l'intégration s'explique par la diversité des réalités socio-politiques et culturelles des États membres et par le désir vigoureusement exprimé par leurs populations de conserver cette diversité²³³. Ce souhait s'explique par le fait que la politique sociale d'un État traduit le choix de société de sa population. Ceci explique que les composantes de la politique sociale sont concrétisées avec une ampleur et selon des modalités très variables d'un pays à l'autre. Toute avancée de l'Union dans l'élaboration d'une politique sociale européenne suppose, au préalable, qu'elle éclaire son projet de société. Celui-ci peut se définir à partir de ce qui est commun aux projets de société des États. Malgré leurs divergences concrètes, leurs politiques sociales présentent un degré de parenté dans leurs grandes lignes (État providence, fort financement public, substantielles interventions et réglementations publiques). Apparaît un "modèle social" européen fondé sur les principes communs aux États membres. Cet héritage repose sur le respect fondamental de la personne humaine et sur "l'aspiration à une vie en société organisée pour favoriser l'épanouissement de chacun et faire fonctionner la solidarité entre tous"²³⁴. Ces deux principes constituent la base de la pensée éthique européenne. A ce noyau commun s'ajoute, précise Pierre Maillet, une aspiration profonde à une perpétuelle évolution, stimulée par le dynamisme de chacun et visant à une amélioration constante des conditions de vie de l'ensemble. Le volet économique de l'Union y contribue, mais il ne suffit pas à lui seul. La politique sociale européenne surgit du désir d'atteindre des objectifs complémentaires non visés par l'économie et du besoin de corriger certaines conséquences néfastes du Marché unique. De l'avis général, ce dernier n'est pas en mesure d'apporter des réponses satisfaisantes aux besoins d'éducation, de recherche scientifique, de santé, de culture. Sa logique peut être en contradiction avec l'aspiration à une société pacifique où s'exprime une certaine solidarité entre citoyens. En outre, des objectifs politiques comme l'indépendance en vue d'affirmer l'identité de l'Union sur la scène internationale, la prise en compte de l'intérêt des générations futures sont par nature en dehors des préoccupations du marché alors qu'elles sont des éléments déterminants du projet de société d'une collectivité. Enfin, les États reconnaissent que le modèle social d'après-guerre n'est plus adapté²³⁵. L'accord est général sur l'urgence de le modifier et sur la nécessité de doter l'Union d'une véritable politique sociale. Néanmoins, la pression en faveur du maintien de compétences nationales et de la

²³³ Un système de sécurité sociale s'observe dans tous les États membres, mais ses composantes (santé, prestations familiales, retraites, indemnités chômage) oscillent dans leur réalisation concrète entre l'État-providence à la française et le libéralisme britannique.

²³⁴ Pierre MAILLET, *La politique sociale européenne : mythe ou réalité prochaine ?*, RMCUE, juin 2000, n° 439, p. 368.

²³⁵ Pierre MAILLET, *article précité*, pp. 366 et 368.

diversité reste forte. Les avancées réalisées dans ce domaine depuis le traité d'Amsterdam²³⁶ et plus encore depuis le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 font coexister actions communes et actions nationales plus ou moins coordonnées.

Le Sommet de Lisbonne arrête une stratégie pour aider l'Union à s'adapter à la nouvelle économie et à être capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration qualitative et quantitative de l'emploi ainsi que d'une plus grande cohésion sociale. Afin de renforcer le rôle d'orientation et de coordination du Conseil européen, il est décidé de consacrer une réunion annuelle aux questions économiques et sociales²³⁷. Les Quinze parviennent à un accord sur l'Agenda social européen le 28 novembre 2000. L'Agenda est un plan d'action destiné à faire progresser le modèle social européen, lequel se caractérise, réaffirment les conclusions du Conseil européen de Nice, "par le lien indissociable entre performance économique et progrès social"²³⁸. Figurant en annexe de ces conclusions, l'Agenda fixe les priorités d'action de l'Union pour les cinq prochaines années. Pour concrétiser les six orientations retenues²³⁹, il recourt davantage à la méthode de la coordination qu'à celle de la réglementation, certains pays comme la Grande-Bretagne n'ayant accepté de se rallier qu'à la condition de ne pas élaborer un texte trop contraignant pour les États²⁴⁰. Afin de promouvoir la coopération en matière sociale entre les États membres et avec

²³⁶ Vlad Constantinesco constate que le protocole additionnel en matière sociale annexé au traité de Maastricht (n° 14) et qui n'engage pas le Royaume-Uni, introduit "une Europe à la carte ou à plusieurs vitesses dans laquelle chaque État déterminerait en fonction de considérations qui lui sont propres la teneur des obligations par lesquelles il accepterait d'être lié : l'unité du droit communautaire et son uniformité, piliers depuis l'origine de l'ordonnement juridique communautaire, cesseraient d'en être pour ce secteur, les caractéristiques spécifiques". En intégrant ce protocole dans le titre XI chapitre 1 relatif aux dispositions sociales du TCE (articles 136 à 145), le traité d'Amsterdam met fin à cette situation hétérogène (lors de son arrivée au pouvoir, Tony Blair, Premier ministre de la Grande-Bretagne, a renoncé à cette dérogation). Vlad CONSTANTINESCO, *La structure du traité instituant l'Union. Les dispositions communes et finales. Les nouvelles compétences*, Cahier de droit européen, 1993, n° 3-4, p. 251.

²³⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE LISBONNE des 23 et 24 mars 2000, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'UE, mars 2000, p. 14. Les Conclusions de Nice précisent que le Conseil examinera chaque année lors de sa session de printemps la mise en oeuvre de cet Agenda. La première réunion a eu lieu à Stockholm les 23 et 24 mars 2001. Le texte de l'Agenda est publié en annexe 1 des conclusions du Sommet de Nice. Le Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 complète la stratégie adoptée par le Sommet de Lisbonne pour relancer certaines politiques sectorielles et favoriser les politiques actives du marché du travail. Les représentants des 13 pays candidats ont été associés, pour la première fois, à une séance de travail qui a réuni les Chefs d'État et de Gouvernement.

CONSEIL EUROPÉEN DE BARCELONE des 15 et 16 2002, *Conclusions de la Présidence*, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, 30 p. CONSEIL EUROPÉEN DE STOCKHOLM des 23 et 24 mars 2001, *Conclusions de la Présidence*, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bull&cible=20010326.1.html, 9 p. CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions précitées*, p. 3.

²³⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions précitées*, p. 3.

²³⁹ Il s'agit d'améliorer la qualité et le nombre des emplois, de développer un nouvel équilibre entre souplesse et sécurité de l'emploi, de lutter contre l'exclusion, de moderniser la protection sociale, de promouvoir l'égalité homme - femme et de renforcer le volet social de l'élargissement et des relations extérieures de l'Union.

²⁴⁰ Pour les Britanniques, le social est une sorte de sous-produit de l'économique, une conséquence positive du succès de la politique de l'emploi engagée par chaque État. En outre, la Grande-Bretagne considère qu'il n'existe de droits que lorsque leur exécution forcée peut être obtenue en justice. Il ne faut pas confondre objectif politique et droit ; c'est pourquoi, elle refuse que soit inscrit dans la charte le droit au logement ou à l'emploi.

la Commission, l'article 144 TCE tel que modifié par le traité de Nice, habilite le Conseil à instituer, après consultation du Parlement, un comité de la protection sociale à caractère consultatif.

La Charte européenne des droits fondamentaux prolonge cette approche. Elle constitue cependant une avancée substantielle dans la mesure où, pour la première fois, sont inscrits dans un texte solennel les droits sociaux garantis par l'Union. Figurent des droits déjà formulés dans la charte sociale européenne et la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, ainsi que des droits nouveaux. La création d'un statut commun de société anonyme de l'Union illustre à la fois la nouveauté de la Charte et son caractère non-contraignant. Ce statut pourrait être à la base de l'harmonisation sociale en ce qu'il a pour objet d'unifier le fonctionnement et les règles sociales pour tous les employés dans le cadre de la fusions d'entreprises transnationales au sein du marché unique. Il constitue "un début de droit européen du travail définissant des règles de représentation et de participation"²⁴¹. Cet accord est toutefois faiblement contraignant dans la mesure où, selon la présidence française, il laisse toute latitude aux États "de transposer, ou non, dans leur droit national, les dispositions de références relatives à la participation applicables aux sociétés européennes constituées par fusion"²⁴².

La Charte marque un progrès par rapport à l'acquis des chartes sociales et de la jurisprudence de la Cour de justice. La Charte sociale signée à Turin le 19 octobre 1961, instrument juridique du Conseil de l'Europe n'est ratifiée, dans sa version révisée du 3 mai 1996, que par trois États membres (France, Italie et Suède). La charte communautaire du 9 décembre 1989, non signée par le Royaume-Uni, n'impose aucune harmonisation des droits sociaux. Compte tenu de l'autonomie des États en matière sociale, les droits dégagés par la Cour ne portent que sur le respect de la vie familiale et la non-discrimination en raison du sexe et de la nationalité ainsi que sur l'acquis communautaire (droit des travailleurs à l'information et à la consultation dans l'entreprise, règles sur les licenciements collectifs ou sur l'hygiène et la sécurité). La valeur ajoutée de la Charte est réelle²⁴³.

²⁴¹ Philippe RECLUS, *Bouffée d'oxygène à Nice*, Éditorial, *Le Figaro*, 9-10 décembre 2000, p. 14. Étienne DAVIGNON et Bruno ROGER, *Vers la société européenne*, LM, 17 février 2001, p. 16.

²⁴² Il ne fait pas de doute que les modèles de chacun, de la cogestion à l'allemande au système beaucoup plus souple des pays du sud de l'Europe, survivront encore longtemps. Emilio Gabaglio, secrétaire général de la Confédération européenne des syndicats, souhaite que ce statut soit complété par l'adoption de la directive sur l'information et la consultation des travailleurs. Elle est inspirée de l'affaire de Renault Vilvoorde dans laquelle le groupe français n'avait ni informé, ni consulté les salariés de l'usine belge dont il avait annoncé brutalement la fermeture.

Marie-France CALLE et Georges QUIOC, *L'Europe offre un statut à la société anonyme*, *Le Figaro Économie*, 9-10 décembre 2000, p. I.

²⁴³ Sur la distinction opérée par la Charte entre principes et droits, voir François LONCLE, *Le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union, n° 2646, Éditions de l'Assemblée nationale, 5 octobre 2000, pp. 9-10. Francis KESSLER, *Droits fondamentaux : une nouvelle tentative*, LM Économie, 5 décembre 2000, p. IX.

Elle bénéficie d'une crédibilité aux yeux de l'opinion publique grâce à la participation de représentants de la société civile et des forces vives lors de sa négociation. A la différence de l'union économique et monétaire exclusivement souhaitée et élaborée par les États, la politique sociale européenne doit ses progrès aux pressions de l'opinion publique. Elle se fonde sur une solidarité horizontale entre les citoyens européens qui contourne les États. La première véritable grève européenne en octobre 1997 suite à la fermeture de l'usine Renault à Vilvoorde (Belgique) vient confirmer les prédictions de Paul Reuter. Parce qu'elle est à la fois l'instrument le plus efficace de la politique économique et le témoignage le plus spectaculaire de la solidarité sociale, la grève européenne est le signe certain de l'intégration économique²⁴⁴. Les mouvements d'opinion suscités par des crises de dimension européenne, dans les domaines de la sécurité maritime et alimentaire notamment, sont de nature à renforcer cette solidarité. Ces manifestations collectives - encore ponctuelles - traduisent la prise de conscience progressive chez les ressortissants européens de l'existence du groupe. Ces pressions aboutiront sans doute à l'intégration de la Charte dans le pilier communautaire. Cette insertion permet de proposer aux États candidats des repères dont ils sont souvent dépourvus dans ce domaine. Elle donne aussi un sens concret à la citoyenneté européenne jusque là cantonnée à des droits de circulation ou de participation politique limitée²⁴⁵. Les Chefs d'État et de Gouvernement ont d'ores et déjà tiré les conséquences de ces pressions et du bien-fondé de la méthode d'élaboration de la Charte car, depuis Nice, ils invitent "les partenaires sociaux à prendre pleinement part dans la mise en oeuvre et le suivi [de l'Agenda], en particulier à l'occasion d'une rencontre annuelle avant le Conseil européen de printemps"²⁴⁶. Forte de ces caractéristiques, la politique sociale européenne s'inscrit dans une stratégie plus vaste que Pierre Maillet qualifie de "sociétale"²⁴⁷. La communautarisation de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures programmée par le traité d'Amsterdam participe également de cette stratégie.

²⁴⁴ Paul REUTER, *L'avenir de la supranationalité*, Centre d'observation du mouvement des idées, 1971, Cahier n° 50, p. 13.

²⁴⁵ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La DF, 1999, p. 95.

²⁴⁶ CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions précitées*, p. 3.

²⁴⁷ Pierre MAILLET, *La politique sociale ...*, *op. cit.*, p. 365.

b/ La communautarisation de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures

Étant donné le relatif constat d'échec qui prévaut en 1996 dans la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (CJAI), l'amélioration du fonctionnement du troisième pilier est considérée comme une priorité aux yeux des États membres. Afin de faciliter la prise de décision dans ce domaine, le traité d'Amsterdam procède à la communautarisation de certaines matières et de leurs instruments juridiques. Cette avancée significative s'accompagne, à terme, de l'intégration d'une partie de l'acquis Schengen et de son application aux États de la Communauté, à l'exception de la Grande-Bretagne et de l'Irlande²⁴⁸.

Désormais, les questions relatives à la libre circulation des personnes, au droit d'asile, à l'immigration ainsi que la coopération judiciaire en matière civile relèvent de la compétence communautaire²⁴⁹. Elles sont régies par les procédures supranationales caractéristiques du premier pilier. Les contrôles parlementaire et judiciaire sont renforcés pour l'ensemble de ces matières. Seule la coopération policière et judiciaire en matière pénale continue de relever de la logique intergouvernementale. Les matières maintenues dans le troisième pilier sont également réformées par le traité afin de conférer une plus grande efficacité au processus intergouvernemental de décision²⁵⁰.

²⁴⁸ La loi du 25 mai 1999 n° 99-403 autorise l'approbation par la France de l'accord de coopération entre les États membres de la Communauté, parties contractantes à l'accord et à la convention de Schengen, et l'Islande et la Norvège relatif à la suppression des contrôles et des personnes aux frontières communes. JORF, 26 mai 1999, p. 7752. Les lois n° 99-404 et 99-406 du même jour autorisent l'approbation des accords d'adhésion du Danemark, de la Finlande et de la Suède à la convention d'application de l'accord de Schengen. JORF, 26 mai 1999, p. 7752 et s.

La Grande-Bretagne a exprimé son intention, en mars 1999, de participer au volet des accords de Schengen relatif à la coopération policière et judiciaire, tout en maintenant les contrôles à ses frontières.

²⁴⁹ Le traité distingue cependant entre les matières soumises à une période de transition de 5 ans à compter de sa date d'entrée en vigueur (le 1er mai 1999) et celles qui ne le sont pas. Pendant ce délai, les premières (suppression des contrôles aux frontières intérieures, fixation des modalités de contrôle aux frontières extérieures, règles relatives aux visas touristiques pour les ressortissants des pays tiers, normes minimales concernant l'octroi et le retrait du statut de réfugié, ...) continuent à être adoptées à l'unanimité du Conseil, sur proposition de la Commission ou à l'initiative du Parlement européen, et après consultation de celui-ci. Ce n'est qu'à l'issue de la période de transition que le Conseil pourra, à l'unanimité, choisir à quelles matières il étend la procédure de codécision. En l'absence d'une telle décision, il est prévu qu'à l'issue d'un nouveau délai de 3 ans, la procédure de codécision s'applique automatiquement, à moins qu'une majorité qualifiée des membres du Conseil s'y oppose. En d'autres termes, le transfert effectif des dispositions du troisième pilier dans le premier dépend d'une "procédure communautaire allégée" qui protège les États. Le traité de Nice marque un progrès substantiel par rapport au précédent puisqu'il prévoit le passage à la majorité qualifiée pour la coopération judiciaire en matière civile, à l'exception des aspects touchant au droit de la famille (article 67 § 5 TCE nouveau). En revanche, il confirme que l'application de la règle de la majorité qualifiée aux autres matières soumises à la période de transition, est différée jusqu'au 1er janvier 2004. L'Allemagne subordonne le passage à la majorité qualifiée dans le domaine de l'asile à la définition des principales orientations de la future politique commune. Articles 66 et 67 TCE, Déclaration relative à l'article 67 TCE, Protocole annexé au TCE relatif à l'article 66 TCE, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, respectivement pp. 26-27, 146 et 133.

Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne entre institution et organisation. L'apport du traité d'Amsterdam à sa définition*, Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 428. Henri CHAVRIER, Edmond HONORAT et Géraud de BERGUES, *Actualité du droit communautaire*, AJDA, octobre 1997, p. 773.

²⁵⁰ Jean-Louis QUERMONNE, *article précité*, p. 427.

Cette "réelle innovation"²⁵¹ se justifie par le nouvel objectif que le traité d'Amsterdam fixe à l'Union : constituer un "espace européen de liberté, de sécurité et de justice". Le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 est le premier sommet consacré à la sécurité publique des citoyens européens et à la consolidation de l'Union comme espace de liberté et de justice. Soucieux d'en faire une priorité de l'action européenne, le Conseil adopte un calendrier et des mesures concrètes²⁵². Priorité est donnée dans le domaine judiciaire à l'amélioration de l'accès à la justice, en même temps que se trouve introduit le concept de reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Concernant la lutte contre la criminalité, l'Office européen de police (Europol) dont l'existence est consacrée à l'article 29 TUE, voit confirmer son rôle clé de soutien dans la prévention de la criminalité, pour l'analyse et les enquêtes criminelles à l'échelle de l'Union. Il est habilité à demander aux États de mener des enquêtes ou de créer des équipes communes dans certains domaines de la criminalité. Est confirmée la création d'une académie européenne de police pour former les hauts responsables des services de police. Europol est complété sur le terrain judiciaire par une Unité européenne de coopération judiciaire pénale (Eurojust) que le traité de Nice intègre dans l'article 29 TUE. Composé de magistrats et de procureurs nationaux et d'officiers de police détachés, Eurojust est chargé par le Conseil d'assurer une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives à la criminalité organisée. Il doit coopérer avec le Réseau Judiciaire européen²⁵³ afin, notamment, de faciliter l'exécution des commissions rogatoires et la mise en oeuvre des requêtes extraditionnelles (article 31 TUE). Il est chargé de superviser les enquêtes transfrontalières portant sur des sujets d'intérêt commun. Les Quinze encouragent une harmonisation de leurs législations en matière pénale pour accompagner, sur le plan judiciaire, la coopération entre services de police.

Se fondant sur le *Corpus juris* élaboré en 1996 par un groupe d'experts européens, la Commission propose à la Conférence intergouvernementale sur les questions institutionnelles la création d'un espace judiciaire organisé autour d'un parquet européen²⁵⁴. Cette proposition reste sans suite. L'Appel de Genève lancé par

²⁵¹ Henri LABAYLE, *La CJCE et l'espace européen de liberté, sécurité, justice*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La DF, 1999, p. 59. Rostane MEHDI, *La justice communautaire entre espoirs fondés et promesses déçues, même référence*, p. 21.

²⁵² "Le Conseil européen est déterminé à faire de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice en exploitant pleinement les possibilités offertes par le traité d'Amsterdam. Le Conseil européen réaffirme l'importance de cet objectif par un message politique fort".

CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE des 15 et 16 octobre 1999, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 10, p. 7.

²⁵³ Le Réseau Judiciaire Européen a été créé par l'action commune 98/428/JAI adoptée le 28 juin 1998 par le Conseil. JO L 191 du 7 juillet 1998, p. 4.

²⁵⁴ Ce corpus a été précisé par Mireille Delmas-Marty ainsi que par Jean de Maillard et Jean-Pierre Mignard. Mireille Delmas-Marty, chargée de coordonner le comité d'experts désignés par la Commission, propose de créer un parquet européen spécialisé dans la répression des fraudes financières. S'inspirant des

sept magistrats européens, le 1er octobre 1996, dénonce l'archaïsme des systèmes judiciaires en Europe. Malgré l'ouverture des frontières aux hommes, aux marchandises et aux capitaux, les États continuent de faire prévaloir entre eux le principe de méfiance dans leurs relations judiciaires²⁵⁵. Faisant référence à l'affaire Rezala et aux difficultés que soulève encore l'extradition de criminels à l'intérieur de l'Union, le garde des Sceaux français de l'époque, Élisabeth Guigou, insiste sur la nécessité de bâtir "cette confiance réciproque entre les systèmes européens judiciaires des différents États membres"²⁵⁶. A cette occasion, le commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures, Antonio Vitorino, souhaite que "les décisions de justice circulent au sein de l'Union aussi librement que les marchandises, les capitaux ou les personnes, l'objectif étant qu'un jugement rendu dans un État membre soit immédiatement exécutoire dans l'ensemble de l'Union"²⁵⁷. Il s'agit de supprimer progressivement la procédure d'*exequatur* qui autorise, sous certaines conditions, le juge national à refuser d'appliquer une décision prise dans un autre État.

Ces propositions témoignent d'une prise de conscience chez les personnalités politiques comme chez les juristes de l'utilité de créer dans l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice. Par là même, s'affirme le souci des États d'avoir constamment en vue l'intérêt du citoyen. "Construire l'Europe du droit et de la justice n'est pas une revendication morale, c'est une nécessité vitale pour l'économie, l'équilibre social et la préservation de la démocratie"²⁵⁸. La dimension politique de l'Union passe aussi par la construction de l'Europe du droit et de la justice. Celle-ci franchit un saut qualitatif d'importance lors du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 qui s'efforce de donner une réalité à la plupart des propositions énoncées²⁵⁹, qu'il s'agisse de l'approfondissement des tâches et des moyens reconnus à Europol et Eurojust, de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice ou de la création du mandat d'arrêt européen. Seule la constitution d'un parquet européen reste à l'état de projet²⁶⁰. La

travaux du Corpus Juris, elle propose que le droit pénal européen ne concerne que les infractions transfrontalières et celles contre l'Europe. Ces dernières visent l'atteinte aux intérêts financiers de l'Union et la fraude des fonctionnaires nationaux et européens contre le budget européen (fraude la plus répandue).

Mireille DELMAS-MARTY, *Un droit pénal européen*, LM, 21 septembre 1999, p. 17. Jean de MAILLARD et Jean-Pierre MIGNARD, *A quand un procureur européen ?*, LM, 14 novembre 2000, p. 16.

²⁵⁵ APPEL DE GENÈVE, LM, 2 octobre 1996, p. 17.

²⁵⁶ Propos recueillis par Philippe LEMAITRE, *Les ministres de la justice des Quinze font progresser l'espace judiciaire commun*, LM, 1er août 2000, p. 5.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Appel lancé par un collectif de juges et de magistrats français, italiens, espagnols, portugais, belges et même suisses et polonais. Texte publié dans *Le Monde* du 20 octobre 2000, sous le titre *Europe du droit ou Europe du crime ?*, p. 18.

²⁵⁹ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, points 38-45.

²⁶⁰ Dans un Livre vert consacré à cette question, la Commission insiste sur la difficulté de créer un parquet européen dans le but de mieux lutter contre la fraude aux intérêts financiers communautaires. Pour une appréciation critiquant le fait de limiter le rôle du parquet à la poursuite des infractions financières alors qu'il est urgent de traiter certains problèmes favorisant la coopération en matière de lutte contre le crime

Commission va plus loin en proposant, dans la communication qu'elle adresse à la Convention le 22 mai 2002, de procéder à la communautarisation du troisième pilier et, plus spécifiquement, de la coopération judiciaire civile et pénale et de privilégier désormais dans ces domaines le recours aux mécanismes supranationaux de décision²⁶¹.

La communautarisation d'une partie substantielle du troisième pilier permet aux instances européennes de produire des actes communautaires contraignants dans ces matières régaliennes. Elle complète, selon Jean-Louis Quermonne, l'institution de la citoyenneté européenne et vient renforcer l'existence d'un lien juridique direct entre les individus et l'Union²⁶². Elle concerne directement les citoyens puisqu'elle affecte à la fois leur droit à la sûreté et leur droit à la justice. L'instauration d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice est de nature à renforcer chez les individus le sentiment d'appartenance à un même groupe. Cet espace constitue "la base de toute communauté politique organisée"²⁶³.

c/ Les lacunes des europartis en tant que facteur d'intégration

Le Parlement européen devrait lui aussi permettre au groupe de prendre conscience de son existence. Il devrait accompagner l'entrée de l'Union dans le domaine politique en lui assurant une assise démocratique. Dans ce but, le traité de Maastricht consacre l'existence de partis politiques au niveau européen (article 191 TCE). Cette reconnaissance est destinée à renforcer le sentiment identitaire des Européens, à promouvoir la citoyenneté européenne et à susciter un réel débat politique, résultant du jeu des partis et de la confrontation des idées. A cet égard, Olivier Costa dresse un bilan très sévère de l'action du Parlement. Il constate que l'Assemblée n'a pas l'effet fédérateur qu'elle espère. L'identification interne comme espace public et externe comme entité politique demeure embryonnaire. Sans partager l'opinion de l'auteur selon

organisé, consulter Claude DUCOULOUX-FAVARD, *Propos autour de la proposition de création d'un parquet européen*, LPA, 6 juin 2002, n° 113, pp. 4-6.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un parquet européen*, COM (2001) 715 final.

²⁶¹ Ces questions sont examinées au chapitre 1 titre 2 partie 2. C'est pourquoi, nous nous contentons ici de les évoquer.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, pp. 8-11. Pour une opinion doctrinale qui va dans le même sens que la proposition de la Commission, consulter Robert TOULEMON, *De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire*, RMCUE, avril 2002, n° 457, p. 216.

²⁶² Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne entre institution et ...op. cit.*, p. 428.

²⁶³ Appel lancé par un collectif de juges et de magistrats ..., *op. cit.*, p. 18.

laquelle le Parlement s'est révélé inapte à créer un espace politique européen²⁶⁴, il nous semble que l'organisation partisane du Parlement et le comportement de ses membres contribuent à entretenir une image confuse de l'institution, peu compatible avec une adhésion populaire et citoyenne. Malgré sa qualité d'assemblée parlementaire, le Parlement n'est pas régi par un système partisan comparable à celui existant dans les pays membres.

Les partis politiques européens dignes de ce nom n'existent pas. Comme le démontre Christelle Dorget, ils ne sont que des "fédérations de partis nationaux". Dès lors, ils ne constituent pas d'authentiques partis. Si tel était le cas, ils seraient au sommet de partis structurés jusqu'à la base militante et les partis nationaux ne seraient qu'un échelon intermédiaire parmi d'autres. Les partis nationaux perdraient une partie substantielle de leur autonomie parce que le centre de décision et l'établissement des programmes - valables dans cette hypothèse dans leur totalité et pour tous les membres - se situeraient au niveau européen.

Les leaders nationaux ne souhaitent pas voir se développer et les concurrencer une organisation partisane qui finirait par les absorber. Toute l'ambiguïté des europartis est là. Actuellement, les centres de décision réels sont au niveau des partis nationaux. Lorsque l'échelon supérieur intervient, ce n'est que parce que ces derniers le souhaitent. En outre, ils ne sont pas liés par les choix et les orientations du niveau européen. La question de l'utilité des partis européens ne fait pas l'unanimité. Ils ne sont que des structures de coordination. Ils ne visent ni la conquête, ni l'exercice du pouvoir. N'ayant pas d'électorat à conquérir puisque les élections européennes ont lieu dans les cadres nationaux, ils n'ont pas pour rôle de mobiliser l'électorat. C'est pourquoi, l'auteur constate qu'il s'agit souvent de partis d'élite, qui trouvent leur véritable raison d'être dans la fonction de coordination des programmes et de l'action de leurs partis membres. Les europartis ne sont que des organisations qui réunissent des partis nationaux appartenant à une même famille politique dans des structures peu contraignantes, dans le but d'assurer une coopération entre ses membres sur des sujets de dimension européenne²⁶⁵.

Le Parlement tente de pallier l'absence de partis politiques supranationaux au sens plein des termes en obligeant ses membres à se regrouper par affinité partisane et non par appartenance étatique. Si cette exigence est respectée en pratique, elle ne suffit pas à combler l'inexistence d'une classe politique européenne. Un grand nombre d'hommes politiques nationaux ont effectué un passage dans l'une des institutions

²⁶⁴ Olivier COSTA, *Le Parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne - droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, respectivement pp. 146 et 145

²⁶⁵ Christelle DORGET, *Les partis politiques au niveau européen - Fédération de partis nationaux*, Thèse de doctorat de science politique, soutenue le 20 novembre 1999, Université de Nancy 2, pp. 748-750.

communautaires, provoquant une "européanisation" des classes politiques nationales. Mais ils sont peu nombreux à envisager une carrière politique exclusivement européenne, du fait de son caractère trop peu médiatique et de son manque de consécration. Contrairement aux mandats nationaux, siéger au Parlement n'est pas considéré comme un tremplin pour une carrière européenne²⁶⁶. Le faible retentissement des questions européennes lors des campagnes pour les élections au Parlement européen et la toute-puissance des partis nationaux dans la procédure de sélection des candidats ne sont pas des éléments de nature à accroître l'intérêt des Européens. Ce détachement est renforcé par les incertitudes pesant sur les fonctions politiques du Parlement. Les traités sont peu prolixes sur ce sujet. La nature spécifique de la délibération du Parlement (distincte de sa participation au processus décisionnel dans le cadre de la codécision), le faible intérêt qu'elle suscite dans les opinions publiques et les classes politiques nationales montrent, pour Olivier Costa, que le Parlement souffre d'un déficit politique certain²⁶⁷. Ces considérations expliquent que les citoyens européens ne se sentent représentés ni par les partis politiques européens, ni par le Parlement.

Contrairement à la mission qui leur incombe en vertu de l'article 191 TCE, les partis politiques européens contribuent difficilement à la formation d'une conscience européenne fondée sur le sentiment partagé par les citoyens européens de former un groupe. Cette conscience existe, mais elle se situe en-dehors de ces acteurs institutionnels. Elle tend à se développer dans des organisations syndicales, de défense des consommateurs, de protection des droits de l'homme, *etc.* Ces organisations, qui représentent la société civile, se multiplient dans les domaines européens qui ont un impact direct sur l'individu. Elles favorisent l'émergence de forts courants d'opinion au niveau européen. Elles expriment en quelque sorte la volonté politique des citoyens de l'Union. Sans statut officiel au sein de celle-ci, elles lui font connaître leurs revendications par un lobbying mené auprès des instances décisionnelles. Leur association aux travaux relatifs à la Charte des droits fondamentaux de l'Union constitue un précédent intéressant de développer pour compenser les lacunes des partis politiques européens en tant que facteur d'intégration. Conscients des aspirations démocratiques et citoyennes des Européens, les Chefs d'État et de Gouvernement décident de renouveler l'expérience. Conformément à l'engagement pris lors du Sommet de Nice, la France organise, avec succès, la consultation de sa population sur l'avenir de l'Union par le biais de rencontres

²⁶⁶ Olivier COSTA, *article précité*, p. 149.

²⁶⁷ Olivier COSTA, *article précité*, p. 148.

régionales au cours de l'année 2001²⁶⁸. Les Européens conservent la possibilité d'intervenir dans les travaux de la Convention d'une double manière : directement par la voie d'Internet grâce au Forum créé pour recueillir leurs contributions et, indirectement par les représentants des forces vives qui bénéficient d'un statut d'observateurs au sein de l'enceinte²⁶⁹. Pour autant, il n'est pas souhaitable que ces organisations se substituent aux partis politiques dans ce rôle d'intégration. Il serait pour le moins inquiétant pour la légitimité politique du Parlement que les individus voient dans l'engagement associatif plutôt que partisan, un vecteur plus efficace de promotion de l'identité européenne. La volonté des europartis d'apparaître comme d'authentiques partis politiques conduit à s'interroger sur leur encadrement juridique, dans l'avenir, par une réglementation statutaire et financière ainsi que sur les conditions et la manière dont leur présence pourrait être accrue dans la sphère politique européenne. Le traité de Nice donne compétence au Conseil pour fixer un statut et élaborer les règles relatives à leur financement (article 191 TCE nouveau)²⁷⁰. En prenant soin de préciser que le financement communautaire ne peut, en aucune façon, concerner les partis politiques nationaux, le traité tente d'autonomiser les europartis à l'égard de ces derniers afin de leur permettre de s'affirmer²⁷¹. Mais, il laisse sans réponse la question de fond qui est de savoir quels partis politiques pour quelle Europe²⁷². Cette interrogation ne sera résolue que lorsque sera enfin précisé le projet politique européen.

Bien qu'encore perfectible, le niveau atteint par la supranationalité dans ce qu'il est convenu d'appeler le premier pilier depuis 1992, constitue un progrès considérable. Mais c'est dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité commune, secteur profondément régalién, que la supranationalité connaît, depuis quelques mois, les plus fortes avancées.

²⁶⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union*, déclaration n° 23 annexée au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, point 3, p. 167.

Pour une synthèse des débats français, consulter Guy BRAIBANT (dir.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Groupe "Débat sur l'avenir de l'Europe", Paris, La documentation Française, 2001, 197 p.

²⁶⁹ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union*, annexée aux *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, p. 7.

²⁷⁰ Il tient compte de la proposition faite par la Commission, à la CIG sur les réformes institutionnelles, de créer un statut des partis politiques européens qui règle les conditions de leur reconnaissance et définit les règles relatives à leur financement.

COMMISSION, *Contribution à la CIG*, 12 juillet 2000, Bulletin de l'UE, juillet - août 2000, n° 7/8, p. 7.

²⁷¹ Déclaration annexée à l'acte final de la Conférence relative à l'article 191 TCE.

²⁷² Christelle Dorget remarque que cette question principale est laissée en suspens. Christelle DORGET, *thèse précitée*, p. 750. André Fontaine aboutit au même constat. Selon lui, ce n'est que lorsque les candidats au Parlement de Strasbourg seront suffisamment proches de leurs électeurs pour leur parler de la façon dont ils conçoivent l'avenir de l'Union qu'il existera une chance sérieuse d'assister à une vraie relance du débat européen. André FONTAINE, *Comment relancer le débat européen ?*, LM, 6 janvier 2001, p. 13.

B/ Le bond de la politique européenne commune de sécurité et de défense

Il pourrait sembler absurde de construire une Europe de la défense alors que la Chute du Mur de Berlin et l'effondrement du monde soviétique éloignent le spectre de l'affrontement des blocs. De plus, la construction progressive de l'Union rend improbable un conflit armé entre ses États membres. Il eut été plus logique de concrétiser le projet de Communauté Européenne de Défense proposé en 1952.

Le concept de politique européenne de sécurité et de défense n'est pas neuf. Mais, comme le souligne Javier Solana, haut représentant de la PESC, le contexte de la guerre froide a pendant des années conduit les Européens à considérer que la coopération avec les États-Unis leur garantissait une meilleure sécurité. L'OTAN est devenue la seule organisation capable d'assurer la solidarité transatlantique et d'organiser la défense de l'Europe occidentale²⁷³.

L'apparition de nouveaux facteurs d'instabilité tenant à la résurgence d'antagonismes religieux ou ethniques dans certains pays nouvellement émancipés de la tutelle soviétique, débouche sur des crises aux frontières mêmes de l'Union, susceptibles d'attenter à sa propre sécurité. Les conflits en Bosnie et au Kosovo ont ainsi créé une sorte d'électrochoc²⁷⁴. Ils ont réveillé les dirigeants politiques et ému l'opinion publique en révélant les lacunes dans le domaine des capacités militaires nationales et collectives. Les citoyens européens "veulent une Europe forte capable de défendre des valeurs fondées sur la démocratie, l'État de droit, la stabilité du continent et la paix dans le monde"²⁷⁵. L'Union prend conscience que, pour assurer la défense de ses intérêts et des valeurs qui rassemblent les Européens, elle doit pouvoir disposer de tous les instruments indispensables à la gestion des crises, y compris la capacité de recourir à la force lorsque celle-ci est la réponse appropriée. En ajoutant à la politique étrangère et de sécurité commune, instituée par le traité de Maastricht (titre V), le volet de la défense européenne, le traité d'Amsterdam contribue à concrétiser le rôle politique de l'Union dans le monde (article 17 TUE). Les États ont préféré inscrire ces nouveaux mécanismes dans le deuxième pilier plutôt que d'en créer un quatrième afin d'assurer la cohérence nécessaire entre les aspects "politique étrangère" et "militaires"

²⁷³ Javier SOLANA, *Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union*, RMCUE, octobre - novembre 2000, n° 442, p. 586.

²⁷⁴ Jean-Claude PIRIS, *L'Union européenne a-t-elle besoin d'une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, RTDE, 1999-4, n° 35, p. 621. Pierre VIMONT, *Les enjeux de la crise du Kosovo pour l'Europe*, RMCUE, juin 1999, n° 429, p. 369.

²⁷⁵ Javier SOLANA, *article précité*, p. 586. Opinion partagée par Jean-Claude CASANOVA, *Après l'euro, avant les élections européennes*, Commentaire, Printemps 1999, n° 85, p. 19. Le renforcement de la PESC est appelé de ses vœux par le Parlement européen dans sa résolution annuelle du 5 mai 1999. PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du 5 mai 1999 sur le rôle de l'Union dans le monde : mise en oeuvre de la PESC en 1998*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 5, p. 68.

d'une politique d'ensemble de l'Union. Ce choix est le plus opportun pour le traitement des crises²⁷⁶.

L'affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale, conformément à l'objectif que lui assigne l'article 2 TUE, dépend de sa capacité à élaborer une réelle politique commune dans le domaine des affaires étrangères et de la défense, distincte de celle de l'OTAN. Cette autonomie suppose que l'Union se dote d'institutions qui permettent la définition et la mise en oeuvre rapides d'une stratégie extérieure commune, ainsi que d'une capacité d'intervention militaire. Elle implique également que l'Union dispose de ressources suffisantes et d'une indépendance économique et technologique. L'identité européenne de défense dépend de la réalisation de ces exigences.

a/ L'affirmation d'une identité européenne de défense

Cette identité s'est construite en-dehors des traités. Elle s'est trouvée confortée par la réelle volonté politique manifestée par les États membres lors de rencontres bilatérales et au cours de chacun des derniers sommets européens.

Le premier véritable tournant politique est celui entrepris par le Premier ministre britannique, Tony Blair, au sommet de Pörschach, confirmé peu après lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo, le 4 décembre 1998. Les parties conviennent que "l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales"²⁷⁷. Le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998 prend acte de cette déclaration. Lors du sommet franco-allemand de Toulouse en mai 1999, les deux États insistent sur leur volonté de "développer de façon concrète les capacités nécessaires à cette autonomie, y compris par la mise en commun de certains moyens". La première mesure concrète est de transformer le corps européen en corps

²⁷⁶ François GORAND, *La défense européenne après Helsinki*, Commentaire, Printemps 2000, n° 89, p. 12. Richard Von WEIZSÄCKER, Jean-Luc DEHAENE, David SIMON, Rapport des Sages, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Bruxelles, 18 octobre 1999, point 4. COMMISSION EUROPÉENNE, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, 11 octobre 1999, COM (2000) 34, Bulletin de l'Union, 2000, n° 1/2, point 1.1.1.

²⁷⁷ Cet accord opère un revirement complet de la position britannique. Jusque là, la Grande-Bretagne refusait que l'Union eût une compétence directe en matière de défense de crainte d'affaiblir l'OTAN. Pour la première fois, elle reconnaît que l'Union est la seule institution politiquement légitime pour représenter les Européens. L'Europe de la défense ne peut se définir qu'à partir d'elle. L'affaire du Kosovo joue dans le sens d'une prise de conscience des Européens de la nécessité pour eux de s'organiser. Nul ne songe à nier l'importance capitale du maintien de l'engagement américain en Europe. Politiquement, la crise fait percevoir les inconvénients d'une trop grande prédominance américaine. Elle montre que l'Union a un rôle à jouer alors même qu'elle ne dispose pas encore d'une capacité militaire propre. Militairement, la campagne aérienne met en relief des limitations telles de la part des Européens que la correction de celles-ci devient un impératif du point de vue de la vitalité de l'Alliance.

François GORAND, *article précité*, pp. 6 et 11.

de réaction rapide constitué à partir de réserves de forces projetables et désormais appelé Eurocorps.

Le Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 reprend à son compte les conclusions de Saint-Malo et de Toulouse²⁷⁸. En ce sens, il constitue un signal fort de la volonté commune des États d'établir au sein de l'Union une politique européenne de sécurité et de défense. Il "balise le chemin en assignant à l'Union l'objectif de disposer des outils lui permettant de choisir entre des options politico-militaires et de conduire des opérations²⁷⁹.

Le Conseil européen d'Helsinki des 11 et 12 décembre 1999²⁸⁰ précise les contours de la nouvelle politique de défense. Les États se fixent un "objectif global" devant permettre à l'Union d'être en mesure d'ici 2003 de déployer, puis de soutenir pendant au moins un an, des forces terrestres capables de mener à bien des opérations de gestion de crise, et pouvant atteindre le niveau d'un corps d'armée (50 à 60 000 hommes). Ces forces doivent être autosuffisantes en termes de logistique, de contrôle, de commandement et de renseignements. Elles peuvent recevoir, le cas échéant, le soutien d'ensembles aériens et navals. Cette décision traduit la volonté des Européens d'avoir la capacité de résoudre des crises européennes et de contribuer à des opérations majeures de maintien de la paix sur des théâtres extérieurs²⁸¹.

L'Union se dote, en effet, d'une capacité de décision et d'action au bénéfice des missions dites de Petersberg, du nom de la déclaration de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) du 19 juin 1992 et incorporées par le traité d'Amsterdam dans le deuxième pilier. Il s'agit de "missions humanitaires et d'évacuation de ressortissants européens, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix" (article 17 paragraphe 2 TUE). Ceci requiert la définition de stratégies d'action et la création d'organes politiques et militaires, nécessaires à la gestion des crises et à la prise de décision en temps réel. En d'autres termes, l'Union endosse les responsabilités reconnues à l'UEO.

²⁷⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE des 3 et 4 juin 1999, *Conclusions de la Présidence*, Annexe 3, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_fr.htm, pp. 26-27.

²⁷⁹ Javier SOLANA, *Réussir l'Europe : une nécessité permanente*, Politique Étrangère, Hiver 1999-2000, n° 4, p. 886.

²⁸⁰ CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI des 10 et 11 décembre 1999, Rapport concernant le "renforcement de la PESCD" et "la gestion non militaire des crises par l'UE", Annexe I à l'Annexe IV, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/annexe_fr.htm, p. 24.

²⁸¹ S'exprimant devant l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), le Premier ministre, Lionel Jospin, évoque l'éventualité que le corps européen de réaction rapide puisse être appelé à agir hors d'Europe : "la sécurité internationale gagnerait à ce que l'Union puisse s'impliquer hors d'Europe, en soutien d'actions engagées sous l'autorité de l'ONU. [...] L'Union pourrait s'engager, par exemple, en Afrique sous l'égide de l'ONU et en relation étroite avec l'Organisation de l'unité africaine pour favoriser la mise en oeuvre de nouvelles coopérations au service du rétablissement de l'État de droit". Dépêche AFP, LM, 23 septembre 2000, p. 4.

Seule organisation compétente en matière de défense européenne depuis sa création le 17 mars 1948, l'UEO²⁸² est réactivée en 1994 afin de mettre en oeuvre l'identité européenne de sécurité et de défense (ISED) concédée par les Américains dans l'Alliance atlantique. Cette amorce de reconnaissance d'une identité européenne est rigoureusement encadrée. Toute application de ses principes est verrouillée par l'OTAN. L'Union peut demander à l'UEO de mener une opération militaire en son nom. Pour conduire l'opération, celle-ci peut se contenter d'organiser les forces des nations la composant ou la sous-traiter en faisant appel aux capacités de l'OTAN. L'émergence d'une défense européenne autonome rend l'UEO "superflue"²⁸³. Réunis à Marseille le 13 novembre 2000, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'Union entérinent l'acte de décès de l'organisation européenne dont le principal échec réside dans son incapacité - par manque de volonté politique - à s'imposer comme un instrument crédible de défense au service des Européens. L'UEO souffre d'un manque de crédibilité opérationnelle et de légitimité politique en ce que son processus de décision introduit dans toutes ses délibérations les alliés européens non membres de l'Union et que, inversement, un tiers des membres de celle-ci n'y est qu'observateur²⁸⁴.

Malgré son échec, l'UEO a le mérite, selon un expert de la PESC, "d'avoir préparé le terrain pour la naissance de la politique de défense de l'Union" [...]. En faisant la preuve de ce qu'il ne fallait pas faire, elle a montré ce qu'on devait faire"²⁸⁵.

En pratique, l'UEO ne disparaît pas totalement, même si le traité de Nice supprime la plupart des références à l'organisation dans l'article 17 TUE²⁸⁶. Lors du Conseil d'Helsinki, les États conviennent de déterminer les objectifs collectifs de capacités en matière de contrôle, de renseignement, de transport stratégique à longue distance et de systèmes de commandement. A la question de savoir si l'Union est suffisamment pourvue dans ces domaines, certains répondent que l'Alliance dispose de moyens stratégiques de niveau supérieur qu'il ne faudrait pas dupliquer. Mais, comme le souligne le ministre français de la Défense, Alain Richard, il s'agit en réalité de moyens nationaux américains.

Une défense européenne n'a de sens que si l'Union est capable de lui donner les moyens d'exister de façon autonome. Les États essaient, depuis 1998, de doter l'Union

²⁸² Sur la nature supranationale de l'UEO, voir Guy HÉRAUD, *La supranationalité dans l'organisation de l'UEO*, RDP, 1955, pp. 305-322.

²⁸³ RAPPORT DES SAGES, *Implications institutionnelles ...*, op. cit., point 4. Klaus BÜHLER, président de l'UEO, partage cette analyse. Entretien accordée à Pierre BEYLAU, *Le Point*, 2 juin 2000, n° 1146, p. 24.

²⁸⁴ François GORAND, *article précité*, p. 5.

²⁸⁵ Propos recueillis par Laurent ZECCHINI, *L'UEO met fin officiellement à son existence*, LM, 15 novembre 2000, p. 3.

²⁸⁶ L'article 17 § 4 TUE précise que le "présent article ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO", ne serait-ce que pour veiller au bon achèvement des deux missions en cours : conseil en matière de police en Albanie et opération de déminage en Croatie.

d'un niveau de capacités propres qui, graduellement, conduira les Européens à être moins dépendants de contributions extérieures²⁸⁷. C'est pourquoi, les capacités militaires de l'UEO doivent être transférées à l'Union. Le centre satellitaire de Torrejon (Espagne) va lui conférer une certaine indépendance dans l'obtention du renseignement. L'Institut d'études et de sécurité, à Paris, est appelé à devenir le centre stratégique de réflexion des Quinze. Outre l'Assemblée parlementaire de l'UEO dont l'existence n'est pas remise en cause, le Groupement armement de l'Europe occidentale (GAEO) voit sa mission de coordination confirmée²⁸⁸. Cette indépendance passe par la définition d'une politique commune d'armement. Celle-ci suppose le développement d'une industrie européenne de défense. Les alliances réalisées dans les secteurs aéronautiques, spatiaux et électroniques laissent présager la constitution d'ensembles européens dans les industries de défense traditionnelles. Les armements commandés en commun (comme les hélicoptères Tigre et N-H 90, les frégates Horizon, les missiles air - air, ...) et la création en 1998 de l'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) confortent l'Europe de l'armement²⁸⁹.

La mise en place de capacités autonomes européennes sur un plan militaire serait beaucoup plus difficile à envisager si n'existaient pas déjà des forces multinationales qui fournissent les bases d'un développement de capacités spécifiquement européennes²⁹⁰. Pour être déployable en 60 jours maximum conformément à l'objectif assigné par Helsinki, la force européenne de réaction rapide s'appuie sur les autres forces multinationales existantes créées dans le cadre de l'UEO et particulièrement sur l'Eurocorps. Composé de quatre divisions blindées et mécanisées fournies par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France et le Luxembourg, le corps européen peut aligner jusqu'à 80 000 hommes et, avec un état-major à Strasbourg, il a vocation à acquérir la capacité de corps européen de réaction rapide²⁹¹. La présidence française obtient des ministres des Affaires étrangères et de la

²⁸⁷ Entretien accordé par Alain RICHARD à Jacques ISNARD, LM, 22 septembre 2000, p. 2.

²⁸⁸ Laurent ZECCHINI, *article précité*, p. 3.

²⁸⁹ Entretien accordé par Alain RICHARD à Jacques ISNARD, LM, 22 septembre 2000, p. 2.

La construction d'un avion de transport militaire, baptisé A-400M et conçu par une filiale du groupe Airbus, est devenue réalité avec la signature, le 18 décembre 2001, à Bruxelles d'un contrat d'achat de 196 exemplaires par 8 pays (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Luxembourg, Portugal et Turquie). C'est le plus important des projets d'armement jamais conclus entre Européens. Les ministres européens des Transports ont également donné leur accord, le 26 mars 2002, au programme de positionnement par satellite Galileo qui doit permettre à l'Union de disposer, à partir de 2008, d'un système équivalent au GPS américain. En revanche, ils cèdent aux pressions américaines en décidant, pour certains d'entre eux à l'instar de l'Italie, de la Grande-Bretagne, du Danemark et des Pays-Bas, de s'associer au programme américain de construction de l'avion de combat F-35, ce qui porte un coup d'arrêt à la constitution, à des fins militaires, d'une base industrielle commune indépendante des États-Unis.

Jacques ISNARD, *Huit pays européens lancent officiellement la construction d'un avion de transport militaire*, LM, 20 décembre 2001, p. 39. Jean-François AUGEREAU, *Les Quinze donnent leur feu vert à Galileo, le GPS européen*, LM, 27 mars 2002, p. 24. Jacques ISNARD, *Le projet américain d'avion de combat s'impose en Europe*, LM, 8 juin 2002, p. 15.

²⁹⁰ François GORAND, *article précité*, p. 11.

²⁹¹ Les autres forces relevant de l'UEO (FRUEO) sont constituées par l'Eurofor (force opérationnelle rapide européenne) et de l'Euromarfor (force maritime européenne), de la division multinationale Centre et du groupe

Défense qu'ils élaborent la "déclaration d'engagement de capacités militaires". Adoptée le 20 novembre 2000, elle constitue une étape clé pour l'Union dans la mesure où elle démontre la ferme volonté des États d'avancer dans la réalisation de l'objectif global. Dans cette déclaration, chaque État identifie sa contribution nationale en termes d'hommes, de moyens matériels et financiers. Est créé un réservoir de 100 000 hommes, 400 avions de combat et 100 bâtiments de marine dans lequel l'Union puisera²⁹². Ce processus suppose en outre, pour être effectif, une coordination des ressources budgétaires consacrées à la défense.

Parallèlement au développement de ses capacités militaires, l'Union met en place les organes et les procédures lui permettant d'évaluer une situation de crise, de décider et de mener la conduite politique et stratégique d'une opération. La décision finale continue d'appartenir au Conseil de l'Union²⁹³. Mais il statue à partir de l'évaluation fournie par les organes spécifiquement chargés de la défense. Il incombe au comité politique et de sécurité (COPS), réunion permanente d'ambassadeurs, de traiter des différents aspects de la PESC de façon à permettre à l'Union de dégager une vision d'ensemble des voies et des moyens de répondre à une crise. Intégré dans l'article 25 TUE depuis le traité d'Amsterdam, le traité de Nice lui confie de nouvelles responsabilités. Il exerce, sous l'autorité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations militaires de gestion des crises. Sont établies deux structures militaires permanentes. Le Comité militaire, composé des chefs d'état-major des armées concernées ou de leurs représentants, doit fournir des avis et des recommandations au COPS pour toute décision ayant des implications dans le domaine de la défense. L'État-major européen, composé d'un centaine d'officiers, assure conformément aux orientations agréées à Helsinki, les tâches d'alerte rapide, d'évaluation des situations, de planification stratégique pour les missions de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et

aérien européen (GAE). Elles sont complétées par des forces binationales comme la force amphibie britannico-néerlandaise, le 1er corps d'armée germano-néerlandais et la force amphibie hispano-italienne.

²⁹² Le Danemark ne fournit aucune contribution en raison d'une dérogation du traité. Pour le détail des contributions, voir Laurent ZECCHINI, *L'Union crée une force de réaction rapide*, LM, 22 novembre 2000, p. 4. L'Irlande saisit l'occasion du Sommet de Séville des 21 et 22 juin 2002 pour subordonner la participation de contingents de ses forces armées à des opérations menées à l'étranger, y compris dans le cadre de la PESC, à l'autorisation de celles-ci par les institutions onusiennes, le gouvernement irlandais et le *Dail Iréann* conformément à la législation irlandaise. Afin de diminuer les risques d'un second rejet du traité de Nice par les irlandais, les Quinze annexent à leurs conclusions une "Déclaration du Conseil européen" et la "Déclaration nationale de l'Irlande" dans lesquelles ils reconnaissent que la participation de ce pays à la PESC "n'affecte pas sa politique traditionnelle de neutralité militaire". Conformément à celle-ci, Dublin "n'est liée par aucune engagement en matière de défense mutuelle et ne participe à aucun projet visant à mettre en place une armée européenne". Le Conseil européen précise d'ailleurs que le développement de la capacité de l'Union de mener des missions humanitaires et de gestion de crise n'implique pas la création d'une telle armée.

CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Déclaration nationale de l'Irlande et Déclaration du Conseil européen*, Annexes III et IV, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, pp. 27-30.

²⁹³ Selon les articles 12 et 13 TUE, le Conseil définit les principes et les orientations générales de la PESC. Il décide de stratégies et d'actions communes et adopte des positions communes.

multinationales²⁹⁴. Ces organes, mis en place dès le 1er mars 2000 selon une formule intérimaire²⁹⁵, sont devenus permanents en mars 2001²⁹⁶.

Ces efforts sont consacrés par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 qui adopte une "déclaration d'opérationnalité"²⁹⁷. Elle montre, explique Javier Solana, que le processus initié à Maastricht s'est traduit par la mise en place, au sein de l'Union, d'une capacité effective d'action militaire. Cette déclaration est venue sanctionner "tout à la fois le développement des capacités militaires, la mise en place de structures et de procédures permettant la prise de décision et l'affirmation politique d'une disponibilité à agir". Elle n'est toutefois pas un aboutissement, prévient le Haut Représentant, "mais le point de départ d'un processus dynamique qui doit tendre à améliorer sans cesse les capacités et les moyens dont dispose l'Union"²⁹⁸. Si le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 se félicite des progrès substantiels réalisés dans le domaine du développement des capacités militaires et civiles²⁹⁹, de la mise en oeuvre du plan d'action destiné à combler les lacunes existantes et des perspectives de coopération en matière d'armement, il insiste, cependant, sur la nécessité de poursuivre dans cette voie³⁰⁰.

²⁹⁴ CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI des 10 et 11 décembre 1999, Rapport de la Présidence concernant le "renforcement de la PESCD" et "la gestion non militaire des crises par l'UE", *actes précités*, p. 29. Pour Jacques Isnard, les Européens ont inventé le concept "de forces armées sur catalogue", qui se distingue du concept de forces placées aux ordres d'un commandement désigné une fois pour toutes. C'est une nouveauté qu'une telle force, déployable au cas par cas, en 2003, soit disponible en cas de besoin au profit de l'Union, mais structurée autour des mêmes unités qui se tiennent prêtes à servir en permanence à l'OTAN. Jacques ISNARD, *Une armée européenne sur catalogue*, LM, 11-12 février 2001, pp. 1 et 14.

²⁹⁵ Dans un article publié au Monde, le ministre français de la défense explique le fonctionnement concret de ces organes. Alain RICHARD, *Kosovo : le bilan et l'avenir*, LM, 26-27 mars 2000, p. 14.

²⁹⁶ L'intégration de ces nouveaux organes de défense dans le traité de Nice constitue un succès qui ne figurait pas dans les objectifs initiaux et prioritaires de la France. François HEISBOURG, *Nice : un Suez diplomatique*, LM, 26 Décembre 2000, p. 10.

²⁹⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Conclusions de la Présidence et Déclaration d'opérationnalité*, Annexe II, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, respectivement point 6 et pp. 17-21.

²⁹⁸ Javier SOLANA, *La politique européenne de sécurité et de défense est devenue opérationnelle*, RMCUE, avril 2002, n° 457, p. 213 et p. 215.

²⁹⁹ Le Conseil européen note que, grâce à ces progrès, l'Union a pu prendre sa première décision visant à mettre sur pied une opération de gestion des crises, la mission de police de l'Union en Bosnie-Herzégovine (MPUE), qui témoigne de la volonté de l'Europe de stabiliser les régions sortant d'un conflit et d'apporter sa contribution à l'instauration de l'État de droit.

CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Projet de déclaration du Conseil européen sur la contribution de la PESD, y compris la PESCD, à la lutte contre le terrorisme*, Annexe V, *op. cit.*, point 5.

³⁰⁰ CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions précitées*, point 12.

En achevant de transférer les fonctions exécutives de gestion des crises de l'UEO à l'Union, Le Conseil européen de Laeken donne une nouvelle dimension à l'intégration politique de l'Europe : celle de l'intervention civile et militaire dans le cadre d'une politique intergouvernementale commune. Mais il ne suffit pas, selon Michael Hilger, d'accroître et d'améliorer les capacités militaires des États. Les structures décisionnelles européennes ne suffisent pas à donner vie à la PESD. Il faut, poursuit l'auteur, adapter les capacités parlementaires des États aux nouvelles tâches de l'Europe. Dans des domaines aussi sensibles que ceux de la défense et de la sécurité, l'Union ne saurait se dispenser d'une légitimité démocratique forte. Celle-ci passe par la redéfinition des moyens de contrôle des parlements nationaux et européen. C'est à la Convention Giscard d'Estaing qu'il incombe de proposer des solutions, conclut-il.

Michael HILGER, *Défense européenne et contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe*, Politique Étrangère, 2002, n° 2, p. 469.

Bien qu'il soit profondément intergouvernemental du fait de sa composition et de son fonctionnement, cet ensemble institutionnel participe de l'affirmation d'une identité européenne de défense. La création d'un véritable armée européenne constituerait l'aboutissement supranational de cette identité.

Cette hypothèse paraît très improbable, d'abord parce que le Conseil européen d'Helsinki s'en défend³⁰¹, ensuite parce que la force de réaction rapide n'est pas permanente. Elle ne constitue pas la mission exclusive des forces nationales qui la composent. Celles-ci n'ont vocation à être réunies qu'en cas de crise.

A défaut d'une armée, il pourrait être concevable d'instaurer un service militaire européen. Dans le contexte de professionnalisation des armées nationales, il serait fondé sur le volontariat et se ferait pour moitié dans le pays d'origine et dans les structures militaires européennes. Dotés d'une conscience européenne, les volontaires qui décident de s'engager, seraient affectés en priorité aux brigades composant la force de réaction rapide. Nul doute que cette composition serait de nature à développer au sein de ces corps un sentiment d'appartenance commune susceptible de renforcer l'efficacité de leur action et leur motivation sur le terrain.

L'affirmation d'une identité européenne de défense suppose que soit enfin résolue la question de la personnalité juridique de l'Union. Il est difficile pour l'Union "d'affirmer son identité sur la scène internationale" (article 2 TUE) si elle ne dispose pas des moyens juridiques d'être représentée. L'article 24 TUE introduit par le traité d'Amsterdam et modifié par le traité de Nice présente une innovation majeure en ce qu'il autorise le Conseil de l'Union à conclure des traités dans les domaines intergouvernementaux que sont la PECSO et la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ceci conforte l'opinion selon laquelle l'Union a implicitement la personnalité juridique, même en l'absence de disposition expresse³⁰². L'existence d'une défense européenne crédible ne peut se satisfaire d'une "personnalité juridique embryonnaire"³⁰³. Il est temps que les "Gouvernements, en manifestant une volonté politique claire, lèvent l'ambiguïté"³⁰⁴.

L'octroi de la personnalité juridique à l'Union devrait s'accompagner de la désignation de l'entité habilitée à la représenter dans l'ordre juridique international. Ce rôle pourrait être attribué au haut représentant pour la PECSO, poste créé afin de renforcer l'action extérieure de l'Union ainsi que sa cohésion et sa visibilité. Nommé par

³⁰¹ Le développement d'une capacité autonome de défense "n'implique pas la création d'une armée européenne". CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI, Rapport de la Présidence concernant le "*renforcement de la PECSO*" et "*la gestion non militaire des crises par l'UE*", actes précités, p. 25.

³⁰² Jean-Claude PIRIS, *L'Union a-t-elle une Constitution ? ...*, op. cit., p. 4.

³⁰³ Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1994, pp. 211-213.

³⁰⁴ Jean CHARPENTIER, *De la personnalité juridique de l'Union*, Mélanges Gustave Peiser, Grenoble, P.U.G., 1995, p. 102.

le Conseil européen de Cologne³⁰⁵, Javier Solana qui cumule cette fonction avec celle de secrétaire général du Conseil, apporte par son assistance à celui-ci, une contribution essentielle à l'efficacité et à la cohérence de la politique étrangère et de défense de l'Union (article 207 paragraphe 2 TUE)³⁰⁶. L'existence d'une politique commune dans ces domaines justifierait que l'Union parle d'une seule voix dans les organisations internationales. Ce rôle incomberait au haut représentant. Lui serait attribuée une pondération des voix destinée à rendre compte de la puissance de l'Union et à compenser le renoncement de leurs sièges par les États membres (la non participation du Danemark à la PESCD complique la répartition des sièges). Monsieur PESC verrait son autorité renforcée dans les négociations internationales (elles ne seraient plus confiées à la présidence comme c'est le cas en vertu de l'article 24 TUE). Mais, soucieux de conserver leur influence, les États ne seraient pas disposés à "autonomiser" l'action du haut représentant à leur égard. C'est pourquoi, l'action de ce dernier dans l'ordre international dépendrait du mandat que lui confient les États. En tant que délégué, le haut représentant devrait attendre pour agir, que ceux-ci soient parvenus à un accord. Cette situation ne semble pas très adaptée à la prise de décision rapide que suppose la résolution de certaines crises. Mais elle risque de durer, les États n'étant pas encore prêts à intégrer la fonction du haut représentant à la Commission³⁰⁷. Et pourtant, c'est exactement ce que souhaite cette dernière dans la communication qu'elle adresse à la Convention Giscard d'Estaing. Soucieuse de renforcer l'Europe-puissance, elle propose de communautariser la politique étrangère, non en lui appliquant les procédures communautaires classiques, mais plutôt au sens où lui seraient transférées les capacités d'impulsion, d'initiative et de représentation tout en s'attachant à appréhender pleinement la dimension politique de l'action extérieure. Il est temps, selon le Parlement européen, que la diplomatie devienne une compétence de l'Union³⁰⁸. Il est essentiel, estime la Commission, de répondre de manière réaliste à une double exigence de cohérence et d'efficacité, d'une part "en disposant d'un centre de gravité qui maîtrise l'initiative politique et identifie et exprime l'intérêt commun" et, d'autre part, "en adaptant les procédures à la nature même de la politique étrangère et en particulier à la spécificité de l'instrument militaire". A cet effet, elle propose d'octroyer à l'Union la personnalité juridique et de fusionner dans un seul poste de premier vice-

³⁰⁵ CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE des 3 et 4 juin 1999, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 6, p. 1. A cet effet, il a démissionné de ses fonctions de secrétaire général de l'OTAN le 6 juin. Lui succède le ministre britannique de la défense à l'époque, Lord George Robertson. Pierre Boissieu est secrétaire général adjoint à la PESCD.

³⁰⁶ CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI des 10 et 11 décembre 1999, Rapport de la Présidence concernant le "renforcement de la PESCD" et "la gestion non militaire des crises par l'UE", *actes précités*, p. 30.

³⁰⁷ Cette proposition est faite par Romano Prodi. Laurent ZECCHINI, *Un ministre des affaires étrangères pour l'Europe ?*, LM, 28 octobre 2000, p. 20.

³⁰⁸ PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), <http://www.europa.eu.int/futurum>, point 11.

président de la Commission les fonctions de Commissaire aux relations extérieures et celles de Haut Représentant pour la PESC. Il serait désigné d'un commun accord par le président du Collège et le Conseil européen. Lui seraient reconnus une "capacité exclusive d'initiative politique" et "un rôle directeur dans la gestion des crises". La Commission envisage également "de proscrire le recours au consensus et de rendre possible les décisions majoritaires"³⁰⁹. Cette proposition se heurte au refus des États de transférer à un membre du Collège une tâche actuellement assurée par une personnalité dépendant du Conseil³¹⁰. Non expressément visée par la Commission, la défense devrait à terme, précise Michel Barnier, être également communautarisée³¹¹.

b/ Une Europe de la défense encore sous tutelle américaine

Malgré la volonté des États de doter l'Union d'une capacité d'action autonome, tous reconnaissent que l'Europe "souffre d'un déficit de capacités stratégiques", ce qui, en l'état actuel de ses moyens, ne lui permet pas "d'accomplir de manière autonome les missions les plus exigeantes" et la contraint à faire appel, pendant un temps qui n'est pas précisé, aux "capacités de l'OTAN"³¹². L'Union peine à se dégager de ses solidarités transatlantiques pour définir les missions de la politique européenne de défense. Soucieux de ménager les susceptibilités américaines et surtout de ne pas prendre le risque d'un retrait de leur parapluie stratégique de l'Europe, les Quinze prennent soin de préciser que "l'Alliance atlantique reste le fondement de la défense collective de ses membres et continue à jouer un rôle important dans la gestion des crises". La défense européenne intervient "là où l'OTAN n'est pas engagée" pour des opérations militaires "sous la direction de l'Union"³¹³.

En d'autres termes, l'Union s'efforce d'afficher ses ambitions en évitant de provoquer l'OTAN. Profitant de cette ambivalence, le secrétaire général de l'Alliance atlantique, Georges Robertson, affirme que la force européenne a pour vocation de "compléter" l'OTAN, non de "la doubler et certainement pas de la remplacer". Les forces

³⁰⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, pp. 11-17. Romano PRODI, *Les fondements du Projet européen*, 22 mai 2002, *mêmes références Internet*, pp. 5-6. Pour une proposition doctrinale dans le même sens, consulter Robert TOULEMON, *De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire*, RMCUE, avril 2002, n° 457, pp. 217-220.

³¹⁰ Dans une intervention à la New-York University le 13 mai 2002, Valéry Giscard d'Estaing juge possible l'alternative consistant à "élever" le Haut Représentant au rang de ministre des Affaires étrangères pour l'Europe. Membre du Conseil européen, il devrait disposer d'une "certaine autonomie" entre les réunions du Conseil et des ministres des Affaires étrangères. LM, 13 mai 2002, p. 6.

³¹¹ Michel BARNIER, Propos recueillis par Arnaud LEPARMENTIER, LM, 23 mai 2002, p. 6.

³¹² Javier SOLANA, Propos recueillis par Laurent ZECCHINI, LM, 22 novembre 2000, p. 4.

³¹³ CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI, Rapport de la Présidence concernant le "renforcement de la PESC" et "la gestion non militaire des crises par l'UE", *actes précités*, p. 26.

européennes, dit-il, "seront toutes à la disposition de l'OTAN", elles interviendront pour des "missions que l'OTAN aura choisi de ne pas conduire"³¹⁴. C'est là que réside le problème. L'OTAN ne reconnaît pas la complémentarité des deux organisations. Le secrétaire général cherche à imposer une subordination politique de l'Union à l'Alliance. Le ministre français de la Défense, Alain Richard, plaide au contraire pour un partage des rôles³¹⁵.

Le traité de Nice constitue l'occasion, selon la présidence française, de marquer l'indépendance de l'Union à l'égard de l'OTAN. Devant la presse, le Président de la République, Jacques Chirac, explique que "l'Europe de la défense pourrait naturellement être coordonnée avec l'Alliance, mais pour ce qui concerne son élaboration et sa mise en oeuvre, elle doit être indépendante par rapport au commandement de l'OTAN"³¹⁶. Inquiets, les États-Unis lancent un avertissement aux Européens indiquant qu'il n'est pas question que l'OTAN devienne une "relique du passé"³¹⁷. A cet effet, ils proposent d'instaurer des liens formels entre l'OTAN et l'Union allant jusqu'à la constitution d'un conseil conjoint comme il en existe depuis 1997 entre l'OTAN et la Russie³¹⁸. Georges Robertson met à nouveau en garde sur le risque de "duplication" des deux organisations³¹⁹. Cette double insistance provoque un écho favorable dans les pays de l'Union pour lesquels la défense européenne ne doit pas aboutir à supprimer la garantie de défense du territoire européen par l'Alliance atlantique. Le Premier ministre britannique obtient la suppression de toute allusion du traité à une autonomie vis-à-vis de l'OTAN³²⁰. Jacques Chirac fait marche arrière et

314 Propos recueillis par Laurent ZECCHINI, *op. cit.*, p. 4.

315 Alain RICHARD, Entretien accordé à Jacques ISNARD, LM, 22 novembre 2000, p. 2.

316 Propos recueillis par Laurent ZECCHINI, LM, 9 décembre 2000, p. 3.

317 Propos tenus par le secrétaire d'État américain à la défense, William Cohen, Dépêche AFP, LM, 7 décembre 2000, p. 6.

318 Les Américains justifient cette proposition en mettant en avant la situation des alliés de l'OTAN, au premier rang desquels les Européens qui ne font pas partie de l'Union et qui doivent pouvoir participer à la décision dans toute opération de l'Union ayant recours aux ressources de l'Alliance. En réalité, ils craignent que la PECSO détourne les membres de l'Union des objectifs communs qui ont été fixés lors du sommet atlantique de Washington en avril 1999 et qui constituent l'Initiative Commune de Défense (ICED).

Daniel VERNET, *Paradoxes euro-américains sur la défense*, LM, 2 juin 2000, p. 13.

319 Propos recueillis par Laurent ZECCHINI, LM, 9 décembre 2000, p. 3.

320 Ce blocage vient également de la Turquie, très réticente à l'idée de "prêter" à l'Union certains moyens militaires de l'OTAN. Parallèlement, elle souhaite une sorte de droit de regard sur les décisions militaires des Européens. Cette revendication traduit la crainte des pays de l'OTAN non membres de l'Union et celle des États candidats de ne pas être associés à la montée en puissance des capacités militaires propres à l'Europe. Plusieurs d'entre eux ont proposé, le 21 novembre 2000, de participer à la force de réaction rapide de l'Union. La Turquie, la Norvège, la Hongrie, la Roumanie, la République tchèque et la Slovaquie ont précisé leur contribution nationale. Le Conseil européen de Feira fait une place aux pays tiers, alliés de l'OTAN ou candidats à l'adhésion à l'Union. Il est prévu que ces États désignent un représentant auprès du COPS et accréditent un officier de liaison auprès de l'état-major européen. Ce dispositif établit, selon Javier Solana, un bon équilibre entre la préservation de l'autonomie de l'Union et la possibilité d'impliquer les pays tiers concernés. Néanmoins, Ankara bloque toujours la conclusion entre les deux organisations d'un accord sur les "arrangements permanents", accord pourtant indispensable pour que l'Union puisse prendre le relais, comme prévu, de l'opération "Amber Fox" (Renard roux) menée par l'OTAN en Macédoine et dont le mandat arrive à expiration le 26 octobre 2002.

CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI des 10 et 11 décembre 1999, Rapport de la Présidence concernant le "renforcement de la PESCO" et "la gestion non militaire des crises par l'UE", actes précités, Annexe I, Appendice 1. CONSEIL EUROPÉEN DE FEIRA des 19 et 20 juin 2000, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'Union, 2000, n° 6, pp. 25-27. CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la*

reconnaît que "le mot indépendance n'a pas de sens et n'avait pas à être prononcé". Le développement de l'Europe de la défense, précise-t-il, "se fait naturellement en parfaite harmonie avec l'Alliance atlantique. L'OTAN demeure le fondement de la défense collective des alliés et l'Alliance atlantique demeure notre meilleure garantie"³²¹. Le Conseil européen de Nice se contente de renvoyer au rapport de la présidence française sur la PESCD qui a fait l'objet d'un accord à quinze³²². Ce texte figure en annexe du traité. Son préambule "énonce diplomatiquement les objectifs de l'Union en respectant un subtil mélange entre le souci de préserver la susceptibilité de l'Alliance et celui d'affirmer la nouvelle vocation de l'Europe"³²³. Il est affirmé une nouvelle fois que les Européens doivent se doter "d'une capacité globale de gestion de crise et de prévention des conflits" et intervenir "là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée".

Le problème ne réside pas dans la reconnaissance par l'Union de la complémentarité de son action avec celle de l'OTAN. Il serait absurde d'aboutir "à des duplications inutiles"³²⁴ ou de faire jouer des rivalités entre elles. Les Européens se félicitent que l'Union dispose, depuis le Conseil de Feira des 19 et 20 juin 2000, d'un cadre pour développer sur un pied d'égalité ses relations avec l'OTAN en matière de gestion militaire des crises. Mis en place dès juillet 2000, les quatre groupes de travail *ad hoc* réunissent les experts de l'OTAN et de l'Union. Se développe peu à peu un climat de confiance entre les deux organisations. Ces groupes traitent des capacités militaires, des questions de sécurité, de l'utilisation par les Européens des moyens militaires de l'OTAN quand celle-ci n'intervient pas et des instances de concertation entre les deux organisations³²⁵.

Après avoir émis des réserves³²⁶, les États-Unis appuient la volonté européenne de se doter d'une capacité de défense autonome. Ils apprécient qu'elle consente enfin, pour

Présidence, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, point 14. Dépêche AFP, LM, 23 novembre 2000, p. 4. Javier SOLANA, *Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne*, RMCUE, octobre - novembre 2000, n° 442, p. 589.

³²¹ Propos recueillis par Luc de BAROCHEZ, *Le Figaro*, 9-10 décembre 2000, p. 2. Robert Toulemon constate que les contradictions de la politique française paralysent sa politique européenne. Elle oscille, selon lui, entre un excès d'ambition pour une Europe qu'elle voudrait puissante et indépendante et un excès de prudence dans la mise en commun des souverainetés.

Robert TOULEMON, *La construction de l'Europe*, Politique Étrangère, Automne 1999, n° 3, p. 584.

³²² CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7-9 décembre 2000, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_fr.htm, point 11, p. 3. La Déclaration se fixe comme objectif de rendre l'Union rapidement opérationnelle. A cet effet, les Conseils européens suivants doivent prendre tout décision utile sur la base des dispositions existantes du TUE. L'entrée en vigueur du traité de Nice ne constitue pas un préalable.

Déclaration adoptée par la Conférence, relative à la politique européenne de sécurité et de défense, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, Annexe, p. 142.

³²³ Laurent ZECCHINI, *Les rapports difficiles entre la défense européenne et l'OTAN*, LM, 9 décembre 2000, p. 3.

³²⁴ Javier SOLANA, *Le développement de la politique européenne ...*, *op. cit.*, p. 589.

³²⁵ CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI, Rapport de la Présidence concernant le "renforcement de la PESCD" et "la gestion non militaire des crises par l'UE", *actes précités*, Annexe I. CONSEIL EUROPÉEN DE FEIRA, *Conclusions précitées*, p. 23.

³²⁶ Réagissant au sommet de Saint-Malo, l'adjoint de Madeleine Allbright déclare, le 7 octobre 1999, que "nous ne voudrions pas voir une identité européenne de sécurité et de défense (ISED) ayant pris naissance d'abord

sa protection, à un effort financier en rapport avec sa richesse économique, suivant l'idée du partage du fardeau (*burden sharing*). Les propositions faites par l'Union quant à l'utilisation des moyens militaires de l'OTAN inquiètent les Américains. Même si la secrétaire d'État américaine, Madeleine Allbright réaffirme à l'issue du sommet de Nice, le "ferme soutien" des États-Unis à la création de cette force européenne "pour mener des opérations de crise là où l'OTAN choisit de ne pas le faire"³²⁷, il n'en reste pas moins que ce soutien ne dure que tant que n'est pas mis en cause le lien transatlantique. Dès que l'Union manifeste de trop fortes vellétés d'indépendance susceptibles d'affaiblir l'Alliance, les États-Unis bloquent toute avancée européenne. L'arrivée à la Maison Blanche d'un président républicain n'est pas de nature à faciliter les progrès européens. George W. Bush considère que la défense européenne constitue une menace pour l'OTAN et nuit aux relations entre Washington et Londres³²⁸. Il subordonne toute avancée de l'Union à l'établissement d'un lien encore plus étroit entre elle et l'OTAN³²⁹. La "renationalisation" des politiques étrangères des principaux pays européens au détriment de la PESC³³⁰, provoquée par les attentats perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001, prouve combien l'Union demeure un acteur encore peu existant sur la scène internationale, "le plus souvent à la remorque des États-Unis"³³¹. Les propositions du secrétaire d'État américain à la Défense, Donald Rumsfeld, visant à faire de l'Alliance l'instrument majeur de lutte contre le terrorisme international laissent à penser, *a priori*, qu'elles vont dans le sens de la réflexion des

dans l'OTAN qui se développerait en dehors de l'OTAN et qui finalement s'écarterait de l'OTAN ; cela signifierait une ISED qui commencerait par dupliquer l'OTAN et qui pourrait ensuite le cas échéant concurrencer l'OTAN". Ces réserves s'expliquent aussi par des raisons conjoncturelles : les États-Unis perçoivent l'initiative franco-britannique comme une contestation implicite de leur gestion de la crise du Kosovo. En défendant l'OTAN, François Gorand considère que les États-Unis défendent leur leadership car ils redoutent à terme une émancipation européenne. Face à des Européens mieux organisés, il devient difficile pour les Américains de dominer sans partage sur la stratégie de l'Alliance. Néanmoins, une plus grande autonomie de l'Union leur offre, dans la gestion des crises, des options supplémentaires à l'alternative d'intervenir ou de ne pas intervenir. Après le Conseil d'Helsinki qui préserve le rôle majeur de l'OTAN, ils décident d'encourager la démarche européenne.

François GORAND, *La défense européenne après Helsinki*, Commentaire, Printemps 2000, n° 89, p. 8.

³²⁷ Propos recueillis par Laurent ZECCHINI, LM, 19 décembre 2000, p. 2.

³²⁸ Propos recueillis par Laurent ZECCHINI, *op. cit.*, p. 2. D'après Pascal Boniface, directeur de l'IRIS, en voulant contrecarrer les projets de défense européenne tout en réduisant leur présence militaire dans les Balkans, les Américains créent les conditions d'un renforcement de la coopération et de la solidarité entre les Européens susceptible d'affaiblir les États-Unis. Il est en effet contradictoire de pousser l'Europe à assumer plus de responsabilités dans les crises régionales en lieu et place des États-Unis et de lui en refuser les moyens.

Pascal BONIFACE, *Un unilatéralisme américain débridé*, Le Figaro, 12 janvier 2001, p. 17. Opinion partagée par Alain FRACHON et Daniel VERNET, *Les États-Unis, "puissance manifeste"*, LM, 23 janvier 2001, p. 17. Patrick JARREAU, *L'Europe et le messianisme américain*, LM, 22 mai 2002, pp. 1 et 16.

³²⁹ Opinion défendue par William S. Cohen, secrétaire d'État à la Défense dans l'administration Clinton et caution républicaine de celle-ci. Il insiste pour que l'OTAN demeure le principal forum concernant la coopération politique et militaire de la sécurité transatlantique et pour que l'Alliance et l'Union soient guidées par les mêmes principes (doctrine, standards, transparence, ...).

William S. COHEN, *L'OTAN reste la clé de voûte*, Le Figaro, 11 janvier 2001, p. 14. Daniel VERNET, *Washington ne cache pas son hostilité à la politique de défense européenne*, LM, 6 février 2001, p. 4.

³³⁰ Daniel VERNET, *L'éclipse de l'Europe dans la guerre*, LM, 20 octobre 2001, p. 19. Robert BUSSIÈRE, *Après le 11 septembre - L'Amérique, l'Europe et le terrorisme géostratégique*, Commentaire, Été 2002, n° 98, p. 305.

³³¹ Ignacio RAMONET, *Un nain diplomatique*, Le Monde Diplomatique, janvier - février 2002, p. 7.

Européens. Les États-Unis demandent à leurs alliés d'opérer une réforme de leurs forces armées de façon à créer des unités de réaction rapide, facilement mobilisables et déployables, et susceptibles d'être projetées bien au-delà de la zone traditionnelle de l'OTAN. Ces propositions, présentées le 6 juin 2002 - dans le but de préparer le sommet qui doit se tenir à Prague en novembre 2002, ne cherchent pas à autonomiser la défense européenne. Elles ont pour objet, au contraire, de donner un nouveau souffle à l'Alliance dans le but de préserver son rôle de relais de l'influence américaine en Europe³³².

Le fait d'avoir imposé aux États-Unis et à l'OTAN le principe d'une défense européenne autonome contribue à l'affirmation par l'Union de son identité sur la scène internationale. Celle-ci n'est pas encore supranationale (au sens d'être dégagée de toute pression extérieure) dans la mesure où les avancées concrètes de la défense européenne dépendent, pour le moment encore, du soutien américain.

Rien ne s'oppose à ce que l'OTAN demeure le principe d'action collective sans pour autant instaurer une relation hiérarchique entre elle et l'Union. Il serait opportun de redéfinir les missions et préciser les compétences des deux organisations de façon à les placer sur un réel pied d'égalité.

La richesse de l'Union européenne réside dans la coexistence d'institutions intergouvernementales et supranationales qui ont en commun de poursuivre une finalité supranationale. La PECSO est un cas de supranationalité négative. Ses organes et ses procédures intergouvernementaux ont pour objectif de créer une identité européenne de défense en détachant l'Union de la tutelle de l'OTAN³³³. En la dotant des attributs de l'Europe puissance (monnaie et défense), les États consolident la dimension politique de l'Union et avancent dans la définition de son projet politique. Cette volonté est confortée par la création de procédures politico-juridiques destinées à la fois à

³³² François de ROSE, *La politique de Donald Rumsfeld*, Commentaire, Été 2002, n° 98, p. 313.

Sur la réforme de l'OTAN et la question de l'apparition d'un nouveau partenariat stratégique euro-américain dans une Alliance rénovée, consulter : Frédéric BOZO, *La relation transatlantique et la "longue" guerre contre le terrorisme*, Politique Étrangère, 2002, n° 2, pp. 337-351. Ronald D. ASMUS, *L'élargissement de l'OTAN : passé, présent, futur, même référence*, pp. 353-376.

³³³ Gianfranco Verderame, membre de la délégation italienne à la CIG sur la réforme institutionnelle, soutient une opinion originale selon laquelle le traité d'Amsterdam introduit dans la PECSO des caractéristiques significatives de supranationalité. Ces éléments sont constitués d'une part des stratégies communes et du recours plus large au vote à la majorité qualifiée pour l'aspect procédural et, d'autre part, du binôme Haut représentant / Cellule d'analyse et de programmation pour l'aspect structurel. La coopération des États dans le domaine de la PESO est orientée vers un rapprochement progressif de la logique du système communautaire à partir de l'unicité du cadre institutionnel. Le principe de la mise à charge du budget communautaire des dépenses afférentes aux actions de politique extérieure, stipulé par le traité d'Amsterdam et assorti de l'Accord interinstitutionnel avec le Parlement, permet à ce dernier d'exercer, à travers sa participation à la définition et à la gestion du budget, un contrôle accru sur la PECSO. La nature supranationale du deuxième pilier se distingue néanmoins de celle du premier à cause de l'absence en son sein d'un organe de propulsion autonome et indépendant. Le binôme haut représentant / Cellule d'analyse constitue, selon l'auteur, la voie ouverte à l'instauration de cet organe dans le second pilier.

Gianfranco VERDERAME, *Le traité d'Amsterdam et ses suites : instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure*, RMCUE, 1999, n° 1, pp. 20-25.

protéger les valeurs fondamentales prônées par l'Union et à approfondir sa supranationalité.

II - Une consolidation de l'*affectio societatis* par l'apparition de garanties politico-juridiques de l'espace public de valeurs

L'accroissement de l'hétérogénéité de l'Union du fait de son élargissement à une quinzaine de membres et le risque inhérent de dilution du modèle européen posent la question du "maintien d'un *affectio societatis* suffisant entre les Quinze pour continuer à avancer ensemble vers l'approfondissement de l'entreprise communautaire programmé à Maastricht"³³⁴. Les États pensent trouver une réponse dans le mécanisme des coopérations renforcées. Celles-ci visent à permettre à une avant-garde d'aller de l'avant sans que les autres pays puissent l'en empêcher. Institutionnalisées dans le traité d'Amsterdam, elles constituent une entorse au principe de l'unicité de l'intégration. Les États complètent ce système par l'introduction, dans l'article 7 du même traité, d'une procédure destinée à protéger l'espace public de valeurs contre toute atteinte qui lui serait portée par eux ou par les nouveaux membres au passé totalitaire encore souvent proche.

Bien qu'insatisfaisant eu égard aux ambitions originaires, le traité de Nice enrichit ces procédures d'éléments nouveaux afin de faciliter un accroissement de la convivance européenne. Il assouplit et étend les coopérations renforcées auxquelles est reproché leur caractère rigide et limité (A). Il consolide la protection des valeurs communes en accolant un volet préventif au mécanisme jusque là exclusivement répressif de l'article 7 (B). Ce sont là autant d'éléments susceptibles de conforter l'*affectio societatis* existant au sein de l'Union, ainsi que le confirme le sondage annuel réalisé par l'institut Louis-Harris au lendemain du sommet de Nice. Malgré une certaine insatisfaction à l'égard du mode de fonctionnement de l'Union, les citoyens européens des 8 États membres dans lesquels l'enquête a été réalisée, manifestent le désir d'une intégration plus poussée³³⁵.

³³⁴ Laurent COHEN-TANUGI, *Europe : une ambition qui s'érode sans cesse*, LM, 17 janvier 2001, p. 16.

³³⁵ Les idées d'une armée, d'une justice et d'une fiscalité européenne sont plébiscitées. Les pays concernés par l'enquête sont le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Italie, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Grèce. Les résultats sont publiés dans *Le Monde* du 16 janvier 2001, p. 4. Pour Régis Debray, "l'Europe des Européens", qui avance dans les esprits, dans les sociétés civiles, les industries et les services, se porte plutôt mieux que l'Europe "légale", qu'il qualifie "d'Europe des européistes". Régis DEBRAY, *Des Européens et des européistes*, LM, 16 février 2001, p. 13.

A/ Les coopérations renforcées

Les coopérations renforcées inscrites par le traité d'Amsterdam dans le titre VII du traité sur l'Union européenne (ainsi qu'aux articles 11 TCE et 40 TUE) ne constituent pas la première exception au principe de l'intégration uniforme. Depuis ses débuts, l'histoire de la construction européenne est marquée par les tentatives de concilier hétérogénéité et intégration. Les élargissements successifs sont l'occasion d'introduire une certaine dose de flexibilité et de progressivité sous la forme des mécanismes de transition. Cependant, les coopérations renforcées ne se confondent pas avec les dérogations temporaires et les périodes de transition. Ces dernières ont pour objectif d'exonérer les nouveaux membres de certaines de leurs obligations communautaires le temps de les laisser s'adapter à leur nouvel environnement, tandis que les premières visent, au contraire, à renforcer les liens entre leurs membres. Les secondes sont limitées dans le temps et prennent fin à une date connue, l'idée étant de recréer l'unité dans les meilleurs délais. Les coopérations renforcées permettent de gérer la diversité sans nécessairement aboutir à terme à l'unité. Rien ne garantit la transformation de coopérations en objectif général, commun à tous les membres de l'Union.

a/ L'intégration différenciée au service du renforcement de la convivance supranationale

La notion de différenciation revient en force au début des années 1990 avec l'idée de passer d'un exercice pratique à la recherche d'un concept permettant d'organiser et de codifier la flexibilité. La création de l'union économique et monétaire et les perspectives d'unification ouvertes par la fin de la guerre froide jouent un rôle majeur dans cette évolution³³⁶.

L'union économique et monétaire est l'exemple le plus sophistiqué, selon Jim Cloos, d'une coopération renforcée³³⁷. Sa philosophie de base revient à admettre que l'objectif commun recherché, la monnaie unique, n'est réalisable et viable que si les pays participants remplissent certains critères clairement définis dans le traité. Seuls ceux dont le Conseil réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement constate un état suffisant de préparation peuvent participer à la troisième phase. Cet objectif lie tous les États sauf la Grande-Bretagne et le Danemark qui ont négocié une clause de

³³⁶ Françoise de LA SERRE, *Une Europe ou plusieurs ?*, Politique Étrangère, 1999, n° 1, p. 22.

³³⁷ Jim CLOOS, *Les coopérations renforcées*, RMCUE, septembre 2000, n° 441, p. 513. L'UEM est le symbole des coopérations renforcées pour Yves Bertoncini. Yves BERTONCINI, *Les institutions européennes dans l'impasse ?*, Futuribles, décembre 2000, n° 259, p.19.

"opting-out" insérée dans le traité de Maastricht³³⁸. Ces deux États obtiennent des dérogations supplémentaires, dans le domaine social pour le premier (abandonnée depuis l'arrivée de Tony Blair au pouvoir) et dans celui de la défense pour le second. Ces dérogations permanentes - du moins tant que ces États n'y renoncent pas - mettent en place une différenciation durable des coopérations entre les États membres qui s'éloigne de l'esprit du système communautaire tel qu'il est conçu à l'origine et qui postule, sur la base de la parité des États, l'uniformité du processus d'intégration. En outre, s'établissent en-dehors de la Communauté et de l'Union, des coopérations limitées à certains États membres dans des domaines non couverts par les traités. Il ne s'agit pas d'exclure de façon permanente les autres États. Les participants à Schengen ont toujours insisté sur le caractère d'avant-garde de cette coopération renforcée. C'est pourquoi, ils associent la Commission à leurs travaux³³⁹.

Ces deux formes de différenciation se distinguent dans l'esprit. L'objet des dérogations est d'autoriser un nombre très limité d'États à aller "moins loin" que d'autres, tandis que les coopérations extérieures aux traités visent à permettre à quelques pays d'aller "plus loin". Mais à l'expérience, elles montrent, selon le rapport du Commissariat Général du Plan, qu'elles peuvent constituer un mécanisme utile à la dynamique européenne³⁴⁰. Les pays bénéficiant de dérogations n'ont pas été imités par d'autres États membres et certains d'entre eux sont rentrés dans le droit commun. Les coopérations extérieures se sont élargies à de nouveaux participants (le nombre de membres de Schengen est passé de 5 à 12) et ont été intégrées dans les traités. En raison de la position particulière de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark, le protocole du traité d'Amsterdam intégrant l'acquis de Schengen dans les traités prévoit d'emblée le recours au mécanisme des coopérations renforcées³⁴¹. De fait, la différenciation a infirmé les craintes d'un éclatement durable de la communauté d'États membres qu'elle pouvait inspirer. Elle "s'est révélée constituer un procédé d'intégration «par l'exemple» apté à surmonter des blocages temporaires"³⁴².

La recomposition du continent européen dans l'après-guerre froide relance le débat sur la différenciation. Forte de cette expérience positive, elle apparaît comme le moyen de gérer un accroissement de l'hétérogénéité de l'Union sans diluer le grand projet européen. A défaut d'aboutir à une construction institutionnelle d'ensemble

338 A cet égard, la position de la Suède pose problème. Elle refuse pour le moment de rejoindre la zone euro (refus conforté par le résultat négatif du référendum danois sur ce sujet le 28 septembre 2000) alors qu'elle n'a pas demandé de dérogation lors de son adhésion.

339 Jim CLOOS, *article précité*, p. 513.

340 Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La DF, 1999, p. 72.

341 Ces trois pays restent libres de mettre fin à leur situation particulière. L'Irlande et le Royaume-Uni peuvent décider de participer de façon *ad hoc* à certaines dispositions de l'acquis de Schengen ou à des initiatives se fondant sur Schengen, à la condition d'obtenir l'accord unanime du Conseil.

342 Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 73.

entièrement rénovée, la majorité des États membres propose d'ajouter au mandat de la CIG chargée de la réforme institutionnelle le développement de la formule des coopérations renforcées³⁴³. Elles présentent l'avantage, selon Yves Bertoncini, "de n'exclure *a priori* aucun État membre mais de prendre acte du caractère extrêmement variable des intérêts des uns et des autres dans une union à 20 ou 30 membres, qu'il serait absolument vain de vouloir faire progresser au même pas"³⁴⁴. En outre, il serait déloyal vis-à-vis des États candidats de créer un noyau dur fermé au moment où ils s'apprêtent à rejoindre l'Union³⁴⁵.

L'institutionnalisation des coopérations renforcées dans les traités constitue une "véritable révolution copernicienne"³⁴⁶. Pour la première fois en effet "un texte juridique substitue la diversité à l'unité et la différence à l'uniformité à la fois dans les règles applicables aux États membres et dans leur statut vis-à-vis de celles-ci"³⁴⁷.

La "constitutionnalisation" dans les traités d'Amsterdam et de Nice du principe d'intégration différenciée ne fait pas que légitimer la détermination de quelques États à aller plus rapidement vers davantage d'intégration. Elle renvoie à la conception de l'Europe. Selon le contenu que les États choisissent de donner au mécanisme des coopérations renforcées, le sens profond de la construction européenne peut être bouleversé et ses fondements remis en cause. L'Europe des coopérations renforcées crée-t-elle une Europe à plusieurs vitesses ou à géométrie variable ? En d'autres termes, les coopérations renforcées sont-elles capables de générer une dynamique d'intégration ou sont-elles seulement un frein à la désintégration dont l'élargissement est porteur ? Ne contiennent-elles pas les germes d'une dérive vers une Europe à la carte ?

Très sensibles du fait de leur impact sur l'avenir de l'Union, ces termes font l'objet d'une définition consensuelle de la part des juristes³⁴⁸. L'Europe à plusieurs vitesses est le mode d'intégration selon lequel la poursuite d'objectifs communs est le fait d'un noyau regroupant des États membres à la fois capables et désireux de progresser. Seul diffère entre eux le rythme pour les atteindre. Elle implique à terme une structure et des

³⁴³ Le mandat, défini par les Chefs d'État et de Gouvernement lors du Conseil européen de Cologne, autorise la CIG à se saisir d'autres modifications à apporter au traité dans la mesure où "elles concernent les institutions européennes dans le cadre des points sus-mentionnés et où elles découlent de la mise en oeuvre du traité d'Amsterdam". C'est chose faite au Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000.

CONSEIL EUROPEEN DE FEIRA des 19 et 20 juin 2000, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'UE, juin 2000, n° 6, p. 10. CONSEIL EUROPEEN DE COLOGNE des 3 et 4 juin 1999, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'UE, juin 1999, n° 6, p. 8.

³⁴⁴ Yves BERTONCINI, *Les institutions européennes ...*, *op. cit.*, p. 6.

³⁴⁵ Sylvie GOULARD, *Parlons des choses qui fâchent*, Le Figaro, 12 janvier 2001, p. 16.

³⁴⁶ Vlad CONSTANTINESCO, *Les clauses de coopération renforcée*, RTDE, octobre - décembre 1997, n° 4, n° spécial sur le traité d'Amsterdam, p. 44.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Claus-Dieter EHLERMANN, *Différenciation accrue ou uniformité renforcée ?*, RMUE, 1995, n° 3, p. 193. Jean-Louis QUERMONNE, *Le retour du politique : l'Europe comme puissance ?*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'UE - droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, pp. 202-207. Florence CHALTIEL, *Le traité d'Amsterdam et la coopération renforcée*, RMCUE, mai 1998, n° 418, pp. 290-291.

politiques communes et suppose qu'existe, au départ, un pôle attractif composé d'États décidés à aller de l'avant. Les États qui sont en mesure de progresser sont obligés de le faire. Cela exclut pour les autres d'envisager le moindre retour en arrière ou de ne vouloir s'engager que partiellement. Daniel Vignes la qualifie de "différenciation programmée communautaire"³⁴⁹. Inversement, l'Europe à la carte offre la possibilité aux États de choisir librement et de manière réversible le domaine politique dans lequel ils souhaitent coopérer tout en ne conservant qu'un nombre minimal d'objectifs communs. L'Europe à géométrie variable se situe entre les deux. Elle admet qu'un certain nombre d'États puissent agir de concert dans des domaines déterminés sans nécessairement intégrer les autres États à terme. Elle reconnaît l'existence de différences irrémédiables au sein de l'entité européenne en permettant une séparation permanente ou irréversible entre le noyau dur et des unités intégratives moins développées.

Ces différentes conceptions de l'Europe ont en commun de distinguer un noyau d'États dans lequel le niveau d'intégration est plus poussé du reste qui privilégie la coopération. La principale différence réside dans le caractère définitif ou temporaire de cette intégration différenciée et dans la possibilité reconnue aux États de rejoindre le noyau le plus intégré.

La perspective d'un bouleversement de l'architecture européenne, du fait des changements géopolitiques de l'après-guerre froide, fait passer le débat sur la différenciation de la problématique d'organisation différenciée autour de l'Union à l'évocation d'une flexibilité à l'intérieur de l'Union. L'insertion de ses modalités dans les traités permet de clarifier et d'encadrer le mécanisme des coopérations renforcées. C'est là l'intérêt majeur du traité d'Amsterdam. Si le principe de l'intégration différenciée est officiellement reconnu, il ne s'agit pas pour autant d'en faire le mode normal de fonctionnement de l'Union. Craignant qu'une utilisation excessive des coopérations entraîne un affaiblissement généralisé de l'esprit communautaire, le traité pose des conditions de mise en oeuvre du mécanisme très strictes que le traité de Nice, sous réserve de cette mise en garde, assouplit - un consensus existe sur la nécessité de les réviser de façon à rendre applicable le mécanisme de différenciation³⁵⁰.

³⁴⁹ Daniel VIGNES, *Construction européenne et différenciation : la flexibilité*, in *Amicorum Liber Hector Gros Espiell, Personne humaine et droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 1753.

³⁵⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, 11 octobre 1999, COM (2000) 34, Bulletin, 2000, n° 1/2, point 1.1.1. RAPPORT DES SAGES, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Bruxelles, 18 octobre 1999, point 2. 1. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, pp. 6, 29-30, 72-73, 148. Jacques DELORS, *Jacques Delors critique la stratégie de l'élargissement de l'Union*, LM, 19 janvier 2000, p. 2. Michel BARNIER, *Jacques Delors n'a pas encore raison*, LM, 28 janvier 2000, p. 13.

Si les avis sont partagés quant à la portée du traité de Nice, un accord unanime existe sur les avancées qu'il réalise dans le domaine des coopérations renforcées. Alain LAMASSOURE, *C'est l'Europe qui a perdu*, Le Figaro, 18 janvier 2001, p. 19. Laurent COHEN-TANUGI, *Europe : une ambition qui s'érode sans cesse*, LM, 17 janvier 2001, p. 16. Alexandre ADLER, *Les nouveaux chantiers de l'Europe*, Le Figaro, 28 décembre 2000, pp. 1 et 12. François HEISBOURG, *Nice : un Suez diplomatique*, LM, 26 Décembre 2000, p. 10.

b/ Des conditions de mise en oeuvre protectrices de l'esprit communautaire

Les deux traités s'inspirent de la proposition franco-allemande de 1991, soutenue par les États du Bénélux. Elle précise les principes fondamentaux devant guider l'utilisation du mécanisme des coopérations renforcées. Celles-ci doivent en premier lieu servir les objectifs de l'Union et de la Communauté ainsi que renforcer le processus d'intégration. Le traité d'Amsterdam précise que les coopérations respectent l'acquis communautaire ainsi que les principes des traités. Dans son avis sur la CIG rendu public le 26 janvier 2000, la Commission met en garde contre la tentation de recourir à ces dispositions pour alléger les obligations des futurs membres en termes de respect de cet acquis. Afin d'éviter à la fois de creuser l'écart entre les participants au noyau dur et les nouveaux pays membres et de prendre le risque qu'ils se liguent avec les plus réticents des Quinze pour bloquer toute avancée significative dans le futur, le traité de Nice dispose que les coopérations ne font pas partie de l'acquis de l'Union - elles ne constituent donc pas un critère d'adhésion à l'Union pour les États candidats. En second lieu, les craintes d'une dérive intergouvernementale et d'une flexibilité à l'anglaise sont conjurées par l'insertion de la coopération plus étroite dans le cadre institutionnel unique de l'Union ainsi que par le recours aux mécanismes et procédures prévus par les traités³⁵¹. Ramener à l'intérieur du système ce qui aurait eu tendance à se développer en-dehors de lui permet de prendre acte du taux d'hétérogénéité croissante de l'Union tout en réaffirmant la valeur de condition préalable attachée au processus d'intégration³⁵². Il s'agit de retrouver l'esprit de l'Europe des Six au sein d'institutions désormais ouvertes à 25 ou 30 membres³⁵³. Après avoir indiqué qu'il s'agit d'une solution de "dernier ressort", le traité d'Amsterdam entend prémunir l'Union contre le potentiel désintégrateur de la différenciation. Il prévoit à la fois une procédure de déclenchement lourde et une délimitation stricte de son champ d'application.

Le traité exclut de celui-ci l'acquis communautaire, la citoyenneté et les domaines relevant de la compétence exclusive (articles 43 TUE et 11 § 2 TCE). Selon l'article 40 du TUE, les coopérations renforcées peuvent concerner la coopération policière et judiciaire en matière pénale si elles ont pour objectif de permettre à l'Union

Jean TOUSCOZ, *Un large débat - L'avenir de l'Europe après la CIG de Nice*, RMCUE, avril 2001, n° 447, p. 230.

Sean VAN RAEPENBUSCH, *Le traité de Nice - Entre espoirs et déceptions*, Actualités du droit, 2001, tome 1, p. 79.

Jean-Claude ZARKA, *Le Conseil européen de Nice de décembre 2000*, LPA, 4 janvier 2001, n° 3, p. 11.

³⁵¹ Françoise de LA SERRE, *Les coopérations renforcées : quel avenir ?*, Politique Étrangère, 2000-2, p. 458.

³⁵² Gianfranco VERDERAME, *Le traité d'Amsterdam et ses suites : instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure*, RMCUE, 1991, p. 25.

³⁵³ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La DF, 1998, p. 48.

de devenir "plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice". Le troisième pilier est très nettement dynamisé par le traité d'Amsterdam. Une partie substantielle est communautarisée tandis que l'autre peut faire l'objet de coopérations renforcées. L'article 11 TCE autorise ces dernières à intervenir dans les affaires communautaires sous réserve de ne pas porter atteinte au marché intérieur, à la cohésion économique et sociale et de ne constituer ni une entrave, ni une discrimination aux échanges entre États membres.

Identifiée à l'origine comme l'espace de prédilection des coopérations renforcées, la politique étrangère et de sécurité commune en est exclue. Est avancé, à l'époque, l'argument selon lequel le caractère imprévisible et volatile des crises rend *a priori* problématique la mise sur pied d'une coopération renforcée pré-déterminée qui supposerait la convergence durable des perceptions, des intérêts et des politiques d'un groupe d'États-membres³⁵⁴. Le titre V TUE retient comme seule forme de flexibilité un mécanisme d'abstention constructive dans plusieurs dispositions ponctuelles. L'article 14 alinéa 7 traite des cas où un État aurait des difficultés majeures pour appliquer une action commune. L'article 17 alinéa 4 "ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs États membres [...]". Enfin, l'article 23 alinéa 1 permet à un État membre s'étant abstenu lors d'un vote de ne pas appliquer la décision prise en vertu de cet article.

Le traité de Nice maintient la politique européenne commune de sécurité et de défense en-dehors du champ des coopérations renforcées, la Grande-Bretagne s'étant farouchement opposée à ce que les questions militaires et de défense sortent d'un cadre strictement intergouvernemental (article 27 B TUE). Sous cette réserve, il admet néanmoins que la mise en oeuvre d'actions ou de positions communes peut faire l'objet de coopérations renforcées. Celles-ci doivent avoir pour objet de sauvegarder les valeurs et de servir l'intérêt de l'Union dans son ensemble en affirmant son identité en tant que force cohérente sur la scène internationale (article 27 A TUE).

Il ne faut pas regretter l'extension *a minima* opérée par le traité de Nice. La logique sectorielle de la différenciation n'est peut-être pas la plus adaptée à l'établissement d'une politique européenne de sécurité et de défense, devenue une ambition partagée par les Quinze depuis le Conseil européen d'Helsinki³⁵⁵. En outre, les progrès accomplis depuis ce sommet prouvent que le maintien de la démarche intergouvernementale, dans ce domaine, contribue à la réalisation de finalités supranationales.

³⁵⁴ Françoise de LA SERRE, *Les coopérations renforcées ...*, op. cit., p. 462.

³⁵⁵ Françoise de LA SERRE, *article précité*, p. 463.

Dans le but de renforcer l'intégration européenne, les coopérations renforcées doivent avoir un caractère dynamique. Constamment ouvertes à la participation ultérieure d'États retardataires ou récalcitrants, elles ne doivent pas nuire à l'intérêt des non-participants. A cet effet, ces derniers se voient reconnaître le droit de prendre part aux délibérations, qui, cependant, n'est pas sanctionné par l'octroi du droit de vote (article 44 TUE)³⁵⁶.

Le traité d'Amsterdam subordonne le déclenchement d'une coopération à l'obtention d'une double majorité. La proposition doit concerner une majorité d'États, soit 8 dans le cadre de l'Europe des Quinze, et obtenir la majorité qualifiée des voix définie comme la même proportion des voix pondérées des membres du Conseil concernés que celle fixée à l'article 205 TCE. Néanmoins, il est prévu qu'un État peut, "pour des raisons de politique nationale qu'il expose", s'y déclarer opposé. En ce cas, il n'est pas procédé au vote. Le Conseil peut, à la majorité qualifiée, demander au Conseil européen de se saisir de la question. Celui-ci devra statuer à l'unanimité. La présence d'un tel droit de veto rend ce dispositif difficilement opérationnel. Il semble contraire à la logique des coopérations renforcées qu'un seul État puisse empêcher la majorité des autres d'aller de l'avant. Aussi, il est demandé à la CIG de réformer le mécanisme afin de faciliter sa mise en oeuvre. Le traité de Nice supprime le veto, "déconstitutionnalisant" ainsi la nouvelle version du compromis de Luxembourg³⁵⁷. L'hétérogénéité perd son effet paralysant. Elle devient au contraire un puissant pouvoir de conditionnement³⁵⁸. De plus, il réduit le nombre requis d'États membres pour lancer une coopération³⁵⁹. Le principe posé par le traité d'Amsterdam d'une majorité d'États n'est pas adapté dans le cadre d'une union élargie - du fait, notamment des réticences éventuelles de la part d'États périphériques qui se sentiraient indésirables.

Le traité de Nice ne suit pas l'Avis de la Commission qui suggère de substituer un seuil d'un tiers d'États membres. Il reprend la proposition du Bénélux qui fixe ce nombre - *ne varietur* - à 8, indépendamment du nombre total d'États membres de l'Union (article 40

³⁵⁶ Pour Jacques Delors, une avant-garde ouverte peut permettre de concilier l'élargissement le plus rapide possible et la poursuite de l'intégration. Cette ouverture doit viser les nouveaux comme les anciens États membres, s'ils le veulent et s'ils le peuvent. *La Grande Europe vue par Jacques Delors et Vaclav Havel*, LM, 1er février 2001, p. 16.

³⁵⁷ Une partie de la doctrine analyse l'article 40 TUE comme une forme de constitutionnalisation du compromis de Luxembourg qui rend problématique le déclenchement d'une coopération renforcée. Vlad CONSTANTINESCO, *Les clauses de coopération renforcée ...*, op. cit., p. 760. Françoise de LA SERRE, *Une Europe ou plusieurs ?*, article précité, p. 26. Pour Claus-Dieter Ehlermann, la réactivation de ce compromis est un prix à payer acceptable pour l'introduction de la flexibilité. Claus-Dieter EHLERMANN, *Différenciation, flexibilité, ...*, op. cit., pp. 71-72. Jean-Marc FAVRET, *Le traité de Nice du 26 février 2001 : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union ?*, RTDE, avril - juin 2001, n° 37, p. 282.

³⁵⁸ Gianfranco VERDERAME, article précité, p. 26.

³⁵⁹ Afin de donner au mécanisme des coopérations renforcées l'élasticité dont il a besoin pour avoir un prolongement concret, Pierre Moscovici, ministre français des Affaires européennes, propose d'agir sur le nombre des participants et sur ses règles de fonctionnement. Propos recueillis par Philippe LEMAITRE et Laurent ZECCHINI, LM, 23 novembre 2000, p. 3.

A §2 TUE)³⁶⁰. Ce chiffre maintient le principe de la majorité tant que l'Europe reste composée de 15 membres. Cet abaissement du seuil de pays membres est susceptible de conforter la dynamique d'intégration des coopérations renforcées. Il est probable que les premières d'entre elles concernent d'abord les membres de la zone euro. A cet égard, Jean-François Drevet considère qu'il revient aux pays de l'Europe carolingienne d'assumer leur fonction d'avant-garde³⁶¹. Ce noyau doit être suffisamment énergique pour assurer le pilotage d'un processus d'intégration progressif, le centre ayant vocation à entraîner la périphérie³⁶². Le fait d'entreprendre à quelques-uns une coopération renforcée agirait sur les hésitants et les récalcitrants, selon Françoise de La Serre, comme une forte incitation à ne pas se couper des autres États membres³⁶³.

Le rôle d'initiative reconnue à la Commission par le traité pour toute coopération entreprise dans un domaine communautaire peut s'avérer déterminant dans l'ouverture du noyau à de nouveaux membres. Bien que soumises à un cadre institutionnel unique, les coopérations renforcées sont traitées différemment selon qu'elles interviennent dans le champ de compétences de l'Union ou de la Communauté. Dans le premier cas, elles font l'objet d'une approche très intergouvernementale. Les organes communautaires sont mis à contribution, mais dans une moindre mesure. La Commission est obligatoirement consultée, mais elle ne donne qu'un avis. Le Parlement n'est qu'informé (article 40 A TUE). Dans le second cas, la Commission est le maillon fondamental entre les États demandeurs et le Conseil. Son accord préalable est requis. Après avoir apprécié les capacités des postulants et vérifié que les principes généraux sont respectés, elle peut proposer au Conseil d'autoriser la coopération. En cas de refus, elle est tenue d'en expliquer les raisons aux États. Le Parlement ne rend un avis conforme que lorsque la coopération vise un domaine qui relève de la procédure de codécision. Dans les autres cas, il n'est que consulté (article 11 TCE). Enfin, comme toute norme communautaire, les coopérations renforcées sont soumises au contrôle de la Cour de justice (articles 40 § 3 et 46 § c TUE).

Les coopérations renforcées ont une portée intégrative par leur insertion dans le système général de l'Union et de la Communauté ainsi que par l'effet d'entraînement qu'elles sont de nature à engendrer. La détermination de leur champ d'application

³⁶⁰ Françoise de LA SERRE, *Le traité de Nice, déconstruction ou refondation de l'Union ?*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, p. 270.

³⁶¹ Pour Stéphane Madaule, est réintroduite la tentation de favoriser l'émergence de coopérations multilatérales qui iraient plus loin que les politiques communautaires "complètement communes". Si ce système présente l'avantage de favoriser l'intégration européenne sur le plan des politiques, il ne faudrait pas, redoute-t-il, que ce mécanisme finisse par créer une Europe à deux vitesses.

Stéphane MADAULE, *Les dessous de Nice*, Le Débat, mars - avril 2001, n° 114, p. 39.

³⁶² Jean-François DREVET, *Une Europe rassemblée ou intégrée ?*, Futuribles, décembre 2000, n° 259, pp. 32, 33 et 36.

³⁶³ Françoise de LA SERRE, *Les coopérations renforcées ... op. cit.*, p. 461.

participe de leur dynamique intégrative. Elles devraient inciter les États à envisager clairement ce qu'ils souhaitent faire ensemble. Le mécanisme des coopérations permet aux participants d'agir dans le cadre et au nom de l'Union sans que les autres États ne se joignent à eux³⁶⁴. Est ainsi officialisé le choix d'une Europe à deux vitesses³⁶⁵ qui permet à certains d'avancer sur la voie de l'intégration sans être bloqués par ceux qui ne veulent pas suivre ou qui ne le peuvent pas tout en offrant la possibilité d'être rejoints ultérieurement par d'autres. A la différence de la géométrie variable, les coopérations plus étroites ne se fondent pas sur une séparation irrémédiable entre le noyau dur et les États qui lui sont extérieurs. Elles pérennisent la méthode de l'engrenage voulue par les pères fondateurs, qui consiste à s'appuyer sur des "réalisations concrètes, créant d'abord des solidarités de fait"³⁶⁶. Il est probable qu'elles concernent en premier lieu les États pour lesquels l'imbrication des liens est la plus forte. Il pourrait s'agir des fondateurs des Communautés ou des membres de la zone Euro.

Recourir à ce mécanisme pour gérer les situations de fait découlant de niveaux de développement différents entre États n'est pas la même chose, souligne Jim Cloos, que d'y voir un moyen de surmonter des divergences de vues fondamentales sur la finalité même de l'Union européenne. Le dispositif actuel dans les traités se fonde sur l'hypothèse d'une Union capable de s'adapter et de rester une communauté de destin³⁶⁷. Conscients des menaces que les prochains élargissements font peser sur cette capacité, certains auteurs envisagent la création d'une "avant-garde" à partir de la participation d'un même groupe d'États à un ensemble de coopérations considérées comme majeures. Ce groupe restreint mais significatif, constitue le moteur de l'intégration. A cet effet, il dispose d'institutions propres créées par un "traité dans le traité", futur noyau d'une constitution européenne³⁶⁸. Ce "centre de gravité"³⁶⁹, ainsi que le désigne le Rapport du Commissariat Général du Plan, assure la cohérence d'une

³⁶⁴ Yves BERTONCINI, *Les institutions européennes dans l'impasse ?*, op. cit., p. 20.

³⁶⁵ Contraindre un État à intégrer le noyau d'une coopération renforcée serait contraire à sa souveraineté. Cela étant, ses partenaires l'inciteront sans aucun doute à les rejoindre. C'est sous réserve de ce caractère non obligatoire que l'insertion du mécanisme des coopérations renforcées dans les traités officialisent la construction d'une Europe à plusieurs vitesses.

³⁶⁶ Opinion partagée par Yves BERTONCINI, *article précité*, p. 21.

³⁶⁷ Jim CLOOS, *Les coopérations renforcées*, RMCUE, septembre 2000, n° 441, p. 515.

³⁶⁸ Valéry GISCARD d'ESTAING et Helmut SCHMIDT, *La leçon d'Europe*, Le Figaro, 17-18 avril 2000. Joschka FISCHER, *De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, LM, 14-15 mai 2000, p. 12. Jacques DELORS, Invité du Grand Jury RTL - LM, LM, 20 juin 2000, p. 19. Jacques CHIRAC, *Pour une Constitution européenne*, Discours prononcé devant le *Bundestag* le 27 juin 2000 (extrait), LM, 28 juin 2000, p. 16.

Ces propositions s'inspirent d'un texte resté célèbre, quoique peu discuté à l'époque, élaboré en 1993 par Wolfgang Schäuble et Karl Lamers, responsables du parti démocrate-chrétien allemand. Pour un commentaire de ce projet, voir l'analyse de Jean-Louis CLERGERIE, *La conception allemande d'une Europe "à géométrie variable"*, LPA, 8 mars 1996, n° 30, pp. 14-18.

³⁶⁹ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 75.

Union aux contours variables, empêchant qu'elle se transforme en "self-service"³⁷⁰ et dont le point culminant doit être l'avènement d'une Fédération européenne des États-nations. Bien que ces conceptions relient explicitement le développement des coopérations renforcées à la progression de l'union politique, elles suscitent un certain nombre d'interrogations relatives à leur compatibilité avec la logique communautaire et à leur articulation avec le système général de l'Union. Il ne faudrait pas que la matérialisation de ces propositions débouche sur une Europe à la carte sans rapport avec la communauté de destin chère aux pères fondateurs³⁷¹. La consolidation par le traité de Nice de la protection de l'espace public de valeurs rassure quant à la volonté des États de pérenniser la communauté de destin.

B/ L'instrumentalisation progressive de la protection de l'espace public de valeurs

L'élaboration par l'article 7 TUE d'un mécanisme de protection des principes fondamentaux guidant l'action de l'Union est une conséquence, comme l'est l'insertion de la différenciation dans les traités, de l'élargissement à venir de l'Europe à des États aux traditions démocratiques encore neuves³⁷². Sa portée s'apprécie par rapport à la procédure générale d'adhésion de l'article 49 TUE qui fait obligation aux candidats de respecter les valeurs de la démocratie. Cette exigence fait ainsi l'objet d'un double contrôle, *a priori* et *a posteriori* de l'adhésion. Elle révèle la volonté des États d'établir une politique d'extension très contrôlée de l'Union vers l'Est de l'Europe car "il est clair, du moins dans l'esprit des rédacteurs, que ce ne sont pas les États fondateurs des Communautés et ceux de la partie occidentale du continent qui risquent le plus de porter atteinte aux principes de la démocratie. Ils en sont plutôt les promoteurs

³⁷⁰ Jacques Delors craint que sous l'emprise de coopérations renforcées n'associent jamais les mêmes pays sur les mêmes thèmes, l'Union se transforme en self-service. C'est pourquoi, il milite en faveur d'une avant-garde cohérente avançant sur 3 ou 4 thèmes ensemble. Jacques DELORS, Invité du Grand Jury RTL - LM, LM, 20 juin 2000, p. 19.

³⁷¹ Laurent Cohen-Tanugi considère que l'insertion des coopérations renforcées dans les traités comporte d'ores et déjà l'acceptation d'une Europe à la carte, amorçant de ce fait une lente déconstruction de l'entreprise européenne. Hugues de Jouvenel regrette que la seule solution avancée pour rendre compatible l'élargissement et l'approfondissement de l'Union passe par l'édification d'ensembles hétérogènes aboutissant à des "Europes" plurielles, piètre substitut à une Europe intégrée. Michel Drancourt et Jean-Jacques Salomon craignent que l'Europe, en se réfugiant derrière l'argument du pragmatisme et en ne voulant contraindre personne qui d'emblée n'y consent, perde son rêve de constituer une véritable puissance régionale et se dilue en une somme d'ensembles finalement plus concurrents que complémentaires.

La Commission européenne n'admet les hypothèses de coopérations renforcées que dans la mesure où elles ne font pas de l'Europe à la carte l'option retenue pour le développement futur de l'Union.

Laurent COHEN-TANUGI, *Europe : une ambition ...*, op. cit., p. 16. Hugues de JOUVENEL, *L'Europe à la carte*, Futuribles, décembre 2000, n° 259, p. 4. Michel DRANCOURT, *Au secours, l'Europe, même référence*, p. 63. Jean-Jacques SALOMON, *Europe : vive le déclin, même référence*, p. 67. COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 19.

³⁷² Sean VAN RAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, Actualités du droit, 1998, n° 1, p. 26. Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam, ambition et réalisme*, RMUE, 1997, n° 3, p. 25.

incontestés³⁷³. Le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 conditionne l'élargissement aux PECO au "partage des valeurs et des objectifs de l'Union"³⁷⁴.

A la différence des coopérations renforcées qui reposent sur une logique constructive, l'article 7 suit une démarche défensive qui s'inspire du recours en manquement, seule procédure statutaire susceptible jusqu'au traité d'Amsterdam d'être utilisée aux fins de sanctionner les violations des droits fondamentaux par un État membre (articles 169 et 170 TCE). Mais, l'efficacité très aléatoire de ce mécanisme sur le terrain de l'exécution des arrêts rendus par la Cour de justice, nonobstant le pouvoir de celle-ci de prononcer des astreintes, et sa portée limitée aux dispositions des traités relatives à la Communauté, rendent nécessaires de l'assortir d'une procédure spécifique ayant vocation à couvrir les trois piliers³⁷⁵. Pierre-Yves Monjal la qualifie de procédure de "constatation politique de manquement aux principes de l'Union" parce que, bien que régie par des règles proches de celles de l'article 169 TCE, elle n'est pas juridictionnelle³⁷⁶.

Ces deux mécanismes, introduits par le traité d'Amsterdam, participent de l'approfondissement de la convivance de l'Union et du renforcement de l'intégration européenne. Leur effectivité dépend de la volonté politique des États et, à cet égard, il convient de relever que pour l'un et l'autre, le traité de Nice constitue un progrès majeur. Il ne se contente pas de faciliter la mise en oeuvre des coopérations renforcées, il donne également les moyens aux États et aux institutions de protéger les principes fondamentaux de l'Union. Ce renforcement résulte de la prise de conscience par les Européens de la fragilité de la démocratie et des droits de l'homme dans l'Union. Contrairement aux idées reçues, la menace ne vient pas exclusivement des prochains pays membres. L'arrivée d'un parti d'extrême-droite au pouvoir en Autriche confronte les Européens à cette réalité que tous condamnent immédiatement. Cette réaction unanime traduit l'existence chez les ressortissants communautaires de la conscience de partager une communauté de destin. Mais là encore, cette opinion publique, qui se manifeste dès qu'éclate une crise d'envergure européenne, s'est formée en-dehors des canaux traditionnels chargés de la relayer. Les partis politiques européens n'ont joué aucun rôle, si ce n'est dans l'adoption par le Parlement européen d'une résolution déplorant la participation de l'extrême-droite au gouvernement autrichien³⁷⁷. Ce sont

³⁷³ Pierre-Yves MONJAL, *Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union*, LPA, 10 juin 1998, n° 69, p. 14.

³⁷⁴ CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI des 10 et 11 décembre 1999, *Conclusions de la Présidence*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/annexe_fr.htm.

³⁷⁵ Jean-François FLAUSS, *Les droits de l'Homme dans l'Union*, LPA, 26 juillet 1999, n° 147, p. 11.

³⁷⁶ Pierre-Yves MONJAL, *article précité*, pp. 8-9.

³⁷⁷ PARLEMENT EUROPÉEN réuni en session plénière, *résolution du 3 février 2000*, Bulletin de l'UE, 2000, n° 1/2, point 1.10.2.

les associations de protection des droits de l'homme et les partis politiques nationaux qui ont véhiculé cette opinion publique dite européenne. La crise autrichienne révèle, en outre, les limites de l'article 7 qui le rendent inopérant. Aussi, les États profitent de la CIG pour réformer son mécanisme de façon à créer des conditions favorables au développement de l'*affectio societatis* dont se nourrit la convivance européenne, précaution que ne rend pas inutile la montée du populisme dans l'Union, ainsi que l'attestent les résultats des élections qui se sont déroulées dans certains de ses États membres au cours des années 2001 et 2002³⁷⁸.

a/ La crise autrichienne révèle la portée symbolique du contrôle

Le 3 octobre 1999, le parti "libéral" de Jörg Haider (FPÖ - *Freiheitliche Partei Österreichs*) devient, suite aux élections législatives en Autriche, la deuxième force politique du pays derrière le parti social-démocrate (SPÖ - *Sozialistische Partei Österreichs*) du chancelier Viktor Klima. Le parti conservateur (ÖVP - *Österreichische Volkspartei*) du vice-chancelier Wolfgang Schüssel arrive en troisième position. Le projet de reconduction de la coalition SPÖ-ÖVP qui gouverne l'Autriche depuis 13 ans échoue le 21 janvier 2000, officiellement parce que les conservateurs n'obtiennent pas le ministère des Finances. Le chancelier renonce à former un cabinet minoritaire social-démocrate. Des négociations s'engagent immédiatement entre les conservateurs et les populistes. Le 1er février 2000, Wolfgang Schüssel et Jörg Haider annoncent un accord sur un pacte de gouvernement. Si le chef de file du FPÖ ne devient pas membre du gouvernement, celui-ci compte néanmoins une moitié de ministres issue des rangs de son parti, dont une partie occupe les ministères les plus importants comme celui du Vice-chancelier, des Finances, des Affaires sociales et de la Défense.

La formation de cette coalition "bleue et noire" (FPÖ-ÖVP) suscite une vigoureuse réaction internationale. Les 14 partenaires de l'Autriche au sein de l'Union décident de la mise en place de sanctions diplomatiques. Les États-Unis s'alignent sur la position européenne en rappelant "pour consultation" leur ambassadeur à Vienne. Israël franchit un pas supplémentaire en le rappelant jusqu'à nouvel ordre. Soucieux de préserver l'image de son pays à l'étranger, le président autrichien, Thomas Klestil (proche de l'ÖVP) exige des partenaires de la nouvelle coalition qu'ils signent la Déclaration sur la "Responsabilité de l'Autriche au coeur de l'Europe". Ils "s'engagent

³⁷⁸ Sur la montée du populisme en Europe, et plus spécifiquement en France, consulter le dossier consacré à cette question par la revue ESPRIT, *France, Europe : la tentation du populisme*, juin 2002, n° 6, pp. 80-170. Pour l'Union européenne : Nicolas LEVRAT, *Le prix du déficit démocratique, même référence*, pp. 104-107. Pour la France : Pascal PERRINEAU, *Le vote d'extrême-droite en France : adhésion ou protestation ?*, Futuribles, juin 2002, n° 276, pp. 5-20.

solennellement à respecter les valeurs des droits de l'homme, à ne pas tolérer le racisme et l'antisémitisme, et à pratiquer un examen en profondeur des responsabilités autrichiennes dans les crimes monstrueux du national-socialisme"³⁷⁹. Par cette déclaration, le président de la République vise à créer les conditions rendant "moralement" impossible pour la coalition bleue et noire d'adopter des normes ou une ligne de conduite susceptibles de déclencher l'application de la procédure européenne de contrôle et d'aboutir à l'adoption de sanctions à son encontre.

La crise autrichienne souligne l'existence d'un vide juridique dans le mécanisme de protection des principes fondamentaux de l'Union.

L'article 7 TUE confère le pouvoir de contrôle au Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Il ne s'agit ni du Conseil des ministres, ni du Conseil européen. C'est l'un des deux cas prévus par les traités où l'impact de la décision à prendre exige du Conseil qu'il siège en formation extraordinaire (alors que les articles 169 et 170 TCE confient le contrôle à la Cour de justice)³⁸⁰. Mais il ne peut être à l'origine de la procédure. Le traité en confie le déclenchement à la Commission et aux États à la double condition que ces derniers soient au moins un tiers et que, dans les deux cas, le Parlement européen ait rendu un avis conforme³⁸¹. Pierre-Yves Monjal craint que cette exigence numérique aboutisse à diviser l'Union en "blocs géojuridiques" en fonction de la vision des États sur les droits fondamentaux³⁸². Le risque est accru dans une Union élargie. C'est pourquoi, l'intégration dans le préambule des traités de la Charte européenne qui symbolise une vision commune dans ce domaine, ne peut que réduire le danger de division. Après que l'État incriminé ait présenté ses observations - conformément au respect des droits de la défense -, le Conseil peut, à l'unanimité, constater l'existence d'une violation des principes fondamentaux de l'Union. Le calcul des voix ne tient pas compte du vote de l'État incriminé, celui-ci ne pouvant être juge et partie. En outre, les abstentions ne font pas obstacle à l'adoption de sa décision par le Conseil (article 7 § 4). Là encore, Pierre-Yves Monjal craint que les solidarités politiques jouent en défaveur de ce système et qu'elles débouchent sur une complaisance telle, qu'en définitive et à l'unanimité, les membres du Conseil assimilent la présentation de leurs observations à un avertissement solennel, suffisant pour mettre fin à la procédure. Il relativise néanmoins en admettant qu'un seuil

³⁷⁹ Pour une explication de l'ascension du parti FPÖ, voir l'analyse de Yves BERTONCINI et Xavier LARDOUX, *L'Europe face à l'Autriche : des leçons de morale aux leçons politiques ?*, Esprit, juin 2000, n° 6, pp. 176-179.

³⁸⁰ Le second cas est prévu par les articles 109 J et 109 K dans le cadre de la mise en place de l'union monétaire.

³⁸¹ En vertu de l'article 7 paragraphe 5, l'avis conforme est réputé acquis lorsque le Parlement statue à la majorité des deux tiers des voix exprimées représentant une majorité de ses membres.

³⁸² Pierre-Yves MONJAL, *article précité*, p. 9.

psychologique et politique doit être franchi pour qu'un État, par son abstention ou son vote contraire, cautionne des violations jugées suffisamment graves pour convoquer le Conseil³⁸³.

Seule "une violation grave et persistante par un État membre des principes énoncés à l'article 6 § 1" peut faire l'objet d'une condamnation par le Conseil. Le traité n'apporte aucune autre précision quant à la nature des éléments constitutifs de la violation et aux conditions de son appréciation. L'article 6 § 1 précise que l'Union est fondée sur des principes communs aux États membres qui sont ceux de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit. En revanche, le traité écarte du champ d'application de l'article 7 les principes généraux du droit communautaire. L'article 6 § 2 fait néanmoins obligation à l'Union de les respecter. Toute violation par l'une de ses institutions est susceptible d'un recours devant la CJCE (article 46-d TUE). La rédaction de l'article 6 § 1 est ambiguë car la question se pose de savoir si ces principes concernent l'Union en tant qu'entité saisie par les États ou s'il ne s'agit que d'une simple référence aux normes constitutionnelles des États qui, en tant qu'associés, forment l'Union. L'absence de définition de ces principes dans le traité accrédite l'idée que c'est par rapport aux conceptions que se font les États de la notion de "principes communs" que seront jugés les éventuels manquements. Cela étant, la Cour de justice les a consacrés à diverses reprises comme éléments constitutifs de la communauté de droit européenne. Il est probable que le Conseil s'inspire de cette jurisprudence, ce qui atténuerait le caractère purement subjectif de son appréciation, caractère inévitable du fait même de l'objet de ces principes. En outre, même réuni en formation extraordinaire, le Conseil reste une institution de l'Union au nom de laquelle il agit. En vertu du principe de l'unicité institutionnelle de l'Union (article 3 TUE), le traité ne l'autorise pas à s'ériger en organe distinct de celle-ci, simple aréopage d'États. L'insertion de la Charte européenne des droits fondamentaux dans l'article 6 contribuera à lever cette ambiguïté. Les principes énumérés par l'article 6 § 1 et ceux contenus dans la Charte font partie du patrimoine constitutionnel européen. Il serait concevable d'en faire le "bloc de constitutionnalité" de l'Union par rapport auquel le Conseil exercerait son contrôle.

Celui-ci prend en compte tout comportement national, positif ou négatif. Dans le silence du traité, le manquement peut résulter d'une abstention illicite ou de l'adoption par l'État incriminé de normes réglementaires, législatives ou constitutionnelles. Quelle que soit l'hypothèse, il s'agit d'actes officiels adoptés au nom de l'État. Cette interprétation extensive ne concerne pas la nature de la violation *stricto*

³⁸³ Pierre-Yves MONJAL, *article précité*, p. 9. Sean Van Raepenbusch craint pour sa part que cette exigence d'unanimité rende la mise en oeuvre de l'article 7 très hypothétique.
Sean VAN RAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam, op. cit.*, p. 27.

sensu. L'article 7 exige trois critères cumulatifs. Le Conseil ne peut condamner un État que s'il constate "l'existence d'une violation grave et persistante", laissant présager une tolérance peu rassurante à l'égard des violations secondaires³⁸⁴. Ces deux derniers traits dépendent d'une appréciation très subjective. Quelle échelle de valeurs et de temps le Conseil peut-il utiliser ? Le traité ne fournit aucune indication susceptible de l'aider. Le laxisme dont font preuve les rédacteurs du traité est en contradiction avec l'objet de l'article 7. C'est pourquoi, il est probable que, le cas échéant, le Conseil s'inspire de la jurisprudence de la Cour. Celle-ci a systématisé la notion de "violation caractérisée"³⁸⁵ qu'elle définit comme le manquement "grave et manifeste" par un État des limites qui s'impose à l'exercice de son pouvoir.

C'est dans le premier critère que réside la principale limite du mécanisme institué par le traité d'Amsterdam. L'Union n'est habilitée à intervenir qu'après que la violation ait eu lieu. Une simple menace ne suffit pas à produire le manquement. Ceci explique l'impossibilité juridique pour l'Union d'utiliser l'article 7 à l'encontre de l'Autriche. L'arrivée au pouvoir du FPÖ dont le leader multiplie les déclarations antidémocratiques et xénophobes constitue une menace à l'intégrité des principes de l'article 6 § 1. Mais aucune atteinte concrète ne peut lui être reprochée. Il n'y a aucune violation grave et persistante qui justifierait une intervention de l'Union au nom de l'article 7. La lacune de ce mécanisme résulte de son caractère exclusivement répressif.

Le pouvoir reconnu au Conseil de sanctionner concrètement l'État condamné constitue cependant l'un des aspects les plus innovants du dispositif (article 7 § 2). Le Conseil peut suspendre certains droits découlant de l'application du traité à l'État membre. L'unanimité n'est pas exigée. La majorité qualifiée suffit, sans doute parce que le cap psychologique de la condamnation est franchi. C'est aussi à la majorité qualifiée que le Conseil peut décider de modifier ou de lever ses sanctions si la situation qui les a imposées évolue (article 7 § 3). Les sanctions possibles sont lourdes. Elles sont proportionnelles à la gravité de la faute commise. La première d'entre elles est financière. Elle concerne le gel du versement de certaines subventions communautaires ainsi que la mise en place - sur le modèle de l'article 228 TCE - d'un système d'astreintes et de sommes forfaitaires³⁸⁶. Elle s'inscrit dans le prolongement de l'article 88 CECA qui prévoit qu'en cas de non régularisation par un État de sa situation normative, la Haute Autorité peut, sur avis conforme du Conseil statuant à la majorité des deux tiers, suspendre le versement des sommes dont elle serait redevable à l'État en vertu du traité. Elle peut aussi prendre ou autoriser les autres États membres à

³⁸⁴ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La DF, 1999, p. 96.

³⁸⁵ CJCE, 19 novembre 1991, *Francovitch*, Aff. C-6/90, Rec. I-5403.

³⁸⁶ La possibilité reconnue au Conseil de lever les sanctions prises au titre de l'article 7 est une conséquence des critiques adressées à l'article 228 TCE qui ne prévoit pas ce type de dispositif.

adopter des mesures en principe incompatibles avec le traité (énumérées à l'article 4 CECA) en vue de corriger les effets du manquement constaté.

L'originalité de l'article 7 réside dans le pouvoir reconnu au Conseil de suspendre des conditions de participation entière à l'Union en privant l'État de son droit de vote au sein du Conseil. L'article 309 TCE organise la procédure. Ce dispositif s'apparente sensiblement dans son inspiration à la procédure existante dans le cadre du Conseil de l'Europe et autorisant le Comité des ministres à suspendre les droits d'un pays qui enfreindrait gravement les principes directeurs du Statut³⁸⁷.

L'irréversibilité de l'appartenance à l'Union rend impossible l'expulsion ou le retrait provoqué³⁸⁸. Il ne faudrait pas qu'un pays désireux de quitter l'Union saisisse le prétexte d'une violation de ses principes fondamentaux pour obtenir gain de cause. L'État condamné est tenu de respecter l'intégralité des obligations qui lui incombent en vertu du traité. Tout manquement est susceptible d'un recours devant la CJCE.

Ces sanctions, en théorie efficaces, s'avèrent en réalité difficilement applicables. L'obligation faite au Conseil d'adopter une sanction qui produit ses effets sur l'État et non sur les personnes physiques et morales réduit sensiblement l'efficacité de son pouvoir (article 7 § 2 TUE). La suspension du droit de vote de l'État place celui-ci dans une situation faiblement distincte de celle qui résulte de son opposition ou de son abstention à l'adoption d'une norme. Il conserve le droit d'assister aux réunions du Conseil. L'État n'est que privé des moyens de bloquer le processus décisionnel. La portée médiatique et politique d'une telle condamnation, relayée par celle de l'opinion publique compense la portée *a priori* symbolique de ces sanctions financières et politiques³⁸⁹.

L'institution d'un mécanisme de contrôle des principes fondamentaux de l'Union laisse à penser qu'il existe désormais un "ordre public européen"³⁹⁰ qui s'impose aux États en matière de droits de l'homme. Le pouvoir de sanction reconnu au Conseil permet de garantir ce patrimoine commun des droits fondamentaux. Malgré ses imperfections, l'article 7 révolutionne le droit de l'Union et des États en ce qu'il confère à l'Union un véritable droit d'ingérence dans les affaires intérieures des États³⁹¹. Seule la fonction objective des droits fondamentaux peut justifier, selon le Rapport Quermonne, cette exception au principe international de non-ingérence³⁹². Elle prouve que l'Union est devenue une véritable entité politique, capable de porter un projet

³⁸⁷ Jean-François FLAUSS, *Les droits de l'homme dans l'Union*, *op. cit.*, p. 11.

³⁸⁸ Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam ...*, *op. cit.*, p. 26. Jean-François FLAUSS, *article précité*, p. 11. Stéphane RODRIGUES, *L'Europe et les choix de l'Autriche*, LM, 4 février 2000, p. 14.

³⁸⁹ Pierre-Yves MONJAL, *article précité*, p. 13.

³⁹⁰ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 91.

³⁹¹ Jean FOYER, *Union européenne et États membres selon le traité d'Amsterdam*, Mélanges Nicolas Valticos, *Droit et justice*, Paris, Pédone, 1999, p. 344. Giorgio MAGANZA, *Réflexions sur le traité d'Amsterdam*, AFDI, 1997, vol. XLIII, p. 665.

³⁹² Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 97.

politique de vie en commun. Elle témoigne de l'existence de l'Europe comme entité politique et morale.

La condamnation ferme et unanime de l'Autriche par ses 14 partenaires, dès l'annonce de la composition d'un gouvernement de coalition entre la droite et l'extrême-droite, le confirme³⁹³. L'impossibilité d'utiliser l'article 7 ne les a pas dissuadés de réagir. Ils ont contourné la difficulté en faisant appel à la voie diplomatique. Le 7 février 2000, ils approuvent la déclaration faite le 31 janvier par la présidence portugaise de l'Union dans laquelle celle-ci menace l'Autriche de sanctions en cas d'alliance³⁹⁴. Les États profitent de l'occasion, d'après Daniel Vignes, pour adresser un signal ferme et explicite aux pays d'Europe centrale et orientale candidats dont beaucoup abritent des forces politiques tentées par l'extrémisme. Leur message est également à destination de l'extrême-droite potentiellement puissante dans certains pays de l'Union (dont la France, la Belgique, l'Italie et l'Allemagne). Ces arrière-pensées n'altèrent en rien, selon l'auteur, l'irréductible fondement moral de la réaction européenne³⁹⁵. Pierre Moscovici considère qu'elle marque la "naissance de l'Europe politique"³⁹⁶ tandis que François Bayrou se félicite que les gouvernements aient su montrer qu'ils sont réunis par des valeurs communes et pas seulement par des intérêts³⁹⁷. Le fait que l'État en charge de la présidence de l'Union ait adopté le premier une déclaration, à laquelle se sont ensuite associés les 14 autres membres, témoigne symboliquement du souci d'invoquer les valeurs communes sur lesquelles l'Union se fonde. La résolution votée par le Parlement européen, le 3 février 2000, conforte la dimension institutionnellement européenne de la condamnation. L'Assemblée demande clairement au Conseil et à la Commission de se préparer à appliquer l'article 7 dans son intégralité si la situation l'exige³⁹⁸. La Commission se montre, pour sa part, plus réservée. Dans une déclaration du 1er février, elle indique que tout en partageant les

³⁹³ Pour Gérard Mortier, directeur artistique du Festival de Salzbourg, la réaction des pays européens se compare à celle d'Antigone qui, obéissant à une loi non écrite, privilégie l'Éthique sur la raison d'État. Il situe ces lois non écrites aux confins des droits de l'homme et de leur articulation dans la Constitution. C'est justement parce que les lois non écrites ne sont pas en mesure de suivre les modifications de la société que leur éthique, formulée par des penseurs et des artistes, prend une importance toujours plus grande. L'humanisme vit par la mémoire et l'art est un partenaire privilégié pour la confection de cette mosaïque du souvenir. En ce sens, l'art doit, selon Gérard Mortier, provoquer la conscience politique des citoyens afin qu'ils choisissent la meilleure action possible. Par son effet stimulateur sur la mémoire, l'art provoque l'action qui fait avancer l'humanitaire. C'est ainsi qu'Antigone pourra dénoncer tout acte sacrifiant l'éthique sur l'autel de la raison d'État comme un coup porté à la société humaine.

Gérard MORTIER, *Et l'esprit d'Antigone souffla sur l'Europe*, LM, 29 juillet 2000, p. 14.

³⁹⁴ Le texte de la déclaration est publié à la RMUE, mars 2000, n° 436, p. 146.

³⁹⁵ Daniel VIGNES, *L'Autriche ... ? Hélas, c'était indispensable*, Esprit, juin 2000, n° 6, p. 180.

³⁹⁶ Cette opinion ne fait pas l'unanimité. Yves BERTONCINI et Xavier LARDOUX, *L'Europe face à l'Autriche ...*, op. cit., pp. 176-180. Jacques LE RIDER, *Quand l'Autriche haidérisée sanctionne l'Europe*, LM, 17-18 septembre 2000, p. 15.

³⁹⁷ Débat entre Pierre MOSCOVICI et François BAYROU, *Le Point*, 18 février 2000, n° 1431, p. 66.

³⁹⁸ PARLEMENT EUROPÉEN réuni en session plénière, *Résolution du 3 février 2000*, op. cit., point 1.10.2.

préoccupations des pays membres, son rôle de gardienne des traités ne lui permet pas de prendre des mesures contre l'Autriche. Elle se contente d'un contrôle vigilant³⁹⁹.

Se situant dans la logique de l'article 7, les États prennent soin de choisir parmi les sanctions diplomatiques possibles, celles qui prennent pour cible le gouvernement et non l'Autriche. Le choix est d'autant plus délicat que l'arrivée au pouvoir du FPÖ est légale. A ceux qui considèrent cette admonestation comme une intrusion intolérable dans le noyau de la souveraineté d'une Nation, d'autres répondent qu'elle s'avère, au contraire, parfaitement légitime dans le contexte d'une communauté de valeurs démocratiques et de destin politique communs. L'appartenance d'un État à l'ensemble démocratique que constitue l'Union lui impose désormais des obligations en matière de politique intérieure et particulièrement dans l'expression de la légitimité démocratique. Soucieux de ne pas perturber le fonctionnement de l'Union sans pour autant entretenir des relations normales avec l'Autriche, les États optent pour trois mesures qui entrent en vigueur immédiatement : gel des contacts officiels bilatéraux, réduction des rapports avec les ambassadeurs au strict nécessaire et refus de soutenir les candidatures autrichiennes dans les organismes internationaux⁴⁰⁰. Ces mesures ont vocation à faire éclater la coalition. Les premiers conseils des ministres qui suivent la formation de l'alliance tentent de faire pression. Martine Aubry, ministre des Affaires sociales, ouvre le conseil du 11 février, par la lecture d'un texte de Stefan Zweig⁴⁰¹ et refuse de serrer la main de sa collègue autrichienne. Le premier Conseil européen renonce à la traditionnelle photo de famille. Mais la médiatisation, très forte au début, disparaît assez rapidement.

Sans illusion sur l'efficacité de leurs sanctions, les États cherchent une sortie de crise qui ne donne pas l'impression aux Européens d'un renoncement de l'Union⁴⁰². Au Sommet de Feira des 19 et 20 juin 2000, les Chefs d'Etat et de Gouvernement refusent la levée des sanctions demandée par le chancelier autrichien, mais ils envisagent la mise en place d'un "système de surveillance"⁴⁰³. Le 28 juin, ils décident de s'en remettre à trois Sages, chargés de rédiger un rapport dont dépendra la normalisation des

³⁹⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Déclaration sur l'Autriche*, Bulletin de l'UE, 2000, n° 1/2, point 1.10.18.

⁴⁰⁰ Dans un entretien accordé au Monde le 9 février, le Premier ministre du Portugal, Antonio Guterres, souligne la difficulté de trouver des mesures qui ne placent pas l'Autriche en quarantaine, de façon à ne pas perturber le fonctionnement de l'Union. Une telle situation produirait l'effet inverse de celui recherché. C'est pourquoi, Jean-Marie Colombani qualifie les mesures adoptées de "minimum requis si l'on veut que l'expression valeurs démocratiques ait encore un sens". Antonio GUTERRES, LM, 9 février 2000, p. 2. Jean-Marie COLOMBANI, *La faute de M. Schüssel*, LM, 5 février 2000, p. 16. Jean-Marie COLOMBANI, *L'Europe politique existe*, LM, 2 février 2000, p. 15.

⁴⁰¹ Stéfan ZWEIG, *Le Monde d'hier : souvenirs d'un Européen*, Belfond, 1982, trad. Jean-Paul Zimmermann, 503 p.

⁴⁰² Un an après l'arrivée au pouvoir en Autriche de l'alliance bleue et noire, force est de constater la consolidation de son installation. Joëlle STOLZ, *La droite autrichienne s'est installée au pouvoir malgré les tumultes suscités par Jörg Haider*, LM, 6 février 2001, p. 4.

⁴⁰³ CONSEIL EUROPÉEN DE FEIRA des 19 et 20 juin 2000, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'UE, juin 2000, n° 6, p. 20.

relations entre l'Autriche et les Quatorze⁴⁰⁴. Désignés le 12 juillet par le président de la Cour de justice de la CEDH, après que le Chancelier Schüssel ait donné son accord, ils doivent se prononcer sur "l'attachement du gouvernement autrichien aux valeurs européennes communes, en ce qui concerne en particulier les droits des minorités, des réfugiés et des immigrés" ainsi que, et surtout, sur "l'évolution de la nature politique du FPÖ"⁴⁰⁵. Le ministre français des Affaires européennes précise que la levée des sanctions n'interviendra que si le rapport relève des évolutions profondes dans la nature du parti de Jörg Haider. Cédant aux pressions des populistes, le Chancelier annonce, en réaction, la tenue pour la fin de l'automne d'une consultation populaire sur les sanctions européennes⁴⁰⁶. Les observateurs constatent que, amplifiées par les médias et exploitées habilement par le gouvernement, celles-ci suscitent dans le pays un sentiment d'humiliation collective et un réflexe patriotique dont le FPÖ tire profit. Jörg Haider menace ouvertement de bloquer tout accord sur la réforme des institutions. Craignant que l'Autriche ne mette ses menaces à exécution lors du Sommet de Nice, Romano Prodi souhaite que le rapport soit remis en septembre de façon à qu'une issue à la crise soit trouvée le plus rapidement possible.

Le 8 septembre, les trois Sages remettent leur rapport à la présidence française. Ils concluent que le gouvernement autrichien est respectueux des valeurs communes européennes. Ils soulignent que dans certains domaines, notamment celui des minorités nationales, le niveau de protection est supérieur à celui appliqué dans plusieurs autres pays de l'Union. Cette conclusion n'est pas surprenante. Plus intéressant est la liste des textes que les Sages estiment représentatifs des valeurs communes. Ils proposent un catalogue assez large, allant des traités instituant les Communautés et l'Union à la CEDH en passant par des textes spécialisés comme les conventions de Genève et de Dublin relatives au statut des réfugiés ou la Déclaration contre le racisme et la xénophobie adoptée par les institutions communautaires le 11 juin 1986⁴⁰⁷.

Les Sages considèrent que la qualification du FPÖ de parti populiste de droite aux caractéristiques extrémistes reste d'actualité. Néanmoins, ils soulignent que les ministres FPÖ ont, de façon générale, poursuivi leurs activités gouvernementales dans le respect des engagements de Vienne⁴⁰⁸. Enfin, ils reconnaissent l'impact positif des

⁴⁰⁴ Henri de BRESSON et Joëlle STOLZ, *L'Union et l'Autriche tentent d'amorcer un processus de normalisation*, LM, 29 juin 2000, p. 3.

⁴⁰⁵ Sont nommés par le suisse Luzius Widhaber, président de la CEDH, l'ancien président finlandais, Martti Ahtisaari, l'ancien ministre des Affaires étrangères et ancien commissaire espagnol, Marcelino Oreja et l'allemand Jochen Frowein, directeur de l'Institut Max-Planck de Heidelberg et ancien vice-président de la Commission européenne des droits de l'homme.

Laurent ZECCHINI, *Wolfgang Schüssel et Romano Prodi appellent à régler rapidement la crise autrichienne*, LM, 14 juillet 2000, p. 3.

⁴⁰⁶ Joëlle STOLZ, *L'Autriche annonce une consultation populaire*, LM, 6 juillet 2000, p. 3.

⁴⁰⁷ RAPPORT DES TROIS SAGES, 8 septembre 2000, <http://www.france.diplomatie.fr>, p. 32 § 108.

⁴⁰⁸ RAPPORT DES TROIS SAGES, *op. cit.*, p. 33 § 113.

mesures européennes. Leur mise en oeuvre a renforcé la prise de conscience de l'importance des valeurs communes européennes, non seulement en Autriche, mais aussi dans les autres États membres. Elles ont incité la société civile à défendre ces valeurs⁴⁰⁹. Néanmoins, il est temps de les faire cesser. Elles sont à l'origine de sentiments nationalistes dans le pays, pour avoir été interprétées incorrectement dans certains cas comme étant des sanctions dirigées contre les citoyens autrichiens. Craignant que ces mesures ne deviennent contre-productives, ils proposent de mettre fin à l'isolement du gouvernement de Vienne⁴¹⁰.

Leurs conclusions font l'objet de critiques virulentes. Il leur est reproché de se prononcer en faveur de la levée des sanctions alors que la situation ne s'est pas améliorée⁴¹¹. Sous la pression de ses partenaires, la présidence française annonce dans un communiqué, dès le 12 septembre, la levée des sanctions. Réticente, elle ajoute que "la nature du FPÖ et son évolution incertaine restent un motif de sérieuse préoccupation". Une "vigilance particulière" doit être exercée à son égard⁴¹².

Nous partageons l'opinion de Jean-Marie Colombani selon laquelle, même maladroites, ces sanctions étaient nécessaires. "Elles ont posé que l'Europe est aussi une ambition démocratique commune. Les regretter serait remettre en cause cet acquis-là, qui nous rappelle qu'il n'y a pas d'éthique de responsabilité sans éthique de conviction"⁴¹³. Dans l'immédiat, les Quatorze confient à leurs ambassadeurs à Vienne la surveillance d'éventuels dérapages du FPÖ. Les Sages proposent de confier cette mission à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes dont le siège est à Vienne. La modification de son statut, de ses activités et de son budget permettrait de rendre possible, selon eux, la création d'une véritable Agence européenne des droits de l'homme⁴¹⁴.

La présidence française souligne l'importance pour l'Union de poursuivre sa réflexion sur les moyens de "prévenir, suivre, apprécier et agir dans des situations analogues"⁴¹⁵. Les Quatorze souhaitent assouplir le dispositif de l'article 7 de façon à permettre la mise sous surveillance d'un État avant que des violations graves et persistantes ne se soient produites. Il s'agit de créer une procédure qui empêche l'apparition d'une semblable situation. Le Rapport des Sages recommande fermement "la création d'un

409 RAPPORT DES TROIS SAGES, *op. cit.*, p. 33 § 115.

410 RAPPORT DES TROIS SAGES, *op. cit.*, p. 33 § 116.

411 Robert MENASSE, *Autriche : tout le monde est content*, LM, 29 septembre 2000, p. 18. Jacques LE RIDER, *Quand l'Autriche haidérisée sanctionne l'Europe*, *op. cit.*, p. 15. Arnaud CHAMPEMIER, Luc DERAÏ, Loïc LEULIETTE, Vincent MONADE, Jean-Baptiste ROGER et Benjamin SBRIGLIO, *Sommes-nous naïfs ?*, LM, 17-18 septembre 2000, p. 15.

412 COMMUNIQUÉ DES XIV *sur la levée des sanctions*, 12 septembre 2000, <http://www.france.diplomatie.fr/actualite/article>.

413 Jean-Marie COLOMBANI, *Les leçons des sanctions*, LM, 14 septembre 2001, p. 22.

414 RAPPORT DES TROIS SAGES, *op. cit.*, p. 34 § 119.

415 COMMUNIQUÉ DES XIV *sur la levée des sanctions*, *op. cit.*, p. 2.

mécanisme propre à l'Union de surveillance et d'évaluation de l'engagement et du comportement de chaque État membre individuellement, dans le cadre des valeurs communes européennes". Il se déclare également favorable "à l'introduction de procédures préventives et de contrôle au sein de l'article 7"⁴¹⁶. Michel Barnier, commissaire européen chargé de la réforme des institutions, propose à cet effet un amendement au terme duquel le Conseil pourrait constater une menace de violation aux principes et adresser à l'État la recommandation appropriée, accompagnée si nécessaire des mesures adéquates⁴¹⁷. La Commission adopte cette proposition le 4 octobre 2000⁴¹⁸.

b/ Le traité de Nice institutionnalise un mécanisme d'alerte de prévention des conflits

L'article 7 tel que modifié par le traité de Nice reprend l'idée directrice de ces propositions et institutionnalise quelques-unes des pratiques apparues dans le traitement de la crise autrichienne. Il met en place un mécanisme d'alerte en cas de risque de dérapage antidémocratique dans un pays membre⁴¹⁹. Le nouveau paragraphe 1 de l'article 7 ne se substitue pas à l'ancien. Il le complète. Désormais, l'Union voit ses principes fondamentaux protégés par un dispositif à la fois préventif et répressif. Les conditions d'utilisation sont assouplies. Dans le cadre de la nouvelle procédure, le droit de saisine du Conseil est étendu au Parlement européen. L'article oblige cependant les autorités de saisine à motiver leur proposition. L'État concerné conserve le droit de présenter ses observations. Le Conseil se voit reconnaître la possibilité de faire appel à des Sages. Ceux-ci ont pour mission de rendre, dans un délai raisonnable, un rapport sur la situation de l'État membre en question. Ce recours n'est que facultatif. Il serait concevable de le rendre obligatoire afin que la décision du Conseil soit éclairée par une opinion extérieure. Après avoir obtenu l'avis conforme du Parlement, le Conseil peut, à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres, constater qu'il existe "un risque clair de violation grave par un État membre des principes énoncés à l'article 6 §1". L'exigence d'unanimité est supprimée afin de faciliter la mise en oeuvre de la procédure.

L'innovation apportée par le traité de Nice ne présente qu'un intérêt relatif dans la mesure où elle se limite à de la prévention. Le Conseil n'est pas habilité à sanctionner

⁴¹⁶ RAPPORT DES TROIS SAGES, *op. cit.*, p. 34 § 117.

⁴¹⁷ Laurent ZECCHINI, *L'Union divisée sur les "mesures de surveillance" après l'affaire autrichienne*, LM, 15 septembre 2000, p. 3.

⁴¹⁸ Laurent ZECCHINI, *L'Europe tire les leçons des sanctions de l'Autriche*, LM, 6 octobre 2000, p. 3.

⁴¹⁹ L'ancien paragraphe 1 devient le paragraphe 2 de l'article 7 TUE.

un État lorsqu'il ne peut lui être reproché qu'un risque de violation, même grave. Une menace ne suffit pas⁴²⁰. Dans le but d'inciter l'État concerné à mettre fin à la situation litigieuse de façon à ce que la menace ne se transforme pas en violation effective, le traité autorise le Conseil à lui présenter des recommandations appropriées. La question se pose de savoir ce que le traité entend par là et ce qu'il leur attribue comme valeur juridique. Il semble qu'il s'appuie davantage sur le poids moral de la condamnation que sur un acte juridique pour dissuader l'État de commettre un acte répréhensible. Ainsi s'explique que, dans cette hypothèse, le Conseil statue en formation habituelle alors que le mécanisme de répression du paragraphe 2, constitutif d'un droit d'ingérence au profit de l'Union dans les affaires intérieures de ses États membres, exige de lui qu'il se réunisse en formation extraordinaire.

Le nouveau paragraphe 1 insiste auprès du Conseil pour qu'il vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à sa décision restent valables. Cette disposition traduit sans doute l'empressement des États à procéder à une normalisation des relations au sein de l'Union, dès que la situation le permet.

L'autre nouveauté du traité de Nice réside dans une amorce de juridictionnalisation de la procédure. L'article 46-e TUE autorise l'État condamné à saisir la Cour afin qu'elle vérifie le respect des prescriptions de procédure contenues dans l'article 7. L'extension des compétences de la Cour est très limitée et présente un faible intérêt du point de vue de l'effectivité de ce mécanisme. Cette innovation semble avoir pour objet de garantir à l'État condamné que la décision a bien été adoptée en conformité des exigences procédurales. Autoriser la Cour à porter son contrôle sur le fond aurait permis de relativiser l'appréciation discrétionnaire du Conseil en incitant celui-ci à s'inspirer de sa jurisprudence afin d'éviter la censure. Cela aurait conforté la Cour dans sa stature de juge constitutionnel protecteur des valeurs communes⁴²¹.

Le dispositif de contrôle institué par l'article 7 revêt une nature strictement politique qu'il s'agisse de son déclenchement, de son fonctionnement ou de ses effets. L'institutionnalisation d'un mécanisme de protection des principes fondamentaux de l'Union à la fois préventif et répressif, constitutif d'un droit d'ingérence de l'Union dans les affaires intérieures de ses membres, marque une fois de plus la singularité du droit communautaire par rapport au droit international⁴²². L'institution de ce "régime disciplinaire appliqué à des États souverains"⁴²³ symbolise l'irréversibilité de

⁴²⁰ Le paragraphe 3 ne laisse aucun doute. Le pouvoir de sanction n'est expressément reconnu au Conseil que dans la mesure où il a constaté, conformément au paragraphe 2, l'existence d'une violation grave et persistante.

⁴²¹ Cette extension se justifie d'autant plus que l'article 46-d TUE autorise la Cour à vérifier que les institutions respectent les l'article 6 paragraphe 2 TUE.

⁴²² Giorgio MAGANZA, *Réflexions sur le traité d'Amsterdam*, op. cit., p. 665.

⁴²³ Jean FOYER, *Union européenne et États membres ...*, op. cit., p. 344.

l'engagement politique des membres de l'Europe. Un pas important est "franchi dans le sens d'un renforcement de la nature politique et du caractère démocratique de l'Union"⁴²⁴.

L'Europe des Quinze affiche dorénavant très ouvertement sa volonté de développer en toute indépendance son propre système de protection des principes fondamentaux de l'Union⁴²⁵. Cette ambition participe de l'affirmation par celle-ci d'une identité qui lui est propre. La perte du monopole des organes de la CEDH dans l'interprétation des principes de liberté, de démocratie, d'État de droit, associée à une future intégration de la Charte dans le traité, et notamment dans l'article 6 § 1 en tant que norme de référence dans l'utilisation de l'article 7, sont des manifestations de l'autonomie de l'Union par rapport au continent européen en particulier et au modèle occidental en général.

Ces progrès résultent, outre de la volonté politique des États et du soutien des Européens, de la mobilisation intense de ses ressources institutionnelles, qu'il s'agisse de celles de la Communauté ou des deux autres piliers. La diversité des tensions propres à chaque domaine témoigne, selon le Rapport Quermonne, que l'approche néo-fonctionnaliste de la construction européenne demeure pertinente, même pour les compétences régaliennes⁴²⁶. Cette fragmentation institutionnelle permet à l'Union de prospérer dans un certain nombre de domaines où les conditions de son développement sont réunies. Le Rapport met cependant un bémol. Le fait de continuer à traiter séparément les différents domaines de l'intégration (à cause notamment de la multiplicité des procédures de décision) menace l'unité institutionnelle de l'Union. Il la fragilise en déplaçant son centre de gravité du communautaire à l'intergouvernemental. C'est pourquoi, le Rapport en appelle à une "communautarisation accrue des instruments des politiques publiques européennes"⁴²⁷. Bien que celle-ci manifeste un degré supplémentaire de solidarité entre les États qui suffit à la rendre souhaitable, nous ne pensons pas que le recours à des procédures intergouvernementales nuisent à l'Union. C'est au contraire parce que celle-ci parvient à concilier les deux types de mécanismes qu'elle réussit à accroître, dans des domaines régaliens, le niveau

⁴²⁴ Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union entre organisation et institution. L'apport du traité d'Amsterdam à sa définition*, Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 427.

⁴²⁵ Jean-François FLAUSS, *La protection des droits de l'homme dans le cadre de la Communauté européenne*, LPA, 30 juillet 1997, n° 91, p. 9. Pierre-Yves MONJAL, *Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l'Union*, LPA, 10 juin 1998, n° 69, p. 14.

⁴²⁶ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, p. 36.

⁴²⁷ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *rapport précité*, pp. 37 et 31. Appel relayé par la Commission et le Parlement européen dans leurs contributions adressées à la Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union. COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 4. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), *mêmes références Internet*, p. 14.

d'intégration entre ses membres. Une fois cette solidarité parvenue à maturité, l'Union pourra envisager de "supranationaliser" ces procédures intergouvernementales, encore que l'utilité reste à démontrer.

Désireuse de marquer sa spécificité, symbole de son identité et élément constitutif de son projet politique - encore balbutiant, l'Union profite du dynamisme que lui procure ses traits supranationaux pour étendre la solidarité existant entre ses membres. Si celle-ci n'est pas suffisamment développée pour être gérée au niveau européen par des procédures supranationales, l'Union choisit la méthode intergouvernementale qui, par sa souplesse, est susceptible d'adaptations fréquentes. C'est là l'intérêt d'avoir créée une Union bâtie sur trois piliers, reflétant chacun un niveau d'intégration distinct. Parallèlement aux deux volets intergouvernementaux, le pilier communautaire s'est élargi et approfondi, renforçant par là même la portée et l'actualité de la notion de supranationalité. Les institutions communautaires ont joué et jouent encore, à cet égard, un rôle déterminant.

En perpétuelle évolution et mue par une logique d'accroissement de la coopération entre ses membres, l'Union européenne s'apparente davantage, au 21ème siècle, à l'institution telle que la définit Maurice Hauriou qu'à l'organisation, par hypothèse statique.

TITRE 1 - LA REDÉCOUVERTE DU CONCEPT DE SUPRANATIONALITÉ

L'élargissement de l'intégration communautaire au domaine politique repose sur l'incapacité de l'État à l'égard de ses nationaux de satisfaire seul les besoins que la mondialisation a internationalisés. Si "l'État est la Nation organisée en vue du bien commun de tous [...]" et que celui-ci "ne peut être sacrifié à aucun bien inférieur"¹, alors il est légitime de rechercher un autre mode d'organisation politique complémentaire à l'État. Désormais, les organes de l'Union, chargés de dégager des solutions européennes pour des problèmes européens, doivent réaliser le bien commun différent par sa nature et ses intérêts particuliers de chaque État membre. Il se matérialise par le développement au sein de l'Union d'un "espace public de valeurs" qui traduit une véritable solidarité sociale entre ses membres et qui fonde la communauté de destin européenne.

Conservant la démarche pragmatique prônée par ses pères fondateurs, le concept de supranationalité s'enrichit, au 21^{ème} siècle, d'un contenu nouveau qui rend compte de la dimension politique de l'Union. La supranationalité, ce n'est plus seulement un ordre juridique capable d'imposer sa volonté autonome aux États et aux individus. S'y ajoute une dimension sociologique, légitimée par l'émergence chez les Européens d'une réelle *affectio societatis* à son égard.

Cela étant, même si l'approche juridique de la supranationalité ne suffit plus à elle seule à définir ce concept, elle n'en reste pas moins un élément déterminant qui doit impérativement être présent dans la structure communautaire pour qu'il soit possible de qualifier cette dernière d'entité supranationale. C'est à cette condition que la redécouverte du concept de supranationalité a une actualité dans l'Union.

¹ Pierre WIGNY, *Droit constitutionnel - Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, vol. 1, p. 109.

TITRE 2 - LA DIMENSION JURIDIQUE DE LA SUPRANATIONALITÉ COMMUNAUTAIRE

La recherche par le droit international de l'indépendance de certaines institutions par rapport au milieu d'origine et notamment par rapport à l'État, bien que n'étant pas nouvelle, constitue "le premier trait qui caractérise sans doute le plus, au regard de l'opinion, les autorités «supranationales»"¹. Cette quête prend, dans le cadre de la construction européenne, une ampleur d'autant plus grande que la Communauté² a pour objet de créer une opinion et des intérêts communs constitutifs d'une communauté de destin. Elle doit être capable d'exprimer et de protéger la volonté propre de cette organisation, distincte de celle de ses entités composantes.

La formation d'une volonté communautaire, indépendante de la volonté individuelle des États membres et s'imposant dans leur ordre interne, constitue la pierre de touche de la supranationalité. C'est pourquoi, une volonté supranationale ne peut réellement exister qu'à travers un système institutionnel lui-même supranational.

A cet effet, les Communautés européennes sont dotées dès leur création, d'une structure juridique et organique bien plus développée que dans la plupart des organisations internationales, même si elles partagent avec elles le caractère conventionnellement limité de leurs compétences. L'ordre juridique créé se caractérise par un mode particulier de production et de réalisation du droit : ses organes ont la faculté de prendre des décisions exécutoires à destination non seulement des États membres, mais aussi des sujets de ces États. En outre, il donne à ces derniers la possibilité de faire valoir effectivement leurs droits ainsi qu'une protection réelle contre les obligations qui leur seraient imposées de manière illégale.

La volonté propre que l'ordre juridique communautaire exprime, peut se heurter à celle de ses entités composantes. Cette hypothèse de conflit est d'autant plus probable que le système créé par les traités et l'effet de spill-over qu'il produit, conduisent à imbriquer étroitement l'ordre juridique supranational et l'ordre juridique

¹ Paul REUTER, *La CECA*, Paris, LGDJ, 1953, p.139.

² Nous avons choisi de faire référence à la Communauté de façon générale telle qu'elle apparaît dans le premier pilier du TUE afin de mettre l'accent sur la construction communautaire. Néanmoins quand cela s'avérera utile, nous distinguerons entre les trois Communautés composant le premier pilier.

étatique. Voulu par les pères fondateurs de l'Europe, cette imbrication constitue un gage d'efficacité, voire de pérennité de celle-ci en liant de façon irréversible l'ordre étatique à l'ordre supranational.

Prise dans l'engrenage d'un phénomène d'intégration matérialisé par l'existence d'un appareil institutionnel capable de produire des normes directement obligatoires pour elle et ses ressortissants, la France voit peser des menaces sur le maintien de l'unité de son ordonnancement juridique.

L'évolution de l'Europe vers toujours plus d'intégration présente un risque de démantèlement de l'État-nation français. L'ordre juridique européen dont les organes produisent des normes obligatoires pour les États, même quand ils n'y ont pas consenti, constitue une menace réelle d'altération au principe d'unité de l'État dans la mesure où il rompt le monopole de celui-ci dans les domaines institutionnel et normatif.

Il serait réducteur de n'envisager les rapports entre l'organisation supranationale et l'État membre uniquement en terme hiérarchique même si l'Europe dispose, comme tout ordre juridique complet, des moyens politiques et juridictionnels de sanctionner les manquements de ses membres à leurs obligations. La supranationalité, ce n'est pas seulement "l'ordre des souverainetés normativement subordonnées"³ même si les États ont exprimé, par un acte de leur volonté, leur acceptation de se soumettre au droit communautaire originaire et dérivé.

L'imbrication des ordres juridiques, que les pères fondateurs conçoivent comme instrument de l'intégration, peut produire l'effet inverse de celui souhaité et attendu. En cas de conflit entre les deux ordres juridiques, elle donne à l'État les moyens de bloquer le système européen.

Soucieuse de contrôler l'impact que produisent la création et le fonctionnement d'un ordre juridique supranational sur ses unités institutionnelle et normative, la France ainsi que les autres États membres ont pris soin, grâce aux traités instituant les CE, de se réserver une influence déterminante dans le fonctionnement de l'ordre juridique supranational. Ainsi s'explique l'articulation des organes de l'ordre communautaire et de chaque ordre étatique : elle a pour objet de garantir à la fois l'indépendance et l'efficacité dont ont besoin les organes communs chargés de défendre le bien-commun européen et la prise en compte des intérêts légitimes des États.

C'est pourquoi, les traités de Rome de 1957 donnent aux États un rôle déterminant dans la procédure de désignation des organes. Néanmoins, cette influence ne se

³ Guy HÉRAUD, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*, Archives de Philosophie du Droit, 1961, n° 6, p. 182.

transforme pas en tutelle dans la mesure où les États, d'une part, privilégient une procédure supranationale d'adoption des décisions dans la plupart des domaines de compétences des Communautés et, d'autre part, confèrent une portée réellement supranationale aux actes ainsi produits. Les institutions communautaires bénéficieraient donc d'un degré de supranationalité inversement proportionnel à celui existant dans l'acte qu'elles élaborent et qui matérialise leur volonté.

Dans son étude relative à la nature du système communautaire, Joseph Weiler distingue justement la supranationalité "normative" de la supranationalité "institutionnelle - décisionnelle". La caractéristique essentielle de cette dernière réside dans l'existence d'une autonomie qui se manifeste à cinq niveaux (autonomie constitutive, statutaire, administrative, décisionnelle et enfin autonomie des compétences des institutions communautaires). La supranationalité normative se manifeste dans la nature fort spécifique et originale des actes communautaires du point de vue du droit international. Elle s'exprime par six traits fondamentaux, présents dans l'ordre juridique communautaire, à savoir : l'effet direct, la primauté, le caractère obligatoire et sanctionné du droit communautaire, le dessaisissement de compétences, l'irréversibilité de l'ordre juridique communautaire et l'existence de compétences implicites.

En s'appuyant sur cette double définition de la supranationalité, Joseph Weiler constate que "c'est le renforcement de la supranationalité normative qui, dans une relation cyclique de rétroaction, a incité des élites nationales à rechercher un frein par une diminution de la supranationalité institutionnelle - décisionnelle"⁴. Bien qu'exprimée en 1982, la généralité de cette formule - que nous désignons par l'expression "théorème" de Joseph Weiler - nous semble opportune pour constituer la clé d'analyse de l'évolution supranationale de la construction européenne depuis cette date.

A cet égard, nous partageons le point de vue de Panayotis Soldatos qui, se fondant sur le théorème évoqué, note que la supranationalité n'a suivi de courbe descendante que dans sa dimension institutionnelle - décisionnelle⁵. La CJCE, grâce à ses prises de position jurisprudentielles fortes, a fait oeuvre incontestable d'intégration renforçant ainsi la supranationalité normative européenne. En effet, soumis au droit communautaire par un acte de leur volonté, les États sont tenus de respecter la jurisprudence de la Cour et donc la décision de celle-ci d'accroître et de consolider la supranationalité du droit communautaire. Dans l'incapacité de s'opposer à la Cour de

⁴ Joseph WEILER, *The Community System : The Dual Character of Supranationalism*, in *Yearbook of European Law*, Oxford, 1982, p. 192.

⁵ Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 198.

justice, les États tentent de contrer les effets de sa jurisprudence en concentrant leur action sur la facette institutionnelle - décisionnelle de la supranationalité qu'ils maîtrisent grâce notamment à leur pouvoir de désignation des organes.

La confrontation de l'ordre juridique européen et de l'ordre juridique français au regard des traités communautaires de 1957 à 2001 et de leur pratique, permet de porter une appréciation sur l'actualité du "théorème". Il s'agit de déterminer dans quelle mesure la Communauté est, aujourd'hui encore, marquée par la volonté étatique de lui conférer une supranationalité institutionnelle - décisionnelle inversement proportionnelle à la supranationalité normative. Cette démonstration suppose que nous apprécions la dimension juridique de la supranationalité dans l'ordre communautaire européen, à la fois dans ses aspects institutionnels (chapitre 1) et normatifs (chapitre 2).

CHAPITRE 1. LES IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES DE LA SUPRANATIONALITÉ SUR L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

Les traités de Rome du 25 mars 1957 maintiennent le système quadripartite créé en 1951 par le traité de Paris. Les deux nouvelles Communautés sont dotées d'une structure institutionnelle organiquement identique à celle de la CECA. Les dispositions institutionnelles du traité Euratom se conforment dans les principes et dans beaucoup de détails au modèle de la CEE. Ce sont les mêmes organes, une Assemblée, un Conseil des ministres, une Commission et une Cour de justice. Ils utilisent des moyens d'action identiques (règlement, directive, décision, ...).

Certains auteurs estiment que la modification de l'ordre de présentation entre le traité de Paris et les traités de Rome traduit un recul manifeste de la supranationalité au sein des deux nouvelles Communautés¹. L'Assemblée vient en tête, ce qui n'a en 1957 que des raisons "psychologiques"². Le Conseil des ministres précède désormais la Commission, conformément à la nouvelle répartition des pouvoirs. L'essentiel du pouvoir de décision est confié à l'organe représentant les États. L'organe supranational, devenu la Commission, ne fait qu'y participer selon des modalités spécifiques.

Pourtant, les traités de Rome traduisent une avancée de l'intégration. D'abord parce que la CEE, qui devient prédominante par rapport à la CECA et à la CEEA, crée les conditions d'une intégration économique globale, capable de ce fait de conduire plus directement à l'intégration politique. Pour cette raison et parce qu'il existe une similitude entre leurs institutions, nous avons choisi d'axer notre étude sur les institutions telles qu'elles sont organisées dans la CEE.

Ensuite parce que bien que fondées par des traités différents et distinctes les unes des autres, les trois Communautés procèdent du même dessein politique fondamental : la réalisation d'un Marché Commun. Enfin, elles rassemblent les mêmes États, proches les

¹ Guy HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la CEE*, RGDIP, 1958, p. 45. Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 13.

² Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Bonn, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 49 note 78.

uns des autres par leur régime constitutionnel, leurs systèmes juridiques et leur héritage culturel³.

Dans le but de faciliter l'action conjointe des trois Communautés, les rédacteurs des traités de Rome décident de leur rendre communs certains organes. Cette réduction à l'unité ne concerne que l'Assemblée parlementaire et la Cour de justice⁴.

Il faut attendre le traité de fusion conclu à Bruxelles le 8 avril 1965 pour que soient enfin unifiés les exécutifs. Lors de son entrée en vigueur, le 1er juillet 1967, les Communautés sont dotées d'un Conseil et d'une Commission uniques ainsi que d'une administration, d'un budget et d'un statut du personnel également uniques. A ce traité est annexé un protocole unique sur les privilèges et immunités, qui se substitue aux protocoles particuliers de chaque Communauté.

Il ne s'agit cependant que d'une simple réduction institutionnelle. Bien qu'en "état de fusion organique"⁵, les trois Communautés continuent à exister. Dotées chacune de la personnalité juridique, elles fonctionnent selon leurs règles et leurs compétences respectives. Un même organe selon qu'il agit au titre de l'une ou l'autre Communauté, ne dispose pas d'une force d'intervention identique⁶. L'identité structurelle n'entraîne pas l'équivalence des attributions et des pouvoirs. La coopération politique qui apparaît à côté du système communautaire n'utilise pas les organes de ce dernier et recourt à des mécanismes décisionnels propres.

La création de l'Union européenne par le traité de Maastricht ne remet pas en cause l'existence de ces trois Communautés qui restent fonctionnellement séparées. Il ne les fusionne pas, pas plus que ne le fait le traité de Bruxelles qui pourtant avait inscrit ce but dans son préambule et dans son article 32.

En vertu de l'article A du traité, l'Union est fondée "sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité". Les trois piliers qui composent cette Union reflètent chacun un niveau d'intégration différent. Le premier réunit les trois Communautés, du moins jusqu'au 24 juillet 2002, date à laquelle expire le traité CECA. Depuis cette date, le premier pilier est composé formellement de deux Communautés, les industries sidérurgiques et charbonnières relevant pleinement du traité instituant la Communauté européenne et de sa réglementation dérivée⁷. Les deuxième et troisième piliers, clairement

³ Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 218. Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 14.

⁴ Cette réduction est réalisée par la *convention relative à certaines institutions communes du 25 mars 1957* et annexée aux traités de Rome.

⁵ J. GROUX et Philippe MANIN, *Les Communautés européennes dans l'ordre institutionnel*, Perspectives européennes, 1984, p. 9 note 1.

⁶ Guy HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la CEE*, RGDIP, 1958, p. 45.

⁷ Sur l'avenir du traité CECA, voir le document de la Commission du 20 octobre 1993, SEC (93) 1596 final. Conclusions du Conseil du 22 avril 1994, doc. Conseil 6442/94. Dans le but de régler certaines questions relatives à l'expiration du traité, les Hautes Parties Contractantes annexent au traité de Nice un protocole dans

intergouvernementaux lors de leur création, concernant respectivement l'élaboration d'une politique étrangère et de sécurité commune et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

A l'architecture complexe d'une Union sans personnalité juridique répond un cadre institutionnel unique dont le principe est posé par l'article C du traité⁸. L'Union ne dispose pas d'institutions qui lui sont propres (à l'exception peut-être du Conseil européen). Elle est obligée d'emprunter à l'un de ses piliers le cadre institutionnel de son action. Les organes que les traités communautaires qualifient d'institutions sont intégrés à l'architecture organique de l'Union par l'article E du TUE⁹.

Bien que Jean Boulouis ne voit dans la formule de l'article C qu'une "belle illustration de rhétorique politique" nécessitant "une traduction"¹⁰, d'autres auteurs considèrent qu'elle introduit en réalité un principe fondamental à l'efficacité de l'organisation et du fonctionnement de l'Union qu'est la cohérence de son action¹¹. Jean-Claude Piris en fait un élément déterminant pour le "devenir de l'Union : les mêmes personnes travaillent dans le cadre d'une préparation cohérente, selon des procédures largement identiques, autour d'une même table, dans un même lieu. Il s'agit d'un ferment de cohésion et de rapprochement qu'il ne faut pas sous-estimer, et sur lequel certains négociateurs ont fondé beaucoup d'espoirs"¹².

Le principe de l'unité du cadre institutionnel signifie que les institutions communautaires sont compétentes en tant que telles dans le cadre de la PESC et de la CJAI, même si les mécanismes de leur intervention et le niveau de leurs pouvoirs sont

lequel ils transfèrent la propriété des fonds CECA à la Communauté européenne. Tenant compte du fait qu'il est souhaitable d'utiliser ces fonds pour la recherche dans les secteurs liés à l'industrie et au charbon, ils établissent certaines règles spécifiques à cet égard, dont ils prévoient qu'elles entrent en vigueur le 24 juillet 2002.

Protocole relatif aux conséquences financières de l'expiration du traité CECA et aux fonds de recherche du charbon et de l'acier, Annexe au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, pp. 129-131.

⁸ En vertu de l'article C du TUE, "l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire.

L'Union veille en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en oeuvre de ces politiques".

⁹ L'article E du TUE dispose que "le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés et, d'autre part, par les dispositions du présent traité".

Signalons que les institutions ne sont plus 4 mais 5 depuis que le TUE a fait de la Cour des Comptes une institution à part entière.

¹⁰ Jean BOULOUIS, *A propos des dispositions institutionnelles du traité sur l'Union européenne*, RAE, 1992, n° 4, p. 5.

¹¹ Denys SIMON, *L'article C*, in Vlad CONSTANTINESCO, Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Traité sur l'Union européenne*, Paris, Economica, 1995, p. 69. Jean-Claude PIRIS, *Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?*, RTDE, 1994, n° 1, p. 8.

¹² Jean-Claude PIRIS, *article précité*, p. 10.

fondamentalement différents selon le pilier concerné¹³. L'article L du TUE introduit une limite à ce "dédoublément fonctionnel"¹⁴. Les activités de l'Union au titre du deuxième pilier sont totalement soustraites à la compétence de la Cour de justice tandis que celles relatives au troisième pilier n'y échappent que partiellement depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (article 46).

Le choix des États d'étendre l'appareil institutionnel caractéristique de la méthode communautaire d'intégration à la gestion des deux nouveaux piliers, sous réserve des adaptations nécessaires à leur nature particulière, témoigne de leur intention d'aboutir à terme à une union politique supranationale. Or, une volonté supranationale ne peut réellement exister qu'à travers un système institutionnel lui-même supranational. A ce titre, le degré d'autonomie reconnu aux institutions de l'ordre communautaire revêt une importance cruciale. Car s'il est vrai que leurs pouvoirs varient selon leur domaine de compétence, il est un élément qui ne change pas. Leur composition reste identique quel que soit le domaine d'intervention. L'accentuation de l'indépendance de certaines institutions à l'égard des États par le traité de Maastricht renforce la supranationalité de l'appareil institutionnel. La volonté des États de conserver un contrôle sur la gestion des deux nouveaux piliers suppose de les régir par des procédures décisionnelles intergouvernementales. Néanmoins, cela ne constitue pas un réel frein à l'évolution supranationale de l'Union. La communautarisation progressive du troisième pilier envisagée dès sa création par le TUE et réaffirmée par les traités d'Amsterdam et de Nice le confirme.

Comme le souligne Wolfgang Wessels, les institutions de l'Union absorbent de plus en plus les instruments classiques des États dans presque tous les secteurs des politiques publiques. C'est par elles et en leur sein que des décisions contraignantes sont préparées, prises, gérées et contrôlées. Elles sont importantes pour l'efficacité de la mise en oeuvre des politiques publiques. Elles revêtent une signification pour l'Europe et ses citoyens. D'elles "dépendent la légitimité du pouvoir et la capacité d'intégrer une société. Elles sont le symbole pour l'identité d'un système politique"¹⁵.

Dès lors, leur forme traduit un équilibre politique entre le système communautaire et ses États membres. Chaque élargissement touche le fonctionnement des institutions et la distribution des pouvoirs.

¹³ C'est justement parce que le quadripartisme institutionnel caractéristique de la construction communautaire n'est pas intégré en tant que tel dans l'UE que Jean Boulois estime qu'il perd de ce fait toute signification en tant que système. Jean BOULOUIS, *manuel précité*, p. 73.

¹⁴ Expression de Vlad CONSTANTINESCO, *La structure du traité instituant l'Union européenne*, CDE, 1993, p. 267.

¹⁵ Wolfgang WESSSELS, *L'élargissement et les institutions de l'Union européenne - Onze points de réflexion*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'UE : élargir et approfondir*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1995, p. 19.

L'engagement de l'Europe vers un élargissement à l'Est est conditionné par la capacité de l'Union à se moderniser. La doctrine comme les États admettent dans leur ensemble que les institutions conçues pour une Communauté à 6 ne sont plus adaptées à une Communauté de plus de 20 États et à la diversification des cultures. La Conférence intergouvernementale convoquée en 1996 tient en échec le principe longtemps tenu pour fondamental et selon lequel l'approfondissement des institutions doit précéder tout élargissement.

Le traité d'Amsterdam se contente de renvoyer la tâche à deux nouvelles Conférences intergouvernementales¹⁶. Le "Protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union" annexé au traité précise le calendrier. L'article 2 prévoit de manière impérative la convocation d'une conférence un an au moins avant que l'Union compte plus de 20 États. Elle est chargée de procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions.

En attendant la refonte générale du système institutionnel, l'article 1er du Protocole émet le vœu qu'une révision partielle intervienne avant le premier élargissement. La réforme doit s'attacher en priorité à rationaliser la composition de l'organe chargé de défendre et de promouvoir l'intérêt communautaire. Mais le Protocole conditionne la réduction du nombre de commissaires à la modification de la pondération des voix au Conseil et à l'extension du vote à la majorité qualifiée.

Le mandat confié à la Conférence intergouvernementale lancée le 14 février 2000 est plus large que celui prévu par le Conseil européen de Cologne. Réunis les 3 et 4 juin 1999, les Chefs d'État et de Gouvernement respectent la distinction opérée à Amsterdam entre un ajustement limité et une réforme plus ample¹⁷. La décision prise au Conseil européen d'Helsinki¹⁸ d'ouvrir les négociations avec un nombre accru d'États et de rapprocher la deuxième vague d'adhésion rend caduque cette distinction. Il est impératif pour préserver le bon fonctionnement des institutions dans une Europe très substantiellement élargie que la Conférence se termine sur des propositions de réformes qui stabilisent durablement le système institutionnel européen. C'est pourquoi, elle ne peut se limiter aux trois points que lui confie le Conseil européen de

¹⁶ Cet échec provoque une très vive déception chez certains fervents partisans de l'Europe. Ainsi en est-il de Fernand GRÉVISSE qui critique sévèrement le contenu du traité à cet égard dans son article *A propos de quelques institutions*, RMCUE, 1998, n° 42, p. 570. De même, Laurent Cohen-Tanugi s'interroge sur l'intérêt de ratifier le traité. Selon lui, "une réserve française sur la nouvelle fuite en avant institutionnelle décidée à Amsterdam aurait le triple avantage de porter sur un élément circonscrit et entièrement détachable du traité, d'être "foncièrement" "européenne" et d'adresser ainsi, sans crise majeure, un message clair aux diplomates nationales quant au nécessaire rééquilibrage des progrès respectifs de l'élargissement et de l'approfondissement". Laurent COHEN-TANUGI, *Le Monde*, 20 mars 1998.

¹⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE COLOGNE des 3 et 4 juin 1999, *Conclusions de la Présidence*, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99-fr.htm>, p. 10.

¹⁸ CONSEIL EUROPÉEN D'HELSINKI des 10 et 11 décembre 1999, *Conclusions de la Présidence*, <http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99-fr.htm>, pp. 1-4.

Cologne. La Conférence suit les conclusions des rapports qui servent de référence à ses travaux. Plusieurs commissions de réflexion sont mises à contribution quelques mois avant la convocation de la Conférence. Qu'il s'agisse du rapport des Sages demandé par Romano Prodi, de celui de la Commission elle-même préparé sous la direction du commissaire français Michel Barnier ou du rapport du Commissariat au Plan, tous trois ont en commun d'élargir le champ de la réforme¹⁹. Néanmoins, les points sur lesquels le Protocole d'Amsterdam attire l'attention des États constituent à nos yeux l'objet essentiel de la réforme car ils reflètent le degré d'intervention de ceux-ci dans la composition et le fonctionnement des institutions. Toute réforme de ces dispositions a un impact essentiel sur l'autonomie de ces organes à l'égard des États.

C'est sans aucun doute à cause de cet impact que la Conférence débouche sur un nouveau traité dont la plupart des commentateurs dénoncent immédiatement l'insuffisance. La question posée en toile de fond de Nice est de savoir où se trouve le pouvoir dans l'Union et de déterminer qui l'exerce. Cet enjeu explique la difficulté de la Conférence à aboutir. Les points de réforme ont en commun de mettre en cause les rapports de pouvoir au sein de l'Union et, spécialement le degré d'influence que chaque État va conserver dans une Europe qui comptera, dans un avenir proche, 27 ou 28 membres.

"Nice fut le sommet de la préservation des intérêts, c'est-à-dire des égoïsmes nationaux, au détriment de cet esprit communautaire qui fonde «l'aventure» européenne", commente sévèrement Laurent Zecchini. Le niveau d'intégration déjà atteint pourrait expliquer cette approche. Il serait concevable d'admettre que l'Europe est parvenue à une sorte de palier dans la communautarisation de ses politiques²⁰. Mais, cet argument est faiblement convaincant. Ce qui fait défaut à la Conférence, c'est une volonté politique réelle de réformer en profondeur le système institutionnel de la Communauté. Les blocages d'Amsterdam se sont retrouvés à Nice et, "ils y sont restés prégnants, car entre-temps, aucune vision sur le devenir de l'Europe n'a été

¹⁹ Les trois Sages que sont Jean-Luc Dehaene, ancien premier ministre belge, Richard Von Weizsäcker, ancien président allemand et Lord David Simon qui dirigea British Petroleum avant de participer brièvement au gouvernement de Tony Blair, militent dans leur rapport rendu public le 18 octobre 1999, en faveur d'une logique fédérale. RAPPORT DES TROIS SAGES à la Commission européenne, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Bruxelles, 18 octobre 1999, point 1.

Le rapport du Commissariat Général du Plan intitulé "*L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*" est rendu public le 26 octobre 1999 (Paris, La documentation Française, 1999, p. 21). Dirigé par Jean-Louis Quermonne, il développe une logique moins fédéraliste et constitue une tentative de concrétiser le concept de "fédération d'États-nations".

Enfin, le document préparé par Michel Barnier au nom de la Commission plaide, comme le rapport des Sages, pour un agenda plus étendu que celui retenu par les Quinze. COMMISSION EUROPÉENNE, Contribution à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, *Adapter les institutions européennes pour réussir l'élargissement*, Com (2000) 34, Bulletin UE, 1/2, 2000, point 1.1.1., p. 2.

²⁰ Laurent ZECCHINI, *Les ministres des Affaires étrangères des Quinze signent sans enthousiasme le traité de Nice*, LM, 27 février 2001, p. 32.

ébauchée"²¹. Les États n'ont pas conçu cette réforme comme un "projet" mais comme un "outil". C'est pourquoi, "le pragmatisme l'a emporté sur l'ambition", regrette Michel Barnier. Les États n'ont eu comme objectif que de mettre en ordre la maison européenne avant d'en ouvrir les portes aux États candidats à l'adhésion²².

Si ce sommet n'a pas été le fiasco prophétisé par les uns, il ne paraît pas non plus constituer le début d'une refonte sérieuse de l'appareil institutionnel européen. L'inscription dans une déclaration annexée au traité de l'ouverture, dès 2001, d'une réflexion de type constitutionnel, chargée de clarifier la répartition des compétences entre l'Union et les États et d'approfondir la réforme des institutions, en est la preuve²³. La Suède, qui prend le relais de la France dans la présidence de l'Union, choisit de lancer le débat, le 7 mars, à l'École européenne de Bruxelles, estimant nécessaire d'y associer les écoliers et les étudiants parce qu'ils représentent l'avenir de l'Union²⁴. Réunis à Laeken les 14 et 15 décembre 2001, les Chefs d'État et de Gouvernement convoquent une Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union et de présenter ses propositions au cours de l'année 2003²⁵. Est une autre preuve le report, expressément prévu par les États, de l'application de toute nouvelle réforme de fond à 2004, voire postérieurement à l'adhésion du 27^{ème} État membre²⁶.

Si le traité n'est, pour certains, qu'un "pansement institutionnel de fortune"²⁷, il introduit des modifications qui, par leurs effets, permettent à l'Union de mener à bien l'élargissement. Bien que décevantes par rapport aux ambitions initiales, ces réformes participent, dans l'ensemble d'un accroissement de la supranationalité des institutions.

Le choix des pères fondateurs de privilégier une architecture institutionnelle profondément dynamique parce que constamment en évolution, empêche de formuler une opinion définitive sur le degré de supranationalité existant en Europe.

L'incertitude pesant dès la création des Communautés sur leur avenir fédéral et la volonté affirmée des États d'y exercer une influence déterminante, conduisent les rédacteurs des traités de Rome à accorder une large marge de manoeuvre aux États

²¹ Nicole FONTAINE, *Ratifier le traité de Nice et vite inventer la nouvelle Europe*, LM, 21 février 2001, p. 16.

²² Propos recueillis par Pierre BOCEV, *Le Figaro*, 12 décembre 2000, p. 3.

²³ *Déclaration relative à l'avenir de l'Union*, Annexe au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, pp. 168-169.

²⁴ Rafaële RIVAIS, *Le grand débat sur l'avenir de l'UE a été lancé à Bruxelles*, LM, 9 mars 2001, p. 3.

²⁵ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union européenne*, Annexe I, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index.htm, p. 5. Valéry GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, 21 juin 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 4.

²⁶ Ainsi en est-il de la modification relative à la désignation de la Commission. Le principe d'un collègue réduit, dont les membres sont choisis sur la base d'une rotation égalitaire entre les États, n'est applicable "qu'à partir de la date d'entrée en fonction de la première Commission postérieure à la date d'adhésion du 27^{ème} État membre de l'Union".

Protocole sur l'élargissement de l'Union, Annexe au traité de Nice, *référence précitée*, p. 97.

²⁷ Alexandre ADLER, *Les nouveaux chantiers de l'Europe*, LM, 28 décembre 2000, p. 1.

dans l'organisation des institutions (Section 1). L'approfondissement de la construction européenne et l'ouverture à une Europe politique à partir de l'Acte unique européen inversent la tendance. Bien que les États restent titulaires de la plupart des pouvoirs de désignation des organes communautaires, les transformations intervenues depuis 1986 renforcent de façon constante la supranationalité institutionnelle (Section 2).

SECTION 1 - LA FAIBLESSE DE LA SUPRANATIONALITÉ INSTITUTIONNELLE DANS LES TRAITÉS DE ROME

L'ordre juridique communautaire en tant qu'appareil institutionnel concurrent de l'État ne peut produire de volonté réellement supranationale que s'il fonctionne selon des règles qui éliminent l'influence des États en cas de conflit. Ces règles ne concernent pas seulement la procédure de délibération appliquée par les organes dotés du pouvoir normatif. La participation des États ne se cantonne pas exclusivement à la formation de la volonté supranationale. L'autonomie des institutions en amont, c'est-à-dire dès le stade de leur composition, complète efficacement ces règles. Le premier élément de cette indépendance réside dans le choix d'un mode de désignation qui n'associe que faiblement les États à défaut de pouvoir les écarter totalement (I). L'impossibilité de recourir systématiquement à cette procédure est efficacement compensée par l'instauration d'un statut qui garantit l'indépendance de l'organe directement désigné par les États (II).

I - Des procédures de désignation de faible intensité supranationale

L'esprit de la supranationalité suppose que l'organe soit nommé selon une procédure qui le rend indépendant des gouvernements. Le mode de désignation le plus adéquat est l'élection au suffrage universel direct. Mais ce peut être aussi n'importe quelle autre procédure dès lors qu'elle détache l'institution des États. En résumé, c'est la non intervention des gouvernements nationaux dans la nomination de l'organe qui garantit son indépendance organique.

A cet égard, nous ne pouvons que constater la faiblesse des traités de Rome sur ce point. Les modes de désignation retenus oscillent entre une complète tutelle des États sur l'organe doté du pouvoir normatif (B) et une relative indépendance pour l'organe parlementaire limité à un rôle consultatif en 1957. La Commission et la Cour de justice se situent entre les deux, à un niveau intermédiaire (A).

A/ Une tutelle étatique relative dans la désignation du "triangle institutionnel communautaire"

Cette expression englobe les organes de la Communauté économique européenne auxquels les traités confèrent un rôle supranational. Il s'agit de la Commission, chargée de défendre l'intérêt communautaire, de la Cour de justice chargée de protéger le droit communautaire et de l'Assemblée parlementaire européenne destinée à représenter les peuples des États membres.

Les États gardent un moyen de contrôle sur l'ordre juridique qu'ils créent par la désignation des organes. En intervenant dans la nomination des membres, les États peuvent dans une certaine mesure influencer la ligne générale des organes. Ce n'est que lorsqu'elle échappe à l'emprise des gouvernements que l'institution est véritablement européenne. Ce principe signifie pour Paul Reuter que les organes investis du pouvoir de décision ne doivent pas être "désignés dans un cadre national par des opérations nationales", ni être "responsables devant les organismes nationaux"²⁸.

Un seul moyen s'offre pour assurer l'élimination des nominations dictées par des intérêts exclusivement nationaux. Il se fonde sur le rejet de l'unanimité comme règle de désignation des candidats. Les membres de l'organe supranational ne doivent pas être nommés par un acte individuel des organes compétents de l'État d'où vient le candidat. Il faut au contraire un acte commun de l'ensemble des États membres.

Klaus Von Lindeiner-Wildau propose deux manières d'y parvenir²⁹. Des délégués de ces États se rassemblent dans un corps électoral et c'est ce dernier qui, à la majorité bien entendu, nomme les membres de l'organe. Pour s'assurer que les candidats sont appuyés par le plus grand nombre d'États, l'exigence d'une majorité qualifiée peut être introduite. La majorité simple est davantage conforme à l'idéal supranational car elle rend quasiment inexistant le droit de veto des États. Mais l'utilisation de la majorité qualifiée accroît le caractère communautaire de l'organe et renforce l'indépendance du candidat désigné vis-à-vis de son propre État. Elle présente de ce fait l'avantage d'accroître la légitimité de l'organe et *a priori* son efficacité à l'égard de ceux qui l'ont nommé.

La deuxième méthode ne diverge de la première que par l'absence de collège électoral. Elle repose sur une nomination individuelle de l'État intéressé. Mais cette nomination prend la forme d'un acte commun. Le candidat est officiellement nommé par l'État dont il porte la nationalité, mais la validité définitive de sa nomination dépend du "non veto", voire même du consentement positif des autres États membres. L'accord

²⁸ Paul REUTER, *Les autorités spécialisées*, Centre Européen Universitaire de Nancy, 1952, Fascicule n° 5, p. 8.

²⁹ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 52.

commun ne se produit pas au niveau de l'ensemble des membres de l'organe, mais pour chacun d'eux.

Les deux méthodes débouchent sur des résultats identiques. Leur différence est essentiellement de nature technique. La proposition de Klaus Von Lindeiner-Wildau de réunir les délégués des États dans un collège est complexe à réaliser. Elle pose le problème du choix des critères de désignation de ces délégués. Si le collège est composé des membres des gouvernements, alors cette procédure de désignation des organes supranationaux ne se distingue pas d'une nomination directe par les États. Néanmoins, la première méthode présente un degré de supranationalité plus achevé que la seconde dans la mesure où elle oblige les États à aboutir, par l'intermédiaire de leurs délégués, à un accord global.

C'est le second de ces procédés qui est retenu dans le traité CEE pour la désignation des membres de la Commission.

a/ Une désignation de la Commission faiblement supranationale

L'article 158 alinéa 1 dispose que les "membres de la Commission sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres" pour une durée de 4 ans. Cette procédure doit empêcher les "nominations nationales" susceptibles de créer une dépendance constitutive directe de la Commission.

Cet objectif prévaut déjà en 1951. La solution retenue par le traité de Paris est celle qui paraît la plus appropriée pour écarter les influences illicites ou contraires à l'intérêt commun. Il est vrai que la première désignation des membres de la Haute Autorité bien que fondée sur le "commun accord" des États, exige en réalité l'unanimité (article 10 alinéa 1). Mais cela ne vaut que pour le premier mandat, le principe retenu étant celui d'une nomination par les États, avec abandon progressif de la règle de l'unanimité. L'article 10 alinéa 5 prévoit qu'à l'expiration d'une période de 6 ans à compter de la date d'établissement du Marché Commun, la majorité remplace l'unanimité pour 8 des 9 membres, le neuvième étant coopté par ceux-ci. La Haute Autorité doit être intégralement renouvelée au terme de ce délai (ce qui en soi ne présente pas de difficulté puisqu'elle exerce un mandat de 6 ans). Puis, le renouvellement se fait par tiers tous les 2 ans en procédant alternativement à des nominations par les gouvernements et à des cooptations. Au fur et à mesure que le Collège conserve la confiance de l'Assemblée européenne, la proportion des membres cooptés croît jusqu'à ce qu'elle concerne la moitié des membres. Cette procédure retire "partiellement aux gouvernements la nomination des membres de la Haute Autorité en accentuant cette indépendance quand le temps écoulé prouve que les membres du Collège en fonction

méritent toute confiance"³⁰. Cet affranchissement dépend de la confiance persistante de l'Assemblée.

Le traité de Rome n'introduit pas la même relation de confiance entre la Commission et le Parlement européen. Celle-ci apparaît néanmoins avec l'habitude prise par la Commission à partir de 1970 de se présenter au Parlement européen pour lui exposer son programme. Celui-ci décide en 1981 d'émettre un vote de "confiance" suite à cette présentation. Le Conseil européen de Stuttgart de juin 1983 admet officiellement cette pratique. Il renforce ce lien en prévoyant dans sa Déclaration que le président du Conseil des ministres est désormais tenu de consulter le bureau élargi du Parlement avant la désignation du président de la Commission³¹. Le Parlement précise dans une modification de son règlement intérieur en 1988 que la confiance est acquise lorsqu'elle recueille la majorité des suffrages exprimés. L'instauration de ce lien de confiance entre les deux organes se faisant en marge des dispositions prévues par les traités, il est évident qu'un vote négatif de la part du Parlement n'a, en théorie en tout cas, aucune conséquence juridique. Mais il est tout aussi évident qu'en pratique, un tel vote (qui n'est jamais intervenu) contraint la Commission à se retirer ou amène le Parlement à prononcer très rapidement sa censure.

Le principe du vote majoritaire et non unanime pour désigner les membres de la Haute Autorité s'explique également par la mission qui lui est dévolue. Chargé de défendre et de promouvoir l'intérêt communautaire, l'organe ne peut avoir de crédibilité que s'il bénéficie d'une certaine indépendance à l'égard des autorités qui le nomment.

A défaut de pouvoir éviter l'intervention des États dans la désignation de ses membres, une compensation consiste à désigner des hommes dont la personnalité et le caractère les rend indépendants de toute pression exercée au niveau interne ou européen. C'est, d'après Paul Reuter, l'idée qui est à la base de la Haute Autorité et non l'idée de technocratie³². Le but recherché est vraiment la désignation d'hommes indépendants des États. L'importance des attributions confiées à la Commission justifie également que les candidats soient choisis en raison de leur "compétence générale" parmi les nationaux des États membres. Le choix de faire appel à des personnalités réputées indépendantes et compétentes constitue une sorte de garantie de bonne foi des commissaires à privilégier leur appartenance communautaire³³.

En vertu de l'article 155 du traité de Rome, le Collège participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement européen grâce au monopole qui lui est reconnu

³⁰ Paul REUTER, *Le Plan Schuman*, RCADI, 1952, vol. II, tome 81, p. 554.

³¹ CONSEIL EUROPÉEN DE STUTTGART des 17, 18 et 19 juin 1983, *Déclaration solennelle sur l'Union européenne*, Bulletin des CE, 1983, n° 6.

³² Paul REUTER, *Les autorités spécialisées*, *op. cit.*, p. 9.

³³ Nous ne sommes pas d'accord avec Panayotis Soldatos qui considère que, une fois nommés, les membres de la Commission deviennent des "apatrides du système". Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 205.

en matière d'initiative. Il exerce les compétences que le Conseil lui délègue. Il formule des avis et des recommandations sur toutes les matières du traité. Il veille à l'application de l'ensemble du droit communautaire, originaire et dérivé. A cet effet, des pouvoirs de contrôle lui sont reconnus. L'article 205 lui confie l'exécution du budget. Il négocie les accords internationaux pour le compte de la Communauté (articles 228 et 113). Ces prérogatives, si larges soient-elles, ne permettent cependant pas pour certains États d'affirmer que la Commission constitue l'embryon d'un futur gouvernement supranational. Elles ne justifient pas non plus de la réduire à un simple organe exécutant les décisions politiques arrêtées en Conseil des ministres sous l'égide du Conseil Européen.

Pour les promoteurs du traité de Rome, la Commission doit devenir de par sa composition, sa permanence, sa possession exclusive du droit d'initiative et son droit de prendre des décisions à la majorité simple, l'organe de plus en plus communautaire, l'élément moteur du Marché Commun comme l'est la Haute Autorité dans la CECA³⁴. Face à ces incertitudes, les États hésitent sur l'attitude à adopter. Dans le doute, ils privilégient la prudence de façon à préserver leur influence dans le choix des candidats.

Le système contenu dans l'article 10 du traité CECA est le résultat de très vives négociations au terme desquelles des concessions sont faites aux États pour ne pas sacrifier le droit des gouvernements nationaux. La première concerne le seuil de la majorité fixé aux 5/6^è des suffrages exprimés. Elle atténue l'effet bénéfique du principe majoritaire en garantissant aux États la protection de leurs intérêts lors de la désignation des membres du collège. La seconde limite l'usage de la procédure de cooptation. Dès que la confiance de l'Assemblée parlementaire européenne disparaît suite à la mise en oeuvre de la responsabilité politique, la proportion de membres cooptés tombe à 1³⁵. Les États retrouvent aussitôt toute leur influence. C'est là que le choix d'une majorité des 5/6^è revêt son importance car elle redonne aux États un droit de veto dans la procédure de nomination.

Des limites supplémentaires apparaissent dans les traités de Rome. Elles résultent de l'ambiguïté relative au rôle de la Commission. Les États réagissent à ces incertitudes en introduisant des correctifs juridiques et pratiques qui garantissent leur emprise dans la désignation des membres du Collège. Les traités de Rome ne reprennent pas la procédure de cooptation. Elle est même abrogée en 1965 par le traité de fusion des Exécutifs.

³⁴ Pierre FREYMOND, *L'idée de supranationalité et les traités européens*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 1, p. 63 §31. Gérard F. BAUER, *Le cadre institutionnel de l'intégration européenne*, Aussenwirtschaft, Septembre 1959, p. 227.

³⁵ Paul REUTER, *Le Plan Schuman*, RCADI, *op. cit.*, p. 555.

La composition de la Commission et de la Haute Autorité fait l'objet de vives controverses entre les tenants d'une équipe restreinte et les partisans d'un exécutif élargi durant la négociation des traités de Paris et de Rome. La "loi de participation des États" ainsi que la dénomme Paul de Visscher, s'affirme nettement dans l'exigence de nationalité³⁶. La Haute Autorité et la Commission de la CEE ont chacune 9 membres, à l'exception de celle de l'Euratom qui n'en comporte que 5. Le nombre est impair parce que les délibérations sont acquises à la majorité. Il est calculé en fonction d'une représentation par nationalité : chaque État propose le candidat pour le siège réservé à l'un de ses nationaux sans que cette candidature fasse l'objet de discussion. Ce nombre assure une représentation "indirecte" des États membres. Les traités le confirment en interdisant que plus de 2 membres soient de la même nationalité³⁷. Les fondateurs maintiennent ainsi un certain équilibre des nationalités. Doter ces organes d'un nombre de membres inférieur à celui des États est plus conforme à l'idéal de supranationalité car il réprime le sentiment des commissaires de se croire obligés de représenter leur pays d'origine. La polémique rebondit lors de l'élaboration du traité de fusion. Mais ces projets échouent à cause de l'opposition des petits États³⁸.

Le choix des candidats se fait sur trois critères : la représentativité du point de vue des intérêts, la compétence technique et l'appartenance aux milieux politiques nationaux³⁹. Panayotis Soldatos constate la présence constante de signes de politisation dans la désignation des commissaires et de leurs cabinets qui compromettent l'accomplissement des fonctions supranationales. Bien que la composition de la Commission permette à chaque État d'y avoir un ou plusieurs ressortissants selon sa taille pondérée, la nomination n'est pas nationale. Les traités choisissent une nomination simultanée par un commun accord des gouvernements. Or, l'auteur remarque que les États ne se préoccupent que de la ratification du choix de leur candidat. En outre, la tendance est à présenter des personnalités de la même couleur politique que le gouvernement. Ce profil politique ne contribue même pas à renforcer la capacité de dialogue et de persuasion des commissaires face à l'élite politique du Conseil si l'on en juge par le déclin du rôle supranational de la Commission constaté dans les années 1980⁴⁰. Nous verrons que la Commission Santer et plus encore la Commission Prodi tentent de remédier à ces défauts.

³⁶ Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 22-23.

³⁷ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, n° 65, p. 58.

³⁸ Claude BLUMANN, *Le traité de fusion des Exécutifs européens et la nouvelle composition de la Commission*, RMC, 1970, pp. 229-230.

³⁹ Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 219.

⁴⁰ Panayotis SOLDATOS, *ouvrage précité*, pp. 204-206.

b/ Une nomination des juges sous l'emprise des volontés étatiques

Le mode de désignation des membres de la Cour de Justice a d'évidents points communs avec les dispositions relatives aux commissaires. Il est conçu pour assurer aux membres de la Cour une indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts privés⁴¹. La non politisation de ses membres - qui la distingue profondément des commissaires - et donc l'absence de dépendance politique qui en découle constitue un gage d'efficacité. Ce n'est pas un hasard, d'après Panayotis Soldatos, si la CJCE a pu renforcer l'intégration communautaire de façon constante par une jurisprudence qui représente un approfondissement de la supranationalité normative⁴². Et pourtant, qu'il s'agisse de la Cour de justice de la CECA puis de celle commune aux trois Communautés, la loi de participation des États est là aussi très présente. Il est même surprenant de constater que les juges dépendent plus étroitement des gouvernements nationaux que les membres de la Haute Autorité et de la Commission.

L'article 32 du traité de Paris dispose que les 7 juges sont nommés pour 6 ans à l'unanimité des gouvernements. S'il n'y a plus d'exigence de nationalité, les États semblent, pour les premières nominations, avoir purement et simplement entériné des candidatures nationales sauf pour le septième juge qui a été choisi parmi les représentants des syndicats ouvriers⁴³. Comme le remarque Paul de Visscher, lorsque l'on sait qu'il y a 7 juges et 6 États membres disposant chacun d'un droit de veto absolu et que le nombre de juges ne peut être augmenté que par une décision du Conseil des ministres statuant à l'unanimité, "il saute aux yeux que la procédure de nomination des juges a été conçue dans le but de donner à chaque État l'assurance de trouver toujours un juge de sa nationalité au siège"⁴⁴.

Il est paradoxal de constater que ce mode de désignation est nettement plus placé sous l'emprise des volontés étatiques que ne l'est, en droit, le mode de désignation des juges de la Cour Internationale de Justice. D'ailleurs, les membres de celle-ci peuvent exercer leur fonction en toute indépendance grâce à la longue durée de leur mandat. L'article 13 alinéa 1 du Statut de la Cour internationale prévoit que ses membres sont nommés pour une durée de 9 ans alors que ceux de la juridiction communautaire ne le sont que pour 6 ans. Le problème de la durée du mandat rejoint celui de la renomination éventuelle des membres de l'organe qui permet à l'État d'exercer à nouveau son influence sur la ligne générale de celui-ci. A toute fin de

⁴¹ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - l'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, 5^e éd., p. 221.

⁴² Panayotis SOLDATOS, *ouvrage précité*, p. 206. Voir à ce propos les remarques de Paul SABOURIN dans son ouvrage *l'État-nation face aux Europes*, Paris, P.U.F., 1994, p. 158.

⁴³ Paul REUTER, *Le Plan Schuman*, RCADI, *op. cit.*, p. 559.

⁴⁴ Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, *op. cit.* p. 24.

mandat, en vue d'une renomination attendue, le membre de l'organe supranational se trouve dans une certaine dépendance à l'égard de l'organe responsable de cette renomination. La solution qui consiste à interdire le renouvellement des candidats à la même fonction est à proscrire car elle permet à l'organe supranational d'échapper à toute responsabilité. Une durée relativement longue de la période de fonction aide à renforcer l'indépendance de l'organe supranational. Le fait que les membres de la CJCE soient renouvelables sans limitation et qu'ils exercent en moyenne deux mandats atténue la différence entre les deux Cours. Le renouvellement partiel tous les 3 ans assure une certaine permanence dans la composition de la Cour⁴⁵.

En réalité, cet accroissement de la dépendance des juges s'explique par la différence de compétences entre les deux Cours.

La CIJ ne statue que dans les limites matérielles définies par une clause compromissoire alors que la Cour de la CECA possède une compétence générale et obligatoire qui, d'après Paul de Visscher, "lui permet, dans de nombreux cas, de sortir de la stricte légalité en substituant son appréciation des faits et des mérites à celle des organes d'administration de la Communauté"⁴⁶. D'autre part, ses arrêts sont exécutoires de plein droit sur le territoire des États membres alors que les arrêts de la CIJ ne peuvent être exécutés que si le Conseil de Sécurité l'ordonne. Ceci explique que les États aient voulu préserver la plus grande partie de leur influence au sein de la Cour.

L'une des originalités de la Cour de justice des Communautés européennes par rapport à la CIJ réside notamment dans la présence d'avocats généraux. Les juges seuls prononcent les arrêts tandis que les avocats généraux présentent publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires soumises à la Cour (article 32 bis CECA, 166 CEE - devenu article 222 CE - et 138 CEEA). Mais ils ne participent pas, même à titre consultatif, au délibéré. Cette transposition manifeste du commissaire de gouvernement devant le Conseil d'État français se justifie par la ressemblance de la CJCE avec une juridiction administrative. Celle-ci résulte du pouvoir reconnu à la Cour de contrôler la légalité des actes pris par les organes communautaires⁴⁷.

La Cour de justice de la Communauté européenne reste désignée à l'heure actuelle selon la procédure instituée par les traités de Rome. Aucun changement substantiel ne s'est produit en la matière depuis 1957. L'emprise des États au stade de la nomination est exactement la même qu'en 1951, dans la mesure où les traités

⁴⁵ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1996, p. 231.

⁴⁶ Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, *op. cit.* p. 25.

⁴⁷ E. VANBOGAERT, *Le caractère juridique de la CJCE*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 459. Guy ISAAC, *ouvrage précité*, Paris, A. Colin, 1996, p. 230. Amin BARAV, *Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État et l'avocat général près de la Cour de justice des CE*, RIDC, 1974, p. 809.

instituant la CEE et la CEEA reprennent la procédure prévue par le traité de Paris. Les membres de la Cour sont donc nommés d'un commun accord par les États. Leur nombre est fixé par les traités. Il peut être augmenté par une décision du Conseil des ministres statuant à l'unanimité sur demande de la Cour.

La composition de la Cour aurait pu ne pas être liée à l'évolution des Communautés. Mais une telle pratique aurait été mal ressentie par les nouveaux États membres. C'est pourquoi, il est convenu dès l'origine que le nombre des juges doit être égal à celui des États + 1 le cas échéant pour éviter le nombre pair⁴⁸. De fait, les accords d'adhésion augmentent le nombre de membres de la Cour lors de chaque élargissement. L'éventualité d'une Union composée d'ici peu de 27 ou 28 membres pose le problème du maintien de cette règle. Un bon fonctionnement de la Cour ne justifie pas un tel accroissement de ses membres. La Cour statuant en formation plénière risque d'être paralysée par son incapacité à mettre d'accord ses 27 ou 28 juges. Comme le souligne Fernand Grévisse, ce nombre excessif n'est favorable ni à la rapidité des procédures, ni à la cohérence et à la qualité de la jurisprudence⁴⁹.

De 7 juges en 1957, elle passe suite au dernier élargissement de 1995, à 15 juges. Les traités ne prévoient nulle part que les juges ont la nationalité des États membres. Cependant, la pratique constamment suivie depuis les traités de Rome est que la Cour comprend toujours au moins un national de chaque État. Cette habitude garantit qu'il y a toujours un membre familiarisé avec le système juridique de chaque État membre lorsque la Cour délibère en formation plénière⁵⁰.

Mais la pratique de la répartition par nationalité fait que chaque État propose le ou les membres de sa nationalité et que ses propositions sont entérinées par les autres.

Chaque État a un juge de sa nationalité. En cas de nombre pair, le juge supplémentaire change de nationalité à chaque renouvellement. Quant aux avocats généraux, leur nombre est inférieur à celui des États. La Cour en compte 9 à l'heure actuelle alors qu'elle n'en disposait que de 2 en 1957. Les postes sont attribués selon le même accord non écrit pour 4 d'entre eux aux nationaux des quatre "grands" États, les 5 autres étant répartis par rotation entre les nationaux des autres États membres⁵¹.

Évidemment, les traités imposent aux gouvernements de choisir leurs candidats parmi "des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles, ou qui sont des juristes possédant des compétences notoires". Il n'empêche que les États conservent une large liberté de choix.

⁴⁸ Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 222.

⁴⁹ Fernand GRÉVISSE, *A propos de quelques institutions*, RMCUE, 1998, n° 42, p. 575.

⁵⁰ Guy ISAAC, *ouvrage précité*, p. 230.

⁵¹ Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 141.

Ce sont les mêmes règles qui régissent la désignation des membres du Tribunal de Première Instance des Communautés. Compte tenu de l'encombrement croissant de la Cour et de l'allongement sensible des délais de jugement, la CJCE souhaite dès 1974 la création d'un tribunal qui la décharge d'un certain nombre de contentieux. Il faut attendre l'Acte unique européen pour que les États en acceptent le principe. Conformément à la procédure prévue par l'article 168 A CEE et 32 *quinto* CEEA (tels que modifiés par l'Acte unique), le Conseil des ministres statuant à l'unanimité sur demande de la Cour et après consultation de la Commission et du Parlement européen, décide le 24 octobre 1988 d'adjoindre à la Cour une juridiction de première instance⁵². Le Tribunal est entré en fonction le 1er septembre 1989. La technique de l'adjonction préserve le principe de l'unité de juridiction qu'impose l'unité du droit communautaire. L'unité ne se confond pas avec l'unicité. Ce principe est compatible avec une diversification de la structure juridictionnelle communautaire⁵³. L'adjonction signifie seulement que le Tribunal est créé sans se voir reconnaître le statut d'institution communautaire à part entière⁵⁴. Il fait partie intégrante de la CJCE sur le plan institutionnel, mais il n'est pas juge de dernier ressort des questions de droit. Le traité de Maastricht incorpore certaines dispositions de la décision du Conseil, mais il n'en fait pas pour autant une institution. L'organisation et le fonctionnement du Tribunal sont déterminées par les traités, le Statut de la CJCE et le règlement de procédure qui lui est propre et qu'il doit adopter en accord avec la Cour et le Conseil.

Les membres du Tribunal sont désignés selon une procédure identique à celles de la Cour, si ce n'est qu'il n'y a pas d'avocats généraux et que le principe du nombre impair de juges est abandonné. Comme la Cour, les membres du TPI élisent parmi eux un président pour un mandat de 3 ans renouvelable.

Le traité de Nice ne modifie que superficiellement le mode de désignation de la juridiction européenne. La principale innovation réside dans la possibilité reconnue, par l'article 220 alinéa 2 TCE (articles 136 CEEA et 31 CECA), d'adjoindre au TPI des chambres juridictionnelles⁵⁵. Ce pouvoir est confié par l'article 225 A TCE (articles 140 B CEEA et 32 *sexto* CECA) au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement et de la Cour, ou sur demande de celle-ci et après consultation de l'Assemblée et de la Commission. Manifestement

⁵² CONSEIL DES MINISTRES, *Décision du 24 octobre 1988*, JOCE, n° L 319/1 du 25 novembre 1988, p. 1. Pour une présentation générale du TPI, se reporter à l'étude de R. JOLIET et W. VOGEL, *Le Tribunal de première instance des CE*, RMC, 1989, n° 329, pp. 423-431.

⁵³ Guy ISAAC, *manuel précité*, pp. 226-228. Philippe MANIN, *ouvrage précité*, p. 224.

⁵⁴ Denys SIMON, *ouvrage précité*, p. 143.

⁵⁵ Ce qui conduit Olivia Tambou à qualifier la réforme de "révolutionnaire mais prudente". Olivia TAMBOU, *Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le traité de Nice*, RMCUE, mars 2001, n° 446, p. 165. Consulter également Olivier DUBOS, *Quel avenir pour le Tribunal de première instance après le traité de Nice ?*, RAE, juillet 2001, n° 4, pp. 426-440.

créées pour éviter les risques d'engorgement du fait de l'arrivée de nouveaux membres et de l'accroissement du nombre de contentieux qu'elle est susceptible de provoquer, ces chambres n'ont pas de compétence générale. Elles sont seulement "chargées de connaître en première instance certaines catégories de recours dans des matières spécifiques" (article 225 A alinéa 1 TCE) que le Conseil détermine. Ainsi, dans une déclaration annexée au traité, la Conférence invite la Cour et la Commission, à "préparer dans les meilleurs délais, un projet de décision créant une chambre juridictionnelle compétente pour statuer en première instance sur les litiges entre la Communauté et ses agents"⁵⁶. Le contentieux de la fonction publique communautaire représente une part importante de la charge de travail du Tribunal, et dans une moindre mesure, de la Cour. Au Conseil revient également la tâche de fixer les règles relatives à leur composition. Statuant à l'unanimité, il fait son choix, comme pour les membres de la Cour et du TPI, "parmi des personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles" (articles 225 A alinéa 4 TCE, 140 B CEEA et 32 *sexto* CECA). Les décisions des chambres peuvent faire l'objet d'un appel devant le TPI (articles 225 A alinéa 3 TCE, 140 B CEEA et 32 *sexto* CECA). Un pourvoi est possible contre les décisions de celui-ci quand elles présentent un "risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire" (articles 225 § 2 TCE, 140 A CEEA et 32 *quinto* CECA). Apparaît ainsi une juridiction communautaire à trois degrés, très hiérarchisée. Pour le reste, le traité de Nice ne fait que confirmer les principes existants. Il substitue au nombre fixe de juges, la règle non dite jusque là d'un juge par État. Elle signifie que la Cour et le TPI seront composés de 27 juges quand l'Union comptera elle-même 27 États. Consciente des risques de paralysie que cette absence de rationalisation dans la composition de la Cour fait peser sur le fonctionnement de celle-ci, la Conférence l'autorise à siéger en chambres ou en grande chambre. Ce n'est qu'exceptionnellement et dans les cas prévus par son Statut qu'elle est habilitée à siéger en assemblée plénière⁵⁷ (articles 221 TCE, 137 CEEA et 32 CECA). L'article 222 TCE (articles 138 CEEA et 32 *bis* CECA) maintient la règle selon laquelle la Cour est assistée de 8 avocats généraux. Néanmoins, il admet qu'à la demande de cette dernière, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider d'en augmenter le nombre. Enfin, il autorise la Cour à prévoir, dans son Statut, la possibilité pour le TPI d'être lui aussi assisté d'avocats généraux (articles 224 TCE, 140 CEEA et 32 *quater* CECA).

⁵⁶ *Déclaration relative à l'article 225 A TCE*, Annexe au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, p. 157.

⁵⁷ Les Hautes Parties Contractantes saisissent l'opportunité de la réforme des institutions pour présenter, en annexe du traité de Nice, une version rénovée du Statut de la juridiction européenne, *référence précitée*, pp. 99-127. L'article 16 alinéa 4 du Statut de la Cour énumère les cas où elle est fondée à se réunir en assemblée plénière.

Il se dégage de ces considérations l'impression que les États tiennent faiblement compte de l'impact de l'élargissement de l'Union sur la juridiction communautaire. Le Protocole, adopté par la Conférence, relatif à l'élargissement ne fait aucun cas de la Cour dans ses efforts pour adapter l'appareil institutionnel communautaire alors qu'il lie étroitement l'avenir de la Commission à celui du Parlement et du Conseil, et réciproquement. Cette relative indifférence s'explique par les objectifs limités qui sont assignés, en ce domaine, à la Conférence. Il ne s'agit que d'apporter quelques retouches aux dispositions des traités concernant la Cour, "non en vue d'une refonte de l'architecture du système juridictionnel, sur laquelle la réflexion n'est pas encore parvenue à maturité, mais pour permettre d'attendre, avec des marges de manoeuvre plus confortables, la «grande réforme» dont on peut escompter qu'elle deviendra dans quelques années indispensable"⁵⁸.

c/ L'indépendance organique du Parlement

Enfin, seul l'organe parlementaire des Communautés échappe à la tutelle gouvernementale en 1951 et 1957. L'Assemblée instituée par les traités de Paris et de Rome choisit l'appellation "d'Assemblée parlementaire européenne" dans sa résolution du 20 mars 1958, puis celle de "Parlement européen" dans sa résolution du 30 mars 1962. La non-conformité de cette situation aux traités permet à certains d'en contester le bien-fondé. L'Acte unique européen met fin à cette querelle en employant l'appellation "Parlement européen". Le TUE la confirme tant dans le cadre de l'Union (article E) que dans celui des Communautés européennes (article 4 TCE).

Les traités de Paris et de Rome confient à l'Assemblée européenne le soin de représenter les peuples des États membres, mais à l'exception de sa fonction de contrôle de la Commission, ils ne lui reconnaissent qu'un "caractère figuratif"⁵⁹. Elle ne fait pas véritablement contrepoids aux autres organes des Communautés.

La composition et le statut des membres de l'Assemblée européenne sont identiques dans les trois Communautés car il s'agit, dès la mise en oeuvre des traités

⁵⁸ Cette affirmation se fonde sur le constat fait par la Commission et la Cour après que cette dernière ait publié son document de réflexion sur l'avenir du système juridictionnel de l'Union.

Pour une présentation synthétique des propositions de réforme, consulter Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, *Le modèle juridictionnel de la Cour européenne des droits de l'homme et la réforme de la CJCE*, Revue des Affaires Européennes, juillet 2001, n° 4, pp. 410-425. Jean-Paul JACQUÉ, *L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union*, RTDE, juillet - septembre 1999, n° 35, pp. 443-449. Henri CHAVRIER, Hubert LEGAL et Gérard de BERGUES, *Les perspectives d'avenir du système juridictionnel*, AJDA, avril 2000, n° 4, p. 307 (dont est extraite la citation).

⁵⁹ Francis ROSENSTIEL, *Le principe de supranationalité*, Paris, Pédone, 1962, p. 47.

de Rome, d'un seul et même corps⁶⁰. C'est, d'après Guy Héraud, la seule institution qui est organiquement indépendante des gouvernements⁶¹. Elle n'est pas nommée par les gouvernements, mais par les Parlements nationaux. Ceux-ci composent leur délégation en tenant compte des divers groupements politiques.

Afin de protéger les petits États, la répartition des sièges n'est pas strictement proportionnée à la population. Une fourchette est déterminée, au sein de laquelle est appliqué le principe de parité. Ainsi, l'Assemblée est composée en 1957 de 36 délégués pour chacun des grands États que sont l'Allemagne, la France et l'Italie. Les Pays-Bas et la Belgique ont droit chacun à 14 délégués tandis que le Luxembourg nettement plus petit, désigne une délégation de 6 membres. En ce sens, l'Assemblée est l'élément supranational le plus avancé des trois Communautés au niveau des procédures de désignation⁶².

L'article 138 du traité CEE prévoit dans son alinéa 3 que l'Assemblée procède des Parlements respectifs jusqu'à ce que les États membres définissent par voie d'amendement au Traité, une procédure uniforme d'élection au suffrage universel direct. C'est la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale française qui demande en 1951 que cette disposition soit rajoutée au texte du traité⁶³. Le Parlement dépose des projets dès 1960, mais l'opposition connue du gouvernement français de l'époque en diffère l'examen.

Et pourtant, comme le note Paul Reuter en 1952, l'Assemblée parlementaire européenne chargée de contrôler l'organe supranational "ne sera véritablement européenne que le jour où elle sera élue spécifiquement par une consultation d'un caractère européen. Tant qu'elle est formée par les délégués des parlements, son caractère n'est pas parfait"⁶⁴. Cette imperfection est relevée par Paul de Visscher qui reproche à ce mode de désignation de soumettre les députés européens au contrôle politique des Parlements nationaux. En effet, en procédant à la désignation de leurs représentants au sein de l'Assemblée, les Parlements nationaux qui sont au premier chef des organes de la souveraineté nationale, peuvent contribuer à faire prévaloir l'intérêt national sur l'intérêt proprement communautaire. Seule une composition des délégations fondée sur "une représentation sainement équilibrée des groupes parlementaires nationaux" peut empêcher que ce système aboutisse à faire d'elles de "simples mandataires de la majorité gouvernementale"⁶⁵.

⁶⁰ Conformément à l'article 2 § 1 de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, annexée aux traités de Rome.

⁶¹ Guy HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la Communauté Économique Européenne*, RGDIP, 1958, p. 46.

⁶² Dusan SIDJANSKI, *article précité*, p. 77. Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 122. Guy HÉRAUD, *article précité*, p. 45.

⁶³ Paul REUTER, *Le Plan Schuman*, *op. cit.*, p. 556.

⁶⁴ Paul REUTER, *Les autorités spécialisées*, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁵ Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, *op. cit.*, p. 24.

La tendance des députés européens à se regrouper par affinités partisans plutôt que par nationalité ne suffit pas à couper le cordon ombilical qui relie le député à son État, surtout s'il cumule les deux mandats.

Malgré ces insuffisances, les États ne disposent pas d'une maîtrise équivalente dans la nomination des députés européens à celle qu'ils détiennent dans la désignation de la Commission et de la Cour de justice. En revanche, il est un organe sur lequel l'emprise totale des États ne fait aucun doute. Il s'agit du Conseil des ministres dont la composition et le fonctionnement le rendent totalement dépendant des volontés étatiques.

B/ Une tutelle étatique absolue sur l'organe décisionnel des Communautés

Le Conseil se présente dans le système institutionnel communautaire comme l'institution représentative des États membres. Le mode de désignation prévu par le traité de Rome en fait l'organe dépositaire de la légitimité étatique. En vertu de l'article 146 alinéa 1, le "Conseil est formé par les représentants des États membres. Chaque Gouvernement y délègue un de ses membres".

Il n'est pas composé de personnes qui se consacrent exclusivement au service des Communautés. Ses membres sont avant tout des responsables nationaux qui se réunissent périodiquement pour traiter des affaires communautaires. A la différence de la Commission, de la CJCE et même du Parlement européen, les membres du Conseil ne sont pas des "agents" de la Communauté au sens strict du terme. Ils n'ont pas de "statut" communautaire⁶⁶.

Les traités de Rome opèrent un recul par rapport au traité de Paris. Dans la CECA, il existe un Conseil Spécial des Ministres qui, explique Paul Reuter, correspond "dans son principe à la légitime préoccupation de permettre aux gouvernements d'agir"⁶⁷. Mais il reste cantonné à un rôle purement consultatif. Au contraire, les traités de Rome, en le dotant de l'essentiel du pouvoir de décision en font "l'organe roi de la Communauté"⁶⁸.

Comme le souligne Paul de Visscher, le Conseil est l'organe où s'illustre le plus nettement tant statutairement que fonctionnellement, la loi de participation des États membres⁶⁹. L'organisation et le fonctionnement de l'organe reflètent le souci des États de voir leurs intérêts réellement pris en compte et protégés lors de l'élaboration de la

⁶⁶ Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 194.

⁶⁷ Paul REUTER, *Le Plan Schuman, op. cit.*, p. 552.

⁶⁸ Fernand GRÉVISSE, *article précité*, p. 572.

⁶⁹ Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres, op. cit.*, p. 23.

norme communautaire. C'est au nom de ces considérations très pragmatiques que les États choisissent de doter le Conseil d'une pluralité de formation.

a/ Le Conseil, dépositaire de la légitimité étatique

A côté de la formation Affaires générales du Conseil apparaissent de multiples formations dites techniques. A la différence de la Commission et de la Cour de justice, les membres du Conseil ne font pas l'objet d'une désignation commune. Tout ministre acquiert dès sa nomination, une sorte de "droit" à siéger au Conseil et à y parler au nom de son État. Aucun consentement tacite ou exprès de la part des autres États n'est requis.

La composition des formations techniques varie en fonction du domaine d'intervention du Conseil. Elles réunissent les ministres compétents dans un secteur donné, tandis que la formation Affaires générales traite de toute question qui n'a pas un caractère assez technique pour être dévolue à une autre formation. Malgré l'imprécision des traités sur ce point, les États admettent que ce sont les ministres des Affaires étrangères qui constituent la formation normale du Conseil. A ce titre, ils reconnaissent une certaine prééminence à la formation Affaires générales, qui lui permet de coordonner l'action des autres formations⁷⁰. L'accroissement des compétences du Conseil par les traités de Maastricht et d'Amsterdam dans le domaine communautaire ainsi que dans ceux du deuxième et troisième piliers augmente sensiblement le nombre et la fréquence de ces formations.

Cette dispersion des formations du Conseil présente le risque à terme de nuire à l'efficacité du processus décisionnel. Donner une composition permanente au Conseil pourrait être un remède. Il pourrait être formé uniquement par les ministres des Affaires européennes qui auraient la charge de traiter toutes les affaires européennes. Mais cette solution est matériellement impossible à appliquer. D'abord, parce qu'un seul et même ministre ne peut assumer à lui seul l'intégralité des compétences communautaires sans cesse étendues et diversifiées. Ensuite, parce qu'elle le place dans une position délicate à l'égard de son État. Bien qu'il reste membre du gouvernement de son État, le ministre des Affaires européennes devient un véritable agent du Conseil. Il est concevable qu'à ce titre, une solidarité se forme entre ses membres qui les détache plus ou moins de leur État et qui aboutit à transformer le Conseil en une Haute Autorité *bis* en quelque sorte. Cette situation découle de la permanence de leur fonction. Celle-ci est néanmoins à relativiser. Le membre du

⁷⁰ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, 5^e éd., p. 194. Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 85.

Conseil n'exerce pas un mandat équivalent à celui des commissaires. Il ne peut siéger que tant qu'il reste ministre dans son État. Cela n'empêche pas qu'il risque d'être tirailé entre une logique de solidarité plus supranationale qu'intergouvernementale et le souci de faire prévaloir les intérêts de son État.

Même en rejetant cette éventualité, le ministre des Affaires européennes reste placé dans une situation délicate. Dans la mesure où son rôle est de représenter les intérêts de son État, il ne peut s'exprimer qu'au nom de celui-ci. Or, cela suppose qu'il ait préalablement obtenu l'accord de tous ses collègues qui, au sein du gouvernement, ont la responsabilité de la question traitée.

Finalement, cette solution pose plus de problèmes qu'elle n'en résout. C'est pourquoi, les États maintiennent le principe de la pluralité de formation du Conseil.

Ceci étant, cette spécialisation ne doit pas nuire à l'unité du Conseil. Aussi, les États introduisent des éléments de rationalisation. Lorsque la question présente à la fois un aspect technique et un aspect général, les ministres se réunissent au sein de la formation "Jumbo". Celle-ci est composée des ministres des Affaires étrangères et des ministres dont relève le domaine⁷¹. De même, une mesure relevant d'une formation technique déterminée peut être arrêtée par n'importe quelle autre formation dès lors que son adoption est inscrite dans la première partie de l'ordre du jour⁷². Car le Conseil fait aussi preuve de pragmatisme au niveau de l'élaboration de ses actes. Ce sont les administrations nationales représentées dans le Comité des Représentants Permanents et d'autres organes plus spécialisés qui préparent, à partir des propositions de la Commission, les actes que le Conseil adopte. Les questions sur lesquelles elles aboutissent à un consensus sont inscrites en points A, les autres en points B. Les points A sont ensuite soumis au vote du Conseil sans requérir de débat préalable. Dans cette hypothèse, le choix de la formation du Conseil importe peu. Mais, dans tous les cas de figure, la formation Affaires générales coordonne l'action des formations techniques.

Dans le but d'assurer au niveau des gouvernements une représentation de l'Europe à la hauteur de son importance dans les affaires nationales, il conviendrait, d'après Fernand Grévisse, d'accorder aux membres du Conseil un statut particulier. Ils auraient la qualité de vice-président au sein de leur gouvernement, leur résidence à Bruxelles et en conséquence la qualité nécessaire pour se faire assister sur chaque thème par des ministres compétents et assurer la coordination de leurs interventions. Cette conception suppose une composition quasiment unique du Conseil. Celui-ci serait composé principalement des vice-présidents et accessoirement des ministres compétents. L'importance des pouvoirs et de l'influence qu'elle donne au membre

⁷¹ Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 195.

⁷² Jean BOULOUIS, *manuel précité*, p. 86.

"officiel" du Conseil ne peut manquer d'aboutir à une ambiguïté fréquente des fonctions de vice-président. En cas de désaccord au sein du gouvernement, il est probable que le vice-président conteste la soumission hiérarchique dont il doit faire preuve à l'égard du chef du gouvernement. Ensuite, la qualité de "Monsieur Europe" qui découle de sa compétence quasi exclusive dans les affaires européennes conduit à s'interroger sur l'opportunité de maintenir le système habituel de nomination des ministres alors qu'il se distingue d'eux. Inversement, le fait de recourir à un mode de désignation différent risque de le couper réellement de l'équipe gouvernementale en le dotant d'une légitimité distincte de celle-ci.

Conscient de quelques uns de ces dangers, l'auteur propose un "autre palliatif pour élever le tonus du Conseil", qui nous semble tout aussi inadapté. Fort du constat que seuls les "grands" États à l'échelle européenne disposent d'une véritable capacité de donner ou d'appuyer l'impulsion nécessaire à des projets de quelque importance, Fernand Grévisse envisage d'instaurer un double niveau de représentation des États. Il propose que les ministres représentant les "grands" États aient la qualité de vice-président et soient chargés en tant que tels, des tâches et des fonctions que leur confierait le président⁷³. Il nous semble que la pondération des voix officiellement reconnue par les traités européens permet déjà à chaque État d'agir sur le processus décisionnel en fonction de son importance respective. Ce système ne fait qu'entériner une nouvelle fois ces différences, en prenant le risque que cela soit perçu comme une discrimination de la part des petits États et que cela complique la répartition des tâches au sein du Conseil.

En revanche, la proposition avancée par le rapport du Commissariat du Plan en octobre 1999 dans le cadre de la réforme institutionnelle de l'Union, pourrait rationaliser efficacement la gestion des tâches du Conseil. Il s'agit de confier la coordination de ses travaux à un Conseil Affaires générales permanent composé des ministres des Affaires européennes. Directement placés auprès des Chefs de Gouvernement, ils siègeraient au moins une fois par semaine en présence du président de la Commission⁷⁴. Aucun des inconvénients précédemment soulevés ne se retrouvent dans cette solution. Les membres du Conseil Affaires générales restent des ministres "ordinaires" dans la mesure où ils continuent à être placés sous la tutelle du Chef du gouvernement. Ils ne gèrent pas à eux seuls les affaires de l'Union. Le Conseil reste caractérisé par la pluralité de ses formations. En revanche, les ministres des Affaires étrangères perdent leur prééminence au profit des ministres des Affaires européennes, ce qui peut sembler logique au regard de leurs portefeuilles respectifs.

⁷³ Fernand GRÉVISSE, *A propos de quelques institutions*, RMC, 1998, n° 42, pp. 572-573.

⁷⁴ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'UE en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, octobre 1999, p. 147.

Les Quinze ne retiennent aucune de ces propositions. Réunis dans le cadre du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, ils décident de redonner une dynamique au Conseil Affaires générales en le scindant en deux formations, l'une chargée des relations extérieures, l'autre en charge des questions horizontales⁷⁵. Cette dernière doit assurer la préparation et le suivi des Conseils européens, les questions institutionnelles et administratives ainsi que veiller à la cohérence des travaux des autres conseils sectoriels, notamment lorsqu'il s'agit de dossiers horizontaux affectant plusieurs politiques de l'Union. Afin de rationaliser l'organisation de leurs travaux, les deux formations sont désormais régies par des calendriers et des ordres du jour séparés. Les Chefs d'État et de Gouvernement décident, en outre, de réduire le nombre des formations du Conseil de 16 à 9⁷⁶ et de faire établir, chaque année, sur la base de propositions émanant des présidences futures et d'un dialogue sur les priorités politiques annuelles engagées à l'initiative de la Commission un "programme opérationnel" des activités du Conseil, celui-ci s'inscrivant dans le "programme stratégique pluriannuel" adopté par le Conseil européen⁷⁷.

L'objet de ces réformes est d'améliorer le fonctionnement du Conseil dans la perspective de l'élargissement. Elles ne supposent pas de révision préalable des traités et les Quinze demandent au Conseil de les insérer dans son règlement intérieur avant le 31 juillet 2002 afin qu'elles entrent en vigueur au plus tard le 1er janvier 2003⁷⁸.

Tout en maintenant le mode de désignation prévu par le traité de Rome, le traité sur l'Union européenne introduit deux innovations, confirmées par le traité d'Amsterdam.

D'abord, il assouplit les règles de formation du Conseil. Celui-ci, désormais dénommé Conseil de l'Union depuis sa décision 93/591 (à cause de l'extension de ses compétences dans les nouveaux piliers) est "formé par des représentants de chaque État membre au niveau ministériel, habilités à engager le gouvernement de cet État

⁷⁵ Cette réforme s'inspire de la suggestion présentée lors du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 par le Secrétaire Général du Conseil, Javier Solana. Dans son rapport, celui-ci fait la synthèse des diverses propositions en présence.

Javier SOLANA, *Préparer le Conseil à l'élargissement*, Rapport au Conseil européen le 11 mars 2002, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, p. 3.

⁷⁶ La liste des 9 formations du Conseil est la suivante : Affaires générales et relations extérieures ; Affaires économiques et financières ; Justice et affaires intérieures ; Emploi, politique sociale, santé et consommateurs ; Compétitivité (marché intérieur, industrie et recherche) ; Transports, télécommunications et énergie ; Agriculture et pêche ; Environnement ; Education, jeunesse et culture.

CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Mesures concernant la structure et le fonctionnement du Conseil*, Annexe II, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, p. 23.

⁷⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Mesures concernant la structure ...*, *op. cit.*, points 2-6.

⁷⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la Présidence*, *op. cit.*, point 4.

membre" (article 146 TCE devenu l'article 203 depuis le traité d'Amsterdam). Cette nouvelle formulation permet de faire siéger au Conseil un ministre qui ne provient pas du gouvernement central mais d'un gouvernement régional. Cette réforme est rendue indispensable par l'élargissement des compétences de la Communauté. Elle garantit aux États, de forme fédérale notamment, d'être toujours représentés par l'agent compétent sur leur territoire pour des questions qui ne relèvent pas nécessairement de la compétence du gouvernement national⁷⁹. Elle évite que les États se retrouvent sans représentant au niveau du Conseil quand celui-ci gère un domaine détenu à titre exclusif par les États fédérés⁸⁰.

Ensuite, le traité de Maastricht impose dans deux cas que le Conseil se réunisse au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Il ne se confond pas avec le Conseil Européen car ce dernier relève des règles purement diplomatiques tandis que le Conseil de l'Union est régi par les règles contenues dans les traités lorsqu'il agit dans le cadre du premier pilier.

Selon l'article 109 J (devenu article 121 TCE), la décision de passer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire et la constatation des États qui y participent doivent être prises par cette formation. La décision de mettre fin à une dérogation et d'autoriser un État, qui jusque là n'y participait pas, de se joindre à la troisième phase de l'Union économique et monétaire ne peut être prise, selon l'article 109 K (devenu article 122 TCE) que par le Conseil réuni au niveau ministériel après qu'il y ait eu discussion au sein du Conseil réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

Le traité d'Amsterdam prévoit dans son article 7 un cas supplémentaire de réunion au niveau des chefs d'État et de gouvernement lorsque le Conseil doit constater qu'un État membre viole de façon grave et persistante les principes fondamentaux de l'Union. Le traité de Nice ajoute un cas. Il transfère le pouvoir de désigner la Commission et son président du Conseil européen au Conseil réuni au niveau des Chefs d'État ou de Gouvernement (article 214 § 2 TCE).

b/ La maîtrise totale du fonctionnement du Conseil par les États

Les États ne se contentent pas d'exercer une emprise totale sur la composition du Conseil. Ils agissent également au niveau de son fonctionnement afin de s'assurer que leurs intérêts sont pris en compte quel que soit le niveau d'action de cet organe. La

⁷⁹ Jean BOULOUIS, *manuel précité*, p. 85.

⁸⁰ C'est le cas par exemple en Allemagne où les Länder ont une compétence exclusive en matière d'éducation.

présidence des Communautés, puis de l'Union à partir de 1992 donne les moyens à l'État qui l'exerce d'influencer la lignée générale de la politique menée au niveau européen.

L'article 146 du traité de Rome dispose que chaque État exerce à tour de rôle la présidence du Conseil pour une période de 3 mois. L'Acte Unique Européen porte la durée à 6 mois. C'est le Conseil qui fixe l'ordre de l'exercice de la présidence.

Cette fonction est limitée au départ à la présidence des organes de nature intergouvernementale créés par les traités, c'est-à-dire le Conseil des ministres, le CoRePer et les groupes d'experts. L'évolution institutionnelle des Communautés et la création de l'Union étendent cette mission au Conseil européen et aux organes propres aux deuxième et troisième piliers. L'État en charge de la présidence fixe un ordre du jour provisoire qu'il envoie aux membres du Conseil. Celui-ci l'arrête lors de sa réunion et peut, à l'unanimité, y ajouter un point supplémentaire. Cette procédure confère une grande maîtrise de l'ordre du jour à la présidence. Celle-ci est libre pendant 6 mois de choisir les dossiers sur lesquels elle souhaite mettre l'accent ou au contraire qu'elle veut retarder. L'efficacité d'une présidence se mesure d'ailleurs au nombre de textes adoptés pendant le semestre. Sa réussite dépend également de la qualité des liens qui l'unissent à la Commission. La plupart de ses attributions supposent en effet une réelle coopération entre elles deux. Bien que les traités ne lui donnent pas de compétence particulière, la présidence exerce une influence fondamentale au niveau de l'élaboration de la décision. En prenant appui sur les propositions formulées par la Commission et la plupart du temps en accord avec celle-ci, elle joue un rôle essentiel pour rédiger et présenter des textes susceptibles d'être adoptés par le Conseil. Grâce à son règlement intérieur, elle peut faire procéder au vote. L'État qui exerce la présidence ne perd pas son droit de vote. Il est représenté par deux délégations de façon à mettre en valeur son rôle d'arbitre. En tant que président il ne participe pas au vote, mais en tant que membre, il reste soumis aux procédures habituelles prévues par les traités. Enfin, la présidence représente la Communauté dans les conférences et les organisations internationales. Mais elle n'est pas habilitée à négocier un traité engageant l'Europe, ce rôle incombant à la Commission⁸¹.

Le système de rotation de la présidence tend à renforcer le sentiment d'appartenir à l'Union car tous les États, quelle que soit leur taille, l'exercent à tour de rôle et pour la même durée. Il repose sur une égalité absolue entre les États. La distinction entre les "grands" et les "petits" ne joue que lorsque le Conseil fixe l'ordre de

⁸¹ Philippe MANIN, *manuel précité*, pp. 196-197. Sur l'évolution du rôle de la présidence, voir Robert TOULEMON, *La présidence française de l'Union européenne*, RMCUE, 1995, n° 384, pp. 51-55. Jean-Louis DEWOST, *La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*, RMC, 1984, n° 273, pp. 31-34. Michel AYRAL, *La présidence du Conseil*, RMC, 1975, pp. 163-166.

son exercice afin de permettre une alternance. La décision du Conseil la plus récente en la matière est prise sur le fondement des derniers accords d'adhésion de façon à laisser un temps d'adaptation aux nouveaux membres avant qu'ils exercent leur présidence⁸².

Ce système présente cependant un certain nombre d'inconvénients. Dans le cadre d'une Union élargie à plus de 25 membres, chaque État n'assumera la présidence qu'une fois tous les 10 ans, presque à titre "incident". D'autre part, l'alourdissement des tâches de la présidence depuis le traité de Maastricht montre l'inadéquation d'un mandat limité à 6 mois. Cette période semble trop courte pour définir une réelle stratégie politique. L'absence de continuité d'une présidence à l'autre les oblige, d'après Fernand Grévisse à n'agir que selon un consensus mou, limité à quelques points⁸³. Un certain nombre d'auteurs propose des formules de remplacement de façon à concilier l'efficacité de la présidence et un intervalle raisonnable entre l'exercice de cette fonction par le même État. L'ouverture de la Conférence Intergouvernementale sur les questions institutionnelles et de la Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union relance le débat.

Les suggestions sont nombreuses⁸⁴. Elles sont révélatrices de la dichotomie existant entre les petits et les grands États. Les premiers redoutent la volonté hégémonique des seconds tandis que ces derniers refusent de laisser à un petit pays la conduite des affaires européennes⁸⁵. Certains envisagent d'instituer une présidence électorale pour une durée plus longue (1 an par exemple). D'autres voient une solution

⁸² Cette décision en date du 1er janvier 1995 reflète ce souci d'équilibre. JOCE, L 1/220, 1er janvier 1995. A compter du 1er janvier 1996, l'ordre est le suivant : Italie, Irlande, Pays-Bas, Luxembourg, Royaume-Uni, Autriche, Allemagne, Finlande, Portugal, France, Suède, Belgique, Espagne, Danemark, Grèce.

⁸³ Fernand GRÉVISSE, *article précité*, p. 572.

⁸⁴ Se reporter aux synthèses proposées par Javier SOLANA, *Préparer le Conseil à l'élargissement*, Rapport du Secrétaire Général au Conseil européen de Barcelone, 11 mars 2002, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, pp. 3-4 (synthèse des propositions faites par les États depuis le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000). Olivier DUHAMEL, *La réforme de l'Europe*, RMCUE, juin 2002, n° 459, p. 357. Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 407. Jean-Luc SAURON, *La fonction présidentielle dans l'Union européenne : le cas de la présidence française du second semestre 2000*, RMCUE, septembre 2000, n° 441, p. 523. Sean Van RAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, Actualités du Droit, 1998, n° 1, p. 22. Fernand GRÉVISSE, *article précité*, pp. 572-573. *Compte-rendu* de Henri de BRESSON, *Le Monde*, 27 octobre 1999, p. 3.

⁸⁵ Pour une synthèse des propositions étatiques construite autour de cette dichotomie, consulter Laurent ZECCHINI, *Un président pour l'Europe ?*, LM, 19 juin 2002, p. 22. Les positions respectives des États membres sont présentées dans les articles suivants : Gerhard SCHRÖDER, *M. Schröder veut un exécutif européen "puissant"*, LM, Échos, 27 juin 2002, p. 5. Arnaud LEPARMENTIER, *M. Giscard d'Estaing souhaite un président de l'Union européenne*, LM, 29 mai 2002, p. 6. Du même auteur, *Le Parlement et la Commission unis contre les capitales*, LM, 24 mai 2002, p. 5. Ariane CHEMIN et Michel NOBLECOURT, *Une Fédération européenne d'États-nations*, LM, 19 mars 2002, p. 6. Henri de BRESSON, *Le Chef de l'État souhaite que l'Union européenne ait un président*, LM, 8 mars 2002, p. 10. Du même auteur, *M. Blair et M. Schröder veulent renforcer le rôle du Conseil*, LM, 28 février 2002, p. 5. Jean-Pierre LANGELLIER, *Londres est contre l'élection du président de la Commission*, LM, 22 février 2002, p. 5.

Pour une analyse commentée de l'ensemble des discours prononcés par les gouvernants européens depuis l'année 2000 et relatifs à la nature juridique de l'Union, consulter Hartmut MARHOLD, *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nice, Presses du Midi, 2002, 496 p.

dans la dissociation de la présidence de l'Union, qui aurait surtout à exercer des fonctions internationales, et celle d'organes. Plusieurs hypothèses se dégagent. Pour les uns, la présidence du Conseil européen se distingue de celle du Conseil des ministres. La première pourrait être exercée, pour une durée qui oscille selon les propositions entre 2,5 et 5 ans, par un président permanent élu, soit par ses pairs, soit par les citoyens européens, tandis que la seconde resterait tournante. Elle serait assurée soit par un État, soit par un groupe de pays pour une durée de 6 mois. Les autres privilégient une présidence unique pour les deux Conseils mais admettent qu'elle peut être partagée entre plusieurs États. Le recours à une troïka (président précédent, président en place et prochain président) ne semble pas être la solution la plus efficace. Il est illusoire de croire qu'elle renforce l'autorité de la présidence dans la mesure où l'un de ses membres change tous les 6 mois. Une autre proposition consiste à désigner un président parmi les ministres du Conseil et à l'élire pour une durée relativement longue de 3 à 6 ans. Ce système suppose que le président reste membre de son gouvernement pendant tout son mandat, ce qui est aléatoire étant donné la durée de celui-ci. L'indépendance que suppose l'exercice de la fonction présidentielle et la méfiance que suscite l'appartenance nationale conduisent certains à prôner un mode de désignation du président qui le détache totalement du Conseil des ministres. C'est le Conseil européen qui le désignerait, pour une période assez longue, parmi les citoyens de l'Union. Cependant, lui attribuer un droit de vote nuit à son indépendance car cela l'oblige à prendre parti. D'autres éléments sont préférables pour installer son autorité. La permanence de ses fonctions, la possibilité de s'y consacrer pleinement lui permettent de mieux gérer le fonctionnement de l'institution, de maintenir un contact étroit avec la Commission et les États membres et de résoudre les conflits pouvant opposer ceux-ci. Fernand Grévisse précise que seule "une personnalité exceptionnelle, par son intelligence, sa hauteur de vue et son indépendance d'esprit" peut remplir ses fonctions⁸⁶. Mais l'on peut se demander si un seul individu peut concentrer sur lui toute la légitimité et l'envergure nécessaires pour constituer cette véritable instance d'arbitrage dont certains, à l'instar de Jacques Chirac, Tony Blair ou José Maria Aznar, proposent la création dans une Europe de 25 membres.

Réunis lors du Sommet de Séville des 21 et 22 juin 2002, les Quinze ne se prononcent sur aucune de ces propositions. Ils renvoient cette question à la présidence suivante et se contentent d'insister sur le fait que "toute adaptation du système actuel de rotation semestrielle devra, en tout état de cause, continuer à respecter le principe d'égalité entre les États membres"⁸⁷. Néanmoins, les Chefs d'État et de Gouvernement

⁸⁶ Fernand GRÉVISSE, *article précité*, p. 573.

⁸⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, point 5.

décident de créer une obligation de coopération entre les présidences successives par une programmation plus longue des travaux. Il est désormais prévu que "lorsqu'il est manifeste qu'un dossier sera essentiellement traité au cours du semestre suivant, le représentant de l'État membre qui exercera la présidence pendant ledit semestre, peut assurer, pendant le semestre en cours, la présidence des réunions des comités et des groupes de travail lorsqu'ils traitent dudit dossier. La mise en oeuvre pratique de cette règle fait l'objet d'un accord entre les deux présidences concernées". En outre, les Quinze élargissent la liste des comités et groupes de travail spécifiques présidés par le Secrétariat Général du Conseil⁸⁸. Ces mesures, suggérées par le Secrétaire Général, Javier Solana, lors du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, ont pour objet de rendre à la présidence sa fonction originelle qui est d'être "un facteur d'équilibre et de continuité"⁸⁹. Elles doivent entrer en vigueur au cours du second semestre 2002, sans nécessiter de modification préalable des traités et après que le Conseil les ait intégrées dans son règlement intérieur⁹⁰.

Ces propositions de réforme de la présidence de l'Union mettent toutes en avant la difficulté de détacher le Conseil des influences étatiques.

Et pourtant, le Conseil n'est pas seulement le lieu de rencontre des intérêts particuliers de chaque État. Les buts de son action sont déterminés par les traités et constituent les objectifs communautaires. Le Conseil doit avoir en vue l'intérêt de la Communauté lorsqu'il délibère. Celui-ci ne se ramène pas à une simple addition de intérêts de chaque État, souvent impossible en fait comme le souligne Vlad Constantinesco⁹¹. En ce sens, le Conseil est une entité distincte des États qui le composent. Bien qu'il rassemble les représentants des gouvernements, il n'est pas une conférence diplomatique. Nicola Catalano remarque qu'il ne s'agit pas seulement d'une subtilité juridique. Le Conseil est un organe communautaire parce qu'il a une "autonomie fonctionnelle". Les délibérations du Conseil donnent naissance à une norme qui ne nécessite aucune ratification de la part des États pour acquérir force obligatoire dans leur ordre juridique. L'autonomie fonctionnelle signifie aussi selon l'auteur que les ministres agissent comme membres d'une entité distincte des États. Ainsi, ils ne doivent pas demander l'*exequatur* ou l'approbation de leur gouvernement. Une prise de responsabilité courageuse de la part d'un ministre sincèrement européen peut même produire ses effets juridiques et politiques malgré toute résistance interne des conceptions ou des opinions. En échange,

⁸⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Mesures concernant la structure et le fonctionnement du Conseil*, Annexe I, *Référence Internet précitée*, points 7-9.

⁸⁹ Javier SOLANA, *Préparer le Conseil à l'élargissement*, Rapport du Secrétaire Général au Conseil européen de Barcelone, 11 mars 2002, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, p. 3.

⁹⁰ CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions précitées*, point 7.

⁹¹ Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1974, p. 308.

tout État membre conserve le droit de saisir la Cour d'un recours contre les mesures prises par le Conseil et ce, malgré le vote favorable de son représentant⁹².

Cette analyse ne rend pas compte de toute la dimension du Conseil. Celui-ci est déjà un lieu de rencontre des intérêts étatiques. C'est sa raison d'être dans la CECA comme dans les Communautés suivantes. Il est en même temps un organe intégré au système institutionnel des Communautés, ne serait-ce que parce qu'il est cité parmi les institutions communautaires dans la cinquième partie du traité de Rome. Il se situe donc à un point d'équilibre entre les tensions interétatiques et les tensions communautaires.

La pierre de touche d'une institution communautaire réside, d'après François Luchaire, dans son indépendance à l'égard des États. Bien que partiellement soumis aux tutelles nationales lors de leur désignation, les membres de la Commission et de la CJCE acquièrent ensuite dans leur fonctionnement une réelle autonomie à l'égard de leur État. Ce n'est pas à ce niveau que se situe l'indépendance du Conseil, ses membres étant habilités à engager leur gouvernement. Selon les matières, il statue à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. La tendance des ministres à se faire les avocats de leur gouvernement et par conséquent des intérêts propres de leur État est accentuée quand le Conseil statue à l'unanimité (signalons cependant que l'abstention n'y fait pas obstacle). Elle s'atténue en cas de vote à la majorité qualifiée, mais le Conseil n'est pas à l'abri de la constitution d'une minorité de blocage. On pourrait penser que le caractère communautaire du Conseil s'estompe. Absolument pas d'après François Luchaire ! Les faits prouvent que le Conseil dispose des moyens de ne pas laisser une situation se bloquer. Son pouvoir de négocier des compromis constitue le gage de son indépendance à l'égard des États et c'est ce qui en fait une véritable institution communautaire. L'auteur en conclut qu'il "y a dans les pouvoirs du Conseil une raison de retard plus que de blocage"⁹³.

En réalité, le Conseil a une double nature même lorsqu'il agit dans le cadre du premier pilier de l'Union. Qu'il agisse dans les domaines des deuxième et troisième piliers ou dans ceux du volet proprement communautaire, il est un organisme intergouvernemental dès lors qu'il statue à l'unanimité⁹⁴. Denys Simon en conclut que sa composition fait de lui une sorte de "Janus bifrons". Il apparaît à la fois comme une institution communautaire et comme la réunion des représentants des États membres.

⁹² Nicola CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz - Sirey, 1964, p. 61 et *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, p. 329.

⁹³ François LUCHAIRE, *La Communauté et l'Union européennes - Étendue et limites*, in ACADÉMIE INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *Le devenir des États : Souveraineté ? Intégration ?*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995, pp. 122-123. Opinion partagée par Dusan SIDJANSKI dès 1961. Voir sa contribution relative aux *Aspects matériels des Communautés européennes*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 2, p. 585.

⁹⁴ François LUCHAIRE, *Le Traité d'Amsterdam et la Constitution*, RDP, 1998, n° 2, p. 339.

En tant qu'institution communautaire, il agit selon les règles et les procédures prévues par les traités et ses actes sont susceptibles de recours devant la CJCE. En sa qualité d'organe diplomatique représentant la collectivité des États membres, il est appelé à statuer selon les règles de droit international⁹⁵.

Bien que ce double statut soit parfois à l'origine d'incertitudes quant à la nature juridique des actes adoptés par le Conseil, Fernand Grévisse dégage de cette double composition un apport pour la démocratie. Quel que soit le titre au nom duquel il agit, ses membres encourent tous une responsabilité politique nationale⁹⁶.

Il n'est pas exagéré de conclure que le Conseil, à la différence des autres institutions communautaires, est l'institution la plus "typiquement étatique du point de vue organique"⁹⁷.

L'intensité avec laquelle les États interviennent dans la procédure de désignation de ces organes ne nous semble ni abusive, ni choquante. D'abord parce que les traités de Paris et de Rome en font les éléments fondateurs, les sujets originaires des trois Communautés et que, à ce titre, il est inévitable qu'ils s'accordent des pouvoirs conséquents en matière de nomination. Ensuite parce que la structure institutionnelle communautaire repose sur un compromis permanent. Conscients de l'absolue nécessité de s'unir au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, les États acceptent de construire un système qui les lie très fortement les uns aux autres à condition que le développement de l'intérêt communautaire ne se fasse pas en violation des intérêts étatiques. Enfin et surtout, parce que les États compensent eux-mêmes la tutelle qu'ils exercent au stade de la désignation. Ils donnent à ces institutions les moyens de fonctionner réellement en toute indépendance à leur égard. Ces procédés ne concernent pas exclusivement le mode d'adoption des décisions. Ils passent déjà par l'octroi d'une autonomie statutaire.

II - L'indépendance statutaire, forme accomplie de la supranationalité organique

Le principe fondamental d'indépendance de la supranationalité suppose de réduire au minimum l'influence de l'entité nationale sur la formation de la volonté de l'organe supranational. Il faut exclure la participation quasi directe des États. L'adoption des décisions à la majorité constitue un élément de cette indépendance en ce qu'il contraint les États réfractaires à se soumettre à l'acte voté. Mais le vote

⁹⁵ Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 122.

⁹⁶ Fernand GRÉVISSE, *article précité*, p. 572.

⁹⁷ Guy HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la CEE*, RGDIP, 1958, p. 46.

majoritaire n'a d'impact qu'à l'égard de la minorité. Seul l'octroi d'une autonomie statutaire produit ses effets sur tous les sujets de l'ordre juridique supranational. L'organe en tant que tel doit être indépendant des États (B). Il faut également que les membres qui prennent part à la formation de sa volonté ne soient pas liés par des instructions émanant des gouvernements nationaux (A). L'autonomie statutaire renforce considérablement le caractère supranational de l'organe.

A/ L'indépendance statutaire des membres des institutions communautaires

L'obligation faite aux États de choisir les membres de la Commission et de la Cour de justice parmi des personnalités nationales indépendantes atténue l'emprise qu'ils exercent lors de la désignation de cet organe. Mais cela ne suffit pas à garantir que ces membres vont échapper aux pressions de leur État lors de l'exercice de leurs missions. C'est pourquoi, le traité précise les conditions d'exercice de leur fonctions. L'existence d'un statut qui protège l'indépendance que ces membres détiennent déjà au niveau national renforce la supranationalité de l'institution communautaire. C'est aussi grâce à ce statut que les institutions, dont les membres sont directement désignés par les gouvernements, se dégagent de la tutelle de ceux-ci.

Il est très intéressant de constater que le niveau de protection et, par conséquent, le degré d'indépendance varient selon la nature de l'intérêt concerné. Les garanties les plus fortes concernent la Commission et la Cour dont il ne fait aucun doute qu'elles défendent l'intérêt communautaire. Bien que reposant sur un fondement textuel distinct, les éléments de leur statut sont très proches.

Le Parlement européen bénéficie lui aussi d'un statut d'autonomie destiné à détacher le député de son origine nationale. Mais à la différence de la Commission et de la Cour, son statut n'est pas uniforme. Il dépend pour une part non négligeable des législations nationales. Les différences de traitement qui résultent de cette origine sont anormales pour les membres d'une même Assemblée. Elles sont nuisibles à la formation d'une cohésion et d'une solidarité entre les parlementaires. La détention automatique du double mandat jusqu'en 1979 (date de la première élection du Parlement européen au suffrage universel direct) efface l'intérêt d'élaborer un statut du député européen commun à tous les États membres. Ce cumul de fonctions fait peser des doutes sur la capacité du parlementaire à agir indépendamment de son appartenance nationale. L'élection au suffrage universel direct de ses membres et la volonté de les désigner à terme selon une procédure uniforme incitent le Parlement européen à réclamer l'élaboration d'un statut commun. Les débats nationaux relatifs au cumul des mandats et les divergences des solutions étatiques sur ce point relancent l'intérêt du Parlement.

Le traité d'Amsterdam lui donne compétence pour établir ce statut tout en préservant le rôle des États puisque la décision du Parlement doit recevoir l'approbation unanime du Conseil. Les difficultés que rencontre l'Assemblée à accorder ses membres et à négocier avec le Conseil maintiennent pour le moment le statut à l'état de projet. Soucieux, néanmoins, de lui donner une existence réelle, les États profitent de la Conférence pour assouplir la procédure d'adoption. Ils substituent à l'exigence d'unanimité la règle supranationale de la majorité qualifiée (nouvel article 190 § 5 TCE)⁹⁸.

Enfin, un statut d'autonomie ne se justifie pas pour les membres du Conseil des ministres dont le rôle implique la tutelle de leur État. A aucun moment, les traités ne disent expressément que les membres doivent être instruits quant à la position à prendre. Mais cette dépendance statutaire découle du terme même de "représentant" utilisé dans les traités (articles 27 CECA, 146 CEE, 116 CEEA). Ils sont seulement protégés par les privilèges et immunités traditionnellement reconnus à tous les membres d'organes, que ceux-ci soient étatiques ou internationaux. L'article 11 du Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes annexé au traité de fusion du 8 avril 1965 dispose que "les représentants des États membres participant au travaux des institutions des Communautés européennes ainsi que leurs conseillers et experts techniques, jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion, des privilèges, immunités ou facilités d'usage". Cette garantie minimale est commune à toutes les institutions communautaires. Elle constitue un gage d'efficacité en assurant aux membres des organes européens une liberté d'opinion et de parole équivalente à celle que l'on trouve dans les organes étatiques.

a/ Les privilèges et immunités reconnues aux membres des institutions communautaires

Les articles 8 et 10 du Protocole étendent aux députés européens les immunités classiques d'un régime parlementaire. Ils bénéficient de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité parlementaires pendant la durée des sessions. Le régime de la session "annuelle" aboutit à une protection quasiment ininterrompue⁹⁹. La première les protège

⁹⁸ Dans la mesure où l'élaboration d'un statut commun du député européen est une conséquence de l'élection du Parlement au suffrage universel direct, nous avons choisi de l'examiner dans le paragraphe de la section suivante relatif à ce nouveau mode de désignation.

⁹⁹ Le traité de fusion qui aligne les dispositions du traité CECA sur celles de la CEE et de la CEEA, prévoit que le Parlement tient une session annuelle et qu'il se réunit de plein droit le deuxième mardi de mars (articles 22 CECA, 139 CEE, 109 CEEA). Dans l'article 9 de son règlement intérieur, le Parlement décide que la session correspond à une période d'un an et qu'il est libre de la durée des interruptions de session. En pratique, les

de toute poursuite judiciaire pour les opinions et les votes émis dans l'exercice de leur mandat. La seconde les fait échapper aux poursuites intentées pour des actes étrangers à l'exercice de leur mandat. Cette immunité personnelle s'accompagne d'une immunité de juridiction lorsque le parlementaire est sur le territoire d'un État membre autre que le sien. En revanche, les règles communautaires ne s'appliquent pas quand le député européen est sur son territoire national. Dans cette hypothèse, ce sont les règles étatiques relatives aux parlementaires de cet État qui protègent le député européen. Cette disposition est la cause d'importantes disparités entre les parlementaires européens puisque le régime des immunités varie dans chaque État. La suppression de ces différences est un élément important de cohésion du Parlement et plus encore d'indépendance à l'égard des États. Les négociations actuelles relatives au statut unique du député européen vont dans ce sens. L'inviolabilité n'est pas absolue (elle ne l'est jamais). Elle ne permet pas à un parlementaire de commettre des crimes et des délits sans risquer d'être poursuivi. La protection spéciale des parlementaires disparaît en cas de flagrant délit ou lorsque le Parlement décide, selon une procédure bien codifiée, de lever ces immunités¹⁰⁰.

Les membres de la Cour jouissent des privilèges et immunités déterminés par le Protocole du 8 avril 1965 et maintenus par le nouveau Protocole sur le statut de la Cour adopté lors de la Conférence de Nice¹⁰¹. Ils bénéficient d'une protection équivalente à celle des députés européens. Comme eux, ils ont une immunité de juridiction qui peut être levée par la Cour (article 3 nouveau Statut). Après la cessation de leurs fonctions, l'immunité continue de s'appliquer aux actes qu'ils ont accomplis en tant que membre de la Cour. Le Protocole étend aux commissaires les dispositions applicables aux fonctionnaires et aux agents de la Communauté. C'est ainsi que pour la première fois de l'histoire de la construction européenne, la Commission décide le 15 février 2000 de lever l'immunité dont bénéficie Édith Cresson pour la durée de son mandat de commissaire à la recherche et à l'éducation (janvier 1995 - septembre 1999). Cette décision fait suite à l'ouverture d'une instruction contre elle par la justice belge, territorialement compétente pour toutes les affaires touchant la Commission. Elle lui

sessions se succèdent les unes aux autres sans interruption. Mais session ne se confond pas avec réunion. Le Parlement n'est pas en réunion permanente ; il ne se réunit en règle générale qu'une semaine par mois, semaine qu'il réduit à 4 jours depuis janvier 2001. Voir Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, 5^e éd., p. 219.

¹⁰⁰ Cette procédure suppose que le Parlement distingue ce qui est politique de ce qui ne l'est pas. L'Assemblée refuse de lever l'immunité lorsqu'elle considère que la poursuite est fondée sur des faits qui s'intègrent dans une activité politique ou lorsqu'elle soupçonne que l'objet de la poursuite est de nuire à l'activité politique du parlementaire.

¹⁰¹ *Protocole sur le Statut de la Cour de justice*, annexe au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, pp. 99-127.

reproche des irrégularités dans la gestion du programme de formation professionnelle Leonardo et la soupçonne de népotisme dans l'affaire Berthelot¹⁰².

La Cour de justice est intervenue pour préciser le sens de ces immunités. Elle les interprète de façon restrictive. Dans une Communauté de droit, les privilèges et immunités "revêtent un caractère fonctionnel en ce qu'ils visent à éviter qu'une entrave soit apportée au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés". Ces dernières ne doivent pas s'en servir au-delà de ces limites et la Cour n'hésite pas à sanctionner le comportement d'une institution qu'elle juge abusif¹⁰³.

L'indépendance des organes communautaires ne peut dépendre exclusivement de ces immunités car elles n'empêchent pas les États de faire pression sur les membres des organes ayant leur nationalité.

b/ L'interdiction du mandat impératif

L'interdiction faite aux États d'intervenir dans le fonctionnement de l'organe constitue l'élément principal de l'indépendance statutaire. Il est commun à toutes les institutions chargées de promouvoir des intérêts distincts de ceux des États.

Cette exigence n'est pas nouvelle dans les traités de Rome. Le traité CECA institue les règles destinées à protéger les membres de la Haute Autorité de toute tentative d'influence de la part des États membres qui violeraient ainsi sa nature supranationale. Comme elle, la Commission est pourvue d'un statut d'ample indépendance par rapport aux gouvernements et aux autres groupes de pression. Cette "autonomie institutionnelle et fonctionnelle"¹⁰⁴, comme la qualifie Dusan Sidjanski, est identique à celle de la Haute Autorité bien qu'il y ait de légères différences dans l'énoncé des dispositions respectives. Dans les deux cas, ces règles ne se limitent pas à la durée du mandat des membres, à leur statut pécuniaire ou à leurs privilèges et immunités. L'article 9 alinéas 5 et 6 du traité CECA dispose que "les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère supranational de leurs fonctions.

¹⁰² Cette levée d'immunité fait suite à la crise qui a secoué la Commission dirigée par Jacques Santer et qui a abouti à sa démission en mars 1999. Philippe LEMAITRE, *Le Monde* du 17 février 2000, p. 4.

¹⁰³ C'est ainsi que la Cour ordonne à la Commission de communiquer des documents à un tribunal national ou encore qu'elle annule la décision du Collège qui refuse d'autoriser un fonctionnaire communautaire à témoigner devant un tribunal national.

CJCE, 13 juillet 1990, *Zwartveld*, aff. C-2/88, Rec. I, p. 3365. CJCE, 18 février 1992, *Wedel contre Commission*, aff. C-54/90, Rec. I, p. 871.

¹⁰⁴ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, n° 65, p. 186.

Chaque État s'engage à respecter ce caractère supranational et à ne pas influencer les membres de la Haute Autorité dans l'exécution de leurs tâches".

Bien qu'une formule analogue se trouve dans la Charte des Nations-Unies¹⁰⁵ (article 100), il s'agit là "d'un phénomène juridique nouveau et remarquable par sa signification et son ampleur"¹⁰⁶. L'autonomie de cette institution est considérable si l'on pense à l'étendue de ses pouvoirs et au caractère général de sa mission telle que le traité la définit. Paul Reuter remarque qu'un tel niveau d'indépendance est "une solution désespérée" de pallier à l'inexistence d'organe réellement européen en 1950¹⁰⁷. Les rédacteurs du traité de Paris ne voient pas comment édifier l'Europe sans Européens si ce n'est en s'adressant à des personnalités indépendantes. Il faut les réunir dans une institution capable d'exprimer valablement les aspirations européennes. L'article 19 du traité de fusion abroge le terme supranational jusque là mentionné expressément dans l'article 9. Mais la chose ne disparaît pas avec le mot ! Les États restent liés par leur engagement. Ils doivent respecter l'indépendance de la Haute Autorité et ne pas chercher à influencer ses membres dans l'exécution de leurs fonctions.

Les traités de Rome (articles 157-2 CEE - devenu article 213 TCE depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam - et 126-2 CEEA) reprennent quasiment mot pour mot les garanties contenues dans l'article 9 CECA. L'absence de référence directe au concept de supranationalité ne signifie nullement l'abandon de ce principe et ceci malgré les différences de rôle entre la Haute Autorité et la Commission. Le traité ne fait que proclamer implicitement le caractère supranational des structures communautaires pour ne pas heurter les susceptibilités nationales, surtout dans le cas de la CEE, organisation d'intégration plurifonctionnelle. Il ne peut en être autrement lorsque les traités de Rome transposent à la Commission les éléments qui fondent la nature supranationale de la Haute Autorité.

L'article 157-2 du traité CEE¹⁰⁸ dispose que "les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général des Communautés.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque État membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche".

¹⁰⁵ Une analyse comparative de la Charte des Nations-Unies et du traité CECA sur ce point est présentée au chapitre 1er titre 1 partie 1 de cette étude.

¹⁰⁶ Louis DELVAUX, *La notion de supranationalité dans le traité du 18 avril 1951 créant la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, p. 240.

¹⁰⁷ Paul REUTER, *Le plan Schuman*, RCADI, 1952, vol. II, tome 81, p. 564.

¹⁰⁸ L'article 126-2 CEEA est identique à l'article 157-2 du traité CEE. C'est pourquoi, la Commission Euratom bénéficie de la même indépendance et des mêmes garanties qu'elle agisse dans le cadre de l'Euratom ou de la CEE.

Le premier devoir qui s'impose aux commissaires est de se contraindre à agir en toute indépendance. Pour cela, ils ne sont soumis à aucun mandat impératif et ils ne doivent accepter aucune instruction nationale. Les États ont de leur côté l'obligation de ne pas chercher à les influencer.

Cette obligation vaut également à l'égard des membres de la Cour de justice et du Parlement européen. Elle est déjà présente dans le traité CECA et plusieurs auteurs relèvent son effet bénéfique sur l'organisation de l'Assemblée, qu'il s'agisse de celle de la CECA ou des deux Communautés suivantes. C'est l'absence d'instruction nationale qui conduit les parlementaires à former des groupes à partir de leurs affinités politiques et non selon les nationalités. Bien que les députés votent librement et individuellement, l'exercice automatique du double mandat ne favorise pas l'indépendance du député européen à l'égard de préoccupations exclusivement nationales. L'interdiction officielle du cumul des mandats parlementaires par les traités ne ferait qu'accentuer l'esprit de corps des députés européens et leur indépendance à l'égard des États.

Les commissaires sont confrontés aux mêmes difficultés. Le pouvoir reconnu à la Commission en matière d'initiative et d'exécution des actes communautaires l'oblige à collaborer quotidiennement avec les administrations nationales ou leurs représentants au niveau européen. L'autonomie administrative qui accompagne l'autonomie statutaire de la Commission se révèle ici fondamentale. La soumission de ses commissaires et de l'ensemble de son corps administratif au protocole sur les immunités et privilèges lui permet un certain degré d'affranchissement vis-à-vis des administrations nationales¹⁰⁹. En pratique, il arrive qu'à l'occasion de mises en cause d'un commissaire par l'État dont il a la nationalité, la Commission soit obligée de rappeler le principe d'indépendance du commissaire par rapport aux États membres et particulièrement par rapport à celui dont il a la nationalité.

Il arrive aussi qu'un commissaire soit tenté de prêter une oreille attentive aux attentes de son État. Il peut difficilement en être autrement, compte tenu de l'emprise des États lors de la désignation des commissaires et des préoccupations que ceux-ci ne peuvent manquer d'avoir quant à la suite de leur carrière et à leur éventuelle réinsertion dans la politique nationale à l'issue de leur mandat.

C'est pourquoi, les traités de Rome ne se contentent pas de fonder l'autonomie statutaire des commissaires sur l'interdiction du mandat impératif.

¹⁰⁹ Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 194.

c/ Les incompatibilités de fonctions

L'article 157-2 CEE¹¹⁰ précise que "les membres de la Commission ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages. En cas de violation de ces obligations, la Cour de justice, saisie par le Conseil ou la Commission, peut, selon le cas, prononcer la démission d'office dans les conditions de l'article 13 ou la déchéance du droit à pension de l'intéressé ou d'autres avantages en tenant lieu".

L'autonomie statutaire des commissaires est plus complète dans les traités de Rome que dans le traité de Paris qui ne prévoit pas ces garanties. Les commissaires ne sont pas révocables. Seules des causes strictement déterminées par le traité peuvent mettre fin avant terme à leur mandat. Celui-ci peut s'achever suite à une démission volontaire, au décès de son titulaire ou à l'adoption d'une motion de censure par le Parlement qui entraîne la démission collective de la Commission.

Les États conservent une certaine influence puisqu'ils peuvent demander la démission d'office d'un commissaire. Mais cette influence est très indirecte. C'est là une garantie très forte pour l'indépendance des commissaires que d'avoir décidé qu'ils ne sont pas responsables devant les autorités qui les ont nommés, mais devant les institutions communautaires. Les États, comme la Commission, peuvent être à l'origine d'une procédure contentieuse contre les commissaires. Soit. Mais seule la Cour peut décider de prononcer la suspension ou la démission d'office. Celle-ci ne peut avoir pour motif que la faute grave ou le fait que le commissaire ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Il peut s'agir d'une incapacité physique, mais aussi de toute violation des obligations que les traités de Rome lui imposent. L'exclusivité des fonctions en est une. Les commissaires ne peuvent pas pendant la durée de leur mandat exercer une autre activité. Cette incompatibilité joue que l'activité soit rémunérée ou non. Cette disposition vise à assurer leur indépendance à l'égard des intérêts privés. Cette exigence est soulignée par la persistance de certaines obligations après la cessation de leurs fonctions¹¹¹. Les devoirs d'honnêteté et de délicatesse qu'ils s'engagent à respecter concernent l'acceptation éventuelle de certains avantages ou fonctions à l'expiration du mandat.

¹¹⁰ L'article 126-2 CEEA reprend cette formule.

¹¹¹ Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 220.

L'obligation faite aux commissaires de prêter serment devant la Cour de justice marque leur entrée en fonction et surtout leur engagement de respecter l'ensemble de ces obligations. A cette occasion, les commissaires prennent acte de l'acceptation par les États de ne pas chercher à les influencer.

Les membres de la Cour sont eux aussi tenus de prêter serment avant d'entrer en fonction (article 2 nouveau Statut). Le Statut de la Cour dresse une liste d'incompatibilités (article 4). Ils ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative ni, sauf dérogation exceptionnelle, aucune activité professionnelle, rémunérée ou non. Comme les commissaires, ils doivent tenir compte, après la cessation de leur mandat, des devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation de certaines fonctions ou avantages. Ils encourent le risque d'être relevés de leurs fonctions ou d'être déchus de leurs droits à pension s'ils cessent de répondre aux conditions requises ou s'ils violent les obligations qui découlent de leur charge. A la différence de la Commission, la Cour est investie du pouvoir disciplinaire. Ses membres ne peuvent être sanctionnés que par la décision unanime des juges et des avocats généraux, c'est-à-dire par leurs pairs (l'intéressé ne participe évidemment pas au vote). La Commission ne peut que saisir la Cour lorsqu'elle estime qu'un commissaire dont le mandat est expiré, ne respecte pas ses devoirs. Le Conseil peut également être à l'origine de la procédure.

C'est ainsi que le 9 juillet 1999, les Quinze demandent à la Cour de prononcer la déchéance du droit à la pension et à d'autres avantages de l'ancien commissaire allemand, Martin Bangemann, chargé dans la Commission Santer des questions de télécommunications. Le Conseil estime dans sa requête que le commissaire viole son devoir de délicatesse en acceptant une activité professionnelle auprès de la société espagnole des télécommunications Telefonica alors qu'il est chargé depuis 1992 du secteur des technologies de l'information et des télécommunications¹¹². C'est la première fois qu'une telle procédure est engagée dans l'histoire de la construction européenne. Elle donne l'occasion à la Cour de justice de préciser le contenu et la durée de l'obligation de réserve et de délicatesse qui s'impose à tous les commissaires. Il est prévu que Martin Bangemann dont les fonctions de commissaire ont cessé le 15 mars 1999 suite à la démission collective des membres de la Commission Santer, prenne ses fonctions dans la société espagnole en juillet 2000. La Cour doit se prononcer sur le point de savoir si un délai de 15 mois entre la fin du mandat européen et l'exercice de nouvelles fonctions est une durée suffisante pour que l'incompatibilité cesse. Suite à cette affaire, le Parlement invite la Conférence intergouvernementale à réviser l'article 213 TCE (ancien article 157) afin de renforcer la clarté et la précision des dispositions

¹¹² CONSEIL, *Décision 1999/494/CE, CECA, EURATOM relative à une saisine de la Cour de justice du cas de monsieur Bangemann*, 9 juillet 1999, JO L 192 du 24 juillet 1999.

relatives au recrutement des membres de la Commission après cessation de leurs fonctions¹¹³.

L'incompatibilité vaut également pour tous les mandats électifs nationaux. Or, la pratique montre que cette incompatibilité est appréciée très soupagement. Le mandat de commissaire n'empêche pas dans les faits le cumul de cette fonction avec des activités d'enseignement universitaire ou la gestion d'une carrière politique. Pour corriger cette dérive, la Commission adopte le 7 décembre 1995 un code de conduite relatif aux activités des commissaires en dehors de leurs tâches institutionnelles. Il réaffirme le principe de l'interdiction d'exercer une autre activité professionnelle même s'il s'agit seulement de la production régulière d'articles. Il est également prévu que les commissaires ne peuvent pas être rémunérés pour les conférences et enseignements qu'ils sont amenés à dispenser. En revanche, ils peuvent publier des ouvrages et percevoir des droits d'auteurs, à condition d'informer préalablement le président de la Commission de leur intention de publier¹¹⁴.

L'accroissement des critiques des parlementaires européens à partir de la fin de l'année 1998 à l'égard des dysfonctionnements de la Commission conduit Jacques Santer à proposer une série de mesures destinées à réformer le fonctionnement de l'institution. Le 9 mars 1999, la Commission adopte deux codes de conduite qui définissent des règles claires de comportement pour ses membres dans leurs relations avec les cabinets, les directions générales ou les services¹¹⁵. Ils forment, avec le code de déontologie pour les fonctionnaires, un ensemble qui s'insère dans l'action intitulée "la Commission de demain" destinée à moderniser l'administration communautaire. Ces codes ont pour objet d'établir une "véritable culture politique et administrative européenne"¹¹⁶ qui fait défaut jusque là. Le premier code vise à garantir la pleine indépendance politique et économique des membres de la Commission en éliminant tout risque de conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions. A cet effet, il précise leurs obligations en termes d'activités extérieures, de déclarations d'intérêts financiers et d'acceptation de cadeaux. Afin d'assurer leur indépendance politique, le code impose à la Commission de veiller à ce que les commissaires n'exercent aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non, ni aucun mandat d'élu, même au niveau

¹¹³ Le Parlement adopte une résolution relative au cas de monsieur Bangemann dans laquelle il condamne la décision prise par ce dernier d'accepter un poste dans une branche du secteur privé pour laquelle il était le premier responsable politique de la Commission, sans respecter l'indispensable délai de réflexion après cessation de ses activités. Le PE appuie pleinement la décision du Conseil de saisir la Cour de justice. PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution sur le recrutement de monsieur Bangemann dans le secteur privé*, 22 juillet 1999, Bulletin de l'UE, 1999, n° 7/8, p. 143.

¹¹⁴ Philippe MANIN, manuel *précité*, p. 189.

¹¹⁵ Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 3, pp. 141-142. Dorothée ENSKOG, *Censure de la Commission : une première étape ?*, RMC, mars 1999, n° 426, p. 151.

¹¹⁶ Déclaration de Jacques SANTER, *Le Monde*, 5 mars 1999, p. 2.

local. C'est pour être en conformité avec le code que le commissaire français Michel Barnier nouvellement nommé, démissionne de son poste de sénateur de la Savoie le 24 septembre 1999¹¹⁷. Mais cette interdiction ne les empêche pas d'assumer des fonctions de dirigeant d'un parti politique. Leur indépendance économique est protégée par un ensemble de règles instituant le principe de transparence en matière financière. Concrètement, le code interdit aux commissaires d'accepter un cadeau d'une valeur supérieure à 150 euros. Il les laisse libre d'exercer des fonctions honorifiques dans des fondations, dans les domaines artistiques, caritatifs ou universitaires à condition qu'elles n'entraînent aucun risque de conflit d'intérêts. Enfin les commissaires sont tenus de faire une déclaration d'intérêt financier qui concerne également leur conjoint dont ils doivent aussi déclarer l'activité professionnelle. Le second code fixe un cadre pour des relations plus transparentes entre les membres du Collège et leurs services. Ces règles de transparence constituent "une première pour la Commission" d'après Jacques Santer¹¹⁸. Elles sont de nature à remettre en cause les situations acquises au sein de l'institution (les députés européens dénoncent l'habitude prise par certains commissaires de se constituer de "véritables baronnies s'auto-gouvernant"¹¹⁹ à l'aide d'un cabinet privé et entrant en conflit avec les directions générales de la Commission). La responsabilité politique de la Commission doit s'exercer pleinement et ne pas gêner les services dans leur tâches d'exécution et de gestion. Dans cette perspective, le code prévoit l'établissement d'une "lettre de mission" et la stricte étanchéité entre la direction générale et le cabinet dans la gestion des crédits. Ainsi, les commissaires sont obligés de déclarer tous les frais de voyage ou de logement offerts par les organisateurs d'un événement. Jacques Santer promet également des efforts de transparence dans le recrutement des cabinets. Mais les députés ne sont pas convaincus par ces promesses qui arrivent trop tard.

Romano Prodi, une fois désigné, s'engage lui aussi à "adopter formellement un nouveau code de conduite pour les commissaires, comprenant de nouvelles règles strictes pour éviter les conflits d'intérêts lorsque les commissaires quittent leurs fonctions"¹²⁰. Le 27 août 1999 est élaboré à Bruxelles un code de conduite applicable aux commissaires en cours de désignation. Il précise leurs droits et leurs devoirs ainsi que les règles de fonctionnement internes au Collège. Il maintient une fois de plus l'interdiction d'exercer une autre activité rémunérée et accentue l'obligation de transparence financière. Chaque commissaire doit rendre des comptes sur ses éléments de patrimoine, ses intérêts

117 Dépêche du Monde, 30 septembre 1999, p. 8.

118 Déclaration de Jacques SANTER, *op. cit.*, p. 2.

119 Cette expression est utilisée par Laurent ZECCHINI dans Le Monde du 5 mars 1999, p. 2.

120 Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen en tant que président investi, le 21 juillet 1999*, Bulletin de l'Union, 1999, n° 7/8, p. 153.

financiers et ceux de son conjoint.¹²¹ Le 29 septembre 1999, le commissaire britannique Neil Kinnock, chargé de la réforme administrative de la Commission par Romano Prodi, révèle quelques-unes de ses propositions. Il envisage de mettre fin à des "privilèges surannés" comme l'exemption de la TVA sur les vins, les cigarettes et les carburants et de limiter les immunités diplomatiques aux seuls actes accomplis par les commissaires dans le cadre de leurs fonctions officielles¹²². Le reste de ses propositions est annoncé dans un Livre blanc adopté par le Collège le 1er mars 2000. Le document se donne comme objectifs d'empêcher la reproduction des dysfonctionnements qui ont provoqué la chute de la Commission précédente, de mettre fin au scepticisme des citoyens européens et de donner à l'administration bruxelloise les moyens de gérer les tâches qui s'alourdissent avec l'élargissement de l'Union¹²³.

Comme dans les codes antérieurs et conformément à l'exigence du Parlement européen¹²⁴, l'accent est mis sur l'obligation de transparence. Celle-ci s'inscrit dans le cadre d'un mouvement plus général destiné à rapprocher l'Europe de ses citoyens. Beaucoup d'auteurs font de l'opacité de son fonctionnement l'une des principales causes de la désaffection des individus à son égard. C'est pourquoi, les codes de conduite insistent particulièrement sur l'amélioration du fonctionnement de la Commission et font de cette transparence l'instrument privilégié de son indépendance.

Mais l'autonomie statutaire reconnue aux membres de la Commission ne suffit pas à elle seule à couper totalement l'institution des pressions étatiques ou privées. Dans son allocution prononcée le 17 septembre 1999 lors de la prestation de serment des nouveaux membres de la Commission devant la Cour de justice, Romano Prodi insiste sur le fait que si l'Europe s'est sans cesse élargie et approfondie, c'est bien entendu parce que les États ont oeuvré en ce sens, mais surtout parce que les institutions chargées de promouvoir l'intérêt communautaire comme la Commission et la Cour ont su et sont parvenues à fonctionner en toute indépendance. C'est pourquoi, l'autonomie statutaire doit jouer au niveau des institutions elles-mêmes et pas uniquement au niveau de leurs membres. Cette indépendance globale est une condition *sine qua non* de l'efficacité de leur rôle. Romano Prodi l'exprime sans ambiguïté : la Commission "doit demeurer l'inspiratrice, innovante et audacieuse, éloignée des intérêts purement nationaux et soucieuse du seul intérêt commun". Quant à la Cour, il

121 Henri de BRESSON, *Le Monde*, 31 août 1999, p. 2.

122 Dépêche de l'AFP, *Le Monde*, 1er octobre 1999, p. 2.

123 Ces 101 points doivent recueillir l'accord du Parlement et du Conseil avant de pouvoir être mis en oeuvre. A côté de l'exigence de transparence, Neil Kinnock fonde également sa "révolution administrative" sur les notions de productivité, d'efficacité, de responsabilité, d'indépendance et d'obligation de rendre compte. Sur ce point, l'obligation d'information que le rapport propose d'instituer et au nom de laquelle tout fonctionnaire sera tenu de dénoncer les pratiques et manoeuvres frauduleuses qu'il constate, est très mal perçue par le personnel du Collège. Laurent ZECCHINI, *La Commission de Bruxelles lance sa réforme*, *Le Monde*, 3 mars 2000, p. 4.

124 PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du 15 septembre 1999 sur la "Commission Prodi"*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 9, p. 112. Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen le 15 septembre 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 9, p. 126.

est impératif de lui reconnaître une autonomie fonctionnelle. L'inéluctabilité d'une Union à 25 ou 30 membres rend absolument indispensable le maintien d'une jurisprudence cohérente donnant l'interprétation authentique des règles du jeu qui s'imposent à tous¹²⁵. La Cour ne peut assumer cette mission que grâce à la très grande liberté dont elle dispose dans l'interprétation des traités, liberté rendue possible par son indépendance à l'égard des groupes de pression publics et privés.

B/ L'autonomie statutaire de l'institution

L'idéal de supranationalité suppose que les organes auxquels sont confiés l'exécution et l'application des dispositions convenues entre les Hautes Parties contractantes agissent indépendamment des gouvernements et de toute autre autorité des États membres. Le degré d'autonomie institutionnelle et fonctionnelle varie selon les institutions. La doctrine reconnaît dans l'ensemble que les institutions qui exercent ces pouvoirs communs, à l'exception du Conseil des ministres, jouissent vis-à-vis des États membres et des groupes de pression d'une autonomie inaccoutumée dans les relations internationales. Nous avons vu que le Conseil lui-même bénéficie d'une certaine autonomie à l'égard des influences étatiques grâce à l'abandon de l'unanimité. La généralisation du vote à la majorité, même qualifiée, accentue son caractère communautaire.

L'existence d'une indépendance statutaire au niveau de l'organe doit permettre la formation d'une volonté propre à l'entité communautaire. Le pouvoir reconnu à certaines institutions de régler elles-mêmes leur organisation interne y contribue efficacement.

a/ La faculté de s'auto-organiser reconnue aux institutions communautaires

La Cour de justice consacre en 1983 la capacité du Parlement européen à s'organiser. Elle l'autorise à "prendre des mesures appropriées en vue d'assurer son bon fonctionnement et le déroulement de ses procédures"¹²⁶. Ces règles sont contenues dans le règlement intérieur que le Parlement adopte et met régulièrement à jour. Elles doivent être conformes aux traités et le règlement est soumis au contrôle de la Cour. Le Parlement européen souhaite ressembler le plus possible, dans son fonctionnement

¹²⁵ Romano PRODI, *Discours devant la CJCE le 17 septembre 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 9, pp. 127-

128.

¹²⁶ CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg contre Parlement européen*, aff. 230/81, Rec. p. 393.

interne, au modèle parlementaire classique issu de la tradition démocratique. Grâce au pouvoir qui lui est reconnu de s'auto-organiser, il acquiert progressivement tous les traits d'une assemblée parlementaire. Le régime de ses sessions et de ses commissions fait de lui un "organisme indépendant"¹²⁷. La répartition des députés européens selon leurs affinités partisans est une conséquence directe de l'interdiction faite aux assemblées nationales de leur donner des instructions. Une certaine répartition selon les nationalités subsiste cependant dans la désignation des commissions ou des responsables du Parlement. Mais cela n'a qu'une importance relative dans la mesure où ce sont les groupes et non les commissions qui sont dotés de prérogatives essentielles à l'action normative du Parlement. Ce sont les groupes politiques qui participent à la fixation de l'ordre du jour, qui se voient attribuer un temps de parole et qui bénéficient de moyens matériels (des locaux notamment). Les députés sont libres de s'inscrire ou non dans le groupe de leur choix. La quasi totalité d'entre eux l'est afin d'avoir les moyens de peser sur la politique européenne. Le règlement intérieur du Parlement favorise la constitution de groupes plurinationaux¹²⁸. Il donne une sorte de prime à la supranationalité en exigeant un nombre minimum de membres plus faible lorsque les affinités politiques ou idéologiques prévalent sur les allégeances nationales. Autrement dit, la multinationalité d'un groupe compense le faible nombre de ses membres. Cette composition jointe au rôle clé des groupes pallie le caractère national des élections et la faiblesse des structures partisans supranationales.

Grâce à son règlement intérieur, le Parlement dispose d'une véritable indépendance qui repose à la fois sur son autonomie financière et réglementaire et sur la maîtrise de son organisation et de ses tâches¹²⁹. Cette autonomie institutionnelle et fonctionnelle existe, que l'Assemblée se réunisse dans le cadre de la CEE, de la CECA ou de la CEEA¹³⁰. A cet égard, il ne fait aucun doute que le Parlement est un organe réellement indépendant et donc supranational.

La Cour de justice a en commun avec l'Assemblée européenne de situer la source de son autonomie dans ses règles de fonctionnement. Comme lui, elle gère la partie du budget qui lui est attribuée et s'appuie sur une infrastructure administrative indépendante des États. Plus que lui, elle ne dépend d'aucune autre institution alors que les actes et le comportement du Parlement sont soumis à sa censure.

¹²⁷ Paul REUTER, *Organisations européennes, op. cit.*, p. 230.

¹²⁸ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Pédone, Paris, 1999, p. 220.

Il indique que le règlement intérieur interdit la constitution de groupes mononationaux.

¹²⁹ Mathias CHAUCHAT, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit international, 1989, t. 98. David RUZIE, *Compte-rendu de la thèse précitée*, RDP, 1989, p. 1850.

¹³⁰ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des CE et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, n° 65, p. 61. Pierre WIGNY, *Un témoignage sur la Communauté des Six*, Luxembourg, 1957, p. 20.

La collégialité de son fonctionnement constitue la garantie la plus forte de son indépendance à l'égard des États et des groupes d'intérêts privés. Elle est protégée par un certain nombre de règles qui s'imposent à la juridiction. La Cour ne peut valablement délibérer qu'en nombre impair. Le président n'a pas voix prépondérante. Un quorum est rendu obligatoire par le Statut de la Cour. Il impose la présence d'un nombre minimum de juges et en adapte le nombre selon la formation compétente pour statuer. Le quorum est actuellement fixé à 11 membres en séance plénière et il oscille de 3 à 5 lorsque la décision est prise en chambre (article 17 nouveau Statut). Le système communautaire ne reproduit pas l'institution du juge national ou du juge *ad hoc* en vigueur devant les cours internationales. L'exigence d'un quorum ne cherche pas à garantir une représentation de tous les États lors de la délibération de la Cour. Elle tend seulement à s'assurer que la juridiction statue systématiquement en nombre impair. C'est pourquoi, l'article 18 du Statut dispose qu'une "partie ne peut invoquer soit la nationalité d'un juge, soit l'absence au sein de la Cour ou de l'une de ses Chambres d'un juge de sa nationalité pour demander la modification de la composition de la Cour ou de l'une de ses Chambres".

A défaut de consensus, les décisions sont adoptées à la majorité en commençant par le juge le plus ancien. Ce mode d'adoption de l'arrêt garantit la collégialité de la décision. Peu importe que la solution retenue ait rallié l'unanimité ou la majorité. Aucune indication sur ce point n'apparaît dans l'arrêt. A l'inverse de ce qui se passe dans les juridictions internationales ou même dans certaines juridictions nationales, les opinions dissidentes ou concurrentes de certains juges minoritaires ne sont pas autorisées (article 35). Cette règle n'est plus contestée aujourd'hui alors qu'elle a été très difficilement adoptée dans la CECA. Comme le souligne Guy Isaac, elle est "généralement considérée comme préservant mieux l'indépendance des juges vis-à-vis des gouvernements mais surtout des opinions publiques, naturellement portées à faire des rapprochements entre la nationalité d'un juge et le sens de son vote". Elle est aussi de nature "à favoriser l'intégration des systèmes de droit en poussant au compromis, et donc, d'une manière générale, comme favorisant l'autorité des décisions de la Cour"¹³¹.

La décision est collégiale, c'est-à-dire que c'est une décision collective de la Cour qui l'engage toute entière. Ce principe vaut également pour les actes votés par le Parlement européen et pour ceux adoptés par la Commission.

131

Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1996, p. 232.

b/ La collégialité de la Commission

La règle de la collégialité est au coeur de l'indépendance de la Commission. C'est parce qu'elle repose sur un fonctionnement collégial que le Collège peut résister aux pressions publiques et privées et défendre au mieux l'intérêt communautaire. Ce principe constitue un élément important de sa légitimité. Il compense le caractère gouvernemental de sa désignation. Tous les actes essentiels relèvent de la collégialité. La Commission tente dans l'article 11 de son règlement intérieur de ménager le principe en instaurant des procédures d'habilitation qui facilitent l'adoption de la norme dans les domaines de l'administration et de la gestion.

La Commission serait débordée par l'abondance des décisions si elle ne pouvait pas déléguer certaines de ses tâches à ses membres et à ses fonctionnaires. La Cour reconnaît la légalité de ces délégations en réservant cette procédure "à des catégories déterminées d'actes d'administration et de gestion, ce qui exclut par hypothèse les décisions de principe"¹³². Sur ce point, des divergences d'interprétation séparent régulièrement la Commission et la CJCE comme le prouve un arrêt récent de celle-ci. La Cour est saisie par le gouvernement allemand au motif que la Commission a illégalement engagé une action en manquement contre lui. Selon lui, l'article 169 TCE exige que l'avis motivé et la saisine de la Cour fassent l'objet d'une décision de la Commission en tant que collègue et non d'une habilitation. La Cour de justice lui donne raison. La saisine du juge au titre de l'article 169 est un pouvoir discrétionnaire de l'institution. Elle ne peut être considérée comme une simple mesure de gestion ou d'administration dont l'adoption peut être déléguée à un commissaire¹³³.

Ce sont les pays du Bénélux qui imposent le principe de collégialité à l'époque de la Haute Autorité dans le but, d'après Karel Van Miert, de garantir que "tous les points de vue puissent s'exprimer pleinement, y compris celui des petits États"¹³⁴. Cette remarque reflète toute l'ambiguïté du comportement des États à l'égard de la Commission. Dès la création du Collège, les États tentent de l'influencer. Leur engagement à ne pas donner d'instruction au commissaire de leur nationalité les empêche d'agir lors du vote des propositions de la Commission. Aussi, ils

¹³² CJCE, 15 mars 1967, *Cimenteries contre Commission*, affaires 8 et 11/66, p. 93. 17 janvier 1984, *VBVB contre Commission*, affaires 43 et 63/82, p. 19. 23 septembre 1986, *Azko-Chemie*, affaire 5/85, p. 2585. La CJCE admet également que la Commission délègue des tâches à un organe spécialisé à condition que cet organe ne soit doté que "de pouvoirs d'exécution nettement délimités" et non d'un pouvoir discrétionnaire impliquant une large liberté d'appréciation. CJCE, 13 juin 1958, *Meroni contre Haute Autorité*, affaire 9/56, p. 11.

¹³³ CJCE, 29 septembre 1998, *Commission des Communautés européennes contre R.F.A.*, aff. C-191/95, Rec. I, p. 5449, points 36-38. Analyse de Rostane MEHDI et Yves GAUTIER, *Chronique de jurisprudence du TPI et de la CJCE*, Journal du droit international, 1999, n° 2, p. 510.

¹³⁴ Karel VAN MIERT, *La répartition des portefeuilles au sein de la Commission et le problème de la collégialité*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris - Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, *La construction européenne*, p. 175.

interviennent le plus en amont possible lors de l'organisation de la Commission, c'est-à-dire au moment de la répartition de ses tâches et du recrutement de collaborateurs.

L'étendue des missions dévolues au Collège rend impossible une application stricte du principe de collégialité. Afin de permettre à la Commission de remplir efficacement ses missions, des assouplissements au principe sont impératifs. Le plus important concerne la répartition des attributions dévolues au Collège entre ses commissaires.

Malgré son caractère collégial, la Commission procède lors de son installation à une répartition extrêmement précise des tâches pour ce qui est de la préparation et de l'exécution des décisions. Sont regroupés sous la responsabilité de chaque commissaire un certain nombre de secteurs d'activités de la façon la plus homogène possible, sans que le commissaire ait une indépendance comparable à celle d'un ministre dans son département. Il incombe au commissaire d'instruire les projets de proposition de la Commission dans ses domaines de compétences, de les défendre devant le Conseil puis de veiller à leur application. Les services de la Commission sont organisés de manière à ce que chacun de ses membres soit en mesure d'assurer sa tutelle sur la direction générale correspondant à ses attributions.

Les États s'immiscent dans la répartition des domaines de responsabilité de la Commission. Celle-ci n'a pas seulement un caractère administratif ou fonctionnel. Elle revêt aussi une importance psychologique et politique¹³⁵. La répartition des attributions fait l'objet d'une lutte serrée entre les États pour obtenir les portefeuilles intéressants. Les rivalités entre États sont particulièrement fortes selon le poids du portefeuille, certains étant considérés comme lourds. Traditionnellement, il s'agit de l'agriculture, de l'économie, de la concurrence, des finances, des relations extérieures. Les autres dits "demi-lourds ou poids plume" changent de catégorie au gré des circonstances et de l'actualité politique, économique, internationale, *etc.* L'immixtion des États dans la distribution des portefeuilles révèle leur intention d'assurer une prise en compte accrue de leurs intérêts lors de l'élaboration de la proposition de la Commission. Ils espèrent sans doute que le lien de nationalité qui les unit au commissaire va leur être profitable et rendre celui-ci attentif à la particularité de leur situation¹³⁶. Il est d'autant plus difficile pour eux de renoncer à toute intervention que, très souvent, la répartition des compétences conduit l'opinion publique à identifier certains membres de la Commission à leurs fonctions particulières. Il suffit pour s'en convaincre de faire état de la déception de la France lorsque Romano Prodi a décidé d'attribuer le portefeuille de l'agriculture, qu'elle détenait sans discontinuer depuis

135 *Ibidem.*

136 De ce point de vue, il est reproché aux commissaires de passer trop de temps dans leurs capitales et de concevoir leur fonction comme un tremplin national.

Sur ces critiques, consulter Arnaud LEPARMENTIER et Laurent ZECCHINI, *Enquête sur une Commission européenne de plus en plus critiquée*, LM, 4 juin 2002, p. 2.

1957¹³⁷, au commissaire autrichien Franz Fischler et qu'il a donné aux commissaires britanniques des postes clés¹³⁸. Il est arrivé que, pour des motifs politiques, la Commission ait été obligée de tenir compte d'accords conclus en-dehors d'elle. Ce fut manifestement le cas lors de l'élargissement des Communautés au Royaume-Uni. Londres aurait reçu l'assurance de la part de plusieurs États que le portefeuille des relations extérieures lui serait attribué¹³⁹. Une autre forme de contrainte politique apparaît lorsqu'un certain nombre d'États fait clairement connaître son opposition à ce qu'un portefeuille déterminé soit attribué au ressortissant d'un État membre précis ou à une personnalité précise. La solution retenue par la Commission, qu'elle fasse fi de l'opposition ou qu'elle en tienne compte, a nécessairement un impact sur la politique menée dans le secteur concerné.

Outre les vœux et les rivalités des États ainsi que les désirs des candidats commissaires, il y a aussi l'obligation de préserver l'équilibre interne de la Communauté, équilibre qui doit se retrouver dans le choix de la répartition des portefeuilles. C'est pourquoi, il est généralement admis que pour les États ayant deux candidats, l'un d'entre eux seulement gère un portefeuille lourd. Le second doit se contenter d'un portefeuille de moindre importance.

L'intervention des États dans la composition des cabinets des commissaires et dans celles des directions générales de la Commission leur permet d'obtenir une compensation lorsqu'ils ne détiennent pas le portefeuille souhaité. C'est souvent à la suite de pressions de la part d'États membres que des directions générales sont créées ou scindées afin de pouvoir conférer des postes destinés à des personnalités de telle ou telle nationalité¹⁴⁰. Au sommet de la hiérarchie, les États sont particulièrement vigilants quant au respect des quotas implicites qui répartissent les postes de directeurs généraux et de directeurs qui ne sont pas recrutés par concours. La nécessité de recruter dans tous les pays de l'Union freine le déroulement des carrières lorsqu'il faut faire place aux ressortissants des nouveaux pays adhérents¹⁴¹. C'est aussi au niveau de la fonction publique communautaire que les États cherchent à avoir de l'influence. Le recrutement des fonctionnaires sur "une base géographique la plus large

¹³⁷ Plus exactement, le directeur général du cabinet du commissaire dans le domaine de l'agriculture a toujours été français. Ce qui n'est plus le cas dans la Commission Prodi. En revanche, c'est un français qui reste chef du service juridique (Jean-Louis Dewost, puis à compter de juillet 2001, Michel Petite). Philippe LEMAITRE, *Le Monde* du 1er octobre 1999, p. 2. Rafaële RIVAIS, *Romano Prodi remplace 17 fonctionnaires au sein de la Commission*, LM, 25 janvier 2002, p. 6.

¹³⁸ La répartition des compétences des membres de la nouvelle Commission est adoptée lors de la première réunion de celle-ci, le 18 septembre 1999. Bulletin de l'UE, 1999, n° 9, p. 12. Les deux commissaires britanniques, Neil Kinnock et Christopher Patten sont respectivement chargés de la réforme administrative de la Commission et des relations extérieures. Neil Kinnock est en outre vice-président de la Commission. Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 9, p. 9 et p. 19.

¹³⁹ Karel VAN MIERT, *article précité*, p. 178.

¹⁴⁰ Jean-Victor LOUIS, *Une crise salutaire ?*, RMUE, 1999, n° 1, p. 13.

¹⁴¹ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 1998, p. 54.

possible" d'après le Statut de la Fonction Publique communautaire est interprété par les États comme introduisant une pondération dans le nombre de fonctionnaires, correspondant au poids démographique de chaque État¹⁴². Cette nationalisation excessive se retrouve au niveau des cabinets. Chaque commissaire est assisté d'un cabinet (l'effectif est généralement limité à 6 personnes) dont il recrute discrétionnairement les membres. Ils ne sont pas intégrés à la fonction publique communautaire à moins d'en faire déjà partie¹⁴³. Le facteur national apparaît très nettement ici. Certains cabinets établissent une liaison régulière avec leur représentation permanente et leur capitale. La tradition selon laquelle l'un des conseillers au moins doit être ressortissant d'une autre nationalité que celle du commissaire est, au regard de la pratique, une garantie bien mince pour couper le cabinet de l'État dont ses membres ont la nationalité. L'importance sans cesse plus grande des cabinets réduit d'autant l'autonomie et les prérogatives des directions générales.

La crise de la Commission Santer révèle la stratégie de "noyautage" des États et la "balkanisation" de l'Administration européenne¹⁴⁴. Le nouveau président prend acte dès sa nomination des reproches faits à la Commission quant à son manque de transparence et d'efficacité dus à l'influence d'éléments extérieurs à l'intérêt communautaire. Dans tous ses discours, Romano Prodi insiste sur la nécessité de revoir les modalités d'organisation du Collège afin de relever le niveau de coordination et de coopération entre les commissaires¹⁴⁵. Il propose une série de mesures immédiatement applicables en attendant une refonte du Collège. Cette réforme est liée à la relance du rôle de la Commission. Celle-ci suppose de préciser davantage le rôle institutionnel qui lui échoit par rapport au Parlement européen et au Conseil. Elle implique surtout de donner une définition plus claire du rapport qui doit exister entre le politique et l'administratif dans le fonctionnement du Collège. Dans son discours d'investiture du 4 mai 1999, le président de la Commission se dit "profondément

¹⁴² L'organisation des concours communautaires est régie par un très lourd dispositif que le Comité des Sages a critiqué dans son deuxième rapport de Septembre 1999. La prohibition des discriminations en raison de la nationalité interdit à la Commission d'organiser des concours par pays. Pourtant, elle doit assurer une répartition équilibrée des différents États. Pour satisfaire cette exigence tout en évitant d'instaurer des quotas, certains proposent d'organiser des concours "par langue". Mais comme le remarque Rafaële Rivais, cette solution est "un tout petit peu hypocrite, le nombre de langues recouvrant en fait des nationalités". Rafaële RIVAIS, *Le casse-tête des concours communautaires*, Le Monde, 19 janvier 2000, p. 2.

¹⁴³ Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 190.

¹⁴⁴ Yves MÉNY, *La Commission est morte ... Vive l'Europe*, Le Monde, 19 mars 1999, p. 18.

¹⁴⁵ Il semble que le satisfecit manifesté sur ce point par le président de la Commission, à l'occasion de son discours prononcé à Bruges le 12 novembre 2001, ne fasse pas l'unanimité parmi les États et les instances communautaires. Beaucoup reprochent aux commissaires leur manque de cohésion et leur incapacité à réformer en profondeur leur organisation.

Romano PRODI, *Une Europe plus grande et unie : un acteur mondial*, discours de Bruges du 12 novembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/guesten>, p. 12. Arnaud LEPARMENTIER et Laurent ZECCHINI, *Enquête sur une Commission européenne ... op. cit.*, p. 2. Des mêmes auteurs, *Romano PRODI, un solitaire qui reste une énigme*, LM, 4 juin 2002, p. 3 et *Le pouvoir en miettes de Romano Prodi*, LM, 23 novembre 2001, pp. 1 et 15.

convaincu qu'un niveau d'efficacité et de responsabilité élevé dans le fonctionnement de la future Commission dépend, dans une large mesure, d'une forte réduction des "zones grises" qui ont tendance aujourd'hui à brouiller les limites de ses compétences et des responsabilités de ceux qui ont un rôle d'orientation politique et de ceux qui ont un rôle administratif¹⁴⁶. Pour rendre cette répartition plus transparente et plus nette, il faut prioritairement, d'après Romano Prodi, accroître la capacité d'orientation politique de la Commission. Il faut "restaurer son éthique première de fonction publique au service de l'Europe"¹⁴⁷. La qualité politique et professionnelle des différents membres de celle-ci ainsi que leur aptitude à travailler en équipe sont les éléments déterminants de ce projet. Il incombe ensuite aux vice-présidents, nommés directement par la Commission et plus par les États depuis le traité de Maastricht - et désormais par le président de la Commission depuis le traité de Nice (article 217 § 3 TCE), d'assurer la coordination dans les domaines stratégiques essentiels pour l'activité du Collège. Enfin, Romano Prodi envisage la création "de départements regroupant les portefeuilles qui nécessitent intégration et coopération, confiant ainsi aux membres de la Commission titulaires de ces portefeuilles le soin d'agir d'une manière plus coordonnée"¹⁴⁸.

Une fois renforcées la capacité de direction politique du Collège et sa volonté de fonctionner collégalement, il est possible d'accroître sa transparence, son efficacité et la responsabilité de ses services.

Comme le remarque Jean-Victor Louis, restituer à la Commission une autonomie réelle pour définir son organigramme et pour procéder sans interférence nationale aux nominations à des postes de direction est un impératif essentiel de bonne gestion et un élément important de motivation pour les cadres de la Commission. Il en est de même pour l'internationalisation des cabinets des commissaires¹⁴⁹. D'après Romano Prodi, l'une des causes à l'origine de ces zones grises entre le technique et le politique doit être recherchée dans le rôle joué par les cabinets. Il "faut que les cabinets soient dotés de structures essentiellement supranationales et qu'ils soient uniquement un instrument soutenant l'action politique du président et des membres de la Commission"¹⁵⁰.

C'est là que la fonction de président de la Commission révèle toute son ampleur.

Une déclaration de la Commission insérée dans l'Acte final de la Conférence d'Amsterdam lui reconnaît un large pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des tâches au sein du Collège, ainsi que dans tout remaniement de celle-ci en cours de

¹⁴⁶ Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen le 4 mai 1999*, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 5, p. 148.

¹⁴⁷ Yves MÉNY, *La Commission est morte ... op. cit.*, p. 18.

¹⁴⁸ Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen le 4 mai 1999, op. cit.*, p. 148.

¹⁴⁹ Jean-Victor LOUIS, *article précité*, p. 12.

¹⁵⁰ Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen le 4 mai 1999, op. cit.*, p. 148.

mandat. Cette prérogative lui confère un rôle essentiel car, comme l'indique le Parlement européen, "la distribution des portefeuilles [doit] assurer l'unité de la Commission et l'efficacité de son action"¹⁵¹. Le traité de Nice institutionnalise, à l'article 217 TCE, le renforcement de ses pouvoirs.

Fort de cette logique et de ce pouvoir, Romano Prodi assume pleinement ses fonctions¹⁵². Il s'appuie également sur la résolution du Parlement européen du 13 janvier 1999 dans laquelle celui-ci se prononce en faveur d'un renforcement de l'indépendance de la Commission. Les députés comme le président du Collège sont convaincus que la force et l'unité de l'Europe dépendent du degré d'autonomie reconnu à ses composantes. Le Parlement propose d'étendre la garantie d'indépendance dont doit bénéficier le Collège en tant que gardien des traités et titulaire du monopole de l'initiative normative, "aux cabinets des membres de la Commission et à la composition ce ceux-ci"¹⁵³.

Romano Prodi utilise son influence pour accroître la multinationalité des cabinets et diminuer l'importance de la nationalité dans le choix des collaborateurs par le commissaire. Les cabinets doivent être, selon lui, de taille plus modeste et plus internationaux. Ils doivent compter au moins 3 nationalités et le chef adjoint de chacun d'entre eux doit être d'une nationalité autre que celle du commissaire. Les règles relatives aux nominations des hauts fonctionnaires sont rendues plus strictes et plus transparentes¹⁵⁴. C'est ainsi que la mobilité est introduite. Ces dispositions permettent de resolidifier la Commission et de la renouveler en profondeur. Le président de la Commission bouleverse la répartition des portefeuilles traditionnellement suivie jusque là, même si en son temps la Commission dirigée par Jacques Santer a fermement

¹⁵¹ PARLEMENTEUROPÉEN, *Résolution sur les implications institutionnelles de l'approbation de la désignation du président de la Commission et de l'indépendance des membres du Collège, 13 janvier 1999*, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 1-2, p. 162.

¹⁵² C'est ainsi qu'il tire les leçons des critiques émises sur sa gestion, en procédant le 3 mai 2000, à un important remaniement à la tête de son institution. Cette réorganisation, destinée à alléger la pression médiatique et celle du Parlement qui accèdent l'impression d'une crise de confiance, prend la forme de sanctions à l'égard du secrétaire général et du porte-parole de la Commission. Le secrétaire général a pour rôle de superviser l'ensemble de la gestion de l'exécutif européen. Il assiste aux réunions du Collège. Son rôle est largement politique. Nommé à ce poste depuis août 1997, Carlo Trojan, néerlandais, est maintenu dans cette fonction par Romano Prodi, à la surprise du Parlement. Celui-ci déplore que le Collège n'ait pas tiré toutes les conséquences, en termes disciplinaires, des abus passés, le secrétaire général se trouvant en première ligne durant la crise qui a provoqué la démission de la Commission Santer. Romano Prodi cède et le remplace par son chef de cabinet, l'irlandais Davis O'Sullivan. Quant au porte-parole, Ricardo Levi, il fait l'objet d'une mise à l'écart politique (il prend en charge l'ancienne "cellule de prospective" désormais rebaptisée "conseil économique et politique"). Le président de la Commission procède au cours du mois de janvier 2002 au renouvellement d'une partie des directeurs généraux, en persistant dans ses efforts visant à faire prévaloir "la logique du mérite sur celle des drapeaux".

Rafaële RIVAIS, *Romano Prodi remplace 17 fonctionnaires au sein de la Commission*, LM, 25 janvier 2002, p. 6 et LM, Échos, 22 janvier 2002, p. 5. Philippe LEMAITRE et Laurent ZECCHINI, *Importantes mutations dans l'état-major de la Commission Prodi*, LM, 5 mai 2000, p. 3.

¹⁵³ PARLEMENTEUROPÉEN, *Résolution sur les implications institutionnelles*, op. cit., p. 162.

¹⁵⁴ Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen le 21 juillet 1999*, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 7-8, p. 154.

manifesté son droit exclusif à organiser son propre travail¹⁵⁵. L'obligation pour l'Union européenne de réformer ses institutions à cause de l'élargissement à 27 ou 28 membres conduit Romano Prodi à distribuer les portefeuilles en fonction des grandes priorités politiques nouvelles et de l'évolution des tâches de la Commission. Il confie aux deux vice-présidents des secteurs fondamentaux pour l'avenir de la Commission. Neil Kinnock est chargé de la réforme administrative des institutions tandis que la deuxième vice-présidente de nationalité espagnole, Loyola De Palacio del Valle-Lersundi, gère les relations du Collège avec le Parlement européen ce qui, au regard de la crise passée, en fait un portefeuille très important. Elle s'occupe également de la politique des transports et de l'énergie¹⁵⁶. L'élargissement, les affaires intérieures et la justice sont deux autres secteurs considérés comme prioritaires. A ce titre, 107 des 365 postes des directions générales leur sont immédiatement attribués¹⁵⁷.

La répartition des attributions entre les commissaires est perçue comme un assouplissement et non comme une altération du principe de collégialité, en ce que les décisions continuent à être adoptées de façon collégiale. Quelle que soit l'influence des États dans la composition et l'organisation de la Commission, les actes de celle-ci sont adoptés selon la même procédure depuis la création des Communautés. Le règlement intérieur de la Commission prévoit un quorum fixé à la majorité de ses membres. L'article 163 TCE (devenu l'article 219 avec le traité d'Amsterdam) prévoit que les décisions sont arrêtées par un vote à la majorité simple. La Commission utilise fréquemment le consensus lorsqu'aucune opposition n'est déclarée¹⁵⁸. Les membres du Collège mis en minorité lors du vote doivent continuer à agir solidairement avec leurs collègues. Il n'est pas question de les faire renoncer à leur conviction personnelle, mais ils doivent faire preuve de la discrétion nécessaire pour ne pas entraver l'action de la Commission¹⁵⁹. Comme le disait Walter Hallstein, président du Collège de 1958 à 1967, "cette intégration interne de la Commission est la plus forte exigence morale posée à ses membres ; mais c'est ce qui fait que la Commission est ou n'est pas"¹⁶⁰. L'obligation de fonctionner uniquement sur la base de la collégialité dans l'adoption des décisions a sans doute évité la rupture de ce système à laquelle la personnalisation des fonctions (conséquence du principe de l'attribution personnelle des portefeuilles)

155 Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 190.

156 Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 9, pp. 9 et 10. La fonction de vice-président a pris une ampleur nouvelle avec la démission de Jacques Santer devenue effective le 1er avril 1999 en raison de sa candidature aux élections européennes. Il est remplacé par le vice-président britannique Sir Leon Brittan. L'attribution de secteurs particulièrement importants aux vice-présidents suit la communication de la Commission du 5 mars 1997 relative à sa composition, son organisation et son fonctionnement.

157 Philippe LEMAITRE, *Le Monde* du 21 septembre 1999, p. 6.

158 Sean VANRAEPENBUSCH, *article précité*, p. 153.

159 Karel VAN MIERT, *article précité*, p. 176.

160 Walter HALLSTEIN, *Parlement européen, Débats*, 1967, n° 92, p. 90.

aurait pu aboutir. La Commission s'est toujours montrée très exigeante concernant le respect de son fonctionnement collégial, particulièrement à l'égard de ses membres. Le président est en quelque sorte le "dirigeant d'une équipe"¹⁶¹ et en tant que tel, il doit maintenir son unité. L'article 217 § 2 TCE, tel que modifié par le traité de Nice, est très clair. Les membres de la Commission exercent leurs fonctions sous l'autorité de celui-ci. La personnalité de celui qui détient cette fonction revêt, là aussi, une importance déterminante pour le bon fonctionnement du collège.

Les décisions sont délibérées en commun. La collégialité implique la solidarité des commissaires à l'égard des décisions prises. Elle signifie d'après la CJCE que "tous les membres du collège [sont] collectivement responsables, sur le plan politique, de l'ensemble des décisions arrêtées"¹⁶². Il n'y a pas de responsabilité individuelle des commissaires. La Commission endosse la responsabilité des actes adoptés dans le cadre des politiques menées en son sein. C'est par respect de ce principe que tous les membres de la Commission Santer démissionnent le 15 mars 1999 suite au rapport du Comité des Sages. En réalité, cette démission collective ne semble pas témoigner d'une réelle solidarité entre les commissaires¹⁶³. Elle n'est que la conséquence des propos tenus par leur président. Quelques jours avant la remise du rapport, Jacques Santer se prononce ouvertement en faveur d'une responsabilité individuelle des membres du Collège dans le processus de crise qui le menace. Il précise que la responsabilité collégiale ne doit jouer que si le Comité des Sages met en cause l'ensemble de la Commission¹⁶⁴. La même position est défendue par Karel Van Miert, ancien commissaire à la concurrence. Il est favorable à la levée du principe de collégialité lorsqu'un commissaire viole les règles de fonctionnement de l'institution à laquelle il appartient. Il estime normal que dans ce cas, celui-ci assume seul les conséquences de son comportement. Le renforcement des pouvoirs du président de la Commission par le traité d'Amsterdam ne peut, selon lui, que favoriser une évolution en ce sens¹⁶⁵. Et en effet, c'est bien en s'appuyant sur l'autorité qui découle de sa fonction que le nouveau président de la Commission annonce son intention de prendre des mesures destinées à éviter que l'ensemble de son collège n'ait à pâtir des erreurs de l'un de ses membres.

¹⁶¹ Karel VAN MIERT, *La répartition des portefeuilles au sein de la Commission et le problème de la collégialité*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris - Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, *La construction européenne*, p. 176.

¹⁶² CJCE, 23 septembre 1986, *Akzo Chimie contre Commission*, affaire 5/85, Rec. p. 2614.

¹⁶³ Certains commissaires, comme Karel Van Miert, ont clairement pris position à ce sujet. Dans un entretien accordé au journal *Le Monde*, il estime que les choses se seraient passées autrement si Édith Cresson avait démissionné. Selon lui, le fait d'avoir déclaré que la Commission suivrait les recommandations du Rapport "n'était peut-être pas sage, mais c'était une preuve de bonne foi. Nous avons été un peu piégés". Propos recueillis par José-Alain FRACHON, *Le Monde*, 13 mars 1999, p. 2.

¹⁶⁴ Laurent ZECCHINI, *Le Monde* du 5 mars 1999, p. 2.

¹⁶⁵ Propos recueillis par José-Alain FRACHON, *Le Monde*, 13 mars 1999, p. 2.

c/ Une responsabilité individuelle des commissaires introduite par le traité de Nice nuisible à l'indépendance de la Commission

Le lendemain de la démission de la Commission et suite aux très virulentes critiques relatives au comportement de certains commissaires, le Parlement européen adopte une résolution dans laquelle il estime que "cette crise institutionnelle offre l'occasion de consolider la dimension politique et démocratique de l'Union européenne par le renforcement de la responsabilité de la Commission devant le Parlement et par la chance ainsi offerte de refondre une nouvelle Commission, forte, politiquement responsable et efficace".

Tout en rappelant que "le principe de collégialité conserve son importance", les députés européens se prononcent ouvertement en faveur de l'instauration d'une responsabilité individuelle des membres de la Commission qui s'ajouterait à la responsabilité collégiale de l'organe. Ils demandent "instamment au Conseil que soit arrêtée dans les plus brefs délais une procédure permettant de demander compte à un membre de la Commission". Le Parlement s'appuie sur le fait que "le principe de collégialité ne devrait pas exonérer des membres individuels de la Commission des conséquences non seulement de toute malversation personnelle, mais également de toute impéritie ou négligence dans la gestion de leur propre domaine de responsabilité, et estime de surcroît que le rapport du comité d'experts indépendants plaide vigoureusement en faveur d'une responsabilité exécutive individuelle en tant que fondement d'une Commission plus forte, indépendante et politique, régie par le principe de sa responsabilité démocratique"¹⁶⁶. Cette proposition n'est pas nouvelle. En janvier 1999 alors que la tension croît entre lui et le Collège, le Parlement adopte une résolution dans laquelle il souhaite pouvoir être à l'origine d'une procédure de démission d'office d'un commissaire. Il considère d'autre part que les "membres de la Commission devraient pouvoir être tenus politiquement responsables des fautes graves commises

¹⁶⁶ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution sur la démission de la Commission et la nomination de la nouvelle Commission*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 3, p. 156. D'après le Comité des Sages, "la Commission manque d'une procédure interne, simple, rapide et pratique pour fixer les responsabilités en matière d'irrégularités et de fraudes éventuellement consécutives, commises par ses propres fonctionnaires. [...] La responsabilité des commissaires ou de la Commission dans son ensemble, ne peut être une idée vague, une notion irréaliste dans la pratique. Elle doit aller de pair avec un exercice permanent de "responsabilisation". Chacun doit se sentir comptable de ce qu'il gère. [...] Il serait donc souhaitable que, dans leurs conclusions, les rapports d'audit fassent plus systématiquement place, à l'avenir, à l'évaluation des performances individuelles". Face au constat de la difficulté de "trouver quelqu'un qui ait le moindre sentiment d'être responsable", le comité souhaite une réaction car "ce sentiment de responsabilité est essentiel. On doit le trouver en premier lieu, auprès des commissaires et de leur Collège. La tentation de vider la notion de "responsabilité" de tout contenu effectif est dangereuse. Cette notion constitue la manifestation ultime de la démocratie". Extraits du *Premier rapport du comité d'experts indépendants sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 3, p. 155.

par leurs subordonnés"¹⁶⁷. Romano Prodi rassure les députés en leur certifiant qu'il n'y aura aucune tolérance à l'égard de la corruption, que le travail de la Commission sera plus transparent, que lui et les commissaires en rendront compte sans réticences et que, enfin, ils assumeront l'entière responsabilité de leur action, tant au niveau du collègue qu'au niveau des membres¹⁶⁸. Le président de la Commission accepte le principe d'une responsabilité individuelle, mais il ne reconnaît pas au Parlement la possibilité d'être à l'origine de la démission d'un commissaire. A lui seul incombe ce pouvoir. Il ne peut en être autrement, sous peine de modifier radicalement l'équilibre existant entre ces deux institutions. L'indépendance de la Commission et de chacun de ses membres est particulièrement importante dans les situations délicates où l'avis du Parlement diffère de la position du Collège¹⁶⁹. Dans son discours du 21 juillet 1999, Romano Prodi détaille sa conception. "Chaque commissaire accomplira à tout moment ses devoirs d'une manière exprimant l'intérêt européen dans son ensemble. Si, à un stade quelconque, je ne suis pas satisfait de la façon dont les choses se passent, je n'hésiterai pas à exercer les pouvoirs qui m'ont été conférés par le traité, et j'irai jusqu'à redistribuer les portefeuilles ou à demander à des commissaires de démissionner. Dans ce contexte, et même si cela n'est pas prévu par le traité, chaque commissaire m'a personnellement garanti qu'il ou elle démissionnera si je lui en fait la demande. Il va de soi que ce ne serait pas une mesure à prendre à la légère, mais le fait que le dispositif est en place offre une garantie transparente de l'obligation de rendre compte incombant à chaque commissaire"¹⁷⁰.

Même si le président fait part de son intention de faire un usage mesuré de cette nouvelle prérogative, il n'en reste pas moins qu'elle porte très fortement atteinte au principe de collégialité jusque là considéré comme essentiel à l'indépendance de la Commission¹⁷¹. Romano Prodi comme Karel Van Miert n'entendent pas y renoncer. L'ancien commissaire lui donne une portée fondamentale. Outre le fait qu'il accroît les pouvoirs de la Commission, ce principe lui permet surtout de lutter contre les

¹⁶⁷ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution sur les implications institutionnelles de l'approbation de la désignation du président de la Commission par le Parlement européen et de l'indépendance des membres du collège*, le 13 janvier 1999, *op. cit.*, p. 162.

¹⁶⁸ Romano PRODI, *Discours du président devant le Parlement européen*, le 13 avril 1999, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 5, p. 146.

¹⁶⁹ Jean-Claude Piris envisage de donner au président de la Commission le pouvoir de proposer aux Gouvernements de révoquer les commissaires. Cette proposition présente l'inconvénient de placer la Commission et son président sous la tutelle de ceux dont ils doivent, au contraire, être indépendants.

Jean-Claude PIRIS, *L'Union a-t-elle une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, RTDE, 1999-4, tome 35, p. 629.

¹⁷⁰ Romano PRODI, *Discours du président devant le Parlement européen le 21 juillet 1999*, *op. cit.*, p. 153.

¹⁷¹ La reconnaissance de ce pouvoir au président de la Commission est logique d'après Jean-Victor Louis car elle permet de conforter son leadership dans la ligne tracée par le traité d'Amsterdam. A cet égard, relevons que, dès 1995, Vlad Constantinesco estime que les nouvelles conditions de nomination des commissaires rendent opportun l'octroi de ce droit. Jean-Victor LOUIS, *Une crise salutaire ?*, RMUE, 1999, n° 1, p. 13. Vlad CONSTANTINESCO, *L'article 158*, in Vlad CONSTANTINESCO, Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Traité sur l'Union européenne*, Paris, Economica, 1995, p. 545.

pressions permanentes des États ou des lobbies privés. Il reconnaît qu'il "est dur de s'opposer de manière permanente à ces pressions. Mais il faut être inflexible sinon vous êtes perdus"¹⁷². L'instauration d'une responsabilité individuelle des commissaires rompt la solidarité qui doit prévaloir entre eux sur toute autre considération. Il est vrai que Romano Prodi limite la portée de cette responsabilité, puisqu'il semble clair qu'à ses yeux, le Parlement ne peut pas exiger la démission d'un commissaire. La formule qu'il emploie lui confère un pouvoir discrétionnaire d'appréciation des cas exigeant une démission. L'absence de référence à un quelconque critère objectif autre que la seule "satisfaction" du président de la Commission quant à la conduite du commissaire menace d'en faire un pouvoir arbitraire. Ce risque est d'autant plus important que Romano Prodi ne cache pas qu'il détient une sorte de blanc-seing de la part de ses commissaires. Les bonnes intentions du président ne sont sans doute pas exemptes d'arrière-pensées politiques. Il est probable que Romano Prodi souhaite faire du Parlement européen un allié pour résister à la propension des Chefs d'États réunis en Conseil européen à limiter les ambitions de la Commission et à rivaliser avec elle dans l'exercice de son pouvoir d'initiative. Seule la pratique permettra de dire si le président de la Commission entend exercer réellement ce nouveau pouvoir (qu'il s'auto-attribue avec l'accord implicite de l'Assemblée) ou si cette responsabilité individuelle n'est qu'un subterfuge pour rassurer les députés européens et retrouver leur confiance.

La crise de la Commission Santer a des répercussions positives en ce qu'elle oblige l'institution à corriger les dysfonctionnements qui lui sont reprochés et à moderniser son organisation. L'exécution des actes communautaires doit incomber intégralement aux services et aux directions générales qui ont besoin de plus d'autonomie et de responsabilités. A côté de la responsabilité politique du collègue, il y a aussi une "responsabilité administrative qui doit appartenir aux directeurs généraux dans un système qui fait clairement apparaître les domaines de compétences, mais aussi les formes et les instruments de contrôle. [Il sait] que le Parlement, se faisant l'interprète d'un sentiment diffus des citoyens européens, attend des progrès significatifs sur ce point"¹⁷³.

Mais la crise produit également des effets pervers. Il ne fait pas de doute que l'utilisation concrète de la responsabilité individuelle des commissaires nuit à l'indépendance de la Commission à l'égard du Parlement notamment, et entraîne un net recul de son degré de supranationalité. L'Assemblée pourrait menacer le président de censurer l'ensemble de l'institution si celui-ci n'exige pas la démission de l'un de ses

¹⁷² Propos recueillis par José-Alain FRACHON, *Le Monde*, 13 mars 1999, p. 2.

¹⁷³ Romano PRODI, *Discours du président devant le Parlement européen le 4 mai 1999*, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 5, p. 149.

membres. Rien ne garantit que le président de la Commission résiste à cette pression. L'instauration de la responsabilité individuelle pose un problème de conformité avec les traités communautaires qui posent tous le principe de la collégialité de la Commission. Le président qui utilisera effectivement cette prérogative s'expose à la saisine probable de la Cour au motif d'une violation des traités. Et c'est sans doute dans cette saisine que réside la solution, à plus forte raison depuis que la Conférence a décidé de suivre les conclusions des rapports de la Commission et des Sages qui militent en faveur de l'introduction de la responsabilité individuelle dans le traité.

Cette formalisation présente l'avantage, selon ces auteurs, de confirmer l'autorité du président tout en respectant comme il se doit le caractère collégial de la Commission¹⁷⁴. Si la première partie de l'argument est incontestable, la seconde partie est nettement moins convaincante. En vertu de l'article 217 § 4 TCE, tel que modifié par le traité de Nice, le président peut exiger la démission d'un commissaire. Le traité ne définit aucun critère susceptible d'encadrer l'appréciation discrétionnaire du président. L'obtention préalable de l'approbation du Collège ne constitue pas une réelle limite au pouvoir du président, compte tenu de l'autorité que l'accroissement de ses compétences par le traité, lui confère sur les commissaires¹⁷⁵.

L'institutionnalisation d'une responsabilité individuelle des commissaires participe sans aucun doute de la volonté d'améliorer la gestion d'une Commission très élargie du fait de l'adhésion de nouveaux États à l'Union. Elle tente de pallier l'absence de rationalisation de la composition du Collège, demandée par les grands États et rejetée par les petits. De manière générale, le renforcement des pouvoirs du président de la Commission, officialisé par le traité de Nice, poursuit le même objectif. A la tête d'une institution dont les membres sont désormais nommés à la majorité qualifiée et plus à l'unanimité, le président est investi d'un pouvoir disciplinaire, semblable au pouvoir de révocation traditionnellement reconnu au chef de Gouvernement dans les régimes parlementaires. La rédaction sibylline de l'article 217 § 4 TCE est, néanmoins, peu éclairante sur la portée de cette disposition. Il est difficile d'apprécier la marge d'autonomie dont dispose le président pour décider d'utiliser ou non cette prérogative. Imaginons qu'un commissaire ait un comportement qui porte préjudice au bon fonctionnement et à la respectabilité du Collège. Le traité impose-t-il au président de le révoquer sous peine de s'exposer à un recours en carence ou lui accorde-t-il la liberté de ne pas faire usage de son pouvoir ? Imaginons maintenant que celui-ci ait existé lors de

¹⁷⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, Contribution à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, 11 octobre 1999, COM (2000), Bulletin de l'Union, 1/2, 2000, p. 6. RAPPORT DES TROIS SAGES, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, 18 octobre 1999, point 2.2.1.

¹⁷⁵ Pour une opinion doctrinale opposée à notre point de vue, consulter Théodore GEORGOPOULOS et Silvère LEFEVRE, *La Commission après le traité de Nice : métamorphose ou continuité ?*, RTDE, juillet - septembre 2001, n° 37, p. 605.

la crise de la Commission Santer. Son utilisation aurait-elle suffi à réhabiliter le Collège et à éviter sa démission collective ? Des réponses à ces questions dépend le degré de gravité de l'atteinte portée par la règle de la responsabilité individuelle des commissaires au principe de collégialité de la Commission. Il serait regrettable que le caractère supranational de la Commission recule alors que toute l'Union européenne progresse dans la voie de la supranationalité ...

Conscients de la nécessité de renforcer l'intégration communautaire afin de déboucher sur une convivance européenne réelle, les États accentuent progressivement l'autonomie des institutions à leur égard. Ils ne se contentent pas de renforcer les garanties statutaires des institutions (sous réserve des incertitudes pesant sur les modalités d'exercice de la responsabilité individuelle des commissaires). L'évolution des Communautés depuis l'Acte unique européen montre un accroissement constant de la supranationalité des procédures de désignation.

SECTION 2 - L'ÉVOLUTION DES TRAITÉS DE ROME VERS UN RENFORCEMENT CONTINU DE L'INDÉPENDANCE ORGANIQUE

Les États privilégient un "élargissement de la supranationalité initiale"¹⁷⁶ pour accentuer l'indépendance des institutions à leur égard. Pour cela, ils disposent de deux moyens. Le premier concerne le mode de désignation proprement dit (I). Le second consiste à confirmer le rôle fondamental des organes chargés de donner les impulsions à la construction européenne (II).

I - L'accroissement de la supranationalité des procédures de désignation des institutions communautaires

Au cours de l'évolution de la construction communautaire, les États ont choisi de modifier le mode de désignation du Parlement européen puis celui de la Commission. L'impact de l'élargissement de l'Union à 25, voire 28 États et sa compatibilité avec un approfondissement de l'intégration oblige les États à revoir la composition des organes communautaires. Les États ont constamment accru la supranationalité des procédures de désignation des organes depuis les années 1970. Mais aujourd'hui, ils ne peuvent plus cantonner leur action au Parlement et à la Commission comme ils l'ont fait jusqu'à présent (A). Le bouleversement qu'apporte à

¹⁷⁶ Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 210.

la Communauté une extension du nombre de ses membres implique une profonde réforme de ses institutions (B). L'insuffisance du traité de Nice sur ce point, révélatrice des incertitudes pesant sur les États quant à la direction à prendre, prouve l'importance de cette réforme et l'urgence de la réaliser.

A/ Les procédures de nomination d'une supranationalité accrue

Les traités de Rome (articles 138 alinéa 3 CEE et 108 alinéa 3 CEEA) et le traité de Paris (article 21 alinéa 3 CECA) disposent que l'Assemblée européenne procède des Parlements respectifs jusqu'à ce que les États membres définissent par voie d'amendement au traité une procédure uniforme d'élection au suffrage universel direct. Dès 1970, la doctrine constate que l'élection du Parlement est un leitmotiv qui revient fréquemment dans l'histoire de l'unité européenne et qui constitue un rêve pour les militants européens¹⁷⁷. Cette idée est lancée par Paul Reynaud et Édouard Bonnefous lors du Congrès de La Haye en 1948. Pour les deux Français, l'élection d'un Parlement doté de pouvoirs constituants doit faire l'unité de l'Europe. A ce titre, elle constitue l'acte premier de la construction européenne. Ils s'inspirent de l'exemple des multiples assemblées constituantes qui depuis le 18^{ème} siècle ont fait l'unité interne des grandes nations européennes¹⁷⁸.

a/ L'approfondissement de l'indépendance organique du Parlement

Ce n'est que par l'élection, note Fernand Dehousse qui a toujours milité en faveur de ce système, que pourra s'opérer "l'indispensable mutation qui s'impose des cadres nationaux au cadre communautaire. On a beau proclamer et répéter que les Européens sont concernés au plus haut degré par les normes et les activités de la Communauté : ils n'en prendront réellement conscience que le jour où ils y seront réellement associés"¹⁷⁹. En instaurant l'élection au suffrage universel direct, la Communauté répond enfin à l'exigence fondamentale de toute organisation démocratique. Les élections européennes apparaissent dès lors à la fois comme source de légitimité et comme élément déterminant de la formation d'une communauté populaire européenne indispensable dans le cadre du développement de la convivance

¹⁷⁷ Raymond LEGRAND-LANE et Elena BUBBA, *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, RMC, 1970, p. 231.

¹⁷⁸ Jean-Louis BURBAN, *Le Parlement européen : mythes et réalités*, RMC, 1979, 2^{ème} partie, p. 70.

¹⁷⁹ Fernand DEHOUSSE, *A propos des élections européennes de demain*, RMC, 1975, p. 50.

européenne. Elles créent un lien entre les électeurs des États et l'Assemblée dont elles fixent le mode de fonctionnement dans la conscience de l'électeur. Elles confèrent au député européen la légitimation supérieure d'une démocratie. C'est là la portée de ce mode de désignation sur la "psychologie populaire"¹⁸⁰. L'élection directe permet d'atteindre trois buts. Il s'agit d'abord d'accroître la démocratisation des Communautés par l'instauration d'une conscience européenne, puis de renforcer l'indépendance et l'autorité du Parlement. Celles-ci produisent des effets bénéfiques sur le développement de l'intégration du système et y apportent un nouveau dynamisme¹⁸¹.

Un projet de convention est déposé à l'Assemblée européenne en 1960 mais l'opposition gaulliste en empêche l'adoption¹⁸². L'accroissement progressif des pouvoirs du Parlement et le fait qu'ils nécessitent désormais une légitimation directe qu'incarneront seuls des représentants pouvant se consacrer sans aucune restriction à leurs fonctions font apparaître l'urgence des élections directes¹⁸³.

Le Sommet de Paris de 1974 décide du principe d'une désignation au suffrage universel direct pour les prochaines élections prévues en 1978. Après des négociations difficiles au sein du Conseil des ministres des 1er et 25 décembre 1975 et du 12 juillet 1976, la décision est adoptée le 20 septembre 1976. Elle s'accompagne d'un "Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct"¹⁸⁴ qui définit la mise en oeuvre de ce droit. Conformément à l'article 138, ces dispositions sont soumises à l'approbation unanime des États, laquelle permet l'entrée en vigueur de l'Acte le 1er juillet 1978. L'impossibilité matérielle d'organiser les

¹⁸⁰ *Ibidem.*

¹⁸¹ Harald G. KUNDOCH, *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris-Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, *La construction européenne*, p. 117.

¹⁸² *Projet de traité concernant les élections universelles directes au Parlement européen*, Rapport Fernand Dehousse, Recueil de Documents, Luxembourg, 1969, p. 27 et s. Voir aussi JOCE, 835/1960.

¹⁸³ Comme le souligne Georges Spénale, la faiblesse de sa position de départ a obligé le Parlement à faire preuve de dynamisme pour modifier sa propre situation et partant, contribuer à transformer la Communauté en une union politique. Il s'est vu attribuer beaucoup plus de pouvoirs et de compétences que ne le prévoyaient les traités d'origine. Les moyens utilisés furent nombreux : large utilisation des possibilités offertes par les traités, conventions passées entre institutions, accords avec les gouvernements, modification des traités, etc. L'élément moteur fut, d'après Georges Spénale, le dynamisme du Parlement pour répondre aux exigences de la démocratie et associer les peuples des Communautés au développement de celles-ci.

Georges SPÉNALE, *Évolution du Parlement européen*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris - Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, pp. 164-166.

¹⁸⁴ JOCE, n° L 278 du 8 octobre 1976, p. 1.

La nature juridique de cet Acte a fait l'objet de nombreuses interrogations quant à sa qualité de traité international ou d'acte communautaire dérivé. Pour André Cocatre-Zilgien, l'Acte n'est formellement ni un traité, ni un accord international ; en revanche, il est la traduction écrite d'un consensus survenu entre les ministres des Affaires étrangères des États membres. Louis Favoreu et Loïc Philip développent la thèse inverse. Selon eux "il ne fait pas de doute que l'Acte doit être considéré comme un engagement international et non comme une décision communautaire". Pour d'autres, l'acte est à la fois une mesure d'application des traités de base et un acte international. Voir respectivement André COCATRE-ZILGIEN, *De l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, AFDI, 1976, p. 793. Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée européenne*, RDP, 1977, p. 137. E.-F. BERTHET, C. BRESARD et M. JACASSON, *L'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes*, RDP, 1979, p. 349.

élections d'ici la fin de l'année conduit le Conseil des ministres à les reporter à juin 1979.

Par la décision du Conseil du 20 septembre 1976, le Parlement européen est devenu la seule assemblée internationale élue au suffrage universel direct¹⁸⁵. Ce nouveau mode de désignation renforce l'indépendance organique de l'institution à l'égard des gouvernements. Pourtant, ceux-ci conservent des pouvoirs non négligeables dans l'organisation de l'élection. En réalité, l'Acte de 1976 ne respecte pas les termes de l'article 138 qui prévoient une élection directe selon "une procédure uniforme dans tous les États membres". Cette disposition est fondamentale. A la légitimité démocratique dont sont déjà investis les députés européens membres de leur parlements nationaux, doit s'ajouter la légitimité communautaire. L'adoption d'une procédure électorale uniforme implique l'existence d'un véritable corps électoral, propre aux Communautés, dont elle assure l'homogénéité ainsi que l'identité de titre des représentants qui en tiendront leur mandat¹⁸⁶. Cependant, cette procédure, si importante qu'elle soit, n'est pas élaborée. Pour le justifier, il est admis plus ou moins implicitement qu'il s'agit d'une première étape. Tout en invitant le Parlement à continuer à y travailler, l'Acte de 1976 décide que, sous réserve de ses propres dispositions, la procédure électorale est régie dans chaque État membre par les normes nationales. Ce régime se présente comme la combinaison de règles communautaires et nationales.

Les États conservent par ce biais une influence déterminante dans la désignation de l'organe dont il est courant de dire qu'il est soumis à un mode de désignation supranational. L'Acte ne précise que les règles électorales communes minimales. L'article 8 pose le principe du vote unique. L'article 9 fixe le calendrier général des opérations¹⁸⁷. Enfin l'article 10 rappelle que l'application de la règle du mandat de 5 ans détermine la période des élections suivantes.

Le reste de la procédure, c'est-à-dire l'essentiel, est décidé par les États. A l'intérieur de ce cadre, les législations nationales utilisent pleinement la faculté qui leur est laissée de recourir à des solutions différentes concernant l'ensemble de la réglementation électorale. La diversité des règles nationales relatives à l'électorat, à l'éligibilité et aux modes de scrutin est malheureusement révélatrice d'un état d'esprit "dont le moins

185 Fabienne BOUQUELLE et Anne-Isabelle PICARD, *La supranationalité en Europe*, Annales de droit de Louvain, 1992, p. 27.

186 Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 77.

187 L'élection a lieu dans tous les États à une date fixée par chaque État à l'intérieur d'une même période débutant le jeudi matin et s'achevant le dimanche soir. Le dépouillement des bulletins ne peut commencer qu'après la clôture du scrutin dans tous les États membres. Dans l'hypothèse où un État membre retient pour l'élection au Parlement un scrutin à deux tours, le premier de ces tours doit se dérouler hors de la période visée ci-dessus.

qu'on puisse dire est que spontanément il n'a été ni européen, ni communautaire"¹⁸⁸. Ces divergences soulignent l'importance prise dans chaque État par des considérations purement nationales dont elles contribuent à cristalliser les manifestations au détriment d'une représentation véritablement commune. Cet état de chose est néfaste pour la prise de conscience de la qualité de citoyen européen, ainsi qu'en témoigne la chute du taux de participation au scrutin¹⁸⁹. Il met une trop grande distance entre l'ordre juridique communautaire et les droits politiques qu'il confère aux citoyens. Malgré quelques tentatives du Parlement européen que le traité charge d'élaborer des projets à soumettre au Conseil, les États ne sont encore jamais parvenus à s'accorder sur une procédure commune. A leur décharge, nous pouvons relever que la formulation des traités de Rome ne laisse pas soupçonner quel degré d'uniformité doit avoir un procédé électoral pour satisfaire à ces exigences. Harald Kundoch apporte quelques précisions. Selon lui, l'expression "procédé uniforme" signale qu'une loi électorale doit être conforme fondamentalement dans tous les pays membres. Mais l'uniformité n'équivaut pas identité. Le projet de procédure commune du Parlement pourrait prévoir des règles uniformes tandis que resteraient certaines différences entre les lois nationales d'exécution. Par conséquent, le procédé électoral peut déjà être considéré comme uniforme dans le sens des traités dès lors que les élections ont lieu au scrutin universel, libre, égal et secret dans tous les États¹⁹⁰.

Il ne fait pas de doute que l'adoption par l'Assemblée en octobre 1991 du rapport de Gucht se situe dans cette logique. Ce dernier assouplit la notion de procédure uniforme. Désormais, celle-ci est comprise comme signifiant "l'harmonisation des éléments essentiels" et non pas comme entraînant nécessairement l'élaboration d'un véritable code électoral communautaire¹⁹¹.

Le traité d'Amsterdam prévoit que le Parlement peut élaborer un projet qui, à défaut d'instituer une procédure uniforme, organise l'élection "conformément à des principes communs à tous les États membres". L'adjonction de cette deuxième partie à l'article 138 atténue considérablement l'obligation faite à l'Assemblée européenne d'aboutir à une procédure commune. Michel Petite y voit une chance pour le Parlement d'obtenir un mode d'élection rapprochant ses membres de leurs électeurs¹⁹². Comme le remarque

¹⁸⁸ Jean BOULOUIS, *manuel précité*, p. 77. Massimo SILVESTRO, *L'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, RMC, 1990, p. 217.

¹⁸⁹ Le taux de participation aux dernières élections du 13 juin 1999 est en nette diminution par rapport à celui de 1994. Le chiffre de 50 % pour l'ensemble des votants est le niveau le plus bas jamais atteint par une élection européenne. Concernant la France, seuls 47% de ses électeurs ont voté. Voir l'analyse de Christopher JOHNSON, *Parlement européen : du chemin à faire*, RMCUE, septembre 1999, n° 431, pp. 517-518. Cette situation est déjà dénoncée en 1992. Voir par exemple, les études de Fabienne BOUQUELLE et d'Anne-Isabelle PICARD, *article précité*, p. 258 et de Claude BLUMANN, *L'Europe des citoyens*, RMCUE, 1992, p. 288.

¹⁹⁰ Harald G. KUNDOCH, *article précité*, p. 122.

¹⁹¹ 29 mai 1991, Doc. PE A3, 152/91.

¹⁹² Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam : ambition et réalisme*, RMUE, 1997, n° 3, p. 43. Voir également Sean VAN RAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, *Actualités du Droit*, 1998, n° 1, p.

Philippe Manin, elle permet d'établir le cas échéant un système harmonisé et pas nécessairement uniforme¹⁹³. Ce correctif tient sans doute à la prise de conscience par le Parlement des difficultés de parvenir à cette uniformité en la matière étant donné les profondes différences nationales. Citons à titre d'exemple l'opposition radicale entre le Royaume-Uni qui est divisé en 79 circonscriptions pour l'élection européenne et la France qui constitue l'unique circonscription. Ce système des listes nationales présente l'inconvénient d'éloigner l'électeur de l'élu. Le gouvernement de Lionel Jospin a déposé en juillet 1998 un projet de loi visant à régionaliser le scrutin avec la création de sept circonscriptions métropolitaines plus une pour l'outre mer. Mais il n'a pas été soumis au vote des Assemblées.

L'abandon par le Royaume-Uni en 1999 du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour au profit de la représentation proportionnelle constitue une amorce de changement. Pour la première fois depuis 1979, le Parlement européen issu des élections du 13 juin 1999 est désigné selon un mode de scrutin commun à l'ensemble des États, même s'il subsiste des différences importantes dans les modalités de celui-ci.

b/ Vers un statut commun du député européen

L'élaboration d'un statut commun à tous les députés européens est un pas très important - et pas seulement au niveau symbolique - sur la voie de l'uniformisation des procédures et des régimes électoraux. L'Acte de 1976 ne prévoit pas de statut unique. C'est pourquoi, les États réunis en Conseil européen décident d'assimiler leurs représentants communautaires aux parlementaires nationaux¹⁹⁴. Il découle de cette absence d'uniformité de fortes disparités dans le traitement des députés européens qui sont préjudiciables à la légitimité politique de l'Assemblée. Ces différences sont anormales pour les membres d'une même institution, à plus forte raison quand celle-ci doit exprimer la conscience européenne et refléter la convivance supranationale existant dans l'Union. Depuis une vingtaine d'années, le Parlement multiplie les initiatives visant à harmoniser les situations. Il en fait une question politique et institutionnelle. Un tel statut ne peut que renforcer son homogénéité et son indépendance en conférant à tous ses membres les mêmes droits et obligations.

11. Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 1998, p. 68.

¹⁹³ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, 5^e éd. p.

214.

¹⁹⁴ Willi ROTHLEY, *Vers un statut unique des députés européens*, RMCUE, septembre 1999, n° 431, p. 560.

Répondant à son souhait, le traité d'Amsterdam donne compétence au Parlement pour fixer "le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres". L'article 190-5 du traité de Rome (tel que modifié par le traité d'Amsterdam) prévoit que la décision est prise après avis de la Commission et l'obtention de l'approbation unanime du Conseil. Dans sa résolution du 16 mars 1999, l'Assemblée "invite les gouvernements des États membres à prendre des mesures résolues afin de veiller à doter le Parlement des instruments requis pour améliorer sa crédibilité et sa responsabilité à l'égard de l'opinion publique, en convenant d'un accord sur [sa] proposition concernant un statut des députés européens avant les prochaines élections européennes"¹⁹⁵. Dans sa résolution du 5 mai 1999¹⁹⁶, le Parlement confirme le projet qu'il a adopté le 3 décembre 1998¹⁹⁷ et marque son refus d'accepter les modifications substantielles qui y ont été apportées par le Conseil. L'adoption d'un statut unique dépend à présent du succès des pourparlers entre les représentants des deux organes. Dans le but de les faciliter, le traité de Nice remplace l'exigence d'unanimité par la majorité qualifiée. Il la maintient néanmoins pour toutes les règles ou conditions relatives au régime fiscal des membres de l'Assemblée. Le Parlement rappelle la nécessité de consacrer le principe d'égalité des députés dont il fait l'élément fondamental du statut. De ce principe découle l'obligation de poursuivre les négociations relatives à l'instauration d'un régime financier. Ces questions sont liées aux critères de fixation de l'indemnité parlementaire, au régime de pension, aux modalités pratiques du remboursement des frais effectivement encourus. C'est là l'aspect le plus novateur du projet de statut¹⁹⁸. Celui-ci propose également de modifier substantiellement les dispositions communautaires existantes relatives au régime des immunités, à la durée du mandat, à son indépendance et à sa validité, à la vérification des pouvoirs, à la vacance d'un siège et à sa suppléance¹⁹⁹.

Le statut souhaite ensuite préciser le régime des incompatibilités entre le mandat de parlementaire et certaines qualités. Ce régime, classique en soi, est en réalité

¹⁹⁵ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution sur la démission de la Commission et la nomination de la nouvelle Commission, 16 mars 1999*, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 3, p. 157.

¹⁹⁶ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du 5 mai 1999*, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 5, p. 125.

¹⁹⁷ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du 3 décembre 1998*, JOCE C-398, 21 décembre 1998 et Bulletin de l'Union européenne, 1998, n° 12. Le député français, Henri Nallet est à l'origine de plusieurs rapports rédigés sur ce thème dans le cadre de son appartenance à la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Citons par exemple, son rapport du 11 mars 1999, *Le projet de statut des députés européens*, Rapport n° 1466 précédé par celui du 25 juin 1998, *L'élection des membres du Parlement européen : pour une convergence européenne*, Rapport n° 1025.

¹⁹⁸ C'est aussi celui sur lequel l'accord est le plus délicat à obtenir. Dans le projet du mois d'avril 2002, les députés réclament un salaire mensuel unique de 8500 euros. Ils retiennent la fourchette haute proposée en 2000 par un groupe de Sages sans l'assortir de la contrepartie prévue par celui-ci, à savoir une transparence accrue dans le remboursement des indemnités de fonctionnement. Mécontent, Pat Cox, nouveau président du Parlement depuis le 15 janvier 2002, a entrepris de nouvelles consultations avec les présidents des délégations nationales. LM, Échos, 11 avril 2002, p. 7 et 12 avril 2002, p. 5.

¹⁹⁹ Willi ROTHLEY, *article précité*, p. 561.

d'une extrême importance par l'incidence qu'il est susceptible d'avoir sur la composition et, au-delà, sur l'autorité politique de l'institution. Il contraint le parlementaire à opter entre son mandat et la fonction incompatible. L'article 6 de l'Acte de 1976 dispose que l'acceptation d'une telle fonction provoque le remplacement d'office en cas d'absence de démission volontaire. Il fixe une liste importante d'incompatibilités. Ainsi en est-il de l'exercice de fonctions gouvernementales dans un État membre ou de toute autre fonction communautaire. Comme le remarque Jean Boulouis, l'incompatibilité avec la fonction de membre du gouvernement d'un État membre est inévitable puisqu'elle donne vocation à siéger au Conseil. Mais elle n'en a pas moins pour conséquence indirecte d'éloigner le Parlement des personnalités politiques assez importantes pour accéder dans leur État aux responsabilités gouvernementales²⁰⁰.

En revanche, l'article 5 de l'Acte précise que la qualité de représentant européen n'est pas incompatible avec celle de membre d'un Parlement national. C'est à chaque parlementaire et non aux États qu'il appartient de choisir d'après l'Acte, le cumul n'étant évidemment pas sans incidence sur l'assiduité et le style des participants. Dans les faits, la situation varie selon les États. L'emploi du cumul tend à décliner, notamment en France, car il est très difficile, voire impossible, de remplir correctement à la fois les obligations d'un mandat national et d'un mandat européen. Pourtant, c'est cette situation qui a prévalu jusqu'à l'élection au suffrage universel direct.

Dans les traités de Rome originaires, le cumul des mandats est automatique puisque les députés européens sont cooptés parmi les membres des Chambres basses. Le régime de l'élection directe transforme ce lien institutionnel en une simple possibilité de cumul. La compatibilité de ces deux mandats suscite des controverses inspirées par la préoccupation d'une éventuelle concurrence, voire d'un conflit entre les deux qualités. Maurice Faure résume très clairement l'attrait du cumul des mandats. Ce n'est pas "une juxtaposition, mais une interpénétration de l'Assemblée issue des élections et des Parlements nationaux. Mieux que tout autre forme de liaison, l'identité des personnes est apparue comme indispensable pour assurer à la nouvelle Assemblée les avantages de la double appartenance, que l'expérience de l'actuelle Assemblée et de l'Assemblée commune de la CECA a largement démontrée. Au sein des Parlements nationaux, les membres de l'Assemblée européenne ont été en mesure d'exercer une action continue et souvent décisive en faveur de l'Europe. A l'Assemblée, ils ont apporté leur prestige politique national, leur expérience du jeu parlementaire, leur connaissance des problèmes nationaux"²⁰¹. C'est là l'argument principal des partisans

²⁰⁰ Jean BOULOUIS, *manuel précité*, p. 78.

²⁰¹ Maurice FAURE, *Projet de traité concernant les élections universelles directes au Parlement européen*, Rapport de Fernand Dehousse, Recueil de documents, Luxembourg, 1979, p. 43.

du maintien du cumul. Jusqu'à l'élection au suffrage universel direct, la problématique du déficit démocratique ne se pose pas. D'abord parce que, comme le souligne Charles Reich, il paraît légitime au premier stade de la construction communautaire de privilégier un pouvoir supranational indépendant des États et donc peu orienté vers les traditions parlementaires²⁰². Ensuite, l'existence du double mandat garanti aux parlementaires nationaux que leurs préoccupations sont connues et prises en compte au niveau européen. Enfin, il permet aux parlements nationaux de participer indirectement à la gestion des Communautés européennes. La fin de l'automaticité du lien entre le mandat national et le mandat européen conduit les Parlements nationaux à réclamer un accroissement de leur participation au processus décisionnel communautaire²⁰³.

Le cumul favorise l'accès au Parlement européen de "ténors" nationaux qui ne seraient pas disposés à abandonner leur mandat national pour un mandat européen²⁰⁴. Mais l'impossibilité matérielle d'exercer efficacement ces deux fonctions oblige de plus en plus souvent leur titulaire à faire un choix. Dans la loi organique du 30 décembre 1985²⁰⁵, la France ne fait aucune obligation pour le parlementaire de choisir entre l'un de ces deux mandats. L'article LO 141 se contente de limiter le cumul à l'un des deux mandats suivants : représentant à l'Assemblée des Communautés européennes, conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20 000 habitants ou plus autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100 000 habitants ou plus autre que Paris. Le mandat de parlementaire national est compatible avec chacun de ces mandats ou de ces fonctions électives considérés isolément. Mais il ne peut se cumuler qu'avec un seul d'entre eux. Juridiquement, rien n'empêche le député de cumuler ses deux mandats parlementaires. L'article LO 151-1 fait obligation au député de choisir dans le délai de 15 jours à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité.

Le moins que l'on puisse dire est que la classe politique française ne se caractérise pas par un profond attachement à la qualité de représentant communautaire. Suite aux élections de juin 1999, des têtes de liste ouvertement européennes comme le premier secrétaire du parti socialiste François Hollande, ont fait le choix de renoncer à leur mandat européen²⁰⁶. Après en avoir décidé le contraire dans

202 Charles REICH, *Qu'est-ce que le déficit démocratique de l'Europe ?*, RMC, 1991, n° 343, p. 15.

203 Cette question est examinée au chapitre 2, titre 1, partie 2 de cette thèse.

204 Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris - Bruxelles, De Boeck Université, 1996, p. 179.

205 Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 *tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires*, JORF, 31 décembre 1985, p. 15503. Elle complète la loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 *modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, JORF, 11 juillet 1985, p. 7801, entrée en vigueur le 16 mars 1986.

206 Alain BEUVE-MÉRY et Michel NOBLECOURT, *Le Monde* du 15 décembre 1999, p. 9. Jean-Marie COLOMBANI, *Le mauvais exemple français*, *Le Monde*, 15 décembre 1999, p. 18.

un premier temps, le président de l'UDF François Bayrou, affilié à un mouvement qui prône l'évolution fédérale de l'Europe, est revenu sur sa décision et a choisi de démissionner de son mandat national²⁰⁷. Il est pour le moins paradoxal que Charles Pasqua anti-européen et président du RPF ait été le premier à choisir de quitter le Sénat. En revanche, Philippe de Villiers, numéro deux sur sa liste préfère siéger à l'Assemblée nationale²⁰⁸. Il est exceptionnel qu'une personnalité politique de premier plan résilie son mandat national au profit du mandat européen. Comme le souligne Daniel Cohn-Bendit, député des Verts en exercice au Parlement européen, les têtes de liste françaises "ont toutes un discours européen, mais pas une pratique européenne"²⁰⁹. Cette attitude discrédite le Parlement européen et conduit à sa marginalisation politique. Elle donne le sentiment que, pour la classe politique française, la détention d'un mandat européen sert de faire-valoir à une carrière politique nationale.

Le gouvernement de Lionel Jospin entend mettre fin à cette situation en proposant une mesure radicale. Dans son projet de loi organique du 8 avril 1997, le Premier ministre souhaite que soit déclaré incompatible la détention simultanée de ces deux mandats. Il propose également que, dans cette hypothèse, l'incompatibilité profite automatiquement au mandat européen²¹⁰. Aussi étonnant que cela puisse paraître, le Sénat et la Chambre des députés approuvent cette incompatibilité mais l'existence de désaccord relatifs à d'autres dispositions de la loi en bloquent l'adoption jusqu'en mars 2000. Le principe retenu par les lois organique et ordinaire du 5 avril 2000 n'est pas celui proposé par le Gouvernement. Le législateur fixe une règle qui ne joue que certaines fois en faveur du Parlement européen. Il décide que le mandat détenu le plus récemment l'emporte sur le plus ancien²¹¹. L'application de ce texte lors des prochaines élections européennes constituera un excellent test sur la capacité et la volonté de la classe politique française de s'eupéaniser. Il ne sera désormais plus possible d'utiliser des têtes de liste connues comme argument électoral. Celles-ci seront obligées d'assumer leur responsabilité européenne en cas d'élection à cette Assemblée. Se

207 Jean-Baptiste de MONTVALON, *Le Monde*, 21 décembre 1999, p. 9.

208 Jean-Baptiste de MONTVALON et Michel NOBLECOURT, *Le Monde*, 10 décembre 1999, p. 8.

209 Alain BEUVE-MÉRY et Michel NOBLECOURT, *Le Monde*, 15 décembre 1999, p. 9.

210 L'article LO 137-1 est ainsi rédigé : "Le mandat de député est incompatible avec celui de représentant au Parlement européen. Tout député élu membre du Parlement européen cesse de ce fait même d'exercer son mandat de parlementaire national. Toutefois, en cas de contestation, la vacance du siège n'est proclamée qu'après la décision juridictionnelle confirmant l'élection. En attendant cette décision, l'intéressé ne peut participer aux travaux de l'Assemblée nationale".

211 Ces modifications sont insérées dans la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 *relative à l'élection des représentants au Parlement européen* par le titre III de la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000.

Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 *relative aux incompatibilités entre mandats électoraux*, JORF, 6 avril 2000, p. 5238. Loi n° 2000-295 *relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice*, JORF, 6 avril 2000, p. 5239. Pour une analyse de ces dispositions législatives, consulter François LUCHAIRE, *Le cumul des mandats devant le Conseil constitutionnel - Commentaire des décisions du Conseil du 30 mars 2000*, RDP, 2000, n° 3, pp. 863-882 et particulièrement pp. 867-869.

développera peut-être chez les électeurs le sentiment, quasiment inexistant aujourd'hui, d'être en mesure, par leur vote, d'influencer les choix politiques au niveau européen. Dès lors, les eurodéputés trouveront dans cette nouvelle proximité les conditions favorables à la relance, avec les Européens, du débat sur l'avenir de l'Union.

Certains craignent que l'obligation juridique de choisir crée une rivalité entre les deux Assemblées issues de l'élection. C'est un faux argument, d'abord parce que les parlementaires sont déjà confrontés à ce choix dont nous avons vu qu'il se fait presque toujours au détriment du Parlement européen. Ensuite, parce que ce n'est pas le rôle de l'Assemblée européenne de représenter les parlements nationaux. Il fut évident dès l'origine pour les auteurs des traités qu'expiré un certain délai, la Communauté ne pourrait avancer qu'avec la participation active des peuples des États membres. Évidemment pour affirmer sa place dans les Communautés, le Parlement doit dissiper la méfiance née de la primauté traditionnelle de l'exécutif dans la coopération interétatique et trouver sa place auprès des parlements nationaux traditionnellement désireux d'exercer une influence exclusive. L'article 138 du traité (devenu article 189 depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam) dispose que le Parlement est composé de "représentants des peuples des États réunis dans la Communauté". Cette formule indique que les membres du Parlement ne sont les représentants ni de leur État, ni de leur Parlement, ni de leurs partis. Elle exclut également, d'après Sean Van Raepenbusch, l'idée d'une souveraineté populaire européenne qui serait la rivale des souverainetés nationales²¹². En revanche, cette formule justifie l'attribution de contingents de représentants à chaque État. La répartition tient compte du poids démographique de chaque pays en procédant à des égalisations pour les États à peu près comparables, mais c'est une autre question.

La séparation des mandats permet la formation d'un corps politique qui ressent sa spécificité et son autonomie et qui, de ce fait, tend à s'affirmer par rapport aux Parlements nationaux, comme le montre notamment l'opposition de l'Assemblée européenne à une éventuelle consécration en droit communautaire d'un "congrès" des Parlements nationaux²¹³. L'interdiction du cumul des mandats renforce l'indépendance du Parlement européen dont les membres cessent d'être préoccupés par des considérations exclusivement nationales. La détention d'un mandat populaire européen direct les oblige à appréhender les sujets traités sous un angle européen et pas uniquement national.

La construction de l'Europe sur des bases démocratiques solides suppose que la désignation du Parlement soit le fait d'un corps électoral européen constitué sans distinction d'appartenance nationale. Mais la Communauté européenne se distingue du

212 Sean VANRAEPENBUSCH, *manuel précité*, p. 177.

213 Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 217.

projet élaboré en 1953 de Communauté Politique Européenne dans lequel la Chambre basse procède directement des suffrages populaires sans distinction d'appartenance nationale²¹⁴. Faute de vrais partis politiques européens et d'un système électoral uniforme, l'autonomie de l'Assemblée européenne doit être nuancée. Le droit de vote et d'éligibilité reconnu par l'article 8 du traité de Maastricht (devenu l'article 17 dans le cadre de la nouvelle numérotation du traité d'Amsterdam) dans les pays de résidence supprime l'une de ces disparités de législations. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant doit pouvoir exercer son droit d'élection et d'éligibilité au Parlement européen dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. La directive du 6 décembre 1993 prévoit les modalités concrètes de ce droit qui s'est appliqué pour la première fois dans certains États aux élections européennes de juin 1994²¹⁵. C'est ainsi qu'en 1999, Daniel Cohn-Bendit de nationalité allemande s'est inscrit sur la liste française des Verts et est rattaché à la délégation française au Parlement. Bien que la citoyenneté européenne constitue un progrès considérable dans le développement de la convivance européenne, elle ne suffit pas à compenser l'inexistence de partis politiques supranationaux et de listes politiques multinationales. Les élections de 1999 se caractérisent par leur enfermement dans un cadre purement interne et l'absence de campagne au niveau européen. Ce sont les enjeux nationaux qui ont dominé. Les thèmes européens ne leur ont servi que de prétexte, voire de tremplin.

Malgré ces difficultés, l'élection au suffrage universel direct marque "l'entrée des peuples dans la Communauté, l'Europe des citoyens consolidant l'Europe des États"²¹⁶. Ce doit être le point de non-retour : personne ne peut défaire ce que les peuples clairement impliqués, veulent. En ce sens, le Parlement bénéficie d'une "sorte d'autonomie constitutive"²¹⁷ que l'adoption d'un statut commun du député européen ne peut que renforcer.

En le faisant intervenir dans la procédure de désignation de la Commission, les traités de Maastricht et d'Amsterdam consacrent l'importance prise par le Parlement

²¹⁴ Guy HÉRAUD, *Nature juridique de la Communauté européenne d'après le statut du 10 mars 1953*, RDP, 1953, p. 588.

²¹⁵ La citoyenneté européenne fait l'objet d'une étude particulière au chapitre 1 titre 2 partie 2. Néanmoins, nous pouvons d'ores et déjà indiquer que la directive n° 93/109 adoptée le 6 décembre 1993 par le Conseil vise, non pas à harmoniser les législations nationales en vigueur, mais à appliquer le principe de non-discrimination entre les citoyens de l'Union. Pour cela, elle garantit la liberté de choix aux non-nationaux de l'État membre où ils résident en matière de lieu de vote et de candidature. Elle vise surtout à éviter le double vote et la double candidature au moyen d'une déclaration formelle et d'un échange d'informations entre les administrations nationales. JOCE, n° L 329/94 du 30 décembre 1993.

²¹⁶ Georges SPÉNALE, *Évolution du Parlement européen*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris - Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, p. 166.

²¹⁷ Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 193.

européen dans l'ordre juridique communautaire. Le mode de nomination issu du nouvel article 214-2 du traité de Rome renforce à la fois la supranationalité de l'Assemblée et celle de la Commission qui cesse d'être l'émanation exclusive des volontés étatiques.

c/ La double investiture de la Commission "supranationalise" sa désignation

Depuis 1992, la nomination des commissaires par les États dépend du vote préalable d'approbation du Parlement européen. En revanche, il faut attendre le traité d'Amsterdam pour que soit modifiée la procédure de désignation du président de la Commission.

Le traité de Maastricht se contente de consacrer la pratique qui s'est développée en marge du droit communautaire originaire. Les traités de Paris et de Rome prévoient seulement la désignation en bloc du collège des commissaires (article 158-2). Le président est nommé en son sein par les États membres, ce qui fait de lui le *primus inter pares*. Le Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 juillet 1976 décide de choisir lui-même le président avant les autres commissaires de façon à lui donner plus de poids et à lui permettre d'être consulté sur la désignation des autres membres. Le Conseil européen de Luxembourg précise que cette désignation doit avoir lieu au moins six mois avant le début du mandat du président nouvellement nommé²¹⁸. L'article 158-2 modifié par le traité de Maastricht dispose que "les gouvernements désignent d'un commun accord, après consultation du Parlement européen, la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission". Le "commun accord" exigé par le traité n'est pas une condition purement formelle. La difficulté avec laquelle les gouvernements parviennent à s'accorder sur le choix du successeur de Jacques Delors le prouve.

L'envergure prise par cette fonction sous l'impulsion de ce dernier fait de la désignation de son titulaire un enjeu politique pour les États en général et pour l'intégration européenne en particulier. Cette portée explique sans doute que les États gardent l'habitude de se réunir au niveau du Conseil européen pour nommer le président. Le Conseil européen de Corfou se termine le 25 juin 1994 sans que les gouvernements réunissent l'unanimité sur un nom²¹⁹.

Habituellement, la désignation d'un président est précédée par des négociations secrètes qui donnent à la décision du Conseil un caractère d'entérinement. Pour la

²¹⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE LUXEMBOURG du 20 avril 1980, *Conclusions de la présidence*, Bulletin des CE, 1980, n° 5.

²¹⁹ Le conflit oppose la Grande-Bretagne, favorable au candidat modéré qu'est Jacques Santer, à la France et à l'Allemagne qui, favorables au renforcement de l'intégration européenne, préfèrent le belge Jean-Luc Dehaene davantage dans leur mouvance.

première fois, le Conseil européen se prononce par un vote sur plusieurs candidats sans pouvoir parvenir au commun accord exigé par le traité. Les États ne se mettent d'accord sur la désignation de Jacques Santer que le 15 juillet 1994 au cours d'une réunion extraordinaire du Conseil européen. Puis, conformément à l'article 158-2, ils consultent le Parlement européen sur ce choix. Cette obligation rend sans objet la déclaration de Stuttgart du 9 juin 1983 en vertu de laquelle les présidents des groupes de l'Assemblée doivent être consultés avant la désignation officielle du président de la Commission par les Chefs d'États. En revanche, le Parlement n'hésite pas à transformer cette simple demande d'avis consultatif en véritable exigence d'avis conforme. Il s'appuie sur le pouvoir qui lui est reconnu au titre de l'élaboration de son règlement intérieur. Et c'est ainsi que l'article 32 de celui-ci est modifié pour tenir compte des nouvelles dispositions du traité sur l'Union européenne. "Après que les gouvernements des États membres sont convenus d'une proposition en vue de la désignation du président de la Commission, le président [du Parlement] invite le candidat proposé à faire une déclaration devant le Parlement. Cette déclaration est suivie d'un débat. Le Conseil est invité à participer au débat. Le Parlement approuve ou rejette la désignation proposée à la majorité des suffrages exprimés. Le vote a lieu par appel nominal. Le président transmet le résultat du vote au président du Conseil européen et aux gouvernements des États membres en tant qu'avis du Parlement. Si le Parlement rend un avis négatif sur la désignation proposée du président de la Commission, le président invite les gouvernements des États membres à retirer leur proposition et à en présenter une nouvelle au Parlement". Cette procédure est utilisée sans aucune contestation à l'égard de Jacques Santer le 21 juillet 1994.

L'accroissement de l'influence du Parlement européen dans la désignation du président du Collège n'est pas exclusivement le fait du traité d'Amsterdam. Mais celui-ci y contribue en institutionnalisant cette procédure. Le Parlement n'est plus simplement consulté. La lecture de l'article 32 tend à montrer que le Parlement n'a jamais entendu son rôle de façon si limitée. Le traité d'Amsterdam officialise son interprétation. Dès lors, si le Parlement ne donne pas son approbation, les gouvernements sont juridiquement tenus de procéder à une nouvelle désignation et ce jusqu'à ce qu'ils trouvent une personnalité acceptable par l'Assemblée. Cette procédure s'est appliquée pour la première fois et sans aucune difficulté lors de la désignation de Romano Prodi²²⁰. Nommé par consensus lors du Conseil européen extraordinaire des 24 et 25 mars 1999 à Berlin²²¹, l'ancien président du Conseil italien se présente devant

²²⁰ En raison du contexte politique dans lequel il s'inscrit, le processus de nomination de la Commission actuellement en place est étudié dans le chapitre suivant.

²²¹ CONSEIL EUROPÉEN, *Déclaration sur la nomination du président de la nouvelle Commission*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 3, p. 18.

le Parlement le 4 mai et obtient son approbation le lendemain par 392 oui, 72 non et 41 abstentions²²².

Le traité de Nice rompt avec cette pratique. Il "communautarise" ostensiblement la procédure de désignation du président, comme des membres de la Commission, en confiant ce pouvoir, non plus au Conseil européen, mais au "Conseil, réuni au niveau des Chefs d'État ou de gouvernement" (article 214 § 2 TCE). L'intérêt majeur de cette communautarisation ne réside pas dans le transfert de pouvoir, mais dans la possibilité d'appliquer à la procédure la règle supranationale d'adoption de la décision. Le fait de confier ce pouvoir à une institution communautaire permet au traité de substituer la règle de la majorité qualifiée à l'exigence d'unanimité. De cette façon, les États anticipent les difficultés de parvenir "à un commun accord" qui ne peuvent manquer de surgir dans une Union très élargie. L'enjeu politique de la désignation de la Commission justifie qu'ils maintiennent l'attribution de ce pouvoir aux Chefs d'État ou de gouvernement, la communautarisation de la procédure ne diminuant en rien leur capacité de négociation.

L'article 158-2 alinéa 2 du traité de Maastricht prévoit que "les gouvernements des États membres, en consultation avec le président désigné, désignent les autres personnalités qu'ils envisagent de nommer membres de la Commission". Cette procédure donne au président du Collège un rôle actif qui d'après A. Tacq "communautarise" la désignation des commissaires²²³. Le traité d'Amsterdam transforme cette consultation en "commun accord". Cette disposition donne autorité au président de la Commission pour refuser les candidats proposés par les États qui ne lui conviendraient pas. Romano Prodi a averti après son investiture par l'Assemblée qu'il ne se priverait pas d'utiliser les possibilités qui résultent de ce droit de veto²²⁴. Là encore, le traité de Nice remplace l'unanimité par la majorité qualifiée des membres du Conseil (article 214 § 2 TCE).

L'article 158-2 alinéa 3 prévoit ensuite que "le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation par le Parlement européen". Le règlement intérieur de celui-ci s'arrange à nouveau pour accentuer son rôle.

Bien que le traité ne l'impose pas et que cela aille à l'encontre de la pratique jusque là suivie, le Parlement européen obtient lors de la désignation de la Commission Santer

²²² Bulletin de l'Union, mai 1999, n° 5, p. 136.

²²³ A. TACQ, *L'investiture de la Commission par le Parlement européen*, J. T. droit européen, 1994, pp. 185-188.

²²⁴ Bulletin de l'Agence Europe, 16 avril 1999, n° 7446, p. 3, 19-20 avril 1999, n° 7448, p. 3.

Il a précisé qu'il exercerait ce droit de façon constructive et qu'il n'entendait pas mettre d'exclusion à l'encontre des membres de la Commission Santer que les gouvernements pourraient proposer pour un renouvellement. Dépêche AFP, Le Monde des 13 et 14 juin 1999, p. 9.

que la répartition des attributions soit faite par la Commission avant que les candidats ne se présentent devant lui. Le Parlement peut ainsi exercer un contrôle plus pointu de l'adéquation du commissaire à sa tâche. Ce système joue à nouveau lors de la désignation de la Commission Prodi puisque les parlementaires envoient à chaque commissaire un questionnaire relatif à son domaine de compétences et destiné à préparer son audition.

Selon les termes de l'article 33 du règlement intérieur, les membres de la Commission autres que le président "peuvent" être invités à se présenter devant une ou plusieurs commissions de l'Assemblée pour faire une déclaration ou répondre à ses questions. Cette pratique devient la règle. Elle permet à l'Assemblée d'accentuer son contrôle sur la compétence des commissaires et, en cas de doute de sa part, laisse la possibilité aux gouvernements de modifier la composition de la Commission afin de ne pas aboutir à un vote de rejet global de celle-ci. Les commissaires soumis à la procédure en 1995 font l'objet d'investigations poussées de la part des commissions parlementaires. Celles-ci donnent une grande publicité à leurs débats. Comme le relève Philippe Manin, elles n'hésitent pas dans certains cas à exprimer leurs inquiétudes sur les aptitudes de certains commissaires à assumer efficacement leurs fonctions. Ces réticences conduisent le président Santer à modifier l'étendue des portefeuilles confiés à certains commissaires²²⁵. La procédure suivie est la même lors de la désignation de la Commission Prodi en 1999. Du 31 août au 7 septembre, chaque candidat fait l'objet de questions sur sa façon de concevoir la gestion de son portefeuille. Néanmoins, les auditions se sont montrées moins redoutables que ce que le Parlement avait annoncé.

Le président désigné présente le programme de la Commission. Cette déclaration est suivie d'un débat. A l'issue de celui-ci, tout groupe politique peut déposer une proposition de résolution contenant une déclaration marquant l'approbation ou le rejet de la Commission. Le Parlement procède ensuite au vote d'approbation à la majorité des suffrages exprimés. Le vote concerne l'ensemble de la Commission. Le caractère collégial de l'institution se retrouve dès son investiture. C'est pourquoi, l'étape des auditions est importante car elle réduit le risque pour les États de subir un rejet de leur choix. C'est seulement après ce vote que les membres de la Commission sont officiellement nommés par commun accord des États membres. La Commission entre en fonction à l'expiration du mandat de la précédente. En cas de retard, les commissaires sortants restent en fonction jusqu'à ce qu'il soit effectivement pourvu à leur remplacement. Le mandat de la Commission Santer ne commence que le 23 janvier 1995 au lieu du 7 janvier parce que le Parlement attend l'arrivée des représentants des États devenus membres le 1er janvier pour procéder au vote

²²⁵ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, 5^e éd., p. 185.

d'approbation. La Commission Santer se borne à expédier les affaires courantes à compter du jour de sa démission collective. Les représentants des gouvernements, en accord avec le Parlement, nomment la Commission Prodi pour la période allant du 16 septembre 1999 au 22 janvier 2000 afin de terminer le mandat du Collège démissionnaire ainsi que pour la période allant du 23 janvier 2000 au 22 janvier 2005²²⁶.

d/ Un rayonnement politique accru

L'article 158-1 modifié par le traité de Maastricht porte à 5 ans les mandats des commissaires et de leur président, respectivement limités jusqu'à présent à 4 ans et 2 ans. Dès 1991, Jean-Louis Dewost propose de calquer la durée du mandat de la Commission sur celui du Parlement afin d'éviter une discordance entre la majorité politique des deux institutions. Cela renforce "la représentativité de la Commission et le caractère démocratique du système institutionnel de la Communauté européenne"²²⁷. Cette coïncidence est, au contraire, de nature à réduire la marge de manoeuvre de la Commission d'après Dominique Bocquet. De nombreuses élections vont avoir lieu dans un cadre national pendant l'intervalle séparant deux élections à l'Assemblée. D'elles vont dépendre les majorités parlementaires nationales mais aussi les orientations politiques des gouvernements nationaux dont les membres forment le Conseil de l'Union. Or, pour cet auteur, "il n'est guère pensable par exemple, que des gouvernements nationaux libéraux ou conservateurs puissent reconnaître l'autorité d'une Commission porteuse du projet politique de la majorité socialiste qui se serait dégagée au Parlement européen [...] (ou inversement). L'application franche d'une logique majoritaire transeuropéenne ferait en réalité, exploser le système"²²⁸. Nous ne partageons pas ce point de vue, même s'il est indéniable que l'existence d'une majorité politique commune à l'ensemble des États membres favorise la collaboration entre États. Est souvent évoquée dans la presse l'Europe rose des socialistes puis, depuis les années 2001 et 2002, l'Europe bleue des sociaux-démocrates actuellement majoritairement au pouvoir dans les États de l'Union. Pour Jean Boulouis, cette procédure porte en elle les germes d'altération de l'équilibre institutionnel qui résulte du

²²⁶ PARLEMENT EUROPEEN, *Décision du 15 septembre 1999 portant élection de la Commission désignée*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 9, p. 112. *Décision 1999/627/CE, CECA, EURATOM des représentants des gouvernements des États membres des Communautés européennes portant nomination du président et des membres de la Commission des Communautés européennes*, 15 septembre 1999, JO L 248 du 21 septembre 1999. Voir aussi Bulletin de l'UE, 1999, n° 9, p. 112.

²²⁷ Jean-Louis DEWOST, *La Commission ou comment s'en débarrasser ?*, Mélanges Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, p. 190.

²²⁸ Dominique BOCQUET, *Le déficit démocratique en Europe*, Commentaire, Printemps 1993, n° 61, p. 40.

traité de Rome. L'alignement de la durée des mandats va donner au Parlement une emprise considérable. Pour lui, "la vocation institutionnelle de la Commission n'est pas de gouverner avec la confiance d'une majorité parlementaire en s'exposant le cas échéant à la censure. La Commission ne gouverne pas et la censure n'a d'ailleurs pas de sens. La vocation institutionnelle de la Commission qui a justifié et qui justifie son existence, est de dégager l'intérêt communautaire, d'en promouvoir la satisfaction, de veiller sur son respect. Sa légitimité s'identifie à son indépendance. Elle dépérit avec elle"²²⁹.

Nous pensons au contraire que la légitimité de la Commission sort grandie d'une investiture parlementaire. Celle-ci lui confère une indépendance à l'égard des États qu'elle ne possède pas dans la procédure de désignation mise en place par le traité de Rome. Les États perdent le monopole qu'ils détenaient jusqu'en 1992. Ce mode de nomination est le corollaire de la responsabilité politique qui pèse sur la Commission. Si le Parlement peut censurer l'activité de la Commission, il peut sembler logique qu'il exerce un rôle substantiel dans sa composition. Il est vrai que cette double investiture n'est pas sans rappeler le mode de désignation du gouvernement de la IV^{ème} République française. Mais, contrairement à Jean Foyer, nous n'y voyons pas un mauvais présage²³⁰. D'abord parce que, dès sa première utilisation, la procédure a prouvé son efficacité. La Commission Prodi s'est installée sans difficulté majeure alors que le contexte politique de sa création était lourdement chargé. Ensuite parce qu'elle accentue la parlementarisation du système européen et, particulièrement, de la Commission²³¹, ce qui s'inscrit dans le cadre de la lutte contre le déficit démocratique reproché à l'Europe. Enfin, parce qu'elle pose la question de l'évolution du Collège comme futur gouvernement ou exécutif de l'Union européenne. Quelle que soit l'évolution de la nature juridique de l'Union, il semble évident que la Commission ne veut pas être cet organe "technocratique" souvent dénoncé. La Commission n'a pas seulement pour rôle de promouvoir l'intérêt communautaire. Elle doit aussi être - et elle

²²⁹ Jean BOULOUIS, *A propos des dispositions institutionnelles du Traité sur l'Union européenne*, Revue des affaires européennes, 1992, n° 4, p. 6.

²³⁰ Jean FOYER, *Union européenne et États membres selon le traité d'Amsterdam*, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, *Droit et justice*, Paris, Pédone, 1999, p. 352. Dès 1991, Jean-Louis Dewost propose de soumettre la Commission à la double investiture du Parlement et d'accroître les pouvoirs du président dans la désignation des commissaires. Jean-Louis DEWOST, *article précité*, p. 191. Cela ne suffit pas, d'après Jacques Vandamme, à faire de la Commission un organe fédéral car, bien qu'elle dispose d'un certain pouvoir politique grâce à sa fonction d'initiative des politiques communautaires, il lui manque les pouvoirs d'un vrai gouvernement pour mener les politiques nécessaires dans le cadre légal défini. Il existe un manque de clarté sur l'exercice des pouvoirs par la Commission et le Conseil. Or, ce manque de clarté est insatisfaisant au regard du critère d'efficacité et du principe du gouvernement représentatif. Jacques VANDAMME, *Vers un modèle néo-fédéral ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 347.

²³¹ François LUCHAIRE, *La Communauté et l'Union européennes - Étendue et limites*, in ACADÉMIE INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *Le devenir des États : souveraineté ? Intégration ?*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995, p. 123. Paul SABOURIN, *L'État-nation face aux Europes*, Paris, P.U.F., 1994, p. 210.

l'est - un point de rencontre des différents acteurs de l'Union. Elle contribue à faire le lien entre des intérêts et des préoccupations de natures diverses, voire opposées dans certains cas.

La procédure instituée par les traités de Maastricht et d'Amsterdam accentue le caractère politique du Collège. L'idée essentielle à la base de cette modification est, selon Vlad Constantinesco, de donner à cette institution "une incontestable légitimité démocratique qui vienne lui donner une assise plus ferme dans l'appareil institutionnel que sa seule compétence technique"²³².

La Commission va puiser dans la coïncidence des mandats une autorité et un rayonnement politiques accrus. L'argument selon lequel elle doit refléter certains équilibres politiques a d'autant plus de poids que son renouvellement suit généralement celui de l'Assemblée européenne. Bien que les partis de droite l'emportent lors des élections européennes du 13 juin 1999, Romano Prodi choisit en accord avec les Gouvernements des États de doter la Commission d'une composition équilibrée, reflétant celle des pays de l'Union. La moitié des 20 commissaires est marquée à gauche. Sept appartiennent aux formations regroupées au sein du Parti Populaire Européen. Les Verts et les Libéraux ont chacun un commissaire. Les États qui peuvent proposer deux commissaires de leur nationalité s'arrangent généralement pour qu'ils appartiennent à des mouvements politiques distincts. Pascal Lamy, le commissaire français chargé du commerce, appartient au parti socialiste et son ancienne fonction de directeur de cabinet de Jacques Delors, quand celui-ci présidait la Commission, témoigne de son engagement européen. Michel Barnier est l'ancien ministre délégué aux Affaires européennes du gouvernement d'Alain Juppé et ancien président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne²³³. Le nouveau Collège "représente un juste équilibre entre la configuration politique des gouvernements nationaux et la composition du Parlement européen"²³⁴.

Le choix des commissaires parmi le personnel politique des États, et particulièrement au sein des gouvernements anciens ou actuels, contribue à assimiler les fonctions de la Commission à celle d'un gouvernement. Mais, rappelle Romano Prodi, "soyons bien clairs : la Commission ne fonctionne pas selon un système de partis. Elle est un collège, et les commissaires ne sont pas plus des prolongements de groupes politiques qu'ils ne

²³² Vlad CONSTANTINESCO, *L'article 158*, in Vlad CONSTANTINESCO, Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Traité sur l'Union européenne*, Paris, Économica, 1995, p. 544. Opinion partagée par Jean-Claude PIRIS, *Après Maastricht, les institutions communautaires seront-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?*, RTDE, 1994, n° 1, p. 17.

²³³ *Membres de la nouvelle Commission (2000-2005) et répartition de leurs compétences*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 9, pp. 7-27 et spécialement pp. 20 et 22.

²³⁴ Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen du 21 juillet 1999*, Bulletin de l'Union européenne, juillet - août 1999, n° 7-8, p. 153.

sont des représentants des gouvernements nationaux"²³⁵. Le fait que Jacques Santer et Romano Prodi aient tous deux exercé les fonctions de chef de gouvernement prouve le renforcement de l'importance et du prestige de la fonction de président de la Commission. Cela a apparemment joué un rôle déterminant dans la désignation de l'ancien président du Conseil italien. La presse et l'ensemble des États ont salué l'efficacité de son action. Grâce à lui, l'Italie a rejoint le Club de la monnaie unique. Il apparaît dans le contexte de la crise de la Commission comme l'homme providentiel²³⁶ et ce n'est pas innocent si le commissaire à la concurrence démissionnaire, Karel Van Miert, estime que le président succédant à Jacques Santer doit être un "saint et un superman"²³⁷.

L'identité de durée des mandats, jointe à la présomption de confiance dont bénéficie le Collège une fois qu'il est investi par le Parlement aboutit, selon Daniel Vignes, "à créer un bloc formidable contre les États. [...] Il a véritablement été créé un grand pouvoir dans l'Europe en face des États et du Conseil"²³⁸. Les États partagent désormais leur pouvoir de nomination avec l'Assemblée, autre organe issu d'une procédure très supranationale. L'obligation faite aux États d'agir en collaboration avec le Parlement accroît l'indépendance de la Commission à leur égard et renforce d'autant la nature supranationale de son mode de désignation. L'exercice d'un contrôle parlementaire lors de sa constitution, puis de son fonctionnement, ne place pas pour autant la Commission dans une situation de tutelle vis-à-vis de l'Assemblée européenne. Les garanties d'indépendance présentes dans son statut continuent à s'appliquer. Le renforcement de son autorité politique passe également par l'augmentation des pouvoirs de son président²³⁹. Celle-ci n'a pas seulement trait à la nomination des commissaires. Le traité d'Amsterdam accentue sa responsabilité, puisqu'il est désormais prévu à l'article 219 que "la Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par le président" (le traité de Nice transfère cette disposition dans l'article 217 § 1 TCE).

²³⁵ *Ibidem.*

²³⁶ Voir la presse du mois de mars 1999. Pour exemple, l'éditorialiste du Monde, Jean-Marie Colombani, note que la désignation de monsieur Prodi n'est pas une nomination mais un "sacre", que les "Quinze ont couronné un homme offrant à leurs yeux un profil idéal". Voir *Le Monde* du 26 mars 1999, p. 16. Néanmoins, un certain désenchantement se fait jour à partir de février - mars 2000. Laurent ZECCHINI, *Le purgatoire de monsieur Prodi*, *Le Monde*, 23 février 2000, p. 16.

²³⁷ Karel Van MIERT, *Entretien* avec José-Alain FRACHON, *Le Monde*, 19 mars 1999, p. 2. Cette appréciation dithyrambique est considérablement relativisée deux ans plus tard. Pour illustration de ce revirement d'opinion, consulter Arnaud LEPARMENTIER et Laurent ZECCHINI, *Romano Prodi, un solitaire qui demeure une énigme*, *LM*, 4 juin 2002, p. 3. Laurent ZECCHINI, *Le pouvoir en miettes de Romano Prodi*, *LM*, 23 novembre 2001.

²³⁸ Daniel VIGNES, *Intervention orale*, in Marie-France LABOUZ (dir.), *Les accords de Maastricht et la Constitution de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 100.

²³⁹ Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam : ambitions et réalismes*, *RMUE*, 1997, n° 3, pp. 45-46. Sean VANRAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, *Actualités du Droit*, 1998, n° 1, p. 11. Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 182.

L'inéluctabilité d'une vaste ouverture de l'Union à de nouveaux États conduit les juristes à s'interroger sur le maintien de cette procédure. La question se pose également à l'égard du Parlement européen. Le traité d'Amsterdam y apporte quelques éléments de réponse. Il prévoit à l'article 189 alinéa 2 (ancien article 137 du traité de Rome) que, nonobstant les futurs élargissements, le nombre de membres du Parlement ne doit pas dépasser 700, chiffre que le Parlement a lui-même proposé dans sa résolution du 17 mai 1995²⁴⁰. Il s'agit d'éliminer le risque d'hypertrophie à mesure des élargissements successifs et de la croissance résultante des effectifs. Sans ce plafond, l'Assemblée risque en cas d'élargissement de ployer sous le nombre pour devenir un forum ingérable²⁴¹. C'est exactement ce vers quoi elle tend, d'après Alain Lamassoure, depuis que le traité de Nice augmente le seuil à 732 membres (nouvel article 189 alinéa 2 TCE)²⁴². Cet accroissement, accompagné d'une modification de la répartition des sièges, est destiné à faire place aux représentants élus des futurs adhérents. La représentation par État est diminuée afin de faire place aux nouveaux²⁴³. Le nouvel article 190-2 alinéa 2 précise qu'en cas de modification du nombre de députés, celui-ci doit "assurer une représentation appropriée des peuples des États réunis dans la Communauté", le critère de l'importance de la population se trouve ainsi consacré dans les traités²⁴⁴. La Conférence aurait pu choisir une clé de répartition des sièges fonction des principaux mouvements politiques de chaque État et de la population respective des pays membres. Dans ces conditions, le Parlement aurait été composé de plus de 1200 membres. C'est pourquoi, la Conférence privilégie un système de proportionnalité corrigée afin de rationaliser la composition de l'Assemblée tout en tenant compte de l'éventail démographique considérable existant dans l'Union²⁴⁵.

B/ La compatibilité de l'élargissement de l'Union avec la supranationalité de ses institutions

Lancée le 14 février 2000, la Conférence intergouvernementale est chargée de proposer une réforme des institutions, de façon à les adapter aux nouvelles obligations résultant du prochain élargissement de l'Union. L'ampleur encore jamais atteinte par celui-ci conduit à réformer en profondeur les institutions. La Conférence doit concilier

²⁴⁰ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du 17 mai 1995 relative au fonctionnement de l'Union*, JOCE, n° C 15, point 23 sous i.

²⁴¹ Sean Van RAEPENBUSCH, *article précité*, p. 11. Michel PETITE, *article précité*, p. 43.

²⁴² Alain LAMASSOURE, *C'est l'Europe qui a perdu*, LM, 18 janvier 2001, p. 19.

²⁴³ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 1998, p. 68.

²⁴⁴ Sean Van RAEPENBUSCH, *article précité*, p. 11.

²⁴⁵ Le Protocole relatif à l'élargissement de l'Union détermine le nombre de représentants élus dans chaque État membre, annexe au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, p. 91.

deux impératifs. Elle doit permettre aux nouveaux pays membres de participer au même titre que les autres États au fonctionnement de la Communauté et de l'Union, tout en s'assurant que cette extension ne nuit pas à un éventuel approfondissement de l'intégration entre les États qui le souhaitent. Il revient à la Conférence de résoudre à la fois le problème de la composition de chaque organe et d'adapter la procédure de désignation de ses membres. Le problème est double. Il ne porte pas seulement sur la composition de l'organe. Il est aussi relatif à la procédure de désignation des membres des institutions. Les débats portent principalement sur la Commission et la Cour de justice dont le bon fonctionnement dépend en partie d'une composition rationnelle. Concernant le Parlement européen, le principe des contingents par État est maintenu. Il importe également que les Quinze définissent sérieusement le contenu et les limites de la fonction présidentielle de l'Union car le maintien en son sein de l'équilibre institutionnel, nécessaire au bon fonctionnement de la méthode communautaire, dépend aussi de la réponse à cette question. Ce serait, d'après Jean-Luc Sauron, le contrepoids à la présidentialisation de la Commission. Laisser cette dernière s'affirmer comme la seule détentrice de la fonction exécutive dans l'appareil communautaire, ainsi qu'elle le réclame²⁴⁶, constituerait une rupture avec la confusion des pouvoirs instaurée en 1957. Cette confusion a conduit à partager l'exécutif entre le Conseil et la Commission, et le législatif entre les organes du triangle institutionnel, aucun d'eux ne pouvant passer outre l'opposition de l'un ou de l'autre pour adopter une décision²⁴⁷. La méthode communautaire repose sur cette confusion qui contraint au compromis permanent pour avancer et qui garantit, somme toute, un équilibre entre l'intérêt communautaire et les intérêts nationaux. La multiplication actuelle des propositions - destinées à alimenter les travaux de la Convention Giscard d'Estaing chargée par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 de réfléchir à l'avenir de l'Europe²⁴⁸ - visant à doter l'Union d'un authentique gouvernement et, plus généralement, à lui transposer le modèle étatique de séparation des pouvoirs présente le risque de rompre l'équilibre sur lequel elle est fondée et constitutif de sa nature *sui generis*.

Sous couvert de fidélité à la méthode communautaire, leurs partisans militent en faveur d'un gouvernement européen mixte, fondé sur "une synergie renforcée entre la Commission et le Conseil"²⁴⁹. Jean-Louis Quermonne se prononce pour le maintien de

²⁴⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Rapport à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 25.

²⁴⁷ Jean-Luc SAURON, *La fonction présidentielle de l'Union européenne : le cas de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2000*, RMCUE, septembre 2000, n° 441, pp. 518 et 523.

²⁴⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union européenne*, Annexe I, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index.htm, p. 5.

²⁴⁹ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, 1999, p. 53.

l'existence distincte de ces deux institutions qu'il faut néanmoins rénover. La scission du Conseil Affaires générales décidée par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 va dans le sens de sa proposition²⁵⁰. Elle doit s'accompagner d'un recentrage politique de la Commission et du transfert de certaines des activités administratives de celles-ci à des agences indépendantes. Ce recentrage conduirait à lui rattacher en qualité de vice-président le Haut Représentant pour la PESC et un éventuel Monsieur Euro, ainsi que la Commission le réclame dans la communication qu'elle adresse le 22 mai 2002 à la Convention²⁵¹. Ce gouvernement aurait à sa tête un président élu, soit au suffrage universel direct, soit par le Parlement européen ou encore par le Conseil européen. Il exercerait des fonctions analogues à celles de chef d'État et de gouvernement. Enfin, la Commission serait responsable devant l'Assemblée parlementaire et le Conseil européen, lequel conserverait sa fonction essentielle d'impulsion et d'orientation stratégique²⁵². Une autre formule possible consisterait, selon Philippe Moreau-Defarges, à associer des commissaires supranationaux et des représentants des États membres. Ce gouvernement recevrait une double investiture, celle du Conseil européen et celle du Parlement. Il serait placé sous leur double contrôle. Ses ministres seraient choisis pour leur compétence et pour leur présence dans le jeu européen, l'assise nationale étant également un atout important. Cela étant, ce gouvernement devrait, pour être digne de ce nom, affirmer son indépendance, ce qui suppose que les représentants des pays membres s'émancipent de l'autorité et des instructions de leurs gouvernements nationaux²⁵³. Cette proposition trouve sa limite dans cette condition dont la réalisation est plus qu'incertaine. Elle aboutit ni plus ni moins à privilégier le pôle intergouvernemental de l'Union en faisant du rapport de forces entre États le pilier du système décisionnel.

D'autres, à l'instar du Chancelier allemand Gerhard Schröder et du Parti populaire européen, prônent un schéma institutionnel nouveau qui fait de la Commission le Gouvernement européen et transforme le Conseil en deuxième Chambre législative aux côtés du Parlement. Cette proposition, qui consiste à transposer à l'échelle de l'Union le système constitutionnel allemand, provoque une levée de boucliers de la part des États qui lui reprochent de leur faire perdre toute influence²⁵⁴.

²⁵⁰ CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Mesures concernant la structure et le fonctionnement du Conseil*, Annexe II, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, p. 22.

²⁵¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, op. cit., pp. 8 et 14.

²⁵² Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour une Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 1/2, pp. 396-397.

²⁵³ Philippe MOREAU-DEFARGES, *La question du gouvernement européen*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, p. 87. Proposition déjà formulée par l'auteur dans son article *Après Nice : vers un gouvernement fédéral ?*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, pp. 284-288.

²⁵⁴ Ainsi, Paris et Berlin, soutenus sur ce point par le Parlement européen, se prononcent en faveur du renforcement du triangle institutionnel, en particulier au profit du président de la Commission, tandis que Londres privilégie le Conseil comme pilier exécutif. En revanche, la France et la Grande-Bretagne se retrouvent lorsqu'il s'agit d'accroître le rôle du Conseil européen auquel il doit revenir, selon elles, la responsabilité

S'il est urgent d'adapter aux contraintes résultant de l'élargissement le mode de désignation et la composition des institutions, et particulièrement de la Commission et de la CJCE, il importe, cependant, de préserver l'équilibre caractéristique de la méthode communautaire, c'est-à-dire d'opérer une synthèse entre la supranationalité et l'intergouvernementalité de son appareil institutionnel²⁵⁵. Comme le constate Jacqueline Dutheil de La Rochère, "la fidélité à la méthode communautaire paraît être la seule garantie contre le directoire des «grands» et le système des alliances"²⁵⁶.

a/ Les propositions relatives à la Commission

Les très nombreuses propositions de réforme suscitées par la convocation de la CIG puis de la Convention Giscard d'Estaing se divisent en deux catégories. La première est favorable à une réduction du nombre de membres de la Commission et de la Cour. La seconde y est opposée.

La composition de la Commission fait l'objet de vives controverses entre les tenants d'une équipe restreinte et les partisans d'un exécutif élargi durant la négociation des traités de Paris et de Rome. La polémique rebondit lors de l'élaboration du traité de fusion en 1965. Une suggestion contenue dans le rapport Dooge de limiter le nombre des membres au nombre d'États est restée lettre morte à l'issue des négociations de l'Acte Unique Européen. Reprise par la présidence luxembourgeoise lors de la CIG sur l'Union européenne, elle subit le même sort²⁵⁷.

globale de la marche de l'Union. L'Allemagne plaide, au contraire, par la voix de son Chancelier pour que cet exécutif puissant soit la Commission et que son président soit "le chef du gouvernement européen", nommé par un Parlement européen "renforcé dans ses droits démocratiques". Londres rejette cette idée, considérant que ce système sape l'indépendance de la Commission et la rend prisonnière du plus grand groupe politique du moment. Pour une synthèse des positions respectives des États, consulter Jean-Claude ZARKA, *La France, l'Allemagne et l'avenir institutionnel de l'Union européenne*, RPP, juillet - août / septembre - octobre 2001, n° 1013-1014, pp. 111-115. Gerhard SCHRÖDER, *M. Schröder veut un exécutif européen "puissant"*, LM, Échos, 27 juin 2002, p. 5. Arnaud LEPARMENTIER, *M. Giscard d'Estaing souhaite un président de l'Union européenne*, LM, 29 mai 2002, p. 6. Du même auteur, *Le Parlement et la Commission unis contre les capitales*, LM, 24 mai 2002, p. 5. Ariane CHEMIN et Michel NOBLECOURT, *Une Fédération européenne d'États-nations*, LM, 19 mars 2002, p. 6. Henri de BRESSON, *Le Chef de l'État souhaite que l'Union européenne ait un président*, LM, 8 mars 2002, p. 10. Du même auteur, *M. Blair et M. Schröder veulent renforcer le rôle du Conseil*, LM, 28 février 2002, p. 5. Jean-Pierre LANGELLIER, *Londres est contre l'élection du président de la Commission*, LM, 22 février 2002, p. 5.

²⁵⁵ Pour une analyse commentée des discours prononcés par les gouvernants européens depuis l'année 2000 et relatifs à la nature juridique de l'Union, consulter Hartmut MARHOLD, *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nice, Presses du Midi, 2002, 496 p.

²⁵⁶ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 407.

²⁵⁷ Claude BLUMANN, *Le traité de fusion des exécutifs européens et la nouvelle composition de la Commission*, RMC, 1970, pp. 229-230. Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, p. 148. De nombreuses propositions relatives à la réduction du nombre de commissaires sont faites lors de la Conférence intergouvernementale de 1996. Une synthèse est proposée par Alexandra TOSELLO, *La réforme de la Commission européenne*, Les Cahiers du GERSE, mai 1996, n° 0, pp. 24-25.

Laissée en suspens à Amsterdam, en juin 1997, elle suppose d'être résolue impérativement avant l'élargissement aux PECO. Le président de la Commission en fait un élément déterminant de la réussite de l'élargissement²⁵⁸.

Dans le premier cas, l'efficacité de la Commission est liée à la réduction du nombre de ses membres. Cela suppose que les États renoncent au principe d'un commissaire par pays membre. A défaut, ce principe aboutit inéluctablement à "nationaliser", voire à "intergouvernementaliser"²⁵⁹ la Commission. Jean Charpentier remarque que la décision du Conseil des ministres de modifier le nombre de commissaires ou de juges dans le sens d'un accroissement ou d'une diminution ne fait que traduire la recherche par les États d'un certain équilibre entre des intérêts ou des tendances diverses. D'après lui, les États tentent constamment de préserver leur influence au sein de la Communauté et leur autorité dans leur ordre interne. Il en conclut à la "grandeur de ces institutions, et de la Cour de justice en particulier, de dépasser la personne de leurs membres pour remplir en toute conscience les fonctions qui leur sont dévolues"²⁶⁰.

L'attribution d'un nombre de commissaires inférieur à celui des États peut accroître l'efficacité et l'indépendance du Collège. Romano Prodi et le commissaire chargé de la réforme des institutions, Michel Barnier, plaident pour une Commission resserrée afin que soit protégée sa collégialité²⁶¹. Mais le Rapport des Trois Sages commandé par Romano Prodi considère que cette diminution n'est guère possible à cause de l'attachement des États et, particulièrement, des petits, au principe de représentation directe. Pour surmonter ce handicap, ils suggèrent un renforcement des pouvoirs du président de la Commission²⁶². Pierre Moscovici, ministre français des Affaires Européennes propose, selon la formule de Jacques Delors, que celui-ci soit, à l'avenir, la tête de liste du parti vainqueur aux élections européennes. Ceci suppose que les forces politiques se structurent au niveau européen (ce que le nouvel article 191 TCE issu de

²⁵⁸ Il a indiqué que, en cas d'échec de la Conférence sur cette question, l'élargissement sera rendu beaucoup plus difficile. Philippe LEMAITRE et Laurent ZECCHINI, *Le Monde* du 11 décembre 1999, p. 2.

²⁵⁹ Jean-Claude PIRIS, *article précité*, p. 30 note 129.

²⁶⁰ Jean CHARPENTIER, *A propos d'une récente augmentation des magistrats de la Cour de justice des Communautés européennes*, Mélanges Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, p. 76. L'article 165 alinéa 4 du traité de Rome (devenu l'article 221 alinéa 4) prévoit que si la Cour le lui demande, le Conseil statuant à l'unanimité peut décider d'augmenter le nombre de juges. La procédure est identique concernant la Commission. Mais l'article 157-1 alinéa 2, devenu l'article 213-1 alinéa 2 du traité de Rome, ne fait pas dépendre l'exercice de ce droit par le Conseil de l'existence d'une proposition de la Commission.

²⁶¹ COMMISSION EUROPÉENNE, Contribution à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, 11 octobre 1999, COM (2000) 34, Bulletin de l'Union, 1/2, 2000, p. 8.

²⁶² Jean-Luc DEHAENE, Richard Von WEIZSÄCKER, David SIMON, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, 18 octobre 1999, point 2.2.1. Notons que quelques jours avant la remise du Rapport, l'un des Sages, Jean-Luc Dehaene s'est prononcé en faveur d'une réduction drastique du nombre de commissaires. Afin d'éviter que la Commission devienne une sorte de Parlement, il faut réduire sa taille à quelque chose ressemblant à la direction de la Banque Centrale Européenne, qui n'est composée que de 6 membres. Dépêche AFP, *Le Monde*, 14 octobre 1999, p. 38. Dans son article, Michel PETITE explique pourquoi les États rejettent la proposition de la France visant à doter la Commission d'un nombre de membres inférieurs à celui des États appartenant à l'Union. *Article précité*, pp. 45-46.

Nice rend, en théorie, possible). Le commissaire envisage, quant à lui, l'élection au suffrage universel direct²⁶³. Le maintien de la représentation par nationalité implique en échange que les grands États renoncent au privilège d'avoir deux commissaires. Dans un protocole qui lui est annexé, le traité d'Amsterdam prévoit de compenser le sacrifice consenti par les 5 grands États par un rééquilibrage de la répartition des votes au Conseil. L'égalité juridique qui en découle garantirait le fonctionnement collégial de la Commission. Mais les 5 grands semblent avoir des difficultés à l'accepter. C'est pourquoi, Laurent Cohen-Tanugi propose de restreindre le nombre de commissaires ayant voix délibérative en instituant auprès d'eux des "commissaires délégués" ne prenant pas part à l'adoption des décisions de la Commission²⁶⁴. Jean-Victor Louis envisage d'introduire une hiérarchie entre les commissaires en distinguant les commissaires seniors des juniors et en multipliant les vice-présidences²⁶⁵.

Le traité de Nice, issu de la Conférence Intergouvernementale, déçoit par rapport aux ambitions originaires. Incapables de surmonter leurs désaccords, les États reportent la réforme de la Commission à une date inconnue.

Certes, le principe du plafonnement du Collège est expressément inscrit dans le Protocole relatif à l'élargissement, annexé au traité. Mais, les petits États obtiennent le report de son application jusqu'à "la date d'entrée en fonction de la première Commission postérieure à la date d'adhésion du 27ème État membre de l'Union"²⁶⁶. Dans l'intervalle, est admis qu'à compter du 1er janvier 2005, date d'entrée en vigueur du nouveau traité, le prochain Collège ne soit plus composé que d'un seul national par pays. Les Grands États renoncent à leur deuxième commissaire en échange d'un rééquilibrage des voix au Conseil qui leur est favorable. C'est pour compenser cette perte d'influence que les petits pays s'opposent vigoureusement à ce que la réduction du nombre de commissaires à un chiffre inférieur à celui des États membres devienne effective dès 2005.

L'octroi d'un commissaire aux nouveaux membres présente l'avantage indéniable de faciliter "leur apprentissage communautaire"²⁶⁷. Mais, le principe d'un commissaire par État produit aussi l'inconvénient majeur, pour certains commentateurs, de renationaliser l'institution. Alain Lamassoure craint que les membres soient désormais choisis en fonction de leur nationalité, prioritairement à leur compétence²⁶⁸. Jean-Louis

²⁶³ Pierre MOSCOVICI, Propos recueillis par Daniel VERNET, LM, 10 février 2001, p. 2. Michel BARNIER, *La réforme d'aujourd'hui et l'Europe de demain*, LM, 10 octobre 2000, p. 20.

²⁶⁴ Laurent COHEN-TANUGI, *Le choix de l'Europe*, Paris, A. Fayard, 1995, p. 195.

²⁶⁵ Jean-Victor LOUIS, *Une crise salutaire ?*, RMUE, 1999, n° 1, p. 12.

²⁶⁶ *Protocole relatif à l'élargissement*, Annexe au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, p. 97.

²⁶⁷ Opinion du Premier ministre belge, Guy VERHOFSTADT, dont les propos sont recueillis par Pierre BOCEV, *Un sommet crucial pour l'élargissement*, Le Figaro, 6 décembre 2000, p. 4.

²⁶⁸ Alain LAMASSOURE, *C'est l'Europe qui a perdu*, Le Figaro, 18 janvier 2001, p. 19.

Bourlanges considère que "la sacralisation du droit de chaque État à disposer de son commissaire et le renoncement au second accentue les déséquilibres démographiques et géopolitiques que la réforme avait pour objet de réduire". Il calcule que, selon cette nouvelle règle, les États représentant actuellement 80 % de la population de l'Union ne détiendront plus que la moitié des sièges à la Commission, proportion qui passera à un cinquième quand l'Europe comptera 27 membres²⁶⁹.

Cet argument nous semble contestable. La vocation de la Commission n'est pas de représenter les diversités nationales et étatiques. Elle est, au contraire, d'incarner l'intérêt communautaire. C'est au processus décisionnel qu'il incombe de prendre en compte cette diversité, de l'élaboration de la proposition du Collège à son adoption par le Parlement et le Conseil. Nous semble toute aussi infondée l'affirmation, par ces auteurs, selon laquelle la Commission devient un "clone du Conseil". Depuis l'origine, la Commission compense le caractère intergouvernemental de sa désignation par des règles statutaires qui lui garantissent son indépendance. Cela revient également à négliger la personnalité des commissaires lesquels, conformément aux traités, s'appliquent pendant la durée de leur mandat à se détacher de leur État d'origine. C'est aussi nier la possibilité de concevoir la règle de l'égalité absolue entre États comme le mécanisme, applicable à la composition d'une institution telle que la Commission, le plus conforme à l'idéal supranational que celle-ci doit atteindre.

Le refus des petits États de renoncer à une représentation permanente à la Commission ne fait que manifester leur crainte de perdre toute influence au sein du Collège. Il ne se fonde pas sur les considérations précédentes. En cela, ce rejet constitue un non-sens eu égard à l'exigence d'indépendance que les traités imposent à la Commission. C'est pourquoi, il est préférable d'abandonner à terme le principe d'une représentation égalitaire des États.

Dans le but de rassurer les petits pays, la présidence française leur propose d'établir un système de rotation où les grands États ne sont pas assurés d'avoir chaque fois leur propre commissaire. Incapables de dépasser les différends entre ses membres, la Conférence n'adopte aucun système. Elle se contente d'en préciser les éléments fondamentaux. Est retenu le principe d'une rotation strictement égalitaire qui permet à chaque État d'avoir, à tour de rôle, un commissaire de sa nationalité. Les États doivent être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne la détermination de l'ordre de passage et du temps de présence de leurs nationaux au sein de la Commission. Chacun des collègues successifs doit être "constitué de manière à refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres de l'Union"²⁷⁰. Il incombe au Conseil la tâche d'arrêter les modalités de ce

269
270

Jean-Louis BOURLANGES, *Il ne faut pas ratifier Nice*, Le Monde, 13 décembre 2001, p. 17.
Protocole précité, p. 97.

système et de déterminer le nombre des commissaires (le premier projet, rejeté par les petits États, proposait de fixer un seuil de 20 membres). Très révélatrices de son extrême difficulté à surmonter les oppositions entre ses membres²⁷¹, la Conférence pose deux conditions qui rendent très aléatoire l'adoption de ces règles, pourtant indispensables au bon fonctionnement de l'Union²⁷². Elle n'autorise le Conseil à adopter sa décision qu'à l'unanimité et qu'après la signature du traité d'adhésion du 27ème État membre (le premier projet proposait la date de 2010, mais là encore, ce fut rejeté par les petits pays).

Dans la communication relative à la réforme de la Commission qu'il adresse à la Convention le 18 juin 2002, Romano Prodi estime qu'il est vain de vouloir lutter contre le principe d'un commissaire par État membre. Mais il admet également qu'avec 25 ou 30 membres, le Collège risque de devenir ingérable. Aussi, il propose de réorganiser les compétences en son sein autour d'un nombre limité de fonctions essentielles. Ces blocs de compétences se verraient attribuer par le président un nombre correspondant de vice-présidents. Ces derniers seraient assistés, dans leur tâche de supervision, de deux ou trois commissaires. Afin d'éviter la constitution de directoires des grands États, Romano Prodi annonce son intention d'organiser une rotation entre les postes de vice-présidents de façon à garantir la position des petits États membres et de choisir les commissaires en fonction de leur compétence et non de leur nationalité²⁷³. A l'exception de Jean-Louis Lesquins pour lequel la Commission "doit être un organe où tous les États ne revendiquent pas d'être représentés, donc où aucun ne puisse prétendre l'être, mais dans lequel tous puissent reconnaître la synthèse de l'intérêt communautaire et du leur propre"²⁷⁴, il semble que la tendance générale soit à l'abandon des solutions prônant un Collège composé d'un nombre de commissaires inférieur à celui des pays membres.

²⁷¹ *Transcription des discussions entre les Chefs d'État et de Gouvernement lors du Sommet de Nice* (extraits), LM, 20 décembre 2000, p. 17.

²⁷² Nous ne partageons pas l'optimisme de Michel Barnier selon lequel, le fait que le nombre définitif de commissaires reste à fixer par les États n'empêche pas de considérer que c'est une "tâche achevée", car la décision et la méthode sont prises et inscrites dans le traité.

Michel BARNIER, *Le pragmatisme l'a emporté sur l'ambition*, Propos recueillis par Pierre BOCEV, Le Figaro, 12 décembre 2000, p. 3.

²⁷³ Romano PRODI, *Propositions de réforme de la Commission présentées le 18 juin 2002* (extraits), LM, 20 juin 2002, p. 6.

²⁷⁴ Jean-Louis LESQUINS, *Souveraineté et constitution en Europe*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, p. 103.

b/ Les propositions relatives à la Cour de justice

Dès 1992, Jean-Claude Piris propose d'étendre à la Cour de justice et au Tribunal de première instance le principe d'une réduction des membres²⁷⁵. La présence d'un juge par État, comme c'est le cas actuellement, garantit la représentation de tous les systèmes juridiques nationaux au sein de la Cour, même si le lien entre la nationalité et l'appartenance à la Cour n'est pas consacré par les traités. La Cour reconnaît que ce système permet le développement harmonieux d'une jurisprudence communautaire qui tient compte des conceptions fondamentales admises dans les différents États et qui, de fait, voit ses solutions plus facilement acceptées²⁷⁶. Cette composition contribue à la "légitimation de la justice communautaire dans l'ordre juridique interne de chaque État membre"²⁷⁷. Mais une augmentation importante du nombre de pays risque de transformer la formation plénière en Assemblée délibérante. Comme pour la Commission, il existe de nombreuses propositions émanant de la doctrine, de groupes de travail ou des institutions elles-mêmes qui sont relatives à la modification de la composition de la Cour du fait de l'élargissement²⁷⁸. Le problème concerne principalement la formation plénière de la Cour. La question est de savoir si une Cour composée de 25 ou 30 membres peut être efficace, question d'une prégnante actualité puisque le traité de Nice, au lieu de rationaliser sa composition, pose le principe d'un juge par État (*supra*). Le rapport Westendorp²⁷⁹ relève l'existence de deux thèses opposées.

La première solution consiste à maintenir le principe de la correspondance entre le nombre de juges et celui des États membres, parce que la Cour tire son efficacité et sa légitimité de la représentation scrupuleuse de tous les systèmes nationaux. Dans cette hypothèse, un consensus se dégage sur la nécessité d'allonger la durée du mandat (généralement à 9 ans) et de le rendre non-renouvelable. Tous s'accordent à reconnaître

²⁷⁵ Jean-Claude PIRIS, *article précité*, p.29.

²⁷⁶ CJCE, *Rapport sur certains aspects de l'application du traité de l'Union européenne*, Luxembourg, mai 1995, RTDE, 1995, n° 3, p. 683.

²⁷⁷ Sean VANRAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, *op. cit.*, p. 23.

²⁷⁸ Pour une synthèse de ces propositions quelle que soit leur origine, se reporter à l'étude de Jean-Luc SAURON, *L'adaptation de la juridiction communautaire au défi du futur élargissement*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, La documentation Française, Paris, 1999, pp. 44-56. Voir également Francis HAMON, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Dalloz, Chronique, 1997, p. 8. Fernand GRÉVISSE, *La Cour de justice et la révision de 1996*, RMCUE, 1995, n° 384, pp. 11-13. José Luis da CRUZ VILACA, *Le système juridictionnel communautaire*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 246-248 et 253-255. André BZDERA, *L'enjeu politique de la réforme institutionnelle de la CJCE*, RMC, 1991, pp. 240-249. Jean-Paul JACQUÉ et Joseph H. WEILER, *Sur la voie de l'Union européenne - une nouvelle architecture juridictionnelle européenne*, RTDE, 1990, n° 26, p. 141. Ces auteurs proposent de transposer l'organisation juridictionnelle des États fédéraux : il s'agit de créer des cours régionales communautaires dont le ressort correspondrait à un sous-groupe de 3 États. Elles seraient composées pour moitié de juges ressortissants de ces États et pour moitié de juges étrangers.

²⁷⁹ Le groupe de réflexion Westendorp a siégé pendant 6 mois du 2 juin au 5 décembre 1995. Extrait tiré de Jean-Luc SAURON, *L'adaptation de la juridiction communautaire au défi du futur élargissement*, *op. cit.*, pp. 45-46.

que le problème se pose avec moins d'acuité concernant le Tribunal de Première Instance, celui-ci fonctionnant en chambres restreintes dont les décisions sont susceptibles d'appel devant la Cour. Notons, cependant, que le président de la Cour, Gil Carlos Rodriguez Iglesias souhaite que soit mis en place un système de filtrage simplifié des pourvois devant la Cour contre les arrêts du Tribunal de façon à ce qu'ils perdent leur quasi-automaticité²⁸⁰. Peu importe qu'il soit composé d'un nombre de juges égal ou supérieur à celui des États. Estimant que les États n'accepteraient pas de renoncer au principe d'un juge par pays, le Conseil des ministres propose en 1991 de répartir les juges dans deux Chambres plénières (car une assemblée de plus de 20 membres risque d'être inefficace). Afin d'assurer une parfaite cohérence de la jurisprudence, le président et le vice-président de la Cour participeraient au jugement de toutes les affaires dans les deux Chambres. Il serait même possible dans certains cas que les deux Chambres se réunissent en formation plénière²⁸¹. Le juge Fernand Grévisse soutient cette solution à condition d'instituer une rotation des juges entre les deux chambres²⁸².

L'autre solution consiste à réduire la composition de la Cour. Le nombre de juges doit être inférieur au nombre d'États membres afin d'assurer l'efficacité et la cohérence de l'organe juridictionnel. Francis Hamon propose d'étendre le système de la Cour Internationale de Justice de La Haye au sein de laquelle seules les grandes familles de systèmes juridiques sont représentées. A l'intérieur de chaque famille, les sièges pourraient être répartis entre les États en instituant un roulement et en tenant compte de certains critères démographiques. Ce système présente l'avantage de dissocier la composition de la Cour de l'élargissement²⁸³. Pour Rostane Medhi, la rupture du lien traditionnellement établi entre le nombre d'États et celui de juges devrait être envisagée avec d'autant moins de préventions qu'une telle décision marquerait un retour à l'esprit originel des traités. Si la Cour compte actuellement 15 juges, la règle un juge par État n'a pas toujours été respectée. Lors de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, le nombre de juges a été porté à 13 et non à 12. Elle termine sa démonstration en soulignant que "la Cour n'a jamais exprimé de penchant particulier pour un strict alignement des effectifs juridictionnels sur la composition de la Communauté, puisqu'elle avait initialement proposé que le nombre de juges au TPI soit limité à 7". L'auteur propose de répartir les charges de juge et d'avocat général de

²⁸⁰ Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS, *Réformer la Cour de justice européenne*, LM, 28 avril 2000, p. 19.

²⁸¹ *Proposition du Conseil de l'Union*. Fiche du service juridique du Conseil du 18 avril 1996. Voir Jean-Luc SAURON, article précité, p. 46.

²⁸² Fernand GRÉVISSE, *A propos de quelques institutions*, RMCUE, 1998, n° 42, p. 575. Nancy RISACHER, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Les Cahiers du GERSE, mai 1996, n° 0, p. 35.

²⁸³ Francis HAMON, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Dalloz, Chronique, 1997, p. 8.

manière à ce que chaque État obtienne l'une ou l'autre de ces responsabilités, ce qui préserverait une représentativité acceptable par tous au niveau institutionnel global²⁸⁴. D'après Jean-Luc Sauron, ce projet pose comme postulat que, moins nombreux, les juges communautaires jugeront mieux, alors que les affaires continuent à augmenter. Cet accroissement est dû à l'arrivée de nouveaux membres, mais aussi aux nouvelles possibilités d'affaires liées à l'extension des compétences de la Cour opérée par le traité d'Amsterdam. En réalité, ce débat vise d'après lui "à restreindre la portée des décisions de la juridiction communautaire derrière cet intéressant mais paradoxal slogan : mieux de Justice, mais moins de juges pour la façonner". La remise en cause de l'égal accès de chaque État membre à la fonction juridictionnelle "limite les possibilités de changement par la présence rassurante et stabilisatrice des juges des États contributeurs nets et fondateurs, sorte de «Conseil de sécurité» juridictionnel veillant sur la bonne vieille jurisprudence communautaire des familles". En outre, l'argument selon lequel il est plus facile de faire travailler des juges de culture juridique et de langue communes paraît contestable aujourd'hui. Quarante années de droit et de jurisprudence communautaires tissent des liens aussi forts que dans le cadre juridique national. Il ne faudrait pas, par une diminution du nombre de juges, remettre en cause la raison qui a poussé les intellectuels et les politiques des PECO à vouloir nous rejoindre au-delà d'une Europe du marché. L'auteur conclut qu'il faut accepter "de les faire participer à égalité de droit à la construction prétorienne du droit communautaire"²⁸⁵.

c/ La rotation égalitaire, solution d'avenir à la désignation de la Commission et de la Cour de justice dans une Union élargie

Ces propositions ainsi que le traité de Nice, ont en commun de séparer la désignation de la Commission de celle de la Cour de justice, ce qui rend difficilement soluble le problème de la représentation de chaque État dans ces organes.

Nous nous rallions à l'opinion selon laquelle ces institutions sont d'une efficacité accrue en formation restreinte plutôt qu'en formation large et à ce titre envisageons de revoir leur mode de désignation. Cette proposition repose sur le renoncement des États au droit jusque là admis à être simultanément représentés par au moins un candidat de leur nationalité à la Commission et à la Cour. Il ne s'agit pas

²⁸⁴ Rostane MEHDI, *La réforme du système juridictionnel : entre espoirs fondés et promesses déçues*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, La documentation Française, Paris, 1999, p. 16.

²⁸⁵ Jean-Luc SAURON, *article précité*, pp. 55-56.

de les priver totalement de ce droit. Cet abandon ne concernerait qu'un des deux organes. L'État membre de la Commission ne pourrait pas en même temps être présent à la Cour de justice. Le fait de renoncer *a priori* à être représenté au sein de la Commission ou de la Cour ne constitue pas une faiblesse. Il "accorde au contraire, un poids tout particulier à l'idée de supranationalité : les membres de la Commission ont plus intensément le sentiment d'une responsabilité commune ("supranationale") à l'égard de l'ensemble des États membres, y compris les États qui ne sont pas présents ; cette responsabilité commune réprime le danger que les commissaires agissent en tant qu'avocats des intérêts de leurs États d'origine"²⁸⁶. Cette remarque vaut également pour les membres de la Cour de justice²⁸⁷.

Afin d'éviter que les États les plus puissants monopolisent les deux institutions au détriment des États plus petits, nous proposons de les répartir dans deux groupes équivalents quant à la taille, à l'influence économique, politique, démographique, etc. Les critères traditionnellement utilisés pour déterminer la pondération des voix au Conseil ou des sièges au Parlement peuvent être utilisés pour opérer ce partage, qui doit établir un équilibre global par nationalité. Dès lors, il revient à chaque groupe de composer exclusivement et à tour de rôle l'une des deux institutions. Le groupe d'États qui ne siège pas à la Commission conserve des moyens de contrôle sur l'action de celle-ci grâce à son pouvoir de saisine de la Cour mais aussi grâce à sa présence au sein du Conseil. En revanche, le principe d'une répartition des députés dans des groupes transnationaux empêche théoriquement l'État d'utiliser le pouvoir de censure du Parlement comme moyen de contrôle.

Arrivé à ce stade, deux solutions sont possibles. La pondération introduite pour répartir les États dans les deux groupes disparaît à l'intérieur de ceux-ci une fois qu'ils sont composés. L'égalité juridique des États au sein du groupe l'emporte. Dans cette hypothèse, le nombre de membres de chaque institution correspond au nombre de membres présents dans le groupe qui la compose. Dans une Union de 28 États, la Commission et la Cour disposeraient chacune de 14 membres.

Il est concevable que face à l'arrivée massive de nouveaux membres, les États fondateurs de la Communauté souhaitent une prise en compte de leur ancienneté. En outre, il ne faudrait pas que la période de transition nécessaire à ces États pour s'adapter au fonctionnement de l'Union et intégrer l'acquis communautaire serve de

²⁸⁶ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Université de Genève, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 124. Cette remarque est en principe destinée à la Commission de la CEEA mise en place par le traité de Rome. L'article 126 du traité dispose que la Commission est composée de 5 membres seulement alors que 6 États appartiennent à l'Euratom. Cette disposition est abrogée par le traité de fusion des exécutifs en 1965.

²⁸⁷ E. Van Bogaert relève que si, en 1957, le nombre de juges à la Cour ne correspond pas au nombre d'États membres, c'est parce que les États ont souhaité que la composition de la Cour reflète le caractère supranational des Communautés. E. VAN BOGAERT, *Le caractère juridique de la CJCE*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 458.

prétexte pour retarder le renforcement de l'intégration européenne entre les membres qui le souhaitent. Eu égard au monopole de la Commission en matière d'initiative, il pourrait paraître justifier d'introduire une pondération entre les États membres du même groupe qui leur permet de continuer l'approfondissement de la construction européenne.

La pondération ne concernerait que la Commission, le fonctionnement et le rôle de la Cour de justice ne la rendent pas nécessaire. En revanche, la Cour comme la Commission ont intérêt à éviter de compter un nombre pair de membres. Afin d'éviter les blocages lors de la prise de décision, il est possible d'admettre la désignation d'un membre supplémentaire lorsque le nombre de juges ou de commissaires est pair. La solution la plus simple et la plus "supranationale" consiste à transposer le système applicable à la Haute Autorité de la CECA. L'article 10 alinéa 5 du traité de Paris dispose que le neuvième membre du Collège est coopté par les huit autres. En l'espèce, cela signifie que les juges et les commissaires peuvent choisir un membre supplémentaire parmi le groupe d'États dont ils émanent.

Si le nombre d'États membres de l'Union est impair, l'un des deux groupes comporte un membre supplémentaire.

Il est souhaitable que le renouvellement des deux institutions coïncide de façon à ce que le même groupe d'États ne monopolise pas la composition de la Commission et de la Cour de justice pendant le laps de temps qui reste à l'institution renouvelée en dernier. A cet égard, il convient de réviser la durée du mandat de la Commission et de la Cour qui sont actuellement respectivement de 5 et 6 ans.

Grâce au roulement, chaque groupe d'États a l'assurance de participer activement à la composition des deux organes. Cette proposition implique que chaque institution est renouvelée intégralement, ce qui pose problème concernant la Cour. Les traités de Rome prévoient un renouvellement partiel, système qui d'après la doctrine garantit la continuité de la jurisprudence communautaire. Le renouvellement partiel est un gage d'efficacité du fonctionnement de la Cour. Néanmoins, des arguments militent en faveur du renouvellement total. D'abord, bien que l'Union soit composée d'États dotés de systèmes juridictionnels propres, il n'empêche que la plupart d'entre eux présentent des similitudes. En outre, la jurisprudence de la Cour ne peut manquer de produire ses effets sur les juges en cours de mandat, même si ceux-ci ne sont pas ceux qui l'ont forgée. Ces raisons rendent improbable une rupture subite de la jurisprudence de la Cour. Cependant, le risque existe. C'est pourquoi, nous estimons préférable de maintenir le principe d'un renouvellement partiel de l'organe judiciaire. Dans ce cas, le système proposé s'effondre car il aboutit inévitablement à placer à un moment donné un groupe d'États en situation monopolistique dans la composition de la Commission et de la Cour.

Une solution consiste à répartir les États en trois groupes et non en deux. Les critères sont les mêmes que ceux proposés précédemment. Ce partage permet le renouvellement partiel de la Cour sans qu'aucun groupe d'États n'exerce d'emprise totale sur la désignation des institutions. Mais il suppose que le mandat de la Cour est deux fois plus long que celui de la Commission. Si celui-ci est maintenu à 5 ans, cela signifie que les juges communautaires exercent leurs fonctions pour une période de 10 ans. La Cour peut trouver dans cette durée un gage d'indépendance et de sérénité à l'égard des pressions publiques et privées.

Admettons que les États se répartissent dans les groupes A, B et C. Tandis que le groupe A compose la Commission, les groupes B et C se concentrent sur la Cour. A l'issue du délai de 5 ans, le groupe C quitte la Cour au profit de la Commission. Le schéma inverse se produit pour le groupe A, le groupe B assurant la transition entre les deux.

La désignation proprement dite des membres de la Commission et de la Cour continue à se faire selon les procédures mises en place par les traités de Rome, de Maastricht et d'Amsterdam. Le principe d'une désignation des commissaires par les États est maintenu mais il est restreint dans sa portée²⁸⁸. Seul le groupe d'États compétent est habilité à procéder au choix des commissaires. Ce n'est plus une prérogative qui appartient aux États en général. L'approbation du Parlement européen confère aux membres du Collège une légitimité démocratique utile dans l'exercice de leurs fonctions. Si l'Union rassemble 28 États, les trois groupes comportent chacun 9 pays. Celui chargé de désigner la Commission se voit attribuer le membre supplémentaire puisque les deux autres groupes se concentrent sur la composition de la CJCE. Dans cette hypothèse, la Commission n'est composée que de 10 membres, ce qui est extrêmement réduit étant donné l'importance de ses compétences et de son rôle dans une Union élargie. Il paraît opportun d'introduire une pondération. Les membres fondateurs de la Communauté pourraient se voir attribuer systématiquement un siège supplémentaire, ce qui augmenterait le nombre de commissaires en rendant la répartition des portefeuilles mieux gérable. Cela présenterait également l'avantage de doter la Commission d'un nombre impair de membres. Cette construction confère aux

²⁸⁸ Pour certains auteurs, cette "cooptation des membres de la Commission par des organisations extérieures diverses" nuit à son caractère intégré. Les METCALFE, *Après 1992 : la Commission pourra-t-elle gérer l'Europe ?*, RFAP, 1992, n° 63, p. 403. Nous ne partageons pas ce point de vue. L'accroissement des pouvoirs du président de la Commission dans la désignation des futurs commissaires joint à l'approbation du Parlement européen contribue à renforcer l'indépendance de la Commission à l'égard des États. Ce système est proche de celui proposé par Christian LEQUESNE dans son étude relative aux *Perspectives institutionnelles d'une Union élargie*, Pouvoirs, *Europe - De la Communauté à l'Union*, 1994, n° 69, p. 135. Il rejoint aussi dans une certaine mesure la solution proposée par Michel Barnier. Elle se fonde sur un plafonnement à 20 commissaires assorti d'un système de rotation sur un pied d'égalité entre les 28 pays membres. Chacun d'eux serait représenté à tour de rôle et selon un calendrier précis au sein du Collège. Michel BARNIER, *Jacques Delors n'a pas encore raison*, Le Monde du 22 janvier 2000, p. 13.

commissaires des portefeuilles très lourds puisque peu divisés du fait de la faiblesse du nombre de commissaires. La multinationalité des directions générales et des cabinets des commissaires est un élément fondamental d'efficacité du collège. Les principes défendus par Romano Prodi lors de la désignation de la Commission en 1999 trouvent ici leur prolongement. Le président de la Commission doit avoir des pouvoirs très étendus, car le Collège se compose d'une équipe particulièrement restreinte. Cela justifie que la nomination du président ne soit pas uniquement le fait du groupe d'États compétent pour désigner les commissaires. La procédure instituée par le traité d'Amsterdam, et révisée par le traité de Nice, paraît très adaptée. Les États réunis en Conseil européen s'accordent sur la personnalité à nommer et soumettent leur choix à l'approbation du Parlement européen.

Les membres de la Cour de justice restent désignés par les États du groupe compétent selon la procédure prévue par les traités de Rome. Enfin, les garanties d'indépendance statutaire reconnues à la Commission et à la Cour par ces mêmes traités sont maintenues dans ce système.

Cette construction tente d'apporter une réponse au défi qui se pose à l'Union. L'élargissement ne doit pas empêcher un approfondissement ultérieur. Dans leur nouvelle composition issue des divers élargissements, les institutions ne subissent pas de diminution de leur indépendance à l'égard des gouvernements. Il n'y a pas de dilution de leur supranationalité. Les organes compétents dans le cadre d'une Europe à 27 ou 28 États bénéficient de la même supranationalité que dans l'Union de 15 membres. Le principe d'un partage de compétences entre les États dans leur pouvoir de désigner les membres de la Commission et de la Cour accroît l'autonomie de celles-ci à l'égard du ou des groupes d'États qui n'interviennent pas. L'importance des élargissements futurs est sans effet sur le degré de supranationalité de ces deux institutions.

L'élargissement de l'Union devient compatible avec l'approfondissement de l'intégration. Cette construction le garantit au stade de la nomination des organes, tandis que le principe de la coopération différenciée introduit par le traité d'Amsterdam assure le développement des éléments de la convivance européenne. Le rôle moteur reconnu à la Commission et au Conseil européen en matière d'initiative y contribue activement.

II - Le confortement des organes supranationaux dans leur rôle d'impulsion de la Communauté européenne

Si la Commission bénéficie d'une procédure de désignation et d'un statut qui accentuent sans cesse son indépendance à l'égard des États, c'est parce que depuis le début de la construction européenne, elle est chargée de promouvoir l'intérêt communautaire. En créant un organe doté d'un rôle moteur en matière d'initiative, les États s'assurent que la Commission est consciente, lors de la formulation de ses propositions, de leurs propres besoins et de leurs propres limites à oeuvrer dans le sens du développement de l'intégration. L'apparition, en 1974, d'un organe de composition très intergouvernementale et capable de relancer la construction européenne, risque de porter atteinte à son monopole en matière d'initiative. L'évolution institutionnelle des Communautés peut ainsi sembler paradoxale. D'un côté, la supranationalité des institutions est accrue tandis que de l'autre est protégée l'intergouvernementalité du système par l'instauration officielle d'un organe composé des représentants des États. Pourtant, il ne faut pas se fier aux apparences. Les États ont toujours maintenu la Commission dans son rôle fondamental d'initiative et de proposition d'actes communautaires (A). Soucieux de progresser dans des domaines autres qu'exclusivement communautaires, les États privilégient une démarche pragmatique qui repose sur la mise à l'écart de la méthode communautaire. Cette approche est qualifiée par Guy Héraud "d'internationalisme direct"²⁸⁹. Elle signifie que des moyens interétatiques sont utilisés pour atteindre des fins supranationales (B).

A/ L'initiative supranationale, quasi-monopole de la Commission garante de l'intérêt communautaire

Pour les promoteurs du traité de Rome, la Commission incarne face au Conseil, "la conscience communautaire"²⁹⁰. A ce titre, cet "organe porteur de la légitimité intégrative"²⁹¹ est investi d'une "mission générale d'initiative"²⁹² (article 155 TCE

²⁸⁹ Guy HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la CEE*, RGDIP, 1958, p. 52.

²⁹⁰ Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht, Genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 19. En 1961, Dusan Sidjanski fait dépendre l'effectivité de la supranationalité de la Communauté du dynamisme dont saura faire preuve la Commission. Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, p. 94.

²⁹¹ Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 116.

²⁹² CJCE, 26 février 1976, *SADAM*, aff. 90/75, Rec. p. 323, § 88. Gérard F. BAUER, *Le cadre institutionnel de l'intégration européenne*, Aussenwirtschaft, septembre 1959, p. 227. Pierre FREYMOND, *L'idée de supranationalité et les traités européens*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. I, p. 63, § 31.

devenu article 211 dans la version d'Amsterdam) tant en matière normative que budgétaire.

La Commission fonctionne selon une procédure de délibération très supranationale (article 163 TCE devenu article 219) même si certains auteurs y voient davantage un "facteur d'efficacité administrative qu'une supranationalité politique"²⁹³. Les décisions sont collégialement acquises à la majorité de ses membres.

Ce rôle de "moteur de l'intégration"²⁹⁴ est essentiel en pratique car le Conseil ne peut, en règle générale, prendre de décision que sur proposition de la Commission²⁹⁵. L'accroissement du champ de compétences communautaires réalisé au fur et à mesure de l'approfondissement de la Communauté est favorable à la Commission.

Bien que les traités fassent de la Commission le détenteur exclusif du droit d'initiative, il semble plus opportun de parler de quasi-monopole. Dans les domaines de la politique étrangère et de la coopération policière et judiciaire, la Commission partage avec les États le droit de proposer des initiatives²⁹⁶.

Le triangle institutionnel communautaire place le Conseil et la Commission dans une étroite interdépendance. A la différence de la CECA, le titulaire du pouvoir normatif est l'organe représentant les États et non celui incarnant l'intérêt communautaire. La proposition de la Commission ne peut devenir une décision que si elle est acceptable pour le Conseil. C'est pourquoi, elle est obligée de jouer le rôle, essentiel d'après Paul Reuter, "d'honnête courtier"²⁹⁷. Elle doit collaborer avec les États et l'organe "intergouvernemental" afin de formuler une proposition, acceptable par les multiples acteurs du processus décisionnel, qui concilie la défense de la Communauté et le respect des intérêts divergents des États. Ce dialogue équilibre l'action du Conseil et de la Commission. Afin d'empêcher un raidissement de leurs positions respectives, la Commission peut modifier sa proposition tant que le Conseil ne l'a pas adoptée. Il lui arrive de brandir cette menace quand ce dernier s'écarte profondément de sa

²⁹³ Francis ROSENSTIEL, *Le principe de "supranationalité" - essai sur les rapports de la politique et du droit*, Paris, Pédone, 1962, p. 115. Fabienne BOUQUELLE et Anne-Isabelle PICARD, *La supranationalité en Europe*, Annales de droit de Louvain, n° 3-4, t. 42, 1992, p. 241.

²⁹⁴ CJCE, 26 février 1976, *SADAM*, § 88 à 90/75, Rec. p. 323.

²⁹⁵ Peut-on considérer, à l'instar de Philippe Lutton, que ces deux institutions sont "co-dépositaires du pouvoir de décision dans la mesure où la mise en oeuvre par le Conseil de ses compétences dépend de l'exercice par la Commission de son pouvoir de proposition" ? Philippe LUTTON, *Les équilibres mouvants du système institutionnel de la CEE*, RFSP, 1985, p. 29. Pour Georges Vedel, la supranationalité camouflée du traité CEE réside dans le rôle de la Commission, du fait que ses propositions ont une valeur spéciale obligeant le Conseil à statuer dans des conditions favorables à la Commission et dans la Cour de Justice organe "crypto sous-marin". Georges VEDEL, *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude au Sénat, 25 mars 1992, Paris, Montchrestien, 1992, p. 26.

²⁹⁶ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 1998, p. 60.

²⁹⁷ Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 227.

proposition initiale, mais elle n'y recourt qu'exceptionnellement²⁹⁸. En ce sens, le principe de la collaboration fonctionnelle entre les États et la Communauté est déterminant pour assurer le respect de la supranationalité du mécanisme décisionnel puisque ce n'est que par la "persuasion et l'adhésion"²⁹⁹ des États à ses propositions que la Commission peut jouer son rôle de moteur de l'intégration. La forme la plus poussée de cette collaboration est l'obligation pour le Conseil de n'agir que sur proposition de la Commission. La construction européenne serait bloquée si la Commission tentait de leur imposer ses choix. Comme le relève André Chandernagor au début des années 1980, "rien ne pourra être entrepris sans l'accord profond des États membres, donc sans l'assentiment et la volonté du Conseil"³⁰⁰.

Cependant, les politiques européennes sont élaborées sur la base d'expertises dont les États n'ont plus le monopole puisque l'élaboration de la proposition passe par la consultation obligatoire des administrations nationales mais aussi des milieux professionnels³⁰¹. La prise en compte d'expertises émanant d'acteurs non-étatiques, comme les entreprises ou les associations, montre que la Commission n'est "pas un simple organisme étatique délégué, même si les États continuent de nommer les commissaires et les principaux fonctionnaires ou si certains États souhaiteraient qu'elle le devienne"³⁰².

Cette association est accrue par le protocole sur la subsidiarité annexé au traité d'Amsterdam qui oblige la Commission à publier les documents relatifs à cette consultation³⁰³. Le traité de Maastricht introduit le principe de subsidiarité à la demande du Royaume-Uni soucieux de diminuer le dynamisme normatif des Communautés européennes et de l'Allemagne qui cherche à protéger les compétences de ses Länder. Suite au Conseil européen d'Édimbourg des 10 et 12 décembre 1992, la Commission est tenue de faire apparaître dans ses propositions un considérant qui en justifie la pertinence au regard du principe de subsidiarité³⁰⁴. Les difficultés de la ratification du traité sur l'Union européenne et la vague d'eurosepticisme qui submerge

²⁹⁸ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - l'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, p. 237.

²⁹⁹ Dusan SIDJANSKI, *op. cit.*, p. 86. Émile Noël synthétise parfaitement l'attitude de la Commission. "Elle est consciente que son rôle n'est pas celui d'un collègue d'apôtres ou de martyrs. Elle détient une part de l'autorité et de la responsabilité dans la conduite des affaires publiques européennes et elle doit agir en conséquence. Elle propose donc beaucoup plus que le simple dénominateur commun, mais elle propose le possible, c'est-à-dire ce qui serait possible si la volonté politique était suffisante. C'est ce qui lui a permis de contribuer à chacune des percées européennes". Émile NOËL, *La Commission contestée*, Administration, 1982, n° 117, p. 15. Voir également Pierre MAILLET, *Comment la Commission et les européens voient la construction européenne*, RMC, 1985, n° 287, pp. 247-254.

³⁰⁰ André CHANDERNAGOR, *La "difficulté d'être" au Conseil*, Administration, 1982, n° 117, p. 24.

³⁰¹ Emst HEYNIG, *Les problèmes que pose l'amélioration des mécanismes de décision du Conseil des Communautés européennes*, RMC, 1973, p. 396.

³⁰² Christian LEQUESNE, *L'État-nation et ses frontières dans l'espace européen*, in SECRETARIAT DE LA DÉFENSE NATIONALE (dir.), *L'État-nation et son avenir*, La documentation Française, 1995, p. 62.

³⁰³ Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 237.

³⁰⁴ Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 5ème éd., 1995, p. 147.

ensuite l'Europe conduisent la Commission à limiter ses ambitions antérieures et à retirer dans la foulée plusieurs de ses propositions, insuffisamment justifiées en terme d'efficacité par rapport aux possibilités d'action existantes au niveau national ou international³⁰⁵. Un accord interinstitutionnel signé le 25 octobre 1993 entre la Commission, le Conseil et le Parlement prévoit que les trois institutions vérifient, dans le cadre de leurs propres procédures internes, la conformité de toute action envisagée aux dispositions relatives à la subsidiarité tant en ce qui concerne le choix des instruments juridiques que le contenu de la proposition. Toute proposition de la Commission doit comporter un exposé des motifs qui justifie son bien-fondé à l'égard du principe de subsidiarité. Tout amendement au texte de la Commission qui émane du Parlement ou du Conseil et qui modifie le champ d'intervention communautaire, doit être assorti de la même justification. Ces exigences incitent Yves Doutriaux et Christian Lequesne à voir dans la subsidiarité davantage un code de conduite qu'une obligation juridique³⁰⁶.

Pour Denys Simon, cette phase politique informelle "privilégie le possible au détriment du souhaitable", c'est-à-dire qu'elle substitue "à la recherche de l'intérêt général objectif de la Communauté l'exploration d'un compromis entre intérêts nationaux subjectifs"³⁰⁷. Il nous semble que cette "limite politique au pouvoir de la Commission" ainsi que la qualifie Denys Simon, "n'est pas l'expression d'une Communauté qui aurait perdu son âme par le retour à l'intergouvernementalisme"³⁰⁸. Elle correspond davantage de la part de cet organe, à un souci de réalisme et d'effectivité de ses propositions. Souci d'autant plus réel que l'article 189 A du TCE (ancien article 149 al. 1 TCE et actuel article 250) autorise le Conseil à modifier ou à amender le texte qui lui est soumis. Il le fait volontiers s'il estime que la proposition lèse ses intérêts et ne répond pas à ses préoccupations.

Afin de l'empêcher de dénaturer trop aisément la proposition - les risques de divergences entre ces deux organes étant potentiellement nombreux - le traité impose au Conseil d'adopter son amendement à l'unanimité.

Cette limite au pouvoir du Conseil permet une plus grande liberté d'initiative à la Commission, parce que la responsabilité finale de la décision ou de la politique

305 Sont retirées des propositions intéressant des sujets aussi divers que l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires, les mesures proposées lors de la guerre du Golfe en cas de difficulté d'approvisionnement pétrolier de la Communauté européenne, les propositions sur la détention d'animaux dans les zoos, etc. Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *ouvrage précité*, p. 60.

306 Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *ouvrage précité*, p. 61.

307 Denys SIMON, *ouvrage précité*, p. 118.

308 Jean-Louis DEWOST, *Intérêts nationaux et intérêt communautaire dans les décisions de la Commission et du Conseil*, RFAP, 1992, p. 374.

incombe au Conseil, sans toutefois que celui-ci puisse agir en excluant la participation active de la Commission³⁰⁹.

L'exigence de l'unanimité, protectrice de la supranationalité du mécanisme décisionnel, constitue un réel rempart contre les dérives interétatiques du Conseil quand sont concernés des domaines relevant de la majorité (simple ou qualifiée). S'il ne parvient pas à atteindre l'unanimité, le Conseil est tenu de voter la proposition dans le sens indiqué par la Commission ou de renoncer à prendre une décision. Juridiquement, il ne peut pas obliger la Commission à intervenir dans un sens déterminé, même s'il semble évident que la Commission n'a rien à gagner à soumettre au Conseil une proposition suscitant son hostilité (à moins que ce ne soit une façon pour elle de faire pression sur le Conseil et de l'obliger à terme à se soumettre à sa conception de l'intégration). Pour autant, la Commission n'apparaît pas comme un organe subordonné au Conseil. La procédure de proposition constitue une garantie au profit des États membres contre les abus éventuels de la majorité car l'exigence d'unanimité, à moins d'une complicité très improbable de la Commission, empêche qu'une majorité du Conseil méconnaisse les intérêts de la minorité. La Commission, grâce à son indépendance statutaire, a même un certain avantage politique sur le Conseil composé de ministres. Ceux-ci adoptent des positions tactiques souvent dictées par des intérêts à court terme lesquelles conduiraient à l'échec si la Commission n'était pas là pour offrir des solutions de compromis, inspirées de vues à long terme et dégagées d'impératifs trop étroitement nationaux³¹⁰.

En revanche, la condition de l'unanimité n'est qu'illusoire lorsque le Conseil, volontairement ou conformément aux règles du traité, statue à l'unanimité. Dans cette hypothèse, la collaboration fonctionnelle entre les États et la Commission s'avère encore plus délicate et essentielle pour protéger ce "fragile équilibre institutionnel"³¹¹. La proposition tendrait à se rapprocher d'un simple avis ou d'une recommandation. Mais une différence subsiste : l'existence d'une proposition oblige le Conseil à prendre position même si ce n'est que pour la rejeter³¹².

L'état d'esprit engendré par le compromis de Luxembourg et la désuétude du vote au Conseil ont rendu cet équilibre instable. La Commission, jusque là "organe supranational d'initiative dynamique", est devenue un centre de tractations et s'est contentée de propositions minimalistes³¹³, jusqu'à la relance par l'Acte unique

309 Nicola CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz-Sirey, 1964, p. 62.

310 Louis CARTOU, *Communautés européennes*, Paris, Dalloz, 6ème éd., p. 109.

311 Francis ROSENSTIEL, *ouvrage précité*, p. 4.

312 Dusan SIDJANSKI, *article précité*, p. 93 note 41.

313 Panayotis SOLDATOS, *ouvrage précité*, p. 202. François Borella relève que selon les aléas des circonstances et de la valeur des hommes, la Commission oscille entre un rôle purement technique et une fonction d'impulsion politique. Au contraire, pour Jean-Louis Dewost, la Commission pendant cette période s'est transformée en arbitre pouvant d'autant mieux offrir des solutions de compromis qu'elle se présente comme gardienne des traités, et à ce titre, peut brandir la menace d'un recours contre les États auprès de la CJCE.

européen de la pratique du vote à la majorité qualifiée. La généralisation de celle-ci, poursuivie jusqu'au traité d'Amsterdam, restitue à la Commission "la force politique de son droit supranational d'initiative"³¹⁴. Dans son discours d'investiture devant le Parlement européen le 4 mai 1999, Romano Prodi rappelle que l'exécutif communautaire, malmené dans les mois qui précèdent, "doit reprendre la place qui lui revient dans la construction européenne et assumer une grande initiative politique"³¹⁵.

La création des procédures de coopération, et plus encore de co-décision, complique la formulation de la proposition par la Commission, puisqu'elle doit également être acceptable par le Parlement européen. Responsable devant lui, la Commission peut être d'autant plus tentée de reprendre ses amendements que ceux-ci sont adoptés à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée, majorité très proche de celle requise pour la censure. Cependant, elle doit aussi tenir compte de leur acceptabilité par le Conseil, ce qui la conduit à jouer "le rôle de médiateur neutre"³¹⁶. Ainsi, la co-décision est doublement supranationale : par le pouvoir normatif qu'elle confère à l'Assemblée (chapitre suivant) et par l'intensité reconnue à l'intervention de la Commission si le Conseil et le Parlement s'accordent sur la proposition telle qu'elle leur soumet.

Une autre limite au pouvoir discrétionnaire de la Commission de soumettre des propositions au gré de sa volonté réside dans la faculté reconnue au Conseil, par l'article 152 TCE (devenu article 208), de lui demander "de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toute proposition appropriée". L'article 162-1 TCE (article 218-1 actuel) dispose que le Conseil et la Commission organisent d'un commun accord leur collaboration. Ce pouvoir "d'initiative de l'initiative"³¹⁷ prévient l'inertie de la Commission. Le traité de Maastricht l'oblige à "examiner" (article 109 D TCE actuellement article 115) ou à "instruire" (article 100 C-4 TCE abrogé par le traité d'Amsterdam) les demandes, tout en la laissant libre du contenu de la proposition. Elle n'est d'ailleurs pas obligée de formuler une proposition, mais dans ce cas, elle doit le justifier. A défaut, le Conseil

François BORELLA, *La construction politique de l'Europe : la querelle politique des modèles*, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, 1996, t. 28, n° 2, p. 142. Jean-Louis DEWOST, *Le processus de décision dans les Communautés européennes*, Administration, 1982, n° 117, pp. 33-34.

³¹⁴ Panayotis SOLDATOS, *op. cit.*, p. 202.

³¹⁵ Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen le 4 mai 1999*, Bulletin de l'Union européenne, mai 1999, n° 5, p. 148.

³¹⁶ Massimo SILVESTRO et Clara ALBANI LIBERALI, *La codécision a été un succès, il faut aller de l'avant*, RMCUE, 1997, n° 406, p. 167.

³¹⁷ Denys SIMON, *ouvrage précité*, p. 117.

peut saisir la Cour de Justice d'un recours en carence, mais il ne peut se substituer à elle.

Le traité de Maastricht étend aux États membres (articles 195 et 198 A TCE respectivement articles 259 et 262 dans la version d'Amsterdam) et au Parlement européen (article 138 B al. 2 TCE devenu article 192 alinéa 2), le droit de saisir la Commission de demandes tendant à ce qu'elle présente une proposition, mais aucun ne s'est vu accorder le pouvoir de faire lui-même des propositions au Conseil³¹⁸. En pratique, l'Assemblée use largement des recommandations et des résolutions qui invitent le Collège à faire des propositions dans les domaines qui l'intéressent. Celui-ci se réfère fréquemment dans l'exposé des motifs de son initiative aux vœux émis par les députés européens³¹⁹.

Le traité d'Amsterdam maintient le monopole de la Commission³²⁰ et accroît sa capacité d'initiative dans trois matières. Il crée de nouvelles politiques ou domaines d'action communautaires comme l'emploi et la santé (titres VIII et XIII TCE). L'extension de la compétence de la Commission résulte aussi de la très substantielle réduction de l'étendue du troisième pilier. Les questions relatives à la liberté de circulation des personnes, de l'asile, de l'immigration et des mesures d'accompagnement sont communautarisées (nouveau titre IV TCE). Le traité prévoit que pendant une période transitoire de 5 ans, la Commission partage le droit d'initiative avec les États (article 67-1 TCE). Au terme de ce délai, elle en reçoit l'exclusivité, tout en étant tenue par le traité d'examiner les demandes des États membres visant à ce qu'elle soumette une proposition au Conseil (article 67-2 alinéa 1). Les matières qui restent régies par le troisième pilier sont limitées à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (article 29 TUE). Le traité d'Amsterdam généralise l'initiative conjointe des États et de la Commission là où celle-ci n'avait jusque là pas de droit d'initiative (articles K3 et K 4 devenus articles 34 et 36 TUE). Elle conserve son monopole en matière de formulation de proposition sur les demandes d'autorisation de coopération renforcée des États membres qui se rattachent au traité sur la Communauté européenne (article 43 TUE). Elle acquiert le droit d'émettre des avis sur les projets de coopération renforcée relatifs aux matières du troisième pilier (article 40-2 TUE)³²¹.

³¹⁸ Pour Jean-Louis Quermonne, cette faculté constitue pour le Parlement européen "un droit d'initiative indirect". Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs politique, 1994, p. 45.

³¹⁹ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *ouvrage précité*, p. 77.

³²⁰ Conformément aux *conclusions du Rapport de la présidence du Conseil européen de Florence*, 21-22 juin 1996, RTDE, 1996, p. 640.

³²¹ Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam : ambitions et réalismes*, RMUE, 1997, n° 3, p. 47. Fernand GRÉVISSE, *A propos de quelques institutions*, RMCUE, 1998, n° 42, p. 573.

Dans la communication qu'elle adresse le 22 mai 2002 à la Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union, la Commission revendique, sous couvert de communautarisation des deuxième et troisième piliers et du renforcement de la coordination dans l'union économique, une extension de son pouvoir d'initiative à ces domaines. "Principale originalité du système" selon Romano Prodi³²², celui-ci doit être sauvegardé de "façon à maintenir la Commission telle que l'ont voulue les fondateurs de l'Europe, en tant qu'institution indépendante qui assure l'égalité de traitement entre les États membres et représente concrètement le lieu de cohérence, de synthèse et de prise en compte de l'intérêt général"³²³.

Enfin, le Conseil peut exceptionnellement statuer de sa propre initiative³²⁴ ou sur simple avis de la Commission. Dans ce dernier cas, le Conseil ne peut statuer qu'après que la Commission lui ait transmis sa recommandation, mais il n'est pas tenu de la prendre en compte (la règle de la modification à l'unanimité ne s'applique pas)³²⁵. En matière d'union économique et monétaire, le traité sur l'Union européenne reconnaît le droit de formuler des recommandations à la Banque Centrale Européenne (articles 106-5, 106-6 et 109-1 TCE). En vertu de l'actuel article 107 TCE (ancien article 106 TCE modifié par Maastricht), le Conseil se prononce sur proposition de la Commission après avis du Parlement et de la BCE ou sur recommandation de la BCE après consultation du Parlement européen et de la Commission.

L'existence d'un monopole de la Commission en matière d'initiative ne semble pas mise en cause par ces assouplissements. L'obligation pour la Commission d'élaborer des propositions susceptibles de convenir au Conseil et au Parlement européen ne dénature pas la nature supranationale de son pouvoir. Cette "fonction d'arbitrage"³²⁶ exercée par ces organes démontre au contraire que le recours à la

³²² Romano PRODI, *L'État de l'Union - 2002, une étape décisive sur la voie de la grande Europe*, Discours prononcé devant le Parlement européen le 11 décembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten>, p. 2. Du même auteur, *Une Europe plus grande et plus unie : un acteur mondial*, Discours du 12 novembre 2001 au Collège d'Europe de Bruges, *même référence Internet*, p. 10.

³²³ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, pp. 25-26.

Jacqueline Dutheil de La Rochère fait de l'expression de l'intérêt général communautaire par un organe indépendant "la seule chance de pérennité de l'Union".

Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 408. Pour une opinion doctrinale critique à l'égard de l'utilisation par la Commission de son pouvoir d'initiative, consulter Philippe MOREAU-DEFARGES, *Après Nice : vers un gouvernement fédéral ?*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, pp. 282-284.

³²⁴ Voir Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, De Boeck Université, 1996, p. 172.

³²⁵ Cela concerne principalement la politique économique et monétaire. Dans le domaine de la politique monétaire par exemple, l'article 121 §2 et 4 prévoit que c'est sur recommandation de la Commission que le Conseil doit évaluer quels sont les États qui remplissent les conditions nécessaires pour l'adoption d'une monnaie unique. Pour davantage de précisions, se reporter à Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 256.

³²⁶ Jean-Louis DEWOST, *Intérêts nationaux et intérêt communautaire ...*, *op. cit.*, p. 381.

collaboration fonctionnelle entre la Commission et les États s'avère indispensable. Elle montre à quel point la Communauté et les États ont des intérêts communs à collaborer et non à s'opposer³²⁷, les États parce qu'ils sont certains de la prise en compte de leurs impératifs dans la future décision communautaire, la Commission parce qu'elle les sensibilise aux nécessités de l'intégration et la Communauté parce que donnant satisfaction aux États, elle s'assure l'effectivité de la décision communautaire. Bien que cela ne soit prévu par aucun texte, le Conseil européen demande fréquemment à la Commission de prendre des initiatives.

B/ Le Conseil européen, organe intergouvernemental doté d'une capacité supranationale d'action

Apparue sous forme de "conférences au sommet" assez exceptionnelles, la réunion des Chefs d'État et de Gouvernement des États membres s'est transformée en Conseil à périodicité fixe. La décision est prise au sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 sur proposition du président de la République française³²⁸. Cette création résulte de la prise de conscience par les États de l'existence de certains blocages et de la nécessité de les résoudre dans un cadre autre que celui institué par les traités de Rome. Le Conseil européen semble avoir été constitué pour combler un vide politique et surmonter la crise décisionnelle qui frappe les Communautés européennes. Celle-ci se traduit par une impuissance croissante des institutions communautaires et une incapacité de donner à l'Europe le dynamisme qui lui est indispensable. Dans ses Mémoires, Jean Monnet souligne qu'à cette époque, l'Europe est marquée par "une absence de volonté, significative d'un essoufflement institutionnel"³²⁹. Ce constat est réfuté par Léo Tindemans. La volonté politique abstraite de progresser dans la construction d'une Europe unie existe dans chacun des États auprès d'une majorité importante d'hommes politiques de diverses tendances, mais elle ne parvient pas à se traduire dans la réalité quotidienne. C'est la capacité d'action qui fait défaut. Cette crise résulte de ce que Léo Tindemans appelle, en paraphrasant Alain Peyrefitte, "le mal européen"³³⁰. Ce mal touche la Commission et particulièrement le Conseil des ministres au sein duquel les débats deviennent de plus en plus techniques, le rôle des experts n'y faisant que s'accroître. C'est sans aucun doute pour tenter de surmonter

³²⁷ Dusan Sidjanski explique que "le levier essentiel de l'action communautaire est le système de collaboration intime entre le Conseil et la Commission". Dusan SIDJANSKI, *article précité*, p. 92.

³²⁸ *Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974*, Bulletin CE, n° 12, 1974, p. 7.

³²⁹ Jean MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 590.

³³⁰ Léo TINDEMANS, *Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris- Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, pp. 167-168.

cette carence décisionnelle qu'est créé le Conseil européen, organe de décision politique fonctionnant en-dehors du système communautaire et d'où sont délibérément exclus les experts et les techniciens peu soucieux de traduire leurs projets en action politique. Ce qui est important d'après Vlad Constantinesco, c'est la quasi concomitance entre l'éclosion d'une structure nouvelle et l'affirmation officielle d'une identité collective, l'identité européenne, qui dépasse les identités nationales³³¹.

a/ La dynamique supranationale du Conseil européen

Dans le communiqué de 1974, les Chefs d'État et de Gouvernement font part de leur décision de se "réunir, accompagnés des ministres des affaires étrangères, trois fois par an et chaque fois que nécessaire, en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique"³³². Ils veulent en faire simultanément une instance de coopération intergouvernementale, notamment dans le domaine de la politique étrangère, et une formation suprême du Conseil des Communautés. Aux yeux de ses promoteurs, le Conseil européen doit chapeauter la future Union. Il traduit la recherche d'une Europe à la fois économique et politique. C'est au niveau suprême de la responsabilité politique que les différentes composantes de l'unification européenne doivent être fondues dans une vision d'ensemble³³³. L'impulsion nouvelle qu'il s'agit de donner à la construction communautaire et à la coopération politique résulte de l'approche globalisée de ces activités.

De fait, une certaine ambiguïté entoure cette enceinte dès l'origine. A côté de son rôle d'impulsion politique, elle se voit attribuer le rôle d'instance d'appel vis-à-vis du Conseil, y compris pour les questions strictement communautaires alors qu'elle ne délibère pas selon les règles établies par les traités de Rome. La déclaration solennelle sur l'Union européenne adoptée à Stuttgart en 1983 par les Chefs d'États accentue la confusion en confirmant que "lorsque le Conseil européen agit dans les matières communautaires, il le fait en tant que Conseil au sens des traités"³³⁴. Il est possible d'en déduire que le Conseil européen se donne à lui-même la possibilité d'agir selon les règles de procédure applicables au Conseil des ministres, mais cela ne correspond pas à la pratique suivie.

³³¹ Vlad CONSTANTINESCO, *Le rôle du Conseil européen dans la formation d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 436.

³³² *Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974*, Bulletin CE, n° 12, 1974, p. 7.

³³³ Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEILAND, *Le Traité de Maastricht - Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 26.

³³⁴ CONSEIL EUROPÉEN DE STUTTGART des 17, 18 et 19 juin 1983, *Déclaration solennelle sur l'Union européenne*, Bulletin CE, n° 6, 1983.

Les conférences au sommet, qui ne reposent sur aucun autre fondement juridique que la volonté des plus hauts responsables de chaque État de confronter leurs positions, rendent plus apparent le caractère intergouvernemental des Communautés. Par crainte qu'ils ne donnent corps à l'Europe intergouvernementale proposée dans les plans Fouchet et prônée par Charles de Gaulle, les États favorables à l'avènement progressif de la fédération européenne (Belgique et Pays-Bas en l'espèce) se sont longtemps opposés à leur institutionnalisation³³⁵. Il faut attendre l'Acte unique européen pour que l'existence du Conseil européen soit officiellement consacrée (article 2). Mais il n'accroît pas son rôle car, là encore, les tenants de l'orthodoxie communautaire craignent que toute augmentation de ses compétences se fasse au détriment des institutions communautaires. Il se contente de préciser sa composition et réduit la périodicité de ses réunions. Les rédacteurs du traité ont pris soin de le séparer des institutions mentionnées à l'article 3.

Le traité de Maastricht ne lève pas l'ambiguïté sur sa nature juridique mais, à la différence de l'Acte unique, il apporte des précisions sur son rôle. Il codifie les éléments pertinents de la Déclaration de Stuttgart. L'article D dispose que "le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales". L'article 4 du traité d'Amsterdam le laisse inchangé. Dans les deux cas, il s'agit d'une disposition commune aux trois piliers (puisqu'inscrite dans le titre I porteur du même nom). Le rôle du Conseil européen embrasse désormais l'ensemble des activités de l'Union. Denys Simon précise l'étendue de ses tâches. A sa mission "transversale" consistant à assurer la cohérence et la continuité de l'action de l'Union et de la Communauté, s'ajoute la responsabilité de relancer l'activité aussi bien dans le champ communautaire que dans les domaines relevant de la coopération politique (titre V et VI TUE), à la fois comme organe d'initiative générale et comme instance d'appel des dossiers bloqués au niveau inférieur de décision³³⁶. Le Conseil apparaît bien comme "une instance politique à vocation multiple"³³⁷.

C'est même devenu pour certains une véritable institution depuis le traité de Maastricht³³⁸. Le Conseil européen est mentionné dans le titre relatif aux dispositions communes. Dès lors il est une institution de l'Union dont le rôle est de chapeauter l'ensemble des activités de celle-ci. Pour ces auteurs, le traité de Maastricht ne fait

335 Jean de RUYDT, *L'Acte unique européen*, Bruxelles, ULB, Études européennes, 1987, p. 108.

336 Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 130.

337 Béatrice TAULÈGNE, *Le Conseil européen*, Paris, P.U.F., 1993, p. 101.

338 Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEILAND, *Le Traité de Maastricht, op. cit.*, p.

25. Jean-Claude PIRIS s'interroge sur la portée de la consécration du Conseil européen par le traité de Maastricht. Signifie-t-elle une évolution vers l'intergouvernementalisme ou au contraire l'institution du "Super-Conseil" d'une future entité fédérale ou confédérale ? Quoiqu'il en soit, il note que le traité renforce son rôle politique et lui attribue également un rôle juridique. Jean-Claude PIRIS, *Après Maastricht, les institutions communautaires seront-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?*, RTDE, 1994, n° 1, p. 8 note 39.

qu'exprimer explicitement ce qui est implicite dans l'Acte unique. D'autre part, l'article D, suivi de l'article E qui énumère la liste des autres institutions, est précédé par l'article C qui stipule que "l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique". Cette interprétation suppose que le Conseil européen peut adopter les actes définis à l'article 189 TCE (article 249 depuis le traité d'Amsterdam) et est soumis aux procédures de vote des articles 189 A, B et C (devenus articles 250, 251 et 252 TCE).

La pratique montre qu'il ne se comporte pas comme une institution communautaire³³⁹. Malgré son emplacement (troublant il est vrai) dans le titre relatif aux dispositions communes, le Conseil européen n'est pas érigé en institution, ni dans le cadre de l'Union, ni dans celui de la Communauté. Son statut hybride, son "ambivalence" comme le qualifie Denys Simon, affecte à la fois sa place dans l'architecture institutionnelle communautaire et la valeur juridique des actes qu'il adopte³⁴⁰. Néanmoins, on peut admettre que l'article D en fait un organe de l'Union. C'est même le seul organe spécifique de celle-ci d'après Guy Isaac³⁴¹. Il est l'organe suprême de la coopération au sein de la collectivité des États et, à ce titre, il arrête au niveau des principes les éléments essentiels de son action. Mais aucune disposition des traités ne lui reconnaît de compétence décisionnelle dans ce domaine. L'article 13-1 TUE (anciens articles J 3 et J 8 du traité de Maastricht) précise que le Conseil européen détermine les "orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les matières ayant des implications de défense". Mais c'est le Conseil de l'Union qui "prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations définies par le Conseil européen" (article 13-3 TUE). Il y a donc une répartition et non une confusion des rôles entre le Conseil européen, organe d'impulsion de l'Union et le Conseil, organe de décision³⁴². Les traités restent silencieux sur la manière dont le Conseil européen procède pour déterminer ces principes et ces orientations. Qu'il intervienne au titre de la coopération intergouvernementale ou de la Communauté

339 Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, 5^e éd., p. 208. Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1997, p. 86.

340 Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 129.

341 Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1997, p. 85.

342 Le Conseil de l'Union peut se réunir dans trois hypothèses au niveau des chefs d'États et de gouvernement (en vertu de l'article 7 TUE tel que modifié par le traité d'Amsterdam d'une part, des articles 109 J-3 et 109 K-1 du traité de Maastricht devenus articles 121-3 et 122-1 d'autre part et enfin, de l'article 214 § 2 TCE tel que modifié par le traité de Nice). Il reste soumis aux règles applicables au Conseil réuni au niveau des ministres et donc ne se confond pas avec le Conseil européen. Jean-Louis Quermonne est d'un avis contraire : il s'agit bien du Conseil européen, mais il statue à la place des ministres. C'est pourquoi, il est soumis à la procédure habituelle de vote à la majorité qualifiée et adopte les actes mentionnés à l'article 249 TCE. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, 1999, p. 63.

européenne, il agit selon des règles qui lui sont propres. La pratique montre qu'il privilégie la technique du consensus au vote (sauf à de très rares exceptions³⁴³).

L'article 103-2 alinéa 3 du TCE (devenu article 99-2 avec le traité d'Amsterdam) fait intervenir le Conseil européen en tant que tel dans le système communautaire. Il dispose que "le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté". Le traité d'Amsterdam accroît le nombre de cas d'intervention du Conseil européen. En vertu de l'article 128 TCE, il peut adopter des conclusions sur l'emploi analogues à celles de l'article 99-2. Les impulsions et les orientations générales qu'il donne constituent des engagements politiques majeurs, mais ce ne sont pas des actes ayant une portée juridique contraignante au sens de l'article 249. Comme le souligne François Luchaire, il ne décide pas au sens juridique du terme³⁴⁴. Il définit des cadres dans lesquels décideront les institutions communautaires et les États membres, chacun en fonction de ses compétences respectives. Il en est de même lorsqu'il arbitre un différend opposant les États. Comme aucune disposition du traité ne prévoit son intervention dans le processus décisionnel, il peut examiner lui-même le dossier mais il doit se contenter de dégager les éléments d'un accord et laisser au Conseil le soin d'adopter des actes. Le Conseil se borne à faire figurer dans des conclusions le relevé des questions étudiées ainsi que les décisions prises. C'est aux autres institutions qu'il appartient de les transcrire en actes communautaires. La marge de manoeuvre de celles-ci peut être réduite lorsque le Conseil européen se montre directif. Les nouvelles règles relatives à l'organisation de ses travaux, adoptées lors du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, confirment cette interprétation. Les Quinze s'efforcent de rationaliser le déroulement de ses travaux afin de le recentrer sur son rôle essentiel de coordination et d'impulsion. A cet effet, ils lui étendent certaines dispositions de procédure applicables aux sessions du Conseil. Ses réunions sont désormais préparées par le Conseil Affaires générales - relations extérieures, issue de sa nouvelle mouture. Sur proposition de la présidence, celui-ci établit l'ordre du jour du Sommet et précise les points sur lesquels il doit "délibérer" pour "décision". Mais, c'est au Conseil de l'Union qu'il revient d'adopter une norme à partir du "constat politique [...] qui se dégage de ces délibérations" et "conformément aux règles prévues par le traité en la matière"³⁴⁵. La tradition veut en outre que l'on ne conteste pas les

³⁴³ Le Conseil européen a voté à deux reprises. La première fois en 1985 pour décider du principe d'une révision des traités, la seconde en 1994 pour tenter de désigner le président de la Commission européenne.

³⁴⁴ François LUCHAIRE, *La Communauté et l'Union européennes - Étendue et limites*, in ACADÉMIE INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *Le devenir des États : Souveraineté ?, Intégration ?*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995, p. 122.

³⁴⁵ Ces réformes, applicables sans nécessiter de révision préalable des traités, résultent des propositions faites par le Secrétaire général du Conseil, Javier Solana. CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Règles d'organisation des travaux du Conseil européen*, Annexe I, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, pp. 19-21 et spclt. point

conclusions de la présidence en dépit du fait qu'elles n'ont pas de valeur juridique³⁴⁶. Cela confirme que les conclusions ou les déclarations qu'il adopte ont une portée politique très forte. Cela montre surtout que la frontière entre orientation et décision est mince et ambiguë³⁴⁷.

Mais les décisions du Conseil européen n'ont en principe pas de portée juridique car elles ne relèvent pas de la nomenclature officielle des actes des institutions. Par conséquent, elles ne peuvent faire l'objet du contrôle de la Cour de justice. Les actes pris sur le fondement de l'article 4 TUE (ancien article D du traité de Maastricht) échappent à la compétence de la Cour parce que le nouvel article 46 TUE écarte la compétence de celle-ci pour les articles 1 à 6 de ce même traité. En revanche, les actes pris au titre de la Communauté sont *a priori* justiciables. Le Tribunal de Première Instance et la Cour n'admettent la recevabilité du recours que s'il s'agit d'actes créateurs de droits ou d'obligations par application de la procédure des articles 250 à 252 TCE³⁴⁸. Dans les faits, ils ne le sont pas puisqu'ils se distinguent de la typologie des actes de l'article 249.

L'impossibilité de contester les actes du Conseil européen l'écarte du système communautaire. Il constitue une instance politique non organiquement liée aux institutions communautaires énumérées à l'article 4 TCE. Et pourtant, comme elles, il oeuvre dans le sens d'un renforcement de l'intégration européenne !

Face au double refus de ses membres d'en faire un Conseil de l'Union *bis* et de le conformer au profil des conférences au sommet traditionnelles³⁴⁹, il s'est développé une interprétation visant à résoudre le problème de sa nature juridique : c'est un organe *sui generis*³⁵⁰. Comme le remarque Béatrice Taulègne, cette qualification "bien que facile, demeure cependant la seule raisonnable à attribuer. Placé à l'articulation du «communautaire» et de «l'intergouvernemental», le Conseil européen mérite de conserver son caractère d'organe hybride et sa nature juridique originale"³⁵¹. Il est une

9. Javier SOLANA, *Préparer le Conseil à l'élargissement*, Rapport du Secrétaire général, 11 mars 2002, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, p. 2.

³⁴⁶ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 1998, p. 24.

³⁴⁷ Béatrice TAULÈGNE, *thèse précitée*, p.108.

³⁴⁸ TPI, Ordonnance du 14 juillet 1994, *Roujansky*, T-584/93, Rec. II-585. CJCE, Ordonnance du 13 janvier 1995, *Roujansky*, C-253/94 P, Rec. I-9. Commentaire de Denys SIMON, *Europe*, mars 1995, n° 89. Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 212.

³⁴⁹ Il ne peut se confondre avec une conférence au sommet dont Michel Virally propose la définition suivante : "instance diplomatique exceptionnelle dont la réunion ne se justifie que par la nécessité d'opérer un tournant dans l'évolution de la situation internationale afin de permettre aux Puissances en présence de trouver un compromis entre les exigences opposées de leurs intérêts respectifs". Michel VIRALLY, *La conférence au sommet*, AFDI, 1950, p. 10.

³⁵⁰ *Rapport Antoniazzi fait au nom de la commission du Parlement européen du 25 novembre 1981*, Document 1-739/81, JOCE, C 11/8, 1982, p. 24.

³⁵¹ Béatrice TAULÈGNE, *thèse précitée*, p. 100. Elle poursuit en expliquant que "la méthode la plus satisfaisante pour doter le Conseil européen d'une nature juridique exacte est de lui conserver sa spécificité sans

instance profondément politique tant par la nature des représentants qui le composent que par celles des problèmes qu'il est appelé à connaître, qu'il s'agisse d'arbitrer un litige entre les États et les institutions ou de relancer l'action de la Communauté et de l'Union.

C'est parce qu'il n'est pas enfermé dans le formalisme juridique rigide de l'ordre communautaire que le Conseil peut remplir efficacement les deux missions qui lui sont confiées. Assurer la cohérence des actions entreprises respectivement au titre de la Communauté et de l'Union et établir un centre d'orientation et d'impulsion politique supposent que le Conseil fonctionne selon un mode d'action pragmatique. L'une des originalités de la construction européenne réside dans le fait que l'ordre juridique supranational reçoit des impulsions de la part de l'instance la plus intergouvernementale de l'Union.

Contrairement à ce que certains auteurs avaient craint au départ, les faits prouvent que la création du Conseil européen n'a pas transformé la prise de décision communautaire en prise de décision d'inspiration intergouvernementale³⁵². Sans aller jusqu'à dire comme Béatrice Taulègne que le Conseil est "l'institution essentielle du processus de décision communautaire"³⁵³ (car il n'est pas à l'origine de toutes les décisions. En outre, il n'intervient pas dans le processus proprement dit), il est possible d'affirmer avec Jean-Louis Dewost qu'il est devenu "le catalyseur suprême" pour dégager "les convergences politiques qui conditionnent l'efficacité des processus de décision communautaire". Il est une sorte de "président collectif investi du pouvoir d'arbitrage et d'entraînement dans les Communautés"³⁵⁴ et à ce titre peut, d'après Jean-Louis Quermonne, pallier le déficit démocratique dont souffre l'Union. Voilà bien une preuve de l'importance prise par le Conseil européen ! Dans la perspective d'un vaste élargissement, le rapport du Commissariat Général du Plan, rejoint par une partie grandissante de la doctrine et des gouvernants, préconise de dissocier la présidence du Conseil des ministres de celle de l'Union et d'abandonner la présidence tournante au Conseil européen. La première continuerait à être assurée tous les 6 mois par un pays ou un groupe de pays tandis que la seconde serait exercée par un président élu par les Chefs d'État et de Gouvernement. Cessant de cumuler son mandat avec des fonctions nationales, le président veillerait au bon fonctionnement des institutions de l'Union. Il pourrait même assurer la représentation extérieure de celle-ci - dans l'hypothèse où ce rôle n'échoie pas à la Commission - et disposer à cette fin d'une plus grande légitimité

le comparer ni avec les institutions européennes ou nationales existantes ni avec des conférences internationales au sommet en tous points incomparables".

³⁵² Claude BLUMANN, *Le Conseil européen*, RTDE, 1976, n° 1, p. 10.

³⁵³ Béatrice TAULÈGNE, thèse précitée, p. 249. Opinion partagée par Philippe MOREAU-DEFARGES, *Après Nice : vers un gouvernement fédéral ?*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 280.

³⁵⁴ Jean-Louis DEWOST, *Préface* de la thèse de Béatrice TAULÈGNE, *Le Conseil européen*, Paris, P.U.F., 1993, p. 8.

que le Haut Représentant pour la PESC³⁵⁵. Cette proposition conduit à s'interroger sur l'utilité de ce dernier et donc sur la pertinence de son maintien.

Au contraire, Gérard Soulier considère que le système parlementaire de la Communauté lui permet de se dispenser d'un chef d'État personnalisé. Le Conseil européen lui en tient lieu. Sa composition lui donne le prestige qui est normalement associé à cette fonction. Il est le «symbole, au niveau le plus élevé, d'un "vouloir-vivre en commun" ostensiblement réitéré par ses réunions régulièrement programmées». Il manifeste la continuité de la Communauté et la volonté de poursuivre le processus d'intégration tout en attestant que les États n'ont pas disparu et que l'oeuvre commune est fondée sur leur accord³⁵⁶. Autrement dit, il reflète l'ambivalence de la construction communautaire entre une finalité intégrationniste et un nécessaire interétatisme. Le principe fixé par une déclaration annexée au traité de Nice d'organiser, systématiquement à partir de 2002, une réunion du Conseil par présidence à Bruxelles lui donne, à défaut d'une fonction présidentielle, une assise géographique stable³⁵⁷. Il fait de Bruxelles l'éventuelle capitale de l'Union dans l'hypothèse d'une présidentialisation de celle-ci.

b/ Le Conseil européen, interface d'une Union européenne supranationale et intergouvernementale

Le Conseil européen donne corps au principe de collaboration fonctionnelle sans lequel ni la Communauté, ni l'Union ne pourraient fonctionner. Ce principe garantit à l'ordre juridique supranational une pleine effectivité en lui assurant le soutien des États. Cela ne signifie pas que le Conseil européen va systématiquement privilégier les préoccupations nationales sur les enjeux européens. Au contraire, il contribue dans une large mesure à établir entre les gouvernements des États membres et leurs administrations nationales la base d'une solidarité européenne qui peut servir de fondement à une meilleure compréhension en vue de l'élaboration d'une politique européenne commune dépassant largement les intérêts purement nationaux³⁵⁸.

Comme le souligne Michel Poniatowski dès 1975, les plus hauts responsables politiques des États font leur affaire personnelle de la gestion européenne. De la

³⁵⁵ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces, Rapport précité*, pp. 62-63. Cette question est étudiée dans ce chapitre, Section 1, paragraphe I, B, point b.

³⁵⁶ Gérard SOULIER, *L'Europe - Histoire, civilisation, institutions*, Paris, Armand Colin, 1994, p. 328.

³⁵⁷ Il est prévu que, lorsque l'Union comptera 18 membres, toutes les réunions du Conseil européen se tiennent à Bruxelles.

Déclaration relative au lieu de réunion des Conseils européens, Annexe au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, p. 166.

³⁵⁸ Christopher BO BRAMSEN, *Le Conseil européen : son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981*, RMC, 1982, p. 642.

dynamique issue de leur rencontre naît la volonté collective nécessaire à tout progrès de l'Union. Elle se manifeste notamment par "le pouvoir constituant" que le Conseil s'est auto-attribué depuis 1985 ainsi que le remarquent plusieurs auteurs³⁵⁹. Les traités élaborés depuis cette date n'auraient sans doute pas vu le jour sans lui.

La non-participation de "spécialistes" aux délibérations et l'absence de règles formelles de procédure lui donnent toute la souplesse nécessaire pour parvenir à des compromis. L'éloignement des délégations nationales contribue également à l'efficacité du Conseil européen. Parquées dans une zone éloignée de lui, elles ont une composition restreinte³⁶⁰. Les présidences successives et le secrétariat général du Conseil s'efforcent de limiter leur effectif aux représentants permanents, aux directeurs des affaires politiques des ministères des affaires étrangères, aux directeurs du Trésor et aux ministres chargés des affaires européennes. Seuls les *Antici*³⁶¹ peuvent accéder à la salle du Conseil européen. Ils servent d'agent de liaison entre le secrétariat général du Conseil et leurs délégations. Celles-ci ne sont pas informées en temps réel de l'état d'avancement des travaux des chefs d'État. Ce dispositif permet à ces derniers de négocier directement et de parvenir à des compromis sans être freinés par des rappels à l'ordre des délégations nationales³⁶².

Pour autant, il ne faudrait pas qu'à cause de l'absence d'experts, le Conseil européen verse dans un "politique désincarné"³⁶³. Beaucoup de questions à dimension politique ne peuvent en effet se résoudre qu'en prenant en compte leur aspect technique. L'obligation faite au Conseil par les traités de collaborer avec les institutions de l'ordre communautaire permet de prévenir ce risque. Mais la collaboration ne s'est faite que progressivement. Elle est limitée dans un premier temps à la Commission européenne. Le communiqué de 1974 stipule que "la Commission exerce les compétences et joue le rôle qui lui est dévolu par les traités des Communautés européennes et les rapports sur la coopération politique"³⁶⁴. Dans les faits, le président de la Commission prend l'habitude à partir du Conseil européen de Dublin des 10 et 11 mars 1975 de siéger aux sessions de celui-ci. En attendant la Déclaration de

³⁵⁹ Michel PONIATOWSKI, *Conduire le changement*, Paris, A. Fayard, 1975, p. 202. Jean-Louis DEWOST, *Préface précitée*, p. 8. Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 71.

³⁶⁰ Exigence confirmée par les nouvelles règles relatives à l'organisation de ses travaux, adoptées par le Conseil européen de Séville.

CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Règles d'organisation des travaux du Conseil européen*, Annexe I, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, point 11.

³⁶¹ Chaque délégation dispose d'un agent de liaison dit "Antici" du nom d'un diplomate italien qui le premier a présidé ces groupes à la fin des années 1970. Ces agents sont chargés au sein des délégations permanentes de préparer l'ordre du jour du CoRePer et d'assurer la coordination.

³⁶² Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *ouvrage précité*, p. 26.

³⁶³ Léo TINDEMANS, *Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris - Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, p. 171.

³⁶⁴ *Communiqué final de la Conférence de Paris des 9 et 10 décembre 1974*, § 3 alinéa 3, Bulletin CE, n° 12, 1974, p. 7.

Stuttgart dans laquelle cette participation est expressément prévue, la Commission adapte son style de façon à éviter que son pouvoir de proposition se transforme en acte purement formel. Car l'obligation faite au Conseil européen de collaborer avec elle résulte aussi de la crainte du Collège d'être réduit à un simple organe d'entérinement et de mise en forme technique et juridique. C'est pourquoi, la Commission transmet aux Chefs d'État et de Gouvernement non pas des propositions aux détails soigneusement figolés mais des thèses politiques clairement formulées et soucieuses de l'intérêt communautaire, même si elles sont parfois amendées par des impératifs nationaux, et qui servent réellement de base aux conclusions du Conseil³⁶⁵.

Le fait que ces communications servent fréquemment de base aux conclusions du Conseil confirme que le rôle d'impulsion du Conseil européen ne rompt pas le monopole de la Commission en matière d'initiative. Il le complète en se situant à un autre niveau que celui-ci. En outre, il n'y a pas de rupture, car le Conseil européen ne détient pas le pouvoir de formuler directement des propositions d'actes adoptables par le Conseil de l'Union et le Parlement européen. Il ne peut que donner des impulsions qui doivent impérativement passer par la Commission pour se transformer en propositions d'actes. Celle-ci y a même gagné en stature politique. Béatrice Taulègne constate qu'après plus de 10 ans d'expérience, la Commission est "plus intervenue comme un participant à part entière politiquement motivé que comme un corps technocratique"³⁶⁶. L'autorité de son président est ressortie grandie de sa participation aux sessions du Conseil. La Commission considère que cette participation réduite n'altère pas son fonctionnement collégial. Celui-ci est protégé "par une discussion fouillée au sein du Collège sur les principaux thèmes prévus à l'ordre du jour du Conseil européen, ainsi que par un compte-rendu détaillé sur la teneur des discussions, sur la signification des conclusions et leur arrière-plan politique"³⁶⁷. L'article 2 de l'Acte unique européen renforce l'envergure politique de la Commission en prévoyant que son président est assisté lors des sessions du Conseil européen par un commissaire. Les traités de Maastricht (article D) et d'Amsterdam (article 4) se contentent de reprendre cette disposition.

La préparation des réunions du Conseil européen ne repose pas nécessairement sur l'utilisation des organes communautaires. Mais elles sont généralement précédées d'une réunion des ministres des Affaires étrangères au cours de laquelle ceux-ci

³⁶⁵ Émile NOËL, *Les rouages de l'Europe*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris - Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, p. 51.

³⁶⁶ Béatrice TAULÈGNE, *thèse précitée*, p. 156. C'est également l'opinion de Charles REICH, *Le rôle de la Commission des Communautés européennes dans la coopération politique européenne*, RMC, 1989, n° 331, pp. 560-563.

³⁶⁷ Émile NOËL, *article précité*, p. 51.

essaient de conduire la négociation aussi loin que possible afin de limiter ce sur quoi le Conseil aura à se prononcer³⁶⁸. Cette attitude traduit le souci du Conseil des ministres de l'Union de ne pas être dépossédé de son rôle ou réduit à l'immobilisme. Cette préoccupation est d'autant plus forte qu'aucune disposition des traités ne prévoit de collaboration officielle avec le Conseil de l'Union. Le communiqué de 1974, repris par les traités successifs, prévoit la participation des ministres des Affaires étrangères aux sessions du Conseil européen. Les ministres des Affaires économiques et des Finances sont également invités à participer aux sessions du Conseil lorsqu'il examine des questions relatives à l'Union économique et monétaire. Mais dans les deux cas, ils n'interviennent pas en tant que Conseil. Ils se contentent d'assister le Chef d'État ou de Gouvernement de leur pays et ne participent donc pas à la prise de décision. Il en est de même pour le commissaire qui assiste le président de la Commission.

Le risque le plus important de mise en cause de l'équilibre institutionnel réside dans l'absence de participation du Parlement européen. Il faut attendre le traité de Maastricht pour que le Conseil européen ait l'obligation de lui présenter un rapport à la suite de chacune de ses réunions, ainsi qu'un rapport écrit annuel concernant les progrès réalisés par l'Union. Comme le remarque Jean Boulouis, il ne s'agit que de dispositions à caractère exclusivement politique que n'accompagne évidemment aucune mesure juridique de procédure ou de sanction³⁶⁹. Il est devenu traditionnel qu'avant de commencer ses travaux, le Conseil européen invite le président du Parlement européen à faire une déclaration. Mais celui-ci quitte les lieux immédiatement. Les parlementaires estiment cette pratique insuffisante. Ils souhaitent que le président assiste aux débats du Conseil, ce qui pourrait sembler concevable dans la mesure où les responsables politiques nationaux et les députés européens sont issus de procédures de désignation démocratiques³⁷⁰. Mais ce n'est pas l'orientation choisie par le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 qui adopte des règles nouvelles relatives à l'organisation de ses travaux³⁷¹.

Quel que soit le niveau de contrôle exercé par le Parlement européen, les Chefs d'État assurent une responsabilité directe dans la construction européenne. Ils mettent leur pouvoir d'impulsion et d'orientation au service du renforcement de l'intégration européenne, qu'il s'agisse des dossiers communautaires ou de ceux relevant de la coopération politique. Le Conseil européen est tout à la fois un lieu et un moment. Un lieu où se rassemblent les hauts responsables politiques nationaux et les hauts fonctionnaires communautaires et nationaux. Un moment qui, point d'orgue de chaque

368 Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 211.

369 Jean BOULOUIS, *manuel précité*, p. 271.

370 Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne, op. cit.*, p. 27.

371 CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Règles d'organisation précitées*, point 6.

présidence, donne l'occasion d'indiquer à l'opinion publique, la volonté de l'Union. Cette double dimension lui permet, d'après Vlad Constantinesco, de "jouer un rôle de creuset de l'identité européenne, où à tout le moins, de catalyseur de la volonté du plus haut échelon des pouvoirs exécutifs nationaux d'exprimer leurs choix identitaires collectifs"³⁷². Comme le souligne Jean-Louis Dewost, cet acquis est inestimable et dépasse toutes les critiques relatives à son mode de fonctionnement. Il minimise la portée des controverses sur sa nature juridique³⁷³. Cela n'empêche pas de considérer que le Conseil européen incarne "l'interétatisme direct" de Guy Héraud. Cette expression signifie qu'un organe utilise des moyens intergouvernementaux pour atteindre des fins supranationales. C'est en effet parce que le Conseil agit en marge de l'ordre juridique communautaire qu'il parvient à faire progresser la construction européenne.

Là n'est pas la moindre des originalités de la construction européenne. C'est la mixité de son architecture institutionnelle qui rend possible le renforcement de l'intégration. En ce sens, l'intergouvernementalité de certains organes contribue à l'accroissement de la supranationalité des institutions de l'ordre juridique communautaire.

L'existence d'organes de plus en plus indépendants de l'État, soit parce que celui-ci perd la maîtrise de leur désignation, soit parce que ces organes bénéficient de garanties leur assurant une autonomie à son égard, affecte l'unité institutionnelle de l'État. L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct assure la représentation au niveau communautaire des individus composant les peuples des États membres. De même, l'envoi à la Commission de personnalités tenues de faire abstraction de leur appartenance nationale pour privilégier leur appartenance européenne nuit à l'unité institutionnelle. Mais celle-ci n'est qu'altérée. Elle ne disparaît pas, car le Parlement national reste sur le territoire français la seule instance compétente pour adopter la loi et l'exécutif est le seul organe habilité à en assurer l'exécution.

L'unité institutionnelle de l'Etat-nation semble compatible avec l'existence d'institutions supranationales. Mais celles-ci disposent, en tant qu'éléments d'un ordre juridique, de pouvoirs de décision dont la nature a nécessairement des répercussions sur l'ordre étatique. Les implications normatives résultant de l'appartenance de la France au processus d'intégration européenne aboutissent-elles à la mise en cause pure et simple de l'unité normative nationale ?

³⁷² Vlad CONSTANTINESCO, *Le rôle du Conseil européen dans la formation d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 438.

³⁷³ Jean-Louis DEWOST, *préface précitée*, p. 9.

CHAPITRE 2. LA SUPRANATIONALITÉ NORMATIVE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Le supranational, conformément à son analyse étymologique qui implique une position inégale à celle du national, "est l'ordre des souverainetés normativement subordonnées"¹. Il fait apparaître une décision qui traduit une volonté autonome, distincte de celle des États et à laquelle ils se sont engagés à obéir. La hiérarchisation du rapport État - organisation supranationale, concrétisée par le mode de formation de la volonté communautaire, est un instrument de la réalisation de l'indépendance de celle-ci.

L'État soumis à cet ordre juridique ne constitue plus la source normative exclusive de la société internationale. Il perd son monopole à partir de l'existence d'une volonté émanant d'un ordre juridique autre que lui (section 1). L'altération de son unité normative est accrue par le caractère obligatoire et contraignant à son égard de ces normes, caractère indispensable à l'effectivité d'une volonté supranationale. La survenance inévitable de conflits entre ces deux niveaux de volonté rend nécessaire l'instauration d'un système juridictionnel propre à l'organisation. Il est destiné à garantir l'existence de l'ordre juridique supranational dont il est partie intégrante et l'effectivité de la primauté des actes qui en émanent sur les actes nationaux. Faute de quoi, une volonté véritablement supranationale ne pourrait exister concrètement. Ce contrôle de légalité s'accompagne, dès la création des Communautés, d'un contrôle de l'opportunité des normes supranationales. Il est exercé par l'Assemblée parlementaire, seul organe investi d'une légitimité démocratique à l'époque. Progressivement affiné au fur et à mesure de la construction d'une Europe politique, il apparaît comme le corollaire de la portée politique du concept de supranationalité (section 2).

¹ Guy HÉRAUD, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*, Archives de philosophie du droit, 1961, n° 6, p. 182.

SECTION 1 - LA FORMATION SUPRANATIONALE DE LA RÈGLE COMMUNAUTAIRE

Dans la mesure où "le pouvoir exprime la volonté de ceux qui le détiennent"² et où l'existence d'une volonté autonome caractérise la supranationalité, la question du titulaire du pouvoir normatif est cruciale sur l'effectivité de la formation d'une volonté réellement supranationale, c'est-à-dire exprimant la volonté de l'organisation et non de ses composantes. Des conflits d'intérêt entre celles-ci étant prévisibles, il s'agit de trouver des règles assurant que l'influence des États puisse être éliminée. Ces règles concernent, outre la détermination du titulaire de ce pouvoir, la procédure de délibération appliquée par ce dernier.

La nature juridique incertaine de la Communauté européenne aboutit à la mise en oeuvre d'un mécanisme décisionnel complexe, jumelant des clauses qui, tout à la fois, renforcent le caractère supranational du Marché Commun et maintiennent les souverainetés nationales dans leur rôle traditionnel³ (I).

L'approfondissement de la construction européenne passe par une diminution de l'intergouvernementalité des procédures. Il est constant que depuis le traité de Rome, nous assistons à une nette diminution de l'interétatisme de celles-ci. Les traités d'Amsterdam et de Nice, en faisant du Parlement européen un véritable co-législateur avec le Conseil et en maintenant le monopole de l'initiative communautaire à la Commission, tranche en faveur d'une nature supranationale de la formation de la volonté communautaire, renforçant de ce fait l'altération normative de l'État (II).

I - Le traité de Rome oscille entre un processus décisionnel supranational et intergouvernemental⁴

La volonté des États, affirmée dès 1957, de conserver la maîtrise du pouvoir normatif communautaire aboutit à la création d'un processus décisionnel supranational dans son principe (A), mais rendu interétatique par la pratique et les limites formelles du traité, ce qui aboutit à une altération très relative de l'État dans son unité normative (B).

² René-Jean DUPUY, *L'organisation internationale et l'expression de la volonté générale*, RGDI, 1957, p. 527.

³ Pierre FREYMOND, *L'idée de supranationalité et les traités européens*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. I, p. 62.

⁴ Dans un souci de cohérence avec l'objet de ce paragraphe qui est d'examiner le processus décisionnel avant les modifications introduites par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, nous avons choisi de faire référence aux articles tels qu'ils sont numérotés dans les traités de Rome originaires.

A/ Le traité de Rome pose le principe d'une procédure supranationale

"Autonomie" signifiant étymologiquement "le pouvoir de se donner à soi-même sa loi"⁵, les conditions de formation de la volonté supranationale doivent être telles que la décision n'a pas à recevoir l'assentiment de tous les États participants. L'adoption de la règle supranationale ne peut alors être que "non-unanimiste"⁶.

La règle de l'unanimité constitue le moyen le plus sûr pour les États de faire valoir leur volonté individuelle dans une institution internationale et de se protéger contre les décisions contraires à leurs intérêts. Elle garantit le principe de l'égalité formelle entre les États en conférant à chacun d'eux un droit de veto. Un État ne peut être engagé sans son accord ou contre sa volonté⁷. L'unanimité, caractéristique des organisations internationales de coopération par essence respectueuses de la souveraineté étatique, n'est pas de nature à favoriser l'intégration européenne.

Le souci d'efficacité de l'organisation prend une importance particulière lorsque, dans l'intérêt commun des peuples, les obligations internationales envahissent des domaines essentiels jusque là réservés à l'autorité exclusive des États. Si l'unanimité est choisie, les États peuvent paralyser l'action collective surtout quand elle est urgente et indispensable. C'est pourquoi, "il n'y a pas d'organisation supranationale concevable si la règle de l'unanimité prévaut : l'une exclut l'autre, tout au moins dans les matières importantes"⁸. De là se justifie pour le Baron de Gruben qu'en cas de silence du traité, l'organisation recourt aux usages démocratiques d'adoption des décisions, c'est-à-dire au vote à la majorité simple.

Le traité de Rome, à l'article 148 alinéa 1er, pose clairement le principe d'une procédure supranationale en faisant du vote à la majorité absolue la règle d'adoption des décisions⁹. Celle-ci se calcule par rapport aux membres du Conseil et non par rapport aux seuls membres présents.

La procédure est-elle réellement supranationale quand les États, par l'intermédiaire du traité institutif, font de l'organe qui défend leurs intérêts le titulaire exclusif du pouvoir normatif de la Communauté et que l'organe qui représente les

⁵ Paul-Émile LITTRÉ, *Dictionnaire de la langue française*, tome 1, Monte-Carlo, Éditions du Cap, 1974, p. 373.

⁶ Guy HÉRAUD, *article précité*, p. 184.

⁷ Riccardo MONACO, *Les systèmes de vote dans les organisations internationales*, Mélanges en l'honneur de Gilbert Gidel, Sirey, 1961, p. 470. Antonio TRUYOL Y SERRA, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1981-IV, t. 173, p. 381.

⁸ Hervé de GRUBEN, *La pondération de l'influence des États dans les organismes internationaux*, Chronique de politique étrangère, vol. 15, 1962-I, pp. 3-4.

⁹ Article 148 al. 1 TCE : "sauf dispositions contraires, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent". La majorité est, en 2002, de 8 États sur les 15 présents au Conseil.

peuples de celle-ci, l'Assemblée parlementaire européenne, n'intervient que faiblement dans le processus décisionnel ?

Tout en admettant que la prépondérance du principe de la majorité sur celui de l'unanimité distingue la communauté supranationale de l'organisation interétatique classique, Francis Rosenstiel considère que la procédure majoritaire ne résout pas la supranationalité du "collège des souverainetés" que constitue le Conseil¹⁰.

Pour certains auteurs, la règle majoritaire n'est pas étrangère à l'ordre juridique international classique. Les décisions qui en découlent conservent le caractère d'un droit international parce qu'elles trouvent leur fondement dans l'acte interétatique constitutif des Communautés européennes auquel elles restent subordonnées¹¹. En outre, le critère de la majorité n'est pas nouveau. Il caractérise le mécanisme décisionnel d'organisations antérieures à la Communauté, lesquelles conservent malgré cela une nature interétatique. Mais à la différence de la CEE, il s'agit d'organisations compétentes dans des domaines techniques. De plus, des systèmes compliqués visant à limiter les effets de ce mécanisme sont très souvent introduits¹².

Il résulte de ces constatations que les traités de 1957 font, par rapport au traité de Paris de 1951, une place apparemment réduite à la supranationalité décisionnelle. La différence radicale d'objet et de dimension entre la CECA et la CEE explique les différences dans le degré de supranationalité et le choix du détenteur du pouvoir normatif. La CECA, organisation technique, présente un caractère sectoriel qui rend acceptable pour les États de confier le pouvoir de décision à l'organe supranational qu'est la Haute Autorité. La CEE, à défaut d'avoir un objectif clairement fédéral, se caractérise par la généralité de son objet¹³. La réalisation d'un Marché Commun englobant l'ensemble des économies des États lui confère un rôle profondément politique qui rend difficilement admissible pour les États de renoncer à la maîtrise du pouvoir décisionnel dans ce domaine.

Sous l'influence du Comité présidé par Paul-Henri Spaak, les rédacteurs imaginent "une formule intermédiaire entre le supranational et l'intergouvernemental"¹⁴, dite "méthode communautaire", dans laquelle ils confèrent au Conseil le pouvoir de décision, à la Commission (successeur de la HA et garante des intérêts

¹⁰ Francis ROSENSTIEL, *Le principe de supranationalité - Essai sur les rapports de la politique et du droit*, Paris, Pédone, 1962, respectivement pp. 56 et 73.

¹¹ Paul de VISSCHER, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan-Stresa, 1957, t. II, p. 309. Jan VERZIJL, *Intervention orale, même référence*, p. 399. Nicola CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz-Sirey, 1964, p. 620.

¹² Se reporter à Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Thèse de doctorat, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 47.

¹³ Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, pp. 26 et 218.

¹⁴ Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs politique, 1994, p. 33.

communautaires) le monopole du pouvoir de proposition et prévoient la participation de l'Assemblée parlementaire.

Pour les raisons précédemment invoquées, cet ensemble organique, qualifié de "triangle institutionnel"¹⁵, fonctionne à l'origine selon des procédures qui n'associent que très peu l'Assemblée. Le traité de Rome limite son intervention à la consultation. Le Conseil ne peut statuer qu'après avoir reçu l'avis du Parlement, sous peine de commettre un vice de forme substantiel entraînant l'annulation du texte en cas de recours. Mais il n'est en rien tenu par le contenu de celui-ci¹⁶. La CJCE ne fait obligation au Conseil de reconsulter le Parlement que si la Commission modifie substantiellement la proposition soumise à l'Assemblée dans un sens qui ne correspond pas à celui indiqué par ce dernier dans son avis initial¹⁷. Sous la pression du Parlement, cette procédure instaure un dialogue direct entre l'Assemblée et la Commission. Celle-ci lui transmet ses propositions en même temps qu'elle les envoie au Conseil. Le Parlement peut lui adresser des demandes de retrait ou de modification que la Commission n'est juridiquement pas tenue de suivre¹⁸. Il faut constater qu'en pratique, elle les retire en cas d'opposition ferme de l'Assemblée¹⁹.

La procédure de concertation, instituée à la demande du Parlement en 1975²⁰, le fait participer davantage au processus décisionnel, mais uniquement pour les actes ayant des implications financières notables. Lorsque le Conseil n'entend pas suivre l'avis du Parlement, celui-ci peut convoquer la réunion d'un comité de concertation paritaire auquel la Commission participe. Mais c'est le Conseil qui décide en dernier ressort²¹.

Ces procédures ne font intervenir que très faiblement le Parlement dans le processus décisionnel et confirment le Conseil dans son rôle de législateur de la Communauté. La consultation est encore utilisée aujourd'hui dans de rares hypothèses alors que l'Acte unique européen et le traité de Maastricht ont rendu caduque la concertation.

¹⁵ Cette expression est apparue pour la première fois dans le langage officiel des Communautés en octobre 1979, dans le Rapport des "Trois Sages" sur les institutions européennes. Jean-Paul JACQUÉ, *L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Pédone, 1984, p. 183.

¹⁶ Mary DOMINICK, *La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau règlement intérieur du Parlement européen*, RMC, 1981, pp. 274 et 278.

¹⁷ CJCE, *Parlement contre Conseil*, 16 juillet 1992, C-65/90, I-4593.

¹⁸ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes et l'Union européenne*, Paris, Pédone, 5ème éd., 1999, p. 241.

¹⁹ W. NICOLL, *Le dialogue législatif entre le Parlement européen et la Commission*, RMC, 1988, p. 240.

²⁰ *Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission, 4 mars 1975*, J.O.C.E., 22 mars 1975, p. 89. Mary DOMINICK, *article précité*, p. 275. W. NICOLL, *La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil*, RMC, 1986, pp. 11-15. Philippe LUTTON, *Les équilibres mouvants du système institutionnel de la CEE*, RFSP, 1985, pp. 38-39.

²¹ Henri SIMONET et Paul LELEUX, *L'avenir des institutions européennes*, Mélanges offerts à Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, p. 158.

Toutefois, bien que le Conseil "constitue l'expression privilégiée des intérêts des États membres [...], il serait erroné de n'y voir que l'expression du principe intergouvernemental"²². La prise de décision à la majorité, même exercée par le Conseil, s'inscrit dans le cadre de la stratégie d'intégration adoptée pour la construction européenne.

Le Conseil "connaît des procédures supranationales de délibération"²³ lesquelles, par leur nature et leurs effets, atténuent le fait que l'organe doté du pouvoir normatif soit celui qui incarne les intérêts étatiques²⁴ et ce d'autant plus que, juridiquement, le Conseil agit en tant qu'organe communautaire et pas comme organe intergouvernemental²⁵. Il ne s'agit pas seulement d'une subtilité juridique. Ses délibérations sont parfaites, elles lient les États sans nécessiter d'approbation ou de ratification de la part des organes constitutionnels nationaux²⁶.

Le vote majoritaire établit une volonté communautaire différente de la volonté individuelle de l'un ou plusieurs des États membres, permettant ainsi d'écarter leur influence sur la détermination des actions à mener²⁷. Cette règle trouve sa justification dans la volonté commune des États, manifestée par le traité fondateur, de renoncer à leur monopole en matière normative dans les domaines relevant désormais de la compétence communautaire. Seul le recours à la majorité, parce qu'il contraint les États minoritaires à s'incliner, peut matérialiser cette volonté. A défaut, le traité institutif de la Communauté ne serait qu'un "accord de surface", exprimant le désaccord par lesquels les parties aspirent à leur liberté d'action²⁸. La décision est supranationale parce qu'elle est celle de l'ensemble des parties, même si certains États s'y sont expressément opposés.

Nicola Catalano constate, à partir de l'expérience de la CECA, que la concentration de tous les pouvoirs aux mains de l'organe supranational conduit à des résultats concrets beaucoup moins supranationaux que ceux que l'on aurait pu prévoir. Le fait que toute la responsabilité de la politique communautaire incombe à la Haute

²² Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht - Genèse, analyse et commentaire*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 21.

²³ Guy HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la Communauté Économique Européenne*, RGDIP, 1958, p. 46.

²⁴ Jerzy KRANZ, *Le vote dans la pratique du Conseil des ministres des Communautés européennes*, RTDE, 1982, p. 404.

²⁵ Ulrich WEINSTOCK, *Comment améliorer le processus de prise de décision dans la Communauté ? Observations sur le rapport de "Trois Sages"*, RMC, 1980, p. 179. François LUCHAIRE, *La Communauté et l'Union européenne - Étendue et limites*, in ACADÉMIE INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *Le devenir des États : Souveraineté ? Intégration ?*, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995, p. 122. Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1974, p. 307.

²⁶ Nicola CATALANO, *manuel précité*, p. 61.

²⁷ Fabienne BOUQUELLE et Anne-Isabelle PICARD, *La supranationalité en Europe*, Annales de droit de Louvain, n° 3-4, tome 42, 1992, p. 240.

²⁸ Charles de VISSCHER, *La règle de l'unanimité dans l'organisation internationale*, Mélanges Mahaim, p. 108.

Autorité, sans qu'elle soit soutenue par une force politique concrète, l'a rendue hésitante au lieu de faciliter son action. En pratique, elle n'a pu agir qu'avec le consentement unanime des gouvernements, ce qui amoindrit l'effectivité de son pouvoir décisionnel au profit des États, lesquels en deviennent de fait les titulaires. Le mécanisme d'adoption des décisions, originairement supranational, devient intergouvernemental puisque les délibérations communautaires sont acquises à l'unanimité des États. Afin que la CEE puisse mener une action réellement supranationale, il est préférable de privilégier, à la concentration des pouvoirs, une répartition équilibrée et harmonieuse de ceux-ci et, par conséquent, des responsabilités politiques respectives. La création du triangle institutionnel par le traité de Rome s'avère favorable à l'émergence d'une volonté supranationale alors même que le détenteur du pouvoir décisionnel est le Conseil. Le recours au vote majoritaire permet de considérer qu'un "*Sollen*²⁹ juridique réel s'impose du dehors" à une minorité d'États³⁰.

Cependant, cette interprétation résiste mal à la pratique du vote majoritaire au sein de la CEE. De plus, la majorité simple, procédure de droit commun ne s'applique que lorsque le traité n'en dispose pas autrement. Concrètement, elle ne concerne que des questions de procédure³¹ (article 151 TCE, adoption du règlement intérieur du Conseil, article 152 TCE, études et propositions demandées par le Conseil à la Commission, article 213, ...). Cette règle ne permet pas de tenir compte des forces démographiques, du potentiel économique et de la puissance politique des États. C'est pourquoi le recours à la majorité simple, même s'il constitue la règle, est en réalité assez exceptionnel³². La quasi totalité des procédures prévoit le vote à la majorité qualifiée

²⁹ Le supranational n'est, pour Guy Héraud, que le "*Sollen*", c'est-à-dire la "faculté de lier l'État". Guy HÉRAUD, *L'inter-étatique, le supranational et la fédéral*, op. cit., pp. 183-184. Il s'agit d'une partie de la notion d'intégration, laquelle se confond avec le concept de supranationalité. Paul Reuter explique que le vocabulaire employé dans l'action politique varie selon les nécessités changeantes. Voici sa définition de l'intégration : "des pouvoirs propres du même type que ceux qui résultent des fonctions supérieures de l'État, sont exercés par l'organisation. Dans les organes formés des représentants des États, des délibérations peuvent être acquises selon les règles de majorité. Des organes formés de personnes qui ne sont pas représentants des États participent au pouvoir de décision. Les pouvoirs de l'organisation s'exercent immédiatement, sans passer par l'intermédiaire des gouvernements nationaux, au profit ou à la charge des particuliers, en modifiant directement les ordres juridiques nationaux". Il est intéressant de relever que, pour Paul Reuter, ces caractères sont exactement ceux des Communautés européennes. Se reporter à Paul REUTER, *ouvrage précité*, p. 29.

³⁰ Nicola CATALANO, *manuel précité*, pp. 60-61. Il justifie cette prise de position en se fondant sur les 3 arguments étudiés ci-dessus : 1/ le Conseil est un organe communautaire, même s'il est composé de représentants des gouvernements, 2/ ses délibérations sont adoptées à la majorité et 3/ l'initiative exclusivement détenue par la Commission ainsi que la participation de l'Assemblée parlementaire au processus décisionnel en font des éléments non négligeables du caractère supranational de la procédure.

³¹ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les Institutions de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, Réflexe Europe, 1998, p. 39.

³² Sean Van RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, p. 136. Pour Philippe Manin, la majorité simple n'est qu'une procédure marginale qui ne présente pas de réelle importance dans le processus décisionnel communautaire. Philippe MANIN, *ouvrage précité*, p. 202.

ou à l'unanimité pour les mesures ayant une plus grande portée économique et politique.

B/ Le Traité de Rome et la pratique introduisent des procédés intergouvernementaux d'adoption des décisions

Les organes supranationaux sont intervenus de façon de plus en plus incisive dans les domaines de la souveraineté nationale, afin d'assurer la réalisation des objectifs communs jugés nécessaires. Certains États ont tenté de résister - contre l'atteinte portée à leur unité normative - en s'assurant de la nécessité de leur consentement dans la prise de décision et en diminuant l'indépendance de l'organe décisionnel à leur égard³³. Les États ont apporté deux tempéraments importants au principe supranational, d'une part en introduisant des mécanismes décisionnels interétatiques et, d'autre part, en modifiant les conditions de majorité de façon à garder un certain rapport indirect entre leur volonté d'État et les décisions supranationales³⁴. Ces procédés sont au départ considérés comme des exceptions que la pratique transforme rapidement en règle de droit commun.

a/ Les limites formelles du traité de Rome

Les États recourent à la technique classique de l'acte conventionnel international pour les mesures structurelles relatives à l'existence de la Communauté³⁵. Toutefois, ce procédé s'inscrit dans la logique de la création de celle-ci qui, aujourd'hui encore, dépend d'un traité international. En outre, c'est par la voie de cet instrument que les États peuvent décider d'accroître l'intégration européenne. Ce sont les partisans de "l'Europe des patries" par opposition à "l'Europe supranationale" qui ont souhaité l'introduction du principe international du respect du consentement des États. L'expérience démontre que la règle de l'unanimité s'impose

³³ Louis DUBOIS, *Peut-on gouverner à douze ?*, Pouvoirs, 1989, n° 48, pp. 170, 109 et 115-118. Dusan SIDJANSKI, *Objectif 1993 : une Communauté fédérale européenne*, RMC, 1990, p. 690. Pour une étude exhaustive des techniques utilisées par les États dans les organisations internationales, se reporter à l'article précité de Hervé de GRUBEN.

³⁴ Ce réflexe protectionniste n'est pas nouveau. Certains auteurs constatent que, à peine posé le principe d'un organe supranational dans le traité du 18 avril 1951, les États l'ont entouré de contrôles et d'entraves afin de conserver la réalité du pouvoir. Daniel VIGNES, *L'unanimité dans les organisations européennes*, AFDI, 1955, p. 114. Paul REUTER, *Les interventions de la Haute Autorité, AOCIE sur la CECA*, Milan/Stresa, 1957, tome V, pp. 69-74.

³⁵ Ainsi, en est-il de l'adhésion d'un nouvel État membre (article 237 TCE devenu article O TUE), des accords d'association à la Communauté (article 238 TCE) ou de la révision de l'acte institutif (article 236 TCE).

partout où l'insuffisance du degré de solidarité rend les États inaccessibles à toute concession dictée par l'intérêt général³⁶. Si, pendant la période transitoire, l'unanimité est la règle, il est convenu dans le traité qu'elle constituera l'exception dans le cadre de la période définitive. Mais force est de constater que, tant par la fréquence à laquelle les États y recourent que par ses domaines d'application, elle constitue un mode courant d'adoption des décisions communautaires³⁷.

Lorsque le Conseil statue sur la base d'une proposition de la Commission et qu'il veut la modifier, les traités lui ont toujours imposé de statuer à l'unanimité (articles 149 alinéa 1 TCE et 119 CEEA) dans le but de protéger le pouvoir d'initiative de la Commission. A moins d'un antagonisme entre ces deux institutions, il est rare que la modification ne résulte pas dans ce cas d'une collaboration entre elles³⁸. Cette obligation prouve que le mécanisme essentiel des Communautés repose sur une collaboration étroite du Conseil et de la Commission³⁹.

Il arrive aussi fréquemment qu'au sein du Conseil, on préfère "renoncer à voter formellement, et s'orienter vers des unanimités négociées plutôt que d'appliquer des règles majoritaires théoriquement prévues"⁴⁰. L'unanimité tend à rapprocher le Conseil des "formes rigides d'un organe international suranné, dont aucune décision, ni même aucune recommandation ne peut être prise à l'encontre de la volonté d'un État membre"⁴¹. L'unanimité est en ce sens plus nocive que le veto, lequel exige une opposition expresse.

Si l'unanimité s'applique dans les Communautés, c'est de manière telle qu'elle ne puisse pas paralyser l'application des traités. Pour atténuer ces effets, les traités de Rome stipulent que les abstentions des membres, à condition qu'ils soient présents ou représentés, ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil à l'unanimité (article 148 alinéa 3 TCE). Le principe est donc qu'il y a unanimité en l'absence de vote négatif, ce qui revient en réalité à obtenir une "majorité de fait"⁴². Le

³⁶ Charles de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 2ème éd., 1955, p. 142.

³⁷ Elle est expressément requise pour les actes les plus importants assurant le fonctionnement de la CE et pour des décisions plus exceptionnelles (article 201 TCE, attribution de ressources propres, article 138 TCE, mode d'élection du Parlement européen, recours aux pouvoirs subsidiaires de l'article 235 TCE). Dans le cadre de l'établissement du Marché Commun, elle est prévue dans des secteurs que les États jugent particulièrement "sensibles" (article 100 : les directives d'harmonisation ne peuvent être adoptées qu'à l'unanimité, article 99 en matière fiscale, coordination des régimes de sécurité sociale, article 51 en matière culturelle, article 128, ...).

³⁸ Robert MARJOLIN, *Coopération intergouvernementale et autorités supranationales*, Revue économique, 1958, p. 275.

³⁹ S. CALOGEROPOULOS-STRATIS, *La nature juridique des institutions européennes*, Mélanges Sfériadès, Athènes, Klissiounis, 1961, vol. 1, p. 342.

⁴⁰ Paul REUTER, *Organisations européennes*, op. cit., p. 32.

⁴¹ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDP, 1961, p. 58.

⁴² Louis CARTOU, *Organisations européennes*, Paris, Dalloz, 4ème éd., 1973, p. 56. Sur ce point, Nicola Catalano relève la possibilité théorique de l'étrange paradoxe d'un vote unanime acquis par un nombre de voix exprimées inférieur à celui qui est requis tant pour la majorité simple que pour la majorité qualifiée, mais il

droit de s'abstenir perd de sa valeur car, ici, l'abstention produit le même effet qu'un consentement exprès. Il est donc possible en théorie d'établir un vote unanime par un seul vote affirmatif et l'abstention de tous les autres. Mais l'unanimité signifie aussi que les négociations entre États doivent être poursuivies aussi longtemps que nécessaire pour que les délégations ne soient pas en mesure de s'opposer au texte.

Cependant, une décision prise à l'unanimité peut constituer un facteur d'intégration plus puissant que celle adoptée à la majorité⁴³. "L'inter-étatisme direct" suppose "l'utilisation de moyens inter-étatiques à des fins supranationales"⁴⁴, soit dans le but de gêner la réalisation de celles-ci, soit au contraire, pour les protéger.

Le premier cas concerne la coordination des politiques étatiques située au coeur de l'intégration communautaire et pour laquelle le Conseil cesse de délibérer à la majorité (simple ou qualifiée). L'unanimité protège l'État opposé à un renforcement de la coordination en ce domaine.

En revanche, il peut arriver qu'une fin supranationale prévue par le traité soit mieux réalisée ou protégée par l'utilisation de procédés interétatiques. L'article 92 TCE pose le principe de l'incompatibilité de certaines aides financières publiques avec la réalisation du marché commun. L'article 93-2 alinéa 3 n'autorise le Conseil à déroger à cette fin supranationale que s'il reconnaît, à l'unanimité de ses membres, l'existence de circonstances exceptionnelles rendant compatibles cette aide d'État avec le marché commun. Il devient quasiment impossible à un État d'imposer une décision violant le droit communautaire originaire quand non seulement il doit résister à la pression des autres États, mais aussi quand il doit se dresser contre des règles unanimement acceptées (dans un traité) et que lui-même a constamment présentées jusque là comme régissant sa propre conduite⁴⁵. Le recours au critère supranational d'adoption des décisions s'avérerait ici beaucoup moins protecteur de la construction européenne.

Parfois, la seule possibilité de transformer une proposition d'acte communautaire entrée en conflit avec les réalités nationales en décision effectivement appliquée, est de la faire avaliser par le consentement unanime des États⁴⁶.

reconnaît que cette hypothèse peut difficilement se produire concrètement. Nicola CATALANO, *manuel précité*, pp. 49-50.

⁴³ Opinion de Walter Hallstein, Président de la Commission en 1965, à condition toutefois de distinguer entre des cas particuliers où les gouvernements sont d'accord pour ne pas imposer une décision majoritaire et une renonciation générale au vote majoritaire qui serait contraire aux traités. Cité par Jerry KRANZ, *article précité*, p. 408.

⁴⁴ Guy HÉRAUD, *op. cit.*, p. 52.

⁴⁵ Robert MARJOLIN, *article précité*, p. 271.

⁴⁶ Jean MAROGER, *L'évolution de l'idée de supranationalité*, Politique Étrangère, 1956, vol. 21, p. 300.

La supranationalité ou l'intergouvernementalité de la procédure décisionnelle devient secondaire quand l'organe doté du pouvoir normatif est par sa nomination, sa composition ou son statut, indépendant des États. L'autonomie institutionnelle, en excluant la présence de tout veto étatique en son sein, assure plus efficacement que la règle majoritaire l'émergence d'une volonté supranationale. Ce critère a une valeur relative quand l'organe décisionnel est celui qui incarne les États. En l'occurrence, l'existence d'une volonté proprement communautaire ne résulte pas de la composition du Conseil mais du mode d'adoption de ses décisions. La procédure majoritaire permet la formation d'une volonté réellement supranationale alors que l'organe se trouve dans une situation de dépendance statutaire à l'égard des États.

Le choix de la procédure (majorité simple, qualifiée, unanimité) est fonction du degré de solidarité entre les États et de leur volonté respective de dépasser leurs intérêts nationaux⁴⁷.

L'introduction d'une pondération au sein du Conseil, destinée à relativiser l'égalité entre États et le recours au vote à la majorité qualifiée, constituent l'autre moyen par lequel les États font valoir leur influence dans le processus décisionnel.

Le traité prévoit dans certaines hypothèses qu'une décision n'existe que si une forte majorité d'États (les 3/4 ou les 4/5^e) consent à ce qu'elle soit prise, admettant "par ce seul fait une interdépendance plus significative entre la volonté des États membres et la décision de l'organe supranational"⁴⁸ (supranational au sens où il exprime la volonté communautaire).

Le recours à la majorité qualifiée repose sur la pondération des voix, autrement dit, sur l'introduction d'une "inégalité fonctionnelle"⁴⁹ entre les États destinée à accroître ou à diminuer l'influence de chacun d'eux dans la prise de décision. En revanche, elle n'a aucune incidence lors d'un vote à la majorité simple, celle-ci reposant sur le principe égalitaire d'une voix par État.

La pondération constitue pour les États un enjeu politique essentiel dont dépend l'équilibre fonctionnel de la Communauté⁵⁰. Elle se définit comme "un procédé

47 Paul de VISSCHER, *La CECA et ses membres, AOCIE sur la CECA*, Milan-Stresa, 1957, tome II, p. 28.

48 Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *thèse précitée*, p. 48.

49 Marc-Stanislas KOROWICZ, *Organisations internationales et souveraineté des États membres*, Paris, Pédone, 1961, p. 207.

50 Hervé de GRUBEN, *La pondération de l'influence des États dans les organismes internationaux*, Chronique de politique étrangère, vol. 15, 1962-I, p. 25. Nicola CATALANO, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz-Sirey, 1964, pp. 48-49. Muriel De L'ÉCOTAIS, *La pondération des voix au Conseil des ministres de la Communauté européenne*, RMCUE, 1996, p. 388. Au contraire, pour Claude-Albert Colliard, ces pondérations constituent "un système de coefficients arbitraires", qui n'exprime aucun rapport réel d'importance au sein de la Communauté. Les pondérations de voix réalisées au PE et au Conseil ne sont pas proportionnelles, ce qui les rend "artificielles" (exemple : en 1958, les rapports au Conseil sont de 1 à 4 alors qu'à l'Assemblée, ils sont de 1 à 6). Claude-Albert COLLIARD, *L'irréductible diplomatique*, Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, pp. 114-116

d'élaboration d'un indice qui donne à chacun des éléments pris en considération une place proportionnelle à son importance réelle". Il s'agit de "déterminer objectivement le ou les indices de l'importance d'un État et d'en tirer les conséquences quant à la place de cet État dans l'organisation"⁵¹. Le degré d'influence de l'État sur la formation de la volonté communautaire est proportionnelle au nombre de voix qui lui est attribuée.

La pondération de voix au Conseil n'est pas seulement fonction de la population et/ou du poids économique de chaque État, critères traditionnellement utilisés dans les organisations internationales. L'enjeu essentiel de la pondération dans la Communauté n'est pas de refléter exactement la réalité, ni de déterminer le nombre de voix par État, mais de fixer le seuil de la minorité de blocage⁵². Il faut empêcher le blocage trop facile d'une décision par les grands ou les petits États. La décision doit toujours être adoptée conjointement par des grands et des petits afin de représenter l'intérêt de la Communauté dans son ensemble.

Le système retenu à l'article 148 constitue un compromis entre des conceptions différentes. Il résulte notamment de la proposition néerlandaise (se situant dans une logique supranationale) qui souhaitait faire garantir l'intérêt communautaire d'une décision par l'intervention de la Commission. Plus l'importance reconnue aux pouvoirs de la Commission est grande, moins la pondération des voix au Conseil a d'influence. C'est pourquoi, la majorité qualifiée exigée est plus forte lorsque le Conseil n'agit pas sur proposition de la Commission. Ceci explique le choix des lignes directrices de la pondération (dans le cadre de la Communauté à Six) : aucune décision, proposée par la Commission, ne peut être adoptée contre la volonté de deux grands États⁵³. Les petits États ne peuvent pas la bloquer, sauf s'il n'y a pas eu proposition⁵⁴.

Ces principes, maintenus lors de la première vague d'adhésion, ont été adaptés lors de la deuxième de façon à permettre à l'Europe de fonctionner à douze États membres. Cet élargissement entraîne la disparition définitive du principe de la minorité de blocage à deux grands États.

Le nouveau système de l'article 148 modifié⁵⁵ se caractérise par "l'inexistence d'une minorité de blocage potentielle systématique" et, par conséquent, "par le déploiement

⁵¹ Muriel de L'ÉCOTAIS, *article précité*, p. 388.

⁵² Muriel de L'ÉCOTAIS, *De l'Europe des Six à l'Europe des Douze : une évolution réussie*, 2ème partie de son article, *La pondération des voix au Conseil des ministres de la Communauté européenne*, RMCUE, 1996, p. 618.

⁵³ Le total des voix est de 17, la majorité qualifiée est de 12 voix, sachant que les voix sont réparties comme suit : Luxembourg : 1, Belgique - Pays-Bas : 2, Allemagne - Italie - France : 4. La minorité de blocage correspond environ à un tiers des voix.

⁵⁴ Dans cette hypothèse, la majorité qualifiée n'est acquise que si elle réunit 12 voix sur 17 et 4 États sur 6.

⁵⁵ Dans l'Europe des Douze, la majorité qualifiée est de 54 voix sur 76 et la minorité de blocage de 23 voix, soit là encore un tiers de leur nombre total. Les États bénéficient des pondérations suivantes : Luxembourg : 2, Danemark - Irlande : 3, Belgique - Grèce - Pays-Bas et Portugal : 5, Allemagne - France - Italie et Royaume-Uni : 10.

de jeux d'alliances complexes destinés à former les diverses minorités de blocage"⁵⁶. Leur composition varie suivant les dossiers traités et les solidarités changeantes entre États. Ainsi, en matière de commerce international, le clivage peut opposer les États libre-échangistes aux États protectionnistes alors que, en matière de transport, il se produirait plutôt entre les États situés à la périphérie de la Communauté et ceux situés au centre.

Malgré ces réserves, l'évolution de la pondération permet à la Communauté de conserver "l'entière efficacité de son système de vote et donc de son fonctionnement"⁵⁷. Le vote majoritaire reste valable. Un État, même bénéficiant d'une forte pondération, peut être mis en minorité et tenu de se soumettre à la volonté de la majorité⁵⁸. De plus, une décision adoptée à une majorité renforcée bénéficie d'une effectivité accrue puisque la majorité qualifiée est plus forte que la majorité simple. La réalisation progressive des objectifs du traité et le développement corrélatif de la solidarité entre États ont ouvert des domaines auparavant soumis à l'unanimité à la majorité qualifiée. Son application est devenue un "élément de la construction institutionnelle par laquelle les auteurs des traités ont voulu s'éloigner des systèmes purement interétatiques"⁵⁹ et établir un mécanisme supranational d'adoption des décisions.

Cependant, l'utilisation effective du vote à la majorité qualifiée a suscité à plusieurs reprises de fortes résistances, les États s'habituant mal à l'idée qu'ils puissent être contraints par une décision majoritaire contraire à leurs intérêts. Aussi, dans la pratique, les mécanismes supranationaux majoritaires sont écartés au profit de solutions interétatiques protectrices de la souveraineté des États.

b/ La pratique privilégie le consensus

La politisation du processus intégratif sous l'effet de l'engrenage produit par l'intégration économique et l'ampleur de nouvelles matières et politiques à soumettre à l'autorité communautaire réveillent les susceptibilités nationales. Les autorités politiques, peu enclines à accepter des abandons de souveraineté, tentent "de contrôler

⁵⁶ Muriel de L'ÉCOTAIS, *De l'Europe des Six à ... op. cit.*, pp. 617 et 619.

⁵⁷ Muriel de L'ÉCOTAIS, *De l'Europe des Six à ... op. cit.*, p. 620.

⁵⁸ Louis CARTOU, *Communautés européennes*, Paris, Dalloz, 6ème éd., 1979, p. 92 ; Jean-Marie LEBRETON, *Le pouvoir supranational dans les institutions européennes en 1971*, Bulletin SEDEIS, Futuribles, n° 806, 1961, p. 5.

⁵⁹ Jean MÉGRET, *La décision dans les Communautés européennes*, Bruxelles, 1969, p. 27.

le rythme de la progression intégrative en contestant la supranationalité, notamment décisionnelle, du système"⁶⁰.

La crise amorcée par la conférence de presse du Général de Gaulle le 5 septembre 1965 en constitue l'illustration. Elle va durer jusqu'à l'adoption par le Conseil, lors de la réunion extraordinaire du 30 janvier 1966, du célèbre "compromis de Luxembourg"⁶¹.

Le traité de Rome prévoit, à l'issue de la période transitoire, d'élargir les hypothèses de vote à la majorité qualifiée notamment en matière agricole. La France dénonce les agissements supranationaux de la Commission et ses propositions relatives au financement de la PAC (lesquelles prévoient l'attribution à la CEE de ressources propres et un accroissement corrélatif des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée parlementaire européenne). La France, qui souhaite que rien d'important ne puisse être décidé sans le consentement de tous, manifeste son opposition en refusant de faire participer ses représentants aux réunions du Conseil (ce que l'on a appelé la crise de la "chaise vide").

L'établissement de la règle de l'unanimité, non seulement signifie un retour aux mécanismes classiques des organisations internationales mais aussi, nécessite une révision du traité institutif à laquelle s'opposent les cinq autres gouvernements⁶². Une solution est trouvée lors de la réunion du Conseil des ministres des Affaires étrangères en janvier 1966. Le communiqué, en 2 parties, traduit le consensus sur un point. Dans les cas où le vote à la majorité est possible mais que un ou plusieurs membres du Conseil indiquent que des "intérêts très importants" sont en jeu, la discussion se poursuit de façon à essayer d'aboutir à des solutions acceptables par tous les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté.

Cet acte a "pour objet d'obliger le Conseil des Ministres, organe gouvernant de la CEE, à chercher, à la demande d'un État, indéfiniment le consensus plutôt que de procéder au vote majoritaire qui est de règle dans ses délibérations"⁶³. Il confère à chaque État un droit de veto lui permettant d'empêcher le passage au vote jusqu'à ce qu'il considère être en mesure de lever son opposition. En revanche, la deuxième partie du communiqué fait état d'une divergence complète sur ce qu'il y a lieu de faire lorsque, au bout de cette prolongation, l'unanimité ne peut être atteinte. Pour les cinq États, ce sont les règles du traité qui doivent être appliquées alors que, pour la France, il faut continuer à discuter⁶⁴.

⁶⁰ Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation - Théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 199.

⁶¹ Texte complet publié dans le Bulletin de la CEE, 1966, n° 3.

⁶² Claude-Albert COLLIARD, *Institutions des relations internationales*, Paris, Dalloz, 7ème éd., 1978, p. 535.

⁶³ Paul REUTER, *Droit international public*, Paris, P.U.F., 7ème éd., 1993, p. 35.

⁶⁴ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - l'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, p. 200.

Ce désaccord empêche le compromis d'avoir une valeur juridique dans la mesure où il ne traduit pas un accord entre les États membres. En outre, le Conseil le rend public sous forme de communiqué et non de décision ayant une valeur juridique contraignante à l'égard des États. Il est impossible de tirer de la pratique du Conseil une "coutume constitutionnelle"⁶⁵ car la Déclaration de Stuttgart sur l'Union européenne, adoptée par le Conseil européen le 18 juin 1983, réaffirme cette divergence. Le compromis ne constitue qu'un "accord informel"⁶⁶, incapable par lui-même de réviser les traités institutifs⁶⁷. C'est pourquoi le droit de veto qu'il instaure, totalement absent des traités, est sans valeur juridique⁶⁸.

Cependant et malgré son absence de valeur juridique, le compromis rarement invoqué de façon explicite, infléchit pendant de longues années la pratique dans le sens voulu par la France. Le Conseil ne vote plus même lorsque le Traité l'y autorise et même après que les États aient exprimé, au Sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, le souhait de renoncer à la "pratique" qui consiste à rechercher l'unanimité "sur toute question"⁶⁹. Ses membres oublient qu'ils constituent une institution communautaire et se comportent dans l'exercice de leurs attributions comme une conférence diplomatique⁷⁰.

Le recours systématique et donc abusif au compromis, devenu une "sorte d'acquis communautaire"⁷¹, fait du Conseil un organe sans volonté politique⁷². Cette absence de volonté marginalise la Commission qui éprouve d'importantes difficultés à protéger efficacement l'intérêt communautaire et les États minoritaires⁷³. Le Conseil devient "le

⁶⁵ Jerzy KRANZ, *Le vote dans la pratique du Conseil des ministres des Communautés européennes*, RTDE, 1982, p. 412.

⁶⁶ Panayotis SOLDATOS, *ouvrage précité*, p. 19. Françoise de La Serre le qualifie de "protocole interprétatif". Françoise de LA SERRE, *La CEE et la crise de 1965*, RFSP, 1971, p. 415.

⁶⁷ Jerzy KRANZ, *article précité*, p. 411. Pierre PESCATORE, Michel GAUDEMET et M. TORELLI, *La fusion des Communautés au lendemain des accords de Luxembourg*, Colloque de Liège de 1966, Nijhoff, 1967, respectivement pp. 72, 90 et 92.

⁶⁸ Jerzy KRANZ, *article précité*, pp. 410-413. Sean Van RAEPENBUSCH, *manuel précité*, p. 52. Philippe MANIN, *manuel précité*, p. 201. Claude-Albert COLLIARD, *La fusion des Communautés européennes au lendemain des accords de Luxembourg*, Colloque de Liège des 27-29 avril 1966, Nijhoff, 1967, p. 93. F. BELLANGER, *Contribution à l'étude de la nature juridique des "accords de Luxembourg"*, XV Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht, 1968, pp. 182-189. Thibaut de BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit public, n° 178, 1995, p. 362.

⁶⁹ Point 6 du *communiqué final du Conseil européen de Paris*, des 9 et 10 décembre 1974.

⁷⁰ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 5ème éd., 1996, p. 57.

⁷¹ Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1994, p. 254.

⁷² Jean-Paul JACQUÉ, *L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, in Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, p. 90.

⁷³ Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 126. A l'inverse, pour Jean Rey, le compromis aboutit à donner le pouvoir non à la majorité mais à la minorité. Le refus d'un ou deux États membres de se joindre à leurs partenaires rend impossible pour ceux-ci de passer outre cette résistance. Soit il s'y soumettent, soit ils prennent des décisions acceptables pour cette minorité. Dans les deux cas, la Communauté est trop souvent condamnée à l'immobilisme ou à ne progresser qu'au rythme de solutions *minima*.

moyen d'expression des intérêts nationaux à l'intérieur de la Communauté et l'instrument d'élaboration de leur équilibre"⁷⁴. La Communauté ne fait qu'exprimer la volonté des États, alors que l'essence d'une organisation internationale "réside dans l'existence d'une volonté propre distincte de celles des États qui en sont membres, marquée par une permanence de fait et de droit"⁷⁵. S'instaure au sein du Conseil "une atmosphère de compromis là où le traité avait voulu faire prévaloir l'intérêt général de la Communauté, dans l'idée qu'un tel intérêt général ne pouvait évidemment pas sacrifier les intérêts essentiels d'un État membre, sans quoi le mot «Communauté» serait vide de sens"⁷⁶. Klaus Von Lindeiner-Wildau va même jusqu'à considérer que, dans cette situation, les États "exercent justement leur propre souveraineté à un niveau élevé"⁷⁷.

Conscients de la dilution de la substance de la Communauté, les États décident, dans la décision du Conseil du 18 mai 1982 relative à la fixation des prix agricoles, de limiter le recours au vote unanime. Désormais, il ne s'applique plus qu'à la seule mise en oeuvre des politiques nouvelles. L'acquis communautaire est soustrait au droit de veto. De plus, l'intérêt essentiel d'un État ne doit pas léser gravement des intérêts non moins importants des autres États membres⁷⁸. Autrement dit, l'invocation d'un intérêt essentiel ne saurait avoir pour effet de "paralyser le fonctionnement normal de la Communauté"⁷⁹.

Finalement, la relance des intérêts nationaux n'implique pas l'effondrement de la supranationalité, mais établit une série de contrepoids - tels que le poids accru de la négociation intergouvernementale au sein des Conseils, la préférence pour l'unanimité et enfin, la tendance à rechercher le plus petit dénominateur commun⁸⁰.

La Déclaration de Stuttgart de 1983 et l'Acte unique européen restaurent une logique supranationale dans laquelle le recours au vote est considéré comme normal.

Il subsiste encore quelques situations exceptionnelles dans lesquelles le Conseil admet implicitement qu'il ne doit pas adopter de décision allant à l'encontre de l'intérêt essentiel d'un État. Dans cette hypothèse, le veto a une signification plus politique que

Jean REY, *Les obstacles à l'intégration européenne*, Mélanges offerts à Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, p. 70.

⁷⁴ Philippe LUTTON, *Les équilibres mouvants du système institutionnel de la CEE*, RFSP, 1958, p. 36.

⁷⁵ Paul REUTER, *Droit international public*, op. cit., p. 36.

⁷⁶ Maurice LAGRANGE, *L'avenir institutionnel de la Communauté européenne*, RTDE, 1974, p. 94.

⁷⁷ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Bonn, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, pp. 148-149.

⁷⁸ Émile NOËL, *Réflexions sur le processus de décision dans le Conseil des Communautés européennes*, in Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, p. 347.

⁷⁹ Jean-Paul JACQUÉ, op. cit., pp. 89-92.

⁸⁰ Mario TELÒ, *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB 1995, p. 44.

juridique. Le niveau d'intégration actuel de la Communauté ne lui permet pas de passer outre et de prendre le risque de provoquer une crise grave en son sein⁸¹.

La comparaison de Maurice Croizat entre la situation de la Communauté et celle des États fédéraux prend ici tout son sens : "dans ces sociétés, la segmentation de la communauté politique sur des bases religieuses, linguistiques, ethniques ou idéologiques, ne débouche pas sur des affrontements permanents entre majorité et opposition, mais sur l'institutionnalisation d'un pouvoir de négociation entre les représentants politiques des différentes communautés et la recherche d'accords amiables [...]. Il s'agit de concevoir entre partenaires fédérés un consensus sur les procédures de prise de décision et d'exécution, sur l'institutionnalisation des manières de réguler les conflits en valorisant le dialogue et la négociation. Dans cette hypothèse, le consensus n'est pas la prise de décision à l'unanimité des décideurs mais la recherche d'accords généraux qui évitent la cristallisation d'opinions contraires, la radicalisation des comportements et la tentation de repli sur la communauté fédérée"⁸².

Et pourtant, le consensus sensé exprimer "le sentiment général, [...] le désir d'entente", est "ambivalent" : "en dépit de l'apparente unanimité qui le consacre il constitue un instrument de contrainte des coalitions contre les isolés auxquels il ne reste que la ressource de se réfugier dans une impuissante abstention". En effet, "il oblige peut-être les plus forts à certains sacrifices, mais il sacrifie le point de vue d'une minorité : celle qui ne sera pas prise en considération dans les entretiens officieux et qui n'est pas assez forte pour faire échec à la procédure de consensus"⁸³.

Finalement, consensus, unanimité et majorité ont en commun de reposer sur des compromis que la minorité subit de la même manière. En réalité, ils ne sont jamais que "des outils au service d'une vision politique et économique et de la volonté politique commune de réaliser les objectifs fixés"⁸⁴.

La relance dans les années 1980 de la construction d'une Europe politique, et pas seulement économique, conduit les États à privilégier parmi ces trois outils le plus favorable à l'émergence d'une volonté communautaire autonome. L'Acte unique européen entame la généralisation, poursuivie par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, du processus supranational d'adoption des décisions.

⁸¹ Philippe MANIN, *manuel précité*, pp. 201-202.

⁸² Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans l'Union européenne au regard de l'expérience canadienne*, in François d'ARCY et Luc ROUBAN (dir.), *De la Vème République à l'Europe*, Hommage à Jean-Louis Quermonne, Paris, PFNSP, 1996, pp. 247-248.

⁸³ Paul REUTER, *Droit international ...*, *précité*, pp. 33-34.

⁸⁴ Jerzy KRANZ, *article précité*, p. 430.

II - L'affirmation de la nature supranationale du processus décisionnel à partir de l'Acte Unique Européen

L'Acte unique européen accentue les éléments supranationaux de la construction communautaire en privilégiant le recours au vote majoritaire (A) et en modifiant l'équilibre interinstitutionnel dans le domaine normatif "au bénéfice de l'institution la plus supranationale, à savoir le Parlement européen"⁸⁵ (B).

A/ Le vote à la majorité qualifiée, règle de droit commun d'adoption des actes communautaires

L'unanimité diminue au fur et à mesure de l'approfondissement de la construction européenne. L'Acte unique européen privilégie la nature supranationale du processus décisionnel en généralisant le recours au vote à la majorité qualifiée⁸⁶, au détriment de la pratique suivie jusque là par les États, qui consiste à rechercher le consensus et l'unanimité même lorsque le traité de Rome ne l'exige pas. Ce système maintient la nécessité de négociations entre les États visant à obtenir des solutions acceptables par tous. Croire le contraire serait illusoire. Une Communauté qui reposerait sur la mise en minorité permanente de quelques États verrait rapidement sa solidarité se déliter. Le vote majoritaire oblige ainsi la minorité à participer activement à la négociation afin qu'elle accepte les conséquences de sa situation⁸⁷.

a/ La supranationalité décisionnelle de la Communauté

Les traités de Maastricht et d'Amsterdam substituent la majorité qualifiée à l'unanimité dans un nombre accru de cas⁸⁸. Le vote à la majorité pondérée s'applique à

⁸⁵ Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht - Genèse, analyse et commentaire*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 28.

⁸⁶ Jean-Paul JACQUÉ, *L'Acte unique européen*, RTDE, 1986, pp. 587-588.

⁸⁷ Jean-Paul JACQUÉ, *La communautarisation des politiques nationales*, Pouvoirs, Europe 1993, 1989, n° 48, p. 34.

⁸⁸ Les solutions intermédiaires proposées lors de la Conférence intergouvernementale, afin d'éviter des réactions d'hostilité de la part de certains États, ne sont pas retenues par le traité d'Amsterdam. Il s'agissait de majorité renforcée à 4/5ème des États membres, d'abstention constructive ou encore d'unanimité moins une voix. La France et l'Allemagne ont proposé de faire de la majorité qualifiée le système de droit commun et d'énumérer limitativement les exceptions relevant de l'unanimité. Voir Florence CHALTIEL, *Enjeux et perspectives de la conférence intergouvernementale de 1996*, RMCUE, 1995, p. 630. Voir également CONSEIL EUROPÉEN FLORENCE des 21 et 22 juin 1996, *Rapport de la présidence relatif à l'état des travaux de la CIG*, annexé aux *Conclusions de la Présidence*, RTDE, 1996, pp. 638-639.

Pour une synthèse des travaux de la Conférence intergouvernementale et de leur prise en compte dans le traité d'Amsterdam, se reporter à Olivier AUDÉOUD (dir.), *Synthèse des propositions faites pour la préparation de la*

la plupart des nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam. Ainsi en est-il des dispositions relatives à l'emploi, au domaine social, à l'égalité des chances entre hommes et femmes, à l'exclusion sociale, à la santé publique, à la lutte contre la fraude et les activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, à la transparence, etc.⁸⁹. En revanche, parmi les dispositions existantes seuls le secteur de la recherche et les décisions de mise en oeuvre dans le domaine de la PESC se voient étendre la majorité qualifiée. La plupart des commentateurs relèvent que l'extension opérée par le traité d'Amsterdam reste finalement limitée. Pour Massimo Silvestro, la non-extension du vote à la majorité à l'ensemble des actes communautaires constitue "la carence la plus évidente" du traité⁹⁰.

Les principaux rapports destinés à servir de base aux travaux de la Conférence intergouvernementale convoquée en février 2000 pour adapter les institutions aux prochains élargissements de l'Union militent en faveur de la généralisation de la majorité qualifiée. Il va de soi pour les Trois Sages que "dans une Union élargie, le vote à la majorité qualifiée doit être la règle si l'on veut que le processus de décision continue de bien fonctionner". Lorsque l'unanimité est requise, le risque de blocage augmente proportionnellement au nombre et à la diversité des membres. Les Sages soulignent que l'expérience de la Communauté elle-même montre que le vote à la majorité qualifiée est "un processus décisionnel dynamique et propice au consensus, même si peu de questions sont effectivement mises au voix". Ils souhaitent que le vote à la majorité pondérée soit étendu aux affaires communautaires mais également aux deuxième et troisième piliers⁹¹, sous réserve d'exceptions limitées à quelques questions réellement fondamentales ou ressenties comme politiquement très sensibles⁹². Cette généralisation du vote à la majorité renforcée pourrait être assortie de la faculté reconnue à un État membre, invoquant l'existence d'un intérêt national essentiel, de recourir à l'abstention constructive lui permettant de réserver sa position sans empêcher les autres États de progresser. Cette abstention constructive ne serait pas autorisée pour les mesures relatives au marché intérieur⁹³.

CIG de 1996, Cahiers du GERSE, n° 0, mai 1996, C.E.U. de Nancy et *Un an de CIG = Amsterdam*, Cahiers du GERSE, n° 2, juillet 1997, C.E.U. de Nancy, .

⁸⁹ Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam : ambition et réalisme*, RMUE, 1997, n° 3, p. 44.

⁹⁰ Massimo SILVESTRO et Javier FERNANDEZ-FERNANDEZ, *Le traité d'Amsterdam : une évaluation critique*, RMCUE, 1997, n° 413, p. 664.

⁹¹ RAPPORT DES TROIS SAGES, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Bruxelles, 18 octobre 1999, point 2.2.2.

⁹² COMMISSION EUROPÉENNE, Contribution à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, 11 octobre 1999, COM (2000) 34, Bulletin 1/2, point 1.1.1. p. 5.

⁹³ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, 1999, pp. 54 et 147.

Le traité de Nice étend la règle de la majorité qualifiée à 35 articles dans des domaines relatifs aux politiques communes et aux institutions européennes. Est créé un titre XXI destiné à faciliter l'adhésion de nouveaux États. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, est chargé de mener avec les pays tiers des actions de coopération économique, financière et technique. Leur objectif est de développer et consolider dans ces États la démocratie et l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 181 A TCE nouveau). Si cette extension est quantitativement importante, elle est, selon les termes de Romano Prodi, "qualitativement nulle"⁹⁴. Elle ne concerne ni le deuxième, ni le troisième piliers. Et surtout, les États ont réussi à conserver leur droit de veto sur les sujets qui leur tiennent le plus à coeur. Chaque gouvernement s'est vanté d'avoir gagné, mais c'est l'Europe qui a perdu, regrette Alain Lamassoure⁹⁵.

La généralisation du vote à la majorité qualifiée et le passage de la Communauté de douze à quinze membres en 1995 supposent la révision du système de pondération afin d'adapter son équilibre fonctionnel à la nouvelle situation.

Les débats opposent le Royaume-Uni, qui souhaite diminuer l'efficacité supranationale de la majorité qualifiée, aux autres États membres. A l'occasion des négociations sur les adaptations institutionnelles rendues nécessaires par le futur élargissement, le Royaume-Uni demande l'abaissement du seuil de la minorité de blocage afin que la majorité qualifiée soit la plus élevée possible. Il propose de le maintenir à 23 alors que, compte tenu de l'arrivée attendue de 4 États, il doit passer à 27 et que le nombre total de voix au Conseil est désormais de 90. Face au refus ferme des autres États, il accepte que la minorité soit fixée à 27, puis à 26 en raison du refus de la Norvège de devenir membre de la Communauté⁹⁶.

La pondération retenue sur une base arithmétique montre que le poids des grands États reste très important⁹⁷. Deux grands États peuvent à nouveau bloquer l'adoption d'une décision, à condition d'être appuyés par un ou deux autres États. Si deux grands États s'opposent à la proposition, il faut qu'au moins douze membres y soient

⁹⁴ Romano PRODI, Propos recueillis par Rafaële RIVAIS, *A Strasbourg, Jacques Chirac a dû affronter le mécontentement des députés européens*, LM, 14 décembre 2000, p. 5.

⁹⁵ Alain LAMASSOURE, *C'est l'Europe qui a perdu*, Le Figaro, 18 janvier 2001, p. 19.

⁹⁶ Comme dans les pondérations précédentes, la minorité de blocage reste fixée à un tiers des voix. Muriel de L'ÉCOTAIS, *L'Europe de Douze à Quinze : l'échec*, 3ème partie de son article, *La pondération des voix au Conseil des ministres de la Communauté européenne*, RMCUE, 1997, pp. 324-326. Daniel VIGNES, *Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996*, RMCUE, 1994, pp. 561-563.

⁹⁷ Le nombre total des voix au Conseil est de 87, la majorité qualifiée est de 62 voix. Elle passe à 62 voix représentant le vote favorable d'au moins 10 États quand le Conseil statue en l'absence de proposition de la Commission.

La pondération des voix est la suivante (article 205-2 TCE) : Luxembourg : 2, Danemark - Irlande et Finlande : 3, Autriche et Suède : 4, Belgique - Grèce - Pays-Bas et Portugal : 5, Espagne : 8, Allemagne - France - Italie et Royaume-Uni : 10.

favorables et que le quinzième s'abstienne⁹⁸. Au gré de l'adhésion successive de neuf nouveaux États, le seuil de la majorité qualifiée a légèrement augmenté. Une décision prise à la majorité pondérée doit actuellement recueillir environ 71 % des voix alors que 70,5 % suffisent dans les traités de Rome. Le déséquilibre initialement voulu s'est surtout accentué au détriment des États les plus peuplés. La population minimale requise pour atteindre la majorité pondérée est passée de 67 % (six États membres) à 58 % (quinze États membres). Dans les cas les plus défavorables, une décision peut être bloquée par un groupe d'États représentant 12 % de la population européenne. Elle peut être adoptée par un groupe de pays qui ne représentent que 58 % de celle-ci⁹⁹.

Conformément au compromis d'Ionnina (*infra*), la Conférence intergouvernementale de 1996 aurait dû, dans la perspective des prochains élargissements, revoir la pondération et le mode de calcul de la majorité qualifiée de façon à tenir compte de l'arrivée d'un grand nombre d'États à faible population (certains auteurs relèvent que la pondération actuelle aboutit à une sur-représentation des États les moins peuplés¹⁰⁰). Si les règles en vigueur sont maintenues, des décisions pourront être adoptées sans représenter la majorité de la population de la Communauté, ce qui est paradoxal dans la mesure où elle seule peut légitimer l'action de celle-ci. En admettant que la pondération reste équivalente dans une Union élargie à 27 membres, cela signifie qu'une décision pourrait être bloquée par un groupe d'États représentant 10 % de la population européenne ou pourrait être adoptée par un groupe de pays représentant seulement 50 % de celle-ci¹⁰¹.

Le Parlement européen ainsi que la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont refusé le système de "double majorité" des États et des populations car, fondé sur un critère démographique, il accroît le poids de l'Allemagne¹⁰². L'Assemblée européenne le juge inutile, sa composition assurant déjà la représentation des peuples. Elle en conclut que le "vote pondéré reflétant les dimensions générales des États ne saurait se concevoir sur une base strictement proportionnelle à la population"¹⁰³.

L'impossibilité de se mettre d'accord a conduit les États à laisser inchangée la pondération actuelle. Ils se sont contentés de prendre l'engagement de la renégocier lors du premier élargissement et plus particulièrement une fois que le nombre d'États

⁹⁸ Simulations établies par Philippe MANIN, *manuel précité*, pp. 199-200.

⁹⁹ Simulations établies par la Contribution de la Commission à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁰ Philippe MANIN, *op. cit.*, p. 204.

¹⁰¹ Simulations établies par la Contribution de la Commission à la préparation de la CIG, *op. cit.* p. 7.

¹⁰² Jean-François JESUS, *La France dans la Conférence Intergouvernementale de révision des Traités*, Les Cahiers du GERSE, n°2, juillet 1997, p. 31.

¹⁰³ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du 17 mai 1995 sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*, RTDE, 1996, p. 674.

membres atteindra le chiffre 20. La perspective d'une large ouverture de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale dans un proche avenir réactualise le débat sur la modification de la pondération. Le rapport des Sages insiste sur la nécessité de réévaluer le poids relatif des États membres dans un processus de prise de décision qui associera de plus en plus d'États de petite et moyenne taille¹⁰⁴. L'équilibre actuel des institutions suppose, d'après le Rapport de la Commission, que les décisions du Conseil soient plus représentatives du poids relatif des différents États membres de l'Union. L'inspiration initiale des traités fondateurs doit être sur ce point préservée et, au besoin, restaurée. Le Rapport souhaite que soit diminué le seuil de la majorité qualifiée afin de faciliter la prise de décision en même temps qu'est renforcée la représentativité démocratique des décisions du Conseil¹⁰⁵. Il ne s'agit pas pour les grands États de réclamer par rapport à l'équilibre initial de nouveaux privilèges, mais de maintenir cet équilibre. Le rapport dirigé par Jean-Louis Quermonne propose deux types de mesures : ou bien calculer sur une base arithmétique le nombre de voix supplémentaires que les grands États doivent se voir attribuer progressivement pour maintenir l'équilibre initial - ce qui ne serait selon le rapport qu'une simple mesure conservatoire, ou bien adopter le système d'une double majorité établie sur la base du nombre des États et de l'importance respective de leur population - ce qui présente l'avantage de la simplicité mais l'inconvénient de rompre la parité entre les grands États¹⁰⁶.

b/ Le rééquilibrage du traité de Nice

A l'issue de négociations très tendues, le traité de Nice adopte un système de triple majorité tout en maintenant la parité entre les grands États. Ces derniers obtiennent que soit davantage pris en compte leur poids démographique dans une Union composée principalement de petits pays qui, malgré leur nombre élevé, ne représentent pas la majorité de la population européenne. Les États négocient la nouvelle pondération des voix au Conseil sur la base d'une Union composée de 27 membres. Le rapport entre le groupe des États les moins peuplés (Lettonie, Slovaquie, Estonie, Chypre, Luxembourg et Malte) et le groupe des États les plus peuplés (Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie) passe ainsi de 1 à 5 dans la Communauté

¹⁰⁴ RAPPORT DES TROIS SAGES, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, *op. cit.*, point 2.2.3.

¹⁰⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, Contribution à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁶ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, rapport précité, p. 55.

actuelle et de 1 à 10 dans la Communauté élargie¹⁰⁷. Le traité maintient une stricte égalité entre la France et l'Allemagne. La France s'oppose à ce que soit introduit un décrochage entre l'Allemagne, pays le plus peuplé de l'Union, et les autres grands États¹⁰⁸.

Pour justifier son refus, la France rappelle les promesses faites au début de la CECA par le Chancelier Konrad Adenauer à Jean Monnet¹⁰⁹ et réitérées par Helmut Kohl à François Mitterrand. Le Chancelier garantit au Président de la République Française que l'augmentation consentie du nombre de députés européens lors de la réunification allemande est "pour solde de tout compte". Pierre Moscovici martèle que la parité entre ces deux pays est "un élément du pacte fondateur de l'Union"¹¹⁰. Il ne faudrait pas que l'Allemagne puisse, à elle seule, réunir trop facilement une minorité de blocage qui la rendrait maîtresse du processus décisionnel. Il faudrait encore moins que, dans une Union élargie à la Turquie, cette maîtrise soit transférée à celle-ci en tant qu'État européen le plus peuplé¹¹¹.

L'Allemagne obtient, en échange du maintien de la parité, une série de compensations qui accroît son poids dans le processus décisionnel. La clause de vérification démographique introduite par le traité, en violation des principes retenus jusque là par les traités précédents, lui confère "un droit de blocage renforcé"¹¹². Tout État est fondé à demander que soit vérifié que la décision prise par le Conseil à la majorité qualifiée, "représente au moins 62 % de la population totale de l'Union. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie, la décision en cause n'est pas adoptée"¹¹³. C'est là la grande victoire de l'Allemagne. Elle détient désormais les moyens d'exercer une influence majeure dans la constitution, ou non, d'une minorité de blocage. Contrairement à tous les membres actuels de l'Union, qui doivent consentir à une diminution de leurs contingents au Parlement pour éviter que celui-ci devienne un

¹⁰⁷ Les États bénéficient des pondérations suivantes (par ordre décroissant) : Allemagne - Royaume-Uni - France - Italie : 29, Espagne - Pologne : 27, Roumanie : 14, Pays-Bas : 13, Belgique - Portugal - Grèce - République Tchèque - Hongrie : 12, Suède - Autriche - Bulgarie : 10, Danemark - Finlande - Slovaquie - Irlande - Lituanie : 7, Lettonie - Slovénie - Estonie - Chypre - Luxembourg : 4, Malte : 3. Le total des voix est de 345. *Déclaration de la Conférence*, Annexe au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, p. 162.

¹⁰⁸ DISCUSSIONS ENTRE LES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT LORS DU SOMMET DE NICE (extrait), LM, 20 décembre 2000, p. 17.

¹⁰⁹ Dans ses Mémoires, Jean Monnet raconte : "Quand il me reçut à Bonn le 4 avril [1951], je lui dis en commençant notre entretien : «Je suis autorisé à vous proposer que les rapports entre l'Allemagne et la France dans la Communauté soient régis par le principe de l'égalité au Conseil comme à l'Assemblée et dans toutes les institutions européennes, actuelles ou ultérieures [...] que l'Allemagne soit celle de l'Ouest ou qu'elle soit réunifiée» [...]. «Vous savez combien je suis attaché à l'égalité des droits pour mon pays dans l'avenir, me répondit Adenauer [...]. Je suis heureux de donner mon plein accord à votre proposition car je ne conçois pas la Communauté hors de l'égalité totale».

Jean MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, pp. 414-415.

¹¹⁰ Pierre MOSCOVICI, Grand jury RTL - LM (extrait), LM, 5 décembre 2000, p. 18.

¹¹¹ Daniel VERNET, *La parité, symbole de l'intégration*, LM, 5 décembre 2000, p. 3.

¹¹² Jean-Marie COLOMBANI, *Un petit sommet*, LM, 12 décembre 2000, p. 21.

¹¹³ *Protocole sur l'élargissement de l'UE*, Annexe au traité, *référence précitée*, pp. 93-95. Il modifie les articles 205 § 2 TCE, 118 CEEA auxquels il ajoute un § 4, ainsi que les articles 23 § 2 al. 3 TUE et 34 § 3 TUE.

forum ingérable, l'Allemagne est le seul pays à ne subir aucune réduction de ses effectifs, ce qui, là encore, accroît son influence au sein de l'Assemblée. Romano Prodi regrette d'ailleurs que la composition du Parlement ait "servi de variable de compensation"¹¹⁴ pour les équilibres au Conseil. Les États qui n'ont pas obtenu satisfaction dans la nouvelle pondération trouvent une sorte de dédommagement au Parlement. Ainsi, la Belgique qui dispose d'une voix de moins que les Pays-Bas au Conseil, bénéficie de deux députés supplémentaires. De façon générale, les petits États sont mieux représentés que les grands eu égard au nombre de sièges attribués par rapport aux populations respectives¹¹⁵.

De l'avis général, le Protocole relatif à l'élargissement complique le processus décisionnel. Pour être adoptée, une décision doit recueillir trois majorités distinctes. Dans une Union composée de 27 membres, les délibérations ne sont acquises que si elles obtiennent au moins 258 voix sur les 345, exprimant le vote favorable de la majorité des membres lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission, des deux tiers dans les autres cas. En d'autres termes, toute décision doit être avalisée par au moins la moitié des États. A ces deux seuils, s'ajoute la majorité démographique¹¹⁶. Cette "majorité à trois clés", selon l'expression de certains, introduit un système "abracadabrantique"¹¹⁷ pour François Heisbourg. François Bayrou lui reproche d'être "d'un byzantinisme inexplicable pour les citoyens"¹¹⁸. Les négociations, n'ont pas été

¹¹⁴ Propos recueillis par Pierre BOCEV, *Traité de Nice : le flou persiste*, Le Figaro, 18 décembre 2000, p. 6.

¹¹⁵ La répartition des sièges au Parlement européen est la suivante (par ordre décroissant) : Allemagne : 99, Royaume-Uni - France - Italie : 72, Espagne - Pologne : 50, Roumanie : 33, Pays-Bas : 25, Belgique - Portugal - Grèce : 22, République Tchèque - Hongrie : 20, Suède : 18, Autriche - Bulgarie : 17, Danemark - Finlande - Slovaquie : 13, Irlande - Lituanie : 12, Lettonie : 8, Slovénie : 7, Estonie - Chypre - Luxembourg : 6, Malte : 5. Le total est de 732.

Déclaration n° 20 relative à l'élargissement, Annexe au traité, *référence précitée*, p. 161. Le Protocole sur l'élargissement prévoit de faire entrer en vigueur la nouvelle répartition des sièges, dès le 1er janvier 2004, avec effet à partir du début de la législature 2004-2009. Il modifie l'alinéa 1er des articles 190 § 2 TCE et 108 § 2 CEEA.

¹¹⁶ En résumé, une délibération est réputée acquise à la majorité qualifiée si 73 % au moins des votes lui sont favorables, si ceux-ci rassemblent la majorité des États membres et, enfin, si ces derniers incluent 62 % au moins de la population de l'Union.

Protocole sur l'élargissement de l'Union, *référence précitée*, p. 162. Philippe MOREAU-DEFARGES, *La question du gouvernement européen*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, p. 83.

Ce système suscite de vives critiques de la part de la doctrine qui considère, dans son ensemble, que ce compromis satisfait les États membres au détriment du fonctionnement de l'Union.

Jean-Marc FAVRET, *Le traité de Nice du 26 février 2001 : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union européenne ?*, RTDE, avril - juin 2001, n° 37, pp. 278-281. Françoise de LA SERRE, *Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ?*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, pp. 264-266. Jean TOUSCOZ, *Un large débat - L'avenir de l'Europe après la CIG de Nice*, RMCUE, avril 2001, n° 447, p. 229. Stéphane MADAULE, *Les dessous de Nice*, Le Débat, mars - avril 2001, n° 114, pp. 32-36. Sean VAN RAEPENBUSCH, *Le traité de Nice - Entre espoirs et déceptions*, Actualités du droit, 2001, tome 1, p. 84.

¹¹⁷ François HEISBOURG, *Nice, Un "Suez" diplomatique*, LM, 26 décembre 2000, p. 10. Il regrette que le système de la "double majorité simple" n'ait pas été adopté : "un État = une voix ; un citoyen = une voix". Ce système donne au critère démographique une place prépondérante, très défavorable aux petits et moyens États.

¹¹⁸ François BAYROU, Propos recueillis par Rafaële RIVAIS, *Volée de critiques des parlementaires contre l'absence de souffle de l'accord*, LM, 14 décembre 2000, p. 5.

menées dans "un esprit communautaire", regrette Michel Barnier. La question "n'était pas de savoir comment décider, mais comment bloquer une décision"¹¹⁹.

Les seuils retenus oscillent entre l'hypothèse suédoise et l'hypothèse italienne¹²⁰. Dans le système actuel, une décision n'est adoptée que si elle recueille une majorité qualifiée de 62 voix sur 87 (soit 71 % des voix) et représente l'accord de 58 % de la population de l'Union. La minorité de blocage est fixée à 26 voix. Le maintien de cette répartition permettrait aux petits de créer, dans une Union élargie, "des majorités absurdes" selon Pierre Moscovici. C'est pourquoi les États modifient ces seuils. Ils prévoient, en outre, des compromis destinés à corriger les excès ou les incohérences qu'entraînerait une simple adaptation mathématique du mécanisme décisionnel. Le seuil de la majorité qualifiée est accru par rapport à celui actuellement en vigueur. Il est porté à 74,8 % tandis que l'accord se fait sur une fixation de la minorité de blocage à 91 voix et non à 93. Dans la première version du traité de Nice, l'Espagne avait acquis une capacité de blocage accrue en échange de son renoncement au deuxième commissaire. Le texte définitif du traité lui fait perdre ce pouvoir. Le compromis est destiné à compenser cette réduction d'influence. Dans l'hypothèse d'une Union toujours composée de 15 membres lors de l'entrée en vigueur du traité, le 1er janvier 2005, le Protocole porte la majorité qualifiée à 169 voix sur un total de 215 (au lieu de 170 pour corriger les incohérences entre les chiffres et les pourcentages). Mathématiquement, ceci devrait entraîner l'existence d'une minorité de blocage à 47 voix. Le Protocole ne précise pas de seuil. Il se contente de décider que "le seuil de la majorité qualifiée évoluera, en fonction du rythme des adhésions, à partir d'un pourcentage inférieur au pourcentage actuel jusqu'à un maximum de 73,4 %".

Le processus décisionnel est incontestablement compliqué par le traité. Le seuil de la majorité qualifiée est accru dans une proportion telle que les États de taille réduite disposent des moyens de constituer facilement une minorité de blocage¹²¹. Conformément au souhait manifesté par le Premier ministre luxembourgeois, qui s'est fait le porte-parole des petits États pendant le sommet de Nice, ceux-ci ne sont pas devenus "des observateurs du processus décisionnel"¹²². L'influence des grands est néanmoins restaurée, dans la mesure où la combinaison de trois d'entre eux suffit à

¹¹⁹ Michel BARNIER, *Le pragmatisme l'a emporté sur l'ambition*, Le Figaro, 12 décembre 2000, p. 3.

¹²⁰ La Suède envisage, dans une Union à 27 États, de fixer la majorité des voix à 206 et celle des États à 13. La minorité de blocage est alors de 83 voix. Dans l'hypothèse italienne, le seuil est fixé à 234 voix, 11 États. 97 voix sont nécessaires pour bloquer l'adoption de la décision

Tableau synthétique, Pierre BOCEV, *Le marathon des Quinze commence à Nice*, Le Figaro, 7 décembre 2000, p. 4.

¹²¹ Jean-Louis Bourlanges déplore "l'accroissement à l'infini des possibilités de blocage offertes aux États".

Jean-Louis BOURLANGES, *Il ne faut pas ratifier Nice*, LM, 13 décembre 2000, p. 17.

¹²² Jean-Claude JUNCKER, Propos recueillis par Pierre BOCEV, Le Figaro, 7 décembre 2000, p. 4.

bloquer l'adoption de toute décision, en terme de filet démographique. Encore faut-il que l'Allemagne compte parmi ceux-là¹²³.

Ce rééquilibrage au profit des grands États vient compenser leur renoncement au second commissaire. Le nouveau mécanisme issu du traité de Nice avantage les grands pays au sein du Conseil. Les États de taille plus réduite conservent les moyens de peser dans le processus décisionnel par l'intermédiaire de la composition de la Commission et surtout du Parlement. Malgré la complication du mode d'adoption des décisions qui découle de la réforme, le traité de Nice met en place un système qui semble plus juste en ce qu'il garantit aux citoyens de l'Union qu'aucune norme ne peut exister sans l'accord de la majorité d'entre eux¹²⁴.

c/ La pérennité de la logique intergouvernementale dans les domaines "sensibles"

La généralisation du vote à la majorité qualifiée renforce la supranationalité décisionnelle de la Communauté européenne. Bien qu'ils aient volontairement consenti à cet accroissement, les États manifestent encore quelques réticences à en accepter le plein effet à leur égard.

Les États tentent de préserver leur influence dans les domaines dits "sensibles" de la Communauté. Ils maintiennent expressément l'exigence de l'unanimité et compliquent le recours au vote lors de l'adoption de la décision à la majorité qualifiée.

Le traité d'Amsterdam, bien que confirmant la majorité qualifiée comme procédure normale d'adoption des décisions communautaires, laisse à l'unanimité une place encore relativement importante, même lorsqu'il ne s'agit pas de décisions à caractère structurel. Il en est ainsi en matière de non discrimination, de liberté de résidence et de circulation des personnes, de renforcement de la citoyenneté, de mesures fiscales, de protection sociale des travailleurs, de culture, de politique industrielle¹²⁵.

¹²³ Les 4 grands États disposent de 3 combinaisons pour constituer la minorité de blocage en terme de filet démographique (fixée à 38 %) : 1/ Allemagne, Royaume-Uni et France (41,63 % de la population), 2/ Allemagne, Royaume-Uni, Italie (41,34 %), 3/ Allemagne, Italie, France (41,28 %). Le refus de l'Allemagne de s'associer à deux grands opposés à la décision, oblige ces derniers à rechercher le soutien des petits et moyens pays. De ce point de vue, Nice marque la fin "du jardin à la française" selon Daniel Vernet. La France perd son hégémonie au profit de l'Allemagne qui devient sur le papier, ce qu'elle est dans la réalité : le centre de la Grande Europe.

Daniel VERNET, *Europe, la fin du "jardin à la française"*, LM, 15 décembre 2000, pp. 1 et 19.

¹²⁴ Pour une analyse de la place de la justice dans l'Union européenne, et particulièrement dans le processus décisionnel, consulter Vlad CONSTANTINESCO, *La justice dans l'Union européenne*, Philosophie politique, La justice, mars 1998, n° 9, pp. 99-113.

¹²⁵ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, Actualités du droit, 1998, n° 1, p. 12.

Le traité de Nice étend la règle de la majorité qualifiée à quelques-uns de ces domaines¹²⁶. Il en fait le principe d'adoption pour toute mesure relative à la politique industrielle (article 157 § 3 TCE) ou d'encouragement dans le domaine de la non-discrimination (article 13 § 2 TCE). Il l'étend aux dispositions relatives à la définition de la représentation extérieure de l'euro (article 111 § 4 TCE) et à la citoyenneté européenne, sous réserve d'exceptions importantes. C'est là l'ambiguïté du traité. Il assortit l'extension de la règle de la majorité qualifiée à des domaines nouveaux, d'un certain nombre de réserves quant au délai ou aux matières concernées, qui rendent incertaine l'application de la règle. Sont ainsi exclus du champ d'application de la majorité qualifiée dans le domaine de la citoyenneté, les dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour, la sécurité sociale et la protection sociale (article 18 § 3 TCE). L'accroissement, apparemment impressionnant du nombre de décisions qui passent à la majorité qualifiée, dissimule mal la préférence réelle des États membres pour l'unanimité dans les cinq domaines considérés comme sensibles. L'article 133 § 5 TCE étend la règle supranationale au commerce des services et aux aspects commerciaux de la propriété intellectuelle. La France obtient qu'en soient exclus "les accords dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation ainsi que des services sociaux et de santé humaine", qu'elle refuse de considérer comme des biens marchands (article 133 § 6 TCE). Le maintien de l'unanimité vaut également dans les secteurs de la politique sociale (article 137 § 2 et 139 § 2 TCE) et de la fiscalité (article 175 § 2 TCE). Des progrès sont à relever en matière de politique des visas, asile et immigration. L'article 63 § 1, spécifiquement dans son point a-2, prévoit que les mesures relatives à l'asile ainsi que les normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres sont adoptées à la majorité qualifiée. La règle est étendue par l'article 65 TCE à la coopération judiciaire en matière civile, à l'exception - importante - des aspects touchant au droit de la famille. Pour certains chapitres considérés comme particulièrement sensibles de l'article 66 TCE, un Protocole, annexé au traité, diffère l'application de la majorité qualifiée jusqu'au 1er mai 2004. Sont concernés le contrôle aux frontières extérieures de l'Union et la liberté de circulation et de séjour des

¹²⁶ Pour une énumération de ces domaines, consulter : Jean-Marc FAVRET, *Le traité de Nice du 26 février 2001 : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union européenne ?*, RTDE, avril - juin 2001, n° 37, pp. 276-278. Françoise de LA SERRE, *Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ?*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, pp. 266-267. Jean TOUSCOZ, *Un large débat - L'avenir de l'Europe après la CIG de Nice*, RMCUE, avril 2001, n° 447, p. 230. Stéphane MADAULE, *Les dessous de Nice*, Le Débat, mars - avril 2001, n° 114, pp. 36-38. Jean-Claude ZARKA, *Le Conseil européen de Nice de décembre 2000*, LPA, 4 janvier 2001, n° 3, pp. 9-10.

ressortissants d'États tiers¹²⁷. Enfin, les États retardent jusqu'au 1er janvier 2007 l'application de la règle de la majorité qualifiée aux aides régionales¹²⁸.

Le maintien de l'unanimité pour les questions jugées importantes ne doit pas faire oublier que la règle supranationale de la majorité est devenue le mode commun d'adoption des normes communautaires. Chaque nouveau traité étend son champ d'application. Il ne faut pas exagérer l'importance du vote à l'unanimité car il ne peut jouer que dans des hypothèses limitativement énumérées par le traité. Cela étant, l'arrivée de nouveaux États membres rend indispensable d'en réduire la place, ainsi que le réclament la Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union, le Parlement européen et la Commission¹²⁹.

La pondération des voix issue du dernier élargissement de la Communauté aboutit à la fixation mathématique de la minorité de blocage (27 voix). A cause de l'incapacité des États de se dégager de la défense de leur intérêt propre, la nouvelle attribution des voix s'accompagne d'une décision du Conseil du 29 mars 1994, dite "compromis d'Ionnina", qui traite des cas où les 27 voix ne sont pas obtenues¹³⁰. Car si la pondération des voix pose le problème du seuil de la minorité de blocage, il apparaît clairement, au regard de l'échec du traité d'Amsterdam sur ce point, qu'elle est aussi intimement liée à la question de fond de la nature juridique de la Communauté¹³¹. La volonté affichée par certains États de diminuer le seuil de la minorité de blocage a un impact profondément politique sur la nature de la Communauté. Plus la minorité est faible, plus il est facile pour les États de bloquer l'avancée de la Communauté, ce qui tend à faire prédominer en son sein des mécanismes intergouvernementaux de décision.

Il est décidé que lorsque la majorité qualifiée en faveur d'une décision est faible (en l'espèce, la minorité est forte soit qu'elle oscille entre le chiffre anglais de 23 voix et

¹²⁷ L'Allemagne subordonne le passage à la majorité qualifiée, dans ces domaines, à la définition des principales orientations de la future politique commune, encore balbutiante comme le prouvent les conclusions du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002.

CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, points 26-39.

¹²⁸ *Déclaration de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal relative à l'article 161 TCE*, Annexe au traité de Nice, *référence précitée*, p. 172. L'article 161 TCE vise la politique des fonds structurels. Le report garanti à ces États le maintien, jusqu'à cette date, des dotations prévues.

¹²⁹ Valéry GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville*, 21 juin 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 8. COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 6. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), *même référence Internet*, p. 14.

¹³⁰ Daniel VIGNES, *article précité*, pp. 561-563.

Pour Denys Simon, ce compromis qui "atteint des sommets dans l'incohérence juridique", reflète la fracture entre "le souci d'efficacité des modes de votation au sein du Conseil et la volonté forcenée de préserver la défense unilatérale d'intérêt particuliers". Denys SIMON, *manuel précité*, pp. 126-127.

¹³¹ Muriel de L'ÉCOTAIS, *L'Europe de Douze à Quinze ...*, *précité*, pp. 324 et 327.

celui des autres États, 26, mais étant inférieure à 27, elle ne peut pas bloquer l'adoption de la décision), le Conseil diffère le vote de la décision et ouvre des négociations jusqu'à l'obtention d'une plus large base d'accord (au moins 68 voix, ce qui réduit l'opposition à 22 voix au maximum)¹³².

Défenseurs d'une "conception intergouvernementale et minimaliste de l'Europe"¹³³, les Anglais déclarent, par la voix de leur Premier ministre John Major, que le compromis est "légalement contraignant"¹³⁴. Mais les autres membres, soutenus par la Commission, n'y voient qu'un "accord entre les Douze, sans portée juridique, ni institutionnelle", refusant ainsi qu'il prenne la forme d'un "protocole gravé dans le traité et soumis à la ratification des parlements nationaux". Le président grecque du Conseil résout la question en déclarant que, bien qu'inséré dans une décision du Conseil, le Compromis "revêt la forme d'une déclaration politique, sans forme juridique", tandis que la décision du Conseil si "elle a une nature juridique plus forte, ne fait pas partie du traité d'adhésion".

Il nous semble que, quelle que soit sa nature juridique, ce compromis ne remet pas en cause le vote d'une décision à la majorité qualifiée. Au pire, il ne fait que retarder son utilisation jusqu'à ce que la minorité de blocage soit la plus faible possible. Il traduit davantage la crainte de certains États d'être "minorisés" trop facilement plutôt que la volonté de bloquer le processus décisionnel en cas de désaccord. D'ailleurs, le Conseil prévoit que, si après une négociation supplémentaire d'une durée "raisonnable"¹³⁵, 25 voix continuent de s'opposer à la proposition, la présidence est tenue de faire procéder au vote.

Pour Jean-Louis Quermonne et Maurice Croizat, le maintien du compromis confirmé par une déclaration de la CIG¹³⁶ montre bien que "la recherche du consensus pour un accord le plus large possible demeure la règle. Et la décision à la majorité pondérée n'intervient que lorsque les possibilités d'unanimité ont été épuisées et que le

¹³² Le compromis se lit comme suit : "Si des membres du Conseil représentant 23 à 26 voix indiquent leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par les traités et le droit dérivé, comme par exemple dans les articles 189 B et 189 C du traité instituant la Communauté européenne, à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 68 voix au moins. Pendant cette période et toujours dans le respect du règlement intérieur du Conseil, le président déploie, avec l'assistance de la Commission, toute initiative nécessaire pour faciliter la réalisation d'une plus large base d'accord au sein du Conseil. Les membres du Conseil lui apportent leur concours" (J.O.C.E., C 105, p. 1, 13 avril 1994).

Afin de tenir compte de la non-adhésion de la Norvège, cette décision a été modifiée par la décision du 1er janvier 1995. Le chiffre 26 est remplacé par le chiffre 25 et le chiffre 68 par le chiffre 65 (J.O.C.E., C 1, 1er janvier 1995, p. 1).

¹³³ Richard CORBETT, *Le compromis d'Ionnina : une défaite britannique ?*, L'Année européenne, 1995, p. 166.

¹³⁴ Les déclarations suivantes sont puisées dans l'étude de Muriel de L'ÉCOTAIS, *L'Europe de Douze à Quinze ..., précité*, p. 327.

¹³⁵ Le Conseil ne donne aucune indication sur ce qu'il considère être un "délai raisonnable".

¹³⁶ Cette nécessité apparaît dès juin 1996 dans CONSEIL EUROPÉEN DE FLORENCE des 21 et 22 juin 1996, *Rapport de la présidence relatif à l'état des travaux de la CIG*, annexé aux *Conclusions de la Présidence*, RTDE, 1996, p. 639.

Président estime qu'il faut savoir terminer la discussion"¹³⁷. Même si la tendance est effectivement à la recherche systématique du consensus et si alors, "dans le cadre communautaire, et quels que soient les progrès accomplis par la supranationalité, les gouvernements nationaux demeurent donc les acteurs essentiels tant du processus «d'implantation» que du processus de «décision»"¹³⁸, nous ne pensons pas, pour les raisons précédemment invoquées, que soit remise en cause la nature supranationale du processus décisionnel. Ce dernier n'étant même pas ralenti par l'existence de ce compromis car, aux dires des représentants des États membres, le Conseil n'en a que très rarement besoin¹³⁹.

Il nous semble que l'existence de ce type de compromis (celui de Luxembourg inclus) ne fait que traduire, dans un souci d'efficacité et d'approfondissement de la construction européenne, la nécessité pour les États et l'Europe de privilégier le principe d'une collaboration fonctionnelle plutôt qu'une logique de conflit paralysant toute avancée supranationale. D'ailleurs, même quand la décision résulte d'un consensus, il y a altération de l'unité normative de l'État car, "à partir du moment où le compromis est nécessaire, il y a forcément acceptation d'une limitation par les États de leur pouvoir souverain, faute de quoi, c'est la paralysie"¹⁴⁰. Plus la majorité en faveur d'une décision sera forte (il en est de même si elle résulte d'un consensus) plus les États, maîtres de son exécution, s'y conformeront, ce qui renforce l'efficacité supranationale de la législation communautaire.

Enfin, plus les traités obligent le Conseil à partager son pouvoir normatif avec le Parlement européen, plus l'influence des États dans le processus décisionnel diminue et plus les organes supranationaux de la Communauté en deviennent des rouages essentiels.

B/ La consécration du Parlement européen comme co-législateur

La participation active d'organes supranationaux du fait de leur composition mais aussi de par leurs pouvoirs et leur fonctionnement ne peut que renforcer la supranationalité du mécanisme décisionnel communautaire et accroître l'altération de l'État dans son unité normative. C'est à partir de 1986 que se développe le rôle

¹³⁷ Maurice CROISAT et Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, Clef Politique, 1996, p. 104.

¹³⁸ Maurice CROISAT et Jean-Louis QUERMONNE, *ouvrage précité*, p. 118.

¹³⁹ Nous tirons cette affirmation de l'analyse de Muriel de L'ÉCOTAIS, *L'Europe de Douze à Quinze, op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁰ Christian PHILIP, *La souveraineté et les organisations internationales*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN et Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Premiers entretiens du Centre Jacques Cartier, Limonest, 1987, p. 67.

charnière de ces organes. Les États espèrent remédier au déficit démocratique de la Communauté en faisant du Parlement européen le co-législateur avec le Conseil. Ils pensent garantir l'intérêt communautaire en maintenant le monopole de l'initiative à la Commission. Ces deux institutions ont en commun d'adopter leurs décisions à la majorité de leurs membres (article 198 devenu article 262 TCE pour le Parlement et article 219 devenu article 292 TCE pour la Commission).

Si le partage du pouvoir normatif communautaire entre le Conseil et le Parlement n'est que récent, il existe néanmoins dès 1970 des procédures qui atténuent le monopole du Conseil au profit de l'Assemblée. Mais elles ne visent que des hypothèses très limitatives, le principe restant la détention du pouvoir de décision par le Conseil.

A partir du moment où la Communauté dispose de ressources propres, il devient nécessaire de confier le contrôle de leur utilisation au Parlement européen, assisté de la Cour des Comptes. Les traités de Luxembourg du 22 avril 1970 et de Bruxelles du 22 juillet 1975, complétés par les Accords institutionnels sur la discipline budgétaire du 29 juin 1988 et du 29 octobre 1993, partagent le pouvoir budgétaire entre le Conseil et le Parlement (article 203 devenu article 272 TCE) tout en autorisant ce dernier à rejeter le budget dans son ensemble. Ce pouvoir de dernier mot fait de l'Assemblée le véritable décideur en matière budgétaire¹⁴¹.

Les deux procédures, créées par l'AUE et complétées par le TUE, élargissent la participation jusque là limitée¹⁴² de l'Assemblée dans le processus décisionnel sans pour autant en faire le législateur de la Communauté. Les procédures de l'avis conforme et de la coopération tentent de renforcer la légitimité du pouvoir normatif

¹⁴¹ Néanmoins, le Parlement européen, soutenu sur ce point par la Commission, réclame des prérogatives accrues dans ce domaine et notamment dans celui du vote des recettes du budget communautaire. COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 26. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), même référence Internet, p. 8.

Gérard SOULIER, *L'Europe*, Paris, Armand Colin, 1994, pp. 323-324. Jacques GENTON, *Le Parlement européen et ses pouvoirs*, Administration, 1982, pp. 47-53. Jean-Louis BURBAN, *Le Parlement européen : mythes et réalités*, Première partie, RMC, 1979, pp. 19-20. Philippe LUTTON, *Les équilibres mouvants du système institutionnel de la CEE*, RFSP, 1985, p. 37. G. LESORT, *Les nouvelles responsabilités de l'Assemblée*, RMC, 1970, pp. 192-194. Jean-Claude PIRIS, *Après Maastricht, les institutions communautaires seront-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?*, RTDE, 1994, n° 1, p. 37.

¹⁴² La procédure de consultation instituée par le traité de Rome cantonne le Parlement dans un simple rôle consultatif, sans portée déterminante à l'égard du Conseil. Analyses critiques de Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 232 et H. J. GLAESNER, *L'Acte unique européen*, RMC, 1986, p. 319. Sur la quête par le Parlement de son pouvoir normatif, se reporter à l'étude de Jean-Claude GAUTRON, *Le Parlement européen ou la lente émergence d'un pouvoir normatif*, Études offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz, 1992, pp. 529-542.

communautaire en faisant participer activement l'organe qui représente les peuples de la Communauté.

L'avis conforme est indispensable pour décider de l'adhésion de nouveaux États membres (article O TUE), d'accords d'association avec les pays tiers (article 228 §3 al. 2 TCE), de la conclusion d'accords internationaux (article 228 §3 TCE), de la procédure électorale uniforme pour le Parlement européen (article 138 §2 TCE) et en matière de fonds structurels et de cohésion (article 130 D TCE). Dans ces domaines, le Conseil ne peut pas arrêter le texte s'il n'obtient pas l'avis conforme du Parlement.

La procédure de coopération introduite par l'AUE et reprise à l'article 189 C du TUE repose sur une double lecture. Si l'avis que le Parlement émet lors de sa première lecture n'est pas pris en compte dans la position commune du Conseil, l'Assemblée peut rejeter la proposition lors de la seconde lecture. Le Conseil ne peut alors passer outre qu'à l'unanimité. Étant donné que celle-ci est difficile à réaliser, le Conseil recherche généralement la concertation avec le Parlement afin d'éviter le rejet de sa proposition¹⁴³.

Sans conférer au Parlement un pouvoir de co-décision, cette procédure amorce un partage du pouvoir décisionnel avec le Conseil qui permet à l'Assemblée de peser réellement sur le contenu des textes. Son effectivité est d'autant plus grande que la coopération s'applique à des domaines dans lesquels le Conseil vote à la majorité qualifiée¹⁴⁴, rendant plus difficile pour lui de dépasser le "veto suspensif"¹⁴⁵ du Parlement¹⁴⁶.

Cependant, l'efficacité de l'opposition parlementaire est relativisée, voire inexistante, lorsque le Conseil choisit de statuer à l'unanimité alors que les traités jugent suffisante la majorité qualifiée dans ces domaines. Seule une véritable co-décision peut empêcher le Conseil de passer outre le veto du Parlement.

Il faut attendre le traité de Maastricht pour que le Parlement ne soit plus doté de "pouvoirs législatifs tronqués"¹⁴⁷ et partage le pouvoir de décision à égalité avec le

¹⁴³ Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 211-212. Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Jacques WEYLAND, *Le Traité de Maastricht - Genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 27. Sean Van RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, De Boeck Université, 1996, p. 67, 173, Jean-Paul JACQUÉ, *L'Acte unique européen*, RTDE, 1986, pp. 588-594.

¹⁴⁴ Jean-Paul JACQUÉ, *article précité*, p. 590.

¹⁴⁵ Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs Politique, 1994, p. 45.

¹⁴⁶ Philippe Manin relève qu'en pratique la moitié des amendements du PE sont retenus par le Conseil au stade de la 1ère lecture et plus du quart lors de la seconde. Question écrite n°1978/92, J.O.C.E., C 345, 30 décembre 1992, p. 32. Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - l'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, p. 239.

¹⁴⁷ Dusan SIDJANSKI, *Objectif 1993 : une communauté fédérale européenne*, RMC, 1990, p. 691.

Conseil. Cette procédure, instituée à l'article 189 B¹⁴⁸, repose sur 3 lectures aux termes desquelles le Parlement possède le dernier mot.

Si le Conseil n'a pas dûment pris en compte la position de l'Assemblée dans sa position commune, le Parlement peut empêcher l'adoption de la décision. Si le Parlement décide de rejeter la proposition, celle-ci ne peut pas être adoptée par le Conseil. Afin d'éviter un blocage, un comité de conciliation (composé de membres du Parlement, du Conseil et de la Commission) est convoqué pour rechercher un compromis avant la troisième lecture du Parlement. En cas de désaccord persistant, l'Assemblée peut définitivement rejeter la proposition.

Les modifications apportées au système décisionnel depuis 1986 se justifient par le souci de pallier le déficit démocratique de la Communauté, le moyen choisi étant de renforcer la "supranationalité décisionnelle"¹⁴⁹ par l'accroissement du degré de participation du Parlement européen à la fonction normative. Or, la complexité du mécanisme décisionnel mis en place par les traités (particulièrement la procédure de co-décision) et l'absence de logique dans le choix des procédures et leur domaine d'action respectif semblent peu efficaces quant au renforcement de la légitimité démocratique de l'Union¹⁵⁰.

Afin de développer celle-ci et conformément à la majorité des propositions faites sur ce sujet dans le cadre de la CIG de 1996 (il est notamment proposé de généraliser l'application de la co-décision à tous les domaines relevant de la majorité qualifiée)¹⁵¹, le traité d'Amsterdam ramène à trois le nombre des procédures : la co-décision, l'avis conforme et la consultation.

Le traité simplifie la procédure de co-décision afin de la rendre plus rapide et plus efficace. Les modifications apportées traduisent l'augmentation de la confiance à

¹⁴⁸ Le terme de "co-décision" n'apparaît pas dans le traité à cause de l'opposition de la Grande-Bretagne. Pour cette raison, la procédure dite de "coopération" de l'article 189 C n'est pas qualifiée non plus. Daniel VIGNES, *intervention orale* in Marie-France LABOUZ (dir.), *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, Montchrestien, Cahiers internationaux du CEDIN, 1992, n° 7, p. 100.

¹⁴⁹ Cette supranationalité complète la "supranationalité normative" relative à la nature spécifique et originale des actes communautaires. Panayotis SOLDATOS, *ouvrage précité*, pp. 192-194 et 212.

¹⁵⁰ Voir Jean-Claude PIRIS, *article précité*, pp. 15-20, qui qualifie le système décisionnel de "labyrinthe" même si, dans l'ensemble, les auteurs constatent que les procédures de coopération et de co-décision ont fonctionné de manière satisfaisante. Voir Massimo SILVESTRO, *Modifications des procédures législatives à la suite du traité sur l'Union européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif*, RMCUE, 1995, pp. 169-173. Massimo SILVESTRO et Clara ALBANI LIBERALI, *La codécision a été un succès, il faut aller de l'avant*, RMCUE, 1997, pp. 166-169. En revanche, Charles Reich craint que la possibilité reconnue au Conseil, après l'échec de la procédure de conciliation, d'adopter malgré tout le projet à la majorité qualifiée alors que le Parlement ne peut le rejeter qu'à la majorité absolue de ses membres, ne déséquilibre la procédure au profit du Conseil. Charles REICH, *Le traité sur l'Union européenne et le Parlement européen*, RMCUE, 1992, p. 288.

¹⁵¹ Voir notamment PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du 17 mai 1995 sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, RTDE, 1995, pp. 675-676 et Sylvie RIVOL, *Clarification et simplification du système décisionnel*, Les Cahiers du GERSE, *synthèse des propositions faites pour la préparation de la CIG de 1996*, mai 1996, N° 0, C.E.U. de Nancy, p. 44.

l'égard du Parlement. Le Parlement, le Conseil et la Commission signent le 4 mai 1999 une déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de co-décision¹⁵². Cette simplification résulte principalement de l'élimination de la troisième lecture¹⁵³. En cas d'accord entre le Parlement et le Conseil, celui-ci peut arrêter l'acte après la première lecture de l'Assemblée. Le Parlement peut rejeter la proposition dès la deuxième lecture sans que le Conseil ait de recours. Enfin, dans l'hypothèse où le Parlement propose des amendements avec lesquels le Conseil est en désaccord et que le comité de conciliation ne parvient pas à approuver un projet commun, le Conseil ne peut pas demander une troisième lecture à l'Assemblée. Le texte est définitivement rejeté. Si le Conseil veut préserver l'acte, il est forcé de se compromettre¹⁵⁴. Dans tous les cas de figure, le pouvoir de dernier mot revient à l'Assemblée¹⁵⁵.

La simplification de l'article 251 TCE (ancien article 189 B) et la quasi-disparition de la procédure de coopération de l'article 252 TCE (ancien article 189 C) ont pour effet de généraliser la co-décision et de faire de celle-ci, jointe avec les hypothèses de l'avis conforme, la procédure "normale" d'adoption des actes communautaires.

L'avis conforme du Parlement est maintenu dans les domaines où il s'applique déjà. Il est étendu au nouvel article 7 du TUE relatif à la détermination des sanctions applicables en cas de risque ou de violation grave et persistante des droits fondamentaux par un État membre. Le Parlement européen n'a pas obtenu satisfaction concernant la modification des traités (article 48 nouveau TCE) et les décisions prises sur le fondement de l'article 308 TCE (ancien article 235) pour lesquelles son avis conforme n'est toujours pas exigé.

La procédure de coopération ne subsiste plus que dans le domaine de l'union économique et monétaire¹⁵⁶. Les autres domaines dans lesquels le TUE la rendait applicable¹⁵⁷ relèvent désormais de la co-décision.

¹⁵² *Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de co-décision du 4 mai 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 5, pp. 153-154.

¹⁵³ Massimo SILVESTRO et Javier FERNANDEZ-FERNANDEZ, *Le traité d'Amsterdam : une évaluation critique*, RMCUE, 1997, n° 413, p. 663.

¹⁵⁴ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, *op. cit.*, p. 10. Pour le détail de la nouvelle procédure de l'article 251 TCE, se reporter à ses pages 9 et 10.

¹⁵⁵ Pour Jean Foyer, l'article 251 TCE constitue la transposition de l'une des procédures contenues dans le parlementarisme rationalisé français. Il institue une véritable égalité entre les deux institutions en ce que ni l'une ni l'autre ne détient le droit de dernier mot. Jean FOYER, *Union européenne et États membres selon le traité d'Amsterdam*, Mélanges Nicolas Valticos, *Droit et justice*, Paris, Pédone, 1999, p. 351.

¹⁵⁶ Giorgio MAGANZA, *Réflexions sur le traité d'Amsterdam - Contexte général et quelques aspects particuliers*, AFDI, 1997, p. 663.

¹⁵⁷ Politique des transports (article 75 TCE), politique sociale (article 118 A TCE), formation professionnelle (article 127-4 TCE), etc.

Celle-ci s'applique dans toutes les hypothèses où les traités ne prévoient pas une autre procédure. Le traité d'Amsterdam élargit la co-décision à des dispositions existantes du traité ainsi qu'aux nouvelles clauses qu'il introduit¹⁵⁸.

La place de la simple consultation encore importante dans le TCE¹⁵⁹ est réduite par le traité d'Amsterdam. Enfin, les hypothèses dans lesquelles le Conseil est autorisé à décider sans consulter le Parlement ne concernent plus que la politique commerciale commune (alors que le traité de Maastricht laissait subsister de nombreux cas¹⁶⁰).

Compte tenu des modifications du traité d'Amsterdam, le Parlement ne peut plus être considéré comme un simple co-législateur puisque, dans le cadre de la co-décision, le Conseil ne peut que se plier à la position de l'Assemblée quant à l'adoption ou le rejet de la décision. En cas d'accord du Parlement avec le Conseil, celui-ci ne fait qu'avaliser la position de l'Assemblée. En revanche, quand le Parlement rejette la proposition d'acte, le Conseil ne peut que s'incliner. En ce sens, la généralisation de la co-décision opérée par le traité d'Amsterdam fait du Parlement européen le législateur de droit commun de la Communauté¹⁶¹.

Cette interprétation très favorable au renforcement de la supranationalité de la fonction normative communautaire est confirmée par la concomitance de la nouvelle portée de la co-décision et de la généralisation du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. La procédure de co-décision s'applique désormais à la plupart des domaines dans lesquels le Conseil statue à la majorité qualifiée. Elle coexiste dans

¹⁵⁸ Pour les nouvelles dispositions du traité : adoption de mesures d'encouragement en matière d'emploi (article 5 TCE), lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté (article 280 TCE), coopération douanière, ...

- Pour des dispositions existantes du traité qui relevaient auparavant de la coopération : règles interdisant toute discrimination en raison de la nationalité (article 6 TCE), introduction dans le traité de Rome des dispositions de l'accord sur la politique sociale et décisions d'application du Fonds Social Européen, (article 148 TCE), politique des transports (article 71 TCE), de la formation professionnelle (article 150 TCE), ...

- Pour les dispositions existantes du traité qui relevaient auparavant de la consultation : règles relatives à la sécurité sociale des travailleurs migrants de la Communauté (article 51 TCE), décisions d'application du FEDER (article 162 TCE), ...

- Pour les dispositions existantes du traité qui relevaient auparavant de l'avis conforme : dispositions visant à faciliter l'exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, (article 18 TCE), droit d'établissement pour les ressortissants étrangers (article 46 TCE), ...

¹⁵⁹ Règles de la PAC (article 43 TCE), droit d'établissement des activités non salariées (article 57/2 TCE), règles relatives aux prestations de services (article 63), règles générales en matière de concurrence y compris les aides (articles 87, 94 TCE), harmonisation des règles fiscales (article 99 TCE), harmonisation des règles non liées au marché intérieur (article 100 TCE), politique des visas (article 100-C TCE), réforme des fonds structurels (article 130 D), utilisation de l'article 235, ...

¹⁶⁰ Sécurité sociale des travailleurs migrants, (article 51 TCE), libre circulation des capitaux (articles 69, 70, 73 C TCE), règles internes liées à la politique commerciale commune (articles 112, 113 TCE), règles de fonctionnement du SEBC (article 108 A), etc.

¹⁶¹ Pour une approche critique de la co-décision, se reporter à Paul SABOURIN, *L'État-nation face aux Europes*, Paris, P.U.F. 1994, p. 210. Jean-Claude GAUTRON, *Intervention orale* in Marie-France LABOUZ (dir.), *Les accords de Maastricht et la Constitution de l'Union européenne*, Montchrestien, Cahiers internationaux du CEDIN, 1992, n° 7, pp. 96-97. Pour lui, la procédure de co-décision s'apparente davantage à un droit de veto. Seul l'avis conforme du PE constitue une véritable co-décision. Avis partagé par Jan KOLASA, *Le caractère supranational du droit communautaire européen*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE/PARLEDRIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1993, p. 74.

quatre cas avec des hypothèses où le Conseil délibère à l'unanimité. Il en est ainsi par exemple dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale des travailleurs migrants (article 42 TCE). La conjonction de la co-décision et de l'unanimité a pour effet, selon Sean Van Raepenbusch, d'alourdir considérablement le processus décisionnel. Ce choix s'avère particulièrement peu judicieux en l'espèce étant donné l'impact direct de cette matière sur la réalisation du marché intérieur¹⁶². Le Rapport de la Commission relatif à l'adaptation des institutions au futur élargissement prône la suppression de ces quatre cas afin de préserver l'effet utile de la co-décision¹⁶³.

Le Rapport des Sages estime que le Parlement devrait disposer d'un pouvoir de co-décision dans tous les cas où le vote à la majorité qualifiée s'applique à des questions relevant du premier pilier. L'extension du vote à la majorité pondérée dans ce domaine devrait s'accompagner d'une extension parallèle de la procédure de co-décision, celle-ci pouvant être considérée comme une conséquence démocratique de l'autre. Cette exigence prend tout son sens dans une Union élargie, c'est-à-dire potentiellement plus éloignée du citoyen. Elle contribue également à rendre les procédures de décision plus simples et plus transparentes¹⁶⁴. Le traité de Nice suit ces orientations. Les domaines dans lesquels il étend le pouvoir de co-décision du Parlement font l'objet d'une décision par le Conseil statuant à la majorité qualifiée¹⁶⁵. La Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union, la Commission et le Parlement européen militent tous trois en faveur de la généralisation de la procédure de co-décision dans le bloc communautaire, dont ils proposent également d'élargir les composantes aux deuxième et troisième piliers¹⁶⁶.

Le Conseil, représentant les gouvernements, perd l'exclusivité de la maîtrise du processus normatif au profit de la nouvelle instance décisionnelle qu'est l'organe supranational représentant les peuples de la Communauté. Cette perte relativise le

¹⁶² Sean VANRAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen*, *op. cit.*, p. 10. C'est également le cas en ce qui concerne la facilitation du droit de circulation et de séjour des citoyens de l'Union (article 18-2 TCE), la coordination des législations concernant l'accès et l'exercice des activités indépendantes (article 47-2 TCE) et la culture (article 151 TCE).

¹⁶³ COMMISSION EUROPÉENNE, Contribution à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, Bruxelles, 11 octobre 1999, COM (2000) 34, Bulletin de l'Union, 1/2, 2000, p. 5.

¹⁶⁴ RAPPORT DES SAGES, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Bruxelles, 18 octobre 1999, point 2.2.2.

¹⁶⁵ Sont concernés par l'extension : la politique industrielle (article 157 § 3 TCE), la cohésion économique et sociale (article 159 § 3 TCE), les fonds structurels à compter du 1er janvier 2007 (article 161 § 3 TCE), le statut des partis politiques (article 191 al. 2 TCE), la non discrimination (article 13 § 2 TCE nouveau), les mesures relatives à l'asile et aux normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (article 67 § 5 TCE nouveau), etc.

¹⁶⁶ Valéry GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville*, 21 juin 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 8. COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication précitée, p. 6. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, rapport précité, p. 14.

poids des mécanismes intergouvernementaux encore présents dans le fonctionnement du Conseil.

L'affirmation du Parlement européen comme véritable législateur de la Communauté fait de lui la nouvelle source de la volonté communautaire. Les caractéristiques fortement supranationales de l'Assemblée (composition et fonctionnement) renforcent l'autonomie de cette volonté. Son indépendance à l'égard des États accroît l'altération, déjà évidente quand le Conseil était l'unique organe décisionnel, de l'unité normative de ces derniers.

La formation supranationale de la règle communautaire fait clairement apparaître l'existence d'une source de volonté autre que celle de l'État. Elle constitue une limitation des prérogatives des États-nations membres de la Communauté¹⁶⁷ dans la mesure où elle en altère l'unité normative. Cependant, la volonté supranationale, évoluant en fonction des majorités changeantes, reste toujours en interdépendance très concrète avec les volontés nationales.

C'est pourquoi, il faut rechercher les instruments permettant de donner à la norme supranationale une efficacité réelle conformément à son essence.

SECTION 2 - LES GARANTIES SUPRANATIONALES DE L'EFFECTIVITÉ DE LA VOLONTÉ COMMUNAUTAIRE

La survenance de conflits entre l'entité supranationale et l'entité nationale, rendue inévitable par les caractéristiques du système décisionnel communautaire, se résout par la primauté de la première. Il est indispensable à l'effectivité de la volonté communautaire que le statut de l'organisation supranationale prévoit la possibilité d'obligations valables pour l'entité nationale, sans ou même contre sa propre volonté¹⁶⁸. Le principe de supranationalité en tant que supériorité de l'organisation se fait valoir pour régler le conflit. La volonté des États peut également se heurter à celle de l'organisation lors de la réalisation de la volonté supranationale, c'est-à-dire lors de sa transformation en acte juridique effectif pour et contre ses destinataires. L'existence d'un système juridictionnel autonome et propre à la Communauté est indispensable à la garantie de l'existence et de l'effectivité de la norme communautaire en cas de non-soumission des États à celle-ci. Pour être totalement supranational, le mode de

¹⁶⁷ Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'Etat-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, STRASBOURG, *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Ed. du Conseil de l'Europe, 1997, p. 160.

¹⁶⁸ Klaus VON LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 45.

formation de la volonté communautaire a besoin du mécanisme régulateur et sanctionnateur que constitue l'organe juridictionnel de l'Union (II).

La construction d'une Europe politique et démocratique ne passe pas seulement par le transfert de compétences vers l'Union. Il suppose aussi qu'existent au sein de l'ordre juridique supranational les éléments d'un contrôle démocratique capables de rendre compte de la dimension politique acquise par le concept de supranationalité. Exercé par le Parlement européen, ce contrôle ne vise pas à sanctionner juridiquement l'existence d'actes communautaires, mais au contraire à apprécier leur opportunité (I).

I - Le contrôle politique du Parlement européen

En vertu du principe démocratique, l'Assemblée élue de la Communauté contrôle l'exécutif. Les traités de Paris et de Rome limitent ce contrôle à la Commission. La pratique l'étend au Conseil des ministres et au Conseil européen. Mais le pouvoir de sanctionner ne concerne que le Collège.

L'exercice effectif de ce contrôle par le Parlement n'est pas à la hauteur des moyens mis à sa disposition (A). La faiblesse des répercussions de la crise de la Commission Santer sur l'accroissement de l'influence politique de l'Assemblée révèle l'absence de cohésion de celle-ci en tant qu'instance démocratique supranationale (B).

A/ Les instruments de contrôle du Parlement européen

Le Parlement européen dispose d'un arsenal de techniques pour surveiller l'action de la Commission en permanence. Aménagée de façon rudimentaire par les traités de Rome, cette fonction s'est progressivement étendue et perfectionnée. Le traité de Maastricht généralise l'information de l'Assemblée, condition de forme et de fond de tout contrôle politique¹⁶⁹.

Elle résulte de la conjonction des éléments que le Parlement reçoit grâce à la collaboration des autres organes et de ceux qu'il se procure lui-même.

¹⁶⁹ Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 271.

a/ Les moyens d'information du Parlement

Les communications institutionnelles constituent la première source d'information du Parlement. Elles prennent la forme de rapports. L'article 143 TCE oblige la Commission à transmettre au Parlement un rapport général annuel sur l'activité de la Communauté. Il procède à sa discussion en séance publique. Chaque année en février, le président de la Commission présente à l'Assemblée son programme annuel de travail. Ainsi le 9 février 2000, Romano Prodi présente le programme de travail quinquennal de la Commission¹⁷⁰. Le discours est suivi d'un véritable "débat d'investiture"¹⁷¹. Le Parlement discute de la politique passée et future. Les discussions sont clôturées par le vote d'une résolution sur la politique générale de la Commission.

Le traité sur l'Union européenne renforce cet instrument d'information. Le Conseil européen doit, désormais officiellement selon l'article D alinéa 3 (devenu article 4 alinéa 3 TUE avec la nouvelle numérotation), présenter à l'Assemblée "un rapport à la suite de chacune de ses réunions, ainsi qu'un rapport écrit annuel concernant les progrès réalisés par l'Union". Le Parlement est également tenu régulièrement informé par la présidence de l'Union et par la Commission de l'évolution de la PESC. L'article 21 TUE (ancien article J 7) l'autorise à adresser des questions ou à formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Tous les six mois, il peut débattre et voter une résolution sur la présentation du programme de la présidence du Conseil par le ministre des affaires étrangères de l'État concerné.

Le Parlement dispose en outre d'un pouvoir général de délibération qui lui permet de se saisir de toute question dont il estime qu'elle se rapporte à l'activité communautaire ou à la coopération politique (article 192 TCE, ancien article 138 B). La procédure va de l'examen en commission au vote d'une résolution ou d'une recommandation après un débat en session plénière.

Comme à son habitude, il ne manque pas une occasion d'utiliser la faculté que lui offre la maîtrise de son règlement intérieur pour accroître ses prérogatives. Il insère dans son règlement une disposition qui l'autorise à débattre sur un problème urgent, d'actualité ou d'importance majeure. Les conditions formelles posées à l'article 47 sont très peu exigeantes, puisque n'importe quel groupe politique ou même 23 députés seulement sont habilités à demander ce débat. L'article 44 du règlement intérieur oblige la Commission à faire une fois par an un rapport au Parlement sur l'exécution du droit

¹⁷⁰ Le président de la Commission fixe quatre objectifs stratégiques. Le premier - une bonne gouvernance européenne - vise à améliorer la coopération entre les institutions et à clarifier le principe de subsidiarité. Le second concerne la stabilisation du continent et le renforcement de la voix de l'Europe dans le monde. Les deux derniers objectifs portent sur la stratégie pour combattre l'exclusion sociale, sur l'absorption des nouvelles technologies et sur le plein emploi. *Le Monde*, Vendredi 11 février 2000, p. 5.

¹⁷¹ Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, De Boeck Université, 1996, p. 194.

communautaire. Dans une résolution prise suite au rapport Sieglerschmidt sur la "responsabilité des États membres en matière d'application du droit communautaire" en février 1983, l'Assemblée demande à la Commission de "présenter chaque année un rapport écrit recensant l'ensemble des violations des traités commises par les États membres et précisant quelles instances nationales ont transgressé le droit communautaire". Ce rapport, publié sans interruption depuis cette date, bénéficie d'une notoriété sans cesse accrue par la publicité qu'en fait la presse. Il met en avant un classement des États membres dans le cadre de la transposition des directives ou du nombre de manquements qui leur est imputé¹⁷².

De son côté, le Parlement prévoit (article 37 de son règlement) que les membres de la Commission, du Conseil et du Conseil européen peuvent à tout moment demander au président de leur donner la parole pour une déclaration. L'article 197 TCE (ancien article 140) dispose que les membres de la Commission et du Conseil qui assistent aux séances du Parlement ont le droit d'être entendus.

Le traité de Maastricht élargit les sources indirectes d'information du Parlement en officialisant dans son article 138 D (actuellement article 194 TCE) la pratique du droit de pétition et en instituant par l'article 138 E (devenu article 195 TCE) un médiateur.

Il s'agit là d'une innovation du traité sur l'Union européenne inspirée de la pratique de plusieurs États membres (y compris la France). Le médiateur, nommé par le Parlement européen après chaque élection et pour la durée de la législature, est habilité "à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique et morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relative à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou des organes communautaires". Le médiateur procède à des enquêtes et saisit l'organe ou l'institution concerné qui doit lui transmettre son avis. La Cour de justice et le Tribunal de Première Instance échappent à sa compétence dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Il constitue un relais pour l'information du Parlement dans la mesure où il doit transmettre à celui-ci un rapport pour chaque cas ainsi qu'un rapport annuel¹⁷³.

Le droit de pétition consacré par le traité de Maastricht contribue également à l'information du Parlement européen sur les activités des autres institutions. Ce droit n'est pas apparu en 1992. L'Assemblée le crée avec l'accord implicite des autres

¹⁷² Jean-Luc SAURON, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, Paris, La documentation Française, 1995, p. 87.

¹⁷³ Voir l'articles 159 et 160 du règlement intérieur du PE ainsi que sa *décision 94/262/CECA, CEE, CEEA du 9 mars 1999*, JOCE, n° L 113 du 4 mai 1994.

institutions dans son premier règlement intérieur. Il est organisé par l'accord interinstitutionnel du 12 avril 1989 jusqu'à ce que le traité de Maastricht le codifie. Le droit de pétition est ouvert selon l'article 194 TCE¹⁷⁴ (ancien article 138 D) à tout citoyen de l'Union ainsi qu'à toute personne physique ou morale résidant sur le territoire des États membres ou ayant son siège dans un État membre. Afin d'éviter la prolifération de pétitions fantaisistes, le traité restreint l'étendue matérielle de ce droit. Pour qu'une pétition soit recevable, elle doit porter sur un sujet qui relève des domaines d'activités de la Communauté (et non de l'Union) et qui concerne directement son auteur. Les pétitions sont instruites par une commission parlementaire des pétitions que le Parlement crée en 1987 par l'intermédiaire de son règlement intérieur¹⁷⁵. Elle peut demander à la Commission ou au Conseil des informations permettant d'y répondre. Le Parlement européen souligne que "les pétitions constituent un mécanisme important permettant de déceler des cas de non-application du droit communautaire". Il rappelle que "la collaboration étendue avec la Commission et l'intervention directe de cette dernière auprès des États a permis, dans de nombreux cas, de résoudre de façon satisfaisante des questions particulières soulevées par les pétitionnaires"¹⁷⁶. C'est également sous leur influence que certains États ont modifié leur législation de façon à être en conformité avec les normes communautaires. En ce sens, les pétitions constituent une sorte d'avertissement destiné à éviter l'ouverture d'une procédure juridictionnelle en manquement.

Le Parlement dispose à côté de ces sources indirectes d'information des moyens de se procurer lui-même les renseignements nécessaires à son contrôle. Les questions constituent l'un des moyens traditionnels du contrôle parlementaire dans les États et la pratique du Parlement s'en inspire totalement. Les questions peuvent être selon l'article 197 TCE (ancien article 140) écrites ou orales, avec ou sans débat. La pratique du "question time" se développe depuis 1973 sous l'influence des parlementaires britanniques. Cette diversité en fait un instrument de contrôle "vivant et spontané"¹⁷⁷. Elles assurent un suivi de l'action administrative et normative des institutions et imposent à la Commission, comme au Conseil, de se justifier devant le Parlement¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Vlad CONSTANTINESCO, *L'article 138 C*, in Vlad CONSTANTINESCO, Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Traité sur l'UE*, Paris, Economica, 1995, p. 517. Robert KOVAR et Denys SIMON, *La citoyenneté européenne*, CDE, 1993, p. 285.

¹⁷⁵ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'UE*, Paris, La documentation Française, 1998, p. 78.

¹⁷⁶ *Bilan de l'impact du Parlement européen sur les politiques communautaires à travers l'activité de ses commissions*, Info-mémo, février 1994.

¹⁷⁷ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1997, p. 69.

¹⁷⁸ Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 139.

La "constitutionnalisation" par le traité de Maastricht de la pratique du droit d'enquête constitue la seconde source directe. L'article 138 C (devenu article 193 TCE) autorise le Parlement à constituer une commission d'enquête pour examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire. Les commissions d'enquête sont antérieures à 1992. Leur existence est prévue par le règlement intérieur du Parlement de 1981¹⁷⁹. La jurisprudence restrictive de la Cour à leur égard est dépassée. La rédaction de l'article 138 C montre que les commissions ne sont pas simplement dotées de pouvoirs d'étude et que les actes relatifs à leur constitution ne concernent pas seulement l'organisation interne du Parlement¹⁸⁰. Mais pour éviter des débordements, les États introduisent des garde-fou. Ils commencent par refuser que soit officiellement inscrite l'obligation pour leurs administrations nationales de collaborer ainsi que le demande le Parlement. C'est pourquoi, ils renvoient la détermination des modalités d'exercice de ce droit à un accord commun entre le Parlement, la Commission et le Conseil. Celui-ci est adopté le 19 avril 1995¹⁸¹. Il est annexé au règlement intérieur de l'Assemblée. Néanmoins, l'institutionnalisation des commissions d'enquête par le traité de Maastricht laisse à penser que les États se sont "moralement" engagés à collaborer¹⁸². Cela peut expliquer le souci des États de limiter la compétence des commissions uniquement aux domaines communautaires et d'exclure de leurs champs d'investigation les compétences internes étatiques. Vient ensuite une série de conditions restrictives. Le sujet de l'enquête doit avoir un rapport avec les tâches qui incombent au Parlement¹⁸³ et les faits ne doivent pas faire l'objet d'une procédure juridictionnelle. Enfin, les commissions sont tenues de respecter les compétences attribuées aux autres institutions et organes. Elles ne doivent pas, par exemple, empiéter sur les responsabilités de la Commission en tant que gardienne des traités. La condition de recevabilité du quart des membres est aisée à atteindre pour les plus grands groupes politiques. Elle est destinée à éviter une trop grande prolifération de ces commissions. Leur existence prend fin par le dépôt de leur rapport au bureau de l'Assemblée. Celle-ci peut le rendre public à condition de respecter le secret ou la confidentialité dont peuvent relever certaines informations et de ne pas mettre nominativement en cause des personnes.

179 Vlad CONSTANTINESCO, *L'article 138 C, op. cit.*, p. 517. Jean BOULOUIS, *manuel précité*, p. 274.

180 Ces limites sont posées par l'ordonnance dite "Le Pen" de la Cour du 4 juin 1986. CJCE, *Groupes des Droites Européennes du Parlement européen*, aff. 78/85, Rec. p. 1753.

181 JOCE, n° L 113 du 19 mai 1995, p. 2.

182 Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEILAND, *Le traité de Maastricht - Genèse, analyse et commentaire*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 399.

183 Ont fait l'objet de commissions d'enquête : le traitement de substances toxiques et dangereuses par les Communautés et leurs États membres, la montée du fascisme et du racisme en Europe à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté, le problème de la drogue dans les États membres, celui des stocks dans le secteur agricole, le traitement et le transport de matériaux nucléaires, l'affaire de l'encéphalopathie spongiforme bovine, etc. Voir Jean-Luc SAURON, *L'application du droit de l'Union européenne en France, op. cit.*, pp. 89-90.

Ces procédures ne s'épuisent pas dans le contrôle de l'activité de la Commission. Le Parlement européen utilise l'imprécision des traités quant à leur portée pour étendre son contrôle au Conseil de l'Union et au Conseil européen. Il ne se limite pas aux seuls rapports que les traités les obligent à rendre périodiquement. Ces techniques permettent au Parlement de peser sur les orientations politiques de l'Union et de s'assurer du bon fonctionnement de l'appareil institutionnel. Mais leur effet est limité. Les recommandations que le Parlement adopte parfois n'ont qu'une portée politique. Le contrôle du Conseil de l'Union et du Conseil européen ne débouche sur aucune mesure juridique de sanction. Il reste limité aux pouvoirs d'information.

En revanche, l'Assemblée dispose du pouvoir d'engager la responsabilité de la Commission. La forme ultime de son contrôle est la motion de censure qui peut éventuellement mener à la démission collective automatique du Collège.

b/ Un pouvoir de censure inutilisé

L'article 144 du traité CEE (et article 114 CEEA) institue une procédure stricte qui emprunte aux techniques classiques du parlementarisme rationalisé. Il ne s'agit pas de placer l'exécutif sous une trop vaste tutelle du Parlement.

La nécessité d'un contrôle politique est apparue dès la CECA. Il a semblé "monstrueux"¹⁸⁴ dans le Plan Schuman de créer une autorité spécialisée qui ne soit responsable devant aucune Assemblée. Dans sa déclaration du 25 juillet 1950, Robert Schuman insiste sur l'obligation de faire fonctionner la Haute Autorité dans des conditions démocratiques. De cette exigence découle selon lui l'articulation des institutions entre elles. Ainsi, il est "nécessaire d'assurer la responsabilité effective de cette Autorité devant les représentants élus, de prévoir d'autre part des recours juridictionnels, notamment contre des excès ou des détournements de pouvoirs, et enfin d'établir une liaison organique entre la Haute Autorité et les gouvernements des pays participants, sans lui enlever cependant son indépendance"¹⁸⁵. C'est pourquoi, précise Robert Schuman, le contrôle de l'organe supranational se fait devant les institutions de la communauté supranationale mais pas devant les Gouvernements¹⁸⁶ (même si leur réunion en Conseil des ministres leur donne les moyens d'être

¹⁸⁴ Paul REUTER, *Les autorités spécialisées*, C.E.U. de Nancy, Fascicule n° 5, p. 9.

¹⁸⁵ Robert SCHUMAN, *Déclaration du ministre des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale*, Séance du 25 juillet 1950, JO AN, 1ère législature, débats parlementaires, 1950, p. 5944.

¹⁸⁶ Robert SCHUMAN, *Préface* de l'ouvrage de Paul REUTER, *La CECA*, LGDJ, 1953, p. 7.

constamment informés des intentions de la Haute Autorité). Ce contrôle politique permet, d'après Paul Reuter, de donner corps au principe selon lequel "une institution est vraiment européenne lorsqu'elle échappe à l'emprise des gouvernements européens"¹⁸⁷.

Après discussion du rapport annuel de la Haute Autorité sur l'activité de la CECA et sur les dépenses administratives (article 17 T. CECA), l'Assemblée peut astreindre la Haute Autorité à abandonner collectivement ses fonctions par l'adoption d'une motion de censure à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui la composent (article 24 alinéa 3 CECA). De ce pouvoir ne résulte aucune obligation pour les États membres, les entreprises ou les associations. Les obligations qui en découlent ne valent que pour un organe interne de la Communauté. Il pourrait sembler paradoxal que la Haute Autorité soit contrôlée par une institution qui, en 1951 comme en 1957, ne dispose que de pouvoirs réduits. Ces derniers n'ont dans l'ensemble qu'une portée consultative. C'est là l'intérêt, selon Guy Héraud, d'attribuer le pouvoir de contrôle à l'Assemblée. L'incidence matérielle d'une norme communautaire permet d'apprécier exactement le degré d'interétatisme ou de supranationalité d'une institution. Cette portée s'apprécie au regard du champ d'activité dans lequel elle se déploie. L'auteur constate l'existence de deux types de champs dans les Communautés. Le premier a trait aux relations extérieures de l'organe, c'est-à-dire dans le cadre d'une construction supranationale, aux actions sur les États et les personnes privées. Celui-là relève du contrôle juridictionnel. Le second champ est intérieur au fonctionnement de l'appareil institutionnel. Il concerne l'action des organes les uns sur les autres et permet, dans une perspective réfléchie, de mesurer l'efficacité de la Communauté. Le pouvoir de censure de l'Assemblée est le seul exemple d'une telle action indirecte. Cette compétence apparaît comme le canal par où le caractère supranational de cette institution peut s'infuser dans les interventions extérieures courantes de la Communauté. L'attribution du pouvoir de censure à l'Assemblée ne se justifie, d'après Guy Héraud, que dans le but de permettre à un organe fonctionnant à l'intérieur des rouages de la Communauté d'en influencer un autre qui se trouve, lui, agir sur l'extérieur¹⁸⁸.

L'analyse présentée par Paul Reuter sur l'utilisation, ou plus exactement sur la non-utilisation, de sa fonction de contrôle par l'Assemblée à l'encontre de la Haute Autorité, puis de la Commission, s'inscrit dans cette logique. Le souci constant de l'Assemblée a été, selon l'auteur, de "fortifier non point tant ses propres pouvoirs que l'intégration européenne elle-même soutenant plus les collègues indépendants que les

¹⁸⁷ Paul REUTER, *Les autorités spécialisées*, op. cit., p. 9.

¹⁸⁸ Guy HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la Communauté Économique Européenne*, RGDIP, 1958, pp. 50-51.

critiquant, obligeant les gouvernements à rester fidèles à leur ligne politique devant la conscience européenne". Il poursuit en expliquant que la nature politique de ce pouvoir justifie que celui-ci comporte "des éléments et des aspects qui tendent tout naturellement à dépasser le contrôle proprement dit pour faire jouer à l'Assemblée un rôle d'animation et d'action directe, notamment sur le plan législatif"¹⁸⁹.

Posé par le traité de Paris avec des limitations de temps et d'objet assez étroites, le contrôle est élargi par les traités de Rome. Une motion de censure peut être déposée à tout moment et pas seulement à l'occasion du rapport annuel (articles 144 alinéa 1 CEE et 114 CEEA). Elle couvre toute l'activité des collèges. Elle est préparée et fortifiée par tous les moyens propres au Parlement européen. Cette procédure est demeurée inchangée depuis 1957 (l'article 144 est devenu l'article 201 TCE dans le cadre de la nouvelle numérotation). Le traité de Maastricht précise seulement la durée du mandat restant à courir pour la Commission nommée en remplacement du Collège démissionnaire.

La pratique révèle la faiblesse de ce contrôle. Comme le constate Klaus Von Lindeiner-Wildau en 1970, l'influence directe des peuples sur le fonctionnement de la Commission n'existe pas du tout ou alors ne joue qu'un rôle figuratif¹⁹⁰. Voilà qui atténue l'optimisme de Paul Reuter ! L'Assemblée a tenté à plusieurs reprises de censurer le Collège mais elle n'y est jamais parvenue¹⁹¹.

Ces échecs peuvent s'expliquer par l'obligation faite à l'Assemblée de satisfaire des conditions formelles très strictes. L'article 201 TCE encadre rigoureusement la procédure par des mécanismes visant à en rationaliser l'usage. Ces exigences sont renforcées par l'article 34 du règlement intérieur du Parlement. La motion doit être déposée auprès du président de l'Assemblée par au moins un dixième de ses membres. Elle doit être motivée. Le traité prévoit qu'elle ne peut être votée qu'à l'expiration d'un délai minimum de 3 jours à compter de son dépôt. Le règlement intérieur précise que le débat sur la motion peut commencer 24 heures après l'annonce de son dépôt et que son vote ne peut avoir lieu que 48 heures au moins après l'ouverture du débat. Afin de canaliser les initiatives, la censure ne peut être adoptée qu'au scrutin public et par

189 Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, respectivement p. 231 et p. 229.

190 Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Thèse de doctorat, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 122.

191 Entre 1972 et 1977, 4 motions ont été déposées. Seule la motion déposée par le groupe des démocrates-chrétiens suite à la décision de la Commission de suspendre temporairement les aides à l'exportation de beurre en direction de l'URSS a été mise au vote le 25 mars 1977. Ce texte déplorait l'absence de cohérence dans la politique de la Commission qui d'un côté prend des mesures pour résorber les déficits agricoles et de l'autre, s'efforce de décourager certaines exportations. Mais elle n'a obtenu qu'un nombre très faible de voix. Ce n'est que 13 ans plus tard que la motion de censure suivante est déposée. Le dépôt est effectué par Jean-Marie Le Pen au nom du groupe des droites européennes. Le texte reproche à la Commission d'étendre ses pouvoirs au détriment de l'indépendance des États membres et des aspirations de leurs peuples. Pour davantage de précisions, voir l'article de Jean-Louis CLERGERIE, *L'improbable censure de la Commission européenne*, RDP, 1995, p. 206.

appel nominal. L'exigence de la double majorité des deux tiers des suffrages exprimés et des membres de l'Assemblée contribue largement aux échecs des tentatives de censure.

La motion de censure, théoriquement destinée à être une arme à la disposition du Parlement, se révèle à l'usage "un instrument inadéquat"¹⁹², en raison notamment de l'absence de "fait majoritaire" au sens classique du terme au sein de l'Assemblée¹⁹³. La solution est "boiteuse" car ce contrôle, à la différence de celui en vigueur dans la CECA, ne s'applique pas à l'organe doté du pouvoir normatif général. D'après Henri Stranner, ce choix s'explique par l'idée, répandue chez les promoteurs des traités de Rome, selon laquelle la Commission doit devenir l'organe de plus en plus communautaire¹⁹⁴. Le transfert des pouvoirs de décision détenus par le Conseil vers la Commission bouleverserait totalement l'architecture et l'équilibre institutionnels et on peut douter que cela se produise. Il est évident que ce moyen de sanction n'existe pas et ne saurait exister à l'encontre du Conseil, organe intergouvernemental. Et c'est pourquoi son utilisation doit rester exceptionnelle, d'après Guy Isaac, car elle ne peut atteindre que l'organe qui propose et exécute la politique et non celui qui la décide¹⁹⁵. Que la censure puisse frapper un organe devenu unique en l'obligeant à la démission collective, sans égard au fait que ses compétences demeurent différentes suivant le traité en vertu duquel cet organe a agi, atteint aux limites de l'absurde selon Jean Boulouis¹⁹⁶. C'est sans doute cela qui explique que toutes les tentatives aient avorté¹⁹⁷. D'après Philippe Manin, le fait que le Parlement ait en général des griefs sérieux à l'encontre du Conseil et non de la Commission explique cette situation. La censure répétitive du Collège constituerait un moyen de pression sur le Conseil en bloquant le fonctionnement de la Communauté. Mais cette pratique créerait une situation de crise supposant que le Parlement ait de très sérieux motifs d'agir ainsi¹⁹⁸. Astéris Pliakos dénonce l'incompatibilité du système politique communautaire avec les principes élémentaires de la démocratie parlementaire. L'incapacité institutionnelle du Parlement à exercer un contrôle sur le Conseil qui, bien que constituant le véritable gouvernement européen, n'a pas à répondre de ses actes "anéantit toute réforme visant à le transformer en corps politique digne d'être appelé «Parlement européen» au sens

192 Mathias CHAUCHAT, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, 1989, p. 170.

193 Denys SIMON, *manuel précité*, p. 140.

194 Henri STRANNER, *L'attitude de la Suisse en face de l'intégration politique et économique de l'Europe*, Lausanne, 1959, cité par Pierre FREYMOND, *L'idée de supranationalité et les traités européens*, Mélanges Séfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 1, p. 63 § 31.

195 Guy ISAAC, *manuel précité*, p. 70.

196 Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 277.

197 Jean-Louis CLERGERIE, *L'improbable censure de la Commission européenne*, RDP, 1995, p. 202.

198 Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 1997, p. 261.

classique du terme"¹⁹⁹. Le fait que le Conseil détienne des prérogatives dont l'exercice est, dans le cadre national, l'apanage des parlementaires (notamment lorsqu'il s'agit d'incorporer les directives dans les lois nationales) constitue la source du déficit démocratique. La généralisation de la co-décision ne suffit pas à le faire disparaître²⁰⁰.

Nous ne partageons pas ces critiques. Dans la mesure où le Conseil et le Parlement partagent désormais le pouvoir de décision dans la plupart des domaines communautaires, nous ne voyons pas à quel titre l'Assemblée serait habilitée à contrôler le Conseil, d'autant plus que ne pèse elle aucune menace de dissolution, corollaire de la responsabilité politique. Le renversement du Conseil par le Parlement constituerait une ingérence dans les affaires intérieures de l'État, en ce que l'Assemblée pourrait, par ce biais, exercer une influence indirecte sur le choix des personnalités pouvant faire partie du gouvernement des États membres. L'exercice du contrôle politique sur la Commission est sans doute la moins mauvaise des solutions.

Bien qu'inadaptée, la motion de censure n'est pas un accessoire inutile. Il ne faut pas sous-estimer l'effet dissuasif que peut avoir sur la Commission la simple menace du dépôt d'une motion. Elle constitue un élément non négligeable du jeu politique complexe qui s'exerce entre le Conseil, la Commission et le Parlement²⁰¹.

De ce point de vue, il était possible d'espérer que la crise de la Commission Santer, qui constitue jusqu'à présent la tentative la plus aboutie de l'effectivité du contrôle du Parlement européen, serait l'occasion pour celui-ci de s'affirmer comme le véritable corps politique qu'Astéris Pliakos appelle de ses vœux.

B/ La crise de la Commission Santer confirme l'impuissance politique du Parlement européen

Le 15 mars 1999, les membres de la Commission dirigée par Jacques Santer remettent collectivement leur mandat suite à la publication du rapport du Comité des experts, mettant ainsi fin à une crise qui couve depuis plus de six mois²⁰².

¹⁹⁹ Astéris PLIAKOS, *L'Union européenne et le Parlement européen : y a-t-il vraiment un déficit démocratique ?*, RDP, 1995, p. 754.

²⁰⁰ Dominique BOCQUET, *Le déficit démocratique en Europe*, Commentaire, 1993, n° 61, p. 38. Le déficit appelle une réponse fédéraliste qui consiste à donner au Parlement l'essentiel du pouvoir "accaparé" par le Conseil. Mais l'auteur admet que cette solution n'est pas satisfaisante en ce qu'elle risque de sous-estimer la vivacité des États-nations. Le seul moyen de remédier au déficit est de le faire en s'intéressant aux relations concrètes entre l'opinion et les institutions communautaires.

²⁰¹ Denys SIMON, *manuel précité*, p. 140. Sean VAN RAEPENBUSCH, *manuel précité*, p. 194.

²⁰² La chronologie de la crise qui est proposée résulte de la synthèse de la presse parue à cette époque avec quelques articles doctrinaux. Daniel VIGNES, *La chute*, RMCUE, avril 1999, n° 427, pp. 221-223. Jean-Victor LOUIS, *Une crise salutaire ?*, RMUE, 1999, n° 1, pp. 5-8. Dorothee ENSKOG, *Censure de la Commission : une première étape ?*, RMC, mars 1999, n° 426, pp. 149-152.

a/ La démission de la Commission : crise salutaire à l'affirmation de l'Assemblée comme corps politique ?

La crise démarre réellement en mars 1998. Chaque année, le Parlement vote la décharge du budget européen. Généralement, il s'agit d'une simple formalité. Mais en mars, les députés décident de différer le vote relatif à la clôture des comptes 1996 de neuf mois afin d'être davantage informés sur les rumeurs de fraude dans la gestion du programme MED (programme d'aide aux pays du sud de la Méditerranée). Et depuis, une longue série d'allégations de fraudes secoue la Commission. Il est principalement question d'irrégularités, de détournements de fonds et de défaillance dans la gestion de certains programmes (comme celui de la formation professionnelle dit Leonardo). La Commission se défend en insistant sur le fait que ces dysfonctionnements datent de la présidence de Jacques Delors. Ceux-ci peuvent s'expliquer par la multiplication des tâches confiées au Collège depuis le début des années 1990 et par l'absence d'augmentation corrélative de ses moyens humains et financiers. Vu son manque de personnel, la Commission se voit contrainte de confier un nombre croissant de projets communautaires à des sociétés privées qu'elle ne contrôle pas.

La crise éclate à la mi-décembre 1998 lorsque les députés, réunis en session plénière, refusent d'accorder la décharge au budget communautaire de 1996. Le Parti Socialiste Européen dépose une motion de censure dans le but de la faire échouer et de prouver à la Commission que le Parlement lui garde sa confiance. Mais le 5 janvier 1999, la Commission suspend un fonctionnaire hollandais du service des contrôles financiers pour avoir remis au groupe des Verts du Parlement un rapport sur des fraudes présumées. Ce rapport met en cause l'entourage d'Édith Cresson et les responsables des programmes d'aide aux pays de la Méditerranée. Les Libéraux, mécontents de la manière dont Bruxelles gère les irrégularités découvertes au sein de ses services, introduisent une résolution demandant la démission d'Édith Cresson et de Manuel Marin, ce qui juridiquement ne peut se produire puisque les traités ne prévoient pas de censure individuelle des membres de la Commission²⁰³. Jacques Santer prend leur défense dans une conférence de presse et exprime sa solidarité à leur égard. Le 11 janvier, le groupe Europe des Nations dépose une motion de censure dans le but réel de renverser la Commission.

Les votes de censure de la Commission ont lieu le 14 janvier 1999. La motion des Libéraux est rejetée à une large majorité (293 voix contre 232 qui votent pour la censure). Bien que la double majorité exigée par les traités soit loin d'être atteinte, c'est la première fois qu'une motion obtient un pourcentage de voix aussi fort en sa faveur

²⁰³ La proximité des élections européennes joue sans doute un rôle déterminant dans le choix des Libéraux de centrer leurs critiques relatives à la Commission sur deux commissaires socialistes.

(42 %). Le précédent vote de censure en pleine crise de la Vache folle en 1996 n'avait obtenu que 118 voix.

Comme le remarque Dorothée Enskog, le vote européen est marqué par des clivages nationaux. Les députés des pays bénéficiant d'aides communautaires importantes soutiennent très largement la Commission. D'après l'auteur, ils ne veulent pas censurer la Commission, car ils craignent que l'adoption de l'Agenda 2000 (qui leur est favorable) se trouve reportée. Les députés allemands dont le pays est le principal contribuable au budget européen votent contre l'exécutif bruxellois²⁰⁴.

La Commission reste en place, mais sa crédibilité politique est atteinte. Elle l'est encore plus avec la décision prise le même jour par le Parlement de recourir à la procédure *ad hoc* de nomination d'un comité d'experts indépendants²⁰⁵. La convocation de ce comité signifie que l'Assemblée renonce à assumer seule l'exercice de son contrôle politique. Elle confie la tâche de déceler les cas de fraude, de mauvaise gestion, de népotisme et de faire des propositions de réformes administratives à une autre instance qu'elle. La Commission est pour la première fois contrainte d'accepter ce genre de mise sous tutelle. A ce stade, le Parti Socialiste Européen retire sa motion mais l'Europe des Nations maintient la sienne.

Au cours du mois de février, les griefs s'estompent à l'encontre des 19 commissaires tandis que les pressions s'accroissent sur le président Santer pour qu'il obtienne la démission du commissaire le plus mis en cause. Mais il refuse de désolidariser le Collège de l'un de ses membres. Le rapport des cinq Sages, rendu public le 15 mars, souligne les dérives généralisées de la gestion de Bruxelles. Il montre des dysfonctionnements graves dans certains services de la Commission et soupçonne certains commissaires d'avoir commis des actes personnels de favoritisme. Il constate que "le sens de la responsabilité est dilué dans la chaîne hiérarchique. [...] La tentation de vider la notion de responsabilité de tout contenu effectif est dangereuse. Cette notion constitue la manifestation ultime de la démocratie"²⁰⁶.

La démission de la Commission est annoncée par son président dans la nuit du 15 au 16 mars. "A la lumière du rapport du comité des experts indépendants, les membres de la Commission ont décidé ce soir, à l'unanimité, de remettre collectivement leur démission. La Commission assume ainsi ses responsabilités, conformément à l'engagement qu'elle avait pris de donner suite au rapport du comité des experts

²⁰⁴ Dorothée ENSKOG, *Censure de la Commission : une première étape ?*, RMCUE, mars 1999, n° 426, p. 151.

²⁰⁵ Ce comité se compose de 5 sages de nationalités différentes, désignés conjointement par le Parlement et la Commission. Il s'agit d'Iga-Britt Ahlenius, Juan Antonio Carrillo Salcedo, Pierre Lelong, André Middelhoek et Walter Van Gerven. Son rapport est intégralement publié dans *Le Monde* du 17 mars 1999, pp. 18-19. Le Bulletin de l'UE de mars 1999, n° 3 n'en publie que des extraits (pp. 150-155).

²⁰⁶ *Premier rapport du Comité d'experts indépendants sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission*, *Le Monde*, 17 mars 1999, p. 19.

indépendants²⁰⁷. Le Parlement en prend acte le lendemain et adopte une résolution au terme de laquelle il déclare "respecter la décision des membres de la Commission de démissionner, décision qu'il juge à la fois nécessaire et proportionnée à la nature et à l'ampleur des critiques contenues dans les conclusions du rapport du comité des experts indépendants et où il voit un acte reconnaissant la nécessité de la responsabilité politique et du contrôle démocratique"²⁰⁸. Ce n'est pas l'opinion de Jacques Santer qui, le même jour, fait part dans une déclaration de son désaccord avec la sévérité des conclusions du rapport. Il lui reproche d'avoir donné de la Commission "une image d'irresponsabilité généralisée" à partir "d'un nombre très limité de cas de fraude ou de dysfonctionnement qui, en effet, méritaient d'être critiqués". Mais cette "image est fautive". Il regrette que le rapport n'ait pas apprécié "à leur juste mesure les réformes très substantielles produites par cette Commission depuis 1995" et le fait qu'elle ait "réalisé intégralement son programme politique"²⁰⁹. Pour Robert Toulemon, ce ne sont pas les mérites de Jacques Santer qui sont en cause, mais le fait pour la Commission d'avoir accepté des missions pour lesquelles le Conseil lui a refusé les moyens de les mener à bien²¹⁰.

Cette démission constitue un événement majeur dans la vie de la Communauté ne serait-ce que parce qu'il s'agit d'une "première" depuis la mise en place des institutions²¹¹. Cette décision est unanimement saluée par les institutions européennes et les dirigeants politiques comme une victoire de la démocratie en Europe, mettant le Parlement au centre du jeu politique.

La presse se fait l'écho de l'euphorie du Parlement européen. Elle multiplie les commentaires dithyrambiques. La crise Santer est "salutaire". C'est un "sacrifice salvateur", "une chance pour l'Europe". Elle "témoigne d'un rééquilibrage spectaculaire des pouvoirs européens au profit du Parlement". Elle offre surtout à l'Union une chance inédite "de mieux concilier morale et efficacité, éthique et démocratie, dynamisme et transparence". L'Europe "des peuples, de l'opinion est née"²¹².

La démission de l'équipe dirigée par Jacques Santer aurait pu servir de tremplin à l'Assemblée et faire d'elle une institution dotée d'un rôle désormais déterminant à la

²⁰⁷ Jacques SANTER, *Déclaration du président au nom du Collège le 15 mars 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 3, p. 140.

²⁰⁸ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution sur la démission de la Commission et la nomination d'une nouvelle Commission du 16 mars 1999*, Bulletin de l'Union, 1999, n° 3, p. 156.

²⁰⁹ Jacques SANTER, *Déclaration du président du 16 mars 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 3, p. 140.

²¹⁰ Robert TOULEMON, *La construction de l'Europe*, Politique Étrangère, Autonome 1999, p. 583.

²¹¹ Henri CHAVRIER, Hubert LEGAL et Géraud de BERGUES, *Actualité du droit communautaire*, AJDA, 1999, n° 4, p. 304.

²¹² Jean-Marie COLOMBANI, *Une chance pour l'Europe*, LM, 17 mars 1999, p. 20. Olivier DUHAMEL, *Europe : une crise salutaire*, Le Monde du même jour, p. 21 et celui du 28-29 mars, p. 12. Yves MÉNY, *La Commission est morte ... Vive l'Europe*, Le Monde, 19 mars 1999, p. 18.

fois dans le processus décisionnel (par la co-décision) et dans le contrôle politique de la Commission. L'empressement de Jacques Santer à lui faire des propositions destinées à remédier aux critiques faites à la Commission (les codes de conduite du 9 mars par exemple) et le programme ambitieux de modernisation et de réformes dans lequel son successeur s'est engagé depuis sa désignation²¹³ sont des arguments qui militent en faveur de cette interprétation.

Mais la rapidité avec laquelle les États réagissent et leur reprise en main musclée réduisent à nouveau l'influence du Parlement. Après quelques jours d'euphorie, l'Assemblée perd la maîtrise des événements. Les États s'écartent sans hésitation des procédures prévues par les traités, de façon à signifier clairement au Parlement qu'ils restent maîtres de la suite. La Commission se fait la complice des États. En réalité, celle-ci semble mise en cause davantage d'un point de vue technique et moral que politique. Comme le remarque Vlad Constantinesco, elle n'est pas jugée sur ses projets et ses choix, mais sur la manière de les mettre en oeuvre. Le passage d'une responsabilité politique, qui n'est pas prononcée par le Parlement faute de majorité suffisante, à une "responsabilité morale", constatée par un comité d'experts indépendants, illustre la difficulté de circonscrire la responsabilité d'une institution indépendante des États²¹⁴. Elle se manifeste avec d'autant plus d'acuité pour le Parlement que la Commission s'est toujours efforcée d'entretenir avec lui une collaboration et un dialogue étroits²¹⁵. Depuis les débuts de la construction européenne, il existe "traditionnellement une alliance objective entre le Collège bruxellois et le Parlement afin de donner à ce dernier plus de prérogatives dans le système institutionnel communautaire"²¹⁶. Dès lors, il demeure difficile pour l'Assemblée d'user de la motion de censure²¹⁷.

Le problème à résoudre dans l'immédiat est celui de la détermination de l'étendue des pouvoirs du Collège. Leur effectivité dépend de la qualification juridique donnée à la démission de ses membres. Le Parlement et la Commission s'opposent sur ce point. Cette question est importante car elle symbolise l'effectivité du contrôle du Parlement. Si la Commission conserve les mêmes pouvoirs jusqu'à son remplacement,

²¹³ Conformément au souhait exprimé par le CONSEIL EUROPÉEN DE BERLIN des 24 et 25 mars 1999, *Déclaration sur la nomination du président de la Commission*, RMCUE, 1999, n° 428, p. 357.

²¹⁴ Vlad CONSTANTINESCO, *La responsabilité de la Commission européenne : la crise de 1999*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 124 et p. 131.

²¹⁵ Pour exemple : Romano PRODI, *L'État de l'Union - 2002, une étape décisive sur la voie de la grande Europe*, Discours prononcé devant le Parlement européen, 11 décembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten>, pp. 2-3.

²¹⁶ Théodore GEORGOPOULOS et Silvère LEFEVRE, *La Commission après le traité de Nice : métamorphose ou continuité ?*, RTDE, juillet - septembre 2001, n° 37, p. 607.

²¹⁷ Sur cette question, consulter Olivier COSTA, Nicolas JABKO, Christian LEQUESNE et Paul MAGNETTE, *La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ?*, RFSP, décembre 2001, n° 6, pp. 859-866.

alors le contrôle n'a pour effet que de réduire la durée de son mandat et non le contenu de ses compétences.

L'article 201 TCE dispose qu'après l'abandon collectif de leurs fonctions, les commissaires "continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement". La Commission renversée par le Parlement ne peut exercer que des pouvoirs réduits. C'est l'interprétation du Parlement européen pressé d'en finir avec la Commission Santer. La "démission collective" des commissaires se confond avec "l'abandon collectif des fonctions" de l'article 201. Au nom de ce raisonnement, le président du Parlement José-Maria Gil-Roblès s'oppose à la recevabilité d'une motion de censure déposée en avril par plus de 60 députés appartenant à sept groupes politiques. Il se justifie en expliquant que la motion n'ajouterait rien à la situation existante puisque la Commission a déjà démissionné. En outre, il ne faut pas exclure l'hypothèse d'un échec de la motion, ce qui serait extrêmement embarrassant pour l'Assemblée²¹⁸.

Les partisans de la motion craignent que la Commission utilise la voie de la démission collective pour échapper à la censure et continuer à exercer ses pouvoirs habituels. C'est pourquoi, ils souhaitent que le Parlement puisse continuer à exercer un contrôle. Ces craintes ne sont pas totalement infondées. Dès le 16 mars, la Commission estime que les démissions des commissaires sont des décisions individuelles impossibles à assimiler à la démission collective de l'article 201.

Juridiquement, la Commission n'est pas renversée. Il ne fait pas de doute que si aucune motion de censure n'a été adoptée à son encontre, c'est parce qu'elle a démissionné avant qu'un tel vote ait lieu. L'engagement pris par avance de se soumettre aux conclusions des Sages est tout le contraire de "l'erreur tactique" dénoncée par Daniel Vignes²¹⁹. C'est grâce à cette promesse que la Commission échappe à la première censure de l'histoire européenne. La restriction des pouvoirs contenue dans l'article 201 ne s'applique pas. Cette situation est régie d'après la Commission par l'article 215 alinéa 4 TCE (ancien article 159) qui ne prévoit aucune diminution de compétences en cas de démission individuelle. Le 17 mars, les membres du Collège font une déclaration dans laquelle ils précisent leur interprétation du traité. "Nous avons démissionné et nous n'avons ni le désir, ni l'intention de rester en fonction plus longtemps que nous le devons. Le traité, cependant, requiert que nous restions en fonction jusqu'à ce qu'une nouvelle Commission soit en place [...]. Selon le traité, les pouvoirs de la Commission ne sont pas limités dans les circonstances actuelles. Nous avons néanmoins décidé

²¹⁸ Europe, 17 avril 1999, n° 7447, p. 3. Jean-Victor Louis est en profond désaccord avec ce raisonnement. Pour lui, la Commission n'a pas à renoncer à ses pouvoirs car les traités lui font obligation d'agir pour réaliser leurs objectifs. Comme aucun autre organe ne peut se substituer à elle en cas de défaillance de sa part, il faut que le dépôt d'une motion de censure reste une possibilité. Le refus de José-Maria Gil-Roblès ne peut constituer un précédent parce qu'il n'est pas permis à une institution de renoncer aux pouvoirs qu'elle détient en vertu d'un traité. Jean-Victor LOUIS, *Une crise salutaire ?*, RMUE, 1999, n° 1, p. 8.

²¹⁹ Daniel VIGNES, *La chute*, RMCUE, 1999, n° 427, p. 222.

d'exercer nos pouvoirs de manière restrictive, c'est-à-dire de traiter les affaires courantes et urgentes et de respecter nos obligations institutionnelles et légales ; mais nous ne prendrons pas d'initiatives politiques nouvelles"²²⁰.

La Commission ne limite ses pouvoirs que parce qu'elle y consent et non parce que le traité le lui impose. Comme ce n'est pas une obligation juridique, elle précise son intention de faire face à ses obligations afin qu'aucun recours en carence ne puisse être engagé contre elle. Le Conseil "Affaires générales" du 21 mars 1999 l'encourage dans cette voie²²¹. La Commission est cependant consciente de sa situation d'institution démissionnaire et de la nécessité politique de faire preuve d'une certaine prudence dans l'exercice de ses compétences. Aussi, elle renonce à cette position et limite ses pouvoirs. Elle se contente de gérer les affaires courantes ou n'agit que sur sollicitation d'une autre institution.

Malgré son refus de départ, le Parlement a été obligé de lui demander son concours sur des dossiers urgents tels que les recommandations relatives aux grandes orientations de politique économique²²². Il est contraint de composer avec elle beaucoup plus longtemps qu'il ne le souhaite car, contrairement à ses vœux, les Chefs d'État et de Gouvernement décident de ne pas procéder immédiatement à la désignation du nouveau Collège.

b/ L'inertie du Parlement, cause de son impuissance politique

Le Conseil de l'Union du 21 mars 1999 en décidant de nommer la Commission dans le respect des procédures prévues par le traité d'Amsterdam, la reporte implicitement jusqu'à la date d'entrée en vigueur du traité prévue pour le 1er mai 1999. Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars²²³ surprend le Parlement par la rapidité de sa réaction ainsi que par la fermeté et l'unanimité de la volonté de ses membres. Il adopte un calendrier qui rend inapplicables à l'espèce les règles du traité de Maastricht pourtant supposées s'appliquer tant que le traité d'Amsterdam n'est pas entré en vigueur.

²²⁰ *Déclaration des membres du Collège le 17 mars 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 3, pp. 140-141.

²²¹ "Ayant pris acte de la décision du Collège de donner sa démission et sans ignorer les critiques formulées par le Parlement européen ni les faits exposés dans le rapport du comité des Sages, le Conseil remercie la Commission européenne et ses collaborateurs de l'engagement avec lequel ils ont oeuvré dans l'intérêt de l'Union européenne. [...] Il souhaite, cependant, que la Commission continue, d'ici là, à assumer ses fonctions conformément au traité et qu'elle représente résolument les intérêts de l'Union à l'égard de l'extérieur". CONSEIL AFFAIRES GÉNÉRALES, *Déclaration concernant la démission de la Commission le 21 mars 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 3, p. 141.

²²² Jean-Victor LOUIS, *article précité*, p. 6.

²²³ CONSEIL EUROPÉEN DE BERLIN des 24 et 25 mars 1999, *Déclaration sur la nomination du président de la Commission*, *op. cit.*, p. 356.

En décidant d'attendre le renouvellement de l'Assemblée pour désigner la Commission, les Chefs d'État et de Gouvernement s'écartent des procédures légales²²⁴. Ils prennent de court le Parlement qui, désirant ne plus rien avoir à faire avec la Commission Santer, souhaite la mise en place de la nouvelle équipe le plus rapidement possible. Conscients de la fragilité de leur unanimité, les députés ne veulent pas attendre les élections de juin pour procéder au remplacement du Collège²²⁵.

Leur interprétation est confortée par l'article 201 TCE qui prévoit que le mandat des membres de la nouvelle Commission "expire à la date à laquelle aurait dû expirer le mandat des membres de la Commission" démissionnaire. Cette mesure est destinée à maintenir la simultanéité de la législature du Parlement et du mandat de la Commission. Sans cette modification qui date du traité de Maastricht, le Parlement en activité qui vote une motion de censure risque de priver le Parlement qui lui succédera de la compétence d'investir la nouvelle Commission. Cela garantit également à l'Assemblée de ne pas se voir opposer un Collège identique à celui qu'elle a renversé²²⁶. Mais le Conseil européen "souhaite permettre à la nouvelle Commission d'entrer en fonction dès que possible et de poursuivre son travail avec un mandat complet à partir de janvier 2000 pour les 5 années suivantes"²²⁷. Le Parlement doit se soumettre à la volonté des Chefs d'État de s'écarter là encore des règles du traité et de donner un mandat complet à la Commission. En réalité, il n'y a que le Parlement en fonction que cette solution gêne car la décision prise de faire désigner la Commission par le nouveau Parlement garantit, au contraire, à celui-ci une liberté de choix dès son entrée en fonction.

²²⁴ D'où la remarque de Lionel Jospin : "le Conseil européen a repris l'initiative". Catherine Colonna, porte-parole de l'Elysée explique le choix du Conseil de s'écarter des règles du traité par le souci d'éviter une précipitation peu propice à la désignation d'un exécutif qu'il veut stable et efficace. Propos recueillis par Henri de BRESSON, Philippe LEMAITRE et Arnaud LEPARMENTIER, *Le Monde*, 26 mars 1999, p. 6.

²²⁵ PARLEMENTEUROPÉEN, *Résolution du 23 mars 1999*, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 3. La stratégie avancée par le Parlement dans sa résolution du 13 janvier 1999 est balayée par le souci de trouver rapidement une solution à la crise. Dans cette résolution, les députés estiment souhaitable d'attendre le résultat des élections et de tenir compte de la préférence indiquée par les partis politiques européens pour la désignation du candidat à la présidence de la Commission.

PARLEMENTEUROPÉEN, *Résolution sur les implications institutionnelles de l'approbation de la désignation du président de la Commission par le PE et de l'indépendance des membres du Collège du 13 janvier 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 1-2, p. 161.

Les affrontements qui opposent le PPE et le PSE à propos des leçons à tirer de la démission de la Commission Santer et de la durée du mandat confié au Comité des Sages pour rendre un deuxième rapport prouvent la fragilité du consensus. Pauline Green, présidente du PSE l'emporte sur Willy Martens, président du PPE. Elle obtient que le Comité ne rende son second rapport relatif au fonctionnement de la Commission qu'en septembre alors que Willy Martens souhaite qu'il soit publié fin avril afin d'en faire un instrument de campagne électorale.

²²⁶ Charles REICH, *Le traité sur l'Union européenne*, RMCUE, 1992, n° 357, p. 290. Jörg GERKRATH, *L'article 144*, in Vlad CONSTANTINESCO, Robert KOVAR et Denys SIMON (dir.), *Traité sur l'Union européenne*, Paris, Economica, 1995, p. 525.

²²⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE BERLIN des 24 et 25 mars 1999, *Déclaration sur la nomination du président de la Commission*, *op. cit.*, p. 356.

Le Conseil européen de Berlin désigne à l'unanimité Romano Prodi comme président de la Commission et décide de le faire investir par le Parlement en exercice²²⁸. Toutefois, il attend l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam pour lui soumettre son choix. Ce report est plutôt favorable à l'Assemblée puisque le traité, dans la lignée de celui de Maastricht, renforce le contrôle du Parlement dans la désignation de l'institution. L'Assemblée n'est plus seulement consultée. Elle doit expressément approuver la désignation du président de la Commission par les États. Après avoir entendu la première déclaration de Romano Prodi le 13 avril 1999 au cours de laquelle il exige de recevoir un mandat plein et inconditionnel²²⁹ et après un nouveau discours le 4 mai accueilli favorablement par la plupart des groupes politiques dans lequel il présente sa vision du projet européen et ses propositions relatives aux méthodes de travail de la Commission²³⁰, le Parlement approuve sa désignation le jour même à une très large majorité.²³¹

Certains auteurs n'hésitent pas à établir un lien direct entre la quasi censure de la Commission et l'augmentation des pouvoirs du Parlement dans sa désignation depuis 1992. S'il ne l'a jamais censurée, c'est sans doute parce qu'étant nommée exclusivement par les gouvernements jusqu'à cette date, la Commission lui apparaît comme un organe technocratique sans responsabilité politique²³². L'histoire de la construction européenne confirme la "prédiction" de Guy Héraud selon laquelle il ne peut être fait grand usage de la censure aussi longtemps que l'Assemblée habilitée à désinvestir, reste privée du pouvoir d'investiture²³³. Les réformes opérées par le traité de Maastricht aboutissent, selon Jean-Louis Quermonne, à donner pleine signification à la motion de censure. De fait, elle cesse de ne servir qu'à informer les députés de l'action de la Commission²³⁴. En mettant en place l'investiture de celle-ci par le Parlement, le traité sur l'Union européenne pourrait être à l'origine d'un "gouvernement de législature"²³⁵ qui devrait rendre possible la mise en jeu de la responsabilité

²²⁸ Romano Prodi est dès désigné dès le 24 mars 3 heures à peine après l'ouverture du Sommet. Michel BÔLE-RICHARD, *Le Monde*, 27 mars 1999, p. 14. Cet empressement prouve la cohésion des 15 Chefs d'État et de Gouvernement et témoigne de leur volonté d'éviter que la démission de la Commission Santer se transforme en crise politico-institutionnelle. Jean-Marie Colombani n'hésite pas à qualifier cette nomination de "sacre". Voir son *Éditorial* dans *Le Monde* du 26 mars 1999.

²²⁹ Romano PRODI, *Déclaration du 13 avril 1999*, Bulletin de l'Agence Europe, 13 avril 1999, n° 7443, p. 5.

²³⁰ Romano PRODI, *Discours devant le Parlement européen des 13 avril et 4 mai 1999*, Bulletin de l'Union, 1999, n° 5, respectivement pp. 143-147 et 148-151. Dans son *discours du 21 juillet*, le président de la Commission apporte quelques précisions, Bulletin de l'Union européenne, 1999, n° 7-8, pp. 153-154.

²³¹ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du PE réuni en session plénière à Strasbourg le 4 mai 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 5, p. 127.

²³² Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 1998, p. 80.

²³³ Guy HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la CEE*, RGDIP, 1958, p. 51.

²³⁴ Mathias Chauchat la qualifie dans ce cas de "contrôle - information". Voir les commentaires de David RUIZÉ sur la thèse de celui-ci, RDP, 1989, p. 1850.

²³⁵ Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 46.

politique de la Commission, lui faisant perdre son "insupportable statut d'autorité irresponsable"²³⁶.

Comme le remarque Jean-Victor Louis, la solution retenue par le Conseil européen de Berlin constitue un bon compromis. La crise trouve rapidement des perspectives de solution. Le Parlement nouvellement élu n'est pas mis devant le fait accompli d'une nouvelle Commission, intérimaire ou non, qui lui aurait été imposée. Enfin, le Parlement reçoit de nouveaux pouvoirs²³⁷.

L'article 214 issu du traité d'Amsterdam dispose que le président et les autres membres de la Commission "sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Après l'approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés, d'un commun accord par les gouvernements des États membres". Le traité d'Amsterdam met en place pour la première fois une véritable investiture. Fort de ce nouveau pouvoir, le Parlement issu des élections du 13 juin dispose de tous les moyens pour peser réellement dans le choix des futurs commissaires. Il peut exercer son contrôle avec d'autant plus d'acuité que les parlementaires fraîchement élus peuvent se sentir plus libres à l'égard des influences nationales. Nicole Fontaine, nouvelle présidente de l'Assemblée élue le 20 juillet²³⁸, ne se prive pas de multiplier les déclarations dans lesquelles elle annonce sa ferme intention de contrôler étroitement les candidats.

Le Parlement avertit les candidats de son intention d'utiliser tous les moyens que son règlement intérieur lui accorde pour contrôler en profondeur leurs compétences et la sincérité de leur engagement européen (cette exigence semble pour le moins paradoxale eu égard au taux d'absentéisme souvent constaté lors des sessions de cette institution). Cet avertissement n'est pas nouveau. Le Parlement s'exprime en ce sens dès le mois de janvier²³⁹, mais il le fait de manière plus "menaçante" après le 15 mars et ne cache pas son intention de cibler son attention sur certaines personnalités²⁴⁰. Il

²³⁶ Édouard BALLADUR, *Déclaration au Monde* du 1er juin 1994, p. 4.

²³⁷ Jean-Victor LOUIS, *article précité*, p. 9.

²³⁸ L'élection de Nicole Fontaine (PPE) rompt avec "l'accord technique" qui existait jusque là entre les deux grands partis du Parlement. En vertu de la règle de la rotation antérieurement en vigueur, c'est à un membre du PSE qu'aurait du revenir le perchoir. Le PPE met fin à cette pratique de façon à marquer sa victoire aux élections et ses choix pour les débats à venir. Nicole Fontaine est élue au premier tour grâce à l'accord entre le PPE et les Libéraux. En échange de ce soutien, il est prévu qu'à l'issue de son mandat de 2,5 ans, l'irlandais Pat Cox lui succède. C'est chose faite depuis le 15 janvier 2002. Conformément à l'accord passé, ce dernier, libéral, succède à Nicole Fontaine après avoir obtenu un vote du Parlement européen en sa faveur. PARLEMENT EUROPEÛEN, *Session plénière du 14 au 17 janvier 2002*, Bulletin de l'UE, 2002, n° 1, p. 183 et *Session plénière constitutive du 20 au 23 juillet 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 7-8, p. 137.

²³⁹ PARLEMENT EUROPEÛEN, *Résolution sur les implications institutionnelles de l'approbation de la désignation du président de la Commission par le PE et de l'indépendance des membres du Collège du 13 janvier 1999*, *op. cit.*, p. 162.

²⁴⁰ C'est par exemple le cas du commissaire français, Pascal Lamy chargé du commerce international. Le Parlement annonce son intention de l'affronter car il le soupçonne d'être à l'origine des dérives dans la gestion

explique que cette exigence contribue au renforcement de la Commission. Le véritable "examen de passage" qui doit en résulter pour les commissaires désignés s'apparente donc à une "victoire du principe démocratique"²⁴¹. Le Conseil européen comme le Parlement soulignent que l'Union a besoin d'une Commission forte et efficace. Certains députés entendent même exagérer leur contrôle à titre individuel. C'est le cas de Hans-Gert Pötering, président allemand du PPE. Il veut imposer à la Commission une investiture en deux temps. Une première, le 15 septembre pour les 3 mois restant à faire à la Commission Santer et, une seconde, en janvier 2000 pour le nouveau mandat de la Commission Prodi. Face à la menace du président du Collège de démissionner, Hans-Gert Pötering fait marche arrière²⁴². Conscient de la nécessité d'obtenir l'aval des parlementaires, Romano Prodi multiplie lui aussi les discours dans lesquels il s'engage à les associer à la réforme de la Commission, à tenir le plus grand compte des demandes de propositions normatives qu'ils lui présenteront et à examiner de façon approfondie l'opportunité de réclamer la démission de commissaires qui seraient privés de leur confiance.

Conformément à l'article 33 du règlement intérieur, le président de la Commission informe les députés de la répartition envisagée des portefeuilles. En juillet, chaque candidat reçoit un questionnaire de la part de la commission parlementaire dont son secteur relève. Il doit exposer sa conception du développement de l'Union et expliquer la politique qu'il envisage de mener dans son propre secteur de compétence. Les questions de déontologie y occupent également une place importante. Enfin, du 31 août au 7 septembre, les parlementaires procèdent à l'audition individuelle des personnalités pressenties par les gouvernements. La coïncidence des mandats de deux institutions doit en principe jouer dans le sens d'un renforcement d'une relation de responsabilité entre elles²⁴³. Et c'est là que le Parlement fait preuve d'incohérence.

Les conditions d'auditions des futurs membres de la Commission Prodi montrent que ce pouvoir de contrôle est resté théorique - alors que l'Assemblée s'est montrée très exigeante lors de la désignation de la Commission précédente. Les auditions ont revêtu un caractère très technique qui ne permet pas aux députés de résister face à des commissaires qui se sont soigneusement préparés pendant l'été²⁴⁴. Les plus optimistes considèrent que le Parlement a fait preuve de modération, de façon à ne pas donner

de la Commission quand il occupait les fonctions de directeur de cabinet du président Jacques Delors. L'audition qui a lieu le 3 septembre se passe finalement de manière très consensuelle.

²⁴¹ Vlad CONSTANTINESCO, *La responsabilité de la Commission : la crise de 1999*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 130.

²⁴² Philippe LEMAITRE, *Le Monde*, 4 septembre 1999, p. 3 et 9 septembre 1999, p. 4.

²⁴³ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *ouvrage précité*, p. 81.

²⁴⁴ L'ensemble des textes relatif aux auditions est disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.europarl.eu.int/dg3/com/fr/default.htm>.

l'impression d'un abus ou d'un usage systématiquement partisan du droit d'investigation qui lui est désormais reconnu dans l'investiture de la Commission²⁴⁵. En réalité, il semble que le Parlement n'a pas eu l'occasion de menacer réellement Romano Prodi. Dès qu'il a persisté dans son intention de n'accorder au Collège qu'une sorte de liberté surveillée, le président de ce dernier a immédiatement riposté en brandissant sa démission²⁴⁶. Finalement, les promesses du Parlement relatives à l'exercice d'un contrôle approfondi et exigeant ne sont restées que des déclarations d'intention.

La Commission obtient sans peine son investiture, le 15 septembre 1999²⁴⁷, après que le Comité des Sages ait remis la veille son rapport sur l'administration communautaire²⁴⁸. Romano Prodi clôt le processus en déclarant qu'il "existe un destin commun entre les deux institutions" et que s'il est "entre les mains du Parlement", il n'en reste pas moins que celui-ci "risquerait d'implorer sans une Commission forte". Nicole Fontaine estime pour sa part que l'équilibre est respecté. Ce "n'est ni un blanc-seing, ni une mise sous tutelle"²⁴⁹. Ces déclarations qui pourraient laisser croire que les parlementaires ont effectivement exercé un contrôle approfondi ne sont pas convaincantes.

Les possibilités reconnues à l'Assemblée de contrôler la Commission dans sa désignation et son fonctionnement jointes à la généralisation de la procédure de co-décision devraient prouver son profond ancrage dans la réalité européenne et infirmer la conclusion de Guy Héraud selon laquelle "les vertus supranationales de l'Assemblée, impuissantes à embrayer sur le réel, paraissent trouver en elles-mêmes leur propre fin". Le Parlement fait un usage décevant de ses prérogatives. Il se contente d'avaliser le choix fait par les États et le président de la Commission. Cela confirme l'impression qu'il ne s'agit encore pour le moment "que d'un embryon de responsabilité démocratique"²⁵⁰. Cet état de fait n'est pas dû à une insuffisance des traités mais à une incapacité du Parlement d'exploiter pleinement toutes les possibilités que les traités lui offrent. Il en sera sans doute ainsi tant qu'il ne se comportera pas en corps politique

²⁴⁵ Philippe LEMAITRE, *Le Monde*, 1er septembre 1999, p. 36.

²⁴⁶ Laurent ZECCHINI, *Le Monde*, 16 septembre 1999, pp. 1 et 17.

²⁴⁷ PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution du 15 septembre 1999 sur la "Commission Prodi"*, Bulletin de l'UE, 1999, n°9, p. 113. La Commission obtient 404 favorables voix contre 153 qui lui sont défavorables et 37 abstentions.

²⁴⁸ Le rapport du comité des experts indépendants est transmis aux présidents du Parlement et de la Commission le 14 septembre 1999. Il analyse les problèmes de gestion concrets et quotidiens de la Commission afin d'apporter une contribution à la réforme de celle-ci. Son examen porte sur les procédures financières, les mécanismes de contrôle, la gestion du personnel, les mesures visant à lutter contre la fraude, etc. Il propose 90 recommandations destinées à remédier aux défaillances qu'il a constatées dans le fonctionnement de l'administration bruxelloise. Le rapport est disponible sur Internet, sur le serveur Europa à l'adresse suivante : <http://www.europarl.eu.int/dg3/experts/fr/default.htm>.

²⁴⁹ Propos recueillis par Frédéric LEMAITRE, *Le Monde*, 17 septembre 1999, p. 3.

²⁵⁰ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *ouvrage précité*, p. 52.

digne de ce nom. Pour cela, il faudrait qu'il parvienne à trouver la cohésion qui lui manque encore.

Le Parlement peut compléter son contrôle politique sur l'action du Conseil et de la Commission par des recours juridictionnels. Le traité de Rome ne lui reconnaît le droit de saisir la Cour de justice qu'en cas de carence de la part de ces deux institutions. Il n'est pas autorisé à déposer un recours en annulation à l'encontre des actes de celles-ci. Après avoir admis la possibilité de recours contre ses actes obligatoires²⁵¹, la Cour de justice lui donne, au nom de l'équilibre institutionnel, qualité pour agir en annulation contre les actes du Conseil et de la Commission. Elle lui accorde ce droit en 1990 mais seulement de façon restrictive. Le Parlement ne peut contester un acte que si ce dernier affecte ses prérogatives²⁵². Le traité de Maastricht reproduit cette jurisprudence et l'étend à la Banque Centrale Européenne (article 173 devenu article 230 TCE, articles 33 CECA et 146 CEEA nouveaux). Le traité de Nice y met fin. Le Parlement se voit reconnaître, à l'égal des États membres, du Conseil et de la Commission, une pleine compétence de saisine de la Cour d'un recours en annulation (article 230 al. 2 nouveau TCE). Mais il ne lui octroie pas le droit de déposer un recours contre les États. Le Parlement est de plus en plus souvent à l'origine du déclenchement de poursuites juridictionnelles contre la Commission.

Contrairement au Parlement, la Cour exploite toutes les possibilités qui lui sont offertes par les traités et oeuvre, depuis sa création, dans le sens d'un renforcement de l'intégration européenne. L'extension de la protection juridictionnelle du Parlement sur une base purement prétorienne en l'absence de tout texte écrit est révélateur de ce comportement.

²⁵¹ CJCE, *Les Verts*, 23 avril 1986, aff. 294/83, Rec. 1986, p. 1339. Le Parlement peut adopter des actes qui empiètent sur les compétences des États et des institutions ou qui outrepassent les limites qui lui sont fixées. L'exclusion des actes du Parlement de tout recours aboutirait, selon la Cour, à un résultat contraire à l'esprit du traité et à son système. Dès 1978, Pierre Pescatore milite en faveur de l'ouverture de la possibilité d'agir en annulation contre les actes du Parlement. Pierre PESCATORE, *Reconnaissance et contrôle judiciaire des actes du PE*, RTDE, 1978, pp. 588-589.

²⁵² CJCE, 22 mai 1990, *PE contre Conseil, dit aussi "Post-Tchernobyl"*, aff. C-70/88, Rec. 1990, p. I-2067. Cette jurisprudence infléchit la position antérieure de la Cour qui en 1987 lui a refusé ce droit. CJCE, 27 juillet 1988, *Comitologie*, aff. 302/87, Rec. 1988, p. 5615. Pour des articles de synthèse, se reporter à Marco DARMON, *Le statut contentieux du PE*, Mélanges Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 75-96 et Jean-François CHAMBAULT, *L'ouverture du recours en annulation au PE : aboutissement et cohérence d'une décennie de jurisprudence*, RMC, 1991, n° 343, pp. 40-48. Voir également la note critique de Jean-Claude BONICHOT selon laquelle la Cour n'abroge pas sa jurisprudence "Comitologie" en refusant de reconnaître au PE un droit de recours en annulation illimité comme celui attribué aux États, à la Commission et au Conseil par les articles 173 CEE et 146 CEEA. *Note sous l'arrêt de la Cour du 22 mai 1990*, Dalloz, jurisprudence, 1990, t. 1, p. 446.

II - La protection juridictionnelle de la volonté supranationale européenne

Un ordre juridique supranational ne peut produire ses effets que s'il existe une juridiction capable de le protéger des atteintes que ses acteurs ne manqueront pas de lui porter. La Cour de justice est instituée afin d'assurer "le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité" (article 220 TCE). Il lui appartient de sanctionner les actes contraires au traité, quel qu'en soit l'auteur²⁵³. Pour les États signataires des traités de Paris et de Rome, elle est responsable de l'élaboration jurisprudentielle du nouveau droit unitaire de la Communauté. Par ce rôle, la Cour devient un "facteur d'intégration de premier ordre"²⁵⁴.

Cette fonction explique le caractère complexe de sa compétence. Les particularités du caractère juridique de la Cour découlent de la nécessité pour les Pères fondateurs de créer un système normatif original et de reproduire cette originalité au niveau du statut et du fonctionnement de cette institution. Parce qu'elle se distingue profondément des juridictions internationales classiques, elle peut pérenniser et développer l'ordre juridique nouvellement créé en 1951 et 1957. Le caractère supranational de la protection juridictionnelle de la volonté communautaire résulte de l'originalité de la Cour en particulier et de celle du système juridictionnel communautaire en général (A). En accordant à la Cour une place éminente dans le système institutionnel communautaire la plaçant à égalité avec le Parlement, le Conseil et la Commission, les États membres soulignent l'importance du rôle du droit dans l'intégration européenne, conformément au concept d'État de droit qui est profondément ancré dans la culture juridique européenne²⁵⁵. Consciente des possibilités que lui offrent ses larges pouvoirs, la Cour élabore une jurisprudence qui joue un rôle moteur dans la formation d'une identité européenne et le renforcement de la supranationalité de l'ordre juridique institué par les traités (B).

A/ L'originalité de la juridiction communautaire comme garantie supranationale de la règle communautaire

Les négociateurs du traité CECA, sous influence allemande semble-t-il, abandonnent très rapidement l'idée d'un tribunal arbitral conçu dans un esprit

²⁵³ J. P. A. FRANÇOIS, *La juridiction européenne dans la Communauté internationale*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 97.

²⁵⁴ Jörg GERKRATH, *La CJCE, la constitutionnalisation du traité de Rome et son impact sur l'émergence d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 467.

²⁵⁵ Jörg GERKRATH, *article précité*, p. 468.

internationaliste au profit d'une juridiction qui se comporterait, au contraire, comme un juge interne de la Communauté faisant des États membres, des institutions et des particuliers de véritables justiciables²⁵⁶. La CJCE diffère profondément des juridictions internationales. Elle a une fonction extrêmement importante à remplir pour la réalisation des objectifs des Communautés et pour l'élaboration de leur système juridique. Ses sources de droit, sa composition, sa compétence et sa procédure présentent certains traits qui sont sans précédent dans l'histoire des juridictions internationales et qui lui permettent d'assurer une protection efficace de la volonté communautaire. L'originalité de la Cour réside dans le dépassement des caractéristiques de la justice internationale et dans une conjonction inédite de fonctions judiciaires.

a/ L'originalité du système juridictionnel communautaire

Les procédures prévues dans les traités de Paris et de Rome attribuent à la Cour une compétence qui est unique dans les relations internationales. Elle se distingue de la justice internationale qui, en l'état actuel de la société internationale, reste marquée par une très forte "empreinte étatique et volontariste"²⁵⁷. Dans tous les cas où elle est prévue par les traités, la compétence de la Cour est obligatoire. Sa juridiction n'est pas subordonnée au consentement du défendeur même si celui-ci est un État²⁵⁸. Il n'existe que deux exceptions mineures. La Cour peut être saisie en vue de statuer sur un différend entre États membres en connexité avec l'objet du traité, cette saisine étant conditionnée par la conclusion d'un compromis (article 239 TCE). Les litiges nés de contrats conclus par la Communauté ne peuvent relever de la juridiction de la Cour que dans l'hypothèse où ils comportent une clause compromissoire qui permet la saisine unilatérale (article 238 TCE) par l'un des cocontractants.

Dans le domaine qui lui est assigné, sa compétence est exclusive de tout autre mode de règlement. Les États s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation et à l'application des traités communautaires à un mode de règlement autre que celui prévu par ceux-ci (article 292 TCE). La Cour est très attentive à la

²⁵⁶ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1996, p. 219. Concernant la mise en place d'une Cour de justice dans le traité de Paris puis son application, se reporter à l'analyse de Maurice LAGRANGE, *La Cour de justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris - Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, pp. 127-135. Cet article est également paru à la RTDE, 1978, pp. 2-17. Concernant la CECA, voir du même auteur, *La Cour de justice de la CECA*, RDP, 1954, p. 147.

²⁵⁷ E. VAN BOGAERT, *Le caractère juridique de la CJCE*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 449.

²⁵⁸ Jean CHARPENTIER, *Le fondement du pouvoir de contrôle des organisations internationales*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, Paris, LGDJ, 1977, p. 1004.

protection de la compétence juridictionnelle qui lui est attribuée par les traités, notamment au regard de dispositions de conventions susceptibles d'être conclues par la Communauté et de comporter des clauses de règlement de nature à affecter sa plénitude de juridiction²⁵⁹.

L'article 220 TCE s'interprète largement. Il implique d'abord que tous les litiges relatifs à l'interprétation et à l'application du droit communautaire sont justiciables. A la différence du juge international qui peut s'appuyer sur les imperfections et les lacunes du droit à appliquer pour se déclarer incompétent, la Cour ne peut recourir à la pratique du *non-liquet*, ni refuser de statuer sous peine de commettre un déni de justice²⁶⁰. L'absence de référence à la nature des règles applicables laisse au juge communautaire une réelle liberté dans le choix de l'identification des sources juridiques et de ses méthodes d'interprétation²⁶¹.

Mais l'article 220 comporte aussi une signification limitative. La compétence de la Cour ne vaut que pour l'application et l'interprétation "du présent traité". Elle se limite au volet proprement communautaire de la construction européenne. Son champ d'intervention est longtemps resté imperméable à l'ouverture des Communautés à l'Europe politique. L'Acte unique européen écarte la coopération politique européenne de sa juridiction (article 30 AUE). Le traité de Maastricht exclut son intervention dans les domaines de l'Union. Cette incompétence se fonde sur la nature intergouvernementale des deuxième et troisième piliers. Le traité d'Amsterdam accroît ses champs de saisine pour la première fois depuis 1957²⁶².

Il étend logiquement la juridiction de la Cour aux matières communautarisées du troisième pilier. Une "communautarisation en mineur"²⁶³ des matières non-transférées relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale s'esquisse par l'attribution de compétence à la Cour de justice. Celle-ci reste réduite puisqu'échappent à sa juridiction les affaires intéressant l'ordre public. Est également recevable devant la Cour tout conflit qui oppose les États membres entre eux ou avec la Commission et qui porte sur l'interprétation ou l'application des actes et conventions élaborés dans le cadre du troisième pilier. Mais la compétence de la Cour dépend de la déclaration

²⁵⁹ Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 308. La Cour apporte quelques précisions dans l'arrêt du 27 février 1962, *Commission contre Italie*, aff. 10/61, Rec. 3. Les traités conclus entre États membres antérieurement à la création des Communautés qui comportent une clause attributive de compétence à une autre juridiction ne peuvent plus s'appliquer dans le champ communautaire. Les modes de règlement des différends inscrits dans les traités conclus antérieurement entre les États membres et des États tiers ne peuvent prévaloir dans le champ du droit communautaire sur l'attribution d'une compétence exclusive à la CJCE.

²⁶⁰ CJCE, 12 juillet 1957, *Algérie*, aff. 7/56 et 3-5/57, Rec, p. 118.

²⁶¹ Guy ISAAC, *manuel précité*, p. 220. Denys SIMON, *manuel précité*, p. 305.

²⁶² Jean-Luc SAURON, *L'adaptation de la juridiction communautaire au défi du futur élargissement*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire : enjeux et perspectives*, Paris, La documentation Française, 1999, p. 50.

²⁶³ Jean FOYER, *Union européenne et États membres selon le traité d'Amsterdam*, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, *Droit et justice*, Paris, Pédone, 1999, p. 347.

d'acceptation du renvoi préjudiciel par chaque État membre. Enfin, l'article 46 du traité d'Amsterdam soumet au contrôle de la Cour l'action des institutions communautaires dans le domaine des droits fondamentaux que l'Union doit respecter ainsi que la mise en place par les États et les institutions de coopérations renforcées²⁶⁴. Il serait exagéré de considérer ces extensions de compétence de la Cour comme autant d'abandons de la règle contenue dans l'article 220. Ces innovations ne constituent pour le moment que des exceptions et, en tant que telles, sont rigoureusement encadrées. Néanmoins, il résulte du traité d'Amsterdam "d'incontestables avancées dans la voie de la supranationalité, de la substitution du pouvoir d'une union à celui des États"²⁶⁵.

En vue de l'application harmonieuse et d'un développement cohérent du droit communautaire, les traités établissent, à côté de ce pouvoir judiciaire autonome, un lien organique entre la Cour et les juridictions nationales.

Le système judiciaire de la Communauté ne réside pas exclusivement dans la Cour mais dans un ensemble juridictionnel plus vaste qui englobe les juridictions des États et la CJCE (bien que celle-ci constitue avec le Tribunal de Première Instance et les Chambres juridictionnelles en cours de création, la seule juridiction communautaire)²⁶⁶. C'est pourquoi, la compétence juridictionnelle de mise en oeuvre des traités est partagée entre elles. Le dispositif mis en place est ingénieux. Ce sont les juridictions nationales qui sont érigées "en juge communautaire de droit commun"²⁶⁷. Elles sont chargées d'assurer, dans les limites de leur compétence territoriale, l'application effective des normes communautaires. Le système judiciaire n'a ni pour but, ni pour effet de soumettre à la CJCE tous les litiges mettant en jeu le droit communautaire. L'article 240 TCE dispose que "sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice par le présent traité, les litiges auxquels la Communauté est partie ne sont pas, de ce fait, soustraits à la compétence des juridictions nationales"²⁶⁸.

La juridiction communautaire ne dispose que de compétences d'attribution. La compétence juridictionnelle lui est directement confiée lorsqu'est en cause l'action ou l'inaction d'une autorité publique, institution communautaire ou État membre. La Cour peut dans ce cas être saisie d'un recours en annulation (article 230 TCE), en exception d'illégalité, en carence (article 232 TCE) ou en manquement (articles 226-227 TCE).

²⁶⁴ Voir les remarques de Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam : ambitions et réalismes*, RMUE, 1997, n°3, pp. 47-48. Sean VAN RAEPENBUSCH, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam*, Actualités du droit, 1998, n° 1, p. 20.

²⁶⁵ Jean FOYER, *article précité*, p. 347.

²⁶⁶ Guy ISAAC, *manuel précité*, p. 224.

²⁶⁷ A. DONNER, *Les rapports entre la compétence de la CJCE et les tribunaux internes*, RCADI, 1965-II, t. 115, pp. 5-58. Cette expression est consacrée par le TPI dans son jugement du 10 juillet 1990, *Tetra Pak*, T-51/89, Rec. II-309, p. 364.

²⁶⁸ La CJCE confirme ce partage de compétence dans son arrêt du 22 mars 1990, *Jean-Marie Le Pen*, aff. 201/89, Rec. I-1183.

Elle peut également l'être au titre de la responsabilité extra-contractuelle (article 238 TCE). Soucieux de permettre à la Cour de se concentrer davantage sur son rôle essentiel de réponse aux questions préjudicielles, le traité de Nice attribue au TPI une compétence générale de principe pour connaître des recours directs en première instance (article 225 § 1er TCE). Il s'agit des recours prévus par les articles 230, 232, 235, 236 et 238 TCE. En d'autres termes, sont exclus de la compétence du Tribunal les recours en manquement contre un État, le renvoi préjudiciel de l'article 234 TCE, sauf dans les matières où le Statut lui attribue expressément la compétence, ainsi que les contentieux spécifiques qui seront attribués aux Chambres juridictionnelles, comme par exemple la fonction publique communautaire, la propriété intellectuelle, la coopération judiciaire, voire la concurrence (article 225 § 2 et 3). Est instituée par le traité de Nice une procédure de filtrage par la Cour des pourvois contre les arrêts du Tribunal. Dans ces deux dernières hypothèses, les décisions du Tribunal sont susceptibles de réexamen par la Cour uniquement en cas "de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire" (article 225 § 2 al. 2 et § 3 al. 3 TCE). Dans le cas des recours directs, le pourvoi est limité aux questions de droit (article 225 § 1er al. 2 TCE) ²⁶⁹.

Tout contentieux qui met en cause les particuliers entre eux, avec les États membres ou avec les Communautés en matière contractuelle relève des juridictions nationales. Le juge national reste le garant des droits des personnes privées même lorsque ces droits trouvent leur source dans le droit communautaire. Comme le souligne Guy Isaac, "le système communautaire se révèle spécialement respectueux des souverainetés judiciaires nationales. Il ne les prive d'aucune de leurs compétences naturelles"²⁷⁰. Cette répartition fait écrire à Robert Lecourt, ancien président français de la CJCE, que le juge national est "dans un certain sens, plus naturellement [le juge communautaire] que la Cour dont la compétence est seulement d'attribution"²⁷¹. Les juges nationaux doivent assumer un certain nombre de contraintes qui résultent de leur qualité de juge communautaire. Ils doivent accepter que le droit communautaire est devenu partie intégrante du droit applicable sur le territoire des États. Ils ont l'obligation d'abroger ou de laisser inappliqué le droit national contraire aux dispositions communautaires.

²⁶⁹ Cette réforme s'inspire du consensus existant au sein des différentes instances chargées, lors de la Conférence intergouvernementale de 2000, de présenter des propositions sur l'avenir du système juridictionnel de l'Union.

COMMISSION EUROPEENNE, *Contribution du 1er mars 2000 sur la réforme de la juridiction communautaire*. COUR DE JUSTICE, *Contribution du 25 février 2000 sur la réforme de la juridiction communautaire*, GROUPE DUE (du nom de son président, ancien président de la Cour de justice) chargé par la Commission, dès mai 1999, de faire des propositions sur ce sujet. Une synthèse de leurs travaux est proposée à l'AJDA, avril 2000, n° 4, pp. 307-309 par Henri CHAVRIER, Hubert LEGAL et Géraud de BERGUES.

²⁷⁰ Guy ISAAC, *manuel précité*, p. 225.

²⁷¹ Robert LECOURT, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976, p. 9.

Cette répartition n'empêche pas la CJCE d'exercer une juridiction directe sur les individus. Les principes qui régissent le fonctionnement de la Cour sont fondamentalement différents de ceux qui inspirent les juridictions classiques du droit des gens. Ses compétences contentieuses lui permettent de juger aussi bien les actes des institutions communautaires que ceux des États, des entreprises et des particuliers. Ces derniers ont un accès direct à la Cour de justice lorsqu'ils ont un différend avec les institutions communautaires. Bien qu'encadré par des limitations procédurales strictes, ce droit de saisine fait des personnes privées, physiques et morales, des sujets de droit international. Il traduit le fait que l'ordre juridique supranational "concerne directement les justiciables de la Communauté" dans la mesure où les sujets du droit communautaire "sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants"²⁷². Telle est la différence fondamentale entre la justice communautaire ouverte à tous et la justice internationale de l'ONU qui ne peut pas être saisie directement par de simples particuliers²⁷³.

Les traités écartent "la conception d'un double réseau de juridictions, l'un national, l'autre communautaire, analogue aux réseaux parallèles qui existent dans un certain nombre d'États fédéraux". Ils réunissent ce pouvoir judiciaire en une "organisation juridictionnelle souple, mais articulée"²⁷⁴. Les rapports entre les juridictions nationales statuant en tant que juges de la Communauté et la juridiction suprême qu'est la CJCE ne reposent pas sur un lien hiérarchique mais, au contraire, sur une coopération. La "raison essentielle de la complexité congénitale qui affecte la mise en oeuvre du droit communautaire" résulte, selon Denys Simon, de ce "hiatus logique entre les rapports d'ordres normatifs structurés par un principe d'intégration hiérarchique et les rapports d'ordre juridictionnels articulés selon un principe de partage coordonné"²⁷⁵. La Cour considère, au contraire, que le développement de l'ordre juridique communautaire est en grande partie le fruit du dialogue qui s'est établi entre elle et les juges nationaux²⁷⁶. Il est le résultat d'échanges réciproques, d'un flux et reflux d'enseignements et d'expériences entre les deux niveaux de juridiction²⁷⁷.

Le renvoi préjudiciel est le vecteur privilégié de cette coopération. De nombreux litiges trouvent leur origine dans les divergences d'interprétation du droit communautaire originaire et dérivé par les sujets de l'ordre juridique supranational.

²⁷² Denys SIMON, *manuel précité*, p. 308. Extraits de l'arrêt de la CJCE du 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. p. 3.

²⁷³ Le chapitre 1er du titre 2 de la partie 2 de cette étude est consacré à l'individu en tant que sujet de l'ordre juridique supranational.

²⁷⁴ Jacques MERTENS DE WILMAR, *Les enseignements communautaires des jurisprudences nationales*, RTDE, 1970, p. 454.

²⁷⁵ Denys SIMON, *manuel précité*, p. 304.

²⁷⁶ CJCE, *Rapport sur certains aspects de l'application du TUE*, Luxembourg, mai 1995, RTDE, 1995, n°3, p. 681.

²⁷⁷ Gérard SOULIER, *L'Europe - Histoire, civilisation, institutions*, Paris, A. Colin, 1994, p. 340.

L'effectivité de celui-ci dépend de l'interprétation et de l'application uniformes du droit qui le régit sur l'ensemble du territoire communautaire. Confier la compétence de principe aux juridictions nationales présente un danger évident pour la cohérence du droit communautaire. Les juges communautaires de droit commun restent marqués par leur appartenance nationale et il est inconcevable qu'un même texte produise autant d'interprétations que d'États membres. La solution consistant à confier ce rôle à une juridiction suprême de révision ou de cassation est rejetée parce qu'elle implique "une subordination hiérarchique des juridictions nationales à la Cour peu compatible avec le souci de ménager la souveraineté du juge national"²⁷⁸.

L'article 234 TCE (ancien article 177 CEE) met en place un mécanisme souple²⁷⁹. L'accomplissement de la fonction juridictionnelle est partagé entre les deux niveaux. Les traités reconnaissent à la Cour le monopole de la compétence pour interpréter le droit communautaire originaire et apprécier la validité des actes institutionnels. Mais l'exercice de sa compétence dépend de sa saisine par les juridictions nationales. Seules les juridictions dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours ont l'obligation de saisir la Cour. Les juridictions inférieures sont au contraire libres d'apprécier l'opportunité de la consulter²⁸⁰. Le juge interne fait ensuite application du droit ainsi interprété et apprécié dans la solution du litige dont il est saisi. Il s'agit d'une "procédure de juge à juge"²⁸¹. Cette répartition ne se fonde pas sur une séparation stricte des compétences. Son objet "est seulement de procurer une interprétation servant de base à des applications homogènes par les juridictions nationales ainsi intégrées dans un processus de coopération et non pas dans une structure

²⁷⁸ Guy ISAAC, *ouvrage précité*, p. 225.

²⁷⁹ Le renvoi préjudiciel est déjà prévu dans le traité CECA, mais cette voie de droit n'a pas eu de rôle important dans la mise en oeuvre du droit communautaire à l'époque de l'existence exclusive de la CECA. Concernant les raisons de cette faiblesse, voir Ole DUE, *Le renvoi préjudiciel, un cas de répartition des responsabilités au niveau juridictionnel*, Administration, 1990, n° 19, p. 81. La Cour de justice de la CECA a été néanmoins saisie à plusieurs reprises de renvoi en interprétation et en validité. Voir par exemple ses arrêts du 21 décembre 1954, du 11 février, 21 mars et 18 juillet 1955 commentés par Jean BOULOUIS à l'AFDI, 1955, pp. 312-314. Voir également les études de Hugues CALVET, *Le juge, une idée neuve en Europe*, Esprit, 1991, n° 3-4, p. 58. Amin BARAV, *Imbroglia préjudiciel*, RTDE, 1982, pp. 431-483. Jean-François COUZINET, *Le renvoi en appréciation de validité devant la CJCE*, RTDE, 1976, pp. 618-690. Maurice LAGRANGE, *L'action préjudicielle dans le droit interne des États membres et en droit communautaire*, RTDE, 1974, pp. 268-297. Alberto TRABUCCHI, *L'effet "erga omnes" des décisions préjudicielles rendues par la CJCE*, RTDE, 1974, p. 56.

²⁸⁰ La pleine efficacité du renvoi préjudiciel suppose que chaque juridiction dispose de la faculté de saisir la Cour quel que soit le stade du contentieux dont cette juridiction est saisie. L'article 68 introduit par le traité d'Amsterdam et qui prévoit un nouveau cas de saisine de la Cour en matière de renvoi préjudiciel contredit doublement cette approche d'après Pascal Girerd. Il exclut du mécanisme de renvoi le juge ne statuant pas en dernier ressort. Cette coopération limitée entre le juge communautaire et le juge national remet en cause les fonctions classiques d'uniformité dans l'interprétation et l'application du droit communautaire telles que la Cour les a toujours conçues. En outre, l'article 68 offre la possibilité au Conseil, à la Commission et aux États de poser des questions préjudicielles (uniquement dans les domaines du titre IV TCE). Or, si la fonction de coopération entre la Cour et les juridictions s'est révélée efficace, c'est parce qu'elle s'est établie de façon exclusive, écartant délibérément les autres acteurs communautaires. Pascal GIRERD, *L'article 68 : un renvoi préjudiciel d'interprétation et d'application incertaines*, RTDE, 1999, n° 35, p. 241.

²⁸¹ Pierre PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Cours polycopié, Liège, 1973, p. 272. Cité par Pascal GIRERD, *L'article 28 TCE, op. cit.*, p. 24 note 13.

hiérarchique"²⁸². La Cour insiste dès 1965 sur le bien-fondé de cette collaboration. "Dans le cadre très particulier de la coopération judiciaire instituée par l'article 177 [...], juridiction nationale et Cour de justice sont, dans l'ordre de leurs compétences propres, appelées à contribuer directement et réciproquement à l'élaboration d'une décision en vue d'assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble des États membres"²⁸³. Le pouvoir d'interpréter les traités qui est reconnu à titre exclusif à la Cour en fait le suprême garant de l'application uniforme du droit communautaire²⁸⁴.

La pluralité des attributions contentieuses et non contentieuses que la CJCE exerce rend impossible de la réduire à l'une des catégories généralement utilisées pour établir une typologie des instances juridictionnelles dans l'ordre étatique. A l'occasion de son rapport sur l'application du traité de Maastricht, la Cour précise son rôle et insiste sur sa polyvalence. "La Cour de justice, chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, est la gardienne de la légalité des actes et de l'application uniforme des règles communes. Les traités, les protocoles annexés à certaines conventions entre États membres, ainsi que certains accords conclus par les Communautés avec des États tiers lui attribuent des compétences de diverses natures. Elle est ainsi appelée à statuer sur les recours directs introduits par les États membres, par les institutions et par les particuliers, à entretenir des rapports de coopération étroite avec les juges nationaux par le biais de la procédure préjudicielle et à rendre des avis sur certains accords que les Communautés envisagent de conclure. De cette façon, la Cour exerce des fonctions qui, dans les ordres juridiques des États membres, relèvent selon le cas, des juridictions constitutionnelles, judiciaires et administratives"²⁸⁵.

b/ Le caractère supranational de la protection juridictionnelle de la volonté communautaire

La mise en place d'une juridiction communautaire en 1951 trouve sa première raison d'être dans le souci de protéger les divers sujets de droit contre les agissements

²⁸² Guy ISAAC, *ouvrage précité*, p. 226.

²⁸³ CJCE, 1er décembre 1965, *Schwarze contre Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 16/65, Rec. XI-1965, p. 1094.

²⁸⁴ Robert LECOURT, *Le rôle unificateur du juge dans la Communauté*, Mélanges Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, p. 223.

²⁸⁵ CJCE, *Rapport sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 678. Cette polyvalence existe déjà à l'époque de la CECA. Voir Maurice LAGRANGE, *L'ordre juridique de la CECA vu à travers la jurisprudence de sa Cour de justice*, RDP, 1958, p. 861.

illégaux ou dommageables des institutions communautaires. Le transfert de compétences étatiques à la CECA ne doit pas se traduire par une diminution de la protection juridictionnelle à laquelle les opérateurs privés ont droit dans le cadre interne. Les États mettent en place un système complet de contrôle de légalité et de responsabilité administrative, matérialisé par différents recours. La Cour dispose du pouvoir d'annuler pour illégalité les actes normatifs des institutions (articles 33 CECA, 230 CE et 146 CEEA) et de faire constater leurs carences illégales (articles 35 CECA, 232 CE et 156 CEEA). Si les institutions ne peuvent agir que dans la limite des attributions qui leur sont confiées, elles n'en sont pas moins tenues de les exercer pleinement. Les recours en carence et en annulation sont ouverts à tous les sujets de l'ordre communautaire. Les traités exigent que les personnes privées justifient d'un intérêt à agir, condition qu'ils n'imposent ni aux États ni aux institutions. Une procédure équivalente existe à l'encontre de l'inertie des États que seuls ces derniers et la Commission sont habilités à déclencher (articles 226 et 227 CE, 141 CEEA)²⁸⁶. La saisine de la Cour le 4 janvier 2000 par la Commission européenne constitue la troisième étape de la procédure d'infraction entamée contre la France en novembre 1999 par une mise en demeure et poursuivie le 16 décembre par une demande d'avis motivé. Ce recours se fonde sur la décision de refus prise le 1er octobre par la France de lever son embargo contre les exportations de viande de boeuf britannique. Elle considère que la maladie de la "vache folle" qui frappe le cheptel britannique peut se transmettre à l'homme sous une nouvelle forme mortelle de la maladie neurologique de Creutzfeldt-Jakob. Le gouvernement français conteste le refus de la Commission de reconsidérer sa décision prise le 1er août 1999 de lever l'embargo et considère qu'elle ne respecte pas le principe de précaution. C'est pourquoi, lui aussi saisit la Cour. Celle-ci enjoint à la France, en décembre 2001, de lever l'embargo. Face au refus opposée par cette dernière, la Commission adresse, le 26 juin 2002, un avis motivé au nouveau gouvernement de Jean-Pierre Raffarin²⁸⁷.

²⁸⁶ Nadine DANTONEL-COR, *La mise en jeu de la responsabilité de l'État français pour violation du droit communautaire*, RTDE, 1995, n° 3, p. 476.

²⁸⁷ Paris a d'ores et déjà fait savoir qu'il n'y aurait pas de décision avant septembre, dans l'attente d'un nouvel avis de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. Par ce refus, elle contraint la Commission à faire à la Cour de justice une proposition sur l'astreinte journalière susceptible de lui être infligée. Dépêche AFP, *Le Monde*, 28 juin 2002, p. 5 ; 22 mars 2002, p. 7 et 4 janvier 2000, p. 4. Pour des études de cas antérieurs, se reporter à Léon GOFFIN, *Le manquement d'un État membre selon la jurisprudence de la CJCE*, Mélanges Fernand Dehousse, Paris - Bruxelles, Nathan-Labor, 1979, vol. 2, p. 211. Gérard NAFILYAN, *La position des États membres et les recours en manquement des articles 169 CEE et 141 CEEA*, RTDE, 1977, p. 214. Diane de BELLESCIZE, *L'article 169 du traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des États membres*, RTDE, 1977, p. 173. Jean-Victor LOUIS, *Ordre public communautaire et intérêts des États dans la procédure en constatation de manquement*, Mélanges W. J. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, Bruylant, tome 2, p. 225.

Ces mécanismes témoignent de l'importance des moyens de contrainte dont dispose la Cour à l'égard du pouvoir communautaire²⁸⁸. Une fois les délais de recours forclos, la Cour peut apprécier la validité des actes communautaires par la voie de l'exception (articles 241 CE, 156 CEEA) ou, le cas échéant, sur renvoi préjudiciel des juridictions nationales (articles 41 CECA, 234 CE, 150 CEEA). La Commission et les États peuvent saisir la Cour d'un recours en manquement contre l'inertie des États (articles 226 et 227 CE). Le recours de pleine juridiction oblige la Communauté à assumer les dommages causés par ses institutions ou ses agents (articles 40 CECA, 235 et 288 CE, 188 CEEA). Ces derniers peuvent faire trancher les litiges par la Cour qui les oppose à leur institution (articles 236 CE et 152 CEEA). La CJCE apparaît comme une transposition du Conseil d'État français car le système communautaire consacre l'arsenal à peu près complet des actions en justice que connaît en France le contentieux administratif²⁸⁹.

Parallèlement à cette fonction administrative, la Cour exerce une mission qu'il est possible de qualifier de constitutionnelle. Chargée de délimiter et de défendre les compétences respectives de ses acteurs, elle est le régulateur du fonctionnement des pouvoirs. "La complexité du partage de compétences, aggravée par le jeu du principe de subsidiarité, explique l'importance du rôle joué par le juge en qualité d'arbitre des compétences et de garant des équilibres constitutionnels entre la Communauté et les États membres"²⁹⁰. Les attributions consultatives de la Cour la font participer à la justice constitutionnelle. C'est le cas lorsque sur demande du Conseil, de la Commission ou d'un État membre, elle apprécie la compatibilité d'une convention dont la Communauté envisage la conclusion avec le traité institutif (article 300 CE) ou qu'elle participe à la révision de celui-ci (il s'agit de la procédure de "révision mineure" de l'article 95 alinéa 4 du traité CECA).

L'ensemble de ces fonctions montre que, quelle que soit l'hypothèse d'action, la Cour est en dernier ressort le seul interprète de la légalité communautaire originaire et dérivée. Ses décisions s'imposent irrévocablement. Il n'existe aucune autorité investie du pouvoir de condamner sa jurisprudence. Elle incarne un pouvoir autonome grâce à son indépendance organique²⁹¹.

Les juridictions internationales rendent en principe des sentences ou des arrêts qui ne créent d'obligations directes que pour les gouvernements des États en cause. Ils

²⁸⁸ Gérard SOULIER, *L'Europe, op. cit.*, p. 342. François LAMOUREUX, *Les pouvoirs de la Commission en cas de vide juridique du fait de la carence du Conseil*, RMC, 1984, n° 277, p. 215.

²⁸⁹ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1996, p. 221.

²⁹⁰ Denys SIMON, *ouvrage précité*, p. 310.

²⁹¹ Guy ISAAC, *ouvrage précité*, p. 223.

sont sans effet sur les autres États²⁹². Les décisions de la Cour sont obligatoires pour les parties au litige et sont revêtues de la force exécutoire (article 244 CE). Les autorités des États membres sont tenues de les exécuter au même titre que le jugement prononcé par un tribunal national. La Cour sanctionne toute tentative visant à restreindre le caractère contraignant de ses arrêts. Dans son premier avis rendu sur la compatibilité de l'accord instituant l'EEE avec le traité CEE, elle s'oppose à la mise en place par voie d'accord international d'un système juridictionnel qui priverait ses arrêts rendus à titre préjudiciel d'un effet obligatoire comparable à celui qui leur est reconnu dans le système communautaire²⁹³.

En revanche, l'exécution forcée des décisions de justice continue à appartenir exclusivement aux États. La CJCE ne peut évidemment pas obtenir l'exécution forcée de ses arrêts contre eux. C'est pourquoi le traité de Maastricht prévoit la possibilité pour la Cour d'infliger des sanctions financières à l'État qui ne se soumet pas aux obligations découlant d'un premier arrêt. La condamnation au paiement d'une amende forfaitaire ou d'une astreinte ne peut être prononcée que sur requête de la Commission (article 228 CE)²⁹⁴. Sans aller jusqu'à dire avec Jacques Vandamme qu'il s'agit d'un progrès dans la voie fédérale du système judiciaire, cette innovation majeure illustre l'importance que la Conférence intergouvernementale de 1991 a attaché au renforcement de la Communauté de droit²⁹⁵. Les traités autorisent la Cour à "réquisitionner" la collaboration des États lorsqu'il s'agit de faire exécuter un arrêt de condamnation de particuliers. Les autorités nationales ont le devoir de prêter à la Communauté leur force de contrainte selon une procédure simplifiée. Cette obligation vaut aussi pour les sanctions administratives prononcées par la Commission et

²⁹² E. VAN BOGAERT, *Le caractère juridique de la CJCE*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 460.

²⁹³ CJCE, Avis du 14 décembre 1991, *Espace Économique Européen*, avis 1/91, Rec. I-6079.

²⁹⁴ La Cour fait usage pour la première fois de ce droit, le 4 juillet 2000, à l'encontre de la Grèce. Dans son jugement, elle condamne cet État à verser la somme de 20 000 euros par jour jusqu'à ce qu'il exécute un arrêt rendu le 7 avril 1992 lui demandant de faire stopper le déversement par plusieurs communes de déchets toxiques et dangereux (hospitaliers et ménagers) dans un torrent proche de la mer, sur le site de La Canée en Crète. Cet arrêt est rendu en application de deux directives de 1975 et 1987 relatives aux déchets. La Cour a estimé, dans ce cas, que le paiement de cette amende "constitue effectivement le moyen le plus adapté aux circonstances de l'espèce". Elle considère que la gravité est certaine, car "l'obligation d'éliminer les déchets sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement fait partie des objectifs même de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement". Sa décision produit immédiatement ses effets. Dès l'annonce de la mesure, le gouvernement grec a fait fi des réactions hostiles de la population auxquelles il s'est heurté chaque fois qu'il a tenté de résoudre le problème. Des expropriations pour raison de santé publique ont été décidées pour dégager le terrain nécessaire à la construction d'une usine de recyclage, prévue par l'ordonnance du 14 juin 1999.

Le montant de l'astreinte est calculé en tenant compte de la gravité de l'infraction, de sa durée et de la capacité à payer de l'État incriminé. Il est évalué en fonction du PIB et du nombre de voix du pays au sein du Conseil de l'Union.

Didier KUNTZ et Rafaële RIVAIS, *La Cour de justice impose une amende à la Grèce*, LM, 6 juillet 2000, p. 3.

²⁹⁵ Nadine DANTONEL-COR, *La mise en jeu de la responsabilité de l'État français pour violation du droit communautaire*, op. cit., p. 481. Jacques VANDAMME, *Vers un modèle néo-fédéral ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 347.

comportant des obligations pécuniaires²⁹⁶. Ces actes sont exécutés *sans exequatur* après une simple vérification de leur authenticité²⁹⁷. Les modalités concrètes d'application restent régies par le droit en vigueur dans chacun des États membres. De cette manière, le droit jurisprudentiel de la Cour s'applique sur le territoire des États au même titre que leur jurisprudence nationale²⁹⁸.

L'autorité attachée aux décisions de la Cour ne concerne pas seulement les parties à l'instance. Elle vaut pour tous les États membres, pour chaque institution et organe de la Communauté ainsi que pour toute personne publique ou privée résidant sur le territoire communautaire. C'est grâce à la généralité de cette portée juridique que la Cour fait oeuvre créatrice au sein des Communautés et oriente profondément le sens de la construction européenne. La Cour a su utiliser les attributions étendues que lui donnent les traités pour bâtir son pouvoir²⁹⁹. Pour Luigi Ferrari Bravo, l'autonomie de ce système juridictionnel est le "caractère innovateur typique du droit supranational qu'ont dû reconnaître les Constitutions nationales"³⁰⁰.

B/ La jurisprudence communautaire, moteur de développement de l'identité européenne supranationale

A travers ses compétences contentieuse, consultative et surtout préjudicielle, la Cour exerce un certain pouvoir normatif³⁰¹. Mais comme tout organe juridictionnel, elle ne peut statuer de sa propre initiative. L'établissement d'un système complexe de voies de recours et le très large accès à la juridiction communautaire sont autant d'instruments permettant à la Cour de développer l'ordre juridique communautaire. Comme le démontre Pierre Pescatore, la "révolution juridique" opérée par la CJCE ne peut s'accomplir qu'avec la complicité de certains interlocuteurs privilégiés³⁰². La Commission et les juridictions nationales sont ses alliées les plus puissantes. Ainsi que le remarque Jörg Gerkrath, cela s'explique aisément pour la première qui est investie par l'article 211 TCE de la mission de gardienne des traités et qui assume aussi le rôle

296 Ces sanctions pécuniaires sont exécutées sur la base des articles 92 CECA et 256 CE.

297 Guy ISAAC, *ouvrage précité*, pp. 209 et 220.

298 E. VANBOGAERT, *article précité*, p. 461.

299 Gérard SOULIER, *L'Europe, op. cit.*, p. 340.

300 Luigi FERRARI BRAVO, *Constitution nationale et droit supranational*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993, p. 83. Point de vue partagé par Jan Kolasa, *Le caractère supranational du droit communautaire européen, mêmes références*, p. 78.

301 Jean BOULOUIS, *A propos de la fonction normative de la jurisprudence. Remarques sur l'oeuvre jurisprudentielle de la CJCE*, in Mélanges Marcel Waline, *Le juge et le droit public*, Paris, LGDJ, 1974, tome 1, p. 157.

302 Pierre PESCATORE, *Une révolution juridique : le rôle de la Cour de justice européenne*, Commentaire, 1992, n° 59, p. 570.

d'*amicus curiae*.³⁰³ Le développement d'un contentieux interinstitutionnel nourri apparaît notamment comme un facteur important qui contribue à renforcer le rôle du juge³⁰⁴. C'est "l'incomplétude du droit originaire ainsi que l'appel fait au juge pour en combler les lacunes qui donnent à celui-ci une fonction centrale en matière institutionnelle, comparable à certains égards, à celle qu'occupent certaines juridictions constitutionnelles nationales lorsqu'elles tranchent des conflits inter-organes"³⁰⁵.

a/ Révolution tranquille et action prétorienne de la Cour

C'est sans aucun doute la mise en oeuvre du renvoi préjudiciel qui constitue l'instrument privilégié de l'édification du droit communautaire jurisprudentiel³⁰⁶. Cela ne peut se faire qu'avec le concours des juridictions nationales et celui de particuliers vigilants. Comme la Cour l'indique dans l'arrêt Van Gend en Loos, "la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et des États membres". Par ses arrêts épousant souvent les thèses de la Commission, la Cour de justice a été et reste un puissant facteur d'intégration, permettant à la Communauté d'avancer grâce à une interprétation extensive des dispositions du traité³⁰⁷.

En étendant le recours préjudiciel aux questions d'interprétation du traité lui-même, les États abandonnent leur pouvoir d'interprétation authentique du traité à un organe juridictionnel indépendant. Ils confient à la Cour une compétence dont elle va très vite prendre la mesure du pouvoir qu'elle lui donne sur la construction communautaire. L'interprétation d'une règle n'est pas un acte neutre mais, au contraire, un acte de pouvoir. "Imposer un sens n'est pas une question de rationalité supérieure mais une question de force. Celui qui a le pouvoir donne le sens. Celui qui donne le sens a le pouvoir"³⁰⁸. C'est ce que Joseph H. Weiler qualifie de "révolution tranquille". Ce qui est fascinant, explique-t-il, ce n'est pas seulement la situation de monopole à laquelle est

³⁰³ Sur le fondement de l'article 211 TCE (ancien article 155, articles 8 CECA et 124 CEEA), la Cour reconnaît à la Commission "une mission générale de surveillance" qui lui permet notamment en cas d'absence de réglementation communautaire de veiller à ce que les États membres agissent dans le cadre du respect des compétences de chacun. CJCE, 5 mai 1981, *Commission contre Royaume-Uni*, aff. 804/79, Rec., p. 1068.

³⁰⁴ Jörg GERKRATH, *La CJCE, La constitutionnalisation du traité de Rome et son impact sur l'émergence d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 470.

³⁰⁵ Vlad CONSTANTINESCO, *Les institutions communautaires - Présentation générale*, Juris-Classeur Europe, Fasc. 200, n° 43.

³⁰⁶ Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 318.

³⁰⁷ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La jurisprudence de la CJCE et la souveraineté des États*, in *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 236.

³⁰⁸ Gérard SOULIER, *L'Europe - Histoire, civilisation, institutions*, Paris, A. Colin, 1994, p. 344.

parvenue la Cour dans l'interprétation du droit communautaire, ni le fait d'avoir persuadé les autres acteurs du système de la reconnaître comme l'arbitre suprême des orientations "constitutionnelles" de la Communauté. C'est aussi le caractère silencieux et tranquille de cette révolution ainsi que la longue période pendant laquelle la légitimité de la Cour n'a jamais été sérieusement concurrencée³⁰⁹.

La Cour utilise toutes les méthodes d'interprétation généralement admises en droit international. Elle montre cependant une nette préférence pour les méthodes fonctionnelles d'interprétation fondées sur "la prise en considération de la finalité générale des traités en vue d'en reconstituer l'esprit"³¹⁰. C'est en s'appuyant sur elles que la Cour peut privilégier une lecture dynamique des traités et renforcer la supranationalité de l'ordre juridique qu'ils créent. Le fait d'être déchargée d'une partie de ses tâches par le TPI lui permet de "se concentrer sur sa tâche essentielle qui est d'assurer une interprétation uniforme du droit communautaire"³¹¹.

Bien que la Cour parte généralement des termes mêmes de la disposition à interpréter, elle favorise en dernier ressort le recours à la méthode d'interprétation téléologique en prenant notamment en considération l'objectif et la finalité poursuivis. Elle utilise pour la première fois cette méthode en 1963 dans son célèbre arrêt Van Gend en Loos et lui reste fidèle depuis. A la question posée de savoir si une disposition du traité a un effet direct dans l'ordre interne, la Cour répond qu'il faut pour cela en examiner "l'esprit, l'économie et les termes"³¹².

Jörg Gerkrath estime que le choix de recourir à une interprétation plus téléologique que littérale des traités communautaires se justifie par plusieurs raisons. Il y a d'abord la coexistence d'au moins onze versions linguistiques. En présence d'une telle multitude de versions de chaque disposition, il peut s'avérer inadéquat de se fonder uniquement sur les termes du traité car ceux-ci varient nécessairement d'une version à l'autre. Les traités se fondent dans l'ensemble sur une logique d'objectifs à atteindre³¹³. Pierre Pescatore remarque que, pour cette raison, la méthode téléologique, loin d'être une méthode d'interprétation parmi d'autres, est "particulièrement appropriée aux caractéristiques propres des traités instituant les Communautés"³¹⁴. La Cour recourt

309 Joseph H. H. WEILER, *Une révolution tranquille. La Cour de justice des Communautés européennes et ses interlocuteurs*, Politix, 1995, n° 32, respectivement, p. 123 et p. 124.

310 Jean-Victor LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Office des publications officielles des CE, 1996, p. 60.

311 Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEILAND, *Le traité de Maastricht - Genèse, analyse et commentaire*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 29.

312 Renaud DEHOUSSE, *La CJCE*, Paris, Montchrestien, Collection Clefs Politique, 1994, p. 43.

313 Jörg GERKRATH, *La CJCE, ... op. cit.*, pp. 469-470.

314 Pierre PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la CJCE*, Mélanges W. J. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 2, p. 328. Point de vue partagé par Vlad CONSTANTINESCO, *L'Union européenne : par le droit vers le politique ? (ad augusta per augusta)*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'UE : droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, p. 182.

également à la méthode d'interprétation systématique. Celle-ci consiste à placer la norme interprétée dans le contexte général qui l'entoure en faisant référence à l'économie du système, aux grandes divisions des traités, à l'agencement des autres dispositions qui entourent la norme à interpréter, *etc.*³¹⁵.

Parallèlement aux méthodes téléologique et systématique, la Cour recourt aux principes généraux du droit qui s'imposent aux institutions communautaires ainsi qu'aux États membres. Elle s'inspire des principes présents dans les ordres juridiques des États membres et en construit à partir de la logique propre du système communautaire. Elle érige ces principes en source formelle de droit. La conjonction de ces méthodes lui permet de statuer même en l'absence de disposition expresse dans le traité³¹⁶.

Forte de son indépendance statutaire et de ses larges attributions, la Cour affirme la spécificité et l'autonomie de l'ordre juridique communautaire tant à l'égard des droits nationaux que du droit international. Par ordre juridique, on entend "une totalité constituée par un ensemble de règles de droit interdépendantes et formant un système organisé. La cohérence du système est réalisée par son organisation même, fondée sur des organes et des procédures propres à énoncer les règles de droit et à en sanctionner les violations ; l'existence d'un tel système de droit suppose l'existence d'un juge"³¹⁷. Dans l'arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963, la Cour commence par affirmer que le droit communautaire "est indépendant de la législation des États membres". Cette autonomie lui permet de qualifier l'ordre juridique créé de "nouvel ordre juridique de droit international"³¹⁸. Elle franchit ensuite un pas décisif en énonçant dans l'arrêt *Costa contre Enel* "qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité CEE a institué un ordre juridique propre"³¹⁹. La Cour précise ensuite la portée de l'autonomie du droit communautaire dérivé. La validité des actes arrêtés par les institutions "ne saurait être appréciée qu'en fonction du droit

³¹⁵ Riccardo MONACO, *Les principes d'interprétation suivis par la CJCE*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, p. 222.

³¹⁶ Jörg GERKRATH, *La CJCE, ..., op. cit.*, p. 470. Pour une présentation détaillée des principes généraux consacrés par la jurisprudence communautaire, voir Joël RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1994, pp. 140-142. Paul REUTER, *Le recours de la CJCE à des principes généraux du droit*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, spécialement pp. 267-272.

Pour Mario Bettati, la Cour exerce "un *law making power*" lorsqu'elle comble les lacunes du droit existant ou qu'elle se substitue au Conseil dont l'inaction retarde l'application du traité ou l'élaboration du droit dérivé. Mario BETTATI, *Le Law making power de la Cour*, Pouvoirs, 1989, n° 48, p. 70.

³¹⁷ Gérard SOULIER, *L'Europe, op. cit.*, p. 330.

³¹⁸ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec., p. 3.

³¹⁹ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa contre Enel*, aff. 6/64, Rec., p. 1141. Sur l'affirmation de l'indépendance de l'ordre juridique communautaire à l'égard du droit international, voir les études de Paul REUTER, *La CJCE et le droit international*, Mélanges Paul Guggenheim, Ed. de La Tribune de Genève, 1968, pp. 665-686. Vlad CONSTANTINESCO, *La CJCE et le droit international*, Mélanges Charles Chaumont, Paris, Pédone, 1984, pp. 207-222.

communautaire ; qu'en effet, le droit né du traité, issu d'une source autonome, ne pourrait en raison de sa nature se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base de la Communauté elle-même"³²⁰. La nature spécifique du traité justifie pour la Cour que soient exclues de son application et de son interprétation les règles internationales comme la réciprocité. Dans son souci de protéger l'originalité de la construction communautaire, la Cour rejette "les principes ou les institutions qui sont la traduction du moindre degré d'intégration juridique de la société internationale"³²¹.

b/ L'approfondissement juridictionnel de la supranationalité de l'ordre juridique communautaire

De la consécration jurisprudentielle de la nature spécifique de l'ordre juridique communautaire découle une série de conséquences qui renforce la nature supranationale de l'entité ainsi créée. La Cour n'entend pas que l'affirmation de l'autonomie de l'ordre communautaire ne soit qu'une belle déclaration d'intention. Le stade de la formation de la volonté communautaire n'est pas le seul où l'État peut employer des moyens qui empêche des décisions contraires à sa volonté. Si la supranationalité institutionnelle et décisionnelle garantit l'existence d'une volonté autonome, elle ne suffit pas à elle seule à en assurer l'effectivité. Celle-ci dépend de l'élimination des influences que l'État peut exercer lors de la réalisation de cette volonté. C'est pourquoi, profitant là encore du silence des traités, la Cour renforce la supranationalité "normative" de l'ordre juridique communautaire. Selon la typologie de Panayotis Soldatos, elle réside dans la nature spécifique et originale des actes communautaires du point de vue du droit international³²². Elle consiste à garantir leur validité en leur reconnaissant une force obligatoire automatique. La Cour en présente une version synthétisée dans son avis 1/91. "Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les traités communautaires ont instauré un nouvel ordre juridique au profit duquel les États ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États, mais également leurs ressortissants. Les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique communautaire ainsi constitué sont en particulier sa primauté par rapport aux droits des États

³²⁰ CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec., p. 1135.

³²¹ Robert KOVAR, *La contribution de la Cour de justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire*, Recueil des cours de l'Académie de Droit Européen, 1993, vol. IV, Book 1, p. 46.

³²² Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 198.

membres ainsi que l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes"³²³. Celles-ci donnent corps à l'immédiateté de l'ordre juridique communautaire. L'effet direct ne se confond pas avec l'applicabilité directe.

Cette dernière signifie que le droit communautaire s'insère automatiquement dans l'ordre interne sans dépendre d'une mesure de réception nationale tandis que l'effet direct traduit la propriété de certaines de ses règles de créer des droits et des obligations pour les particuliers que les tribunaux nationaux sont chargés de sauvegarder³²⁴. L'applicabilité directe participe de la nature supranationale de l'ordre juridique communautaire en interdisant aux autorités nationales d'introduire un contrôle sur les normes produites. L'institution supranationale doit pouvoir rendre des actes de droit qui sont obligatoires et exécutoires sans procédure nationale supplémentaire. C'est en pensant au principe de l'applicabilité directe que Louis Cartou définit une société d'États supranationale comme "une société dans laquelle des actions, des influences externes s'exercent directement à l'intérieur des États sans passer par les pouvoirs publics"³²⁵.

L'effet direct constitue un élément encore plus déterminant de la supranationalité de l'ordre juridique communautaire. Dès l'arrêt *Van Gend en Loos*, la Cour insiste sur le fait que le traité crée un ordre juridique "dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants. [...] De même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, [le droit communautaire] est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique"³²⁶. Fonder l'ordre juridique communautaire sur les États à l'exclusion des individus serait méconnaître la nature profonde du concept de supranationalité. Le développement par la Cour de l'effet direct rend compte de la dimension individuelle de la supranationalité. "En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'attributions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus précisément de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes"³²⁷. Cette

323 CJCE, avis 1/91 du 14 décembre 1991, *EEE*, Rec. I, p. 6079.

324 Ces définitions sont empruntées à Jörg GERKRATH, *La CJCE ...*, *op. cit.*, p. 457.

325 Louis CARTOU, *L'évolution des relations internationales - mythe et réalité*, Mélanges Pierre Montané de la Rocque, Université des Sciences sociales, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, vol. 2, p. 912.

326 CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, *précité*.

327 CJCE, 15 juillet 1964, *Costa contre Enel*, *précité*.

attitude fait dire à Charles Chaumont que la juridiction communautaire prend avec "force et persévérance le relais de la pensée doctrinale relative à la supranationalité"³²⁸.

L'affirmation de la primauté du droit communautaire "constituait une arrière-pensée des promoteurs de la construction européenne", même si elle n'était pas "passée en termes explicites dans les dispositions des traités qui ne contiennent aucune règle de principe à cet égard"³²⁹, sauf concernant la compatibilité des engagements internationaux conclus par les États avec les traités originaires. L'article 307 TCE (ancien article 234) les invite à privilégier leur engagement communautaire sur tout autre accord, à éliminer toute incompatibilité et à ne pas invoquer ces accords pour se soustraire à leurs obligations communautaires. Une jurisprudence très extensive relaie les limitations apportées par les traités à la compétence des États de conclure des engagements internationaux. Dans l'arrêt A.E.T.R., la Cour dénie toute compétence internationale aux États dans les domaines qui font l'objet d'une politique commune. Elle déclare qu'on ne saurait "dans la mise en oeuvre du traité, séparer le régime des mesures internes à la Communauté de celui des relations extérieures"³³⁰. Gérard Soulier interprète cette décision comme un "coup de force judiciaire" de la Cour. Elle signifie clairement que, à ses yeux, le droit issu des traités fondateurs ne relève plus du droit international mais constitue un droit propre, spécifique, interne à la Communauté³³¹. C'est avec la même audace que, selon cet auteur, la Cour affirme l'autorité de l'ensemble du droit communautaire sur le droit interne des États. Dans son arrêt *Costa contre Enel*, la Cour reconnaît la primauté des traités institutifs sur toutes les normes nationales y compris de nature constitutionnelle. Le transfert "opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté"³³². Le droit communautaire emprunte au droit international le principe de sa propre supériorité sur l'ordre juridique interne³³³. Cette autorité découle tant de la théorie moniste à laquelle les traités font implicitement recours que de la logique juridique. L'ordre juridique communautaire ne peut qu'affirmer cette supériorité. La nier revient pour Jacqueline

³²⁸ Charles CHAUMONT, *Communauté européenne et légitimité - A propos du rôle idéologique de la Cour de justice des Communautés*, in Bernard CHENOT (dir.), *La souveraineté du droit français*, Colloque du 20 novembre 1980, dactylographié, non paginé, point 14.

³²⁹ Jean BOULOUIS et Jean-Marie CHEVALLIER, *Grands arrêts de la CJCE*, Paris, Sirey, 1987, 4^e éd., tome 1, p. 176.

³³⁰ CJCE, 31 mars 1971, *Commission contre Conseil - A.E.T.R.*, aff. 22/70, Rec., p. 263.

³³¹ Gérard SOULIER, *ouvrage précité*, p. 332.

³³² CJCE, 15 juillet 1964, *Costa contre Enel*, précité.

³³³ Michel VIRALLY, *Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes*, Mélanges Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 488 et 491.

Dutheil de la Rochère à nier son existence³³⁴. C'est pourquoi, l'ordre juridique communautaire "est un ordre juridique international qui fait l'objet d'un processus de centralisation original et important, sans pour autant acquérir la qualité d'ordre étatique, sans perdre sa qualité d'ordre international"³³⁵. Dans l'arrêt *Simmenthal* du 9 mars 1978, la Cour garantit la prééminence du droit communautaire dérivé sur le droit national grâce à la combinaison de la primauté avec l'effet direct. "En vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions [...] directement applicables [...] font partie intégrante, avec rang de priorité, de l'ordre juridique applicable sur le territoire de chacun des États membres"³³⁶. La Cour s'appuie sur le principe de l'intégration communautaire et donc sur la nature propre de la Communauté pour affirmer la primauté absolue de toute norme communautaire, originaire ou dérivée, sur la règle nationale quelque soit la nature de son rang national³³⁷.

La règle d'une validité automatique (c'est-à-dire sans intervention des États) est la conséquence logique et le complément indispensable de la force obligatoire des décisions prises selon une procédure supranationale. La conjonction de ces traits garantit l'efficacité de la norme supranationale. Celle-ci devient une obligation valable pour l'État sans que celui-ci puisse faire valoir ses exigences au stade de la réalisation de la volonté communautaire. "En vertu de ce phénomène de la force obligatoire et automatique, il est possible que l'organe en question engage l'État à des obligations valables sans que celui-ci intervienne. Il s'agit ici d'une condition *sine qua non* du rapport de subordination. Sans cette force obligatoire automatique, il n'est pas justifié de parler de supranationalité"³³⁸.

Cette jurisprudence traduit le phénomène de domination de l'État par le droit sur le plan normatif³³⁹. Malgré certaines résistances de la part de quelques juridictions et autorités nationales, les interprétations supranationales de la Cour sont acceptées par les États. On en veut pour preuve la création du Tribunal de Première Instance et des Chambres juridictionnelles qui n'ont pas d'autre objet que de lui donner le temps

334 Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La jurisprudence de la CJCE et la souveraineté des États*, in *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 234.

335 Charles LEBEN, *A propos de la nature juridique des Communautés européennes*, Droits, 1991, n° 14, p. 61.

336 CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. p. 609.

337 Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'Etat-nation*, Actes du Séminaire UniDem-Irénée, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'Etat-nation à l'aube du XXIème siècle*, Ed. du Conseil de l'Europe, 1998, p. 160.

338 Klaus VON LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Bonn, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 58. Opinion partagée par Fabienne BOUQUELLE et Anne-Isabelle PICARD, *La supranationalité en Europe*, Annales de droit de Louvain, 1992, n° 3-4, tome 42, p. 242. Luigi FERRARI BRAVO, *Constitution nationale et droit supranational*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Actes du séminaire UniDem de Varsovie, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993, p. 81.

339 Paul SABOURIN, *L'État nation face aux Europes*, Paris, P.U.F., 1994, p. 160.

de se consacrer pleinement à sa mission intégrationniste et l'insertion dans le traité de Maastricht de certaines des "révisions judiciaires" que la Cour a entreprises³⁴⁰.

Certains auteurs n'hésitent pas à affirmer que la Cour constitue un véritable pouvoir judiciaire³⁴¹. Les moyens dont elle dispose pour étendre et imposer son influence ne sont pas ceux d'une "simple" autorité ou d'un "simple" organe. En ne se dérochant à aucune des responsabilités que leur confient les traités, les juges montrent qu'ils ont la volonté de se comporter en véritable pouvoir judiciaire, dépositaire de l'intérêt communautaire³⁴². Néanmoins, malgré la place que le système institutionnel lui réserve, la Cour prend garde à ne pas devenir un "gouvernement des juges"³⁴³. Elle s'est toujours montré attentive au souci de ne pas dépasser les limites inhérentes à la fonction jurisprudentielle et à assurer le respect de l'interprétation et de l'application du droit du traité "tel qu'il est établi" sans s'autoriser dans ses arrêts à "s'exprimer sur l'opportunité du système imposé par le traité ni à suggérer une révision du traité"³⁴⁴.

Lors de la prestation de serment de la Commission le 17 septembre 1999, Romano Prodi s'étonne que, à l'occasion des négociations conduisant au traité d'Amsterdam, certains réclament une sorte de tutelle politique sur les décisions de la Cour. Si ce fait est révélateur de la portée parfois dérangeante de ses arrêts, il prouve aussi l'ampleur de l'action de la Cour en faveur du développement de l'ordre communautaire. Le maintien d'une jurisprudence cohérente donnant l'interprétation des règles du jeu qui s'imposent à tous est une absolue nécessité dans une Communauté qui ne cesse de s'approfondir et de s'élargir. Elle ne trouve sa limite que dans la sanction donnée par l'opinion publique. Le président de la Commission constate que les citoyens font confiance à la Cour et en conclut qu'elle est, à cet égard, un exemple qui l'inspirera au long de son mandat³⁴⁵.

³⁴⁰ Jörg GERKRATH, *La CJCE, La constitutionnalisation du traité de Rome et son impact sur l'émergence d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 473.

³⁴¹ Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, p. 311. Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1996, p. 222.

³⁴² Guy ISAAC, *manuel précité*, p. 223.

³⁴³ Hjalte Rasmussen préfère parler "d'activisme politique" et au terme d'un virulent réquisitoire réclame une "autorestriction du juge". L'auteur considère que cette retraite profiterait à la Cour elle-même en la débarrassant de "l'essentiel des fardeaux politiques, moraux et intellectuels associés au type d'activisme continu et fortement engagé dans le contenu du droit, qui a caractérisé la Cour pendant le dernier quart de siècle". Hjalte RASMUSSEN, *Le pouvoir de décision politique du juge européen et ses limites*, RFAP, 1992, n° 63, p. 422. Paul Reuter explique, sans la partager, l'argumentation de ceux qui voient dans la Cour un gouvernement des juges. En contrôlant les décisions prises par les autorités communautaires et nationales, la Cour ne dit pas seulement le droit. Elle qualifie les faits et peut de ce fait réduire la marge de liberté dont ces autorités disposent. Il peut ainsi se produire une substitution de responsabilité et une situation qui a permis à certains de parler de gouvernement des juges. Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 238.

³⁴⁴ Ces deux formules sont tirées d'un des premiers arrêts rendus par la Cour. CJCE, 21 décembre 1954, *France contre Haute Autorité*, aff. 1/54, Rec. p. 7. Cité par Denys SIMON, *ouvrage précité*, p. 306.

³⁴⁵ Romano PRODI, *Discours devant la CJCE le 17 septembre 1999*, Bulletin de l'UE, 1999, n° 9, p. 138.

Conformément au sens étymologique du terme, la norme communautaire est au stade de sa formation et de sa réalisation soumise à un processus supranational. L'État n'est plus la source normative exclusive sur son territoire. Les décisions adoptées contre sa volonté le lient tout autant que s'il y avait consenti. Il est contraint dans les domaines relevant de sa compétence exclusive d'édicter une réglementation nationale conforme au droit communautaire. Enfin, il perd le monopole normatif sur ses nationaux. Grâce à l'immédiateté des normes supranationales, ceux-ci deviennent sujets d'un ordre juridique autre que celui de leur État et se superposant à lui. Malgré ces caractéristiques juridiques prouvant le fort niveau d'intégration existant entre l'État membre et la Communauté européenne, il est évident que seule la manifestation de la volonté politique d'atteindre les buts définis par les traités peut donner une effectivité réelle à la décision supranationale. Volonté politique "ne signifie pas la volonté d'obtenir, mais plutôt d'être disposé à faire des concessions, concessions mutuelles et équilibrées de sorte que les peuples réunis dans cette Communauté puissent percevoir l'intérêt qu'ils ont à l'intérieur de la Communauté et face à l'extérieur, à appartenir à cette Communauté et à la faire croître"³⁴⁶.

³⁴⁶ Ernst HEYNIG, *Les problèmes que pose l'amélioration des mécanismes de décisions du Conseil des Communautés européennes*, RMC, 1973, p. 400.

TITRE 2 - LA DIMENSION JURIDIQUE DE LA SUPRANATIONALITÉ COMMUNAUTAIRE

L'ordre juridique communautaire institué par les traités de Rome est aujourd'hui profondément supranational tant au niveau institutionnel, décisionnel que normatif. Ce que nous appelons le "théorème de Weiler" n'a plus cours. Le niveau de développement actuel de la supranationalité est sans commune mesure avec celui existant lors de la création des Communautés européennes.

Il n'est plus possible d'écrire, comme ce fut le cas dans les années 1980, que les États tentent de pallier la très forte supranationalité normative qui s'impose à eux par une diminution de la supranationalité institutionnelle et décisionnelle. Les traités de Rome sont en 1957 peu prolixes sur la supranationalité en matière institutionnelle et normative, alors qu'ils établissent clairement une procédure supranationale d'adoption des normes communautaires. S'il est sans doute exact que les États choisissent dans un premier temps d'affaiblir la supranationalité décisionnelle afin de compenser l'accroissement de la supranationalité normative opéré par la Cour, il est également fondé de constater que, depuis les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, la supranationalité décisionnelle s'est considérablement renforcée (même si des progrès restent à faire sur la généralisation du mode majoritaire d'adoption des normes communautaires). A cela s'ajoute l'approfondissement de la supranationalité institutionnelle entrepris depuis le milieu des années 1970 et en accroissement continu depuis l'Acte unique européen.

Le renforcement constant de la supranationalité n'entraîne pas la disparition de l'État. L'influence de celui-ci s'atténue dans les domaines désormais régis selon des procédures supranationales. Mais cet affaiblissement est relatif. Les implications institutionnelles et normatives résultant de l'appartenance de la France au processus d'intégration européenne, certes réelles, n'aboutissent pas à la remise en cause pure et simple des unités institutionnelle et normative nationales. Elles ne subissent qu'une altération dans la mesure où l'État conserve le monopole de représentation de sa nation et reste, sur son territoire, une source normative.

C'est de la participation de l'État à l'ordre juridique supranational que dépend l'efficacité de ce dernier à produire une volonté qui lui est propre et à en obtenir ensuite

l'exécution. Nous verrons que ce double mouvement d'accroissement de la supranationalité et de maintien d'un rôle moteur de l'État au sein de cet ordre juridique intégré ne constitue pas un paradoxe. C'est au contraire la clé de la réussite de l'entreprise européenne.

PARTIE 1 - L'ACTUALITÉ DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

Que conclure au terme de cette première partie si ce n'est à la nature profondément originale de la construction européenne et à la pénétrante actualité du concept de supranationalité. La Communauté européenne offre au 21ème siècle une image renouvelée du concept supranational. Aspiration de base et principe perfectible dans une finalité intégrationniste, celui-ci constitue un trait dominant des Communautés depuis leur création, mais aussi une réalité toujours en mutation avec ses déclin et surtout ses regains de vitalité.

L'ordre juridique européen comporte l'ensemble des traits que les définitions doctrinales des années 1950 et 1960 estiment caractéristiques de la supranationalité. A cette dimension juridique s'ajoute une portée politique de plus en plus étendue. Grâce à l'action pionnière des institutions communautaires, le concept de supranationalité recouvre une réalité sociologique matérialisée par l'espace de solidarité sociale qui unit les membres de l'Europe. La supranationalité ne se réduit pas à un principe de droit. Elle incarne désormais un vouloir-vivre ensemble que les institutions, les États mais aussi les individus qui sont les véritables destinataires de son action tentent de développer, alors même que persistent les incertitudes sur l'avenir fédéral de l'Europe. De fait, le concept de supranationalité connaît un développement indépendant de toute transformation fédérale de l'Union.

Conçu à l'origine comme une forme de fédéralisme fonctionnel, le supranational, bien que partageant avec celui-ci le caractère dynamique de son action, ne se confond pas avec lui, ne serait-ce que parce qu'il ne poursuit pas la même finalité. Pour Hay, les structures des Communautés constituent une étape vers la réalisation d'un État fédéral. Par conséquent leur nature juridique est celle de préparer cet État. Cela suffit à les qualifier de fédérations fonctionnelles¹. Vlad Constantinesco s'insurge contre cette méthode qui revient à poser comme postulat un "déterminisme finaliste, lequel par le biais de la fonction, pèse sur la structure et la canalise dans des marges étroites et

¹ P. HAY, *Federalisme and Supranational Organizations - Pattern for a new legal structures*, University of Illinois Press, 1966, p. 90.

immuables"². L'évolution des Communautés et l'accroissement continu de leur degré d'intégration prouvent que le but ultime de la supranationalité n'est pas l'avènement de la Fédération. Le concept a une existence autonome. Il n'est pas le faire-valoir des ambitions fédéralistes européennes.

Il y a fédéralisme fonctionnel, selon Hay, lorsque certaines organisations sont organisées selon un principe hiérarchique mettant en rapport les institutions et les États membres³. C'est dans le rejet de la hiérarchie comme principe exclusif régissant les relations entre l'entité européenne et les États que réside la différence fondamentale entre fédéralisme fonctionnel et supranationalité. L'indépendance à l'égard des milieux nationaux, bien que nécessaire à l'ordre juridique supranational pour qu'il puisse affirmer son existence, ne se réduit pas à la proclamation de la supériorité de l'entité supranationale sur les États. Son indépendance signifie qu'elle a la capacité d'exprimer une volonté autonome et propre que les États sont tenus de respecter conformément à leur engagement originare. Les Communautés disposent, comme tout ordre juridique, d'un appareil juridictionnel capable de sanctionner les manquements de leurs sujets au droit communautaire. Mais l'efficacité de celui-ci est relative du fait de l'impossibilité juridique et matérielle pour les Communautés de recourir à l'exécution forcée contre les États récalcitrants. L'État-nation simplement altéré par l'existence de cet ordre juridique supranational conserve les moyens de s'opposer à la mise en oeuvre des normes communautaires.

La finalité qui s'attache à la création de cet ordre juridique supranational et qui est matérialisée par la convivance européenne, si elle en justifie l'existence indépendante, n'entend pas celle-ci au sens de séparée mais plutôt de commune. L'idéal de bien commun recherché par la Communauté l'est également par les États. Ils en sont mêmes d'actifs défenseurs à travers leur participation directe et indirecte à la formation et à la réalisation de la volonté communautaire. C'est pourquoi, le principe de la subordination des États aux normes supranationales, auquel ces derniers ont volontairement consenti, s'accompagne du principe de la collaboration fonctionnelle destiné à garantir l'effectivité de la volonté communautaire. C'est dans cette collaboration que l'entité supranationale puise réellement son efficacité. C'est aussi grâce à elle que la construction supranationale prouve sa parfaite compatibilité avec un État-nation comme la France.

² Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1974, p. 29.

³ P. HAY, *op. cit.*, p. 90.

PARTIE 2 - LE CONFORTEMENT DE L'ÉTAT-NATION PAR LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

La recherche simultanée du bien commun de leurs ressortissants par l'État et l'Union constitue tout à la fois un point de friction entre ces deux entités et la principale raison d'être de leur collaboration. Il serait très réducteur, au vu de cette identité d'objectif, de cantonner leurs rapports à l'affirmation d'un principe de supériorité absolue de l'organisation supranationale sur les États membres. L'efficacité de l'Union ne se fonde pas exclusivement sur un rapport d'autorité avec ces derniers. Elle dépend, au contraire, de leur soutien, délicat à obtenir dès lors qu'il s'agit d'une compétence dont les traités institutifs prévoient que l'exercice fait l'objet d'une concurrence entre les échelons européen et étatique, chacun revendiquant d'agir au nom d'un "vouloir-vivre ensemble" pour justifier le bien-fondé de son intervention.

L'opacité qui caractérise à l'heure actuelle la répartition des compétences entre ces deux échelons constitue, à n'en pas douter, l'une des causes majeures de la crise que traverse l'Union européenne. Si l'unanimité se fait jour autour de la nécessité de clarifier le partage des compétences, reste à savoir jusqu'à quel degré de précision et plus particulièrement selon quels éléments procéder. Dégager des critères juridiques, formels ou matériels, bien qu'indispensables pour rendre possible une répartition concrète, ne suffit pas. Il convient également de trouver une clé qui rend légitime ce partage de compétences. De ce fait, elle pourrait contribuer à résorber le malaise identitaire qui frappe l'Union et plus largement l'euroscepticisme prégnant parmi les citoyens européens.

Cette exigence de légitimité vise les destinataires des normes européennes, sujets véritables de l'ordre juridique supranational. Le "vouloir-vivre ensemble" dont se réclament les États et l'Union doit cesser d'être utilisé par eux comme un facteur de division et de discorde pour devenir la clé du partage de compétences. L'Europe supranationale, comme l'État, sont des entités politiques en ce qu'ils incarnent un "vouloir-vivre ensemble" qui fonde la recherche, à leur niveau respectif, de la satisfaction du bien commun. Leur efficacité mutuelle dépend de la reconnaissance par chacun d'eux que, dans un certain nombre de domaines sur lesquels ils se mettent d'accord, l'autre niveau est plus adéquat pour atteindre cet idéal. Chacun tire avantage

de la rationalisation de ses compétences tant du point de vue de son aptitude à atteindre le bien commun de ses citoyens que de celui de sa crédibilité en tant qu'entité politique.

Archétype de l'État-nation, la France trouve dans l'obligation de réaménager son organisation sur le plan interne et plus particulièrement de dégager les effets sur sa souveraineté de l'intégration de la supranationalité dans son ordre juridique, les moyens de son renforcement. Ce conditionnement supranational (titre 1) se fonde sur une approche renouvelée des rapports qui lient l'individu à la société politique en général et à la Nation en particulier ainsi que de ceux existant entre la Nation et l'organisation politique chargée d'assurer l'exercice de sa souveraineté. Il est d'abord le fait d'une certaine conception de la souveraineté nationale avant d'être le résultat du réaménagement de l'État en tant que structure de pouvoirs.

Titulaire immanent de la souveraineté, la Nation peut choisir de déléguer l'exercice de ses compétences souveraines à l'État et/ou à l'organisation supranationale. Comme l'État, l'Europe supranationale n'est qu'un cadre juridique de compétences dont le rôle est défini et limité par la Nation, tandis que sa capacité à l'assumer dépend de la collaboration que lui apporte l'État, ce dernier n'agissant toutefois que selon le bon vouloir de la Nation. L'inverse vaut également pour l'État dont une partie substantielle de l'efficacité découle de son appartenance à l'Union. Quel que soit le cadre juridique choisi pour agir, la Nation conserve une influence déterminante dans le processus décisionnel, l'État servant dans tous les cas à relayer sa volonté. Forte de cette caution nationale, la supranationalité n'affaiblit pas le lien qui unit l'État à la Nation et se montre respectueuse des identités nationales. Plus encore, en faisant des individus, véritables destinataires et sujets de l'ordre juridique européen, la source principale de sa légitimité, la supranationalité produit les conditions de la consolidation de l'unité politique de l'État (titre 2), contribuant par là même au confortement de l'État-nation.

<p style="text-align: center;">TITRE 1 - LE CONDITIONNEMENT SUPRANATIONAL DE L'ÉTAT-NATION</p>

Le choix, récemment fait par la République française, de reconnaître au niveau constitutionnel la supranationalité européenne participe tout à la fois du processus de réaménagement de ses fonctions et de son organisation interne induit par sa collaboration avec l'Union ainsi que, de la volonté de garantir à la supranationalité de produire son plein effet dans l'ordre juridique national. Il vise également, à travers une conception duale de la souveraineté, à protéger la substance de l'Etat-nation tout en lui donnant les moyens de peser dans la formation et la réalisation de la volonté communautaire.

Loin d'en être affaibli, l'Etat-nation français tire avantage de l'obligation de se réformer que lui impose l'influence croissante de la supranationalité. Il trouve dans la perméabilité de son ordre juridique l'instrument essentiel de son confortement. En décidant de procéder à l'intégration constitutionnelle de la supranationalité européenne (chapitre 5), l'État se dote d'un statut, constitutif d'une sorte de conditionnement supranational¹, destiné à prouver la parfaite compatibilité des deux ordres juridiques (chapitre 6).

¹ Cette expression est empruntée à Vlad CONSTANTINESCO, *L'espace constitutionnel européen*, Institut Suisse de Droit Comparé, 1995, tome 28, p. 115.

CHAPITRE 1. L'INTÉGRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

Condition première de réalisation d'un État-nation comme la France, l'unité politique ne peut supporter aucune altération, à la différence des unités institutionnelle et normative qui n'en sont que sa matérialisation¹. Elle caractérise la Nation en tant qu'unité sociologique et juridique et exprime l'indissolubilité du lien qui unit cette dernière à l'État. Une et indivisible, selon l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, la souveraineté exige que l'appareil politique soit unique pour l'ensemble du pays.

L'existence d'une entité supranationale, dont la volonté distincte de celle des États produit ses effets dans leur ordre interne malgré leur opposition, rivalise indéniablement avec le monopole dont l'État a bénéficié jusqu'alors dans l'expression et la matérialisation de la volonté de vivre ensemble. Plus encore, l'immédiateté de ses normes, qui lui permet d'atteindre directement le cœur de l'État en contraignant les ressortissants de celui-ci à s'y soumettre, peut laisser craindre une rupture de l'unité de source de souveraineté, constitutive d'une atteinte à la substance même de l'État-nation. Pris au piège de ce phénomène d'intégration qui le dépasse, l'État-nation est mis en cause dans sa fonction d'intégration, essentielle à la préservation du cadre unitaire. C'est sous-estimer sa faculté d'adaptation que d'aboutir à une telle conclusion.

L'État-nation est un modèle d'organisation de la société politique beaucoup plus souple qu'il n'y paraît. Au contraire de cette disparition annoncée, il sort grandi de la pénétration accrue de la supranationalité dans son ordre interne. C'est là un des traits majeurs de l'originalité du concept supranational, originalité que l'ordre constitutionnel français, confronté à l'irréversibilité de ce processus, reconnaît implicitement depuis sa décision de constitutionnaliser la participation de la France à l'Europe.

¹ Francine Weibert, auteur de la définition de l'État-nation à partir de l'interprétation pluraliste de son principe d'unité à laquelle nous nous référons, consacre de longs développements à cette question dans *Unité de l'État et diversité régionale en droit constitutionnel français*, Thèse de doctorat, Université Nancy 2, 1997, 548 p.

Loin d'aboutir au démantèlement de l'Etat-nation, l'évolution de la construction européenne vers toujours plus d'intégration et le développement de la convivance supranationale permettent à ce dernier de faire, une nouvelle fois, "la preuve de sa capacité à s'adapter aux situations les plus ambiguës, même s'il doit recourir pour cela à des accommodements qui dépassent le cadre de la simple adaptation institutionnelle et normative"². Il n'hésite pas à affiner la définition du principe d'unité politique au point de n'en retenir que sa quintessence.

L'État unitaire trouve dans la relation privilégiée qu'il est parvenu à construire entre sa substance humaine et l'exercice du pouvoir en son sein, la légitimité démocratique essentielle à sa création autant qu'à son maintien. Dès lors qu'il conserve le monopole de sa représentation politique, son imbrication à un phénomène englobant ne peut être perçue comme un signe précurseur du dépérissement de l'Etat-nation en tant que modèle d'organisation de la société politique française³.

Le choix de procéder à l'intégration constitutionnelle de la supranationalité le conforte dans son rôle et constitue le gage pour cette dernière de la volonté de l'État de lui garantir le plein effet de ses dispositions (section 1). Cela étant, la reconnaissance constitutionnelle de la supranationalité ne se fait pas sans condition. Bien que soit privilégiée une conception de la souveraineté qui en assure son intangibilité, il apparaît, au terme de la jurisprudence constitutionnelle, que l'ouverture du pouvoir constituant trouve sa limite dans la protection de la cohésion nationale. Ceci explique que la reconnaissance de la supranationalité de l'Europe au niveau constitutionnel est le fruit d'un processus contrôlé, destiné à protéger l'essence de l'Etat-nation (section 2).

SECTION 1 - UNE SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE CONSTITUTIONNELLEMENT RECONNUE

L'unité politique implique l'existence d'un seul et unique centre d'impulsion de la décision politique, que la Constitution désigne comme étant le siège du pouvoir souverain dans l'État. Parallèlement, l'Etat-nation, en ce qu'il vise à l'exacte identification de la nation et de l'État, tend à l'homogénéisation du corps social. Le recours à la théorie de la souveraineté nationale, qui transforme la substance humaine de l'État en corps collectif marqué par le sentiment d'appartenir à une communauté politique, favorise l'unité. Le caractère unitaire de l'État est approfondi par l'unité

² Francine WEBERT, *La transformation vers le bas : en-deçà de l'État-nation, l'adaptation de l'État unitaire français*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT - IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 298.

³ Francine WEBERT, *La transformation vers le bas ... op. cit.*, p. 283.

nationale réalisée à partir de la dévolution de la souveraineté à la nation étatique. Dès lors, l'essentiel pour l'Etat-nation est d'assurer l'intangibilité de l'unité politique, c'est-à-dire de garantir la permanence et la cohérence de la relation privilégiée qui unit le peuple français à l'exercice du pouvoir légitime en son sein⁴. De ce fait, la réception de la supranationalité par le Conseil Constitutionnel (II) dépend de la clarification préalable des liens qui existent entre la souveraineté nationale et les différentes formes d'organisation politique (I).

I - Souveraineté nationale et organisation politique

L'interprétation stricte des principes liés au titulaire et à l'exercice de la souveraineté nationale soulève des interrogations relatives à l'articulation de l'État et de la Nation. Le dédoublement du concept de souveraineté nationale montre que celle-ci est liée à la Nation et non à l'État, en ce qu'elle atteste de l'existence d'une nation (A). Il révèle également la capacité du souverain à faire usage de son libre arbitre pour choisir le cadre juridique de son action (B).

A/ La dualité du concept de souveraineté nationale

L'alinéa 1er du préambule de la Constitution de 1958 fait référence aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946⁵. Le concept de souveraineté nationale se dédouble. Il exprime d'une part, l'intangibilité de la "souveraineté démocratique", principe fondateur du constitutionnalisme français (article 3 de la Déclaration de 1789) et d'autre part, la "souveraineté de l'État" au sens du quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, en vertu duquel la France adhère à des organisations internationales en leur consentant éventuellement des abandons de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix⁶.

⁴ Francine WEBERT, *La transformation vers le bas ... op. cit.*, p. 283.

⁵ L'alinéa 1er du préambule de la Constitution de 1958 dispose que "le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946".

⁶ Le quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 dispose que "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix". Stéphane PIERRÉ-CAPS, *État, nation et souveraineté : la réalité française*, in Alberto PEREZ-CALVO (dir.), *Estado, Nación y Soberanía (Problemas actuales en Europa)*, Madrid, Senado, 2000, p. 340. Et du même auteur, *L'Union européenne, demos et légitimité : de l'État-nation à la Multination*, Civitas Europa, 1998, n° 1, pp. 35-54. Jérôme ROUX, *Le principe de souveraineté de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Civitas Europa, 1998, n° 1, pp. 125-141.

Énoncé abstraitement dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le principe de la souveraineté démocratique attribue la source, l'origine première du pouvoir, au peuple. L'article 3 de la Constitution de 1958 l'incarne concrètement dans le peuple français. Le principe de la souveraineté étatique a pour objet l'ensemble des compétences de l'État en tant que sujet de droit international⁷. De ce fait, elle n'a de souveraine que le nom, ce dernier évoquant, au sens exact, le degré suprême ou la source de pouvoir et, en aucun cas, les compétences qui en découlent, pas même la compétence de la compétence⁸.

Ces deux manifestations de la souveraineté nationale sont dans un rapport de subordination : la souveraineté de l'État dérive de celle du peuple, celui-ci étant l'organe premier du pouvoir politique⁹. La souveraineté étatique n'a de sens, en tant qu'émanation de la souveraineté nationale, précise Jean-Marc Ferry, que si elle s'appuie sur la volonté et le consentement du peuple en corps, c'est-à-dire sur la souveraineté populaire¹⁰. Ainsi que l'explique Charles Chaumont, la nation n'est pas elle-même un "pouvoir" car elle ne peut pas se faire jour à l'extérieur. Elle crée une aptitude au pouvoir, et c'est de cette aptitude que naît la souveraineté comme "critère juridique de l'État"¹¹. Elle apparaît comme l'expression internationale de la nation, dont l'État est la superstructure interne. La souveraineté n'est pas inhérente à la forme étatique. Elle est "une aptitude à exercer certaines compétences provenant de l'expression, à travers l'État, de l'existence d'une nation". La souveraineté est conceptuellement liée à la nation et non à l'État, en ce qu'elle atteste non seulement de l'existence d'une nation, mais surtout de la volonté de celle-ci de persévérer dans son être¹². Elle apparaît,

⁷ Yves DAUDET, *Intervention orale*, in *La fin des souverainetés ?*, Actes de la Table Ronde organisée par la RPP, mai - juin 2001, n° 1012, p. 11. Sur la question de savoir si la souveraineté a encore un sens aujourd'hui, consulter l'ensemble de ces actes, et notamment les contributions de Bertrand BADIE, Aymeric CHAUPRADE, Pierre DABEZIES, Michel GIRARD, Michel LESAGE, Pierre TABATONI et Charles ZORGBIBE, *même référence*, pp. 1-66.

⁸ Carl Schmitt dénonce la confusion qui existe entre la souveraineté et la "kompetenz-kompetenz" parce que cette dernière ne peut être illimitée comme l'est la souveraineté. Carl SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, 1928, P.U.F., Léviathan, 1993, p. 241.

⁹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Vème République et la souveraineté* - Débat avec Bertrand Badie, RDP, 1998, n° spécial, *Les 40 ans de la Vème République*, p. 1477. Et du même auteur, *Problématique de la Constitution européenne*, Civitas Europa, septembre 2000, n° 5, p. 130.

¹⁰ L'auteur développe une analyse philosophique du concept de souveraineté nationale qui lui permet d'envisager la création d'un État européen, fondé sur une souveraineté politique, c'est-à-dire populaire et parlementaire, au sens où elle repose sur une démocratie représentative respectueuse des droits de l'homme, ainsi qu'étatique et, en tant que telle, limitée dans son exercice externe par les droits fondamentaux des peuples de l'Union. La souveraineté de l'État européen révèle deux caractéristiques majeures. Elle est politiquement partagée entre les États membres et juridiquement limitée.

Jean-Marc FERRY, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, pp. 115-137 et spclt. p. 116 et p. 135. Et du même auteur, *La souveraineté postnationale*, Esprit, janvier 2002, n° 1, pp. 137-141.

Sur la question de la souveraineté et la façon de concevoir des alternatives à celle-ci dans le cadre de la construction européenne, traitées du point de vue de la philosophie politique, consulter le numéro spécial des TEMPS MODERNES, *La souveraineté - Horizons et figures de la politique*, septembre - novembre 2000, n° 610, 442 p.

¹¹ Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté*, Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Paris, Pédone, 1960, p. 137.

¹² Charles CHAUMONT, *article précité*, respectivement pp. 13, 137 et 139.

selon Stéphane Pierré-Caps, comme un "instrument de lutte pour l'existence et la dignité politiques"¹³, l'État n'étant alors qu'un moyen au service de l'unique titulaire originaire de la souveraineté qu'est la nation. La "souveraineté de l'État ne figure qu'une somme de compétences qui peuvent se rétracter ou se dilater en fonction du vouloir de la nation elle-même"¹⁴. En ce sens, la souveraineté étatique n'est pas la condition d'existence de la souveraineté démocratique.

En s'emparant du concept pour promouvoir une vision absolutiste de l'État, les révolutionnaires, puis les juristes ont occulté son "contenu réel", "c'est-à-dire son infrastructure humaine, la nation, conçue comme dépassant le simple élément matériel de population"¹⁵.

L'élaboration par Raymond Carré de Malberg du concept juridique d'État-nation rend compte de cette mystification. "En proclamant que la souveraineté, c'est-à-dire la puissance caractéristique de l'État, réside essentiellement dans la nation, la Révolution a consacré implicitement, à la base du droit français, cette idée capitale que les pouvoirs et les droits dont l'État est le sujet ne sont pas autre chose au fond que les droits et pouvoirs de la nation elle-même [...] ; mais dès qu'il est admis que les pouvoirs de nature étatique appartiennent à la nation et à l'État, il faut admettre aussi qu'il y a identité entre la nation et l'État, en ce sens que celui-ci ne peut être que la personnification de celle-là"¹⁶. Est développée, d'après Stéphane Pierré-Caps, "une notion artificielle de la souveraineté"¹⁷, celle-ci apparaissant dès lors pour ce qu'elle est devenue depuis 2 siècles aux yeux de la doctrine du droit public français : "un pouvoir séparé et transcendant qui gouverne d'en haut le corps politique, c'est-à-dire le peuple organisé"¹⁸, et inhérent à l'État. Seule la mystification de la souveraineté de l'État est à même d'expliquer l'exacte adéquation de la nation et de l'État au point de l'ériger en une "véritable fiction largement entretenue, en particulier par le droit constitutionnel"¹⁹. Cela ne signifie pas que la nation perd toute réalité. Elle "prend sa consistance dans les individus qui sont ses membres ; elle est un composé d'hommes envisagés comme égaux les uns aux autres ; elle est la collectivité unifiée des citoyens, de tous les citoyens [...] ils concourent à former à eux tous la collectivité indivisible dont l'État est

¹³ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité ...*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *État, nation et souveraineté*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵ Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale ...* *op. cit.*, pp. 137 et 142.

¹⁶ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, tome 1, Sirey, 1920, Paris, éd. du CNRS, 1962, p. 13.

¹⁷ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité ...* *op. cit.*, p. 41.

¹⁸ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Vè République et la souveraineté ...* *op. cit.*, p. 1475.

¹⁹ Gérard SOULIER, *Union européenne et dépérissement de l'État*, in Gérard DUPRAT, *Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, p. 297. Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité ...* *op. cit.*, p. 37.

la personnification"²⁰. C'est là, selon Stéphane Pierré-Caps, le fondement du paradigme de l'État-nation. "C'est la "collectivité indivisible" des citoyens qui permet à l'État d'exister en lui fournissant une expression adéquate. La nation n'est que le lieu où s'assemble cette collectivité, ce qui la rend précisément indivisible, et qui fournit la condition d'existence de l'État en même temps que celui-ci l'exprime en la personnifiant. Ainsi l'État se confond avec la nation de même que celui-ci l'exprime en la personnifiant.

La nation n'en est pas moins désincarnée en ce qu'elle n'apparaît finalement que comme un postulat de base nécessaire à l'existence de l'État, ni plus ni moins"²¹. L'essentiel de cette construction tient à ce que la souveraineté est conçue "comme une propriété abstraite et *ne varietur* de l'État"²². A partir du moment, en effet, où la nation, réduite à une collectivité unifiée et homogène de citoyens, s'abîme dans l'État, seule importe "cette puissance caractéristique de l'État" que figure la souveraineté²³. Olivier Beaud peut alors conclure à l'antériorité de la souveraineté de l'État sur la souveraineté démocratique ainsi qu'à son intangibilité. Impersonnelle et permanente, la souveraineté de l'État est à la fois le préalable historique et théorique à la souveraineté du peuple et la condition d'existence de celle-ci. Elle préexiste à la souveraineté constituante du peuple. Pour cet auteur, la souveraineté démocratique dont l'expression normative par excellence est la Constitution, n'est que la version actuelle de la souveraineté pérenne de l'État²⁴.

Comme le souligne Jérôme Roux, cette analyse repose sur une définition essentiellement interne de la souveraineté étatique entendue comme "la monopolisation du pouvoir politique aux mains d'une entité appelée État" ou encore comme la "monopolisation du droit positif par l'État"²⁵, de sorte qu'aucune institution ou autorité instituée par la Constitution ne peut disposer de la souveraineté de l'État, non seulement dans sa face interne mais aussi dans sa face internationale indissociable de la précédente²⁶. Il n'y a alors pas de construction européenne possible ! Si l'État est authentiquement souverain, il ne peut, en déduit Stéphane Pierré-Caps, consentir à une quelconque restriction de sa souveraineté, *a fortiori* à son abandon pur et simple²⁷.

Jérôme Roux défend la thèse inverse. Il reproche à cette conception de se fonder exclusivement sur des considérations historiques dont le Conseil Constitutionnel ne

²⁰ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale ... op. cit.*, p. 14.

²¹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité ...*, *op. cit.*, p. 39.

²² Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible ... op. cit.*, p. 117.

²³ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité ...*, *op. cit.*, p. 39.

²⁴ Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, P.U.F. Léviathan, 1994, pp. 199, 208 et 460.

²⁵ Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, *op. cit.*, respectivement pp. 10 et 197.

²⁶ Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, *op. cit.*, p. 462.

²⁷ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité ...*, *op. cit.*, p. 42.

tient pas compte²⁸. Cantonnée au seul droit positif de par sa fonction, la Haute Juridiction ne connaît la souveraineté en droit interne que sous sa forme démocratique actuelle. A la différence de la théorie défendue par Olivier Beaud, elle ne regroupe pas sous la notion de souveraineté de l'État les différentes formes que la souveraineté a connues dans l'ordre juridique interne²⁹. Cela explique la jurisprudence du Conseil Constitutionnel : peu importe que l'intégration européenne affecte la souveraineté de l'État tant qu'elle ne porte pas atteinte à l'essence de la souveraineté démocratique que sont les "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale". Tout engagement international qui porte atteinte à ces conditions ne peut être ratifié qu'une fois la constitution révisée, à condition toutefois que "par sa nature et sa généralité, la limitation de souveraineté ait une incidence matériellement sérieuse sur la souveraineté de l'État"³⁰. Celle-ci ne lui apparaît que comme une forme d'exercice, précisément la forme internationale exclusive d'exercice de la souveraineté démocratique. La souveraineté de l'État procède de celle du peuple dont elle est de ce fait dérivée, comme le laisse entendre le Conseil constitutionnel lorsqu'il s'appuie sur les dispositions constitutionnelles affirmant la seconde pour justifier l'inconstitutionnalité des atteintes aux conditions essentielles d'exercice de la première³¹. Loin d'être la condition d'existence de la souveraineté du peuple, et partant de la Constitution, la souveraineté étatique n'en est que le produit. Dès lors, le pouvoir constituant peut en disposer comme il peut disposer des formes internes d'exercice de la souveraineté du peuple que sont le système représentatif et le référendum. Le processus de construction européenne n'affecte que l'exercice de la souveraineté du peuple. Il laisse intact le principe même de cette souveraineté et ne provoque que l'évanescence du principe de souveraineté de l'État³². Il en résulte, selon François Borella, la mise en cause de la conception classique de l'Etat-pouvoir selon laquelle, en France du moins, "le pouvoir constitué est le pouvoir d'un État préexistant"³³.

Le constitutionnalisme classique est fondé sur un modèle binaire de société politique, individu - citoyen et État - pouvoir. Ce schéma considère le cadre territorial et social dans lequel il fonctionne comme un donné qu'il juridicise abstraitement sous le nom de nation ou de peuple. Sous l'effet de la construction européenne et des revendications

²⁸ Jérôme ROUX, *Le principe de souveraineté de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 131-132. Du même auteur, *Le principe de souveraineté de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Thèse, Montpellier, 1998, dactylographié, pp. 290-293.

²⁹ D'après Olivier Beaud, la souveraineté de l'État en tant que "forme historique prise par l'organisation du pouvoir" a successivement revêtu un "principe de légitimité" théocratique puis démocratique. Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, *op. cit.*, respectivement, pp. 15 et 20.

³⁰ Jérôme ROUX, *article précité*, p. 130.

³¹ Jérôme ROUX, *article précité*, p. 126.

³² Jérôme ROUX, *Finitude de la souveraineté de l'État et intangibilité de la souveraineté du peuple*, Civitas Europa, septembre 1999, n° 3, p. 18.

³³ François BORELLA, *Réflexions sur la question constitutionnelle aujourd'hui*, Civitas Europa, septembre 2000, n° 5, p. 8.

locales, l'État est contesté comme pouvoir des citoyens et comme expression de l'unité sociale. Il est mis en cause à la fois comme forme efficace, voire simplement utile, de la vie collective des groupes humains et comme contenu ou substance juridicisée de la réalité sociale qu'il exprime. A travers la problématique d'un droit constitutionnel démotique que cette contestation fait surgir, est soulevée la question du substrat humain de la société politique, juridiquement institué par la Constitution³⁴. Plus précisément, se pose le problème de la juridicisation du ou des cadres territoriaux et sociaux de l'organisation politique des sociétés humaines au sein desquels s'organise le pouvoir. La démocratie constitutionnelle ne peut fonctionner, selon François Borella, que dans un cadre territorial et pour une population déterminés par des frontières et un lien d'appartenance politique. Le "*Demos*", qui désigne à la fois un territoire et le peuple qui l'habite, devient le fondement du pouvoir. Il vise dans un État comme la France "l'ensemble des citoyens d'une Cité, mais en tant que groupe singulier". La mise en cause de l'institution du pouvoir par le droit n'enlève rien à la nécessité de protéger les citoyens contre celui-ci. Ce rôle est conservé par l'État qui, en tant que technique d'organisation de la société politique, est "d'abord un encadrement juridique du pouvoir et par conséquent, une limitation de celui-ci". L'auteur précise que cette protection est assurée par la séparation des pouvoirs et la garantie des droits et libertés des individus. Droit constitutionnel démotique et droit constitutionnel politique et civique ne s'opposent pas. Dans les deux cas, le pouvoir constitutionnel émane de la décision d'un peuple libre et fait l'objet de limitations dans sa durée, son champ d'action, son intensité ainsi que dans son assise territoriale et sociale. François Borella en conclut que "le droit constitutionnel du pouvoir politique est le droit de l'État-pouvoir civique"³⁵.

Ainsi dérivée de celle du peuple, la souveraineté de l'État n'a de souveraine que le nom. Par la détention de compétences dites souveraines, l'État, sujet de droit international, n'est pas à proprement parler souverain car il tient ses compétences du peuple, seul véritable souverain. Est finalement retrouvée ce qui est l'essence du

³⁴ L'auteur observe que les mutations subies par le droit constitutionnel à l'époque contemporaine aboutissent à une mise en cause de la conception abstraite de la nation, défendue depuis la Révolution de 1789, au profit d'une approche qui la conçoit comme une pluralité institutionnalisée, organisée et contrôlée dans des groupes infranationaux diversement dénommés. Ce constat conduit l'auteur à nuancer, dans ses écrits récents, la conception sur laquelle nous prenons appui pour démontrer la dualité du concept de souveraineté nationale. Nous rendons compte de cette relativisation dans le dernier chapitre de cette thèse.

Pour un exposé de sa pensée par l'auteur, consulter Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Le constitutionnalisme et la nation*, in Mélanges en l'honneur de Gérard Conac, *Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, pp. 67-86 et spclt. pp. 70-77. *Les mutations de la notion de Constitution et le droit constitutionnel*, Civitas Europa, mars 2001, n° 6, pp. 39-50 et spclt. pp. 45-47. *La Constitution démotique ou les mutations de la notion de Constitution au seuil du XXIème siècle*, in Mélanges en l'honneur de François Borella, *État, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 403-422 et spclt. pp. 406-413.

³⁵ François BORELLA, *Réflexions sur la question constitutionnelle ...*, op. cit., respectivement, pp. 20, 14 et 8.

concept d'État, à savoir sa fonction instrumentale³⁶. C'est ce qu'Alain Ondoua dénomme la "souveraineté-compétence". D'après cet auteur, le Conseil constitutionnel fait preuve d'un "souci de conciliation entre la sauvegarde de la souveraineté française et la poursuite de l'intégration européenne". Il promeut une conception souple de la souveraineté, fondée sur la distinction entre sa détention et son exercice. Compatible avec la logique et la singularité communautaires, elle lui permet de protéger l'autonomie de l'ordre juridique constitutionnel français à travers, notamment, l'exigence constante de préservation de l'indépendance souveraine de l'État³⁷.

Comme l'écrit Charles Chaumont, la souveraineté n'est que "le signe extérieur de l'existence de la nation, s'appliquant à l'État parce que c'est par le moyen de l'État que la nation se fait jour vis-à-vis des étrangers comme vis-à-vis des citoyens"³⁸. Finalement, l'État apparaît "comme un faisceau de compétences qui n'a d'autre raison d'être que de conforter la réalité tangible de la nation vis-à-vis de l'extérieur"³⁹. Dès lors, il n'y a pas lieu de s'étonner que la jurisprudence accorde à la dite souveraineté de l'État un statut de simple principe constitutionnel et consente largement à des transferts et limitations de souveraineté au profit de l'Europe supranationale. La souveraineté de l'État ne disparaît pas pour autant. Elle ne subit qu'une altération. En outre, en respectant ses obligations internationales et communautaires, l'État se borne à obéir aux normes qu'il s'est donné lui-même⁴⁰.

B/ L'arbitrage de la Nation souveraine entre État et organisation supranationale

La relativisation de la souveraineté de l'État sous l'effet de la construction européenne entraîne, selon l'expression de Gérard Soulier, la "désintrinsication progressive de l'État et de la nation". Ce phénomène se décompose en une "désétatisation de la nation" et une "dénationalisation de l'État". Il faut entendre par là, selon l'auteur, que "l'État et la nation subsistent, mais que le trait d'union qui fonde le mot composé État-nation s'estompe progressivement". L'État cesse d'être

³⁶ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Vème République et la souveraineté, débat précité*, p. 1477.

³⁷ Selon cet auteur, la promotion par le droit constitutionnel d'une conception souple de la souveraineté et la présence d'éléments de légitimation constitutionnelle de l'ordre juridique communautaire assurent l'ancrage du phénomène communautaire dans l'ordre constitutionnel français. Dans la seconde partie de sa thèse, il démontre que l'autonomie de ce dernier est garantie, à la fois par le pouvoir constituant et le jeu de réserves de souveraineté, dans le but de sauvegarder la souveraineté de l'État.

Alain ONDOUA, *Étude des rapports entre le droit communautaire et la Constitution en France - L'ordre juridique constitutionnel comme guide au renforcement de l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, Coll. logiques juridiques, 2001, pp. 203, 210-220, 230-235 et 293-338.

³⁸ Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible de souveraineté ... op. cit.*, p. 139.

³⁹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité, ... précité*, p. 43.

⁴⁰ Jean-Marc FAVRET, *L'intégration européenne et la France : quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté*, RDP, 1999, n° 6, p. 1764.

l'interlocuteur unique de la nation, de sorte que cette dernière ne peut plus s'identifier toute entière avec l'État⁴¹.

D'après Gérard Soulier, la construction européenne n'atteint pas immédiatement l'institution imaginaire, c'est-à-dire la représentation nationale de l'État. Le fait national subsiste, mais, progressivement, l'État n'est plus l'expression unique et exclusive de la nation dans l'ordre juridique et politique. La désétatisation de la nation répond à l'idée qu'une nation peut être reconnue, que son autonomie, son particularisme peuvent être garantis indépendamment de toute structure étatique correspondante⁴². La dénationalisation de l'État provient de la perte de son monopole sur les nationaux⁴³. L'avènement du marché intérieur, l'extension de la libre circulation des personnes par les traités communautaires et les conventions de Schengen et surtout, la dimension politique acquise par l'Union du fait de la mise en place d'une citoyenneté européenne rapprochent de plus en plus les droits des ressortissants communautaires de ceux des nationaux au sein de chaque État membre. Ainsi que l'avait prédit Étienne Tassin en 1991, l'Europe politique surgit de la dénationalisation de l'État. La création d'un espace public de concitoyenneté donne davantage de sens à une communauté politique non nationale que la simple idée de l'Europe n'est en mesure de le faire selon l'auteur⁴⁴. Cela n'est plus vrai aujourd'hui. Il est temps, voire urgent, de penser l'Europe. Son approfondissement et son enracinement dans les consciences individuelles dépendent de l'idée que les citoyens s'en font, du projet politique qu'ils lui reconnaissent.

En tant que communauté politique, l'Europe profite du relâchement du lien existant entre l'État et la nation que la dénonciation de la mystification de la souveraineté de l'État révèle. En conclure corrélativement au dépérissement de l'État-nation nous semble erroné, à tout le moins exagéré.

Gérard Soulier reproche à la désétatisation de la nation de lui faire perdre son "caractère d'entité politique autonome que son identification avec l'État lui confère dans le système de l'État-nation", et de ce fait, de réduire sa signification proprement politique⁴⁵. Tout aussi contestable nous semble être l'affirmation selon laquelle la nation souveraine peut s'exprimer indépendamment de toute structure étatique correspondante.

⁴¹ Gérard SOULIER, *Union européenne et dépérissement de l'État*, in Gérard DUPRAT (dir.), *Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, pp. 297 et 290.

⁴² Gérard SOULIER, *Union européenne ...*, op. cit., p. 301.

⁴³ Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT - IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 169. Et du même auteur, *Les mutations de la notion de Constitution et le droit international*, Civitas Europa, mars 2001, n° 6, p. 28 et p. 34.

⁴⁴ Étienne TASSIN, *L'Europe, une communauté politique ?*, Esprit, novembre 1991, n° 11, p. 79.

⁴⁵ Gérard SOULIER, *Union européenne ...*, op. cit., p. 301.

La nation doit son effectivité dans l'ordre juridique externe à l'État. Mais l'appartenance de celui-ci à une organisation internationale ou supranationale dépend d'un acte de souveraineté de la nation.

Parler de souveraineté de l'État alors qu'il se réduit à n'être qu'un cadre d'exercice de compétences devient, selon Stéphane Pierré-Caps, une impropriété de langage⁴⁶, ce que conteste Bertrand Badie. L'État conserve un rôle déterminant. Il est le seul à même de donner son existence à la souveraineté démocratique. La disparition de la souveraineté de l'État entraînerait celle de la souveraineté démocratique car, étant conceptuellement liée à un cadre territorial précis, celle-ci ne peut, selon l'auteur, trouver de substitut dans l'Union. En conséquence de quoi, la souveraineté démocratique disparaît faute d'existence d'un cadre capable de la recevoir⁴⁷. Au contraire, rétorque Stéphane Pierré-Caps, subordonner le principe de la souveraineté de l'État au droit international, conventionnel ou non, en vertu de sa primauté sur l'ordre juridique interne, y compris, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, au niveau constitutionnel, permet de penser les ordres juridiques englobants, voire "même si on n'en est pas encore là en France, à la décomposition de la Nation, plus exactement à la reconstruction de la Nation française comme unité composée" d'une Multination⁴⁸. Pour marquer le fait que la nation se suffit à elle-même, l'auteur propose le terme "autonomie" qu'il considère être "un concept politique fondamental" en lieu et place du terme "souveraineté" auquel il reproche de ne pas être juridiquement saisissable et surtout de cristalliser "une volonté de lutte pour le pouvoir, pour l'hégémonie, pour l'autorité"⁴⁹.

Considérons avec Charles Chaumont que la souveraineté de la nation n'est pas seulement une notion juridique mais une notion sociologique, "symbole" de la "tendance de celle-ci de persévérer dans l'être"⁵⁰. Le dynamisme et la cohésion de la nation comme groupe social sont tributaires de l'idéal politique qu'elle se donne et de la manière dont elle conçoit son destin. D'eux dépend son autonomie, c'est-à-dire sa capacité selon l'analyse étymologique du terme, de se gouverner elle-même. Étant une

⁴⁶ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité : de l'État-nation à la Multination*, Civitas Europa, 1998, n° 1, p. 42.

⁴⁷ Bertrand BADIE, *La Vè République et la souveraineté*, Débat avec Stéphane Pierré-Caps, RDP, 1998, n° spécial, p. 1478.

⁴⁸ Sur cette question, consulter Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Du paradoxe de l'État-nation au paradigme de la Multination. Propos sur la légitimité de la société politique*, in *États-nations, multinations et organisations supranationales*, treizièmes entretiens du Centre Jacques Cartier, Montréal, 3-6 octobre 2000, à paraître.

⁴⁹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Vème République et la souveraineté*, Débat précité, respectivement pp. 1477, 1478 et 1476.

⁵⁰ Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'État*, Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Paris, Pédone, 1960, respectivement pp. 139 et 142.

"société parfaite" du fait de sa capacité de se suffire à elle-même, la nation peut estimer que l'État est devenu un cadre trop étroit pour incarner une réalité politique exclusive et par conséquent décider "d'entrer dans une société politique plus vaste, vraiment douée des caractères d'une société parfaite"⁵¹.

L'État n'est pas plus une fin en soi dans l'ordre international qu'il ne l'est à l'égard de la collectivité nationale. Son pouvoir est une "expression" sur le plan international comme il l'est aussi au niveau national⁵². Sa finalité est d'organiser la vie intérieure et internationale d'une nation, en exprimant le fait de son existence et sa volonté de durer, laquelle résulte du constat de la succession des générations humaines animées d'un même vouloir-vivre collectif. La forme étatique est nécessaire au maintien et au développement de la nation. Néanmoins, elle ne l'exprime que partiellement⁵³. Ceci explique que la souveraineté de l'État, entendue comme expression juridique du pouvoir de ce dernier dans l'ordre juridique international, se traduit par des compétences variables selon les temps et les lieux, selon les missions assignées par la Nation à l'Europe supranationale.

Pour autant, il n'est pas possible de reconnaître une quelconque souveraineté à celle-ci. Les compétences qu'elle exerce sont entièrement qualifiées par le but qui lui est assigné. Le principe d'attribution de ses compétences est à l'opposé de celui de la non présomption de limitation qui vaut pour l'État⁵⁴, quoique l'obligation qui pèse sur ce dernier de redéfinir ses domaines d'action et de reconnaître à l'Union des compétences exclusives s'apparente davantage au principe de spécialité, caractéristique jusque là des organisations internationales ...⁵⁵. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas là que réside la différence entre l'État et l'organisation supranationale. Celui-ci se distingue de celle-là

⁵¹ Jacques MARITAIN, *L'Europe et l'idée fédérale*, Paris, Mame, 1993, p. 142.

⁵² C'est ainsi que, selon Jean-Louis Lesquins, le cadre spatial dans lequel s'actualise la souveraineté ressort, selon les périodes, comme adéquat ou non. Dès lors, la souveraineté ne pose qu'un seul problème concret et pratique, celui de trouver comment, dans quelle enceinte et selon quelles institutions exercer une puissance qui soit suffisamment déliée des autres. Le lien historique de la souveraineté avec les États-nations de l'époque moderne n'est que contingent. Il date de la période révolutionnaire qui pose en principe qu'aucune entité de niveau inférieur ou supérieur à la nation ne peut exercer la souveraineté. Mais l'auteur conteste cette affirmation. Selon lui, la souveraineté n'est qu'un mode d'exercice de la puissance (sans pour autant qu'il précise qui en est titulaire). Plus précisément, elle est "l'exercice effectif de la puissance au sein d'une unité sociopolitique déterminée". Dans le même sens, l'auteur considère que si les nations sont des oeuvres de libre consentement, selon l'approche de Renan, en même temps que le produit d'une histoire commune, il n'y a pas de cadre physiquement, ethniquement ou culturellement déterminé dans lequel devrait nécessairement se produire ledit consentement. L'Europe peut être le plébiscite de chaque jour si les Européens se lèvent. L'auteur en tire une double conclusion. "Il n'y a aucune fatalité à ce que l'Europe en tant qu'unité politique ne puisse exercer une souveraineté. Sous la condition d'engendrer des institutions légitimes, l'Europe peut constituer une nation, si l'on entend par là un ensemble de populations ayant poussé assez loin l'idée d'une communauté inévitable et bénéfique de destin".

Jean-Louis LESQUINS, *Souveraineté et constitution en Europe*, *Le Débat*, janvier - février 2002, n° 1, pp. 91-93.

⁵³ Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible ...*, *op. cit.*, respectivement pp. 117, 132 et 138.

⁵⁴ Charles CHAUMONT, *Cours général de Droit international public, chapitre VI - Souveraineté*, RCADI, 1970-I, tome 129, p. 387.

⁵⁵ Ces interrogations sont étudiées dans le chapitre suivant.

en ce qu'il abrite en son sein une "nation qui a besoin de s'exprimer dans une forme étatique"⁵⁶, particulièrement quand elle agit au niveau supranational.

Instrument de mesure du dynamisme national, "la souveraineté apparaît alors, non comme un pouvoir tout à fait achevé et complet, mais comme un effort, une recherche, une revendication, une conquête et au besoin une résistance et une révolte"⁵⁷. Elle explique que la Nation est perpétuellement à la recherche d'un cadre d'action toujours plus adapté à ses besoins. Dominique Schnapper peut alors définir la nation moderne "comme un type particulier d'organisation politique, à laquelle l'existence de l'État donne son effectivité" et celui-ci comme "l'ensemble des instruments de contrôle et de coercition par lesquels s'établit et se prolonge l'intégration - au sens actif du terme - interne de la société nationale et l'activité extérieure de la nation comme unité politique"⁵⁸.

La dissociation du lien existant entre l'État et la nation sous l'effet de l'évanescence du principe de la souveraineté de l'État fait désormais reposer la question de la souveraineté *in abstracto* sur son propre substrat humain, c'est-à-dire sur la nation en tant que communauté politique juridiquement instituée par la Constitution.

Selon la doctrine de Siéyès, la nation est un concept dual. Elle est à la fois "un corps politique unifié et homogène de citoyens" et un "marqueur d'identité, un corps social qui a une identification". En cela, la Constitution n'est pas la mise en forme de la vie de la nation mais l'établissement des règles de son gouvernement"⁵⁹. Groupe social animé par la volonté de vivre un destin commun ordonné autour d'une conception idéale de l'ordre social, la nation fait constamment l'effort de se donner les organes et les moyens de réaliser cet idéal⁶⁰. C'est pourquoi, dans la tradition constitutionnelle française, la Constitution institutionnalise la nation et ses pouvoirs. Elle donne ainsi "un fondement à l'organisation du pouvoir politique" qu'elle oriente "vers la préservation de l'autonomie individuelle"⁶¹. Comme le souligne Stéphane Pierré-Caps, le droit constitutionnel est au premier chef intéressé par "cette conscience de soi du groupe",

⁵⁶ Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible ...*, *op. cit.*, p. 135.

⁵⁷ Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible ...*, *op. cit.*, p. 142.

⁵⁸ Dominique SCHNAPPER, *Le lien social : de l'État libéral à l'État démocratique*, in Noëlle BURGI (dir.), *Fractures de l'État-nation*, Paris, Kimé, 1994, p. 212.

⁵⁹ Pascale PASQUINO, *Siéyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 105.

⁶⁰ François BORELLA, *Le droit constitutionnel et la théorie générale du droit*, Civitas Europa, mars 2001, n° 6, pp. 13-16.

⁶¹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Constitution démotique ou les mutations de la notion de Constitution au seuil du XXIème siècle*, Mélanges en l'honneur de François Borella, *État, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, P.U.N., 1999, p. 407.

dans la mesure où il est devenu le catalyseur d'inclusion et d'exclusion d'une société politique irréductible à nulle autre pareille.

Le phénomène politique étant avant tout humain, il importe de réintroduire dans la réalité constitutionnelle et politique sa dimension affective, la conscience de soi du groupe. Celle-ci sera attestée une fois "déclinée" l'identité de la société politique⁶². Ce phénomène s'exprime dans ce que François Borella appelle "l'institution temporelle de la société politique"⁶³. Le constitutionnalisme contemporain prend un nouveau virage. Il commence à instituer la nation et les peuples éventuellement la composant en tant que réalité juridique distincte de l'État⁶⁴. Mettant l'accent, non plus sur l'État, mais sur son substrat humain, le droit constitutionnel démotique suggère un droit qui n'est plus l'expression de la puissance de l'État en une exacerbation de la souveraineté nationale⁶⁵. La construction du *demos* comme réalité juridique distincte de l'État est désormais rendue possible par le fait que l'articulation de la nation, de l'État et de la Constitution est repensée.

Dès lors, la relecture par Olivier Beaud de la théorie schmittienne de la fédération ne peut pas être d'actualité.

L'auteur propose une construction constitutionnelle qui rend possible la création d'un corps politique européen sans altération de la souveraineté étatique. Estimant que "l'État est caractérisé par la notion de souveraineté qui est, et demeure, son critère juridique essentiel", l'auteur définit celle-ci comme "étant une puissance publique unique et indivisible. Ceci veut dire que le pouvoir qui est imputé à une autorité abstraite (le Prince ou l'État) est un ensemble indivis des droits de puissance publique"⁶⁶. De l'indivisibilité se déduit le "principe d'omnicompétence de l'État"⁶⁷, qui exclut toute limitation du pouvoir d'intervention de l'État, *a fortiori* au profit d'un corps politique européen. C'est la raison pour laquelle l'auteur estime que l'appréhension du processus européen doit se faire en substituant la notion de fédération au principe étatique. Entité politique issue d'une union d'États, elle est fondée sur une dualité qui lui permet d'ignorer la souveraineté de l'État⁶⁸. Son principe constitutif est "le pacte" qui n'est ni un traité, ni une constitution. Il procède de la volonté convergente de plusieurs peuples constituants. Faute, en effet, d'un unique *demos* constituant, la

62 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Constitution démotique ...*, *op. cit.*, respectivement pp. 413 et 415.

63 François BORELLA, *Critique du Savoir Politique*, Paris, P.U.F., 1990, p. 174.

64 François BORELLA, *Réflexions sur la question constitutionnelle aujourd'hui*, Civitas Europa, septembre 2000, n° 5, p. 17.

65 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Constitution démotique ...*, *op. cit.*, p. 419.

66 Olivier BEAUD, *Fédéralisme et souveraineté - notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération*, RDP, 1998, pp. 88-122, particulièrement, pp. 89 et 104.

67 Olivier BEAUD, *Fédéralisme et souveraineté ...*, *op. cit.*, p. 105.

68 Olivier BEAUD, *Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel*, in Andreas AUER et Jean-François FLAUSS (dir.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 165.

Fédération tient son existence d'une "pluralité de peuples constituants, qui sont les sujets de la souveraineté des États membres"⁶⁹. Elle est une entité politique particulière qui se distingue de l'État dans la mesure où il lui manque la souveraineté comme critère distinctif⁷⁰. Cette théorie tente de résoudre la contradiction entre la préservation de la souveraineté de l'État entendue comme puissance indivisible et l'approfondissement de l'intégration politique européenne. Mais, remarque Stéphane Pierré-Caps, elle rend précaire et révocable le pacte fédératif. Même si celui-ci procède d'une pluralité nationale constituante, la fédération qui est créée n'est jamais issue que d'une union d'États. Fondée exclusivement sur les États, elle risque d'être détruite par ceux-là mêmes qui l'ont construite. Cette théorie repose sur la fiction de la coïncidence de l'État et de la nation qu'elle pousse jusqu'à son paroxysme puisqu'ici, dès que l'État prétend personnifier la nation, il se confond avec le corps politique⁷¹. Relativiser la souveraineté étatique grâce à la dualité du concept de souveraineté nationale, rend l'État à sa fonction instrumentale dans le corps politique, ainsi restauré dans sa pureté originelle⁷². Celui-ci, peuple ou nation, incarne la réalité politique fondamentale. L'État n'est que son "commis, même si, à ce titre, il jouit [...] d'une position éminente"⁷³.

Par la réaction constitutionnelle qu'elle provoque, la supranationalité européenne agit comme un levier au sein de l'État-nation, à l'articulation de l'État et de la nation. Elle ne fait que révéler l'atténuation du lien existant entre la nation et l'État ; elle n'en est pas à l'origine. La jurisprudence constitutionnelle conduit à distinguer le véritable souverain qu'est la nation du cadre juridique qui lui sert de lieu d'expression et qui exerce la souveraineté en son nom, l'État. En prenant acte du dédoublement du concept de souveraineté nationale, le Conseil constitutionnel milite en faveur d'une large ouverture à l'Europe.

⁶⁹ Olivier BEAUD, *Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum ...*, op. cit., p. 171.

⁷⁰ Olivier BEAUD, *Fédéralisme et souveraineté ...*, op. cit., p. 89.

⁷¹ Cette confusion trouve son point culminant, selon Jacques Maritain, représentant de la doctrine néothomiste, dans l'avènement de l'État-nation. Il définit la souveraineté comme une "propriété absolue et indivisible qui ne peut pas être participée et qui n'admet pas de degrés, et qui appartient au souverain indépendamment du tout politique, en tant que droit propre à sa personne". Le concept d'État-nation suppose que la souveraineté appartient à l'État et non au corps politique qu'est la nation ou le peuple. Ainsi, "ce pouvoir absolu de l'État souverain sur le corps politique, ou sur le peuple, s'affirme d'une manière d'autant plus incontestable que l'État est pris pour le corps politique ou pour la personnification du peuple".

Jacques MARITAIN, *L'Europe et l'idée fédérale*, Paris, Mame, 1993, respectivement pp. 110, 111 et 125.

⁷² Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité, ... précité*, p. 42.

⁷³ *Ibidem*. Selon Jacques Maritain, "l'État est un organe particulier spécialisé dans les choses qui intéressent le bien commun du corps politique, il est donc l'organe politique le plus élevé, mais l'État est une partie, et non un tout, et ses fonctions sont simplement instrumentales".

Jacques MARITAIN, *L'Europe et l'idée fédérale*, op. cit., p. 149.

II - La réception de la supranationalité dans l'ordre constitutionnel

Le texte constitutionnel du 4 octobre 1958 s'est montré très réticent quant à l'intégration du phénomène européen dans la Constitution. Il faut attendre la révision constitutionnelle due à la ratification du traité de Maastricht pour qu'il le mentionne expressément. La jurisprudence développée, à cette occasion, par le Conseil constitutionnel est à l'origine de la constitutionnalisation par la France de son engagement européen. Elle démontre que le respect de la souveraineté nationale ne s'oppose pas au plein effet de l'engagement européen de la France (A). Le constituant ne se contente pas de constitutionnaliser l'appartenance de la France à l'Europe. Puisant là encore son inspiration dans la jurisprudence constitutionnelle, il précise, dans l'article 88-1 de la Constitution, les traits principaux des Communautés et de l'Union d'une façon qui laisse penser qu'il consacre, sur le plan constitutionnel, leur nature supranationale. La jurisprudence de la Haute Juridiction contribue ainsi à l'élaboration d'une vision constitutionnelle française de la supranationalité européenne qui complète l'approche doctrinale de ce concept (B).

A/ L'intégration constitutionnelle de la supranationalité

Il résulte des textes de valeur constitutionnelle que l'engagement européen de la France ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale. Voici, en résumé, la substance de la jurisprudence constitutionnelle à l'origine de l'intégration des traités européens dans l'ordre constitutionnel français.

Un changement radical se produit dans la jurisprudence constitutionnelle à l'occasion de l'examen du traité de Maastricht. Tenu au titre de l'article 54 de la Constitution de contrôler la compatibilité du traité à celle-ci, le Conseil déclare pour la première fois certaines dispositions contraires à la Constitution. La décision du 9 avril 1992 (Maastricht I)⁷⁴ est aussi la première décision dans laquelle il opère une évolution favorable à la construction européenne. Après avoir passé en revue les engagements antérieurs de la France et les normes constitutionnelles auxquelles il doit se référer pour se prononcer, le Conseil en arrive à la reconnaissance juridique implicite de l'existence de l'ensemble supranational dans lequel la France a choisi de s'intégrer⁷⁵. La décision du 2 septembre 1992 (Maastricht II)⁷⁶, relative à la révision constitutionnelle que

⁷⁴ C.C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Maastricht I*, Rec. p. 55.

⁷⁵ Pierre PACTET, *Exercices de droit constitutionnel*, Paris, Masson, Armand Colin, 1995, 3è éd., p. 270.

⁷⁶ C.C., Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Maastricht II*, Rec. p. 76.

suppose la ratification du traité de Maastricht, confirme cette tendance. La Haute Juridiction amorce ce changement dans deux décisions, rendues en 1991, dans lesquelles il déclare conformes à la Constitution les accords de Schengen⁷⁷ et l'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants communautaires⁷⁸.

Le contrôle de compatibilité exercé par le Conseil Constitutionnel lors de la ratification du traité de Maastricht⁷⁹, puis du traité d'Amsterdam⁸⁰, lui permet d'éclairer la dimension communautaire de l'État qui résulte de sa qualité de cadre juridique de compétences et de son appartenance à l'Europe. La Haute Juridiction doit "opérer la conciliation entre une exigence et une possibilité : l'exigence tient à l'intangibilité de la souveraineté nationale, principe fondateur du constitutionnalisme français, en particulier de la Constitution du 4 octobre 1958 ; la possibilité tient à l'adhésion à des organisations internationales en leur consentant éventuellement des abandons de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix (quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946)⁸¹.

Les deux formes de souveraineté mentionnées dans ces dispositions constitutionnelles ne s'incarnent pas dans la même personne. Elle visent d'une part, la souveraineté de la France prise en sa qualité d'État souverain et, d'autre part, la souveraineté nationale qui caractérise la dévolution et l'exercice du pouvoir au sein de la République. Notons que François Luchaire conteste l'usage de ce terme, défini dans son acception rousseauiste comme "un pouvoir illimité de commandement", tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international. La jurisprudence constitutionnelle montre que la souveraineté se confond avec la démocratie dans la mesure où seul le peuple, agissant par voie de référendum, exerce un pouvoir illimité de commandement⁸². Dans l'ordre international, la souveraineté suppose que l'État détienne l'intégralité des compétences. Dès lors qu'il est privé de certaines d'entre elles, alors même qu'il y a librement consenti selon la possibilité reconnue par l'alinéa 15 du préambule de 1946, il ne possède plus

⁷⁷ C.C., Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, Rec. p. 91

⁷⁸ C.C., Décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991, Rec. p. 77

⁷⁹ C.C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 *précitée*.

⁸⁰ C.C., Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, J.O.R.F., 3 janvier 1998, p. 165. La ratification du traité de Nice ne lui donne pas l'occasion d'affiner son contrôle dans la mesure où il n'a été saisi par aucune des autorités constitutionnelles investies de ce pouvoir.

⁸¹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *État, nation et souveraineté : la réalité française*, in Alberto PEREZ-CALVO (dir.), *Estado, Nacion y Soberania (Problemas actuales en Europa)*, Madrid, Senado, 2000, p. 340. Le quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 dispose que "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix".

⁸² Le Conseil déclare irrecevable tout recours dirigé contre une loi référendaire.

C.C., Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi référendaire relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct*, Rec. p. 27 et Décision n° 92-313 DC du 22 septembre 1992, *Maastricht III*, Rec. p. 94.

la souveraineté comprise dans ce premier sens⁸³. Ces rappels à l'ordre terminologiques n'empêchent pas François Luchaire de conclure au caractère entier de la souveraineté. Le peuple reste titulaire de celle-ci dans l'ordre interne. Rapportée à l'État, elle apparaît dans l'ordre international comme "une addition de compétences dont l'État ne peut être privé que de sa propre volonté"⁸⁴, de sorte qu'elle n'est ni "une déesse, [ni] une idole devant laquelle on va absolument s'incliner, sans pouvoir y porter la moindre atteinte et qu'il faut absolument respecter"⁸⁵.

Si "l'on considère que la souveraineté de la nation et la souveraineté de l'État sont deux notions différentes, la phrase du préambule de 1946 n'est plus une exception à un principe, elle ouvre certes une porte, mais elle n'en ferme aucune autre"⁸⁶. Xavier Prétot et Joël Rideau s'insurgent tous deux contre cette analyse qui, poussée à son terme, devrait permettre de conclure que la souveraineté ne produit pas ses effets en-dehors de son cadre territorial. Les aspects internationaux et les aspects internes de la souveraineté nationale ne s'opposent pas. Ils sont les facettes distinctes mais inséparables du même principe. Opposer la souveraineté externe de l'État à la souveraineté interne de la Nation relève, selon ces auteurs, de l'une de ces confusions dénoncées par Georges Burdeau entre la puissance étatique et la volonté du souverain⁸⁷. L'une et l'autre se ramènent, pour reprendre la formule de Raymond Carré de Malberg, "à cette notion unique d'un pouvoir qui n'en connaît aucun autre au-dessus de lui"⁸⁸. En outre, cette opposition s'avère peu opératoire dans le cadre d'une construction européenne qui produit moins ses effets dans l'ordre externe qu'elle ne conduit à porter atteinte, par le biais du droit dérivé, aux attributs de la souveraineté interne. La décision du 30 décembre 1976 relative à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct souligne, selon eux, le caractère indissociable des deux volets de la souveraineté. Dans cette décision, confirmée en 1992⁸⁹, le Conseil entend clairement interpréter l'engagement international par rapport d'une part, à la nécessité de respecter la souveraineté externe de l'État et, d'autre part, aux dispositions

⁸³ C'est pourquoi, il considère que le pluriel employé par l'alinéa 1er de la Constitution de 1958 à propos des principes de la souveraineté nationale est un "non-sens". Il existe un seul principe de la souveraineté nationale et non plusieurs.

François LUCHAIRE, *Intervention orale*, IVème Congrès de l'AFDC, Atelier n° 2 - *Devenir de l'État, État fédéral, État complexe*, 10-12 juin 1999.

⁸⁴ François LUCHAIRE, *Les conséquences de l'Union européenne sur le système juridique français*, L'Europe en formation, Été 1999, n° 313, pp. 15-17.

⁸⁵ François LUCHAIRE, *Intervention orale*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude au Sénat du 25 mars 1992, Paris, Montchrestien, 1992, p. 267.

⁸⁶ François LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, RDP, 1991, p. 1503.

⁸⁷ Georges BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Tome 2 - *L'État*, Paris, LGDJ, 3è éd., 1980, n° 188 et s.

⁸⁸ Raymond CARRÉ de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920, éd. du CNRS, 1962, tome 1, p. 71.

⁸⁹ C.C., Décision n° 76-71 du 29-30 décembre 1976, *Élection de l'assemblée européenne au suffrage universel direct*, Rec. p. 15. C.C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 précitée.

établissant le titulaire et les conditions d'exercice de la souveraineté nationale sur lesquelles l'engagement international peut avoir des incidences. Il confère, du même coup, à la faculté ouverte par le quinzième alinéa du préambule de 1946 le caractère d'une exception au principe de la souveraineté nationale⁹⁰.

Rien n'est moins sûr au regard de la jurisprudence constitutionnelle ! La réception constitutionnelle de la construction européenne témoigne d'une large volonté d'ouverture de la part de la Haute Juridiction. Celle-ci manifeste un engagement européen plus profond que le pouvoir constituant qui exprime encore quelques réticences.

En précisant que "la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix" (alinéa 15 du préambule de 1946), la Constitution limite la possibilité d'engager la souveraineté au respect d'une certaine finalité. Cette exigence permet au Conseil de s'inspirer, lors de son contrôle, des objectifs contenus dans le texte constitutionnel, et particulièrement dans son préambule.

Après avoir rappelé les dispositions constitutionnelles relatives à la souveraineté démocratique, le Conseil cite celles qui traitent de la participation de la République française à l'ordre juridique international. L'alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 proclame l'attachement de la France aux principes du droit international public et notamment à la règle *Pacta sunt servanda*, en vertu de laquelle la France est tenue de respecter et d'exécuter de bonne foi les traités qui la lient. L'article 55 de la Constitution de 1958 assure la supériorité normative de ces derniers sur les lois de la République, que celles-ci leur soient antérieures ou postérieures, sous réserve de la réciprocité de leur application. L'absence de mention relative au bénéficiaire de la limitation de souveraineté autorisée par l'alinéa 15 du préambule de 1946 laisse supposer que cette disposition n'a pas pour objet de privilégier l'adhésion aux Communautés européennes. C'est par sa décision du 9 avril 1992 (considérant 13) que le Conseil précise pour la première fois qui est le bénéficiaire de ces limitations. Outre le fait qu'il s'agit d'une organisation internationale et pas d'un État⁹¹, le considérant du Conseil revêt une importance capitale dans la mesure où il précise que l'organisation concernée est dotée de caractéristiques particulières, qui pourraient se confondre avec celles de la Communauté européenne (*infra*). A défaut de viser expressément

⁹⁰ Joël RIDEAU, *France*, in Jean-Claude MASCLLET et Didier MAUS (dir.), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris, La documentation Française, 1993, p. 71. Xavier PRÉTOT, *Le principe constitutionnel de la souveraineté nationale et l'Europe*, in *La Constitution et l'Europe*, *op. cit.*, p. 56.

⁹¹ Il est plus difficile pour un État d'accepter de transférer des compétences souveraines à un autre État plutôt qu'à une organisation internationale à laquelle il participe en tant que membre. La question s'est posée lors de la ratification du traité Schengen. Le bénéficiaire de la limitation de compétence est un autre État, partie à l'espace Schengen et désigné responsable du traitement de la demande d'asile.

l'organisation européenne, le Conseil, par ce considérant, constitutionnalise la participation de la France à "un ordre public international"⁹².

Il privilégie une interprétation d'autant plus libérale de l'alinéa 15 qu'il fait de la condition de réciprocité que celui-ci prévoit une exigence purement formelle. Selon cette définition, un traité a le caractère d'un engagement réciproque s'il n'a vocation à prendre effet qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification. Cela vaut également pour les protocoles qui lui sont annexés et pour les déclarations adoptées par les conférences des gouvernements⁹³. La condition de réciprocité est satisfaite par le dépôt des instruments de ratification. Ainsi entendue, la réserve de réciprocité n'empêche pas la France de consentir à des limitations plus nombreuses et plus contraignantes que ses partenaires contractuels⁹⁴. Le Conseil précise, en outre, que le manquement d'un État membre à ses obligations n'autorise pas un autre pays membre, en l'espèce la France, à se dégager des siennes⁹⁵. La règle *Pacta sunt servanda* ne permet pas de faire jouer l'*exceptio non adimpleti contractus*⁹⁶.

Plus surprenante encore, souligne Jérôme Roux, est la neutralisation ponctuelle de l'exigence, pourtant élémentaire, d'un consentement effectif de la France aux limitations de souveraineté. Qu'il se manifeste en forme solennelle ou simplifiée, ce consentement est indispensable à la constitutionnalité des limitations de souveraineté. Or, note l'auteur, le Conseil n'a pu admettre, même implicitement, la constitutionnalité de l'acquis communautaire évoqué par l'article C du traité sur l'Union européenne qu'en faisant l'impasse sur cette condition. Cela tient au fait que certains éléments de l'acquis proviennent, en réalité, non des traités communautaires mais de la jurisprudence de la Cour de Justice et n'ont pu être formellement consentis un à un par les États membres, notamment par la France⁹⁷.

A cela s'ajoute la volonté du Conseil de soumettre largement le principe de la souveraineté de l'État au droit international. La primauté des règles internationales, d'origine conventionnelle ou non, sur l'ensemble des normes juridiques internes est

⁹² Jean-Éric SCHOETTL, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 97-394 DC du 31 décembre 1997 relative au traité d'Amsterdam*, AJDA, 1998, p. 138.

⁹³ C.C. Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 précitée, considérant 16.

⁹⁴ François LUCHAIRE, *Le traité d'Amsterdam et la Constitution*, RDP, 1998, n° 2, p. 336. Pour une analyse approfondie du problème de la réciprocité, consulter du même auteur, *La réserve constitutionnelle de réciprocité*, RDP, 1999, n° 1, pp. 37-45.

⁹⁵ C.C., Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, *Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution*, JORF, 26 mai 1998, p. 8003, considérant 4.

⁹⁶ François LUCHAIRE, *Les conséquences de l'Union européenne ...*, article précité, p. 30.

⁹⁷ Jérôme ROUX, *Le principe de souveraineté de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *Civitas Europa*, septembre 98, n° 1, p. 128. L'auteur souligne que l'article C qui fait référence aux "actions menées" par l'Union "en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire" n'a fait l'objet d'aucun contrôle explicite de constitutionnalité. Il jouit néanmoins d'un brevet général de constitutionnalité délivré en fin de décision (considérant 51 de la décision n° 92-308 du 9 avril 1992) à toutes les clauses du traité de Maastricht non expressément déclarées contraires à la Constitution. Ce brevet, conclut-il, est la conséquence du caractère nécessairement intégral du contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux.

affirmée par le droit des gens et reconnue, en France, par l'article 55 de la Constitution ainsi que par l'alinéa 14 du préambule de 1946. Le Conseil met désormais l'accent sur l'alinéa 14, longtemps délaissé au profit de l'article 55 qui subordonne la primauté des traités à la satisfaction de conditions formelles et matérielles plus sévères et plus nombreuses. Outre l'obligation d'être ratifiée ou approuvée et d'être appliquée par chaque partie, la convention doit être publiée. L'accomplissement de cette formalité est sans incidence selon l'alinéa 14. D'autre part, la règle contenue dans l'article 55 souffre d'une certaine précarité car elle reste à la merci d'une révision constitutionnelle. Bien qu'également inscrit dans un texte constitutionnel tout aussi révisable que l'article 55, le principe de supériorité des normes internationales défini par l'alinéa 14 repose sur des bases plus solides. Il tire son autorité, non de sa formulation dans ce texte, mais "de la vocation naturelle du droit international à la primauté"⁹⁸. Ainsi établie, la supériorité du droit international sur le principe constitutionnel de souveraineté de l'État, comme sur toutes les normes juridiques internes, est "intangibile"⁹⁹. Elle explique que le Conseil fasse preuve de souplesse¹⁰⁰ dans l'interprétation et l'exécution des dispositions constitutionnelles précédemment citées, dès lors que, fondant son analyse sur l'alinéa 14, il est certain de la prééminence des traités européens.

Le pouvoir constituant dérivé ouvre davantage la Constitution à l'Europe. La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 ajoute un titre XV dans lequel est indiqué que "la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne" (article 88-1). Cet article donne un fondement constitutionnel solide à la décision du Conseil du 9 avril 1992. Il protège l'engagement européen de la France, en ce que désormais inscrit dans le corps même de la Constitution, il ne peut prendre fin par la simple dénonciation des traités européens. La République française ne peut en sortir que par une révision de la Constitution, dont l'effet serait de toute façon très incertain à cause de l'imbrication étroite des deux ordres juridiques, inhérente à la nature supranationale de l'Europe. Aux caractères républicain, indivisible, démocratique et social de l'État, s'ajoute un nouveau trait : il est maintenant communautaire¹⁰¹.

L'ouverture de l'ordre constitutionnel français à l'Europe est confirmée en 1993, suite au contrôle de conformité des accords de Schengen, par le Conseil. La décision du 13 août 1993 entraîne l'insertion dans la Constitution d'un nouvel article 53-1 destiné à autoriser la République à conclure avec les États européens "des accords déterminants leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont

98 Jérôme ROUX, *Le principe de souveraineté de l'État ...*, op. cit., p. 135.

99 *Ibidem*.

100 Pierre PACTET, *Exercices de droit constitutionnel*, op. cit., p. 271.

101 François LUCHAIRE, *Les conséquences de L'Union européenne ...*, article précité, p. 13.

présentées¹⁰². Cette décision traduit clairement la volonté du Conseil de constitutionnaliser les engagements internationaux de la France en rapport avec la construction européenne¹⁰³. En s'appuyant sur l'article 88-1 (considérants 5 et 6) et sur le raisonnement élaboré en 1992, le Conseil prend acte, dans sa décision du 31 décembre 1997, de l'appartenance française à l'Union européenne¹⁰⁴. Dès lors, l'article 88-1 se trouve inséré dans les normes de référence auxquelles la Haute juridiction confronte les engagements internationaux¹⁰⁵. Comme elles, il opère une conciliation du principe de souveraineté et de l'intégration européenne. C'est donc tout à fait logiquement que le Conseil tire de l'ensemble de ces références la conclusion selon laquelle le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à l'engagement européen de la France (considérant 6). Il pose le principe de la constitutionnalité des transferts de compétences à l'Union¹⁰⁶. Leur inconstitutionnalité, cantonnée à l'état d'exception, suppose qu'ils contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Dans cette hypothèse, l'autorisation de ratifier le traité appelle une modification constitutionnelle. A cet égard, la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999 confirme la constitutionnalisation de l'engagement européen de la France¹⁰⁷.

Il n'est plus possible de mettre en doute la constitutionnalité des engagements internationaux déjà introduits dans l'ordre juridique français, ni les mesures d'application de ces engagements¹⁰⁸, qu'il s'agisse des traités sur lesquels le Conseil a

¹⁰² C. C., Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Maîtrise de l'immigration*, JORF, 18 août 1993, p. 11722.

¹⁰³ L'allusion implicite aux conventions de Schengen du 19 juin 1990 et de Dublin du 15 juin 1990 est très claire, et ce d'autant plus que le titre VI (art. K 1) du traité sur l'Union européenne, complété par le titre III-A (art. 73-K) du traité d'Amsterdam, prévoit la communautarisation progressive des politiques d'asile.

Pour une analyse de la décision de 1993, voir la thèse de Thibaut de BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, Paris, LGDJ, 1995, p. 113.

¹⁰⁴ Florence CHALTIEL, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative au traité d'Amsterdam*, RMCUE, 1998, p. 77.

¹⁰⁵ De fait, cet article acquiert "une dimension qui va au-delà d'un simple symbole" selon Joël Rideau. Joël RIDEAU, *Commentaire de la décision du Conseil du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Les Cahiers Constitutionnels de Paris 1, Paris, La documentation Française, 1998, p. 110.

¹⁰⁶ Dominique ROUSSEAU, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998*, RDP, 1999, n° 1, p. 82.

¹⁰⁷ Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 *modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution*, JORF, 26 janvier 1999, p. 1343.

Le nouvel article 88-2 stipule que "sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne.

Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés".

¹⁰⁸ François LUCHAIRE, *Le traité d'Amsterdam et la Constitution*, *op. cit.*, pp. 336-337. Les articles 88-1, 2, 3 et 4 ne s'appliquent pleinement que depuis la mise en oeuvre du traité sur l'Union européenne. C'est pourquoi, le Conseil ne peut pas s'y référer dans ses décisions antérieures au 1er novembre 1993. Pour une illustration, se reporter au considérant 4 de la décision du Conseil n° 93-324 DC du 3 août 1993 relative au *statut de la Banque de France*, JORF, 5 août 1993, p. 11014.

pu exercer son contrôle ou de ceux qui, pour divers motifs, y ont échappé. Pour ces derniers, il admet, dès 1970¹⁰⁹, leur "immunité constitutionnelle"¹¹⁰ sur la base de l'article 55 de la Constitution. Fondée implicitement sur la règle *Pacta sunt servanda* - contenue dans l'alinéa 14 du Préambule de 1946 - à partir de 1978¹¹¹, il l'étend aux actes dérivés des conventions définitives¹¹².

B/ La définition constitutionnelle de la supranationalité

Le raisonnement du Conseil aboutit à n'envisager le processus européen et ses rapports avec la France qu'en terme de légalité, c'est-à-dire de hiérarchie de normes, et non de légitimité. Cette approche est très révélatrice de la conception qu'il développe de la supranationalité.

La décision du 9 avril 1992, confirmée par celle du 31 décembre 1997, dégage implicitement les traits caractéristiques de l'organisation européenne. Il s'agit "d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres"¹¹³. Cette définition présente de très fortes analogies avec celle que propose la CJCE dans son arrêt *Costa contre Enel* du 15 juillet 1964 et dans laquelle elle met en relief les spécificités de la Communauté instituée. C'est une "Communauté de durée illimitée, dotée d'attributions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus précisément de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté [par lesquels] ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains"¹¹⁴.

Ni le juge communautaire, ni le juge constitutionnel français ne se prononcent quant à la nature juridique de l'entité créée. Mais leurs analyses présentent de telles ressemblances avec la définition du concept de supranationalité proposée par la doctrine qu'il ne peut s'agir d'une simple coïncidence. Celle-ci la définit presque exclusivement en terme d'ordre juridique. Or, la jurisprudence du Conseil et celle de la

¹⁰⁹ C.C., Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970 rendue à propos de *la décision du Conseil des Communautés relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés européennes*, Rec. p. 15, considérant 5. Le Conseil réaffirme ce principe dans ses décisions du 9 avril 1992 et du 31 décembre 1997.

¹¹⁰ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 1996, 5^e éd., p. 182.

¹¹¹ C.C., Décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978, Rec. p. 23.

¹¹² C.C., Décision n° 77-90 DC du 30 décembre 1977, Rec. p. 44, considérant 4.

¹¹³ Le considérant 13 de la décision du 9 avril 1992 est intégralement repris par le considérant 6 de la décision du 31 décembre 1997, témoignant ainsi de la continuité de la conception du Conseil. C.C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Rec. p. 55. C.C., Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, JORF, 3 septembre 1998, p. 165.

¹¹⁴ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa contre Enel*, aff. 6/64, Rec. p. 1141.

CJCE insistent sur les mêmes traits, caractéristiques d'un véritable ordre juridique, qu'il s'agisse de sa personnalité juridique, de ses compétences, de ses pouvoirs normatifs et de son absence de limitation de durée. Le Conseil constitutionnalise, même si ce n'est que de façon implicite, la participation de la République à une organisation supranationale. Cette opinion, encore minoritaire, est partagée par Jean-Éric Schoettl. Relevant également les similitudes frappantes existant entre les deux jurisprudences, il voit dans la décision du 9 avril 1992 "la grille de lecture, par le Conseil, des traités communautaires. La jurisprudence Maastricht I tire les conséquences d'une réalité que certains peuvent regretter, et dont d'autres peuvent se féliciter, mais dont l'évidence s'impose : le droit communautaire n'est plus réductible au droit international public classique"¹¹⁵. Cette jurisprudence trouve son prolongement dans l'article 88-1 de la Constitution. Pour la première fois, le texte constitutionnel évoque très clairement le phénomène concerné et l'organisation qui s'y attache, même s'il n'en définit pas les caractéristiques avec une précision équivalente à celle du Conseil.

Désormais, le concept de supranationalité jusque là défini uniquement par la doctrine, fait l'objet d'une approche constitutionnelle, qui n'est pas sans effet sur la souveraineté de l'État. Elle témoigne de la très large ouverture de la juridiction constitutionnelle française à la supranationalité européenne.

Le Conseil analyse la supranationalité comme un ordre juridique fondé sur la primauté et l'effet direct de ses règles à l'égard de l'ordre juridique français. Il entend par effet direct, le fait pour certaines normes de créer immédiatement dans le chef des particuliers des obligations et des droits qu'ils peuvent faire valoir directement devant les juridictions nationales et devant toute autorité étatique éventuellement concernée. Ce principe est utilisé, en l'espèce, au sens d'immédiateté tel que la doctrine s'accorde à la définir dans le cadre de la conceptualisation de la supranationalité¹¹⁶.

Dans la décision du 9 avril 1992, le juge constitutionnel utilise l'article 55 de la Constitution et l'alinéa 14 du préambule de la Constitution de 1946 pour fonder la primauté du droit communautaire, originaire et dérivé quand il s'agit de règlement, sur les lois¹¹⁷. Son silence à l'égard des directives laisse penser qu'il ne leur reconnaît pas d'effet équivalent. Le Conseil s'appuie sur le quinzième alinéa du préambule de 1946

¹¹⁵ Jean-Eric SCHOETTL, *Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel n° 97-394 DC du 31 décembre 1997 relative au traité d'Amsterdam*, AJDA, 1998, p. 138.

¹¹⁶ C'est pourquoi, nous employons indifféremment les deux termes dans le cadre de ce chapitre, bien que notre préférence aille au terme "immédiateté" dont nous proposons une définition dans le premier chapitre de cette thèse.

¹¹⁷ Selon l'expression du commissaire du gouvernement Patrick Frydman, dans ses conclusions sous l'arrêt Nicolò, l'article 55 de la Constitution qui opte pour le monisme avec primauté du droit international "est une disposition constitutionnelle providentielle".

Patrick FRYDMAN, *Le juge administratif, le traité et la loi postérieure*, RFDA, 1989, p. 813.

pour reconnaître, dès 1977, l'effet direct des traités et règlements communautaires¹¹⁸. Il y voit le corollaire des limitations de souveraineté consenties. Comme le constate Thibaut de Berranger, la constitutionnalité des délégations de compétences aux Communautés européennes implique *ipso facto* que leurs institutions peuvent prendre des règles juridiques directement applicables à l'intérieur des États membres et dont les citoyens peuvent se prévaloir¹¹⁹. Cela explique, selon l'auteur, que le Conseil recherche le fondement de l'effet direct, non dans les dispositions constitutionnelles traitant de cette question pour le droit international, mais dans celles autorisant un transfert de compétences attachées à la souveraineté de l'État. Contrairement à l'alinéa 15 du Préambule de 1946, l'effet produit par l'article 55 de la Constitution ne vaut que pour les traités régulièrement ratifiés et approuvés. Il ne s'étend pas aux actes de droit dérivé¹²⁰. C'est pourquoi, certains suggèrent que le Conseil justifie la supériorité du droit communautaire dans son ensemble en s'appuyant sur l'alinéa 15 du Préambule de 1946 de façon à montrer que la primauté est bien la conséquence du pouvoir de décision consenti par traité aux institutions européennes¹²¹.

Ainsi assimilée à un principe général, la prééminence des dispositions supranationales, originaires et dérivées, ne devrait pas se limiter aux normes nationales législatives et réglementaires. Elle devrait d'abord pouvoir produire ses effets sur les normes constitutionnelles.

Cela ne signifie pas qu'il existe une hiérarchie entre les ordres juridiques étatique et supranational. Celle-ci serait de toute façon impossible à établir, chaque juridiction suprême revendiquant dès lors la primauté de l'ordre à la tête duquel elle se trouve. D'accord sur ce point avec Henri Oberdorff, Louis Favoreu considère que l'introduction du droit européen dans l'ordre constitutionnel ne s'assimile pas à une "européanisation de la Constitution". Il s'agit au contraire d'un "mécanisme d'internisation du droit communautaire" qui tend à gommer la spécificité de ce droit pour en faire du droit constitutionnel¹²². Nous ne partageons pas ce point de vue. L'immédiateté et la

118 Décision n° 77-90 DC du 30 décembre 1977, *Taxes européennes*, JORF, 31 décembre 1977, p. 6385 : "la force obligatoire qui s'attache aux dispositions que les règlements communautaires comportent n'est pas subordonnée à une intervention des autorités des États membres et, notamment, du Parlement français ; l'intervention de ces autorités est limitée à l'adoption des modalités d'application laissées à leur initiative par ces règlements [...] ; [il s'agit là] des répercussions de la répartition des compétences opérée entre les institutions communautaires et les autorités nationales".

Les normes bénéficiant de l'effet direct introduisent dans l'ordonnement juridique des particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir directement devant les juridictions nationales ou devant toute autorité étatique concernée.

119 Thibaut de BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, Paris, LGDJ, 1995, p. 170.

120 Thibaut de BERRANGER, *thèse précitée*, p. 168.

121 Voir notamment Patrick FRYDMAN, *Le juge administratif, le traité et la loi postérieure*, *op. cit.*, p. 813.

Jean BOULOUIS, *Observations sur l'arrêt Nicolo*, RGDIP, 1990, p. 101.

122 Louis FAVOREU, *Droit constitutionnel et droit communautaire - Les rapports des deux ordres juridiques*, Débat avec Henri Oberdorff, RMCUE, février 2000, n° 435, p. 97.

primauté reconnus au droit communautaire par la jurisprudence constitutionnelle ne font que découler des dispositions contenues dans le traité que la France a ratifié. Ce n'est pas la Constitution qui, de sa propre autorité, crée ces règles. Désormais, le Conseil comme le texte constitutionnel prennent acte de la particularité du droit communautaire. La jurisprudence constitutionnelle, en subordonnant de plus en plus fréquemment la constitutionnalité de l'engagement européen à une modification préalable de la Constitution, marque son souci d'accroître la compatibilité entre les deux ordres. L'uniformité d'application du droit communautaire, dont dépend la cohérence de l'ensemble européen¹²³, s'oppose à toute tentative de "francisation"¹²⁴ de ce droit. De cette dialectique, il est concevable de déduire, selon Henri Oberdorff, "la primauté matérielle du droit communautaire et la primauté formelle du droit constitutionnel". Cette conciliation opérée par le juge constitutionnel confirme "le mouvement d'essence constitutionnelle vers le droit communautaire"¹²⁵.

Longtemps réticente, la jurisprudence constitutionnelle s'oriente progressivement vers cette extension. La constitutionnalisation de l'Union européenne conduit le Conseil à opérer un revirement de sa jurisprudence I.V.G.¹²⁶. Il reconnaît désormais la supériorité du droit communautaire sur la loi nationale, mais ne l'a pas étendue aux normes constitutionnelles. En outre, cette extension de la supériorité du droit communautaire reste partielle. Le Conseil n'accepte de contrôler la loi nationale au regard de celui-ci que dans la seule mesure de sa constitutionnalisation. Comme le remarque Florence Chaltiel, "la hiérarchie devient favorable au droit communautaire, mais elle ne s'inverse en aucun cas". Tout au plus, le droit communautaire se voit pour certaines dispositions élevé au rang de norme constitutionnelle, mais en aucune façon de norme supraconstitutionnelle. De plus, ajoute-t-elle, "cette sorte d'égalisation hiérarchique des ordres juridiques ne trouve son fondement qu'au sein du droit constitutionnel lui-même ; ce qui donne à ce dernier un ascendant incontestable. Car ce qui est fait par le pouvoir constituant peut être défait par ce même pouvoir"¹²⁷. D'autre part, il faut admettre avec Denys Simon, que le monisme avec primauté du droit

¹²³ En ce sens, le principe de primauté du droit communautaire sur le droit national est, selon Pierre Pescatore, une "condition existentielle" du premier par rapport au second.

Pierre PESCATORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Paris, P.U.F., 1973, 2^e éd., p. 227.

¹²⁴ Henri OBERDORFF, *Droit constitutionnel et droit communautaire - Les rapports des deux ordres juridiques*, Débat avec Louis Favoreu, *op. cit.*, p. 97.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Dans cette décision, le Conseil affirme le caractère relatif et contingent de la supériorité des traités internationaux. Il s'estime compétent pour apprécier la conformité d'une loi à la Constitution, mais il refuse d'en contrôler la conformité au traité, en l'espèce la CEDH. Il considère, en effet, que la contrariété de la loi à un traité ne suffit pas à la rendre inconstitutionnelle.

C.C., Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Rec. p. 19, considérant 5.

¹²⁷ Florence CHALTIEL, *Droit constitutionnel et droit communautaire*, RTDE, juillet - septembre 1999, p. 399.

international souffre d'une "infirmité congénitale"¹²⁸. Pas un traité international ne peut entrer en vigueur sans passer par les procédures constitutionnelles prévues à cet effet. En outre, nul ne saurait admettre qu'il existe à la charge du pouvoir constituant l'obligation de réviser la Constitution s'il ne le souhaite pas. Dès lors, l'ordre juridique constitutionnel semble l'emporter.

Le processus de constitutionnalisation de l'appartenance européenne de la France dans lequel se sont engagés le Conseil et le pouvoir constituant s'inscrit en porte à faux contre cette solution. Notons cependant que la tendance générale, ainsi que l'illustre la décision du Conseil du 5 mai 1998, est à la conciliation des deux ordres juridiques - avec néanmoins une reconnaissance implicite de la primauté de la Constitution sur le droit international public¹²⁹. En l'espèce, le Conseil considère que la présence minoritaire de juges non nationaux au sein de la commission de recours des réfugiés, exigence posée par un engagement international déjà entré en vigueur, ne porte pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale¹³⁰. En d'autres termes, le Conseil, tout en réitérant son incompetence pour apprécier la

¹²⁸ Denys SIMON, *L'arrêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé ?*, Europe, Chronique, 1999, p. 3.

¹²⁹ Dans ses arrêts Koné, Aquarone et Sarran, le Conseil d'État met un coup d'arrêt à la réception constitutionnelle du droit international public. Il affirme que "la suprématie conférée aux engagements internationaux par l'article 55 de la Constitution ne s'applique pas dans l'ordre interne aux dispositions de nature constitutionnelle". Il en déduit, dans l'arrêt Sarran, que le moyen tiré de la violation d'un traité ne peut pas être articulé contre un décret qui se contente de faire exacte application des dispositions constitutionnelles. Dans les arrêts Koné et Aquarone, il interprète la convention internationale en cause à la lumière des PFRLR dérogés par le Conseil constitutionnel.

Néanmoins, certains auteurs considèrent qu'il ne faut pas y voir un revirement de principe de la jurisprudence administrative, tout au plus une exception et ce, pour deux raisons. D'une part, ces arrêts concernent le droit international public et non le droit communautaire. D'autre part, le juge administratif semble, au contraire, assumer pleinement sa qualité de juge communautaire dans son arrêt de Section AOSML et FNE. Pour la première fois, le Conseil d'État se fonde implicitement sur les obligations qui pèsent sur les États du fait de leur appartenance communautaire pour en déduire l'obligation du Premier ministre de se mettre en conformité avec les normes européennes.

Conseil d'État, Section, 3 décembre 1999, *AOSML et FNE*, RDP, 2000, n° 1, pp. 315-318. Conseil d'État, Assemblée, 30 octobre 1998, *Sarran*, AJDA, 1998, p. 1039, Droit administratif, janvier 1999, p. 22. Conseil d'État, 6 juin 1997, *Aquarone*, JCP 45-46, Jurisprudence, n° 9722945, Conseil d'État, 3 juillet 1996, *Moussa Koné*, Dalloz, 17 juillet 1997, p. 219.

Pour une analyse de cette jurisprudence, consulter : Paul CASSIA et Emmanuelle SAULNIER, *Note de jurisprudence administrative sous arrêt du Conseil d'État AOSML*, RDP, 2000, n° 1, p. 290. Claude MAUGÛE, *Note sous l'arrêt Sarran*, Jurisclasseur - Droit administratif, janvier 1999, p. 23. Denys SIMON, *L'arrêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé ?*, Europe, Chronique, 1999, p. 3. Louis DUBOIS, *Les trois logiques de l'arrêt Sarran*, RFDA, 1999, p. 57. Florence CHALTIEL, *Droit constitutionnel et droit communautaire*, RTDE, juillet - septembre 1999, p. 404. Fabien RAYNAUD et Pascale FOMBEUR, *Note sous l'arrêt Sarran*, AJDA, 1998, p. 962. David DEHARBE, *Les solutions Koné et Aquarone : un "coup d'arrêt" à la réception du droit international par le juge administratif ?*, LPA, 7 août 1998, n° 94, p. 16.

Pour une étude générale relative à la réception par le juge administratif du droit communautaire, lire la thèse de Laurence POTVIN-SOLIS, *L'effet des jurisprudences européennes sur la jurisprudence du Conseil d'État français*, Paris, LGDJ, 1999, p. 402 et s. particulièrement.

Pour des études plus récentes, consulter Ghislaine ALBERTON, *Les autorités administratives françaises : obligation de faire et de ne pas faire*, RFDA, janvier - février 2002, n° 1, pp. 1-19. Paul CASSIA, *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif : la guerre des juges n'a pas eu lieu, même référence*, pp. 20-32.

¹³⁰ C.C., Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, JORF, 12 mai 1998, p. 7092.

conformité d'une loi à un traité international, admet une limitation de souveraineté si elle est nécessaire au respect dudit traité. Certains en ont déduit une sorte d'immunité pour la loi promulguée et une soumission des dispositions constitutionnelles au traité.

La conciliation ne peut constituer une fin en soi. Elle laisse peser des incertitudes qui la rendent peu opérationnelle. La cohérence des ordres juridiques exige une prise de position nette. Malgré les difficultés précédemment évoquées, nous militons avec Florence Chaltiel, en faveur de la reconnaissance de la primauté du droit communautaire sur le droit constitutionnel¹³¹. D'abord parce que cette solution découle naturellement de l'engagement auquel les États ont librement consenti, à plus forte raison dans la mesure où celui-ci exprime, dans un État comme la France, la volonté du Souverain. Ensuite, parce qu'elle est la seule à même de garantir au droit communautaire son application uniforme sur l'ensemble du territoire européen. Cette cohérence contribue de façon substantielle au développement de la convivance supranationale. Enfin parce que, quelle que soit la solution retenue, le Conseil n'est pas habilité à contrôler la constitutionnalité du droit dérivé. Un tel examen serait contraire à la lettre de la Constitution qui n'autorise qu'un contrôle *a priori* des traités ainsi que, là encore, à l'esprit du droit communautaire fondé sur la primauté absolue de ses normes¹³².

L'approche exclusivement normativiste du concept de supranationalité développée par le Conseil constitutionnel ne prend en compte que l'aspect juridique de la supranationalité. Cela explique que seules les unités institutionnelle et normative de l'État sont altérées par l'introduction de ce phénomène dans l'ordre juridique interne. La Haute juridiction semble ignorer la facette sociologique du concept, à l'origine de la

¹³¹ Florence CHALTIEL, *Droit constitutionnel et droit communautaire*, op. cit., p. 408. Denis Alland partage cette opinion mais craint que ce souhait ne reste qu'un "mot d'ordre purement idéologique". Denis ALLAND, *Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international - Réflexions sur le vif à propos de l'arrêt du Conseil d'État, Sarran, Levacher et autres du 30 octobre 1998*, RFDA, 1998, p. 1104.

Notons que les auteurs favorables à la reconnaissance de la supériorité des traités communautaires sur les normes constitutionnelles y voient un exemple de supraconstitutionnalité dite dans cette hypothèse "externe".

Gérard COHEN-JONATHAN, *Intervention orale*, in Roland DRAGO (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, p. 76. Bertrand MATHIEU, *La supraconstitutionnalité existe-t-elle ? Réflexion sur un mythe et quelques réalités*, LPA, 8 mars 1995, n° 29, p. 12. Antonio BALDASSARE, *Aspects théoriques et historiques de la supraconstitutionnalité*, RIDC, 1993, p. 336. Guillaume DRAGO, *La supraconstitutionnalité - présentation et problématique générales*, RIDC, 1993, p. 320. Christine DELCOURT, Muriel LE BARBIER, François-Olivier MANSON et Rostane MEHDI, *Droit communautaire et supraconstitutionnalité*, RIDC, 1993, pp. 389-440. Georges VEDEL, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs, 1993, n° 67, p. 81.

Pour une opinion contraire, consulter Roland DRAGO, *Intervention orale*, in Roland DRAGO (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, p. 73. Massimo LUCIANI, *Supraconstitutionnalité et droit européen*, RIDC, 1993, p. 362.

¹³² De fait, les actes communautaires bénéficient d'une sorte de "présomption irréfragable de constitutionnalité" ou encore "d'immunité constitutionnelle".

Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1998, 2ème éd., p. 18.

convivance européenne et moteur de tout approfondissement ultérieur de l'intégration européenne. Néanmoins, elle n'ignore pas les risques de mise en cause que la pénétration de normes supranationales fait peser sur la cohésion nationale. Cette crainte prouve sans doute que le Conseil n'envisage pas uniquement la supranationalité sous l'angle de la hiérarchie des normes. Il hypothèque, en effet, la constitutionnalisation de l'engagement européen de la France à sa compatibilité avec l'essence de l'État. La Haute juridiction ne consent à ouvrir l'ordre constitutionnel à l'ordre juridique supranational que dans la mesure où celui-ci respecte l'intégrité de la souveraineté démocratique.

SECTION 2 - UNE RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE ENCADRÉE

Le dédoublement du concept de souveraineté nationale permet au Conseil constitutionnel de se prononcer en faveur de la reconnaissance constitutionnelle de la supranationalité européenne. Néanmoins, cette intégration trouve sa limite dans le respect de l'unité politique qui est au principe de l'Etat-nation (I). La Haute juridiction ne manifeste une large volonté d'ouverture qu'après s'être assurée, grâce à une jurisprudence évolutive, que le traité européen ne porte pas atteinte à la cohésion nationale (II).

I - La supranationalité face à l'unité politique de l'État

Le Conseil constitutionnel subordonne l'innocuité de l'engagement européen au respect par celui-ci du principe de souveraineté démocratique qui se matérialise dans l'unité politique de l'État (A). Cette appréciation suppose qu'il s'interroge sur la valeur de ce principe et plus particulièrement sur son intangibilité. A cet égard, se développe un courant de pensée favorable à la création d'un corps de normes supraconstitutionnelles dans le but de préserver l'essence de l'État contre toute atteinte d'origine supranationale (B).

A/ L'intégrité de l'unité politique de l'État-nation

La relativisation de la souveraineté de l'État mise à jour par le dédoublement du concept de souveraineté nationale, si elle casse l'isomorphisme existant entre la nation et l'État, consacre néanmoins le monopole de ce dernier dans la représentation

de la nation dans l'ordre international. Celui-ci ne concernant que les rapports interétatiques, il en résulte que seul l'État a la capacité de contracter. Néanmoins, même dans ce cadre, l'État ne fait que représenter la volonté du souverain. Tout ce qui a trait à l'élaboration, à la formalisation, à la signature et plus encore à la ratification d'un traité international est un acte de souveraineté de la Nation. L'État ne fait que l'exprimer.

a/ L'unité de source de souveraineté

En respectant ses obligations communautaires, l'État se borne à obéir aux normes qu'il s'est lui-même donné. Parce qu'il a consenti à la création de ces règles adoptées par une organisation dont il est partie intégrante et au sein de laquelle il conserve un rôle déterminant, l'État n'obéit finalement qu'à lui-même. Le principe de sa soumission, même dans l'hypothèse où les normes en cause sont adoptées contre sa volonté, est la conséquence de son acceptation de leur caractère obligatoire prévue dans le traité institutif qu'il a ratifié dans son ordre interne. Selon Jean-Marc Favret, la limitation de souveraineté qui résulte, pour les États membres, du processus d'intégration européenne "est légitime dès lors qu'il est établi qu'elle se fonde sur le consentement juridiquement incontestable de l'État"¹³³.

La Cour Permanente Internationale de Justice de La Haye a affirmé très tôt, dans sa jurisprudence *Vapeur Wimbledon*, qu'il n'est pas possible de "voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un État s'engage à faire ou ne pas faire quelque chose, un abandon de souveraineté". Elle admet que "toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'État en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée", mais elle ne comporte pas l'abandon de la souveraineté étatique. La Cour est d'avis que la conclusion d'un traité est justement l'expression de la souveraineté, "la faculté de contracter des engagements internationaux étant précisément un attribut de la souveraineté de l'État"¹³⁴. La Juridiction internationale applique la conception dite de "l'Original Agreement", selon laquelle la souveraineté ne peut pas être influencée quand les États intéressés ont donné leur consentement à ces limitations dans l'acte de conclusion du traité¹³⁵.

¹³³ Jean-Marc FAVRET, *L'intégration européenne et la France : quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté*, RDP, 1999, n° 6, p. 1748.

¹³⁴ CPIJ, 17 août 1923, *affaire du Vapeur de Wimbledon*, Série A, n° 1, Publ. CPIJ, Rec. Arrêts, p. 25.

¹³⁵ Pour Luc Bergeron, c'est une fiction juridique de croire que le principe de souveraineté de l'État est intact. Sur un plan technique et juridique, il demeure le juge ultime de la mesure dans laquelle il accepte de consentir à limiter sa souveraineté. Mais, note l'auteur, dans un nombre croissant de cas, cette décision est

Définie comme une addition de compétences, la souveraineté étatique ne suppose pas que l'État doit toutes les détenir. Elle signifie qu'un État est souverain quand il exerce toutes les compétences qu'il n'a pas transférées¹³⁶. Les transferts de compétences consentis par l'État au profit de l'Union ne font pas disparaître sa souveraineté. L'accroissement de leur nombre depuis l'avènement de l'Europe politique n'a aucun impact sur le principe de la souveraineté de l'État.

L'impossibilité matérielle pour un État membre de l'Union de se retirer du processus européen du fait de l'inextricable imbrication de leurs ordres juridiques pourrait laisser penser qu'il perd, et la Nation avec lui, la maîtrise de l'exercice de sa propre souveraineté dans l'ordre international. Mais, comme le souligne Jérôme Roux, le peuple conserve la source de son pouvoir. En poussant la logique jusqu'à son terme, il est possible de soutenir, explique-t-il, que le peuple demeure souverain dans un État qui à force de transfert de compétences, ne l'est plus. Il est libre d'utiliser sa souveraineté comme il l'entend, soit pour se fondre dans un autre peuple, soit pour créer un autre cadre juridique de compétences. La disparition du principe de la souveraineté du peuple n'entraîne pas nécessairement la disparition juridique du peuple français. En effet, précise l'auteur, le peuple français pourrait renoncer au principe de sa souveraineté au profit d'un peuple européen au sein duquel il pourrait conserver une identité propre en tant que gouverné¹³⁷. Marcel David a ainsi suggéré que la souveraineté démocratique puisse être détenue au niveau européen de manière indivise par l'ensemble des peuples d'Europe plutôt que par un peuple européen né de leur complète fusion¹³⁸.

Cette proposition suscite une certaine perplexité. Elle consiste à définir le peuple européen comme une simple addition des peuples des États qui ne dépasse pas les clivages nationaux. En quoi se distingue-t-elle, au fond, de la situation actuelle dans laquelle les Nations décident et agissent au sein de l'Union par l'intermédiaire de leurs États ? En d'autres termes, en quoi est-elle constitutive d'un peuple ? Quel est le ciment unificateur ? Il nous semble impossible de créer un peuple européen car celui-ci suppose, pour exister, une certaine homogénéité qui ne peut résulter que de

forcée par les événements. Dès lors, si aucune action multilatérale n'est entreprise sans avoir reçu au préalable le consentement exprès de l'État, il ne s'agit que d'une sauvegarde de la souveraineté "sur l'honneur".

Luc BERGERON, *La souveraineté et les organisations internationales*, in Christian PHILIP (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Premiers entretiens du Centre Jacques Cartier, Les Cahiers du C.D.R.E., Limonest, 1987, p. 58.

¹³⁶ François LUCHAIRE, *Intervention orale*, IVème Congrès de l'AFDC, Atelier n° 2 - *Devenir de l'État, État fédéral, État complexe*, 10-12 juin 1999.

¹³⁷ Jérôme ROUX, *Finitude du principe de la souveraineté de l'État et intangibilité de la souveraineté du peuple*, Civitas Europa, septembre 1999, n° 3, respectivement p. 32 note 28 et p. 38 note 66.

¹³⁸ Marcel DAVID, *Positivisme juridique et souveraineté du peuple selon Michel Troper*, RDP, 1997, n° 4, p. 991.

l'absorption, d'une partie au moins, des identités nationales. Le processus même de sa création va à l'encontre de l'un des principes fondateurs de l'Union qu'est le respect de l'identité de ses membres.

Imaginons que cette proposition débouche sur la constitution d'un peuple européen. Il faut dès lors admettre qu'il est titulaire de la souveraineté comme, en France du moins, la nation est souveraine. A défaut, la création d'une telle entité ne présenterait aucun intérêt, pas même symbolique. Surgit immédiatement une autre interrogation relative à la nature juridique du cadre qui reçoit compétence pour exercer ces prérogatives souveraines. Si la nation - ou le peuple, peu importe le terme - n'existe dans l'ordre international qu'à travers l'État, l'émergence d'un peuple européen implique logiquement de conférer à l'Union une nature étatique. Ce n'est pas exactement ce vers quoi l'Union tend. Il faut alors admettre que, "si le principe démocratique peut être tenu pour irrémédiablement immuable, de sorte que la souveraineté d'un peuple ne peut laisser place qu'à la souveraineté d'un autre peuple et non à celle d'un monarque ou d'une élite, le cadre géographique national dans lequel ce principe est né historiquement et dans lequel il s'épanouit encore aujourd'hui, est contingent"¹³⁹.

Ce n'est pas l'avis du Conseil constitutionnel. Convaincu de l'intangibilité du principe de la souveraineté démocratique envisagée pour elle-même (*infra*), la Haute Juridiction considère néanmoins primordial le cadre territorial dans lequel elle s'épanouit. La jurisprudence, note Xavier Prétot, a plusieurs fois subordonné la constitutionnalité de l'engagement européen ou international en cause au respect par les clauses de celui-ci de l'exclusivité sur le territoire national des compétences découlant de l'exercice de la souveraineté¹⁴⁰.

L'émergence d'un droit constitutionnel démotique, ajoutée aux implications politiques et constitutionnelles de l'intégration européenne, pourrait accroître les risques de disparition de la souveraineté française. La question démotique pose le problème, selon François Borella, de la juridicisation du ou des cadres territoriaux et sociaux de l'organisation politique des sociétés humaines dans lesquels peut s'organiser un pouvoir voulu par des hommes libres. Elle résulte de la revendication étatique des communautés humaines qui proclament des nations du fait de leur histoire, de leurs caractéristiques culturelles et sociales, de leur lutte pour l'existence autonome. Elle conduit également à s'interroger sur l'articulation de la société et du pouvoir par les

¹³⁹ Jérôme ROUX, *Finitude du principe de la souveraineté ...*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁴⁰ L'appréciation portée au sujet de la convention d'application de l'accord de Schengen par la juridiction constitutionnelle sur le problème de l'effet direct attaché au droit dérivé d'un engagement international procède, pour partie, de la même approche. Elle exclut qu'une norme édictée par une instance internationale puisse produire effet sur le territoire national. Dès lors, l'exercice de la souveraineté nationale paraît s'inscrire dans un cadre territorial déterminé. Ce qui, bien évidemment, ne l'empêche pas de produire ses effets hors de celui-ci, selon Xavier Prétot.

Xavier PRÉTOT, *Le principe constitutionnel de la souveraineté nationale et l'Europe*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude au Sénat du 25 mars 1992, Paris, Montchrestien, 1992, p. 54.

mécanismes de la démocratie constitutionnelle. Fondée sur la primauté de l'individu et de ses droits, celle-ci ne peut se concrétiser que dans un peuple spécifié sur un territoire déterminé. Elle ne fonctionne effectivement que dans un cadre territorial et pour une population déterminés par des frontières et un lien d'appartenance politique. François Borella considère que l'universalisme des droits de l'homme et le patriotisme constitutionnel européen se heurtent aux particularismes des sociétés concrètes. Dès lors, il en est de même pour toute prescription supranationale qui dépasse les spécificités nationales. La question démotique ne devrait pas se poser dans une démocratie réelle dit-on souvent, d'après François Borella. L'État démocratique, idéologiquement neutre, est au-dessus des spécificités ethniques, religieuses et culturelles. Il ne connaît que des citoyens libres et un peuple souverain. L'homogénéité de la nation se traduit, en France, dans la souveraineté d'un seul peuple formé de citoyens identiques et égaux¹⁴¹. La résurgence des revendications infranationales dans la République française, comme dans d'autres démocraties occidentales dont certaines sont membres de l'Union, pose la question du maintien de l'unité politique de l'État. L'institutionnalisation par le traité de Maastricht de la participation des collectivités territoriales à la construction européenne pourrait accroître le danger qui pèse sur le principe d'unité de l'État, sur la souveraineté nationale, en ce qu'elle touche le coeur même de la relation que l'État entretient avec ses collectivités locales. "Véritable catalyseur de l'unité politique, et partant de l'unité étatique, la nation française unique détentrice de la souveraineté nationale, [pourrait être] en quelque sorte, court-circuitée par l'émergence de nouveaux liens de solidarité justifiant l'existence de nouveaux centres de décision"¹⁴².

Pourtant, il n'en est rien.

b/ L'inexistence d'un peuple européen

Grâce à l'interprétation pluraliste de son unité, l'Etat-nation s'adapte à ces nouvelles situations. Tant que l'élément intangible qu'est l'unité de source de souveraineté n'est pas mis en cause, l'État peut faire preuve de souplesse par les voies institutionnelle et normative. Par celles-ci, il procède à l'intégration dans son unité de la diversité de son corps social et de celle résultant de l'existence d'un bloc de normes

¹⁴¹ François BORELLA, *Réflexions sur la question constitutionnelle aujourd'hui*, Civitas Europa, septembre 2000, n° 5, respectivement pp. 14-20 et p. 17.

¹⁴² Francine WEBERT, *La transformation vers le bas : en-deçà de l'État-nation, l'adaptation de l'État unitaire français*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT - IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 297.

d'origine supranationale. L'unité de l'État cesse d'être synonyme d'uniformité¹⁴³. L'unité de source de souveraineté dans l'État n'est pas mise en cause par l'intégration européenne dans la mesure où aucune entité ne se pose en concurrente. La Nation reste désignée par la Constitution comme étant l'unique siège du pouvoir souverain dans l'État et seul centre d'impulsion de la décision politique¹⁴⁴.

Seul un peuple européen qui absorberait les nations des États membres et qui, de fait, serait titulaire de la souveraineté, pourrait rompre le monopole de la représentation politique qui continue d'être l'apanage de l'État. A l'occasion d'un colloque consacré en décembre 2000 aux "conditions d'existence d'un peuple européen", la sociologue Dominique Schnapper affirme que si l'espace public européen est nécessaire, il n'est pas donné. Il doit être construit selon la ligne tracée par Jürgen Habermas. Le défi consiste, selon le philosophe, "à conserver les grandes réalisations démocratiques des États-nations européens par-delà leurs propres limites", en transférant à un niveau supérieur l'espace politique et les institutions démocratiques. L'identité de la nation, en tant que collectivité des citoyens, n'existe pas indépendamment du processus démocratique qui lui donne naissance. En d'autres termes, poursuit Dominique Schnapper, le peuple européen "se construira en même temps que les institutions dont il reconnaîtra la légitimité dans l'espace politique où se traiteront démocratiquement les conflits et où naîtront de nouvelles solidarités"¹⁴⁵.

Le droit communautaire, constate Vlad Constantinesco, n'enregistre pas aujourd'hui l'existence d'un peuple européen. Au contraire, il ne connaît que les "peuples des États membres" ainsi que le formule l'article 137 TCE relatif à la désignation des membres du Parlement européen. L'*affectio societatis* européenne ne peut résulter selon lui que "d'un concours des expressions nationales"¹⁴⁶. Nous ne partageons pas entièrement ce point de vue. Chaque individu concourt au titre de son autonomie personnelle au développement de ce sentiment d'appartenance. Mais là

¹⁴³ Francine WEBERT, *La transformation vers le bas ... op. cit.*, p. 283.

¹⁴⁴ *Ibidem*. Ce raisonnement ne vaut pas seulement à l'égard des aspirations supranationales. Il permet également à l'État unitaire français de gérer le problème des revendications infranationales auxquelles il est confronté. "Du moment que l'État conserve le monopole de sa représentation politique, le constat de la prise en compte du pluralisme infranational ne peut en aucun cas être perçu comme un signe précurseur du dépérissement de l'État-nation comme modèle d'organisation de la société politique française. Il est au contraire le témoignage concret de la nécessaire prise en compte de la réalité sociale de l'État. On comprend dès lors l'intérêt de la formule selon laquelle la France n'est pas une et indivisible mais multiple et indivisible. De fait, la France est bien multiple dans ses aspects. Elle est marquée par une profonde hétérogénéité sociologique qui justifie la reconnaissance au bénéfice de certaines fractions de la population de statuts particuliers censés rendre compte de leur situation objectivement particulière au sein de la République française. Mais elle reste indivisible dans son principe, la référence au peuple français comme source unique de légitimité assurant à l'État la préservation de ses éléments fondamentaux".

¹⁴⁵ Propos recueillis par Daniel VERNET, *Le Monde*, 8 décembre 2000, p. 1, à l'occasion du débat organisé à Paris par la revue *Cultures en mouvement*, le 6 décembre 2000, entre les sociologues Alain Touraine et Dominique Schnapper et le philosophe Jürgen Habermas. Consulter également Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, Commentaire, Printemps 2002, n° 97, p. 214.

¹⁴⁶ Vlad CONSTANTINESCO, *Je t'aime, moi non plus ! La société européenne en quête d'affection ?*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 152.

n'est pas la question¹⁴⁷. De cette absence d' *affectio societatis* de nature exclusivement et spécifiquement européenne, il ne peut exister, regrette l'auteur, un corps politique européen donnant assise et légitimité à une quelconque forme politique européenne. Il en conclut à la longévité de l'intégration comme processus fonctionnel et technique¹⁴⁸. Stéphane Pierré-Caps considère, pour sa part, que les rapports de système entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national cesseront de relever d'un rapport de légalité pour être abordés en terme de légitimité quand existera "un authentique *demos* européen porteur d'une légitimité constituante", ce qui, conclut-il, "n'est pas encore le cas"¹⁴⁹.

Ces analyses pèchent sans doute par excès de pessimisme. L'institutionnalisation d'une citoyenneté européenne et l'exercice effectif, par les ressortissants communautaires, des droits qui lui sont afférents contribuent à l'émergence d'un corps politique auxquels ils peuvent s'identifier, même s'il ne préfigure pas une "communauté européenne analogue aux communautés de type national"¹⁵⁰. Les théories relatives au devenir de l'Union ne postulent pas l'avènement d'une communauté de ce type. Le "principe postnational", défendu par Jürgen Habermas et Jean-Marc Ferry, appelle à la formation d'un espace public européen au sein duquel les cultures nationales se différencieraient et une culture politique commune émergerait¹⁵¹. Cette entité laisserait subsister les États-nations qui conserveraient "une importante force structurale"¹⁵². Cela étant, le patriotisme constitutionnel en tant que ciment unificateur de cet espace ne se compare pas, d'après Jean-Denis Mouton, au sentiment national¹⁵³. La Métanation d'Edgar Morin suppose la redéfinition du concept de

147 Le rôle de l'individu en tant que sujet de l'Europe supranationale est étudié dans le titre 2 partie 2.

148 Vlad CONSTANTINESCO, *Je l'aime, moi non plus ! ...* , op. cit., p. 153.

149 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Problématique de la Constitution européenne* , Civitas Europa, septembre 2000, n° 5, p. 130. Et du même auteur, *Les figures constitutionnelles de l'État-nation* , in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle* , op. cit., p. 38. Dès lors, il ne faut pas s'étonner, d'après l'auteur, que la construction européenne n'altère pas l'unité politique de l'État puisqu'elle ne produit ses effets que sur l'unité normative de celui-ci. L'analyse se limite à l'étude "d'un rapport de système entre ordres juridiques gouverné par le principe hiérarchique de compatibilité des normes". Les théoriciens de l'intégration politique essaient de compenser l'absence de *demos* européen par "l'institution d'une identité européenne abstraite, désincarnée, cimentée" par un patrimoine commun de droits fondamentaux. Ces tentatives se soldent par un échec parce que le patriotisme constitutionnel appliqué à l'Europe n'est, selon Stéphane Pierré-Caps, qu'une "prothèse idéologique difficilement utilisable dans un contexte autre" que celui qui lui a donné naissance.

150 Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation* , in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle* , op. cit., p. 169.

151 L'avènement d'une communauté européenne postnationale est étudié dans le dernier chapitre de cette thèse.

Jean-Marc FERRY, *La souveraineté postnationale* , Esprit, janvier 2002, n° 1, pp. 144-145. Et du même auteur, *La référence républicaine au défi de l'Europe* , Pouvoirs, 2001, n° 100, p. 151 et *La question de l'État européen* , Paris, Gallimard, 2000, p. 168.

152 Jürgen HABERMAS, *Citoyenneté et identité nationale, réflexion sur l'avenir de l'Europe* , in Jacques LENOBLE et Nicole DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle* , éd. Esprit, 1992, p. 31. Et du même auteur, *Après l'État-nation* , Paris, Fayard, 2000, p. 59 et p. 123. *L'Intégration républicaine. Essais de théorie politique* , Paris, Fayard, 1998, p. 94 et p. 117.

153 Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne ...* op. cit., p. 170.

nation appliquée à l'Europe¹⁵⁴. Mais, même dans ce cas, note Jean-Denis Mouton, la nation européenne "ne serait pas vraiment comparable aux États-nations, à l'instar d'une citoyenneté de l'Union, différente dans sa substance de la citoyenneté nationale". Les évolutions actuelles de l'Union "ne permettent pas plus d'entrevoir la marche vers un État plurinational que la marche vers une Nation pluriétatique"¹⁵⁵.

Là n'est ni la finalité, ni l'intérêt de l'Europe supranationale. Pas plus qu'elle ne cherche à se substituer à l'État, l'entité supranationale n'a vocation à créer un peuple européen qui absorberait les nations des États membres. Construite sur le respect des identités nationales, la communauté supranationale fait de celles-ci un vecteur de sa puissance, car, elle partage avec les États le but ultime de toute société qu'est le bien-être de ses membres. Elle ne sous-estime pas l'importance que ces spécificités représentent dans le coeur des nationaux des États membres, c'est-à-dire de ceux-là mêmes qui, grâce à leur citoyenneté européenne et plus largement à leur qualité de sujets de l'ordre supranational, vont lui donner sa légitimité.

Les ressortissants communautaires restent attachés à leur communauté nationale. La citoyenneté européenne accroît leur capacité d'action au niveau supranational. Elle "confirme et approfondit les droits déjà conférés aux ressortissants communautaires et elle innove en conférant de véritables droits politiques aux citoyens nouveaux de l'Union. [...] Les individus se soumettant à un droit qui n'est plus exclusivement produit par l'État, se situent d'emblée dans une situation de double allégeance"¹⁵⁶. Il s'agit de leur faire partager, à terme, le sentiment d'appartenir à un espace de solidarité sociale, tout en leur laissant garder conscience de leur appartenance nationale. La citoyenneté européenne exprime par un lien juridique l'attachement de l'individu aux valeurs communes contenues dans cette communauté englobante. Elle n'implique pas que l'individu se détache de la nation à laquelle il appartient. Son mode d'attribution contribue à renforcer l'appartenance à la communauté nationale puisque, selon l'article 17 TCE tel que modifié par le traité d'Amsterdam, elle suppose la nationalité d'un des États membres et elle ne se substitue en aucune manière à la citoyenneté nationale.

Bien qu'ayant pour effet de faire de l'État un simple instrument au service de la Nation, la supranationalité européenne laisse intacte l'unité politique de l'État-nation. L'État reste le cadre privilégié d'expression de la nation et ce, tant que n'existe pas de peuple européen. Malgré les progrès accomplis par la convivance supranationale, celui-

¹⁵⁴ Edgar MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, p. 198.

¹⁵⁵ Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne ... op. cit.*, p. 171.

¹⁵⁶ Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2000, pp. 362-363.

ci est loin d'être émergent ainsi que le révèle l'état encore lacunaire d'une "véritable conscience citoyenne européenne"¹⁵⁷.

En droit constitutionnel, l'unité politique s'assimile au principe de souveraineté démocratique. Certains souhaitent conférer à ce principe une valeur supérieure de façon à prévenir toute altération future qui serait portée à l'unité politique du fait de l'apparition ou de l'absorption du peuple français dans un corps politique européen.

B/ Intangibilité de la souveraineté démocratique et supraconstitutionnalité

Affirmer d'une part que l'Etat-nation, confronté à la pénétration de l'ordre juridique supranational dans son ordre interne, est capable d'adaptation et, d'autre part, que son unité politique n'en est pas affectée, ne suffit pas selon certains à assurer la pérennité de l'Etat-nation. Il importe de garantir l'intangibilité des principes considérés comme fondateurs de l'Etat-nation. Le principe de la souveraineté démocratique est particulièrement visé en ce qu'il constitue l'essence de l'État. Il s'agit de prémunir ce noyau contre toute atteinte portée par l'approfondissement de l'intégration européenne et, plus encore, contre la tentation qui pourrait se faire jour au sein du peuple français de fusionner avec les nations des autres États membres dans le but de créer un peuple européen.

La question posée est finalement celle de l'existence de limites aux capacités de révision de la Constitution par le pouvoir constituant dérivé, mais aussi originaire. Elle conduit à s'interroger sur l'existence de limites matérielles, et non simplement formelles, au pouvoir de modification constitutionnelle. La doctrine de l'illimitation matérielle de ce pouvoir présente l'inconvénient majeur de croire à la juridicité des limites formelles et à l'ajuridicité des limites matérielles¹⁵⁸. A l'inverse, la théorie de la limitation matérielle du pouvoir de révision a le défaut de laisser une grande part à la subjectivité. Elle se fonde sur la distinction établie par Carl Schmitt entre la Constitution, laquelle en tant qu'ensemble de normes fondamentales intangibles ne peut être modifiée que par le pouvoir constituant originaire et, les lois constitutionnelles qui peuvent être amendées par le constituant dérivé¹⁵⁹. La difficulté, note Jérôme Roux, est de définir le critère de répartition entre ces deux types de normes. Ce choix dépend de l'option idéologique retenue par le constituant et par

¹⁵⁷ Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne ...*, thèse précitée, p. 363.

¹⁵⁸ La seule limite qui s'impose au pouvoir constituant dérivé dans sa capacité à réviser la Constitution est, selon cette doctrine, de respecter les formes constitutionnelles qui sont prévues car, si "la Constitution lui donne sa procédure [...] elle ne borne point son étendue".

Georges VEDEL, *Schengen et Maastricht*, RFDA, 1992, p. 179. Pour une analyse critique de cette doctrine, consulter Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, P.U.F., 1994, pp. 359-364 et particulièrement p. 336.

¹⁵⁹ Carl SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, P.U.F. Léviathan, 1993, pp. 131-166.

l'interprète de la Constitution, lequel dispose d'une importante marge d'appréciation dès lors que les principes intangibles ne sont pas expressément identifiés. Renoncer à désigner comme tels les principes dépourvus de formulation textuelle précise diminue considérablement les risques de subjectivité. En outre, poursuit l'auteur, il convient de s'en tenir à cette idée qu'Olivier Beaud qualifie de "toute simple, de bon sens même"¹⁶⁰ selon laquelle le constituant a nécessairement voulu éviter que l'existence de la Constitution soit à la merci d'un autre pouvoir que lui-même. C'est pourquoi, il affirme qu'au lieu "de retenir l'idée trop floue selon laquelle sont intangibles les principes qui caractérisent de façon essentielle la Constitution, il vaut mieux considérer que seuls les principes qui conditionnent l'existence de la Constitution et en constituent de ce fait le fondement même, sont juridiquement soustraits au pouvoir de révision constitutionnelle"¹⁶¹. Il en conclut que le principe de souveraineté démocratique peut prétendre "échapper à la compétence du législateur constitutionnel", c'est-à-dire du pouvoir constituant dérivé, "puisque [il] est à l'évidence la condition d'existence de la Constitution qui est l'expression normative par excellence de la souveraineté"¹⁶². L'auteur construit la valeur supraconstitutionnelle de ce principe à partir d'une analyse comparée des articles 3 de la Constitution de 1958 et de la Déclaration de 1789.

a/ La supraconstitutionnalité, ultime rempart contre la supranationalisation de la Constitution

Le principe de la souveraineté nationale se décline, d'après Jérôme Roux, sur deux modes différents, non superfétatoires mais complémentaires selon la théorie juridique de l'effet utile et plus particulièrement la jurisprudence constitutionnelle. L'article 3 de la Constitution stipule que "la souveraineté nationale appartient au peuple". La Déclaration de 1789 dispose que "le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation". Rédigée pour avoir une portée universelle, elle pose le principe de la souveraineté démocratique abstraitement considéré, quel que soit son titulaire circonstanciel. C'est la Constitution de 1958 qui identifie concrètement ce titulaire, même si elle ne le dit pas expressément. Cette interprétation résulte de la lecture combinée des alinéas 1er et 4 de l'article 3 de la Constitution selon lesquels les électeurs, c'est-à-dire les membres du peuple souverain exerçant leur souveraineté par leur vote, sont les "nationaux français". Le Conseil constitutionnel adhère à cette interprétation, selon Jérôme Roux, puisqu'il considère que la Constitution "ne connaît

¹⁶⁰ Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, op. cit., p. 341.

¹⁶¹ Jérôme ROUX, *Finitude de la souveraineté de l'État ...*, op. cit., p. 18.

¹⁶² *Ibidem*.

que le peuple français"¹⁶³. En affirmant la valeur constitutionnelle "du principe d'unicité du peuple français dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale"¹⁶⁴, la Haute Juridiction lève les derniers doutes. Elle admet que l'article 3 de la Constitution pose le principe de la souveraineté du peuple français¹⁶⁵. Ce principe ne peut logiquement qu'échapper à la compétence du législateur constitutionnel, d'après l'auteur, car il est la condition d'existence de la Constitution. L'abrogation de ce principe par une simple loi constitutionnelle conduirait à anéantir la Constitution en détruisant son fondement. Préalable au texte constitutionnel, ce principe ne tire pas son autorité de sa formulation dans celui-ci. L'auteur en déduit que l'article 3 de la Constitution doit être lu comme une déclaration et non comme une prescription. Cela explique que la Constitution ne prévoit aucune interdiction de le remettre en cause. "Si l'abrogation d'un acte de volonté est intellectuellement envisageable, ce qui explique qu'on puisse vouloir l'interdire, l'abrogation d'un constat objectif est en revanche inconcevable et n'a donc pas lieu d'être prohibée"¹⁶⁶.

Dès lors, faut-il protéger l'Etat-nation du souverain abstraitement envisagé ou de celui-ci en tant qu'incarnation circonstancielle et de l'aveuglement qui pourrait le frapper à un moment donné de son histoire ? Le peuple français pourrait décider, par un acte ultime de sa souveraineté, de la transférer à un peuple européen. Rien ne l'empêche à condition de ne reconnaître à la souveraineté du peuple français qu'une intangibilité relative. En faire un absolu impliquerait de donner au peuple une dimension intemporelle. Le définir comme "peuple perpétuel composé des générations successives", incapable de fait de réunir tous ses membres, rend vain le principe de sa propre souveraineté. L'intangibilité relative permet, au contraire, au peuple "actuel, constitué de ses membres présents" d'en faire plein usage. Inversement, le principe de la souveraineté démocratique considéré indépendamment de son incarnation historique, c'est-à-dire abstraitement, "bénéficie d'une intangibilité absolue car, faute de titulaire concret, il ne peut être abrogé par personne, pas même par le souverain actuel agissant comme Constituant"¹⁶⁷. La formule de l'article signifie, d'après Jérôme Roux, que le principe de "toute souveraineté", quel que soit le cadre dans lequel elle s'exerce, ne peut par essence, "en vertu par conséquent d'une réalité objective et immuable et non d'une décision éventuellement réversible", siéger que "dans la nation", c'est-à-dire dans la communauté gouvernée des citoyens. L'article 16 de la Déclaration de 1789 en fonde l'absolue intangibilité selon l'auteur. Cette disposition conditionne l'existence de

¹⁶³ C.C., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Rec. p. 50, considérant 13.

¹⁶⁴ C.C., Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Rec. p. 71, considérant 5.

¹⁶⁵ Jérôme ROUX, *Finitude de la souveraineté de l'État et intangibilité de la souveraineté de l'État*, Civitas Europa, septembre 1999, n° 3, pp. 21 et 35 note 40.

¹⁶⁶ Jérôme ROUX, *article précité*, p. 23.

¹⁶⁷ Jérôme ROUX, *article précité*, p. 26.

la Constitution, et donc de l'État, à la séparation des pouvoirs et à la garantie des droits. Or, note-t-il, ces deux éléments sont le corollaire de la souveraineté démocratique. L'article 16 affirme implicitement qu'il n'existe pas de constitution sans souveraineté démocratique¹⁶⁸. Concrètement, cela signifie que si le peuple français décidait un jour de renoncer à sa propre souveraineté, ce ne pourrait être qu'au profit d'une autre communauté de citoyens.

Grâce au caractère absolu de son intangibilité, le principe de souveraineté démocratique peut être tenu pour supraconstitutionnel tandis que le principe de la souveraineté du peuple français a une valeur constitutionnelle. Néanmoins, il est possible de considérer que ce principe, placé hors de portée du pouvoir constituant dérivé, bénéficie d'une valeur supraconstitutionnelle. Ce terme désigne, dans son sens courant, toute norme qui s'impose au législateur constitutionnel et au pouvoir constituant. L'auteur établit une hiérarchie au sein du concept de supraconstitutionnalité. Il souhaite en rendre compte par un choix de qualificatifs dont la qualité majeure n'est pas la clarté. Est supraconstitutionnelle la norme constituante qui s'impose au législateur constitutionnel et non au pouvoir constituant originaire, comme l'est aussi la norme supraconstituante qui s'impose à celui-ci. La norme supraconstituante peut être incluse dans la Constitution ainsi que l'atteste le principe de la souveraineté démocratique¹⁶⁹.

L'idée d'une hiérarchie au sein de la supraconstitutionnalité n'est pas nouvelle. Il est frappant de constater qu'aucun consensus ne se dégage parmi les partisans de la supraconstitutionnalité. Ils s'opposent sur le sens de ce terme et sur sa portée. Le qualificatif supraconstitutionnel peut en effet désigner des normes supérieures aux lois constitutionnelles, voire à la Constitution elle-même quand ces lois ont une valeur simplement constitutionnelles. Si, à l'instar de Claude Klein, nous qualifions ces dernières de "légi-constitutionnelles", alors "constitutionnel" désigne la valeur de la Constitution comme norme supérieure à ces lois. Dans cette hypothèse, "supraconstitutionnel" est entendu strictement. Il ne vise que les normes qui s'imposent au pouvoir constituant¹⁷⁰ et qui viennent d'un ordre juridique normatif différent de celui de l'État. Les principes qui limitent le pouvoir constituant et qui font partie intégrante de la Constitution conservent une valeur constitutionnelle. Au sens propre du terme, la supraconstitutionnalité ne concerne, d'après l'auteur, que les principes

¹⁶⁸ Jérôme ROUX, *article précité*, respectivement pp. 27 et 28-29.

¹⁶⁹ Jérôme ROUX, *article précité*, p. 36 note 49.

¹⁷⁰ Claude KLEIN, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, P.U.F., 1996, p. 151.

extérieurs à celle-ci¹⁷¹. Stéphane Rials distingue parmi les principes supraconstitutionnels, ceux qui sont "immuables" et ceux qui sont "historiques". Les seconds constituent seulement une lecture "probable" des premiers dans le cadre d'une période donnée¹⁷².

Guillaume Drago constate qu'il n'existe pas de définition universelle de la supraconstitutionnalité. Celle-ci est une question récurrente. Elle apparaît dans les écrits de Maurice Hauriou sous l'expression "légitimité constitutionnelle" qu'il comprend comme une sorte de superlégalité, comme la légitimité de la Constitution en tant que fondement de celle-ci. Ces "vérités supraconstitutionnelles" s'incarnent par exemple dans les Déclarations des droits que Léon Duguit place au-dessus des lois constitutionnelles¹⁷³.

Le point commun existant entre les multiples définitions du concept de supraconstitutionnalité est, selon Guillaume Drago, la sensation "d'immanence", d'absolu qui lui est reconnu. Mais son trait dominant reste le "non-dit" qu'il contient. Pour l'auteur, ce concept flou, par nature, est significatif d'arrière-pensées précises mais non avouées. S'agit-il, s'interroge-t-il, de construire "un certain ordre moral, un

¹⁷¹ L'auteur reprend la distinction établie par Marie-France Rigaux entre les limites "autonomes" issues de la Constitution et de leur interprétation doctrinale et les limites "hétéronomes" résultant d'un ordre juridique extérieur à celui de l'État.

Marie-France RIGAUX, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, Larcier, 1985. Claude KLEIN, *Théorie et pratique ...*, op. cit., p. 163.

¹⁷² L'auteur donne corps à sa théorie à partir de la distinction établie par Saint Thomas d'Aquin entre la loi naturelle et le droit naturel. La première est commune à tous les êtres humains. Elle est inscrite dans la nature humaine et s'exprime dans les tendances immédiates de la conscience personnelle. Cette loi naturelle, pleinement objective et que l'homme peut connaître par les lumières de la "raison naturelle", est immuable. Le droit naturel est la mise en oeuvre concrète dans les relations entre les hommes de l'idée de Justice selon la formule latine du Digeste "*Jus suum cuique tribuere*" (attribuer à chacun selon son droit). Il est muable au regard des conditions de temps et de lieux. Il est "en vérité, selon l'auteur, mélange de connaissance de la "nature" et soumission aux ordres "autogénérés" par l'histoire". C'est pourquoi, la supraconstitutionnalité trouve d'abord sa substance dans la notion de personne. Sa suprématie n'est pas celle d'un individu isolé. La personne s'appréhende essentiellement en société. Une telle exigence de garantie de la personne implique un minimum d'ordre au sens commun. Elle suppose un principe d'organisation du pouvoir comportant dévolution régulière de celui-ci et procédures le tempérant. L'existence de principes supraconstitutionnels au sein de la Constitution n'est que la conséquence du fondement personnel de la supraconstitutionnalité. Ils se définissent en référence à ce que Stéphane Rials appelle une "zone située". Celle-ci, dans le respect des principes les plus stables, précise le contenu des principes supraconstitutionnels au regard de l'évolution des conditions et des mentalités. La Déclaration de 1789 est, d'après l'auteur, un exemple de cette "supraconstitutionnalité autogénérée" dont il ne nie pas que la mutabilité des principes en vigueur à un moment donné auxquels elle fait référence, est délicate. Enfin, il se prononce pour un accroissement de l'emprise du Conseil constitutionnel sur le constituant qui lui permettrait de censurer les lois constitutionnelles qui heurteraient trop manifestement la supraconstitutionnalité.

Stéphane RIALS, *Supraconstitutionnalité et systématisme du droit*, Archives de philosophie du droit, 1986, tome 31, pp. 67-68 et 70-71.

¹⁷³ Maurice HAURIU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929, rééd. CNRS, 1965, p. 276. Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd. 1921, tome III, p. 561. Pour une analyse des points de vue doctrinaux de Maurice Hauriou, Léon Duguit et Hans Kelsen sur la question de la supraconstitutionnalité, lire Stéphane RIALS, *Supraconstitutionnalité et systématisme du droit*, op. cit., pp. 57-59 et 66-68.

Pour une analyse historique et théorique du concept de supraconstitutionnalité, consulter le *même article*, p. 57. Michel TROPER, *La notion de principes supraconstitutionnels*, RIDC, 1993, pp. 337-355. Pour une opinion contraire, lire Antonio BALDASSARE, *Aspects théoriques et historiques de la supraconstitutionnalité*, RIDC, 1993, pp. 325-336.

présupposé philosophique, religieux ou politique ?"¹⁷⁴ La plupart des auteurs reconnaissent que le droit naturel symbolise le premier modèle historique de supraconstitutionnalité. Le jusnaturalisme vise à faire prévaloir un ordre de valeurs supérieures, qui pose les fondements d'un système de droit hors du droit. Il les trouve dans les présupposés moraux, philosophiques, religieux, théologiques, dans des postulats ou dans la Nature. Le second modèle est caractérisé, selon Antonio Baldassare, par un haut degré d'immanence dans l'ordre positif. Il ne renvoie pas aux sources normatives extérieures et supérieures. Il désigne des catégories et des principes qui régissent le fonctionnement du système positif auquel il s'adresse. Il s'attache à rechercher "la norme fondamentale", au sens kelsénien, en la plaçant au sommet de l'édifice du droit, en en faisant le fondement de la validité des autres normes tout en étant elle-même "supposée". Ce modèle est symbolisé par le "principe du raisonnable" à l'inverse du premier, marqué par "le principe de raison"¹⁷⁵. Le débat autour de la place de l'ordre européen supranational et de l'ardente nécessité, pour certains juristes, de mieux reconnaître les droits fondamentaux¹⁷⁶ ainsi que de protéger la séparation des pouvoirs, réactualise le concept de supraconstitutionnalité. Il faut aussi indiquer, note Guillaume Drago, le parallélisme existant entre l'avènement d'une communauté de destin au niveau européen et le besoin pour les juristes de se rapprocher autour d'une communauté de concepts¹⁷⁷.

Interrogée sur l'existence de principes intangibles auxquelles l'Union européenne ne pourrait porter atteinte, la doctrine reste néanmoins partagée.

Louis Favoreu soutient un point de vue nuancé sur l'existence de tels principes. Il n'y a pas de supraconstitutionnalité interne au sens où le pouvoir constituant, même dérivé, ne peut se voir opposer des normes supérieures tirées de la Constitution et protégeant la souveraineté nationale¹⁷⁸. Pourtant, elle pourrait être créée à partir du fonds commun européen de principes transnationaux. Ces principes sont, du fait, de l'accumulation des solutions apportées par les diverses jurisprudences constitutionnelles, objectivement identifiables et reconnus. Ils sont communs à tous les États faisant partie de la communauté civile et démocratique. Ces valeurs sont celles de la primauté de la personne humaine, du pluralisme et de la démocratie. Leur légitimité, remarque Beniamino Caravita, "vient de ce qu'ils représentent le précipité normatif d'une expérience et d'une réflexion communes des ordres civils et

¹⁷⁴ Guillaume DRAGO, *La supraconstitutionnalité - présentation et problématique générales*, RIDC, 1993, p. 314.

¹⁷⁵ Antonio BALDASSARE, *Aspects théoriques et historiques de la supraconstitutionnalité*, RIDC, 1993, respectivement pp. 333 et 328.

¹⁷⁶ Léo HAMON et Nicole CATALA, *Interventions orales*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'études au Sénat du 25 mars 1992, Paris, Montchrestien, 1992, respectivement pp. 222-223 et 227.

¹⁷⁷ Guillaume DRAGO, *La supraconstitutionnalité ...*, *op. cit.*, p. 315.

¹⁷⁸ Louis FAVOREU, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs, 1993, n° 67, p. 76.

démocratiques"¹⁷⁹. Seraient distinguées parmi les normes constitutionnelles, certaines qui, d'après les conceptions communes européennes, sont intangibles et donc supraconstitutionnelles et d'autres qui resteraient modifiables. Ces dernières, propose Louis Favoreu, auraient trait aux institutions et au système de source ou de production du droit à l'exception d'un noyau, à l'image de la forme républicaine du gouvernement en France, qui serait intangible. Bénéficieraient d'un statut supraconstitutionnel les normes relatives aux droits fondamentaux¹⁸⁰.

Seules des bornes juridiques peuvent réellement limiter le pouvoir constituant. A défaut, la supraconstitutionnalité interne n'est efficace que si celui-ci s'auto-limite¹⁸¹.

C'est dans l'émergence d'une Constitution européenne que la supraconstitutionnalité pourrait, selon Geneviève Gondouin, acquérir un sens nouveau. Indépendante du pouvoir constituant national, elle soumettrait celui-ci à une sorte de droit constitutionnel commun qui garantirait des principes fondamentaux comme la séparation des pouvoirs, le pluralisme démocratique, les droits de l'Homme, etc. Sa position supérieure aux Constitutions nationales ferait d'elle une norme supraconstitutionnelle. Vu sous cet angle, la supraconstitutionnalité ne se confondrait pas avec du jusnaturalisme. Elle s'expliquerait, d'après l'auteur, par des mécanismes bien connus du fédéralisme encore en gestation dans l'Union. En d'autres termes, la supraconstitutionnalité "quitterait ses mystères pour rejoindre les règles éprouvées du fédéralisme". Elle en serait "le précurseur"¹⁸².

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas engagé dans cette voie.

b/ L'inutilité constitutionnelle et doctrinale de la supraconstitutionnalité

Dans la décision Maastricht II, la Haute Juridiction rejette clairement l'existence de principes supraconstitutionnels¹⁸³. Sous réserve d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être

¹⁷⁹ Beniamino CARAVITA, *Principes suprêmes, principes supraconstitutionnels ou principes communs*, RIDC, 1993, p. 447.

¹⁸⁰ Opinion partagée par Serge ARNÉ, *Existe-t-il des normes supraconstitutionnelles ?*, RDP, 1993, p. 465.

¹⁸¹ Louis FAVOREU, *Supraconstitutionnalité et jurisprudence de la juridiction constitutionnelle en droit privé et en droit public français*, RIDC, 1993, p. 468.

¹⁸² Geneviève GONDOUIN, *Des mystères de la supraconstitutionnalité à la logique fédéraliste*, Mélanges Gustave Peiser, Grenoble, P.U.G., 1995, pp. 296-305.

¹⁸³ C.C., Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Maastricht II*, Rec. p. 76, considérant 19.

Pour des analyses doctrinales de cette décision, consulter Louis FAVOREU et Patrick GAÏA, *Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité sur l'Union européenne*, RFDC, n° 11, 1992, p. 410. Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Décisions du 9 avril, 2 et 23 septembre 1992 - Maastricht I, II et III*, Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel, 1997, 9^e éd., p. 781. Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 3^e éd., 1993, p. 183.

engagée ou poursuivie (articles 7, 16 et 59 du texte constitutionnel) et, d'autre part, du respect de la forme républicaine de gouvernement (alinéa 5 de l'article 89), le Conseil énonce que le pouvoir constituant est "souverain". Le Conseil ne crée pas de nouvelles limites à la compétence souveraine de celui-ci. Ce n'est qu'un rappel qui n'a pas d'autre but, selon Geneviève Gondouin, "que de mettre en valeur l'étendue du pouvoir d'appréciation des constituants" car presque toutes ces limitations sont "issues de dispositions précises de la Constitution"¹⁸⁴. Dès lors, le principe de la souveraineté démocratique n'a pas valeur supraconstitutionnelle. Ce qui n'empêche pas le Conseil d'être certain de son intangibilité. Ainsi, il déclare l'article 8 B § 1 TCE, institué par le traité de Maastricht, contraire à l'article 3 de la Constitution de 1958 tout en ne relevant aucune contrariété avec les dispositions de l'article 3 de la Déclaration de 1789. L'article 8 B § 1 TCE consacre le droit pour les citoyens européens de participer aux élections municipales de l'État de l'Union dans lequel ils résident et dont ils ne sont pas ressortissants. Ceci implique qu'ils contribuent, en France, à la désignation des sénateurs et qu'ils pèsent sur l'exercice de la souveraineté nationale auquel le Sénat participe en tant qu'assemblée parlementaire. La contrariété de la disposition européenne avec l'article 3 de la Constitution résulte de la lecture combinée des alinéas 1 et 4 dudit article selon laquelle seuls les nationaux français ont le droit de participer aux élections qui intéressent l'exercice de la souveraineté nationale¹⁸⁵. En revanche, il confirme dans sa décision du 2 septembre 1992 qu'aucune contrariété n'existe entre cette stipulation du traité et les dispositions de l'article 3 de la Déclaration de 1789¹⁸⁶. Les sénateurs, auteurs de la seconde saisine du Conseil à propos du traité de Maastricht, reprochent aux rédacteurs de la révision du 25 juin 1992 de laisser subsister la contrariété des clauses du traité avec certaines dispositions constitutionnelles et, par là même, d'avoir eu recours à un subterfuge pour ne pas avoir à reconnaître qu'il est porté atteinte aux dispositions essentielles de la Constitution, telles que celles proclamant la souveraineté nationale. La fin de non-recevoir générale que le Conseil leur oppose, en invoquant le caractère souverain du pouvoir constituant, n'est qu'un "rejet apparent" de la supraconstitutionnalité selon Louis Favoreu et Loïc Philip¹⁸⁷. "Est-il logique, s'interrogent-ils, d'affirmer que le pouvoir constituant est souverain et de préciser aussitôt qu'il doit respecter des limites fixées par le texte constitutionnel, surtout si le respect de ces limites doit être assuré par le juge ? Si le pouvoir constituant est souverain, il peut méconnaître les limites qu'il s'est lui-même fixées ; mais alors, à quoi bon rappeler celles-ci de manière aussi précise et en

184 Geneviève GONDOUIN, *Des mystères de la supraconstitutionnalité ...*, op. cit., p. 299.

185 C.C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Maastricht I*, Rec. p. 55, considérants 21 à 27.

186 C.C., Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, op. cit., p. 76, considérant 18.

187 Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Décisions du 9 avril, 2 et 23 septembre 1992 ...*, op. cit., p. 825.

interprétant même certaines dispositions constitutionnelles de façon aussi extensive ?" En définitive, ces auteurs pensent pouvoir interpréter la décision Maastricht II comme admettant le contrôle des lois constitutionnelles adoptées par le pouvoir constituant dérivé aux fins de vérification, non seulement des règles de procédure, mais surtout des interdictions matérielles contenues dans certains articles de la Constitution et particulièrement de l'article 89 alinéas 4 et 5 dont il résulte d'une interprétation "compréhensive" qu'il inclut les valeurs fondamentales de la République¹⁸⁸.

Dans la décision Maastricht III, le Conseil se déclare incompétent pour connaître des lois référendaires¹⁸⁹. Au vu de ces jurisprudences, la Haute Juridiction semble clairement affirmer que seul le pouvoir constituant originaire jouit d'une compétence illimitée pour modifier la Constitution. Le pouvoir constituant dérivé, en tant que pouvoir institué, est limité¹⁹⁰. Il est obligé de se soumettre aux prescriptions qui, énoncées par la Constitution, ne revêtent qu'une valeur constitutionnelle. La souveraineté du pouvoir constituant s'exerce de façon discrétionnaire aussi longtemps qu'il respecte les exigences prescrites par la Constitution¹⁹¹. A aucun moment, le Conseil ne se réfère à des principes supraconstitutionnels¹⁹².

Dans sa décision du 9 mai 1991, le Conseil censure la disposition de la loi portant statut de la Corse qui crée un "peuple corse" et fait de celui-ci une "composante du peuple français" en se contentant d'accorder au "concept juridique de peuple français" une valeur simplement constitutionnelle¹⁹³. Il contrôle la conformité de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires au regard du "principe de l'unicité du peuple français" auquel il reconnaît, là encore, une valeur constitutionnelle¹⁹⁴.

Par ces décisions, le Conseil procède à une "reconnaissance discrète de l'intangibilité"¹⁹⁵ de la souveraineté du peuple français énoncée à l'article 3 de la Constitution de 1958, tel que l'interprète Jérôme Roux.

Cela étant, cette intangibilité n'est que relative. La souveraineté nationale de l'article 3 de la Constitution ne bénéficie d'aucun statut de supériorité. Elle peut être tenue en

188 Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Décisions du 9 avril, 2 et 23 septembre 1992 ...*, op. cit., p. 828.

189 C.C., Décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, Rec. p. 94, considérant 5.

190 Pour une opinion différente, consulter Florence CHALTIEL, *La Constitution française et l'Union européenne*, RMCUE, avril 1999, n° 427, p. 230 et *Commentaire de la décision du Conseil relative au traité d'Amsterdam*, RMCUE, 1998, p. 82.

L'auteur pense qu'il n'existe pas de hiérarchie entre les deux titulaires du pouvoir constituant dérivé que sont le peuple et ses représentants. Les limites fixées par la Constitution valent pour l'un comme pour l'autre. Le peuple n'échappe à ces limites que lorsqu'il agit comme pouvoir constituant originaire.

191 Henri OBERDORFF, *Droit constitutionnel et droit communautaire - Les rapports des deux ordres juridiques*, Débat avec Louis Favoreu, RMCUE, février 2000, n° 435, p. 99.

192 François LUCHAIRE, *Les conséquences de l'Union européenne sur le système juridique français*, L'Europe en formation, Été 1999, n° 313, p. 20.

193 C.C., Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Rec. p. 50, considérant 12.

194 C.C., Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Rec. p. 71, considérant 5.

195 Jérôme ROUX, *Finitude de la souveraineté de l'État et intangibilité de la souveraineté du peuple*, Civitas Europa, septembre 1999, n° 3, p. 24.

échec par une révision constitutionnelle autorisant à y déroger ou à en limiter les effets¹⁹⁶. Aucune autre solution n'est possible, d'après Georges Vedel, pour rendre effectif le monisme avec primauté du droit communautaire. C'est dans cet unique cas que l'auteur considère "grammaticalement acceptable" d'employer le concept de supraconstitutionnalité¹⁹⁷. Il peut qualifier la supériorité des normes internationales, et particulièrement communautaires, quand celle-ci découle de la Constitution, soit selon le texte originaire, soit selon une révision de celui-ci. Doter la souveraineté d'un contenu supraconstitutionnel a pour objet de la placer hors d'atteinte de toute norme internationale et surtout de rendre sans effet le principe de supériorité institué par les traités européens et la Constitution.

Une telle supraconstitutionnalité est inconcevable parce qu'il n'existe ni en droit positif, ni dans sa pratique, de normes juridiques d'un rang supérieur à celui de la Constitution¹⁹⁸. Le Conseil s'interdit de reconnaître comme norme juridique de valeur constitutionnelle toute règle qui ne résulte pas d'un texte de façon directe ou dérivée. Il ne peut exister de supraconstitutionnalité "d'origine extraconstitutionnelle", pas plus que la Haute juridiction ne crée une sorte de "paraconstitutionnalité" en établissant une hiérarchie entre les normes constitutionnelles. Georges Vedel insiste sur le fait qu'en cas de conflit entre elles, le Conseil essaie de les concilier à la lumière du principe de proportionnalité¹⁹⁹.

S'interrogeant sur la notion de supraconstitutionnalité, Guillaume Drago soulève des questions dont la réponse prouve le caractère "inconstructible"²⁰⁰ de ce concept. A la question de savoir si le juge constitutionnel peut être l'auteur légitime des normes supraconstitutionnelles, la réponse est non à moins, notent Georges Vedel et Bertrand Mathieu, de donner le pouvoir constituant originaire au juge constitutionnel et d'en

¹⁹⁶ Jean-Marc FAVRET, *L'intégration européenne de la France : quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté*, RDP, 1999, n° 6, p. 1764.

En l'occurrence, l'insertion dans la Constitution d'un article 88-3 consacré à la citoyenneté européenne a pour objet de rendre effectif ce nouveau statut dans l'ordre interne tout en l'empêchant de porter atteinte à la souveraineté nationale. L'article 88-3 inséré par la réforme constitutionnelle du 25 juin 1992, dispose en effet que, "sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens *ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs* [...]".

¹⁹⁷ Georges VEDEL, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs, 1993, n° 67, p. 81. Il admet néanmoins la possibilité de qualifier de supraconstitutionnelles des règles non juridiques de caractère éthique ou politique. Le problème essentiel posé par cette notion est de vouloir faire de la valeur qu'elle vise une règle de droit.

¹⁹⁸ Antonio BALDASSARE, *Aspects théoriques et historiques du concept de supraconstitutionnalité*, RIDC, 1993, p. 335.

¹⁹⁹ Georges VEDEL, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, *op. cit.*, pp. 85-86.

²⁰⁰ Georges VEDEL, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, *op. cit.*, p. 87.

faire une autorité souveraine²⁰¹. Si un juge peut, par voie d'interprétation, créer des normes constitutionnelles, il ne peut pas les rendre supraconstitutionnelles car leur rang ne saurait être plus élevé que celui du texte invoqué pour les légitimer. La compétence du juge s'arrête aux frontières de l'ordre juridique au sein duquel il exerce son contrôle. Le Conseil ne dit pas autre chose quand il rappelle, dans la décision Maastricht III, que sa compétence est strictement délimitée par la Constitution, qu'il "ne saurait être appelé à se prononcer au titre d'autres chefs de compétence que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique [...] L'article 61 de la Constitution donne au Conseil [...] mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires". Enfin, il refuse de contrôler les lois référendaires "au regard de l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution"²⁰². La supraconstitutionnalité pose, outre le problème de la détermination de son autorité créatrice, celui de l'identification de ses principes. De l'impossibilité de résoudre ces problèmes, Henri Oberdorff déduit l'inexistence de la supraconstitutionnalité²⁰³. Celle-ci présente, d'autre part, l'inconvénient majeur de tendre à multiplier à l'infini la hiérarchie des normes.

A la question de savoir s'il revient au pouvoir constituant de se prononcer sur les règles supraconstitutionnelles, la réponse est à nouveau non. L'auteur fournit lui-même l'argument. La supraconstitutionnalité, explique-t-il, ne doit pas conduire à la "clôture du système normatif constitutionnel"²⁰⁴ car "un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures" ainsi que le dispose l'article 28 de la Déclaration des droits de l'Homme de 1793. Un peuple, historiquement situé, n'a aucune autorité pour engager les générations à venir dans le processus de dilution de son identité, difficilement réversible, qu'implique la création d'un véritable peuple européen. La supraconstitutionnalité est une protection artificielle parce qu'il n'existe aucune autorité de contrôle apte à garantir le respect de ces principes. En outre, il est illusoire de croire que conférer une valeur supraconstitutionnelle au principe de la souveraineté démocratique est de nature à empêcher le peuple souverain de décider par un acte de souveraineté - même s'il est ultime - de se fondre, de disparaître dans un peuple englobant²⁰⁵. La supraconstitutionnalité est dangereuse pour l'ordre juridique

201 Bertrand MATHIEU, *La supraconstitutionnalité existe-t-elle ? Réflexions sur un mythe et quelques réalités*, LPA, 8 mars 1995, n° 29, p. 14. Georges VEDEL, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, *op. cit.*, p. 87.

202 C.C., Décision n° 92-313 du 23 septembre 1992, *op. cit.*, considérants 1 et 2.

203 Henri OBERDORFF, *Droit constitutionnel et droit communautaire ...*, débat précité, p. 98.

204 Guillaume DRAGO, *La supraconstitutionnalité - présentation et problématique générales*, RIDC, 1993, p. 321.

205 C'est là "la seule supraconstitutionnalité" existante selon Roland Drago, "celle qui interdit à un État d'abandonner sa souveraineté, même par une révision constitutionnelle".

démocratique car elle place le peuple souverain sous surveillance²⁰⁶. En tant que corps juridique, elle repose sur l'illusion, d'après Georges Vedel, qu'à "un certain moment donné de l'Histoire, celle-ci a pris fin, que l'Humanité a établi un système de valeurs définitif. Le plus étonnant, souligne-t-il, est que ce fixisme prend racine dans des sociétés juridiquement laïques et psychologiquement agnostiques". L'Homme "est son propre créateur au fil des millénaires et il n'a pas d'autre modèle à suivre sinon celui qu'il se dessine lui-même. La construction et l'évolution d'un système de valeurs résultent d'un grand et incessant combat politique, mais non d'un *a priori* juridique soustrait à la volonté"²⁰⁷.

Par conséquent, la supraconstitutionnalité ne présente pas d'utilité. La protection la plus efficace de la souveraineté nationale, et particulièrement de la souveraineté démocratique, émane du peuple lui-même, de sa volonté de perdurer. Le peuple est limité dans son pouvoir de révision, selon Olivier Beaud, par le peuple "fondateur". Cette limitation matérielle se justifie par la finalité de toute constitution. Elle est dirigée contre la conception "absolutiste" du pouvoir constituant. "En d'autres termes, explique-t-il, le peuple n'est pas toujours souverain, car sa souveraineté va dépendre de l'objet de son acte. Ainsi, la distinction centrale entre le pouvoir constituant et le pouvoir de révision [...] est de nature matérielle et non organique. Le facteur important est moins la personne qui détient le pouvoir que le contenu de la constitution et l'objet de sa modification"²⁰⁸. L'exercice du pouvoir constituant par le souverain, entendu au sens de l'article 3 de la Constitution, trouve sa limite dans le respect de la souveraineté démocratique qui, de fait, en garantit l'intangibilité. L'Europe supranationale constitue d'autant moins un danger qu'elle n'a pas vocation à donner naissance à un peuple européen. Au contraire, elle tire profit de la diversité nationale sur laquelle elle se construit.

Convaincu que la valeur constitutionnelle suffit à garantir l'intangibilité de la souveraineté démocratique, le Conseil développe une jurisprudence relative à l'intégration de la supranationalité dans l'ordre interne, qui se caractérise par sa souplesse et sa malléabilité.

Roland DRAGO, *Intervention orale*, in Roland DRAGO (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, p. 73.

²⁰⁶ Georges VEDEL, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, *op. cit.*, p. 92. Antonio BALDASSARE, *Aspects théoriques et historiques ...*, *op. cit.*, p. 335.

²⁰⁷ Georges VEDEL, *article précité*, p. 95.

²⁰⁸ Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, P.U.F., 1994, p. 453.

II - Une jurisprudence constitutionnelle souple

Le contrôle de compatibilité exercé par le juge constitutionnel à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht²⁰⁹, puis du traité d'Amsterdam²¹⁰, conduit à distinguer le véritable souverain qu'est la nation du cadre juridique qui lui sert de lieu d'expression et qui exerce la souveraineté en son nom, l'État. Il s'agit de concilier la souveraineté de l'État, envisagée par le Conseil comme un "simple principe constitutionnel nuancé et subordonné"²¹¹, avec la nécessité de permettre à la France de participer pleinement à la vie internationale en contractant des obligations restrictives de sa souveraineté. Certain de l'intangibilité de la souveraineté nationale abstraitement envisagée, le Conseil s'attache à intégrer les exigences de la construction européenne dans l'ordre interne selon une jurisprudence moins nationaliste qui n'y paraît. Ratifié par le Parlement le 28 juin 2001 sans saisine préalable du Conseil²¹², le traité de Nice ne donne pas l'occasion à la juridiction constitutionnelle d'affiner sa jurisprudence, dont le trait dominant est la souplesse.

L'intégration européenne peut bien affecter la souveraineté de l'État, ce que souligne Stéphane Pierré-Caps, "nul ne songe vraiment à contester, si ce n'est pour l'approuver ou le désapprouver, dès lors qu'elle préserve l'essence de la souveraineté démocratique"²¹³. La Déclaration de 1789 et l'article 3 de la Constitution de 1958 désignent clairement le titulaire de la souveraineté nationale mais ne donnent aucune indication quant à son contenu. Privilégiant une démarche pragmatique, le Conseil renonce à la distinction limitation - transfert qui résulte de la lecture du quinzième alinéa du Préambule de 1946 au profit des fameuses conditions d'exercice de la souveraineté nationale plus adéquates pour en rendre compte (A). L'essence de la souveraineté glisse de la notion proprement dite à ses modalités d'exercice. C'est sur ce point que le Conseil exerce un contrôle sévère. L'atteinte à l'exercice de la souveraineté ne résulte pas seulement de la nature du domaine transféré, mais bien plutôt des modalités de sa mise en oeuvre à l'échelon communautaire. Le Conseil subordonne la constitutionnalité du transfert à la conservation par l'État de la maîtrise de son pouvoir normatif dans ledit domaine, confirmant par là même sa vision exclusivement normativiste de la supranationalité européenne (B). Néanmoins, une fois acquis le respect de la souveraineté nationale par le traité européen, le Conseil s'attache à garantir à ce dernier de produire son plein effet dans l'ordre interne.

209 C.C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *op. cit.*

210 C.C., Décision n° 97-394 du 31 décembre 1997, J.O.R.F., 3 janvier 1998, p. 165.

211 Jérôme ROUX, *Le principe de la souveraineté de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Civitas Europa, septembre 1998, n° 1, p. 127.

212 Loi n° 2001-603 du 10 juillet 2001, JORF, 11 juillet 2001, p. 11027.

213 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *État, nation et souveraineté : la réalité française*, in Alberto PEREZ-CALVO (dir.), *Estado, Nación y Soberania (Problemas actuales en Europa)*, Madrid, Senado, 2000, p. 340.

A/ De l'interdiction du transfert de compétences aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale

La possibilité que le Conseil se reconnaisse de limiter la souveraineté de l'État, particulièrement au profit de la construction communautaire, n'est pas entravée par l'alinéa 15 du Préambule de 1946, contrairement à ce que sa rédaction pourrait laisser croire. Celui-ci dispose que "sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix". Comme le souligne Alain Pellet, cette formule "véhicule une conception curieuse de la souveraineté". Critère de l'État dans l'ordre international, la souveraineté ne saurait se partager ou être décomposée. Un État est souverain ou ne l'est pas. En revanche, il "peut limiter ou transférer les compétences qu'il tient du droit international en vertu de sa souveraineté, parce qu'il est souverain"²¹⁴.

Grâce à une interprétation très libérale du quinzième alinéa, le Conseil abandonne l'expression "limitations de souveraineté" et apprécie désormais la conformité à la Constitution des "transferts de compétences" consentis par la France en faveur d'organisations internationales. La juridiction constitutionnelle a toujours admis que, à côté des restrictions courantes dans l'exercice d'une compétence étatique, l'État puisse renoncer purement et simplement à exercer l'une de ses compétences. Dans sa décision du 30 décembre 1976, elle oppose pour la première fois les limitations de souveraineté aux "transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit", non pour interdire les seconds, mais pour fixer une limite à leur constitutionnalité²¹⁵. Il faut attendre la décision du 9 avril 1992, Maastricht I, pour que le Conseil affirme explicitement la constitutionnalité des limitations de souveraineté par transferts de compétences²¹⁶. Néanmoins, celle-ci n'est pas sans borne.

Il serait erroné de voir dans l'alinéa 15 du Préambule de 1946 une clause d'habilitation générale. "La France consent aux limitations de souveraineté" ne signifie pas que celles-ci, assimilées aux transferts de compétences, sont *ipso facto* conformes à la Constitution dès lors que la France les accepte par traité. Le contrôle du Conseil ne se limite pas à vérifier si l'État renonce ou non à sa souveraineté. Pour demeurer compatibles avec la Constitution, les transferts de compétences ne doivent pas porter une atteinte excessive au principe de la souveraineté de l'État. Obligé de concilier celui-ci avec les dispositions constitutionnelles relatives à la souveraineté nationale, le

²¹⁴ Alain PELLET, *Le Conseil constitutionnel, la souveraineté et les traités*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 1998, n° 4, p. 3.

²¹⁵ C. C., Décision n° 76-71 DC des 29-30 décembre 1976, Rec. p. 15, considérant 2.

²¹⁶ C. C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Maastricht I*, Rec. p. 55, considérant 9.

Conseil forge, dès 1970, la notion de "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale"²¹⁷.

a/ Une jurisprudence constitutionnelle audacieuse

Peu importe, selon la Haute Juridiction, que l'intégration européenne affecte la souveraineté de l'État tant qu'elle ne porte pas atteinte à l'essence de la souveraineté démocratique que sont les "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale". Encore faut-il distinguer les conditions essentielles de celles qui ne le sont pas, ce à quoi s'attelle le Conseil depuis 1970.

Cela ne l'empêche pas pour autant de les abandonner, en 1976, au profit d'une réactualisation de la distinction limitation-transfert de souveraineté. Mais, comme le souligne Jérôme Roux, il ne s'agit que d'un abandon ponctuel qui s'explique par le fait que cette notion était en l'espèce partiellement inadaptée. Tenu d'apprécier la conformité à la Constitution de l'engagement international relatif à l'élection de l'assemblée européenne au suffrage universel, le Conseil ne pouvait se contenter d'en contrôler la conformité au principe de la souveraineté étatique. Il devait s'assurer de l'innocuité de cet engagement à l'égard de la souveraineté du peuple. En affirmant que, pour être constitutionnelles, les limitations de souveraineté ne doivent pas entraîner des "transferts de tout ou partie de la souveraineté nationale à quelque organisation internationale que ce soit"²¹⁸, le Conseil n'entend pas les soumettre à une contrainte plus rigoureuse que le respect des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Il vise seulement à marquer sa détermination de sauvegarder le principe de la souveraineté nationale. Cette formule associe les deux critères de contrôle de façon à signifier "qu'aucune disposition de nature constitutionnelle n'autorise des transferts de tout ou partie de la souveraineté démocratique autant qu'étatique"²¹⁹.

Cette parenthèse prouve que le Conseil n'hésite pas à faire preuve de capacités d'adaptation dans l'exercice de son contrôle dans le double but de garantir l'intangibilité de l'unité politique et de donner effet aux dispositions européennes²²⁰.

²¹⁷ C.C., Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970 *relative au budget des Communautés européennes*, Rec. p. 15, considérant 9.

²¹⁸ C. C. , Décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *op. cit.*, considérant 2. Le Conseil y fait également référence dans deux autres décisions. C. C., Décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978, Rec. p. 23 et C. C., Décision n° 80-116 DC du 17 juillet 1980, Rec. p. 36.

²¹⁹ Jérôme ROUX, *Le principe de la souveraineté de l'État ...*, *op. cit.*, p. 129.

²²⁰ Le Conseil fait à nouveau appel aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dès 1977.

C. C., Décision n° 77-90 DC du 30 décembre 1977, Rec. p. 44, considérant 4.

Créées *ex nihilo*, les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ne sont définies nulle part. Elles sont, de ce fait, source d'incertitudes que la jurisprudence du Conseil, pourtant très empirique, ne lève pas complètement, regrette Alain Pellet²²¹. C'est au contraire dans ce caractère flou qu'elles révèlent leur intérêt. Loin de les enfermer dans un carcan juridique, le Conseil privilégie une définition évolutive de façon à être constamment en mesure d'atteindre ce double objectif.

Un consensus s'est dégagé dans un premier temps pour considérer, après la décision du Conseil du 22 mai 1985²²², que ces conditions sont celles réputées nécessaires pour que l'État puisse assumer ses trois missions que sont "le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés"²²³. Ces secteurs forment, d'après Jean-Paul Jacqué, le noyau, intangible de la souveraineté²²⁴. Ils concernent les fonctions régaliennes de l'État sans désigner la totalité de la compétence étatique. C'est par rapport à ces mêmes éléments que le Conseil apprécie, en 1991, la conformité à la Constitution de la Convention d'application de l'Accord de Schengen²²⁵, suscitant des interrogations parmi la doctrine sur le point de savoir si la protection des droits de l'Homme s'assimile à une condition essentielle.

Il résulte de l'analyse comparée de ces deux décisions que le Conseil n'entend pas procéder à une définition abstraite et *a priori* des conditions essentielles²²⁶. En 1985, il se borne à constater la compatibilité de l'engagement international en cause avec les trois éléments. En 1991, il axe sa démonstration sur un seul d'entre eux, manifestant ainsi son refus d'en faire des critères exclusifs. Dans la décision Maastricht I, le Conseil s'attache à vérifier, alors qu'il n'y est pas tenu, que le traité sur l'Union européenne est "à même de garantir les droits et libertés des citoyens". Après avoir relevé que l'article F § 2 TUE prévoit le respect des droits fondamentaux par l'Union, qu'il s'agisse de ceux garantis par la CEDH ou de ceux résultant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, il constate que le traité "ne porte pas atteinte aux règles et principes de valeur constitutionnelle"²²⁷. Dans le Préambule de 1958, le peuple français proclame non seulement son attachement aux principes de la souveraineté nationale mais aussi aux droits de l'homme. Dès lors, la garantie des droits et libertés est bien plus "une réserve de constitutionnalité des engagements internationaux basée

²²¹ Alain PELLET, *Le Conseil constitutionnel, la souveraineté et les traités*, *op. cit.*, p. 5.

²²² C. C., Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985 relative au Protocole additionnel n° 6 à la CEDH, Rec. p. 15.

²²³ Louis FAVOREU, *La décision du Conseil du 22 mai 1985 relative au Protocole additionnel n° 6 à la CEDH*, AFDI, 1958, p. 873.

²²⁴ Jean-Paul JACQUÉ, *Commentaire de la décision du Conseil n° 92-308 DC du 9 avril 1992*, RTDE, 1992, pp. 256-259.

²²⁵ C. C., Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, *Schengen*, JORF, 27 juillet 1991, p. 10001.

²²⁶ Jean-Éric SCHOETTL, *Commentaire de la décision du CC du 31 décembre 1997*, AJDA, 1998, p. 139.

²²⁷ C. C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *op. cit.*, considérants 17 et 18.

sur le respect des droits fondamentaux"²²⁸ qu'une des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, même si François Luchaire y voit "incontestablement la plus claire" de toutes²²⁹.

Au fil de ses décisions et particulièrement dans celle du 9 avril 1992, le Conseil renoue avec l'empirisme de sa décision fondatrice du 19 juin 1970, aux termes de laquelle "la décision [du Conseil des Communautés] du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés ne peut porter atteinte, ni par sa nature, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale"²³⁰.

"Nature" et "importance" apparaissent comme les critères originaires d'appréciation des atteintes portées aux conditions essentielles. La décision Maastricht I se fonde implicitement sur ces éléments très subjectifs auxquels elle rajoute des exigences relatives aux "domaines" et aux "modalités" d'exercice des transferts de compétences²³¹. Il s'agit là, d'après Patrick Gaïa, "du seuil représentant la limite extrême au-delà de laquelle on pénètre dans le "noyau dur" et intangible de la souveraineté nationale et de son exercice" au respect desquels le Conseil veille²³². Cette formule globale recouvre, selon Louis Favoreu, "les atteintes à des normes non-individualisables ou identifiables par référence à une disposition précise de la Constitution"²³³. Cette grille de lecture laisse "une grande place à la subjectivité de ceux qui ont à charge d'en assurer l'application"²³⁴.

Le Conseil fixe un seuil d'atteinte à ces conditions tel qu'il limite les hypothèses d'inconstitutionnalité. Celui-ci n'est franchi que si plusieurs conditions sont réunies. La décision du 31 décembre 1997 affine l'analyse du Conseil. "[...] Il résulte de cette disposition [article 88-2 de la Constitution] qu'appellent une nouvelle révision constitutionnelle les clauses du traité d'Amsterdam qui opèrent, au profit de la Communauté européenne, des transferts de compétences qui mettent en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, soit que ces transferts interviennent dans un domaine autre que l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ou que le franchissement des frontières extérieures communes,

²²⁸ Bruno GENEVOIS, *Le traité sur l'Union européenne et la Constitution*, RFDA, 1992, p. 385. Thibaut de BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, Paris, LGDJ, 1995, pp. 296-297.

²²⁹ François LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, RDP, 1991, p. 1509. Opinion partagée par Jean-Paul JACQUÉ, *Commentaire de la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, op. cit.*, p. 251.

²³⁰ C.C., Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970, *op. cit.*, considérant 9.

²³¹ C. C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *op. cit.*, considérant 14.

²³² Patrick GAÏA, *Chronique de jurisprudence du Conseil constitutionnel*, RFDC, 1991, p. 707.

²³³ Louis FAVOREU, *Le contrôle de constitutionnalité du traité de Maastricht et le développement du "droit constitutionnel international"*, RGDIP, 1993, pp. 52-53.

²³⁴ Denis RICHARD, *Le traité d'Amsterdam à l'épreuve du Conseil constitutionnel*, Gazette du Palais, 1998, Doctrine, p. 499.

soit que ces clauses fixent d'autres modalités que celles prévues par le Traité sur l'Union européenne [...]"²³⁵.

Les transferts de compétences peuvent, par leur nature, intéresser un des domaines qui concernent la souveraineté nationale. Il peuvent aussi revêtir une ampleur et être mis en oeuvre selon des modalités qui affectent l'exercice de la souveraineté de l'État. Ces deux tests se complètent. Il n'y a pas de hiérarchie entre les deux. Un transfert peut porter sur un domaine essentiel sans qu'il soit jugé inconstitutionnel parce que ses modalités d'exercice ne privent pas l'État du moyen de peser sur l'exercice de la compétence transférée. Inversement, les conditions essentielles peuvent être menacées par les modalités d'exercice d'un transfert de compétences dans un domaine non lié à la souveraineté de l'État. En revanche, il est logique d'admettre, ainsi que le révèle le raisonnement du Conseil, une antériorité du test "nature - domaine" sur celui "importance - modalités"²³⁶.

Les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale visent les domaines où "s'exprime de manière privilégiée la souveraineté de l'État : la monnaie, la fiscalité, la justice, la police et par extension, les flux migratoires, la diplomatie et la défense"²³⁷. Tout engagement international qui porte atteinte à ces conditions ne peut être ratifié qu'une fois la constitution révisée, à condition toutefois que "par sa nature et sa généralité, la limitation de souveraineté ait une incidence matériellement sérieuse sur la souveraineté de l'État"²³⁸. Cette exigence démontre la subordination de la souveraineté étatique au droit international, conventionnel ou non, due à la primauté de celui-ci sur l'ordre juridique interne d'une part, et au pouvoir constituant dérivé d'autre part.

La décision du 31 décembre 1997 s'explique au regard de l'article 88-2 de la Constitution qui constitutionnalise la réponse donnée par la décision Maastricht I au problème de la délimitation des domaines touchant directement l'exercice de sa souveraineté par l'État. Le Conseil constate que les matières faisant l'objet du traité d'Amsterdam qui intéressent l'exercice de la souveraineté nationale n'entrent pas dans le champ d'application prévu par l'article 88-2. Le fait que le traité prévoit que ces matières relèvent du principe de subsidiarité ne convainc pas le Conseil de l'efficacité de cet aménagement pour la sauvegarde de la souveraineté nationale²³⁹. Ce principe est inscrit dans le traité de Maastricht en vue de satisfaire à la fois les promoteurs d'une intégration accrue et de rassurer les partisans du renforcement de la protection

²³⁵ C. C., Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, *op. cit.*, considérant 9.

²³⁶ Alain PELLET, *Le Conseil constitutionnel, la souveraineté et les traités*, *op. cit.*, p. 6.

²³⁷ Jérôme ROUX, *Le principe de la souveraineté de l'État ...*, *op. cit.*, p. 130.

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ Dominique ROUSSEAU, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-98*, RDP, 1999, n° 1, p. 83.

des compétences nationales. Le Conseil considère que sa mise en oeuvre "pourrait ne pas faire obstacle à ce que les transferts de compétences autorisés par le traité revêtent une ampleur et interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale"²⁴⁰. En d'autres termes, la subsidiarité ne nuance pas l'impact que peut avoir sur la souveraineté le transfert de compétences.

Par les articles 88-1 et 88-2²⁴¹ issus des lois constitutionnelles du 25 juin 1992 et du 25 janvier 1999, le pouvoir constituant dérivé se contente d'autoriser les dispositions déclarées incompatibles par le Conseil Constitutionnel. A la jurisprudence "audacieuse" du Conseil succède une constitutionnalisation "frileuse" de l'intégration européenne²⁴².

b/ Une révision minimaliste de la Constitution

L'attitude du constituant traduit la méfiance de la Constitution à l'égard de la construction communautaire, méfiance due à l'atténuation du lien entre l'État et la Nation que le processus européen met à jour. Le choix de la "révision-adjonction" laisse persister l'inconstitutionnalité des transferts de compétences. En faisant expressément référence au traité sur l'Union européenne tel qu'il résulte de sa rédaction du 7 février 1992 et de sa modification du 2 octobre 1997, le constituant opte "pour une mise en adéquation minimaliste de la Constitution, pour éviter tout blanc-seing donné à l'Union et à de nouvelles avancées intégrationnistes"²⁴³.

L'article 88-1 fonde en droit constitutionnel positif l'appartenance de la République à l'Union et aux Communautés européennes. Devenu une norme de référence du Conseil depuis que celui-ci le cite en tant que tel dans sa décision du 31 décembre 1997, cet article acquiert, selon Joël Rideau, une "dimension qui va au-delà d'un simple

²⁴⁰ C. C., Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, *op. cit.*, considérant 22.

²⁴¹ Article 88-1 : "La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences".

Article 88-2 : "Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire.

Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétence nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés".

²⁴² Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Vème République et la souveraineté*, Débat avec Bertrand Badie, RDP, 1998, n° spécial, p. 1482.

²⁴³ Florence CHALTIEL, *La Constitution française et l'Union européenne*, RMCUE, avril 1999, n° 427, p. 229. Thibaut de BERRANGER, *Constitutions nationales et construction communautaire*, *op. cit.*, p. 112.

symbole"²⁴⁴. Rien n'est moins sûr répond Jérôme Roux. Loin de suffire à justifier le principe du transfert de compétences par la France à des organisations internationales, la rédaction de l'article 88-1 se contente d'autoriser "l'exercice en commun de compétences". Or, note l'auteur, cette expression n'est pas adaptée pour désigner les dévolutions de pouvoirs étatiques à une organisation juridiquement distincte des membres qui la composent, telle que la Communauté européenne. Ceci explique que le Conseil, contraint de s'y référer compte-tenu de sa valeur constitutionnelle, n'en tire aucune conséquence et fonde la faculté pour la France de consentir à des transferts de compétences sur le quinzième alinéa du Préambule de 1946, à l'exclusion de toute autre norme. En omettant de souligner que les transferts de compétence acceptés portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'article 88-2, insiste Jérôme Roux, fait l'impasse sur l'unique raison de son insertion dans la Constitution²⁴⁵.

Le législateur constitutionnel éprouve manifestement des réticences à porter atteinte à la souveraineté de l'État. Cette gêne résulte de l'amalgame qu'il opère entre la souveraineté du peuple et celle de l'État. Pourtant, le Conseil constitutionnel distingue clairement les deux souverainetés. L'engagement international concerne la souveraineté nationale dans la mesure où il affecte les compétences internes de la nation. Seul le principe de la souveraineté du peuple peut juridiquement prétendre à l'intangibilité en étant à l'abri d'une révision de la Constitution. Il n'y a pas d'hésitation à avoir quant à la modification d'éléments relatifs à la souveraineté de l'État puisque, en aucun cas, ils ne portent atteinte à la souveraineté du peuple (*infra*)²⁴⁶. Dès lors, il serait opportun d'introduire, suivant l'exemple de nombreux pays européens²⁴⁷, un article nouveau autorisant de manière générale les transferts de compétences nécessaires à la construction européenne²⁴⁸. Laurence Burgorgue-Larsen propose d'introduire, dans le cadre de la constitution d'une VIème République, un titre intitulé "De l'intégration européenne". L'intérêt de privilégier un libellé générique est de rendre "intemporelle", et donc "perpétuelle", la référence constitutionnelle à l'intégration européenne et ce, quelle que soit son évolution future. Elle pourrait anticiper la transformation de la procédure

²⁴⁴ Joël RIDEAU, *Commentaire de la décision du Conseil du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Les Cahiers constitutionnels de Paris 1, Paris, la documentation Française, 1998, p. 110.

²⁴⁵ Jérôme ROUX, *Commentaire de la décision du Conseil du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, *op. cit.*, p. 115.

²⁴⁶ Ces réticences se manifestent également dans les discours et les débats parlementaires relatifs à la révision de la Constitution. Ces confusions consistent à attribuer à la souveraineté de l'État les caractères d'indivisibilité et d'inaliénabilité qui n'appartiennent qu'à la souveraineté du peuple. Pour une analyse de l'ensemble de ces réserves, consulter Jérôme ROUX, *Finitude de la souveraineté de l'État et intangibilité de la souveraineté du peuple*, Civitas Europa, septembre 1999, n° 3, pp. 32-34 notes 30 à 32.

²⁴⁷ Il s'agit de l'Allemagne (article 23 de sa Loi Fondamentale), de l'Espagne (article 93 de sa Constitution), du Portugal (article 7 de sa Constitution) et de la Belgique (article 34 de sa Constitution).

²⁴⁸ Dominique ROUSSEAU, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-98*, *op. cit.*, p. 84.

de révision des traités institutifs en processus constituant communautaire²⁴⁹. Le titre s'articulerait autour de deux clauses, l'une concernant le transfert de l'exercice des compétences en tant que tel, l'autre remplissant une fonction politique. Cette dernière serait une "clause solennelle" qui témoignerait de la "loyauté européenne" de l'État membre originaire qu'est la France. Elle serait "un symbole puissant [...], manifestation ultime d'une souveraineté consolidée pour un engagement accepté, mieux revendiqué"²⁵⁰.

La présomption d'inconstitutionnalité qui pèse sur tout transfert de compétence opéré dans l'un des domaines touchant à la souveraineté de l'État n'est pas irréfragable. Il résulte de la jurisprudence constitutionnelle et du silence de la Constitution sur ce point, qu'elle peut être renversée par l'examen des modalités d'exercice des compétences transférées. Il convient, cependant, de remarquer qu'à cette occasion, le Conseil substitue à la souplesse dont il fait preuve dans la première partie de son contrôle, une appréciation sévère des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté.

B/ La maîtrise du pouvoir normatif

Au critère matériel de définition des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale s'ajoute un critère procédural tenant au mode d'adoption des décisions communautaires et à la conservation par l'État du moyen de peser sur celui-ci. Dans la décision du 9 avril 1992, le Conseil estime que "l'abandon de la règle de l'unanimité [...] pourrait conduire [...] à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles"²⁵¹. Il ne condamne pas la majorité qualifiée en soi²⁵². Comme le souligne Xavier Prétot, "la reconnaissance à une autorité internationale de pouvoirs de décision s'exerçant à la majorité qualifiée n'est pas, dans son principe, de nature à porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ; le principe de la souveraineté nationale n'est méconnu, dans ces conditions, que pour autant que la règle de la majorité qualifiée trouve à s'appliquer en une matière qui, par nature, en

²⁴⁹ Sur la question de l'émergence d'un pouvoir constituant européen, consulter le dernier chapitre de cette thèse.

²⁵⁰ Laurence BURGORGUE-LARSEN, *Petit bréviaire imaginaire des relations harmonieuses entre la Constitution française et l'intégration européenne*, RDP, n° 1/2, 2002, pp. 430-432.

²⁵¹ C. C., Décision n° 92-308 du 9 avril 1992, Rec. p. 55, considérant 49.

²⁵² Joël RIDEAU, *La recherche de l'adéquation de la Constitution française aux exigences de l'Union européenne*, RAE, 1992, n° 3, p. 30. Bruno GENEVOIS, *Le traité sur l'Union européenne et la Constitution*, RFDA, 1992, p. 373. Jean-Paul JACQUÉ, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 92-308 DC du 9 avril 1992*, RTDE, 1992, p. 262.

intéresse l'exercice"²⁵³. Dans la décision Maastricht I, le Conseil considère que le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée dans le domaine sensible qu'est la politique des visas n'est pas conforme à la Constitution²⁵⁴. La décision du 31 décembre 1997 apporte des précisions supplémentaires qui tendent à affiner les exigences du Conseil.

Il ressort d'une lecture combinée des considérants consacrés aux modalités d'exercice du transfert de compétences que le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée et à la procédure de co-décision dans des domaines touchant directement la souveraineté nationale est de nature à porter atteinte aux conditions essentielles²⁵⁵. Il s'agit de la communautarisation des mesures relatives à l'asile, à l'immigration, au franchissement des frontières intérieures et extérieures des États qui, par leur objet, concernent l'exercice de la souveraineté nationale (articles 73-K et 73-J TCE)²⁵⁶. Le critère est celui de la perte par la France de ses pouvoirs de décision et d'initiative. Ainsi, "dans un domaine affectant les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale, ce n'est pas le transfert de compétence qui par lui-même est contraire à la Constitution, mais les modalités de l'exercice de ces compétences par la Communauté"²⁵⁷. L'inconstitutionnalité ne vaut pas pour la période transitoire de 5 ans prévue par le traité au cours de laquelle ces domaines font l'objet de décisions adoptées à l'unanimité, parce que les États conservent leur pouvoir de contrôle. Cela étant, l'abandon de l'unanimité n'est pas systématiquement inconstitutionnel. Dans la décision Maastricht I, confirmée par la décision Amsterdam au nom de l'autorité de chose jugée, le Conseil estime conformes à la Constitution les dispositions de l'article 100 C TCE relatives à la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à obligation de visa et à l'instauration d'un modèle type de visa du fait que les seules exceptions à la règle de l'unanimité en ce domaine constituent des "mesures de sauvegarde motivées par l'urgence et temporaires dans leurs effets"²⁵⁸. De manière plus générale, les limitations temporaires à l'exercice des compétences souveraines ne

²⁵³ Xavier Prétot n'est pas convaincu par l'analyse du Conseil. Il lui reproche de conduire "ni plus ni moins à restreindre à l'extrême la portée du principe constitutionnel de la souveraineté nationale, dès lors que l'on peut admettre, si l'on s'en rapporte au raisonnement tenu par le Conseil, qu'il n'est méconnu que pour autant que la dévolution des compétences à une autorité extérieure porte exclusivement sur ceux des attributs auxquels la jurisprudence confère un caractère essentiel, la formule conduisant pour le moins à relativiser l'exclusivité autant que l'inaltérabilité qui s'attachaient traditionnellement à la souveraineté nationale".

Xavier PRÉTOT, *La non conformité à la Constitution du traité sur l'Union européenne*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'études au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 335-336.

²⁵⁴ C. C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 précitée, considérant 49.

²⁵⁵ C. C., Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, JORF, 3 janvier 1998, p. 165, considérants 23 à 27 et 30.

²⁵⁶ Pierre BON, *Le traité d'Amsterdam devant le Conseil*, LPA, 19 juin 1998, n° 73, p. 29. Jean-Éric SCHOETTL, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel n° 97-394 DC du 31 décembre 1997 relative au traité d'Amsterdam*, AJDA, 1998, p. 140.

²⁵⁷ François LUCHAIRE, *Le traité d'Amsterdam et la Constitution*, RDP, 1998, n° 2, p. 339.

²⁵⁸ C. C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 précitée, considérant 49 et C. C., Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997 précitée, considérant 27.

portent pas atteinte aux conditions essentielles, et ce, quelles que soient l'importance et la nature du domaine considéré²⁵⁹. Le soupçon d'inconstitutionnalité peut être levé concernant les transferts révocables ainsi que le Conseil en a jugé à propos du Protocole n° 6 à la CEDH relatif à l'abolition de la peine de mort, qui "peut être dénoncé dans les conditions fixées par l'article 65" de la Convention²⁶⁰. Il en est de même à l'égard des transferts irrévocables dès lors qu'il ne privent pas totalement l'État du moyen de peser sur l'exercice de la compétence transférée, ce qui conduit à le Conseil s'interroger sur la portée de la procédure de co-décision²⁶¹.

Le critère relatif à la procédure de co-décision n'apparaît pas en tant que tel dans la décision Maastricht I dans la mesure où, à l'époque, cette procédure ne concerne aucun des domaines touchant étroitement à la souveraineté nationale. Visant pour la première fois des domaines régaliens, le Conseil considère qu'elle porte atteinte aux conditions essentielles parce qu'elle prive les États de leur pouvoir d'initiative au profit de la Commission. Il s'attaque ici à l'essence même du concept de supranationalité qu'est la capacité pour l'Europe d'exprimer une volonté autonome. Cette procédure est doublement inconstitutionnelle, selon certains auteurs, en ce qu'elle co-attribue le pouvoir de décision, jusque là objet du monopole du Conseil des ministres, au Parlement européen et, en ce qu'elle fait participer celui-ci à l'exercice de la souveraineté nationale²⁶².

A deux reprises, le Conseil affirme que le Parlement européen "ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale"²⁶³ et "n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française"²⁶⁴. Le fait qu'en 1976, il précise que "la souveraineté [...] définie à l'article 3 de la Constitution [...] ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République"²⁶⁵ n'autorise pas à en déduire la possibilité pour le Parlement européen d'exercer une souveraineté, du moins tant que n'existe pas un peuple européen titulaire de celle-ci. Qu'il détienne désormais un pouvoir normatif dans des domaines affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ne suffit pas à

²⁵⁹ Alain PELLET, *Le Conseil constitutionnel, la souveraineté et les traités*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 1998, n° 4, p. 8.

²⁶⁰ C. C., Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985, Rec., p. 15, considérant 1.

²⁶¹ À aucun moment de son contrôle, le Conseil ne considère à propos de la Convention d'application de l'Accord de Schengen et du traité de Maastricht que le fait d'être conclus pour une durée illimitée et l'absence de clause de retrait constituent un motif d'inconstitutionnalité.

C. C., Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, Rec. p. 91, considérant 58 et C. C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 précitée.

²⁶² Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2000, p. 361.

²⁶³ C. C., Décision n° 76-71 DC des 29-30 décembre 1976, *Élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel direct*, Rec. p. 15, considérant 7.

²⁶⁴ C. C., Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 précitée, considérant 34.

²⁶⁵ C. C., Décision n° 76-71 DC précitée, considérant 6.

modifier sa nature juridique²⁶⁶. Comme le rappelle le Conseil, il "a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux" et n'agit que "dans les limites des attributions qui lui sont conférées par chacun des traités". Dès lors, le Parlement "ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale"²⁶⁷.

Le mécanisme de co-décision, note Jérôme Roux, pèse lourdement dans la décision d'inconstitutionnalité dans la mesure où "l'institution associée au processus décisionnel communautaire jouit, par son mode d'élection, d'une légitimité démocratique propre à amplifier son influence dans le déroulement de ce processus, de façon sans doute informelle, mais, néanmoins, notable au regard de la souveraineté des États membres représentés au Conseil"²⁶⁸. Le partage du pouvoir normatif entre les deux institutions n'écarte pas les risques d'atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale puisque le propre de la co-décision est de donner le pouvoir de dernier mot à l'Assemblée. En mettant en cause ce mécanisme, indépendamment du fait de savoir si la décision est adoptée à la majorité ou à l'unanimité, le Conseil prend acte de l'indépendance du Parlement à l'égard des États et souligne l'importance concrète de sa nature supranationale.

Plus encore que sur le changement de procédure de décision, le Conseil fonde sa déclaration d'inconstitutionnalité sur l'absence de garanties lors de ce changement. Les conditions essentielles sont atteintes parce que le traité prévoit que le passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée et à la procédure de codécision se fera "sur simple décision du Conseil prise à l'unanimité" (article 73-O TCE). Il "ne nécessitera, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale et ne pourra ainsi pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité"²⁶⁹. L'unanimité joue ici contre l'État, d'après la juridiction constitutionnelle. Certes, elle donne à la France un droit de veto qui lui permet de s'opposer à des décisions dont elle ne veut pas. Mais, elle peut également se retourner contre elle en rendant plus contraignante la décision prise. Une fois adopté à l'unanimité, le passage à la procédure de co-décision sera irréversible et la France pourra difficilement obtenir une modification de la règle²⁷⁰. Aussi, la juridiction constitutionnelle assimile la décision du Conseil de

²⁶⁶ François LUCHAIRE, *Le traité d'Amsterdam et la Constitution*, op. cit., p. 340.

²⁶⁷ C. C., Décision n° 92-308 DC précitée, considérants 32 à 34.

²⁶⁸ Jérôme ROUX, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Les Cahiers Constitutionnels de Paris 1, 1998, p. 127.

²⁶⁹ C. C., Décision n° 97-394 DC précitée, considérant 24.

²⁷⁰ Francis HAMON, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, op. cit., p.

l'Union à un traité de façon à justifier qu'elle puisse exercer un contrôle préalable à l'extension de la co-décision²⁷¹. Le défaut de garantie parlementaire et partant de garantie juridictionnelle l'incite, selon Dominique Rousseau, à faire le chemin inverse. Elle juge inconstitutionnel un dispositif qui pourrait ne le devenir qu'à l'issue de la période transitoire²⁷². L'article 42 TUE, qui prévoit lui aussi la communautarisation d'un domaine intergouvernemental - la coopération policière et judiciaire en matière pénale -, n'est pas censuré par le Conseil parce qu'il conditionne le changement de procédure à sa ratification par les États et permet de ce fait à la juridiction constitutionnelle d'exercer un contrôle²⁷³.

Par cette jurisprudence, le Conseil met "surtout l'accent, à travers les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté, sur l'idée de non-subordination de l'État sans qu'on sache ce qui lui importe plus : le fait que l'État n'a pas consenti à la subordination ou le fait qu'objectivement une compétence essentielle lui échappe"²⁷⁴. Ces réserves prouvent que le Conseil n'aborde le phénomène supranational qu'en termes normatifs.

Le paradoxe réside dans le fait que la Haute juridiction admet difficilement le transfert par l'État de l'exercice de son pouvoir de décision dans un domaine essentiel à l'échelon supranational et que, dans le même temps, elle censure toute disposition constitutionnelle qui tend à restreindre abusivement la portée de la norme européenne en cause. Ce serait méconnaître le principe de la procédure de co-décision que de considérer qu'elle prive l'État de toute influence dans le processus décisionnel. Même s'il perd son pouvoir de dernier mot, l'État conserve, par le biais du Conseil, les moyens de peser sur l'exercice de la compétence. L'acte adopté selon le système de la co-décision est davantage le produit de la collaboration entre les deux institutions que le fruit de leur rivalité. La Juridiction constitutionnelle ne tombe pas dans ce piège. Par cette jurisprudence, elle ne fait que s'assurer que l'État a bien conscience de l'impact de son engagement européen. Elle n'a pas pour objet de freiner l'appartenance nationale à l'Europe. Tout au contraire ! Une fois terminé son contrôle sur l'intangibilité de la souveraineté démocratique et ses conditions d'exercice, le Conseil s'attache,

108. Jérôme ROUX, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997, mêmes références*, p. 124.

²⁷¹ Alain PELLET, *Le Conseil constitutionnel, la souveraineté et les traités*, *op. cit.*, p. 9.

²⁷² Dominique ROUSSEAU, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998*, RDP, 1999, n° 1, p. 84.

²⁷³ L'article 42 TUE précise que, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la décision unanime du Conseil de passer à la majorité qualifiée prendra la forme d'une recommandation soumise à l'accord que les États membres sont invités à donner "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

François LUCHAIRE, *Le traité d'Amsterdam et la Constitution*, *op. cit.*, p. 332.

²⁷⁴ Constance GREWE, *La révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht*, RFDC, 1992, p. 426.

conformément au principe de primauté des normes européennes, à garantir à l'organisation supranationale de pouvoir produire l'intégralité de ses effets dans l'ordre juridique national.

Ainsi s'explique qu'il censure les dispositions constitutionnelles manifestement contraires au transfert consenti.

L'article 8 B § 1 TCE, créé par le Traité de Maastricht institue, pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, un droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Afin qu'ils ne participent pas à l'exercice de la souveraineté nationale, l'article 88-3 de la Constitution limite l'éligibilité des ressortissants communautaires aux fonctions de conseiller municipal à l'exclusion de celle de maire ou d'adjoint. Elle leur interdit de participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Ces réserves sont conformes à la jurisprudence du Conseil. Le traité de Maastricht admet des dérogations à ce droit, mais en aucun cas, il ne s'agit de le vider de sa substance. Les parlementaires amendent l'article 88-3 de la Constitution, sans que le Gouvernement s'y oppose vraiment, de telle manière qu'ils transforment ce droit en simple faculté laissée à la discrétion de l'État de résidence²⁷⁵. Suite à la révision du 25 juin 1992, les sénateurs, excipant de la contrariété persistante entre le traité et la Constitution modifiée, saisissent le Conseil pour qu'il constate l'impossibilité de ratifier le traité²⁷⁶. La Haute juridiction contre cette réaction en décidant que "la loi organique devra respecter les prescriptions édictées à l'échelon de la Communauté pour la mise en oeuvre du droit reconnu par l'article 8 B § 1 TCE"²⁷⁷. En d'autres termes, le Conseil qui, depuis longtemps assortit certaines de ses décisions de réserves d'interprétation lesquelles en théorie ne valent que pour l'autorité exécutive chargée de préparer les décrets d'application, n'hésite pas à en étendre les effets aux organes législatifs et à se prononcer *contra legem*. Il privilégie la norme communautaire à la Constitution en obligeant les assemblées à obéir aux dispositions du Traité. Il profite ensuite de l'article 88-3 qui, en prévoyant la détermination des conditions d'application de celles-ci par une loi organique, lui garantit d'exercer son contrôle sur les modalités d'exercice. L'article 61 de la Constitution prévoit en effet que les lois organiques sont

²⁷⁵ L'article 88-3 de la Constitution dispose que "le droit de vote et d'éligibilité [...] peut être accordé [...]".

²⁷⁶ Les 70 sénateurs, conduits par Charles Pasqua, saisissent le Conseil le 14 août 1992 sur le fondement de l'article 54 nouveau de la Constitution qui autorise à apprécier la conformité de la Constitution révisée au traité à ratifier. Le Conseil reconnaît le bien-fondé de la saisine dans deux hypothèses : "d'une part, s'il apparaît que la Constitution, une fois révisée, demeure contraire à une ou plusieurs stipulations du traité ; d'autre part, s'il est inséré dans la Constitution une disposition nouvelle qui a pour effet de créer une incompatibilité avec une ou des stipulations du traité dont s'agit".

C. C., Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Rec. p. 76, considérant 5.

²⁷⁷ *Ibidem*, considérant 28.

obligatoirement soumises au Conseil²⁷⁸. Comme le remarque Pierre Pactet, voici "un exemple d'incompatibilité entre Constitution et supranationalité où cette dernière l'emporte aisément par la volonté du Conseil faisant jouer l'alinéa 14 du Préambule de 1946 de préférence à l'article 54 de la Constitution"²⁷⁹.

Cet exemple est particulièrement révélateur de l'activisme du Conseil à l'égard de la construction européenne. Il ne voit aucun inconvénient à donner plein effet à la supranationalité dans l'ordre juridique interne dès lors qu'elle ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale.

Le Conseil n'entend pas de façon particulièrement rigoureuse le seuil de constitutionnalité des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Malgré l'atténuation du lien entre l'État et la nation que la réception constitutionnelle de la supranationalité met à jour, le Conseil ouvre plus largement l'ordre constitutionnel à l'Europe que le pouvoir constituant dérivé. Il tente de concilier l'approfondissement de l'intégration européenne et sa pénétration dans l'ordre juridique interne en marquant "sa fidélité aux principes fondateurs de l'État-nation que sont l'unité et l'indivisibilité du peuple français"²⁸⁰. Loin de porter atteinte à la souveraineté démocratique, la supranationalité européenne respecte l'intangibilité de l'unité politique de l'État-nation. En maintenant le monopole de l'État dans la représentation internationale de la nation, elle confirme que celui-ci demeure le cadre juridique privilégié d'expression de celle-là, même s'il n'est plus exclusif. De la persistance de cet attachement dépend l'effectivité de l'entité supranationale. L'appartenance européenne de l'État ne fait pas que le conforter en tant que tel. L'obligation de redéfinir ses missions et, plus largement, d'adapter son organisation interne du fait de sa co-existence avec un cadre juridique englobant, lui fournit les conditions de son renforcement.

²⁷⁸ La loi organique de transposition relative aux élections municipales n'est intervenue que le 25 mai 1998. Les parlementaires ont profité des délais de transposition accordés aux États par la directive du Conseil de l'Union du 19 décembre 1994. Le Conseil l'a jugée conforme à la Constitution le 20 mai 1998. C. C., Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, JORF, 26 mai 1998, p. 8003.

²⁷⁹ Pierre PACTET, *Exercices de droit constitutionnel*, Paris, A. Colin, 1995, p. 273.

²⁸⁰ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Vème République et la souveraineté*, Débat avec Bertrand Badie, RDP, 1998, n° spécial, p. 1483.

**CHAPITRE 2. DE L'ÉTAT COMMUNAUTAIRE OU DE LA PUISSANCE
RENOUVELÉE DE L'ÉTAT-NATION SOUS L'EFFET DE LA
SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE**

Le conditionnement supranational de l'Etat-nation n'est pas seulement le fait d'une certaine conception de la souveraineté nationale. Il procède également du réaménagement de l'État en tant que structure de pouvoir que la pénétration accrue de la supranationalité dans son ordre juridique, jointe à la volonté manifeste de peser dans le processus européen, lui imposent. Si l'organisation supranationale profite de l'atténuation du lien entre l'État et la nation pour s'enraciner dans la conscience collective, elle contribue également à la pérennité de l'Etat-nation en conférant à celui-ci une dimension communautaire. Constitutive d'un statut de l'État, commun à l'ensemble des membres de l'Union, elle se caractérise par son ambivalence. Elle traduit à la fois la soumission de l'État à la norme supranationale et la certitude, pour celui-ci, de conserver les moyens d'exercer une influence déterminante dans le jeu européen, influence sans laquelle l'Union ne pourrait avancer. L'interaction permanente entre l'État et l'Union constitue l'autre pierre de touche de la supranationalité. Au rapport de domination induit par l'analyse étymologique du concept succède une logique de collaboration qui tend à se généraliser.

De la volonté d'asseoir son influence dans l'organisation supranationale et du souci de garantir une certaine effectivité à la norme produite par celle-ci, l'État est contraint d'adapter son organisation interne et, particulièrement, de procéder à la communautarisation de son appareil administratif, bras séculier de l'Union (Section 2).

L'exigence de collaboration fonctionnelle ne se manifeste pas seulement au stade de la réalisation de la volonté communautaire. Elle joue dès la formation de celle-ci, et, plus en aval encore, au stade de la répartition des compétences. Ayant pour objectif commun le "bien-vivre" de leur ressortissants, l'Union et l'État voient l'efficacité de leur action conditionnée par l'existence, entre eux, d'une collaboration réciproque. Le dédoublement du concept de souveraineté nationale, que la constitutionnalisation de l'appartenance européenne de la France met à jour, permet à la Nation d'accroître les transferts de compétences au profit de l'Union sans pour autant enfermer l'État dans un processus d'amoindrissement de son rôle. Encore faut-il

déterminer la clé qui légitime le partage des compétences entre ces deux structures de pouvoirs. De cette nouvelle répartition, dont l'ensemble de la doctrine et des acteurs institutionnels de l'Europe s'accordent à dire qu'il est urgent de procéder, dépend l'avenir de l'Union d'une part, mais aussi celui de l'État¹. L'un comme l'autre ont avantage à rationaliser leur rôle de façon à accroître leur crédibilité en tant qu'entité politique au service du bien commun de leurs citoyens. Dans cette nouvelle délimitation des compétences et plus généralement dans ce conditionnement supranational, l'État trouve les moyens de son affermissement (Section 1).

SECTION 1 - LA CONSOLIDATION DE L'EUROPE SUPRANATIONALE ET DE L'ÉTAT-NATION PAR LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

L'imminence de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe Centrale et Orientale concomitante à son approfondissement relance le débat, récurrent depuis quelques années, sur l'avenir de l'Europe, son projet politique et la méthode poursuivie. La réussite de cette vaste entreprise suppose que soient enfin levées les incertitudes quant à savoir "qui fait quoi" et quant à l'existence "d'un vouloir-vivre ensemble" dont l'identification est indispensable pour qu'une entité, quelle qu'elle soit, puisse être qualifiée de politique. La clarification des compétences de l'Union, et par voie de conséquence de l'État, apparaît comme la préoccupation majeure des chefs d'État et de Gouvernement. Dans la déclaration sur l'avenir de l'Union, annexée au traité de Nice, ils confient à la nouvelle Conférence intergouvernementale programmée pour 2004 la tâche "d'établir, et maintenir ensuite, une délimitation plus précise des compétences entre l'Union et les États membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité"² (I).

Aux irréductibles partisans de la méthode communautaire - qui voient en elle un "extraordinaire succès"³ - s'opposent les tenants de la réactivation de la voie

¹ La répartition des compétences entre l'Union et les États membres constitue la mission essentielle attribuée par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 à la nouvelle Convention, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, et chargée de préparer l'avenir de l'Europe. CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, *Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne du 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence*, Annexe 1, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, pp. 6-7.

² *Déclaration n° 23 relative à l'avenir de l'Union européenne*, Annexée au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, p. 167.

³ Le président de la Commission européenne estime dans un discours prononcé au Collège de Bruges, le 12 novembre 2001, que "nous avons la recette d'une intégration à la fois supranationale et respectueuse des nations et des États : la méthode communautaire. Seule cette méthode, basée sur des institutions communes, permet aux pays membres, grands ou petits, de contribuer sur le même pied à la réalisation d'un projet commun". La méthode communautaire, précise-t-il quelques semaines plus tard dans un discours prononcé devant le Parlement européen à l'issue du Conseil européen de Laeken, "a permis de renforcer l'efficacité et la législation démocratique. Nous devons simplement l'adapter et la fortifier". Romano PRODI, *Une Europe plus grande et unie : un acteur mondial - Les défis et les chances du siècle qui commence*, Collège de Bruges, 12 novembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start>, p. 2. Et du même

intergouvernementale. En rendant plus difficile l'obtention d'un consensus entre un nombre accru de membres, l'élargissement pourrait leur fournir des arguments, mais ce serait nier la richesse de la supranationalité, concept polymorphe, que de se rallier à cette solution. La volonté clairement affirmée de maintenir la tutelle des États sur l'Union ne se confond pas avec une généralisation de la méthode intergouvernementale. Elle rend compte, au contraire, d'une nouvelle dimension du concept de supranationalité, fondée sur une logique de collaboration (II).

I - La rationalisation fonctionnelle au coeur du débat sur l'avenir de l'Union et de l'État

Qu'il s'agisse de ceux qui prônent l'avènement d'une Fédération d'États-nations ou de ceux qui, à l'instar du Premier ministre britannique, militent en faveur d'une union libre d'États-nations⁴, tous les penseurs de l'Europe font de la clarification des compétences entre l'État et l'Union l'élément central de leur conception (A). Mais, à l'exception d'une minorité, aucun ne postule l'avènement d'un authentique État européen. La volonté de rationaliser le rôle de chacune de ces structures de pouvoirs, susceptible de développer la convivance supranationale au sein de l'Union et de confirmer "l'utilité" de l'État si besoin est, ne va pas jusqu'à doter l'Union des attributs de la puissance publique, caractéristiques de l'État (B). C'est là qu'apparaît la pertinence de la collaboration fonctionnelle comme autre trait majeur du concept de supranationalité.

A/ La clarification des compétences au centre des propositions doctrinales sur l'avenir de l'Europe

Les propositions relatives à la nature de l'Union européenne fleurissent. Elles déterminent la forme juridique de celle-ci à la lumière de son impact sur l'Etat-nation, des rapports qu'elle entretient avec lui et, plus encore, du degré d'influence qu'il convient de reconnaître à ce dernier au sein de l'ordre juridique européen. Rares sont

auteur, *Laeken : la voie de l'avenir*, Discours prononcé devant le Parlement européen, 17 décembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start>, p. 2. Opinion réitérée dans son article *Renouveler la méthode communautaire*, LM, 15 décembre 2001, p. 18. COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 4. Michel BARNIER, *Intervention* lors de la session plénière du Parlement européen le 15 mai 2002, *même référence Internet*, p. 3.

⁴ Tony BLAIR, *Discours prononcé à Varsovie* le 6 octobre 2000 devant les dirigeants de plusieurs pays candidats à l'adhésion, Propos retranscrits par Patrice CLAUDE, LM, 8-9 octobre 2000, p. 6.

celles qui prônent un recul de l'intégration européenne, celui-ci étant concrètement impossible à cause du caractère définitif et irréversible de l'appartenance communautaire de l'État. *A contrario*, certains n'hésitent pas à considérer que l'Union constitue déjà un État souverain, ou à tout le moins, qu'elle contient en germe les conditions propices à l'épanouissement d'une souveraineté européenne.

a/ La souveraineté européenne de l'Union

La thèse de la souveraineté européenne est défendue par Florence Chaltiel qui, à partir d'une relecture de la théorie de Jean Bodin en termes de souveraineté potentiellement relative et divisible, détecte un faisceau d'indices d'une souveraineté européenne. Elle constate l'émergence d'un État de droit européen et d'une entité politique nouvelle qui repose sur un pouvoir normatif et de sanction. Celui-ci s'applique, au moyen d'institutions politiques, à une population donnée et sur un territoire déterminé. En ce sens, la souveraineté de l'État est fondatrice de l'Union et l'Union est re-fondatrice de la souveraineté⁵. Le mythe de l'indivisibilité de la souveraineté tombe. Le Conseil constitutionnel français ne peut pas affirmer que l'Union porte atteinte à la souveraineté sans être obligé d'en conclure à sa disparition. Seule l'idée de souveraineté divisible convient, selon Jean-Victor Louis, "pour décrire le fonctionnement d'un mécanisme d'intégration, que l'on évoque le réaménagement des souverainetés, la fusion de celles-ci ou leur exercice en commun que ce mécanisme comporte"⁶. D'ailleurs, note Jean-Marc Favret, aucune disposition constitutionnelle ne s'y oppose⁷. Dans la mesure où, poursuit Florence Chaltiel, la Haute juridiction réfute toute notion de supraconstitutionnalité, où le principe de souveraineté est la condition d'existence de l'État et par là même de la Constitution, où la constitutionnalisation de l'Union européenne ne purge pas le traité de ses atteintes à la souveraineté, alors il faut déduire de la présence croissante de ces clauses institutionnelles dérogatoires à celle-ci,

⁵ Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne - l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2000, 606 p.

⁶ Cette opinion est partagée par Pierre Pescatore qui souligne dès 1972 que, sous l'effet du processus d'intégration européenne, "nulle souveraineté ne [peut] plus être considérée comme complète, ni absolue, ni intangible, ni indivisible, ni non-aménageable".

Jean-Victor LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, Luxembourg, OPOCE, 1989, 5^e éd., p. 13. Pierre PESCATORE, *La constitution, son contenu, son utilité*, Revue de Droit suisse, 1992, p. 52.

⁷ A aucun moment, le texte constitutionnel ou le Conseil constitutionnel ne se réfèrent au principe d'indivisibilité de la souveraineté. Il ne faut pas confondre, d'après l'auteur, avec l'indivisibilité de la République qui est garantie par la Constitution comme un principe fondamental, voire fondateur du droit constitutionnel français - ainsi que le démontre Constance Grewe.

Jean-Marc FAVRET, *L'intégration européenne et la France : quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté*, RDP, 1999, n° 6, p. 1758. Constance GREWE, *L'unité de l'État : entre indivisibilité et pluralisme*, RDP, 1998, n° 5/6, p. 46.

l'affirmation implicite d'une "souveraineté duale"⁸. Cette souveraineté "collective"⁹, dont l'auteur admet qu'elle constitue un enjeu inédit pour la France, démontre l'existence d'une souveraineté individuelle. Du caractère irréductible du noyau autour duquel elle se construit, l'État tire sa condition d'existence.

D'autres vont plus loin encore en affirmant que l'Union, construction artificielle édifée par une volonté rationnelle, celle du *demos* titulaire de la citoyenneté européenne, est susceptible de devenir un État-nation. Cette transformation est à la fois l'aboutissement de la propre logique de l'État-nation-*demos* et la condition de survie de celui-ci¹⁰. Klaus von Lindeiner-Wildau défend, dès 1970, l'idée selon laquelle l'attribution par les États de compétences à l'organisation supranationale est constitutive d'un "*aliud*", d'un droit de souveraineté supranational, *sui generis*¹¹. L'Europe ne peut exercer une collection de droits de souveraineté nationaux, le propre de son action étant d'enjamber les frontières tracées à ceux-ci. Les droits de souveraineté que les États confèrent à l'organisation supranationale sont distincts de ceux qu'ils exercent eux-mêmes. Il ne peut s'agir d'un transfert, la condition fondamentale qu'est l'identité d'objet au sein de l'entité qui attribue la compétence et de celle qui en est bénéficiaire faisant défaut. La création de cet *aliud* n'entraîne aucune restriction du pouvoir de l'État parce que celui-ci n'est pas soustrait à sa sphère¹². En outre, il conserve la maîtrise de toute nouvelle répartition puisque celle-ci dépend de son consentement. Enfin, il garde sa position d'autorité supérieure vis-à-vis de ses ressortissants dans les domaines d'activité qu'il réserve à sa compétence¹³.

Klaus von Lindeiner-Wildau construit sa théorie autour de l'axe central de la répartition des compétences entre l'État et l'Europe supranationale, tout comme les partisans du concept de la Fédération d'États-nations, actuellement en vogue.

⁸ Florence CHALTIEL, *La Constitution française et l'Union européenne*, RMCUE, avril 1999, n° 427, p. 234.

⁹ Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne ... op. cit.*, p. 466.

¹⁰ Yōichi HIGUCHI, *L'État-nation vu de l'extérieur de son berceau*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 153 et 154.

L'auteur considère que la théorie de la Fédération qu'Olivier Beaud propose, en se référant à la conception de la *Föderation* de Carl Schmitt, pour désigner "une union durable de plusieurs États dans une nouvelle entité qui ne supprime pas pour autant ces États" (théorie présentée au chapitre précédent de notre étude : Olivier BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, P.U.F., Coll. Leviathan, 1994, p. 484), s'inscrit également dans le prolongement de l'État-nation-*demos*. Les États-nations, qui subsistent dans cette théorie, sont fondés sur une conception *ethnos* de la nation et non plus *demos*.

Le problème du transfert à l'Union de la nation-*demos* et du maintien dans les États de la nation-*ethnos* est évoqué au chapitre 2 titre 2 partie 2.

¹¹ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité européenne en tant que principe de droit*, Bonn, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 140.

¹² Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité européenne ... op. cit.*, pp. 141-142.

¹³ Klaus Von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité européenne ...op. cit.*, p. 151.

b/ De la Fédération d'États-nations

Lancé par Joschka Fischer à l'occasion de son discours prononcé le 12 mai 2000 à Berlin dans lequel il expose sa vision personnelle de l'avenir de l'Europe¹⁴, ce concept est mentionné pour la première fois par Jacques Delors¹⁵. Le président de la République française, Jacques Chirac, puis le Premier ministre, Lionel Jospin, s'y rallient quelques mois plus tard¹⁶. Entre temps, le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, insiste sur l'absolue nécessité de fournir à ce débat des réponses "originales, car, note-t-il, rien de ce qui s'est fait, de ce qui a marché dans la construction européenne, ne correspondait à un schéma préétabli"¹⁷.

Bien que construite sur l'association de termes antinomiques incitant certains, à l'instar de Jean-Pierre Chevènement, à la qualifier "d'oxymore"¹⁸, l'expression rend compte du noeud gordien de toute la construction européenne. Elle reflète la tension existante entre une Union dont le niveau d'intégration va en croissant et des États qui, forts de leurs identités nationales, restent les maîtres de cette construction. Ainsi, pour Joschka Fischer, "c'est uniquement si l'intégration européenne conserve les États-nations dans une telle Fédération, qu'elle ne les dévalorise pas et, *a fortiori* ne pas fait pas disparaître complètement leurs institutions, qu'un tel projet sera réalisable en dépit des énormes difficultés qu'il présente. Autrement dit, la conception qui prévalait jusqu'à présent d'un État fédéral européen, qui remplacerait comme nouveau souverain les anciens États-nations et leurs démocraties, s'avère être une construction artificielle étrangère aux réalités européennes traditionnelles"¹⁹.

C'est là l'intérêt majeur du concept de Fédération d'États-nations pour ses partisans. Néanmoins, cela ne suffit pas à donner un contenu concret au concept. Dès lors, cette expression s'assimile à un "mot-valise", ce qui, en langage diplomatique, vise

¹⁴ Joschka FISCHER, *De la Confédération à la Fédération - Réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, Discours prononcé le 12 mai 2000 à Humblodt, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/planfischer>.

¹⁵ Jacques DELORS, *Entretien* accordé à Éric LE BOUCHER et Laurent ZECCHINI, LM, 19 janvier 200, p. 2.

¹⁶ Dans son discours prononcé devant le Parlement européen le 6 mars 2002, Jacques Chirac fait de l'avènement de la Fédération d'États-nations le but ultime de la construction européenne. Jacques CHIRAC, *Discours prononcé devant le Parlement européen le 6 mars 2002*, Les Échos, 7 mars 2002, n° 18609, p. 3. Et du même auteur, *Conférence de presse conjointe du Président de la République française et des Premiers ministres britannique et français à l'issue du Sommet franco-britannique de Cahors*, 9 février 2001, http://www.elysee.fr/europe_old/discours/ext010209.htm. Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, Discours du 28 mai 2001, <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir>, p. 7.

¹⁷ Hubert VÉDRINE, *Réponse à Joschka Fischer*, LM, 11-12 juin 2000, p. 11.

¹⁸ Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *Grand jury RTL - LM - LCI* du 6 mai 2001, LM, 8 mai 2001, p. 14.

¹⁹ Joschka FISCHER, *De la Confédération à la Fédération ... discours précité*, p. 3.

Opinion partagée par l'ensemble des partisans du concept de Fédération d'États-nations : Jacques DELORS, *De la question sociale en Europe*, Esprit, juin 2001, n° 6, p. 171. Jacques CHIRAC, *Notre Europe*, 27 juin 2001, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/discourschirac>, p. 4. Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie, discours précité*, p. 8.

un terme au contenu fourre-tout²⁰. Poursuivre le mouvement d'intégration là où il se révèle souhaitable, en fonction d'objectifs fixés collectivement, "sans fuite en avant ni tentation d'un repli vers une sorte de service minimum européen" pose la question centrale, précise le ministre français des Affaires européennes, Pierre Moscovici, du projet européen²¹. Celui-ci n'a de sens, ainsi que l'exprime très clairement Jean-Marc Guéhenno, "que s'il ne se contente pas de solder l'Etat-nation, en abandonnant à la légère tout ce que nos vieux États représentent de profondeur intellectuelle et historique, pour rêver une Europe incantatoire [...]. La construction européenne doit être l'occasion d'une redéfinition des responsabilités de la politique, du niveau le plus local au niveau le plus global. Cette clarification nécessaire nous donne une chance historique : celle d'échapper à des débats nationaux enlisés dans des clivages partisans et des schémas institutionnels qui ne correspondent plus à la réalité d'aujourd'hui"²².

C'est là l'originalité de la démarche européenne. L'ensemble des partisans du concept de la Fédération d'États-nations, conscients de l'enjeu majeur que constitue pour l'Union et les États la question de la délimitation des compétences entre ces deux niveaux de pouvoir, font de la réponse à celle-ci l'élément central de leur conception. Cette belle unanimité vole en éclat dès qu'il s'agit de faire des propositions concrètes. Elles reflètent, en effet, une conception de l'Europe (qui oscille entre puissance et marché) et de la nature des rapports qui fondent sa relation avec les pays membres. A ceux qui militent en faveur d'un renforcement des responsabilités de l'Union²³ s'opposent ceux qui souhaitent la renationalisation de certaines politiques. La motion votée par le SPD en avril 2001 défend ces deux positions. Elle déplore que l'Union ne dispose pas toujours des compétences qui lui seraient nécessaires pour garantir ses intérêts au niveau international ou pour assurer sa sécurité intérieure. Elle appelle à renforcer la capacité d'action de l'Union dans le domaine de la PESC et du troisième pilier grâce à une communautarisation approfondie²⁴, "dans la mesure où chaque pays pris isolément est de moins en moins en position de faire valoir ses intérêts nationaux de manière efficace". A l'inverse, elle réclame la renationalisation des "tâches qui

²⁰ Hubert VÉDRINE, *Entretien avec RFI - L'Express*, 17 février 2001, <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr>, p. 5. Opinion réaffirmée à l'occasion d'un entretien accordé à France Culture, dans l'émission *La rumeur du monde* du 17 mars 2001, <http://www.diplomatie.gouv.fr/europe/actual/vedrine17301.html>, p. 4.

²¹ Pierre MOSCOVICI, *Présentation du débat public sur l'avenir de l'Europe*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/organisation.html>.

²² Jean-Marc GUÉHENNO, *Parler vrai sur l'Europe ?*, Esprit, février 1997, n° 2, p. 136.

²³ Citons à titre d'exemple Pierre Moscovici pour qui le concept de Fédération d'États-nations signifie "une Europe qui assume complètement ses compétences fédérales, lesquelles doivent être développées". Pierre MOSCOVICI, *Propos recueillis* par Philippe LEMAITRE et Laurent ZECCHINI, LM, 23 novembre 2000, p. 3. Et du même auteur, *Propos recueillis* par Henri de BRESSON, LM, 28 février 2002, p. 5.

²⁴ Le refus des États de progresser dans ces domaines ne manquerait pas, craint Robert Toulemon, de consolider pour longtemps ce "fédéralisme à l'envers" qu'il déplore et de retarder d'autant tout projet constituant. La seule percée décisive "en direction d'un fédéralisme remis à l'endroit" est celle de la monnaie unique. Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, RMCUE, mai 2001, n° 448, p. 294.

peuvent être accomplies de manière plus adaptée par les États membres dans le respect du principe de subsidiarité, tant que cela ne constitue pas un risque pour le marché intérieur"²⁵. Cette proposition pourrait constituer, en théorie, un système de répartition concevable entre les deux échelons de pouvoir. Il peut sembler logique que les États transfèrent à l'Union les compétences qu'ils ont des difficultés à exercer seuls ou avec autant d'efficacité que l'Union n'est susceptible de le faire. En ce sens, le transfert de compétence est la conséquence tirée par les États eux-mêmes de leur quasi-incapacité à assumer seuls une situation donnée²⁶. La rationalisation qui en résulte accroît leur crédibilité en tant qu'entité politique au service du bien commun de ses ressortissants. Il en est de même pour l'Union concentrée sur ce qui fonde le projet politique et la volonté de vivre ensemble. Mais, là où la proposition allemande est somme toute très antipathique, c'est qu'elle vise explicitement à retransférer au niveau national les domaines dans lesquels l'Allemagne ne tire aucune profit de son appartenance européenne, au premier rang desquels les politiques agricoles et structurelles. En d'autres termes, c'est l'intérêt spécifique de chaque État, indépendamment de son appartenance à une communauté et de la solidarité qui doit prévaloir entre les membres de celle-ci, qui guide la répartition des compétences. Cette position reste isolée. Joschka Fischer se prononce pour "une séparation équilibrée des pouvoirs entre les institutions européennes et une délimitation précise des domaines régis par l'Europe et par les États-nations". Ce processus doit s'effectuer sur la base d'un partage de souveraineté entre eux. Il réfute toute idée de renationalisation²⁷. Jacques Chirac et Lionel Jospin insistent sur la nécessité de "clarifier sans la figer" la répartition de compétences, avec le souci d'apporter les réponses au meilleur niveau, conformément au principe de subsidiarité²⁸.

La plupart de ces propositions n'entrent pas dans le détail de la répartition. Elles se contentent d'énoncer des principes généraux²⁹. Très peu se risquent à établir une liste précise de compétences imparties à chaque ordre juridique³⁰. Toutes, en revanche,

²⁵ *Motion du SPD sur l'avenir de l'Union européenne*, présentée le 30 avril 2001 sous l'égide du Chancelier Gerhard Schröder, Texte d'orientation publié dans son intégralité dans LM, 29 mai 2001, p. 16.

²⁶ Jean-Marc FAVRET, *L'intégration européenne et la France*, article précité, p. 1760.

²⁷ Joschka FISCHER, *De la Confédération à la Fédération ...*, discours précité, p. 2.

²⁸ Jacques CHIRAC, *Notre Europe*, discours précité, p. 4. Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, discours précité, p. 8.

²⁹ Ainsi en est-il du Premier ministre britannique qui estime "désirable et réaliste de rédiger une déclaration de principes qui serait une sorte de charte de compétences précisant ce qui est fait à l'échelle européenne et ce qui l'est au niveau des États. Cette charte serait dépourvue de toute valeur juridique. Tony BLAIR, *Discours du 6 octobre 2000* prononcé à Varsovie, LM, 8-9 octobre 2000, p. 6.

³⁰ Parmi les auteurs qui proposent un catalogue de compétences propres à chacune de ces structures de pouvoirs, citons Jacques Delors, Lionel Jospin, Michel Barnier, Jacques Chirac et Romano Prodi.

Dans l'ensemble, leurs propositions ne font que reprendre la répartition des compétences telle qu'elle se pratique actuellement. A la différence de Joschka Fischer et de Jacques Delors qui transfèrent l'essentiel de l'action européenne à l'avant-garde qu'ils appellent de leurs vœux, Michel Barnier s'efforce d'intégrer davantage les futurs nouveaux membres ; l'avant-garde n'est qu'une exception et, à ce titre, il n'est pas question de lui confier la plupart des tâches européennes. Jacques Delors réserve à la nation tout ce qui constitue le cœur de la cohésion nationale et sociale : les politiques de l'emploi, le social, la santé, l'éducation, la sécurité sociale et la culture. A

reconnaissent l'utilité de maintenir l'existence d'un domaine de compétences partagées entre eux³¹ et font de la subsidiarité la panacée de tous les maux³². Seule la présidente du Parlement européen, Nicole Fontaine, estime insuffisant de "se borner à se référer à un principe [...] qui, aujourd'hui, reste largement vide de contenu"³³.

La Fédération d'États-nations est aussi une méthode. Il n'est pas question, pour la plupart des auteurs, d'utiliser la voie fédérale classique³⁴. Forte de ses succès et de son efficacité depuis un demi siècle, la méthode communautaire emporte la quasi-unanimité des suffrages. Cela n'exclut pas de la réformer de façon à la redynamiser. La refondation de l'architecture institutionnelle constitue, à leurs yeux, le moyen privilégié. La constitution d'une avant-garde destinée à concilier élargissement et approfondissement en est un autre³⁵. La rénovation de la méthode communautaire passe par la redynamisation du triangle institutionnel qui a fait le succès de la supranationalité, en y insérant des ajouts tenant aux nouvelles préoccupations³⁶. Ils

l'Union, incombe une meilleure coordination des politiques économiques, une défense unifiée, des actions dans le domaine de la PESC et enfin la création d'un espace de sécurité pour les citoyens. A l'instar d'Yves Salesse, il nous semble très improbable qu'un véritable projet politique émerge de cette liste !

Jacques CHIRAC, *Interview du Président de la République* au quotidien Les Dernières Nouvelles d'Alsace, 5 février 2001 et son discours prononcé au Bundestag le 27 juin 2000, *Notre Europe*, *op. cit.*, p. 4. Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie, discours précité*, p. 8. Laurent COHEN-TANUGI, *Fédération d'États-nations, mode d'emploi*, LM, 7 juin 2001, p. 16. Michel BARNIER, *La réforme avant toute chose*, Le Monde des Débats, Été 2000, *L'Europe se réveille*, <http://www.celf.fr/mdbarnie.htm>, p. 1. Jacques DELORS, *Entretien* accordé à Éric LE BOUCHER et Laurent ZECCHINI, LM, 19 janvier 2000, p. 2. Yves SALESSE, *M. Delors ne va pas assez loin*, LM, 8 février 2000, p. 17.

³¹ Lionel Jospin considère que les compétences partagées favorisent les synergies entre l'action des États et celle de l'Union.

Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie, discours précité*, p. 8.

³² C'est là le sens profond du concept de Fédération d'États-nations, selon Jacques Delors, qui repose sur l'association de "fédération" et de "subsidiarité". Sa proposition vise d'abord à prendre en considération l'importance de l'État-nation et pas seulement à concilier les contraires. C'est pourquoi, il souhaite "qu'on réserve à la nation (et dans les pays fédéraux, aussi aux régions) des compétences exclusives" et que la zone de compétences partagées ne soit pas trop forte. Ainsi s'explique le contenu de la liste des compétences qu'il réserve à chacun de ces niveaux. Joschka Fischer érige le principe de subsidiarité au rang constitutionnel. Dans son Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne, la Commission fait de l'application de ce principe un gage d'efficacité et de cohérence de l'action communautaire.

Jacques DELORS, *Ma vision d'une Fédération d'États-nations*, Le Monde des débats, *L'Europe se réveille*, Été 2000, <http://www.celf.fr/mddelors.htm>, p. 3. Et du même auteur, *De la question sociale en Europe*, *op. cit.*, p. 171. Joschka FISCHER, *De la Confédération à la Fédération ...*, *op. cit.*, p. 3. COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*, 25 juillet 2001 (COM), 428, p. 10. Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie, discours précité*, p. 8.

³³ Nicole FONTAINE, *Ratifier Nice et vite inventer la nouvelle Europe*, LM, 21 février 2001, p. 16.

³⁴ A l'exception d'Enrique Baron pour lequel n'existe pas de salut en-dehors de la méthode fédérale entendue au sens des "Federalist Papers".

Enrique BARON, *Europe, vers l'étreinte finale*, LM, 12 septembre 2000, p. 21.

³⁵ Les positions sont sur ce point très variées. Elles sont examinées dans le chapitre 2 titre 1 partie 1 de cette thèse.

³⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 4. COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*, *op. cit.*, p. 36. Romano PRODI, *L'état de l'Union européenne en 2001*, Discours annuel devant le Parlement européen le 13 février 2001, Bulletin de l'Union, 2001, n° 1/2, point 2. 2. 1 et Conférence à l'IEP de Paris le 30 mai 2001, <http://www.courrierinternational.com>. Michel BARNIER, *Intervention* lors de la session plénière du Parlement européen le 15 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 3. Et du même auteur, *La réforme avant toute chose, article précité*, p. 1. Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie, discours précité*, p. 2. Ses propositions font l'objet d'une critique

proposent dans un premier temps de préserver, pour certains de restaurer, l'équilibre entre la Commission, le Conseil et le Parlement, puis de renforcer le rôle du Conseil Européen (qui pourrait élire un président de l'Union à défaut de le faire désigner par le suffrage universel direct, à moins que cette fonction ne soit attribuée au président de la Commission). Un consensus se dessine sur la nécessité d'instituer un Parlement bicaméral représentant les États et les citoyens européens.

Il s'agit, selon le Rapport Quermonne, de "poursuivre l'alliance entre l'intergouvernementalité et la supranationalité, pour la transformer en alliage". La redistribution des compétences revêt ici une dimension horizontale et plus seulement verticale. Le concept de Fédération d'États-nations permet, précise le Rapport, d'atteindre cet équilibre. Il s'oppose à "l'anarchie organisée" des organisations internationales et au modèle centralisé de l'État fédéral³⁷.

Quoi qu'il en soit, ces propositions sont imparfaites en ce qu'aucune ne vise à créer une authentique Fédération. Pas un de ces traits ne suffit, ni même n'a pour objectif, de conférer à l'Union les attributs caractéristiques de la souveraineté. Le concept de Fédération d'États-nations ne s'assimile pas au fédéralisme coopératif, mis en exergue par Jean-Louis Quermonne et Maurice Croisat, dans la mesure où leur théorie est construite à partir d'États juridiquement fédéraux que sont, notamment, l'Allemagne, la Suisse et le Canada. Elle rend compte de la tendance moderne à l'accroissement, en leur sein, de la coopération intergouvernementale. Surgit un "fédéralisme exécutif"³⁸ fondé sur l'imbrication des deux niveaux de gouvernement dans l'exercice des tâches communes. La mise en oeuvre de la législation fédérale ressortit à la compétence exclusive des États fédérés. Bien que cette caractéristique se retrouve dans l'Union³⁹, cela ne suffit pas à en conclure qu'elle se développe selon un processus fédéral, encore moins quand celui-ci est réputé construit à partir de l'agrégation de ses composantes⁴⁰. A la différence du fédéralisme agrégatif qui suppose "le dépassement de leur singularité par les Communautés pour donner naissance à une

sévère par Laurent COHEN-TANUGI, *Fédération d'États-nations, mode d'emploi*, LM, 7 juin 2001, p. 16. Geoffrey HOWE, *On ne change pas une Europe qui gagne*, Le Monde des débats, Été 2000, op. cit., p. 2. Joschka FISHER, *De la Confédération à la Fédération ...*, op. cit., p. 3. Critique de Hubert VÉDRINE, *Réponse à Joschka Fischer*, op. cit., p. 11. Jacques DELORS, *Entretien accordé à Éric LE BOUCHER et Laurent ZECCHINI*, op. cit., p. 2.

³⁷ Jean-Louis QUERMONNE (dir), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, 1999, respectivement, pp. 141-142 et 145. Et du même auteur, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour une Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 112, p. 398. Opinion partagée par Yves MÉNY, *Constituer l'Europe*, LM, 28 février 2002, pp. 1 et 15. Philippe MOREAU-DEFARGES, *La question du gouvernement européen*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, pp. 78-79.

³⁸ Maurice CROISAT, *Le fédéralisme aujourd'hui : tendances et controverses*, RFDC, 1994, n° 19, p. 451.

³⁹ Jean-Louis QUERMONNE, *L'adaptation de l'État à l'intégration européenne*, RDP, 1998, n° spécial, p. 1419.

⁴⁰ Jean-Louis QUERMONNE et Maurice CROISAT, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, Coll. Clefs, 1996, pp. 61, 108, 113 et 145.

nouvelle construction politique et juridique"⁴¹, l'Union n'a pas vocation à se construire sur la désagrégation de ses États membres. Bien au contraire !

B/ L'inexistence d'une souveraineté européenne

Le concept de Fédération d'États-nations est un oxymore en ce qu'il tire de l'association de deux termes, imprégnés d'une symbolique forte, une conclusion contraire à celle-ci. Un État fédéral est souverain ou n'est pas une Fédération digne de ce nom. Il nous semble impossible d'affirmer que les États conservent la plénitude de la souveraineté dans cet ensemble, ainsi que l'assurent les partisans du concept de Fédération d'États-nations. Et pourtant, nous partageons avec eux la conviction que les États-nations ne doivent pas disparaître. L'originalité et la tension constitutives de la construction européenne depuis ses débuts empêchent de programmer son évolution selon la voie fédérale au sens traditionnel du terme, ce qui, reconnaissons-le, est l'une des préoccupations prioritaires exprimées par les théoriciens du concept de Fédération d'États-nations. C'est ce qui rend impropre à nos yeux l'usage de ce terme pour qualifier la future Union européenne. Le refus de la doter des prérogatives caractéristiques d'une entité souveraine rend impossible de la placer sous le label fédéral, à moins d'accepter de vider totalement de son sens celui-ci⁴². C'est ce qu'exprime Vaclav Havel lorsqu'il souhaite "que les politologues inventent une catégorie nouvelle"⁴³ pour rendre compte de la spécificité européenne.

C'est au concept de supranationalité qu'incombe cette tâche. Il traduit avec justesse "l'enchevêtrement d'indépendances"⁴⁴ caractéristique des rapports entre l'ordre juridique communautaire et les États membres. Soumis à la volonté produite par cet ensemble englobant, ces derniers exercent une influence déterminante sur la formation et la réalisation de celle-ci en ce qu'ils conservent "la compétence de la compétence" de l'Union et le monopole de l'exécution forcée. Il manque à l'ordre juridique européen les

⁴¹ Jean-Louis QUERMONNE et Maurice CROISAT, *L'Europe et le fédéralisme*, op. cit., p. 12.

⁴² Pour Jean-Paul Fitoussi, "la Fédération d'États-nations est emblématique des expressions taillées dans la langue de bois, elle signifie l'absence de choix - l'hésitation entre les canons diplomatiques de l'entente et les liens rigoureux d'un devenir ensemble. [...] L'accolement de termes contradictoires désigne alors un processus dynamique dont l'aboutissement est incertain quant à sa forme". Sami Naïr partage ce point de vue. Jusqu'à preuve du contraire, s'insurge-t-il, "une fédération qui conserve les États-nations est une confédération, à moins de décider de vider de leur contenu politique ces États-nations". Pour lever cette ambiguïté, Valéry Giscard d'Estaing se déclare en faveur d'une "Union d'États à compétence fédérale", ce qui, de notre point de vue, n'apporte ni précision sur la nature juridique souhaitée ou effective de l'organisation européenne, ni éclairage quant à la nature des rapports qu'elle entretient avec ses États membres.

Jean-Paul FITOUSSI, *Europe : la conjoncture et les institutions*, LM, 19 juin 2001, p. 1. Sami NAÏR, *A triple crise, triple réforme*, LM, 25 mai 2000, p. 19. Valéry GISCARD D'ESTAING, *Propos* recueillis par Arnaud LEPARMENTIER et Laurent ZECCHINI, LM, 19 octobre 2001, p. 8.

⁴³ Vaclav HAVEL, *Entretien avec Jacques Delors, La Grande Europe*, LM, 1er février 2001, p. 16.

⁴⁴ Expression de Norbert J. Prill qui nous semble lumineuse, même s'il la destine au concept de Fédération européenne.

Norbert J. PRILL, *L'Europe, la souveraineté et le fédéralisme*, LM, 17 août 1996, p. 13.

éléments essentiels qui sont nécessaires à un système complet de gestion des affaires publiques caractéristique des États⁴⁵.

Le droit international public fait de ces attributs les traits constitutifs de la "souveraineté" de l'État, et ce, même dans la mesure où la souveraineté démocratique se rapporte à la nation. Incapable de se faire jour à l'extérieur, la nation, explique Charles Chaumont, ne crée qu'une aptitude au pouvoir. De cette aptitude naît la souveraineté comme "critère juridique de l'État"⁴⁶. Moyen au service de l'unique titulaire originaire de la souveraineté qu'est la nation, l'État a besoin d'instruments destinés à garantir l'effectivité de la volonté de celle-ci.

Au sens strict, cette théorie s'oppose à ce que la souveraineté étatique se définisse à partir des compétences qui en découlent, pas même quand il s'agit de "la compétence de la compétence". Il faut néanmoins admettre que si les nations transféraient cette dernière à l'Union, elles perdraient une part déterminante de leur influence sur celle-ci.

Malgré la formule employée par la CJCE dans l'arrêt Costa contre Enel qui pourrait laisser croire qu'en opérant une "limitation définitive de leurs droits souverains", les États ont accordé à la Communauté des "droits souverains", il n'en est rien⁴⁷. Elle ne leur a jamais reconnu la qualité et les pouvoirs d'une entité souveraine à laquelle tout ou partie de la souveraineté nationale pourrait être transférée⁴⁸. Comme le souligne François Luchaire, "il n'y a pas de souveraineté européenne. Il manque en effet à l'Union un élément incontournable de la souveraineté ; c'est la compétence de sa propre compétence"⁴⁹. Ses compétences demeurent "commises" dans la mesure où la compétence constituante originaire est détenue par les États⁵⁰.

Fondée sur un traité international soumis à ratification par les parties contactantes, conformément à leurs règles constitutionnelles internes, et modifiable comme tel à tout moment, l'Union européenne "reste un ordre juridique subordonné qui ne dispose pas de lui-même"⁵¹. L'attribution des compétences est régie par le principe de spécialité, applicable à toute entité qui ne constitue pas un État. Dès lors, l'article 308 TCE qui

⁴⁵ Jean-Claude PIRIS, *L'Union européenne a-t-elle une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, RTDE, 1999-4, n° 35, p. 699.

⁴⁶ Charles CHAUMONT, *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté*, Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Paris, Pédone, 1960, p. 137. Sur la définition de la souveraineté, consulter le chapitre 1 titre 1 partie 2 de cette étude.

⁴⁷ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa contre Enel*, aff. 6/64, Rec. p. 1159.

⁴⁸ Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris, Masson, 1996, 5^e éd., p. 314.

⁴⁹ François LUCHAIRE, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le Traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Les Cahiers constitutionnels de Paris 1, 1998, pp. 108-109.

⁵⁰ Guy HÉRAUD, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*, Archives de Philosophie du Droit, 1961, n° 6, p. 183. Dès lors, la supranationalité apparaît, selon l'auteur, comme un artifice juridique. Elle n'est qu'une variété de confédéral.

⁵¹ Georges SCILLE, *Recension de l'ouvrage de Paul REUTER, La CECA (Paris, LGDJ, 1953)*, RDP, 1953, p. 801. Opinion partagée par Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, n° 65, p. 55.

autorise la Communauté à prendre toute disposition appropriée, non prévue par le traité, pour réaliser l'un des objets dont elle a la charge⁵², ne peut s'interpréter comme lui conférant un pouvoir constituant⁵³. La Cour de justice considère, dans son avis 2/94, qu'il n'est ni un substitut, ni un équivalent à la procédure de révision⁵⁴. Elle se refuse, selon Vlad Constantinesco, à y voir l'autorisation donnée à la Communauté de modifier l'étendue de ses compétences⁵⁵. La voie normale et démocratique pour adapter les compétences de l'Union, précise la Commission en 2002, reste la modification du traité⁵⁶. L'article 308 TCE se contente de permettre à la Communauté de déduire un pouvoir d'action d'une compétence existante, qu'elle soit attribuée explicitement ou implicitement importe peu. L'usage de cette prérogative revêt d'autant moins une "envergure constitutionnelle"⁵⁷ qu'il est désormais limité par le principe de subsidiarité⁵⁸.

Pas plus qu'elle ne dispose de la compétence constituante, l'Union européenne n'est en mesure d'obtenir directement l'exécution forcée de ses actes à l'encontre des États. Elle est d'autant plus dépourvue à leur égard qu'elle est obligée de faire appel à leur collaboration tant pour la mise en oeuvre de ses normes que pour la sanction du non respect des obligations communautaires qui leur incombent.

Le traité de Rome ne prévoit que de rares cas d'administration directe. Il ne contient pas de disposition qui confie expressément aux États la tâche d'assurer la réalisation du droit communautaire. L'attribution est implicitement réalisée par l'article 10 TCE qui leur prescrit un devoir de loyauté dans l'exécution du droit communautaire originaire et dérivé⁵⁹. Sans bonne volonté, c'est-à-dire, note Florence Chaltiel, sans cette conviction qu'ont les États de donner vie au droit communautaire, celui-ci ne pourrait

⁵² Article 308 TCE (anciennement article 235 TCE) : "Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées".

⁵³ La problématique de l'existence au sein de l'ordre juridique supranational d'un pouvoir constituant susceptible de doter l'UE d'un Pacte constitutionnel est abordée au chapitre 2 titre 2 partie 2.

⁵⁴ CJCE, *Avis 2/94 du 28 mars 1996 relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH*, RTDE, juillet - septembre 1996, n° 32, p. 627. Elle prend expressément appui sur le principe d'attribution des compétences pour écarter l'article 308 TCE comme fondement juridique de l'adhésion de la Communauté à la CEDH.

⁵⁵ Vlad CONSTANTINESCO, *Chronique de jurisprudence du TPI et de la CJCE*, Journal du Droit international, 1997, tome 124, p. 521. Cette interprétation est critiquée par Olivier de SCHUTTER et Yves LEJEUNE, *L'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH*, Cahier de droit européen, 1996, p. 571.

⁵⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 22.

⁵⁷ Vlad CONSTANTINESCO, *Chronique précitée*, p. 522.

⁵⁸ CJCE, 13 mai 1997, *République Fédérale d'Allemagne contre Parlement européen et Conseil de l'Union*, aff. C-23/94, Rec. I, p. 2405. Le Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1992) affirme que le principe de subsidiarité doit "orienter" l'application de l'article 308 TCE.

⁵⁹ Article 10 TCE : "Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité".

atteindre le haut degré d'effectivité qu'il connaît⁶⁰. Il dépend à la fois de la volonté des États, telle qu'elle résulte du jeu des forces intérieures et des intérêts particuliers, et de la solidarité qui prévaut entre eux dès lors que les intérêts communs acquièrent une réelle importance et profitent des pressions politiques et économiques des autres États⁶¹.

C'est aux juridictions nationales, en tant que juges de droit commun de la légalité communautaire, qu'il appartient de "contrôler l'action administrative des États membres dans l'application du droit communautaire"⁶². La Communauté compte, précise la Commission, sur les États membres qui "disposent de l'essentiel des moyens et des pouvoirs d'action"⁶³. Le traité lui-même confie le contrôle de l'exécution forcée à ces juridictions⁶⁴.

Il serait concevable, d'après Klaus von Lindeiner-Wildau, d'instituer une sorte d'exécution forcée contre les États en transposant à l'échelon communautaire le système allemand de la contrainte fédérale (article 37 de la Loi Fondamentale). Le gouvernement fédéral peut, avec le consentement du Bundesrat, prendre les mesures nécessaires jusqu'à ce que le Land en question remplisse ses devoirs fédéraux. Il obtient notamment le pouvoir d'engager et de donner des instructions directes aux autorités internes des Länder⁶⁵. Cette proposition nous semble peu réalisable, d'une part parce que les autorités en charge de l'exécution du droit communautaire en France sont, pour la plupart, déconcentrées et, par conséquent, placées sous la tutelle de l'État, d'autre part parce que les autorités décentralisées ne sont pas autorisées à agir en-dehors du contrôle de celui-ci.

Cela étant, le traité de Rome comporte un certain nombre de mesures qui amènent, sinon à une exécution forcée, du moins à une exécution indirecte par voie de sanctions. Celles-ci sont maintenues jusqu'au moment où l'État résistant se conforme à ses devoirs. Elles existent depuis l'origine des Communautés. La Commission, en tant que garant de l'intérêt et des traités communautaires (article 211 TCE), peut décider de suspendre les prestations financières qui normalement reviendraient à l'État récalcitrant⁶⁶ ou annuler d'autres droits et avantages découlant du traité dont il est

⁶⁰ Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne - l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2000, p. 477.

⁶¹ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes ...*, article précité, p. 66.

⁶² CJCE, 27 mars 1980, *Sucremex*, aff. 133/79, Rec. p. 1299.

⁶³ COMMISSION EUROPÉENNE, *Programme de travail pour l'année 1994; Protection des intérêts financiers de la Communauté - Lutte contre la fraude*, COM (94), 92 final, p. 4.

⁶⁴ Article 256 alinéa 2 TCE : "L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'État sur le territoire duquel elle a lieu". L'alinéa 4 précise que "l'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de justice. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales".

⁶⁵ Klaus von LINDEINER-WILDAU, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Bonn, A. W. Sijthoff-Leyde, 1970, p. 60 note 51.

⁶⁶ Article 88 al. 3 CECA.

bénéficiaire⁶⁷. Elle peut également autoriser les autres États membres à déroger à certaines obligations "en vue de corriger les effets du manquement constaté". Ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant la Cour de justice⁶⁸. Le traité de Maastricht innove en étendant à la Communauté européenne la possibilité, déjà existante dans la CECA, de condamner l'État au paiement d'amendes et d'astreintes⁶⁹. Mais pour ces dernières comme pour les autres sanctions, la Commission ne dispose pas des moyens d'obliger l'État à s'y soumettre⁷⁰. Seul l'effet dissuasif ou les pressions émanant des autres pays membres sont susceptibles de contraindre l'État à mettre fin à l'illégalité constatée.

L'absence de pouvoir de coercition spécifique à l'Union rend indispensable la "conviction"⁷¹ chez l'État destinataire de devoir respecter le droit dont il n'est qu'un co-auteur, à plus forte raison quand il n'y a pas consenti. L'effectivité de la volonté communautaire dépend de l'allégeance des États membres à l'égard de la Communauté.

C'est sur cette exigence que les États se sont historiquement construits. Mais l'État ne se définit pas seulement à partir d'un territoire et d'une population, même quand celle-ci fait acte d'allégeance à l'autorité centrale⁷². Le critère de l'État se trouve dans l'idée de puissance publique⁷³. C'est un "appareil gouvernemental" exerçant une "activité d'intérêt public" et investi d'un pouvoir de "contrainte"⁷⁴. Le monopole de la force est

⁶⁷ Article 70 al. 4 CEEA.

⁶⁸ Articles 36, 88 al. 2 et 4 CECA, articles 88 § 2 al. 2, 226 al. 2 et 227, 228 CE, article 144 al. 1 EURATOM.

Sur les mesures à la disposition de la Haute Autorité pour obtenir le respect de leurs obligations par les États réfractaires, consulter Paul de VISSCHER, *La CECA et les États membres*, Rapport de commission, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome II, pp. 57-85. Il en conclut à la "faiblesse organique de la Communauté qui ne dispose d'aucun appareil de contrainte matérielle à l'égard des États membres".

Sur le problème de l'étendue du pouvoir de sanction de la Communauté et sur la nature éventuellement pénale de ces sanctions, consulter Catherine HAGUENAU, *Sanctions pénales destinées à assurer le respect du droit communautaire*, RMCUE, avril 1993, n° 367, pp. 351-361.

⁶⁹ Article 36 CECA, Article 228 TCE (anciennement article 171 TCE).

⁷⁰ La Cour de justice s'efforce de fixer des critères destinés à conférer une portée coercitive à l'astreinte. CJCE, 4 juillet 2000, *Commission contre République hellénique*, aff. C-387/97, points 90-92. Pour une analyse de cette décision, consulter Hélène GAUDIN, *Chronique de jurisprudence communautaire*, RDP, 2001, n° 5, p. 1011.

⁷¹ Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne ... op. cit.*, p. 477.

⁷² La conception historique de l'État souverain, remarque Jean Charpentier, "n'incorpore pas l'idée de nation, au sens, cher à Renan, d'une communauté humaine cimentée par une volonté de vivre ensemble [...] ; elle ne l'incorpore qu'au sens où, historiquement, la nation s'est dégagée par opposition au pouvoir patrimonial du Prince".

Jean CHARPENTIER, *Le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines*, Colloque de Nancy de la SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, p. 24.

⁷³ Toutes les écoles de pensée mettent l'accent sur ce trait, souligne Jean-Denis Mouton. Pour l'objectiviste Georges Scelle, il ne peut être défini que par le processus de différenciation entre gouvernants et gouvernés qu'il réalise. Pour Dionisio Anzilotti, positiviste volontariste, l'État est un groupe social organisé. Enfin, pour Hans Kelsen, normativiste, il se définit comme un ordre juridique efficace.

Sur ce point, consulter Jean-Denis MOUTON, *La notion d'État et le droit international public*, Droits, 1992, n° 16, *L'État*, pp. 45-58. Pour une autre synthèse des différentes doctrines de l'ordre juridique, consulter Charles LEBEN, *De quelques doctrines de l'ordre juridique*, Droits, 2001, n° 33, *Ordre juridique ?*, pp. 19-39.

⁷⁴ Jean-Denis MOUTON, *L'État selon le droit international : diversité et unité*, Colloque de Nancy de la SFDI précité, p. 102.

constitutif, selon Jean-Denis Mouton, de l'État moderne⁷⁵. Celui-ci ne se définit pas, selon Max Weber, "par ce qu'il fait". D'une part, parce que presque aucune tâche n'a échappé un jour à son action et, d'autre part, parce qu'il est impossible de dire que certaines d'entre elles lui aient "de tout temps, du moins exclusivement, appartenu en propre". L'État, poursuit l'auteur, ne se laisse définir que par le moyen spécifique qui lui est propre, "à savoir la violence physique". A la différence des groupements politiques qui l'appréhendent comme un moyen normal du pouvoir, l'État entretient avec elle une relation "tout particulièrement intime". En réalité, conclut Max Weber, l'État contemporain se conçoit comme "une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé, revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime"⁷⁶. Ce "*sein*", ainsi que Guy Héraud qualifie la puissance matérielle irrésistible, est un critère absolu de l'État dans la perspective verticale⁷⁷. L'apparition d'une puissance publique européenne capable de contraindre l'État ferait *ipso facto* disparaître la souveraineté de celui-ci.

"Supérieur à l'État dans la hiérarchie normative, le supranational dans la hiérarchie de puissance lui demeure assujéti"⁷⁸. Le supranational relève de l'ordre des souverainetés normativement subordonnées - le *sollen* dans la terminologie de Guy Héraud - en ce qu'il produit des normes qui traduisent une volonté autonome. Mais il est incapable d'en garantir l'exécution étant donné que c'est l'État, sujet de la règle, et non l'institution supranationale, auteur de la décision, qui détient la puissance matérielle. La ressemblance avec l'ordre fédéral se limite à la faculté commune de lier l'État. L'absence de concordance entre le *sollen* et le *sein* l'apparente davantage, selon l'auteur, à l'ordre inter-étatique⁷⁹. Sans partager cette conclusion qui réfute la spécificité de l'ordre juridique supranational⁸⁰, nous pensons que le supranational ne se confond pas

⁷⁵ Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 158.

⁷⁶ Le propre de notre époque, précise Max Weber, "c'est qu'elle n'accorde à tous les autres groupements ou aux individus le droit de faire appel à la violence que dans la mesure où l'État le tolère : celui-ci passe donc pour l'unique source du droit à la violence". Puisque l'État consiste, comme tous les groupements politiques qui l'ont précédé historiquement, "en un rapport de domination de l'homme sur l'homme fondé sur le moyen de la violence légitime", il importe de dégager les raisons qui légitiment cette domination. Elles peuvent être de 3 ordres : l'autorité de "l'éternel hier", d'un individu ou de la légalité.

Max WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, pp. 100-102.

⁷⁷ Ce critère ne joue pas dans la perspective horizontale. Dans ses rapports avec les autres États, l'État perd la possibilité de plier à volonté, par la puissance déployée, toute personne ou autorité. L'organisation supranationale se confond d'autant moins avec l'ordre étatique, selon Guy Héraud que la compétence constituante lui fait défaut. Or, celle-ci, précise-t-il, "explicite en terme de pouvoir juridique l'aspect spécifique irrésistible du pouvoir matériel ; elle est le reflet dans le *sollen* de l'image du *sein*".

Guy HÉRAUD, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral, article précité*, pp. 186-187 note 1 et p. 188.

⁷⁸ Guy HÉRAUD, *L'inter-étatique, le supra-national ...*, *op. cit.*, p. 187.

⁷⁹ Guy HÉRAUD, *L'inter-étatique, le supra-national ...*, *op. cit.*, p. 184.

⁸⁰ Consulter le chapitre 1er titre 1 partie 1 de cette étude dans lequel nous tentons de démontrer que le concept de supranationalité ne se confond avec aucune des catégories internationales existantes, qu'il s'agisse des organisations internationales ou du fédéralisme.

avec le fédéral, pas plus que la Fédération d'États-nations à laquelle il manque également le pouvoir de contraindre les États.

Privée de ces prérogatives, l'Union ne peut être souveraine⁸¹, même sous la forme d'une Fédération d'États-nations. Loin d'en être affaiblie, elle trouve la source de son efficacité dans l'obligation d'obtenir le soutien des États. C'est là que réside la richesse du concept de supranationalité, dans le fait de faire une large place à la collaboration de l'ordre juridique communautaire avec ses États membres. Il serait absurde de nier que celle-ci donne les moyens aux États de bloquer le processus tant au stade de la formation de la volonté communautaire qu'à celui, plus gênant encore, de sa mise en oeuvre. Néanmoins, il ne fait pas de doute que l'absence totale de collaboration engendrerait un nombre accru de conflits et de blocages. L'impossibilité de décliner les rapports entre les États et l'ordre juridique supranational sur un mode exclusivement hiérarchique justifie que soient introduits dans les traités des principes de fonctionnement constitutifs de cette exigence de collaboration.

II - La collaboration, pierre de touche de la supranationalité européenne

En raison du niveau élevé d'intégration déjà atteint, les citoyens ont envers l'Union, souligne la Commission dans son Livre blanc sur la Gouvernance Européenne, des attentes similaires à celles qu'ils ont à l'égard de la politique et des institutions nationales. Or, l'Union ne peut produire des politiques de la même manière qu'un gouvernement national. Elle doit constituer des partenariats⁸², au premier rang desquels se place la collaboration qu'elle développe avec les États.

Induite par la spécificité de la démarche européenne, fondée sur la tension entre un ensemble capable d'exprimer une volonté propre et la capacité des pays membres à peser sur celle-ci, la collaboration constitue l'autre pierre de touche de la supranationalité. Elle se manifeste principalement à l'occasion du processus décisionnel, de la phase de négociation à celle de la mise en oeuvre des normes produites. La collaboration fonctionnelle apparaît ici comme le sésame de l'effectivité supranationale de l'Union européenne (B). Elle joue plus en aval encore dès la répartition des compétences entre l'ordre juridique européen et les États membres. La poursuite commune du bien-être de leurs ressortissants détermine le niveau d'action le plus adéquat de l'État ou de l'Union. Cette quête permet également de choisir celle des

⁸¹ Elle ne peut l'être ni au sens de la souveraineté étatique, ni moins encore, en l'absence d'un peuple européen, du point de vue de la souveraineté démocratique.

⁸² COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*, 25 juillet 2001, (COM), 428, p. 34.

deux structures chargées d'intervenir dans le domaine des compétences partagées. C'est le sens profond de la subsidiarité, érigée en principe constitutionnel depuis le traité de Maastricht. Néanmoins, elle apparaît davantage, en raison de sa délicate mise en oeuvre, comme l'Arlésienne de Georges Bizet en ce qu'elle ne permet pas de répondre à l'absence de répartition claire des compétences (A).

A/ La subsidiarité, Arlésienne de la clarification des compétences

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne et sur la clarification de ses compétences soulève des interrogations relatives au système en vigueur depuis les débuts de la construction européenne.

a/ De la nécessité de clarifier la répartition des compétences

L'action de la Communauté dépend de ce que veulent les nations par l'intermédiaire des États. Cette "expérience de reconstruction d'une structure de pouvoir", comme la qualifie Jean Charpentier, adaptée à une classification des intérêts publics⁸³ n'a pas pour ambition de se substituer à l'État. Un équilibre entre les dimensions nationale et supranationale doit être trouvé car il ne s'agit pas pour l'Europe de remettre totalement en cause "le plus important produit "artificiel" de la civilisation politique européenne" qu'est l'Etat-nation⁸⁴. En outre, bien des questions ne peuvent être saisies et résolues que dans le cadre national qui "reste - ne l'oublions pas - le lieu de la démocratie et de la souveraineté des peuples"⁸⁵. Si l'Europe ne peut offrir une réponse adaptée à tous les problèmes, à toutes les inquiétudes et à toutes les aspirations des citoyens de ses États membres, il est exclu qu'elle soit un obstacle à leur prise en compte.

Il serait absurde de vouloir construire une antinomie fondamentale entre l'ordre supranational et l'ordre national. Les deux ordres sont "complémentaires entre eux et

⁸³ Jean CHARPENTIER, *Le phénomène étatique vu à travers les mutations politiques contemporaines*, Colloque de Nancy de la SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, p. 31.

⁸⁴ Biagio de GIOVANNI, *Pourquoi une constitution européenne ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, p. 341.

⁸⁵ Lionel JOSPIN, *Discours du Premier ministre au Congrès du Parti des socialistes européens à Malmö*, le 6 juin 1997, La documentation Française, Documents d'actualité internationale, 15 juillet 1997, n° 14, p. 498. Cette idée est développée par Christian LEQUESNE, *L'État-nation et ses frontières dans l'espace européen*, in SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE (dir.), *L'État-nation et son avenir*, Paris, La documentation Française, 1995, p. 61, ainsi que par Jean LECA, *Après Maastricht. Sur la prétendue résurgence du nationalisme*, Témoin, 1993, n° 1, p. 36.

ils sont appelés à réaliser la solidarité effective et agissante, sans laquelle l'action communautaire serait nulle"⁸⁶.

L'organisation supranationale a seulement pour objet d'agir en complément de l'action étatique quand elle constitue un cadre plus adéquat que l'État à la satisfaction du bien commun. L'État reste la collectivité de base la plus proche des citoyens et la principale source normative sur son territoire.

Élaborer une liste fixant de manière exhaustive les compétences imparties à chacune de ces structures de pouvoir, même fondée sur la recherche du bien commun, nous semble une proposition inopportune. Malgré le manque de flexibilité qu'il induit, Jacques Delors se prononce en faveur de ce catalogue⁸⁷. Paralysant quarante ans plus tôt en raison des difficultés à surmonter, il présente aujourd'hui l'avantage, selon Jean-Luc Sauron, de permettre une clarification et une régulation souple des compétences de chacun dans le respect de l'acquis communautaire et d'interdire toute tentative de renationalisation unilatérale de certaines compétences communautaires⁸⁸. Il aboutit surtout à priver l'État de l'un de ses traits essentiels qu'est la non-présomption de limitation des compétences et à lui étendre le principe de spécialité, caractéristique des organisations internationales⁸⁹.

L'indétermination des compétences communautaires s'explique par l'approche fonctionnelle et diplomatique de la construction européenne. Les compétences ne sont pas dévolues aux Communautés en fonction des matières, comme c'est le cas dans les États fédéraux, mais en fonction des buts et finalités des traités avec une intensité variable selon les secteurs considérés⁹⁰. La base juridique des interventions européennes est à rechercher dans chaque article⁹¹. La nature profondément dynamique de la construction européenne a trouvé dans l'indétermination des traités, et plus encore dans l'article 308 TCE et la théorie jurisprudentielle des pouvoirs implicites, les conditions propices à son épanouissement. Elle s'oppose à toute tentative de figer cette répartition dans un texte international ou constitutionnel⁹². Cette solution présenterait, en outre, le risque de placer l'Union en décalage presque

⁸⁶ Albert WEHRER, *Le principe supranational dans le traité instituant la CECA*, Mélanges Sefériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 1, p. 42.

⁸⁷ Jacques DELORS, *De la question sociale en France à l'Europe*, Esprit, juin 2001, n° 6, p. 171.

⁸⁸ Jean-Luc SAURON, *La mise en oeuvre retardée du principe de subsidiarité*, RMCUE, novembre - décembre 1998, n° 423, p. 255.

⁸⁹ Sur ce sujet, consulter Charles CHAUMONT, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1970-1, tome 129, p. 387.

⁹⁰ Constantin STEPHANOU, *L'Union européenne et la souveraineté des États membres*, Mélanges Nicolas Valticos, *Droit et Justice*, Paris, Pédone, 1999, p. 361. Jean-Claude GAUTRON, *Droit européen*, 1994, 6^e éd., p. 88. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, 1999, p. 100.

⁹¹ L'article 5 TCE se contente de préciser que "la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité".

⁹² Jean-Claude PIRIS, *L'UE a-t-elle une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, RTDE, 1999-4, n° 35, p. 618.

constant avec les besoins de ses ressortissants que les progrès techniques feraient apparaître⁹³. C'est là le principal reproche qu'adresse la Commission à l'élaboration d'un catalogue de compétences. Elle est en désaccord avec le Parlement européen qui propose une classification en trois catégories (compétences de principe des États membres, compétences propres de l'Union européenne et compétences partagées) pour lesquelles il établit une liste concrète des domaines concernés. Consciente des risques de figer le système de répartition des compétences, l'Assemblée insiste sur l'utilité de maintenir un mécanisme comparable à celui de l'article 308 TCE. Elle est rejointe, sur ce point, par la Convention. Un consensus apparaît, précise son président, pour d'une part, affirmer que les compétences de l'Union sont exclusivement celles qui résultent des traités, toutes les autres restant du ressort des États membres et, d'autre part, ménager pour l'avenir une possibilité d'évolution de celles-ci, à la condition expresse que ces modifications fassent l'objet d'une procédure transparente et démocratique⁹⁴. Mais le Parlement européen considère que, à la différence de l'article 308 TCE, la mise en oeuvre de ce dispositif doit être exceptionnelle et, surtout, doit jouer dans les deux sens en permettant notamment de renvoyer des compétences aux États membres lorsque le besoin d'une intervention communautaire a disparu. La suggestion visant à réévaluer le catalogue "au bout de dix ans après son adoption, puis tous les vingt ans" n'emporte pas davantage conviction⁹⁵.

Cela ne retire rien à la nécessité de clarifier la délimitation des compétences, à condition de rendre compte de l'originalité de la construction européenne⁹⁶. Remise à jour dans "un esprit de rationalisation et non de revanche de certains États ou de certaines institutions sur d'autres"⁹⁷, l'État-nation et l'Union sortiraient grandis de cette

⁹³ Argument invoqué par le Rapport Quermonne. Il illustre son propos en prenant l'exemple du commerce électronique : sur quelle base juridique fonder une action communautaire dans ce domaine ? Il faut néanmoins admettre qu'une liste permettrait aux États candidats de mieux cerner les conséquences de leur appartenance sur leur souveraineté et la quantité des transferts à consentir.

Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne ... , rapport précité*, p. 100.

⁹⁴ Valéry GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, 21 juin 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 7.

⁹⁵ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 21. Michel BARNIER, *Intervention lors de la session plénière du Parlement européen le 15 mai 2002, même référence Internet*, p. 2. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 15-16 mai 2002, 2001/2024 (INI), *même référence Internet*, pp. 7-9, point 19.

⁹⁶ Cette clarification est urgente dans la mesure où, selon le Rapport Quermonne, l'absence de répartition dans les traités a conduit les États membres à renoncer à exercer une emprise directe sur la définition des tâches qui reviennent à la Communauté et de celles qui demeurent de leurs compétences, au profit particulièrement de la CJCE.

Nous partageons avec le Rapport la conviction qu'il n'incombe pas à la Cour de justice de se substituer aux États dans la définition de la répartition des compétences. A cet égard, nous saluons la décision prise par la juridiction d'abandonner la théorie des pouvoirs implicites et de censurer toute utilisation abusive de l'article 308 TCE. Cela étant, l'approfondissement de l'intégration européenne doit beaucoup à la jurisprudence de la Cour de justice.

Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne ... , rapport précité*, p. 102.

⁹⁷ Alain Lamassoure en conclut à la possibilité de renationaliser certaines compétences. L'existence d'un acquis communautaire est indispensable, mais "son contenu ne saurait devenir une vache sacrée". Il ne s'agit pas non plus de procéder à une "nuit du 4 août" de l'acquis. La bonne manière est, selon l'auteur, de "s'interroger à la

nouvelle répartition des compétences. C'est à l'aune d'un projet politique, à la fois européen et national, qu'il faut repenser l'État d'après Jean Picq. Le véritable enjeu de sa réforme en France est de déployer les missions étatiques aux différents niveaux où elles peuvent s'exercer correctement⁹⁸. Plus facilement appréhendables par les citoyens dont ils refléteraient mieux les aspirations, l'Union et l'État verraient leur légitimité accrue. En d'autres termes, la poursuite de l'intégration européenne permet aux États membres de restaurer la substance de leur légitimité⁹⁹.

Comme la plupart des partisans du concept de Fédération d'États-nations, nous sommes favorables au maintien d'un système souple et fluctuant. L'existence d'un domaine de compétences partagées y contribue grandement. De la concurrence qu'il instaure entre l'État et la Communauté surgit une émulation, chacun d'eux se devant de n'agir que dans la mesure où il constitue le cadre le plus adéquat pour atteindre le bien commun de ses ressortissants. Le cloisonnement des compétences n'est pas compatible avec la mobilité inhérente à la mission d'intégration, essentielle à la convivance supranationale, qu'est le marché unique¹⁰⁰. La réalisation de celui-ci dépend à la fois de l'intervention de la Communauté et de celle des États. Dans un système à plusieurs niveaux, le véritable enjeu, précise la Commission dans son Livre blanc, "est d'établir des règles claires pour l'exercice partagé - non séparé - des compétences ; seule cette vision sans exclusive peut assurer au mieux la défense des intérêts de tous les États membres et de tous les citoyens de l'Union". La réalité européenne est en plein développement parce que chaque acteur coopère au succès de l'ensemble selon ses capacités¹⁰¹.

fois sur le niveau pertinent de décision et sur la nature de la décision : technique ou politique". La dévolution des compétences entre les autorités publiques doit se faire moins par "blocs d'exclusivité" que par "partage des pouvoirs". La déclaration sur l'avenir de l'Union, adoptée par les Chefs d'État et de Gouvernement à l'issue du Conseil européen de Laeken, reflète des préoccupations identiques. La nouvelle répartition des compétences ne doit ni conduire à un élargissement furtif des compétences de l'Union ou empiéter sur les domaines relevant de la compétence exclusive des États, ni affaiblir la dynamique européenne.

Alain LAMASSOURE, *Après Nice : quelles perspectives ?*, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 266. CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, *Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne du 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence*, Annexe 1, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, p. 8.

⁹⁸ La vraie réforme de l'État, poursuit l'ancien président de la mission sur la réforme de l'État, consiste d'une part, à prendre acte de l'éclatement des missions étatiques qui, désormais, se déploient à trois niveaux : régional, national et européen-, et d'autre part, de concevoir une nouvelle organisation politique. Il s'agit d'engager une réflexion sur le pouvoir politique et son partage.

Jean PICQ, *Propos* recueillis par Laëtitia Van EECKHOUT, LM, 18 décembre 2001, p. 17.

⁹⁹ Mario TELÒ, *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, op. cit., p. 28. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne ..., rapport précité*, p. 144.

¹⁰⁰ Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne si et seulement si ...*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 321.

¹⁰¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*, 25 juillet 2001, COM, (2001), 428, p. 37. Opinion partagée par Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, RMCUE, mai 2001, n° 448, p. 295.

Les projets tenant à la renationalisation de certains acquis communautaires, comme celui du SPD¹⁰², sont préoccupants en ce qu'ils procèdent "par décalque des compétences internes à sauver" et non en fonction de ce qui est bon pour l'Union¹⁰³. D'origine allemande, cette proposition traduit les revendications des Länder qui veulent devenir les interlocuteurs directs de la Communauté quand celle-ci agit dans un domaine qui relève, d'après la Loi fondamentale, de leur compétence et non de celle de la Fédération. Ce sont, d'ailleurs, les États fédéraux qui se déclarent favorables à la proposition faite par le Parlement européen de créer un "statut de régions partenaires de l'Union". L'élargissement prochain de celle-ci conduit à intégrer des entités étatiques moins importantes en termes de population et de dynamisme économique que certaines grandes régions des pays déjà membres. Dès lors, les textes fondateurs ne peuvent plus ignorer qu'existent des régions dotées de compétences législatives. Si l'organisation territoriale de chaque pays doit rester de sa compétence exclusive, il est temps, selon l'Assemblée européenne, de faire bénéficier les collectivités territoriales, qu'il appartient à l'État de désigner, de certains droits liés à leur participation aux politiques communautaires. L'hostilité manifestée par les pays unitaires à l'égard de cette proposition résulte de la crainte d'introduire des inégalités entre les pays de tradition centralisée¹⁰⁴. Cette réticence révèle surtout que l'État unitaire décentralisé rencontre moins de difficultés à adapter son ordre juridique interne à la pénétration accrue de la supranationalité européenne dans celui-ci que l'État fédéral. L'interprétation pluraliste de son unité lui garantit la perméabilité de son ordre juridique. Les collectivités locales, si elles peuvent conclure sous certaines conditions des engagements internationaux, ne sont pas autorisées à siéger en tant que telles dans les instances européennes. Les autorités centrales conservent le monopole de la représentation étatique. L'État fait écran entre l'Union et les collectivités locales¹⁰⁵. Peu importe que la compétence européenne soit déléguée dans l'ordre national aux collectivités décentralisées. Cette question relève de la gestion interne de l'État. Elle n'a aucune incidence sur la problématique européenne de la répartition des compétences.

¹⁰² *Motion du SPD sur l'avenir de l'Union européenne*, présentée le 30 avril 2001 sous l'égide du Chancelier Gerhard Schröder, Texte d'orientation publié dans son intégralité dans LM, 29 mai 2001, p. 16. Joschka Fischer défend la position inverse. Joschka FISCHER, *De la Confédération à la Fédération - Réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, Discours prononcé le 12 mai 2000 à Humboldt, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/planfischer>, p. 2.

¹⁰³ Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne ..., article précité*, p. 322.

¹⁰⁴ Seraient reconnus aux collectivités territoriales les droits suivants : droit d'être consultées par la Commission, représentation au Comité des Régions, possibilité de saisine directe de la CJCE sur les conflits de compétences qui peuvent les opposer à l'Union.

PARLEMENT EUROPEEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 15-16 mai 2002, 2001/2024 (INI), <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 9 point 22 et pp. 21-22.

¹⁰⁵ Olivier AUDÉOUD, *L'État dans tous ses "états" - La résistance de l'État dans les bouleversements de cette fin de siècle*, Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 32.

Celle-ci ne doit pas servir de prétexte à une renationalisation, ou au contraire, à une extension excessive des tâches dévolues à la Communauté. Chaque niveau doit s'auto-limiter. C'est là l'intérêt de faire de la poursuite du bien commun la finalité de toute action, quel qu'en soit l'auteur.

La recherche du niveau le plus adéquat pour atteindre ce bien-être constitue la clef de la répartition des pouvoirs et des compétences entre les entités supranationale et étatique.

Cette même clé permet de déterminer l'autorité compétente pour agir dans le domaine des compétences partagées. Le principe de subsidiarité ne dit rien d'autre. Il n'a pas pour objet de privilégier le niveau géographique le plus proche des destinataires de la norme concernée.

b/ De la subsidiarité : entre théorie et pratique

Comme le constate Marco Darmon, "l'inscription formelle du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht est bien le signe que la construction européenne n'est pas ce rouleau compresseur irrespectueux de l'identité des États"¹⁰⁶. Son application leur garantit que, dans les domaines de compétences partagées, la Communauté n'agit que dans la mesure où les objectifs à atteindre ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États. Toutes les fois que ces derniers disposent de moyens suffisants par rapport à l'action envisagée, c'est à eux que revient le droit d'agir¹⁰⁷. L'idée générale est "qu'il ne faut faire ensemble que ce qui ne peut pas être fait seul ou alors, ce qui est mieux fait collectivement qu'individuellement"¹⁰⁸. L'action communautaire est seconde par rapport à l'action nationale¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Marco DARMON, *Peut-on édifier un véritable droit européen ?*, in *SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE* (dir.), *L'État-nation et son avenir*, Paris, La documentation Française, 1995, p. 177.

¹⁰⁷ Article 5 alinéa 2 TCE : "Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire".

¹⁰⁸ Pierre-Alexis FERAL, *Le principe de subsidiarité dans l'Union européenne*, RDP, 1996, p. 210.

¹⁰⁹ Des formulations politiques du principe antérieures au traité de Maastricht l'expriment encore plus clairement. C'est le cas de l'article 12 § 2 du projet Spinelli de traité instituant l'Union européenne : "Lorsque le présent traité attribue une compétence concurrente à l'Union, l'action des États membres s'exerce là où l'Union n'est pas intervenue. L'Union n'agit que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises de manière plus efficace que par les États oeuvrant séparément, en particulier celles dont la réalisation exige l'action de l'Union parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières nationales. La loi qui déclenche l'action commune dans un secteur non encore abordé par l'Union ou par les Communautés doit être adoptée selon la procédure de la loi organique".

Dans sa résolution du 21 novembre 1990 relative au principe de subsidiarité, le Parlement européen précise que "la Communauté n'agit que pour mener les tâches qui lui sont confiées par les traités et pour réaliser les objectifs définis par ceux-ci. Au cas où des compétences ne sont pas exclusivement ou pas complètement dévolues à la Communauté, celle-ci, dans la mise en oeuvre de son action, agit dans la mesure où la réalisation de ces objectifs exige son intervention parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières des États membres ou peuvent être entrepris de manière plus efficace par la Communauté que par les États membres oeuvrant séparément".

Ce principe, "moyen efficace et sophistiqué de pallier tout débordement de compétence"¹¹⁰ de la part des institutions communautaires permet de limiter l'élargissement de celles-ci au strict nécessaire. Mais si la concentration des pouvoirs supranationaux ne doit s'exercer que "sur l'indispensable, afin de progresser vers une Europe unie, dans le respect de sa diversité", il est bien évident que la définition de ces compétences doit permettre "de donner un contenu concret à ce beau mot de Communauté"¹¹¹. Le principe de subsidiarité n'a pas pour objet de protéger abusivement les compétences des États ou d'opérer une renationalisation de l'acquis communautaire. Il ne s'agit pas de leur conférer un droit de veto ou de leur permettre de contester une action communautaire en prétextant leur légitimité afin de défendre des intérêts nationaux égoïstes¹¹².

La subsidiarité est en effet une notion équivoque, remarque Vlad Constantinesco, en ce qu'elle est réclamée à la fois par ceux qui l'assimilent à une sorte de "clause de compétence générale" indirecte et jouant de façon illimitée au profit de la Communauté et par ceux qui y voient "une manière commode et efficace de préserver la plupart des compétences nationales contre les empiétements indus de la réglementation communautaire"¹¹³.

Mais la fonction de la subsidiarité n'est pas de conférer une attribution formelle et définitive des compétences à l'un ou l'autre cadre. Il s'agit d'un "principe régulateur de l'exercice des compétences partagées"¹¹⁴ et non d'un principe d'attribution de compétences. Elle n'entraîne "aucune altération du cadre général des attributions, n'attribuant ou ne conservant ni à la Communauté, ni aux États membres aucune titularité exclusive de leur exercice"¹¹⁵. C'est un principe d'essence dynamique en ce qu'il peut favoriser le développement de l'action communautaire ou au contraire entraîner sa réduction, voire son abandon, quand celle-ci ne trouve plus de justification.

Respectivement, JOCE, n° C 77 du 19 mars 1984, p. 33 et JOCE, n° C 324 du 24 décembre 1990, p. 167.

¹¹⁰ Marco DARMON, *Peut-on édifier un véritable droit européen ?*, op. cit., p.177.

¹¹¹ Pierre MAILLET, *À nouvelles ambitions, nouvelles priorités, nouvelles répartitions des compétences*, RMC, 1991, n° 346, respectivement p. 267 et p. 270.

¹¹² Girolamo STROZZI, *Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attentes*, RTDE, juillet - septembre 1994, p. 382.

¹¹³ Vlad CONSTANTINESCO, *Subsidiarité ... vous avez dit subsidiarité ?*, RMUE, 1992, n° 4, p. 227. Soucieuse de diminuer le dynamisme normatif des Communautés européennes, la Grande-Bretagne est, avec l'Allemagne aux prises avec les revendications de ses Länder, l'État qui a le plus oeuvré pour l'introduction du principe de subsidiarité dans le traité de Maastricht.

¹¹⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, *Le principe de subsidiarité*, Communication au Conseil et au Parlement européen du 27 octobre 1992, Bulletin des CE, 1992, n° 10, p. 122.

D'après Olivier Audéoud, la subsidiarité est un principe politique pouvant s'assimiler à la "rule of reason": sa fonction n'est pas en soi de répartir les compétences mais de s'assurer d'une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant constamment que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national.

Olivier AUDEOUD, *L'État dans tous ses états - La résistance de l'État dans les bouleversements de cette fin de siècle*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 33.

¹¹⁵ Girolamo STROZZI, *Le principe de subsidiarité ...*, article précité, p. 381.

Trouvant son origine dans la philosophie thomiste, l'essentiel de la subsidiarité ne consiste pas à défendre une institution ou un État mais, précise Chantal Millon-Delsol, "à faire en sorte qu'à chaque moment de l'histoire, le bien commun d'une société se trouve le mieux possible réalisé, ce bien incluant les capacités d'autonomie et de responsabilité des acteurs et pas seulement leur confort matériel et culturel"¹¹⁶. Il implique que l'Union et les États membres agissent de concert en vue d'assurer le bien commun des Européens. L'État demeure un garant fondamental du bien commun national, mais face à l'élargissement de celui-ci en un bien commun européen, il se trouve insuffisant. La subsidiarité laisse ainsi supposer que la Communauté est déjà en possession d'un image bien précise du bien commun, ce qui n'est pas systématiquement le cas ainsi que le prouvent les débats actuels sur la définition du projet politique européen. La subsidiarité inclut dans la notion de bien-être, une dimension matérielle et culturelle, mais aussi la capacité d'agir et de se procurer par soi-même ce bien-être une fois défini. Dès lors, elle signifie, selon l'auteur, que les États-nations sont "plus heureux s'ils peuvent conserver par-devers eux le maximum de capacités d'action, non seulement du point de vue de leur propre suffisance, mais aussi au service du bien commun européen". L'Union européenne se trouve ainsi garante, mais non acteur premier de ce bien commun¹¹⁷. Celui-ci est pris en charge par les instances nationales jusqu'à la hauteur de leurs insuffisances.

La subsidiarité s'entend à la fois comme un "principe de légitimation politique" d'une Communauté qui concentre son action dans des domaines limités où son intervention est plus performante que celle des États membres et comme un "principe opérationnel" déclenchant l'intervention de la Communauté¹¹⁸.

Celle-ci dépend néanmoins de la preuve apportée par la Commission qu'elle est justifiée. A défaut, les États conservent leur droit prioritaire d'agir.

Dans sa communication du 27 octobre 1992, la Commission précise les critères à partir desquels elle construit son appréciation¹¹⁹. La perspective d'une mise en oeuvre concrète du principe incite les États à apporter leur contribution lors des Conseils européens de Birmingham du 16 octobre 1992, puis d'Édimbourg des 11 et 12 décembre de la même année. Si le principe de subsidiarité "est d'une formulation claire, il est d'application délicate"¹²⁰.

¹¹⁶ Chantal MILLON-DELSOL, *Déclin de l'État et subsidiarité*, in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *En-deçà et au-delà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 241.

¹¹⁷ Chantal MILLON-DELSOL, *Déclin de l'État ...*, *op. cit.*, respectivement pp. 254 et 255.

¹¹⁸ Vlad CONSTANTINESCO, *Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne*, Mélanges en l'honneur de Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, p. 40.

¹¹⁹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Le principe de subsidiarité*, Communication au Conseil et au Parlement européen, *op. cit.* Publiée à la RTDE, 1992, n° 4, pp. 728-741 et au Bulletin CE, 1992-10, pp. 122-132.

¹²⁰ Paul SABOURIN, *L'État-nation face aux Europes*, Paris, P.U.F., 1994, p. 233.

En pratique, une action communautaire doit avoir passé positivement deux tests pour pouvoir exister : celui de l'efficacité comparative avec les actions nationales et celui de la valeur ajoutée par rapport aux réglementations nationales existantes. Les États attendent de la Commission qu'elle motive toutes ses propositions, qu'elle retire ou révisé celles d'entre elles qui sont dépassées et qu'elle abroge les textes existants qui ne correspondent plus au critère de nécessité ou de proportionnalité. L'accord interinstitutionnel du 25 octobre 1993 entre le Parlement, la Commission et le Conseil prévoit que ces institutions vérifient, dans le cadre de leurs procédures internes, la conformité de toute action envisagée aux dispositions relatives à la subsidiarité, tant en ce qui concerne le contenu de la proposition que le choix des instruments juridiques¹²¹. Le traité impose, en effet, à l'intervention de la Commission de ne pas excéder "ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs"¹²² envisagés. Lorsque le Collège a le choix entre plusieurs modes d'action, il doit retenir "à efficacité égale, celui qui laisse le plus de liberté aux États, aux particuliers et aux entreprises"¹²³. Le Protocole d'Amsterdam prévoit que "la Communauté ne légifère que dans la mesure nécessaire. [...] Ses mesures doivent laisser une marge de décision aussi grande que possible au plan national, cette marge devant rester compatible avec la réalisation de l'objectif sur la mesure et le respect des exigences du traité"¹²⁴.

La Commission établit un cadre de façon suffisamment souple pour se donner des marges de manoeuvre. Le but de ces critères est de permettre au Collège d'organiser, pour chaque domaine de compétence concurrente, un partage variable dans le temps suivant les circonstances et les nécessités de l'objectif visé¹²⁵. La souplesse d'appréciation induite par la philosophie du principe de subsidiarité explique que son application repose sur des considérations d'ordre politique plus que juridique¹²⁶. Il peut difficilement en être autrement dans la mesure où la subsidiarité est au service de la réalisation du bien commun européen. L'exigence procédurale imposée à la Commission, destinée en théorie à rendre incontestable sa décision, fait en réalité dépendre celle-ci d'une appréciation presque exclusivement discrétionnaire de l'institution communautaire. L'obligation faite à la Commission de présenter annuellement un rapport sur l'application du principe au Parlement européen et au Conseil européen, étendue au Comité économique et social et au Comité des Régions

¹²¹ COMMISSION, CONSEIL et PARLEMENT EUROPÉEN, *Accord interinstitutionnel du 25 octobre 1993 sur les conditions de mise en oeuvre et la bonne application du principe de subsidiarité*, Bulletin CE, 1993, n° 10, p. 110.

¹²² Article 5 alinéa 3 TCE.

¹²³ Pierre-Alexis FERAL, *Le principe de subsidiarité ...*, *op. cit.*, p. 210.

¹²⁴ *Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* annexé au Traité d'Amsterdam.

¹²⁵ Jacques MERTENS de WILMAR, *Du bon usage de la subsidiarité*, RMUE, 1992, n° 4, p. 197.

¹²⁶ Girolamo STROZZI, *Le principe de subsidiarité ...*, *article précité*, p. 380. Opinion partagée par Vlad CONSTANTINESCO, *Le principe de subsidiarité : un passage obligé ...*, *op. cit.*, p. 40.

par le protocole d'Amsterdam, n'est qu'une illusion de contrôle comme l'est celui exercé par la Cour de justice. Le retrait par la Commission de certaines de ses propositions¹²⁷ ne résulte pas du contrôle exercé par le Parlement (même s'il s'en félicite¹²⁸), mais bien plus de la rationalisation de son pouvoir d'initiative à laquelle elle est contrainte de procéder du fait de la multiplication, dans l'opinion publique, des critiques dénonçant "une Communauté attrape-tout". La Commission s'efforce néanmoins, conformément à l'engagement pris dans le cadre de son Livre Blanc sur la Gouvernance européenne et à la satisfaction du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, de continuer sur cette voie. A cet effet, elle propose à ses partenaires, le 5 juin 2002, un plan d'action visant à simplifier la qualité de l'environnement réglementaire. Elle invite, en outre, les institutions concernées à conclure un accord interinstitutionnel avant la fin de l'année 2002 afin d'améliorer la qualité de la réglementation communautaire et les conditions de sa transposition dans les législations nationales¹²⁹.

Le faible écho juridictionnel rencontré par l'application du principe de subsidiarité provient pour une part non négligeable, d'après Jean-Luc Sauron, de l'absence de *modus jurandi* clair sur lequel la Cour aurait pu s'appuyer pour statuer sans encourir les foudres politiques des États membres¹³⁰. La réponse à la question de savoir si une action peut être mieux réalisée au niveau communautaire qu'au niveau national ne peut résulter que d'une appréciation de nature essentiellement politique, impliquant la prise en considération de critères d'efficacité et même d'opportunité. Les juges sont traditionnellement réticents à trancher ce genre de contentieux¹³¹. La Cour décide que, dans ce domaine, les institutions ont un très large pouvoir d'appréciation. Le contrôle de légalité se limite, dans cette hypothèse, à examiner si l'évaluation de la Commission n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation ou si elle ne comporte

¹²⁷ Dans son rapport de 1998, la Commission précise la ligne de conduite qu'est désormais la sienne : "Légiférer moins pour agir mieux". Elle constate un accroissement de son efficacité du fait d'interventions moins nombreuses et plus efficaces.

COMMISSION EUROPÉENNE, Communication au Conseil européen du 27 mai 1998, *Légiférer moins pour agir mieux*, Bulletin UE, 1998, n° 5, point 1. 8. 3

¹²⁸ Le Parlement européen constate que l'application du principe de subsidiarité a conduit la Commission à retirer une trentaine de propositions considérées comme obsolètes. Elles intéressent des sujets aussi divers que l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires, la réglementation inutile des jeux de hasard et des plaques d'immatriculation automobiles, etc.

PARLEMENT EUROPEEN, *Résolution du 18 décembre 1998 sur le rapport de la Commission*, JOCE, n° C 398 du 21 décembre 1998.

¹²⁹ Cette priorité est partagée par la Convention qui propose de simplifier le langage pour le rendre compréhensible (par exemple "loi-cadre" et "loi européenne" au lieu de directive et règlement).

CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, p. 3 point 9. COMMISSION EUROPÉENNE, *Vers de meilleures procédures de consultation et une responsabilisation accrue : un plan de modernisation pour clarifier et améliorer la législation européenne*, 5 juin 2002, <http://www.ue.eu.int/fr/info/eurocouncil>, pp. 1-3. Valéry GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, 21 juin 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 8.

¹³⁰ Jean-Luc SAURON, *L'adaptation de la juridiction communautaire au défi du futur élargissement*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - enjeux et perspectives*, Paris, La documentation Française, 1999, p. 53.

¹³¹ Jean MISCHO, *Un rôle nouveau pour la Cour de justice ?*, RMC, 1990, n° 342, p. 685.

pas d'inconvénient excessif. Se refusant à statuer sur l'opportunité, la Cour exerce un contrôle minimum¹³².

Le protocole annexé au traité d'Amsterdam bouleverse, en théorie, la situation. Il précise une grille de lecture complète devant permettre au juge communautaire de justifier complètement l'application ou la non-application de la subsidiarité. Le protocole codifie désormais avec une particulière netteté ce qu'il revient à chaque acteur de faire, États membres comme institutions, selon Michel Petite. Il transforme la subsidiarité en concept juridique¹³³. En réalité, il n'en est rien. Il se contente de "constitutionnaliser" toute une série de textes antérieurs de valeur juridique inégale, leur conférant du même coup la qualité d'actes justiciables. Il ne corrige pas les difficultés d'application relevées depuis l'entrée en vigueur du principe et ne donne aucune indication sur son contrôle juridictionnel¹³⁴. Le protocole vaut plus par sa qualité de droit originaire que par la nouveauté de son contenu¹³⁵. Le traité de Nice n'apporte aucune précision supplémentaire, pas plus qu'il ne contient un protocole consacré à ce sujet.

La Cour conserve les mêmes difficultés à exercer un contrôle et la Commission continue à privilégier la mise en oeuvre du principe de proportionnalité. Dès 1995, il apparaît, en effet, dans les rapports consacrés à l'application du principe de subsidiarité qu'elle opère un amalgame avec le principe de proportionnalité au bénéfice de ce dernier. Comme le souligne Jean-Luc Sauron, elle renverse les priorités en faveur de la qualité et de la nature de la norme communautaire, donnant portion congrue à la problématique du choix de l'auteur et de l'origine de la norme¹³⁶. Dans son Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne, la Commission ne propose aucune modification. Elle se contente de réaffirmer les critères énoncés en 1992¹³⁷.

L'attribution à la Cour de justice d'une large discrétion dans l'interprétation du principe de subsidiarité pourrait être une solution de remplacement, selon Mario Telò, à l'absence de répartition claire des compétences entre la Communauté et les États. Mais, l'auteur souligne immédiatement qu'un tel renforcement de la supranationalité

¹³² CJCE, 13 mai 1997, *République Fédérale Allemande contre Parlement européen et Conseil de l'Union*, aff. C-23/94, Rec. I, p. 2405.

¹³³ Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam : ambition et réalisme*, RMUE, 1997, n° 3, p. 36.

¹³⁴ Fernand GRÉVISSE, *A propos de quelques institutions*, RMCUE, 1998, n° 422, p. 571.

¹³⁵ Vlad CONSTANTINESCO, *Les clauses de coopération renforcée, le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, RTDE, 1997, n° 4, p. 44.

¹³⁶ Jean-Luc SAURON, *La mise en oeuvre retardée du principe de subsidiarité*, RMCUE, novembre - décembre 1998, n° 423, p. 648.

¹³⁷ Ses propositions continuent à être élaborées sur la base d'une analyse effective de l'opportunité d'une intervention au niveau de l'Union et de la nécessité d'une action réglementaire. Si elles sont établies, l'analyse doit ensuite porter sur l'incidence économique, sociale et environnementale potentielle, ainsi que sur les coûts et avantages de l'approche retenue. Un élément clé de cette évaluation, précise-t-elle, est la définition claire des objectifs de toute proposition.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*, 25 juillet 2001, COM (2001), p. 22.

normative ne fait pas l'objet d'un consensus. Il réveille au contraire les critiques soulevées contre l'oeuvre de centralisation et d'intégration portée par la Cour¹³⁸. Pourtant, cette proposition n'est pas isolée. Pour Henri Oberdorff, la subsidiarité est "un principe politique de légalité constitutionnelle en ce qu'il induit presque naturellement un renforcement de la dimension constitutionnelle de la fonction du juge communautaire"¹³⁹. Fernand Grévisse envisage de transposer le système français du contrôle de constitutionnalité *a priori*, avec possibilité d'appel de la décision rendue par une formation restreinte de la Cour, dans un délai de 15 jours. L'acte critiqué devient définitif après la forclusion d'un nouveau délai et le défaut de réponse des juges¹⁴⁰. Cette proposition rejoint celle de Jean-Luc Sauron qui milite en faveur de la création d'un recours juridictionnel spécifique à la subsidiarité. Préalable à tout débat au sein du Conseil, il serait ouvert aux États, au Conseil, au Comité des Régions et à la COSAC¹⁴¹. La Commission se prononce également en faveur d'un contrôle externe préalable à l'entrée en vigueur de l'acte. Mais elle ne précise ni sa nature, juridique ou politique, et de ce fait, ni sur l'autorité compétente pour l'exercer. Elle laisse à la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing le soin de trancher tout en insistant sur le caractère exceptionnel que doit revêtir son utilisation, sa dimension constitutionnelle et la nécessité de ne pas l'invoquer dans le but de ralentir le processus de décision. Le Parlement européen est plus précis. Le contrôle serait exercé par la CJCE à laquelle serait reconnu le statut de Cour constitutionnelle. Elle aurait autorité pour annuler le texte, obligeant ainsi ses auteurs à l'abandonner ou à en rediscuter en tenant compte de ses attendus. Elle pourrait être saisie par le Conseil, la Commission, le Parlement européen, "une minorité qualifiée d'États membres et une minorité significative de régions partenaires de l'Union". Ces autorités de saisine disposeraient pour déclencher la procédure, tout comme la Cour pour se prononcer, d'un délai d'un mois à compter de l'adoption de la norme. Les députés européens accordent une place particulière au Conseil. Pour ce qui le concerne, celui-ci pourrait "désigner l'une de ses formations constituées de parlementaires nationaux" afin d'instruire le dossier et lancer la procédure¹⁴².

¹³⁸ Et ce d'autant plus si l'on considère, avec Jean Charpentier, que ce principe "exprime rien de moins que le passage d'une communauté économique de type supranational à une union européenne à vocation fédérale". Mario TELÒ, *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, p. 28. Jean CHARPENTIER, *Quelle subsidiarité ?*, Pouvoirs, 1994, n° 69, p. 54.

¹³⁹ Henri OBERDORFF, *L'Union européenne, l'État-nation et les collectivités territoriales : l'exemple français*, in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *En-deçà et au-delà de l'État-nation*, op. cit., p. 266.

¹⁴⁰ Fernand GRÉVISSE, *A propos de quelques institutions, article précité*, p. 572.

¹⁴¹ Jean-Luc SAURON, *La mise en oeuvre retardée du principe de subsidiarité, article précité*, p. 645.

¹⁴² COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, pp. 24-25. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 15-16 mai 2002, 2001/2024 (INI), *même référence Internet*, p. 10 point 24.

D'autres proposent de créer une juridiction spécifiquement chargée d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. La meilleure solution, selon Alain Lamassoure, est d'organiser un vrai régime de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des actes de l'Union comme des États membres, par l'instauration d'une Cour suprême dont les membres seraient choisis par accord entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Certains souhaitent accorder davantage d'influence à ces derniers¹⁴³. Ils proposent de créer une Chambre des Nations, composée de parlementaires nationaux et dont la tâche serait de contrôler le respect du principe de subsidiarité¹⁴⁴. Cette proposition nous semble irrecevable dans la mesure où une telle Chambre n'aurait aucune légitimité à trancher cette question qui concerne autant les États que les institutions communautaires elles-mêmes¹⁴⁵. En outre, elle alourdit le système institutionnel et ouvre d'inévitables discussions sur la nature politique ou juridictionnelle de cette instance.

Il apparaît à la lecture de ces propositions que la subsidiarité, quoi qu'on en dise, reste avant tout un principe politique et symbolique¹⁴⁶. Elle a bien plus "valeur de règle éthique"¹⁴⁷ que juridique. Le respect de la subsidiarité est avant tout un "état d'esprit"¹⁴⁸ plus qu'une affaire de soumission à des critères juridiques rigoureusement appréciés.

Dès lors, elle présente un caractère peu opérant pour pallier l'absence de répartition claire des compétences entre la Communauté et les États. Bien qu'invoquée aujourd'hui encore comme la panacée, la subsidiarité fait l'objet d'une application peu satisfaisante qui conduit à se demander si elle ne se confond pas, au fond, avec l'Arlésienne de Georges Bizet que tout le monde connaît mais que personne n'a jamais vue, sauf à considérer que le principe de proportionnalité la remplace avantageusement. Celui-ci introduit une cogestion entre la Communauté et les États membres dont profite la convivance supranationale. L'obligation faite à la Commission de privilégier l'instrument juridique qui permet aux États d'intervenir joue pour les

¹⁴³ A cet effet, un protocole annexé au traité d'Amsterdam autorise la COSAC à adresser aux institutions communautaires toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'UE, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité.

¹⁴⁴ Proposition de Daniel COHN-BENDIT, *Quo vadis Europa ?*, LM, 4 novembre 2000, p. 18.

¹⁴⁵ Opinion partagée avec Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne, si et seulement si ...*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 319.

¹⁴⁶ Olivier AUDÉOUD, *La construction communautaire, étape "régionale" au carrefour de la mondialisation et d'un fédéralisme inachevé*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 185.

Dans cette contribution, l'auteur s'attache à démontrer que l'Union européenne est une étape du processus de dilution dans lequel l'État-nation est engagé.

¹⁴⁷ Dominique BOCQUET, *Le déficit démocratique en Europe*, Commentaire, Printemps 1993, n° 61, p. 42. Jérôme VIGNON, *La subsidiarité, une éthique pour la construction européenne*, La Lettre des Européens, 1992, n° 3.

¹⁴⁸ Fernand GRÉVISSE, *A propos de quelques institutions, article précité*, p. 571.

compétences concurrentes comme pour celles qui appartiennent exclusivement à la Communauté. Ces principes n'ont pas d'autre finalité que d'instaurer une collaboration étroite entre les États et la Communauté au service du vouloir-vivre ensemble. La poursuite du bien commun européen dépend de la synergie existante entre les États et les institutions communautaires.

B/ La collaboration fonctionnelle, sésame de l'effectivité supranationale européenne

Le principe d'une collaboration fonctionnelle revêt une importance déterminante dans le modèle supranational d'organisation politique dans la mesure où l'État reste le bras séculier de l'Union sur son territoire. La collaboration fonctionnelle, qui régit les liens entre l'Europe et les États membres, oblige l'organisation supranationale à intégrer dans sa décision les exigences étatiques. C'est à ce prix que les décisions supranationales sont exécutées par les États. En garantissant à l'État le caractère subsidiaire de l'entité supranationale par rapport aux pouvoirs locaux et nationaux ainsi que l'absence de systématisme de l'intervention de celle-ci, ce principe l'aide à accepter et à contribuer à l'effectivité des transferts de souveraineté que cette construction implique de sa part¹⁴⁹. L'existence de sanctions prononcées par l'organe juridictionnel de la Communauté, comme la condamnation au paiement d'astreintes et d'amendes, ne suffit pas à pallier l'absence de l'exécution forcée et de services communautaires capables de faire exécuter eux mêmes la réglementation européenne sur le territoire des États.

La collaboration empêche que les rapports entre ces deux ordres juridiques superposés ne soient régis qu'en terme de hiérarchie. Une hiérarchie normative existe à cause de l'obligation faite aux États de se soumettre aux décisions même quand ils n'y ont pas consenti. Mais cet aspect est atténué par la participation directe des États au pouvoir normatif (grâce au Conseil des ministres et au CoRePer¹⁵⁰). Le développement de la co-décision et l'accroissement du pouvoir politique du Parlement européen, à condition que les membres de celui-ci soient réellement indépendants des pays membres, peuvent réduire la tutelle de l'État sur l'organisation supranationale en lui imposant des normes auxquelles il n'a pas consenti expressément. L'État, en tant que cadre juridique de

¹⁴⁹

Dans sa contribution au colloque organisé par la SFDI à Nancy, Jean Charpentier relève une certaine résistance des États à l'égard de l'Union européenne. Bien que conscients de la nécessité de renforcer sans cesse leur union pour faire face à d'autres puissances, les États membres "appelés à voir leurs pouvoirs laminés vers le haut et vers le bas, ne sont pas encore totalement résignés à renoncer aux prérogatives de leur souveraineté". Jean CHARPENTIER, *Le phénomène étatique vu à travers les mutations politiques contemporaines*, Colloque de Nancy de la SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, p. 36.

¹⁵⁰ Sur le lobbying mené par les États au niveau de la formation des actes communautaires, consulter Vincent LECOCQ, *Le lobbying européen : information ou manipulation ?*, RMC, 1991, n° 347, pp. 401 et s.

compétences au service de la nation, est tenu de les exécuter. Mais aucun instrument ne permet de l'y contraindre. La "puissance" de l'organisation supranationale paraît intimement liée à l'équilibre politique et économique que le principe de la collaboration fonctionnelle permet d'établir entre elle et les États.

La collaboration prend la forme d'un "dialogue permanent"¹⁵¹ entre les instances supranationales et étatiques. Celui-ci est présent dans toutes les phases du processus décisionnel, de l'élaboration à l'exécution de la norme communautaire.

Il puise une partie de son efficacité dans le caractère informel des contacts qui se nouent entre les organes nationaux et européens. Ce phénomène de "fragmentation politique" de l'État, ainsi que le qualifie Jean-Denis Mouton, s'accompagne d'une certaine "dépolitisation des politiques" de l'Union dans la mesure où un nombre sans cesse accru de décisions dépend de ce qu'au préalable ont décidé les groupes d'experts¹⁵². L'influence de ceux-ci est destinée à s'accroître si l'on en croit les propositions faites par la Commission dans son Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne. Elle postule l'avènement de la corégulation. Il s'agit de faire participer à l'élaboration et au contrôle de l'exécution des normes communautaires ceux qui sont concernés au premier chef par les mesures d'application, en mettant à profit leur expérience pratique. Il en résulte souvent un meilleur respect, même lorsque les règles détaillées ne sont pas contraignantes, conclut le Collège¹⁵³.

Ce dialogue prend aussi la forme d'une procédure codifiée afin d'éviter l'éparpillement des revendications étatiques et de canaliser leurs aspirations. La comitologie illustre particulièrement cette exigence de collaboration.

¹⁵¹ Dominique ROUSSEAU, *Pour une Constitution européenne*, Le Débat, janvier - février 2000, n° 108, p. 67. Idée également exprimée par Jean-Louis LESQUINS, *Souveraineté et constitution en Europe*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, pp. 91 et 95.

¹⁵² Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 161-162.

¹⁵³ COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*, 25 juillet 2001, COM (2001), 428, p. 23. Orientation réaffirmée dans sa communication adressée à la Convention Giscard d'Estaing, *Un projet pour l'Union européenne*, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 23. Le Parlement européen propose de partager le pouvoir exécutif communautaire entre la Commission, une Agence européenne spécialisée, les pays membres et, pour ceux qui en décident ainsi, leurs collectivités territoriales. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 15-16 mai 2002, 2001/2024 (INI), même référence Internet, p. 7 point 7. *Contra* : Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne, si et seulement si ...*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 317.

Pour une étude relative au rôle des comités d'experts, consulter Christian LEQUESNE et Philippe RIVAUD, *Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ?*, RFSP, décembre 2001, n° 6, pp. 867-880.

La comitologie est actuellement régie par la décision-cadre du Conseil du 28 juin 1999¹⁵⁴ qui remplace l'ancienne décision du 13 juillet 1987¹⁵⁵. Elle n'est que la résultante du système d'administration indirecte mis en place par le traité de Rome. L'article 10 TCE (ancien article 5 TCE) confie aux États la compétence de principe en matière d'exécution des actes communautaires. Cette solution semble la plus logique dans la mesure où, souligne Helmut Kortenber, les questions d'exécution peuvent être mieux réglées au niveau national plus proche des citoyens et dans le cadre duquel il est plus aisé de prendre en compte les spécificités administratives de chaque État. Elle préserve, en outre, la structure propre aux États membres, fédéraux ou décentralisés¹⁵⁶. Des mesures communautaires peuvent néanmoins s'avérer indispensables afin d'assurer l'uniformité d'application au niveau national. Comme il ne s'agit que d'une exception au principe de l'adoption des normes d'exécution par les États, il s'avère nécessaire d'associer ceux-ci "au stade de l'exécution normative, à la fixation d'un cadre juridique auquel ils devront se plier"¹⁵⁷. Cela explique d'une part, que le droit de décider de déléguer la compétence d'exécution à la Commission soit reconnu par l'article 202 TCE (ancien article 145 TCE) au Conseil et, d'autre part, que les États conservent un droit de regard sur les mesures adoptées. Tel est le rôle des comités institués dans la décision Comitologie en 1987¹⁵⁸. Celle-ci se définit comme le "processus d'adoption par la Commission de mesures d'exécution des actes législatifs, avec l'assistance de comités d'experts des États membres"¹⁵⁹.

Composés de représentants des États, les comités sont placés auprès de la Commission et présidés par elle. Ils sont indépendants à l'égard du Conseil, lequel s'est toujours abstenu d'intervenir dans le déroulement de leurs travaux. La décision de

¹⁵⁴ CONSEIL, *Décision-cadre du 28 juin 1999*, JOCE n° L 184 du 17 juillet 1999, pp. 23-26. Elle est entrée en vigueur le 19 juillet 1999.

¹⁵⁵ CONSEIL, *Décision-cadre du 13 juillet 1987*, 87/373/CEE, JOCE, n° L 197, 18 juillet 1987, p. 33.

¹⁵⁶ Helmut KORTENBERG, *Comitologie : le retour*, RTDE, 1998, n° 3, p. 319.

¹⁵⁷ Claude BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie : une complication pour la CIG de 1996*, RTDE, 1996, n° 1, p. 10.

¹⁵⁸ Jusqu'à cette date, l'exécution des actes adoptés par le Conseil n'incombe qu'exceptionnellement à la Commission. La multiplication des normes communautaires engendrées par la mise en place du Marché intérieur et le retard pris dans leur mise en œuvre incitent les États à poser le principe inverse. Le nouvel article 145 alinéa 3 (créé par l'Acte Unique Européen et devenu article 202 dans la nouvelle numérotation) oblige le Conseil à ne pas conserver pour lui-même le pouvoir d'adopter les règles d'exécution d'un texte de base. Les États ont préféré imposer cette obligation au Conseil plutôt que de doter la Commission d'un pouvoir d'exécution général et autonome (ceci explique que l'alinéa est inséré dans l'article 202 TCE et non dans l'article 211 TCE). Les comités apparaissent dès les premières délégations du Conseil à la Commission. Ils sont chargés d'encadrer l'adoption par cette dernière des normes d'exécution de la réglementation communautaire. Malgré des critiques récurrentes de la Commission, cette pratique s'est multipliée. L'article 202 alinéa 3 contraint le Conseil à la réglementer de façon à la rationaliser. Mais la décision-cadre de 1987 se contente de codifier les usages existants sans abandonner les plus contestés, ni accroître l'autonomie de la Commission.

Dieter EHLERMANN, *Compétences d'exécution conférées à la Commission - La nouvelle décision-cadre du Conseil*, RMC, 1988, n° 316, p. 232. Panayotis SOLDATOS, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 203. Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 1997, 3^e éd., p. 249.

¹⁵⁹ Document de la Task Force CIG 1996 du PE, *Fiche sur la Comitologie*, <http://www.europarl.eu.int/dg7/fiches/fr/fiche21.htm>.

1987 crée 4 procédures comitologiques dites de consultation, de gestion, de réglementation et de sauvegarde¹⁶⁰. Chacune traduit un niveau d'association des États d'intensité différente. Les comités rendent des avis sur les projets de mesures d'exécution présentés par la Commission. En cas de désaccord entre le comité et la Commission ou d'absence d'avis, les mesures d'exécution peuvent faire l'objet d'une évocation par le Conseil, sans qu'il s'agisse "d'un retour au législateur. Dans ce cas, le Conseil agit comme titulaire du pouvoir exécutif"¹⁶¹. La comitologie n'a pas d'autre raison que "ce rôle d'intermédiaire ou d'interface entre le niveau de prise de décision communautaire et le niveau d'exécution concrète qui est le niveau étatique"¹⁶². Lorsque l'exécution intervient au niveau communautaire, la comitologie "est un moyen d'associer les États à l'exercice d'un pouvoir qui leur appartient et qui est, par exception, exercé par la Communauté"¹⁶³. Malgré sa complexité, la Commission constate, en 1995, qu'elle n'est pas un obstacle au bon fonctionnement des institutions¹⁶⁴.

La nouvelle procédure adoptée en 1999 est une conséquence de la prise en compte des revendications du Parlement européen. La décision de 1987 ne lui reconnaît pas la possibilité d'intervenir dans la mesure où le législateur n'est pas concerné par l'exécution. Mais, très tôt, l'Assemblée s'inquiète de ce qu'elle qualifie de transfert de pouvoir de la Commission en faveur du Conseil. Ce transfert diminue son influence puisque, souligne Jean-Luc Sauron, seule la Commission est responsable devant lui¹⁶⁵. Dès lors, il considère que ses pouvoirs diminuent au fur et à mesure de l'accroissement du rôle joué par les comités. Pourtant, la doctrine trouve normal que le Parlement ne soit pas associé dans la mesure où il n'a pas vocation à exercer un rôle exécutif. C'est bien plus en tant que prolongement des exécutifs nationaux qu'institution communautaire que le Conseil délègue sa compétence d'exécution à la Commission. La preuve en est que seuls les États membres sont représentés au sein des comités dont le Conseil est absent¹⁶⁶. La consultation d'experts nationaux est normale, estime Jacques Santer, alors président du Collège. "Ce système mérite sans doute d'être

¹⁶⁰ Sur ces procédures telles qu'elles sont organisées par la décision de 1987, consulter Jean-Luc SAURON, *Comitologie : comment sortir de la confusion ?*, RMUE, 1999, n° 1, pp. 38-40. Helmut KORTENBERG, *Comitologie : le retour*, *op. cit.*, pp. 317-318. Philippe MANIN, *Les Communautés européennes..., manuel précité*, pp. 248-250.

¹⁶¹ Helmut KORTENBERG, *Comitologie ..., op. cit.*, p. 320.

¹⁶² Claude BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie ..., op. cit.*, p. 11.

¹⁶³ L'évocation par le Conseil est la seule solution permettant d'assurer l'unité du droit communautaire ; c'est pourquoi, le principe d'une conférence des représentants des États membres n'a pas été retenu. L'action du Conseil revêt, dans cette hypothèse, une dimension supranationale.

Helmut KORTENBERG, *Comitologie ..., op. cit.*, p. 320.

¹⁶⁴ Sur 200 comités fonctionnant dans le cadre de la procédure Comitologie, la Commission n'a relevé que 6 cas de recours au Conseil et aucun blocage définitif.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport du 10 mai 1995 sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne*, Bulletin UE, 1995, n° 5, point 1. 9. 1.

¹⁶⁵ Jean-Luc SAURON, *Comitologie : comment sortir de la confusion ?*, *article précité*, p. 31.

¹⁶⁶ Jean-Luc SAURON, *Comitologie ..., op. cit.*, p. 59.

rendu plus simple et plus transparent ; mais rien ne peut le remplacer pour que les administrations nationales qui connaissent le terrain soient impliquées suffisamment en amont. L'efficacité de la méthode communautaire [...] repose sur une bonne coopération, sur une complémentarité organique, entre les institutions"¹⁶⁷.

Le traité de Maastricht relance la contestation parlementaire. Après avoir obtenu la parité législative grâce à la création de la procédure de codécision, le Parlement réclame la "parité exécutive"¹⁶⁸ avec le Conseil dans le cadre de la comitologie. Il importe que cette égalité, qui fait de lui le colégislateur de l'Union, se poursuive au niveau de l'adoption des normes d'exécution des textes adoptés en codécision. En d'autres termes, il estime que la décision de 1987 est inapplicable aux actes adoptés selon la procédure de codécision puisqu'elle ne vise que les actes adoptés par le Conseil, à moins de reconnaître au Parlement des prérogatives équivalentes à celui-ci¹⁶⁹. Pour prouver sa détermination à obtenir satisfaction, le Parlement bloque à plusieurs reprises l'adoption de textes régis par la procédure de codécision alors même qu'il n'est pas en désaccord avec le fond¹⁷⁰.

Cette vision, convaincante en ce qu'elle repose sur l'égalité des deux branches législatives, traduit néanmoins une méconnaissance profonde des principes de base de la comitologie, d'après Helmut Kortenber. En outre, le Parlement est peu au fait des spécificités administratives des pays membres¹⁷¹. Les Délégations françaises pour l'Union de l'Assemblée et du Sénat se prononcent toutes deux contre l'attribution à l'Assemblée européenne d'un droit de regard sur les mesures d'exécution adoptées par le Conseil des ministres. Elles craignent qu'une telle attribution conduise le Parlement à se considérer, de façon paradoxale, comme le représentant des États¹⁷².

Afin de sortir du conflit, la Commission, le Conseil et le Parlement établissent, le 20 décembre 1994, un *modus vivendi* provisoire, valable jusqu'à la conclusion de la conférence intergouvernementale de 1996¹⁷³. Il institue une procédure d'information du

¹⁶⁷ Jacques SANTER, Discours sur *L'avenir de l'Europe : quel rôle pour la Commission ? Éloge de la méthode communautaire*, 28 octobre 1995, Europe, documents, , octobre 1995, n° 1957.

¹⁶⁸ Jean-Luc SAURON, *Comitologie ... op. cit.*, p. 59

¹⁶⁹ Cette interprétation est rejetée par la Cour de justice. Elle juge que les actes adoptés par le Conseil en application de l'article 202 TCE sont "ceux dont il est l'auteur soit seul, soit en codécision avec le Parlement". Dans l'ensemble, la juridiction communautaire développe, au nom de l'équilibre institutionnel, une jurisprudence peu favorable aux revendications du Parlement européen.

CJCE, 2 octobre 1997, *Parlement européen contre Conseil de l'Union*, aff. C 259/95, Rec. I, p. 5303 point 26.

¹⁷⁰ C'est notamment le cas de la proposition de directive relative à la fourniture d'un réseau ouvert de téléphonie vocale qui est rejetée par le Parlement le 19 juillet 1994.

¹⁷¹ Helmut KORTENBERG, *Comitologie : le retour, article précité*, p. 321.

¹⁷² Nicole CATALA et Nicole AMELINE, *Quelles réformes pour l'Europe de demain*, Délégation de l'Assemblée nationale, Rapport d'information du 8 février 1995, n° 1939. Yves GUÉNA, *La réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne*, Délégation du Sénat, Rapport d'information du 15 février 1995, n° 224.

Pour une position favorable au renforcement des prérogatives du Parlement, consulter Jean-Dominique NUTTENS, *La comitologie et la conférence intergouvernementale*, RMCUE, avril 1996, n° 397, p. 326. L'auteur propose de donner au Parlement un pouvoir de cassation des décisions de la Commission prise dans la procédure de comitologie.

¹⁷³ *Modus vivendi* conclu le 20 décembre 1994, entre le Parlement, le Conseil et la Commission concernant les mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 189 B TCE, RTDE, 1996,

Parlement pour tous les projets d'acte d'exécution de portée générale. Il ne crée pas de droit de contrôle, mais entoure le droit à l'information de garanties, au nombre desquelles figure l'obligation pour le Conseil, en cas d'évocation, de n'adopter l'acte qu'après en avoir informé l'Assemblée, attendu, puis pris en compte son avis. Une déclaration annexée au traité d'Amsterdam confie à la Commission le soin de modifier la procédure existante.

La décision-cadre du Conseil du 28 juin 1999 clôt le processus de réforme et met fin aux rumeurs de disparition de la comitologie. Certains en réclamaient la suppression à cause du ralentissement du processus décisionnel que les multiples blocages entre le Parlement et le Conseil avaient engendrés. La décision confirme que la comitologie est appelée à perdurer "compte-tenu de l'avantage indéniable qu'elle présente : assurer l'association étroite des administrations nationales tout en garantissant une application uniforme du droit communautaire"¹⁷⁴. Elle poursuit un objectif de simplification et de transparence. Elle maintient la diversité des comités, mais chacun est désormais régi par une seule et unique procédure. La réforme profite principalement au Parlement européen, encore que ce qu'il obtient est très en retrait de la proposition de la Commission du 24 juin 1998¹⁷⁵. Celle-ci envisage de bouleverser l'équilibre des pouvoirs entre la Communauté et les États en faisant du Parlement le co-initiateur d'un projet de mesure dans le cadre du comité de réglementation. La décision de 1999 refuse de faire de l'Assemblée un co-arbitre avec le Conseil¹⁷⁶. Celui-ci conserve sa position prédominante. Le Parlement obtient principalement un droit d'information général, ainsi qu'un droit de regard sur la légalité des mesures d'exécution proposées par la Commission. Mais ces avancées sont très encadrées. L'Assemblée n'est autorisée à se prononcer sur la légalité de la mesure que dans le cadre de la procédure de réglementation. Son avis ne lie pas le Conseil qui n'est pas obligé de l'attendre pour statuer. Il ne peut voter que des résolutions, c'est-à-dire des textes sans valeur juridique contraignante, dans la procédure de gestion. Dans les deux cas, cette faculté n'existe que si l'acte de base est adopté selon les règles de la codécision. Le niveau de sa participation est très contrasté selon les procédures et la base juridique d'adoption de l'acte de base. Le droit général du Parlement à être informé est finalement de faible portée s'il n'est pas complété par la possibilité de peser sur la mesure à adopter.

n° 1, p. 24. Pour obtenir davantage de précisions sur le *modus vivendi*, consulter Claude BLUMANN, *Le Parlement européen et la comitologie ...*, article précité, pp. 12-23.

¹⁷⁴ Jean-Dominique NUTTENS, *La comitologie et la conférence intergouvernementale*, *op. cit.*, p. 314.

¹⁷⁵ *Présentation de la proposition de la Commission au Parlement européen*, COM (1998) 380 final et Agence Europe, 18 septembre 1998, n° 7303.

¹⁷⁶ Pour une présentation générale de la décision du Conseil du 24 juin 1999, consulter Jean-Luc SAURON, *L'Administration française et l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 2000, pp. 30-37.

L'extension des pouvoirs de l'Assemblée dans la procédure de comitologie est somme toute très relative. Un nouvel accroissement de ceux-ci pourrait être opportun en ce qu'il conférerait à l'acte adopté une légitimité démocratique. Il trouverait sa limite dans la nécessité de préserver la position dominante du Conseil, seule autorité investie par le traité de la compétence de principe en matière d'exécution des actes communautaires. Il pourrait être concevable de généraliser le droit de voter des résolutions ainsi que l'obligation pour le Conseil d'en tenir compte dans sa position finale dès lors que l'Assemblée a respecté le délai imparti pour mettre en oeuvre cette prérogative.

Quoi qu'il en soit, la comitologie constitue un intermédiaire utile entre l'échelon communautaire et l'échelon national. Elle concilie l'association des administrations nationales et l'application uniforme du droit communautaire. Cette collaboration entre les niveaux communautaire et étatique apparaît en quelque sorte comme le sésame de l'efficacité des normes européennes et, au-delà, de l'effectivité des traits supranationaux de l'Union.

Souvent critiquée pour sa complexité, la comitologie a pour avantage de créer une administration de réseau à laquelle les fonctionnaires nationaux se sentent flattés de participer¹⁷⁷. S'institutionnalise ainsi, selon Vlad Constantinesco, "une «sorte de symbiotique politique et administrative européenne» qui jusqu'à présent, a surtout permis aux différentes strates des pouvoirs exécutifs nationaux de développer des contacts mutuels, tandis que les parlements nationaux sont demeurés, malgré certaines tentatives de concertation en retrait de cette évolution"¹⁷⁸. L'État procède à l'adaptation de son ordre juridique de façon à mieux appréhender le phénomène européen. Cette communautarisation interne vise principalement son appareil administratif. L'exigence d'un renforcement du contrôle parlementaire sur l'activité européenne ne se manifeste pas seulement à l'égard des institutions communautaires. Les Parlements nationaux revendiquent, désormais, d'être pleinement associés au processus décisionnel européen tant dans sa dimension communautaire que nationale.

¹⁷⁷ Jean-Louis QUERMONNE, *L'adaptation de l'État à l'intégration européenne*, RDP, 1998, n° spécial, p. 1416.

¹⁷⁸ Vlad CONSTANTINESCO, *Je t'aime, moi non plus ! La société européenne en quête d'affection ?*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 146.

SECTION 2 - LA COMMUNAUTARISATION INTERNE DE L'ÉTAT-NATION

Le statut juridique de pays membre, constitutif d'une véritable communauté d'États, ne résulte pas seulement des caractéristiques propres à l'ordre juridique communautaire mais aussi, précise Vlad Constantinesco, de "l'internalisation de la qualité d'État membre à la Communauté". L'intégration constitutionnelle de la supranationalité européenne produit dans les pays membres un "ajustement constitutionnel qui a permis d'introduire, dans la norme fondamentale de l'État, les conséquences de son appartenance à la Communauté, de façon à permettre à celle-ci de disposer d'une assise en droit interne qui garantisse l'efficacité de ses normes et facilite de ce fait son action. Ainsi, l'exercice du pouvoir constituant national a bien internalisé l'appartenance des États à la Communauté européenne et consolidé par là la qualité d'État membre"¹⁷⁹. Ceci explique que l'État-nation procède à la communautarisation de son appareil administratif. Celle-ci présente un caractère stratégique pour assurer le succès de l'intégration communautaire et garantir à la France de conserver les moyens d'influencer le processus. Chaque administration centrale, déconcentrée ou décentralisée, se dote de services compétents pour gérer l'appartenance de la République à l'Union¹⁸⁰. Au niveau interministériel, deux administrations d'état-major sont créées afin d'unifier la position française au Conseil : la Représentation permanente à Bruxelles et le comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne à Paris¹⁸¹. Conçu à l'origine pour assurer la gestion du Plan Marshall, il s'efface au profit de son Secrétariat général dont les attributions s'élargissent au fur et à mesure de la construction européenne¹⁸². Placé à l'interface du politique et de l'administratif, cet organisme - dit SGCI - est chargé d'assurer la coordination interministérielle tant au stade de l'élaboration de la norme communautaire qu'à celui de sa mise en oeuvre. Sa position de pivot entre le gouvernement et les institutions communautaires, qu'il partage avec la Représentation permanente, lui confère un caractère horizontal et l'oblige à connaître de tous les

¹⁷⁹ Vlad CONSTANTINESCO, *Je t'aime, moi non plus ! ...*, op. cit., pp. 151 et 152.

¹⁸⁰ Sur cette question, consulter l'ouvrage de référence de Christian LEQUESNE, *Paris - Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, PFNSP, 1993, 288 p. ainsi que Roland DRAGO, *L'Administration centrale entre Bruxelles et les bureaucraties locales*, Revue administrative, janvier - février 1998, n° 301, pp. 88-93. Jacques BIANCARELLI, *L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française*, AJDA, juin 1996, n° spécial, pp. 22-27. Sabino CASSÈSE, *Le problème de la convergence des droits administratifs - Vers un modèle administratif européen ?*, Mélanges Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, pp. 47-55. Henri OBERDORFF, *Des incidences de l'UE et des CE sur le système administratif français*, RDP, 1995, pp. 24-49.

¹⁸¹ Décret n° 48-1029 du 25 juin 1948 portant organisation des services français en ce qui concerne la participation de la France au programme de relèvement européen, JORF, 27 juin 1948, p. 6194.

¹⁸² Des décrets étendent ses attributions aux questions relatives aux relations entre le Gouvernement français et les organes de la CECA, de la CEE et de la CEEA ainsi qu'aux activités du troisième pilier de l'Union "Justice - Affaires intérieures". Décret n° 52-1016 du 3 septembre 1952, JORF, 4 septembre 1952, p. 8746. Décret n° 58-344 du 3 avril 1958, JORF, 4 avril 1958, p. 3297 et Décret du 21 mars 1994, JORF, 31 mars 1994, p. 4783.

domaines de l'action politique, économique et sociale du Gouvernement. A ce titre, il est l'organe clé de la politique européenne de la France (I).

Dans la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne annexée au traité de Nice, les Chefs d'État et de Gouvernement insistent sur la nécessité d'associer à terme "les Parlements nationaux à l'architecture européenne". Par cette association, il s'agit "d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, afin de les rapprocher des citoyens des États membres"¹⁸³. Cette réflexion ne s'adresse pas seulement au Parlement européen. Elle concerne les parlements nationaux lesquels revendiquent, dans le but de résorber le déficit démocratique, d'être davantage associés au processus décisionnel de l'ordre juridique communautaire dans les dimensions nationale et supranationale de celui-ci. Si renforcer le contrôle politique de l'activité gouvernementale en matière européenne par le Parlement participe de la nature parlementaire de la République, seul le Parlement européen peut être concerné par son corollaire au niveau supranational. Les Parlements nationaux ne sont pas fondés à revendiquer une participation directe dans l'ordre juridique communautaire (II).

I - Le SGCI, pierre angulaire de la politique européenne de la France

L'accélération et l'approfondissement de la construction européenne élargissent considérablement le champ d'action du SGCI¹⁸⁴. Chaque Premier ministre tient, depuis 1986, à rappeler et préciser ses missions tout en insistant sur le fait qu'il est une des pierres angulaires des négociations bruxelloises. Le SGCI est le seul service français habilité à traiter de façon globale et centralisée les questions européennes¹⁸⁵.

Placé sous l'autorité du Premier ministre, il est devenu le "relais politique"¹⁸⁶, l'instrument privilégié de celui-ci dans le règlement des différends ministériels. Le Secrétaire général a pour mission d'arbitrer les litiges persistants entre les ministères. En cas d'échec, il doit saisir le Premier ministre, ou son cabinet, afin que celui-ci

¹⁸³ Déclaration n° 23 sur l'avenir de l'Union européenne, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, p. 168.

¹⁸⁴ Ce travail s'inspire substantiellement de notre mémoire de DEA consacré à l'étude du SGCI. Virginie NOBLECOURT, *L'adaptation de l'Administration française au système communautaire : le Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique européenne*, Université de Nancy 2, 1995, mémoire dactylographié, 116 p.

¹⁸⁵ Fort de cette caractéristique, son statut d'administration de mission au départ (c'est-à-dire dotée de "structures horizontales pour traiter un problème spécifique") devient, d'après Jean-Louis Quermonne, celui d'une administration d'état-major, et ce, pour trois raisons : il se rencontre "au sommet de la pyramide administrative", il est "pluridisciplinaire" et enfin il "prospère à l'articulation de l'Administration et de la Politique".

Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Le Seuil, 1991, pp. 29-30 et 46-47.

¹⁸⁶ Christian LEQUESNE, *L'appareil politico-administratif central de la France et la Communauté européenne, mai 1981 - mai 1991*, Thèse de doctorat de l'Institut d'Études Politiques de Paris, 1992, volume 1, p. 193.

tranche en dernier ressort. Bien qu'il ne dispose pas de compétence décisionnelle propre, le SGCI prend tout son essor grâce à des secrétaires généraux influents. Le cumul quasi permanent depuis 1958 de ces fonctions et de conseiller à Matignon ou à l'Élysée renforce l'autorité du Secrétariat et conforte sa position pivot entre l'Administration et le monde politique. Cela explique qu'une partie infime des décisions du SGCI nécessite un arbitrage propre du Premier ministre.

Le développement de nouvelles politiques communautaires accroît la mission de coordination interministérielle du Secrétariat. Délicate à remplir, mais indispensable au bon déroulement du processus décisionnel communautaire, cette mission place le SGCI au coeur de l'appareil politico-administratif national. Ce dernier vise l'ensemble des organes politiques et administratifs qui, étant chargés des mêmes tâches, se côtoient tout en réagissant à des logiques très différentes¹⁸⁷. Afin de dégager une position unifiée, le Secrétariat noue des rapports directs avec les ministères, les organes nationaux chargés de défendre la position de la France dans les instances européennes et, enfin, les institutions communautaires elles-mêmes (B). A côté de cette mission dévolue au SGCI en général à laquelle s'ajoute un devoir d'information et de conseil des ministères, le suivi des procédures contentieuses et la transposition des directives communautaires en droit interne confèrent au secteur juridique une place prépondérante et spécifique au sein du Secrétariat (A).

Par ses missions et son mode de fonctionnement relativement informel, le Secrétariat reflète l'exigence de collaboration permanente entre les instances étatiques et européennes sans laquelle la norme communautaire ne pourrait exister, ni ensuite être mise en oeuvre dans l'ordre interne. De l'efficacité du SGCI à assumer ses tâches dépend l'effectivité supranationale de la norme communautaire.

A/ Le SGCI, acteur privilégié du suivi des affaires contentieuses et de la mise en oeuvre du droit communautaire

Le SGCI participe à l'ensemble des dossiers européens de leur élaboration à leur mise en oeuvre jusqu'aux procédures contentieuses qu'ils peuvent occasionner. Afin de réduire le nombre de celles-ci, le Secrétariat est devenu depuis quelques années le garant de la transposition des directives communautaires en droit interne. Cette tâche est dévolue au secteur juridique. Celui-ci se différencie des autres secteurs par la spécificité de sa structure et la variété des questions dont il a à connaître¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Jean-Louis QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, op. cit., pp. 13-16.

¹⁸⁸ Depuis son origine, le SGCI est organisé en secteurs dont le nombre s'accroît au fur et à mesure que le champ des interventions communautaires s'élargit. Il est passé de 9 en 1970 à 25 en 1999. Chaque secteur, placé sous la responsabilité d'un chef de secteur, dispose d'une équipe de travail. Il a en charge plusieurs domaines, de

Ce n'est qu'en 1986¹⁸⁹, à cause de l'accroissement du nombre de textes dus à la mise en place du Marché intérieur et des procédures contentieuses, qu'apparaît la nécessité de faire contrôler par le SGCI la façon dont le Gouvernement, agissant jusque là en toute liberté, transpose les directives. La circulaire du 25 janvier 1990¹⁹⁰, complétée par celles du 21 mars 1994¹⁹¹ et du 9 novembre 1998¹⁹², rend chaque ministère responsable, dans son domaine propre, de la transposition et fait du renforcement de la coordination interministérielle le moyen de réduire le nombre des infractions. Cette considération traduit un changement radical de mentalité car, désormais, c'est dès la phase de formulation de la directive que sa transposition doit être envisagée. C'est une tâche que le secteur juridique accomplit seul. Elle est extrêmement importante parce que les États sont soumis à un classement établi en fonction de l'état d'intégration des directives dans le droit interne et, parce qu'elle reflète la fermeté de l'engagement européen de l'État. Elle répond également à une obligation juridique. La circulaire du 22 septembre 1988 fait du respect du droit communautaire une exigence constitutionnelle¹⁹³.

La transposition, qui "doit se faire de manière simple et cohérente"¹⁹⁴, débute par une étude d'impact juridique. Celle-ci est réalisée "par le ministère chef de file de la négociation communautaire" sur lequel pèse la responsabilité de la transposition. Il la remet au SGCI "dans le délai d'un mois à partir de la communication de la proposition de directive" avec son avis sur l'éventuelle application des principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁹⁵. Le Secrétariat la diffuse à l'ensemble des ministères intéressés

nature parfois différente. Par conséquent, il doit entretenir des contacts avec plusieurs ministères, mais en aucun cas, il n'est le relais au niveau interministériel de la logique de l'un d'entre eux. Le champ d'activité d'un secteur est modulable selon la charge de travail, les priorités politiques du moment et les contraintes communautaires. Si le SGCI est un service du Premier ministre, il présente la particularité, en vertu du décret du 10 juillet 1954, d'être géré par le ministère des Finances. Celui-ci a en charge la gestion du personnel et du matériel du Secrétariat. Le recrutement, le statut, l'évolution de carrière et le traitement de ses agents relèvent de cette administration. Seuls les chefs de secteurs, dont la majorité est issue de ministères techniques, échappent à cette emprise. Ce système présente l'inconvénient de ne pas donner au SGCI la maîtrise de ses mouvements de personnel. L'état-major du Secrétariat, c'est-à-dire les chefs de secteurs, les secrétaires généraux adjoints et le secrétaire général font, à cause des rivalités qu'ils engendrent, l'objet d'une répartition stricte entre les grands corps d'État. Chacun d'eux tentent de contrôler ces postes, non seulement parce que le SGCI est situé à une position stratégique du processus décisionnel communautaire, mais également parce qu'il sert de tremplin à des carrières futures. Le secteur juridique est le seul dont les membres ne sont pas issus du ministère des Finances. Sur l'efficacité du SGCI du fait de son personnel, consulter le chapitre 4 de notre mémoire, *précité*.

Décret n° 54-727 du 10 juillet 1954 relatif au SGCI, JORF, 16 juillet 1954, p. 6745.

¹⁸⁹ Circulaire du 5 mai 1986, 3140/SG, non publiée.

¹⁹⁰ Circulaire du 25 janvier 1990 *relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne*, JORF, 1er février 1990, p. 1345.

¹⁹¹ Circulaire du 21 mars 1994 *relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne*, JORF, 31 mars 1994, p. 4783.

¹⁹² Circulaire du 9 novembre 1998 *relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne*, JORF, 10 novembre 1998, p. 16948.

¹⁹³ Circulaire du 22 septembre 1988 *relative à la définition de la politique de la France en matière européenne*, JORF, 15 octobre 1988, p. 13007.

¹⁹⁴ Circulaire du 21 mars 1994, *précitée*.

¹⁹⁵ Circulaire du 9 novembre 1998, *précitée*.

et au Conseil d'État. Cette étude consiste à recueillir des informations sur l'impact prévisible en droit interne des normes en cours de négociation et à définir la nature des textes à adopter ou à modifier. Les chefs de secteur peuvent alors saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis, réunir les agents ministériels afin d'évaluer les principales difficultés et de tenter de les résoudre avant que la Commission ne leur notifie le texte. Les mesures de transposition doivent donc être envisagées avant l'adoption de la directive. Ceci prouve que l'appareil politico-administratif français considère enfin la formulation et la mise en oeuvre d'une norme communautaire comme relevant d'un même processus, et ce, même si les ministères opposent parfois quelque résistance.

Après l'adoption de la directive, le secteur juridique adresse au Secrétariat Général du Gouvernement¹⁹⁶, au ministère chef de file et aux autres ministères concernés, le texte de celle-ci. La circulaire du 9 novembre 1998 leur impose de présenter au Secrétariat "dans un délai de trois mois, au plus tard, suivant cette transmission" un échéancier de transposition, un avant-projet de rédaction et un "tableau de concordance permettant d'identifier clairement les dispositions transposées". Deux actes "se répondent ainsi, l'un au début de la négociation, l'étude d'impact juridique, l'autre à la fin, le tableau de concordance"¹⁹⁷. Le premier permet d'éclairer la négociation et de faciliter ultérieurement la transposition en droit interne¹⁹⁸. Le non-respect du délai expose la France à un recours en manquement devant la CJCE. Par ce biais, le SGCI peut faire pression sur les ministères jusqu'à ce que l'adoption des mesures soit effectivement réalisée.

Une fois ces documents établis, le SGCI et le SGG réunissent les ministères intéressés pour arrêter définitivement l'échéancier et examiner les modalités de sa mise en oeuvre. Contrairement aux instructions du Premier ministre, l'information ne remonte pas naturellement au SGCI. Le chef du secteur juridique est contraint d'aller au-devant de celle-ci.

C'est pourquoi, la circulaire de 1998 insiste sur la nécessité d'établir un suivi juridique par le ministère chef de file. Chaque administration doit procéder à une estimation du temps utile et tenir compte dans le choix du "niveau de texte adéquat dans la hiérarchie des normes internes" de "la position adoptée par le Conseil d'État, lorsque la directive est au nombre de celles dont il a été saisi dans le cadre de la procédure instituée par la circulaire du 21 avril 1993 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution"¹⁹⁹. Le chef de secteur centralise alors l'information et établit des tableaux

¹⁹⁶ Ce Secrétariat, dit SGG, est l'autre organisme placé sous l'autorité de Matignon avec lequel le SGCI partage les responsabilités de coordination interministérielle. Il est en liaison constante avec la Présidence de la République, les ministères et les services des assemblées parlementaires. C'est à lui qu'incombe, entre autres missions, d'assurer la coordination entre le Gouvernement et le Parlement.

¹⁹⁷ Jean-Luc SAURON, *L'Administration française et l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 2000, p. 135.

¹⁹⁸ Circulaire du 9 novembre 1998, précitée.

¹⁹⁹ Circulaire du 9 novembre 1998, précitée.

de transposition qui sont ensuite adressés à la Commission, le but étant de réaliser un bilan régulier de la situation.

Une fois rédigé, le projet de texte fait l'objet d'une coordination interministérielle. En cas de difficultés persistantes tenant à la nature ou à la complexité des textes ou de désaccords entre les ministères, le chef du secteur juridique doit user de son influence pour accélérer les procédures administratives. La circulaire de 1998 l'oblige à organiser des consultations supplémentaires si, trois mois avant l'expiration du délai de transposition, des mesures restent à prendre. En cas d'échec de sa coordination, il doit solliciter l'arbitrage du Premier ministre. Lorsque le SGCI parvient à un texte applicable par tous les ministères, il le transmet au SGG. Celui-ci le "bleuit", c'est-à-dire qu'il le rend officiel. Cet accord suit alors le schéma traditionnel, selon sa nature législative ou réglementaire. Après sa publication au Journal Officiel, le SGCI le notifie à la Commission qui vérifie sa conformité avec les objectifs fixés par la directive.

Grâce à ces procédures, les retards de transposition sont davantage à imputer aux réticences des administrations qu'à un défaut de coordination interministérielle. Le Secrétariat gère, depuis 1992, une banque de données qui permet aux différents secteurs de faire régulièrement le point sur les transpositions et de relancer les "ministères endormis"²⁰⁰. La circulaire de 1998 prévoit que la liste de directives non encore transposées est communiquée semestriellement par le SGCI au SGG qui la porte à la connaissance des membres du cabinet du Premier ministre.

En cas de transposition tardive ou non conforme, les dispositions de la directive peuvent être invoquées dans certaines conditions à l'appui d'un recours contentieux devant le juge national. La Commission peut aussi engager devant la CJCE la procédure en manquement contre la France (article 226 TCE). Elle adresse alors au SGCI les mises en demeure et les avis motivés. Le chef du secteur responsable du domaine concerné les transmet au ministère-pilote, puis diffuse le projet de réponse de ce dernier aux autres départements ministériels, en les priant de lui présenter leurs observations. Le Secrétariat assure ensuite la coordination interministérielle et transmet la réponse finale à la Commission. Cependant, la réponse peut ne pas être définitive si la France, prise en défaut, n'est pas en mesure de corriger rapidement les dispositions litigieuses. Elle peut, dans ce cas, choisir la négociation, mais dans un délai fixé par la Commission. Celle-ci développe, depuis 1987, la pratique des "réunions-paquets" afin de régler à l'amiable des pré-contentieux en suspens avec les ministères. La circulaire de 1998 y voit un moyen efficace de prévention du contentieux communautaire. En cas d'inexécution de l'arrêt, la France risque de se voir infliger le paiement d'une amende forfaitaire ou d'une astreinte (article 228-2 alinéa 2 TCE). Pour

200

Christian LEQUESNE, *L'appareil politico-administratif central de la France ...*, thèse précitée, p. 130.

éviter de telles sanctions, la Commission informe le Secrétariat, grâce à la procédure d'alerte, de tout problème rencontré et sollicite une réponse rapide.

Le SGCI est choisi pour surveiller la transposition des directives parce qu'il dispose d'une légitimité telle qu'elle lui permet, quand les ministères tentent de renégocier le texte, d'imposer l'arbitrage de son Secrétaire général, ou en cas d'échec de celui-ci, du Premier ministre. Il joue le rôle de médiateur entre les ministères et la Commission. Le bilan est globalement positif. Sous la pression du Collège, le secteur juridique du SGCI suit plus assidûment les procédures en manquement. Il en résulte une diminution du nombre d'infractions. Mais, comme le remarque Christian Lequesne, ce progrès est à relativiser puisqu'il s'inscrit dans le contexte d'une "amélioration générale de l'exécution normative du droit communautaire"²⁰¹.

Le secteur juridique gère pour la France le contentieux qui se déroule devant la Cour de justice. Cette attribution lui confère un double rôle. Il sert de "pilote" dans la mesure où il organise des réunions de préparation des mémoires et des audiences au cours desquelles la France intervient, et où il n'hésite pas à relancer les ministères et à s'assurer que les délais sont respectés. Il devient "coordonnateur" lorsque des divergences apparaissent sur l'opportunité d'une intervention ou sur le fond même du dossier.

Il est destinataire de toutes les pièces de procédure du TPI et de la CJCE et informé des recours directs (articles 226, 227, 228, 230, 232 et 233 TCE) comme des questions préjudicielles (article 234 TCE). Dans les deux cas, la France a la faculté, même dans les affaires où elle n'est pas partie, de déposer une intervention écrite ou de participer à la phase orale de la procédure. Il appartient au secteur juridique de définir de façon interministérielle les positions qui seront défendues devant la juridiction communautaire.

A partir de la réception de la question préjudicielle, la personne en charge du dossier diffuse les pièces de procédure aux ministères qu'elle estime concernés, et les interroge sur l'opportunité d'intervenir²⁰². Ceux-ci doivent répondre dans un délai maximum de deux mois et six jours (trois mois à partir de la publication au JOCE dans le cas d'un recours direct). Puis le secteur juridique, de lui-même ou à la demande d'un ministère, organise une réunion afin de décider d'une telle intervention. La réponse est généralement affirmative pour les affaires françaises et pour toutes celles dans lesquelles l'arrêt rendu aura des conséquences sur la réglementation et les pratiques administratives françaises. Sont présents à cette réunion le secteur juridique, les

²⁰¹ Christian LEQUESNE, *L'appareil politico-administratif central de la France ...*, thèse précitée, p. 132.

²⁰² Jean-Luc SAURON, *Les "interventions" des États membres dans les renvois préjudiciels de l'article 177 du Traité de Rome*, Thèse de doctorat, Université de Paris X, 1994, volume 1, p. 34 et s.

départements ministériels concernés et obligatoirement un représentant de la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des Affaires étrangères dans la mesure où elle détient le monopole de représentation de la France devant la CJCE. Le secteur doit recueillir et diffuser les éléments nécessaires à la rédaction, par cette dernière, du mémoire d'observation (elle dispose d'un délai de deux mois). Puis, le mémoire est transmis aux ministères par le secteur juridique. Après avoir reçu leurs opinions et leurs remarques, il l'envoie à la CJCE. Le secteur diffuse alors aux administrations intéressées les mémoires élaborés par les autres parties au dossier, puis les réunit afin de préparer l'audience devant la Cour. La position de l'agent plaidant (en pratique, le rédacteur du mémoire, c'est-à-dire toujours un fonctionnaire de la DAJ) est déterminée à partir de l'analyse des autres mémoires. Est également désigné pour l'accompagner le fonctionnaire du ministère technique le plus "mis en cause" par le dossier. L'agent plaidant doit rédiger le compte-rendu de l'audience. L'arrêt de la Cour est ensuite diffusé à l'ensemble des ministères, accompagné, si le besoin s'en ressent, d'un commentaire rédigé par la DAJ ou par le secteur juridique. Cette transmission a lieu même si la France n'est pas intervenue.

Une des difficultés de la procédure est de recueillir en temps utile les informations des administrations qui font parfois preuve de lenteur. La mobilisation de l'ensemble des agents ministériels permet, en pratique, de respecter le délai de deux mois. De plus, le ministère "demandeur" de l'intervention rédige souvent un pré-mémoire qui sert de trame à celui que doit élaborer la DAJ.

Dans le cas d'un recours direct, le secteur juridique exerce un rôle beaucoup plus actif puisqu'il rédige lui-même le mémoire sur lequel s'appuie la DAJ. Mais c'est à cette dernière qu'il revient d'assurer les plaidoiries lors de la phase orale de la procédure.

Si le SGCI parvient à concilier efficacité et rapidité, c'est grâce à la souplesse de son fonctionnement. Pour garantir celle-ci, le formalisme est réduit au minimum. Grâce à la spécialisation de chacun des adjoints des chefs de secteur, une véritable personnalisation et une confiance réciproque caractérisent la plupart des rapports entretenus avec les ministères et la Représentation permanente. Cela explique l'importance des contacts informels. Ceux-ci sont parfois imposés par l'urgence de la situation.

B/ Le SGCI et la détermination de la position française au sein du processus décisionnel communautaire

Le SGCI assure la coordination des rencontres entre l'Administration française et les institutions communautaires. Celle-ci permet de garantir que la France n'est engagée par ses représentants, notamment lors de contacts informels, que sur des bases acceptées par tous²⁰³. Qu'il s'agisse d'informer, de conseiller ou de concilier les points de vue divergents des ministères, le but poursuivi est le même. Il faut les sensibiliser à la logique interministérielle.

Toutes les propositions et correspondances officielles adressées par la Commission au Gouvernement sont envoyées au SGCI par l'intermédiaire de la Représentation permanente à Bruxelles. Il les diffuse ensuite dans chacun de ses secteurs qui les transmettent aux ministères compétents. Des divergences sont inévitables entre ces derniers. C'est pourquoi, le SGCI assure en amont, et parallèlement au circuit communautaire, la "détermination interministérielle des mandats défendus à Bruxelles par la France (tant au sein des groupes de travail du Conseil, qu'au CoRePer et dans tous les Conseils des ministres)"²⁰⁴ (1). La qualité des relations entre le Secrétariat et la Représentation permanente conditionne l'influence française dans les instances communautaires. En cas d'échec de la coordination interministérielle, le Secrétariat est obligé de faire appel à l'arbitrage du Premier ministre ou de son cabinet. Celui-ci revêt une dimension profondément politique (2)

a/ L'élaboration interministérielle des mandats défendus par la France à Bruxelles

Le processus décisionnel européen commence par l'examen interministériel des projets de textes communautaires. Il s'agit de préparer les négociations des nouveaux textes élaborés par l'État ou par la Commission. Le SGCI organise en son sein plusieurs réunions, à intervalles réguliers, de façon à faire le point sur les dossiers en cours et à préparer le programme des quinze jours à venir. Les chefs de secteurs organisent une réunion interministérielle visant à définir la position que la France adoptera lors du Conseil des ministres. Tous les ministères convoqués par les chefs de secteurs n'y sont pas représentés, à l'exception du Quai d'Orsay dont la présence est systématique. L'objet de la réunion est d'établir un compromis entre les ministères et de parvenir à coordonner leurs intérêts sectoriels et divergents. Le but est d'aboutir à une position

²⁰³ Circulaire du 22 septembre 1988 *relative à la définition de la politique de la France en matière européenne*, JORF, 15 octobre 1988, p. 13007.

²⁰⁴ Jean-Luc SAURON, *Les "interventions" des États membres dans les renvois préjudiciels de l'article 177 du Traité de Rome*, thèse de doctorat, Université de Paris X, 1994, volume 1, p. 34.

commune et à une stratégie d'action cohérente pour le Gouvernement, et ce préalablement à toute négociation, puisque d'après la circulaire du 22 septembre 1988, "tout ministre ou délégué français s'exprimant à Bruxelles engage la France"²⁰⁵. Il appartient alors au SGCI de mettre en lumière les difficultés soulevées au regard du droit français, de prendre en compte les souhaits des ministères et d'articuler des données politiques avec des considérations objectives. Celles-ci peuvent être liées à l'attitude souhaitable vis-à-vis de la Commission, d'un État membre, mais aussi à l'impact de sa position sur l'opinion publique française. C'est pourquoi, le SGCI doit s'efforcer de faire définir par les ministères les points sur lesquels le Gouvernement ne devra pas céder. En ce sens, le SGCI n'est pas un organe de décision car "il se limite au principe de la coordination interministérielle par commun accord entre les différents ministères techniques concernés"²⁰⁶. La plupart des réunions débouchent sur un accord. Elles se caractérisent par leur fréquence (une moyenne de quatre et demie par jour ouvré) et leur importance. Les débats qu'elles occasionnent sont assez informels, malgré des positions antagonistes. Tout le processus de coordination "repose en effet sur une combinaison de procédures formelles mais aussi de pratiques et de liaisons informelles (résultant de liens personnels tissés entre les fonctionnaires)"²⁰⁷. Cette première phase s'achève par la rédaction d'instructions pour la Représentation permanente à Bruxelles.

Depuis sa création, le SGCI entretient des contacts étroits avec la Représentation permanente facilités par leurs fonctions respectives. Celle-ci occupe une position de véritable médiateur entre l'appareil politico-administratif national et les institutions communautaires. Le Quai d'Orsay détient le monopole de sa composition et de sa direction. Sa spécificité vient du fait qu'elle ne se comporte pas comme un organe strictement national ou exclusivement communautaire. Elle est l'un et l'autre dans les deux niveaux de son action. Bien qu'agissant sur des plans différents, le SGCI et la Représentation permanente partagent le même souci de cohérence de l'action gouvernementale. La Représentation permanente travaille en liaison constante avec le SGCI et joue un rôle essentiel dans l'information de ce dernier. Elle participe à la coordination interministérielle et en surveille le respect au niveau européen.

La Représentation permanente est le point de passage obligé de toute la correspondance et des propositions officielles des institutions communautaires et des ministères. Elle expédie au SGCI les propositions de la Commission et les comptes-rendus des réunions de celle-ci et du Conseil. Le SGCI ne lui transmet que les

²⁰⁵ Circulaire du 22 septembre 1988, *précitée*.

²⁰⁶ Béatrice TAULÈGNE, *Le Conseil européen*, Paris, P.U.F., 1993, p. 176.

²⁰⁷ Christian LEQUESNE, *Paris - Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, PFNSP, 1993, p. 112.

instructions techniques - les instructions politiques sont transmises par le Quai d'Orsay par des moyens chiffrés.

Les principaux collaborateurs du Secrétaire général sont en contact permanent avec ceux de la Représentation permanente afin que la position française puisse être ajustée en fonction des négociations. Symbole de ce "cordon ombilical"²⁰⁸ qui les unit, un système de télécopie rapide, d'audio et de visio-conférence est installé.

La Représentation permanente est, avec le SGCI, l'organe national qui subit le plus directement les effets de la présidence française de l'Union. Deux impératifs s'imposent à elle : ne jamais perdre de vue les priorités politiques établies à Paris, ni négliger la recherche d'un compromis avec les autres États membres. Ceci conduit à renforcer les canaux de communication avec l'appareil politico-administratif en général et le SGCI en particulier. Cela se traduit par un échange d'information quasiment en temps réel, de façon à accroître la facilité de formuler des compromis. Une part importante de l'information que la Représentation permanente délivre au SGCI provient de contacts officieux que ses agents (conversations, "dîners en ville", etc) établissent avec leurs homologues étrangers et avec les membres des instances communautaires. Elle entretient des contacts politiques permanents avec les cabinets des commissions et plus encore avec les deux commissaires français. Les rapports avec ce derniers sont facilités par l'appartenance à l'Administration nationale de leurs directeurs de cabinet et surtout par leurs fonctions passées. A cet égard, Yves-Thibault de Silguy, commissaire de 1995 à 1999, fut très conscient des impératifs de coordination interministérielle du fait de son ancienne fonction de Secrétaire général du SGCI de 1993 à 1995. Le but de ces liens est d'évaluer la "négociabilité"²⁰⁹ des propositions de la Commission et d'orienter les positions qui doivent être arrêtées au SGCI, mais aussi d'influencer les propositions du Collège dans le sens le plus conforme possible aux intérêts français, donc à la position interministérielle puisque la Représentation n'agit que sur la base d'instructions que lui envoie le SGCI.

Elle constitue dans ce cadre un complément utile à l'action de ce dernier. Elle y est d'autant plus sensible qu'elle participe à la coordination interministérielle.

Dans la phase de formulation des politiques communautaires, la Représentation permanente ne limite pas son rôle à celui de simple exécutante des positions arrêtées au SGCI ou arbitrées à Matignon. Elle est associée au déroulement de la coordination interministérielle, mais celle-ci reste principalement du ressort du Secrétariat. Sa participation est destinée à sensibiliser les ministères aux contraintes de

²⁰⁸ Pierre SERVENT, *Espace européen - Comment se fait la politique européenne de la France*, LM, 4 décembre 1993.

²⁰⁹ Christian LEQUESNE, *L'appareil politico-administratif central de la France et la Communauté européenne, mai 1981 - mai 1991*, Thèse de doctorat de l'Institut d'Études Politiques de Paris, 1992, volume 2, p. 428.

la négociation et à obtenir d'eux qu'ils nuancent leurs positions. La plupart du temps, un accord tacite existe entre les conseillers de la Représentation et du SGCI sur la nécessité de se rendre au Conseil muni d'une position commune. Grâce à cette identité de vue, l'absence des agents de la Représentation permanente aux réunions du SGCI, en raison d'un manque de temps, se fait moins ressentir. Quand l'un d'eux est présent, le chef d'un secteur peut solliciter son appui pour l'aider à convaincre un ministre d'abandonner une conception trop sectorielle d'un dossier.

La Représentation permanente prolonge, au niveau communautaire, la nécessité de promouvoir la coordination interministérielle. Elle est, au stade préparatoire du processus décisionnel, le porte-parole du gouvernement français. Le stade préparatoire est celui qui associe les fonctionnaires à la négociation de la proposition de la Commission. Il débute par la recherche de points d'accord au sein des groupes de travail du Conseil dans lesquels la France est prioritairement représentée par les conseillers de la Représentation. Ce monopole tient au fait que ces derniers sont moins tentés que les ministères techniques par les dérives sectorielles. De plus, ces groupes étant investis d'un pouvoir décisionnel de fait, il serait dangereux d'y faire siéger les ministères.

Tout manquement de la Représentation permanente à la position interministérielle est gênant car il doit être rattrapé au niveau supérieur. Mais de tels dérapages sont rares grâce au système centralisé de coordination. En effet, la Représentation ne modifie pas en principe la position négociée au SGCI. Si elle la change, elle le fait avec l'aval téléphonique de ce dernier. Cela arrive peu souvent dans la mesure où la Représentation permanente et le Secrétariat tentent de mener des négociations parallèles, non-contradictaires. Lors des réunions avec les ministères, le conseiller juridique du SGCI intègre dans ses paramètres les demandes et les craintes de la Représentation. Cette attitude est un atout car la pratique montre qu'une délégation nationale est d'autant plus apte à défendre ses intérêts au sein du Conseil que ses porte-parole expriment des positions cohérentes et non-contradictaires.

Les agents des deux structures contribuent à la cohérence horizontale des positions françaises. C'est pourquoi, il arrive que des agents de la Représentation contournent des collègues parisiens qu'ils estiment trop attachés à la défense d'un intérêt sectoriel, complétant ainsi efficacement l'action menée par le SGCI. Puis, la Représentation rend compte à Paris de l'issue de la négociation des instructions arrêtées au Secrétariat.

b/ L'arbitrage, voie de secours à l'échec de la coordination interministérielle

La circulaire du 22 septembre 1988 fait obligation au SGCI "en cas de désaccord persistant entre deux membres du gouvernement, de saisir le Premier ministre des difficultés rencontrées dans cette tâche"²¹⁰.

La bonne volonté des Administrations à dépasser leurs oppositions varie selon qu'il s'agit de ministères techniques ou horizontaux. Les premiers se laissent facilement enfermer dans une vision sectorielle tandis que les seconds, comme les ministères des Affaires étrangères et des Finances, ont une approche globale des politiques. Leur attitude peut cependant être radicalement inverse selon le texte négocié. Tout est fonction de la conjoncture. C'est pourquoi, les fonctionnaires sont unanimes sur l'utilité des réunions interministérielles. Le Quai d'Orsay, destinataire comme le SGCI de tous les textes émanant de la Commission, n'exerce aucune influence particulière sur la coordination en raison de sa qualité de ministère. Néanmoins, il aide le SGCI à rompre les logiques sectorielles des administrations dans les politiques internes. En revanche, il conserve son monopole en matière de négociation internationale. C'est pourquoi, le ministère des Affaires européennes n'est que délégué. Depuis la circulaire du 21 mars 1994, la politique étrangère et de sécurité commune n'échappe plus totalement au SGCI²¹¹. Quand les actions communes font appel à des instruments ou à des politiques communautaires - c'est là la condition et la limite de son rôle -, le Secrétariat coordonne la position française, mais sur les aspects communautaires uniquement. Le ministère des Affaires européennes ne bénéficie d'aucune place privilégiée au sein du Secrétariat. Sa présence aux réunions n'est pas systématique et il n'est pas destinataire de toutes les informations que le SGCI envoie et reçoit. Il constitue cependant un soutien au Secrétariat lors des réunions interministérielles grâce à leur souci commun d'aboutir à une coordination.

Avant de soumettre le litige à la coordination hiérarchisée, le Secrétaire général et ses adjoints essaient de dégager un compromis par la voie informelle. Le cabinet du Premier ministre ne tranche que s'ils échouent.

Dans les faits, Matignon rend peu d'arbitrages. Quatre vingt dix pour cent des positions négociées au sein du Conseil de l'Union résultent d'un consensus dégagé au SGCI²¹², prouvant ainsi que l'Administration peut développer un style autre que conflictuel. Dans la circulaire du 22 septembre 1988, Michel Rocard, Premier ministre à l'époque, exprime son souhait de ne devoir intervenir qu'exceptionnellement et soumet

²¹⁰ Circulaire du 22 septembre 1988, précitée.

²¹¹ Circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions communautaires, JORF, 31 mars 1994, p. 4783.

²¹² Jean-Luc SAURON, *L'Administration française et l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 2000, p. 80.

sa saisine à plusieurs conditions, toujours d'actualité. Il faut que le désaccord soit réellement persistant entre deux membres du gouvernement et que ceux-ci exercent "la plénitude de leurs responsabilités", c'est-à-dire qu'ils cherchent d'abord "effectivement à le résoudre".

Afin qu'il puisse prendre sa décision, le SGCI doit transmettre au Premier ministre, ainsi qu'au SGG, un dossier donnant "une vue d'ensemble des objectifs poursuivis, des solutions envisageables et des diverses implications de ces dernières ainsi que de l'objet et de la portée des désaccords éventuels". Un conseiller du Premier ministre organise une réunion interministérielle à laquelle participent les cabinets concernés et un représentant de l'Élysée. Le SGG consigne les différentes positions dans un "bleu" qui sert de base à la décision du Premier ministre et de son cabinet. C'est à ce stade que le Secrétaire général, en même temps conseiller à Matignon, peut exercer une réelle influence sur ce dernier. En pratique, le Premier ministre ne tranche que les questions sensibles. Il réunit alors les ministres intéressés, et non simplement leurs collaborateurs, au sein d'un comité interministériel. Puis il tranche définitivement après la rédaction d'un nouveau "bleu" par le SGG.

L'arbitrage se présente généralement sous forme d'un procès-verbal de réunion et, exceptionnellement, de circulaire²¹³. Dans l'ensemble, les ministères se conforment à la décision grâce au lien hiérarchique qui les unit à Matignon.

L'arbitrage de Matignon constitue une décision politique. Ce trait conduit à se demander si le Premier ministre décide en toute indépendance ou s'il subit les pressions du Président de la République.

En principe, l'Élysée maîtrise l'impulsion politique et Matignon arbitre. Mais, le "cadre dyarchique"²¹⁴ de la Vème République ne rend pas étanche la séparation de ces fonctions. Il ne fait aucun doute, selon Christian Lequesne, qu'il existe une possibilité d'appel de la décision du Premier ministre devant le Président de la République, ce qui conduit ce dernier à empiéter sur les attributions dévolues à Matignon²¹⁵. De plus, le Premier ministre n'arbitre jamais les dossiers qui remontent au Conseil européen, et l'Élysée est toujours représenté lors des réunions d'arbitrage.

L'immixtion du Chef de l'État dans la fonction d'arbitrage du Premier ministre résulte de la volonté de l'Élysée de faire des politiques communautaires son domaine réservé. C'est pourquoi, il intervient constamment afin d'en garder le contrôle. L'autonomie de Matignon est relative. Elle varie selon l'intensité de la subordination hiérarchique du

²¹³ C'est par une circulaire que le Premier ministre attribue au SGCI la gestion du troisième pilier de l'Union.

Circulaire du 21 mars 1994, précitée, p. 4783.

²¹⁴ Christian LEQUESNE, *L'appareil politico-administratif central de la France ...*, thèse précitée, volume 1, p. 269.

²¹⁵ *Ibidem.*

Premier ministre à l'égard du Président. Même quand l'Élysée n'intervient pas formellement dans la décision, il est évident, du fait de l'organisation actuelle des pouvoirs, que Matignon ne peut pas aller à l'encontre de sa volonté. Étant un service du Premier ministre, le SGCI subit lui aussi cet impact. Tout dépend, en fait, de la personnalité des hommes au pouvoir et du contexte politique.

L'arbitrage n'est pas le seul domaine où l'influence présidentielle se fait sentir. La gestion de certaines situations conduit parfois le SGCI à entretenir des contacts étroits avec l'Élysée, qu'il s'agisse des périodes de cohabitation, particulièrement quand le Secrétaire général est aussi conseiller à la Présidence de la République²¹⁶, ou de celles pendant lesquelles la France préside l'Union et prépare les Conseils européens. Dans ce dernier cas, l'étendue des tâches à accomplir impose au Gouvernement de définir à l'avance une stratégie d'action. Tous les organes de l'appareil politico-administratif sont mobilisés, le SGCI particulièrement. La double casquette du Secrétaire général révèle ici son importance car elle lui permet d'être associé à des choix politiques. En outre, le Secrétariat sert de support indispensable au Président de la République dont relève l'impulsion politique tant pendant la préparation que pendant la présidence elle-même. Le SGCI sert de pilote. Il a en charge la préparation logistique, conceptuelle et programmatique de la présidence. Afin d'aider celle-ci à "cultiver" son image européenne à l'égard de l'opinion publique internationale, il doit exercer une coordination accrue des positions des ministères.

La nature des relations que le SGCI entretient avec les organes exécutifs français varie selon l'objet de leur intervention dans le processus décisionnel. Il tente d'imposer aux ministères son autorité et, à défaut, les arbitrages rendus par le Premier ministre. Ces relations peuvent être profondément troublées quand des changements importants surviennent. Du fait de sa position stratégique au sein de l'appareil politico-administratif central, le Secrétariat ressent avec intensité les variations du contexte politique national ou communautaire qui créent des situations pouvant être qualifiées d'exceptionnelles comme la cohabitation ou la préparation de la présidence de l'Union par la France. La plupart du temps, elles le renforcent et accroissent ses

²¹⁶ Ce fut notamment le cas lors de la première cohabitation de 1986 à 1988. L'arbitrage des dossiers communautaires litigieux devient le principal enjeu de la rivalité des deux têtes de l'Exécutif, toutes deux candidates à l'élection présidentielle de 1988. A cause de la personnalité de son Secrétaire général, le SGCI en subit de plein fouet les conséquences. Le Premier ministre, Jacques Chirac, pour bloquer l'action présidentielle de François Mitterrand, tente d'isoler le SGCI devenu depuis 1985, grâce son Secrétaire général, Élisabeth Guigou également conseiller à l'Élysée, un point de contact et d'information privilégié du Président. Matignon continue pourtant de l'utiliser puisque quatre vingt dix pour cent des litiges son résolus. Les dix pour cent restant échappent à l'arbitrage du Secrétaire Général. Jacques Chirac crée une "cellule diplomatique" chargée d'harmoniser l'action des ministères. Grâce à ce procédé entre autres, le Premier ministre parvient à maîtriser l'arbitrage. Le Chef de l'État doit alors utiliser des moyens de pressions indirects (discours publics, rapprochement avec certains ministères) pour contourner le Premier ministre. Pour une étude plus approfondie de la situation du SGCI en période de cohabitation et de présidence française de l'Union, consulter notre Mémoire de DEA, *précité*.

compétences. Le SGCI remplit ses missions avec, dans l'ensemble, une grande efficacité. Celle-ci dépend principalement de la souplesse de son fonctionnement, ainsi que de la qualité et de l'état d'esprit de ses membres. La multitude et la profondeur des liens qu'il entretient avec l'ensemble des organes communautaires et nationaux ayant un rapport avec l'Union résultent de la large place accordée à la communication informelle. En revanche, les contacts du SGCI sont nettement moins développés avec les délégations parlementaires qu'il doit informer des activités de l'Union.

II - Le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement

L'essentiel de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques communautaires relève, en France, du pouvoir exécutif. L'accroissement des compétences des instances communautaires diminue corrélativement la fonction législative du Parlement français. Ce dernier, pour lutter contre la diminution de ses pouvoirs et le refus du Gouvernement d'être contrôlé *a priori*, réclame très vite une plus grande association au processus décisionnel communautaire, et ce notamment par l'amélioration de son information. C'est pourquoi, la loi du 6 juillet 1979 crée les délégations parlementaires pour les Communautés européennes²¹⁷. Elles ont pour mission d'informer leurs assemblées respectives des activités exercées dans le cadre communautaire. A cet effet, le Gouvernement leur communique, par l'intermédiaire du SGCI, tout document nécessaire établi par les différentes institutions des Communautés, ainsi que tout renseignement utile sur les négociations en cours. La loi du 10 mai 1990 intervient pour élargir les missions des délégations et améliorer leur information²¹⁸. La réticence que le SGCI manifeste dans l'exercice de cette mission conduit le Parlement à adopter le 10 juin 1994 une loi faisant de l'information de ses délégations une véritable obligation à la charge du Gouvernement²¹⁹.

Le traité de Maastricht prend acte de la nécessité d'accroître la participation des parlements nationaux au processus décisionnel afin de remédier au déficit démocratique souvent reproché à la Communauté.

Conformément à la nature parlementaire de la France, le Parlement national doit pouvoir contrôler l'activité européenne du gouvernement. Aussi, les parlementaires profitent de la mise en conformité de la Constitution du 4 octobre 1958 avec le traité

²¹⁷ Loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 modifiant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de la création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes, JORF, 7 juillet 1979, p. 1643.

²¹⁸ Loi n° 90-385 du 10 mai 1990 modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100, précitée, dite loi Josselin, JORF, 11 mai 1990, p. 5619.

²¹⁹ Loi n° 94-476 du 10 juin 1994 modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100, précitée, JORF, 11 juin 1994, p. 8449.

pour adopter, le 25 juin 1992, un nouvel article 88-4 au terme duquel ils acquièrent le pouvoir de voter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative²²⁰. Les assemblées sont apparemment immédiatement revivifiées par cette nouvelle compétence. Mais paradoxalement, souligne Marie-France Verdier, cette révision ne fournit pas les perspectives d'un accroissement significatif des pouvoirs des assemblées parlementaires dans le cadre européen. Les potentialités contenues dans le texte sont équivoques, s'agissant notamment de leur participation au processus décisionnel communautaire, même si cette avancée est loin d'être négligeable²²¹. L'interprétation très stricte de ses obligations à leur égard par le SGCI conforte cette impression mitigée. Aussi, les parlementaires tentent de retrouver leur influence au moment de la transposition des directives en droit interne, en modifiant le projet de loi de façon à y intégrer leurs préoccupations.

La révision constitutionnelle du 25 janvier 1999, liée à la ratification du traité d'Amsterdam²²², "témoigne de la recherche d'un rééquilibrage constitutionnel au profit du Parlement français"²²³. Si elle étend les obligations de transmission du Gouvernement aux actes pris dans les domaines sensibles de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, elle ne permet toujours pas au Parlement de s'opposer à l'adoption de ces actes par les institutions communautaires. En outre, sa capacité réelle à influencer la position de la France à Bruxelles dépend de la coopération du SGCI et, particulièrement, de la bonne volonté de celui-ci à intégrer au niveau interministériel la résolution parlementaire.

Face à une participation du Parlement français au processus décisionnel communautaire manifestement peu opératoire (A), se multiplient depuis le traité d'Amsterdam les interrogations relatives à l'opportunité d'accroître son rôle (C). Les parlementaires ne se satisfont pas de la nouvelle écriture de l'article 88-4 de la Constitution qui étend leur contrôle sur la politique gouvernementale en matière européenne (B). Les propositions étendent à l'excès les prérogatives des parlements nationaux. Elles visent, dans l'ensemble, à leur reconnaître un droit d'intervention directe dans le processus décisionnel communautaire, qui dépasse largement leur fonction de contrôle politique de l'activité gouvernementale.

²²⁰ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : "Des Communautés européennes et de l'Union européenne", JORF, 26 juin 1992, p. 8406.

²²¹ Marie-France VERDIER, *La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises*, RDP, 1994, p. 1163.

²²² Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution, JORF, 26 janvier 1999, p. 1343.

²²³ Florence CHALTIEL, *La Constitution française et l'Union européenne*, RMCUE, avril 1999, n° 427, p. 232. Michel PETITE, *Le traité d'Amsterdam : ambition et réalisme*, RMUE, 1997, n° 3, p. 48.

A/ Une participation du Parlement français au processus décisionnel communautaire manifestement peu opératoire

La loi du 10 juin 1994 transforme les délégations pour les Communautés en délégations pour l'Union européenne²²⁴. Elle prend acte de la nécessité d'associer les parlements nationaux au processus décisionnel, telle qu'elle résulte du traité de Maastricht. Pour Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale à l'époque, la loi "consacre l'importance du contrôle parlementaire sur l'ensemble des activités de l'Union européenne et le rôle central des délégations parlementaires dans ce contrôle"²²⁵. Pallier la carence du SGCI devient alors essentiel. En effet, dès 1979, les chefs de secteur sont peu enclins à considérer l'information du Parlement comme un élément primordial de leurs tâches²²⁶. Ils profitent des flous de la loi du 6 juillet 1979. Ils transmettent très peu de renseignements sur les positions françaises négociées au Conseil et ne s'astreignent pas à respecter un moment précis de la procédure. Les parlementaires réagissent en s'adressant directement aux institutions communautaires et en dressant des réseaux avec celle-ci.

Ils développent également, sous forme de relations bilatérales, des contacts directs avec les parlementaires des autres États membres. L'objet de ces relations est d'améliorer leur information à travers l'échange de la documentation produite par chacun de leurs services, de comparer leurs positions respectives sur les politiques inscrites à l'ordre du jour du Conseil et de soulever les problèmes que pose le contrôle parlementaire de ces projets. Ces deux techniques assurent au Parlement français une information de première source sur les difficultés et méthodes des autres Parlements. Elle lui permettent également d'améliorer son contrôle sur les propositions d'actes communautaires que le SGCI lui transmet dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, et de mieux intégrer dans sa résolution les positions des autres États. Un réseau s'est institué au début des années 1980 entre les organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements nationaux. Il est formalisé en 1989 sous le nom de COSAC²²⁷. Organisée semestriellement par l'État en charge de la présidence européenne, elle réunit les représentants des délégations parlementaires. Mais dès la

²²⁴ Pour davantage de précisions, consulter Daniel HOCHEDÉZ et Vannina PATRIARCHE, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Édition de l'Assemblée nationale, février 1998, pp. 63-101. Joël BOUDANT, *La crise identitaire du Parlement français*, RDP, 1992, pp. 1394-1395. Hervé GROUD, *Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes - adaptation des assemblées au processus de construction européenne ?*, RDP, 1991, pp. 1309-1349. Gilles COTTEREAU, *Les délégations parlementaires pour les Communautés*, RDP, 1982, pp. 35-63. Michel PAILLET, *L'adaptation du droit parlementaire français à la construction européenne - commentaire de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 créant les délégations parlementaires pour les Communautés*, RTDE, 1981, pp. 301-324.

²²⁵ Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, bilan et perspectives*, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 28 juin 1994, rapport n° 1436, p. 65.

²²⁶ Christian LEQUESNE, *Paris - Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, PFNSP, 1993, p. 240.

²²⁷ Conférence des organes spécialisés des Assemblées de la Communauté.

Conférence de 1991, ces organes "manifestent un attachement quasiment stéréotypé aux positions défendues par leur gouvernement respectif"²²⁸ et sont incapables d'aboutir à des conclusions communes. Il faut attendre la Conférence de Bonn, en 1994, pour que son rôle évolue. Depuis elle entend, à l'occasion de chacune de ses réunions, un ou plusieurs représentants de la présidence en exercice du Conseil, contribuant par là même, selon certains, à "l'émergence d'un contrôle parlementaire collectif au sein de l'Union"²²⁹.

L'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen incite les délégations parlementaires à accroître leurs compétences. La loi du 10 mai 1990 améliore leur information mais écarte toute idée de contrôle. Elle développe la pratique, lancée en 1988 par le ministre des Affaires européennes, Édith Cresson, de l'audition des ministres et des représentants des instances communautaires. Le Gouvernement fait preuve d'une grande disponibilité. Le ministre auditionné s'exprime à partir d'une note rédigée par le SGCI.

La loi prévoit que le Gouvernement doit d'une part, diffuser les textes communautaires aux délégations dès leur transmission au Conseil et non plus avant leur examen pour approbation par ce dernier et, d'autre part, les tenir informées des négociations en cours. Or le SGCI, qui craint sans doute qu'une information exhaustive permette au Parlement d'influencer la négociation en faisant pression sur les ministères, retarde l'application de ces dispositions. Il faut attendre un an et demi pour qu'il transmette aux délégations des informations sur l'état des négociations en cours, de surcroît lentes et incomplètes²³⁰. Les notes de cadrage du SGCI²³¹ leur sont expédiées de manière irrégulière. Enfin, si les délégations reçoivent le calendrier des sessions du Conseil, elles ne sont en revanche pas informées des ordres du jour, ce qui dénuie de tout intérêt la transmission du premier.

C'est pourquoi, la loi du 10 juin 1994 fait de l'information des délégations une véritable obligation à la charge du Gouvernement. Afin de tenir compte du changement de nature de la construction européenne, elle étend la transmission aux projets d'actes de l'Union et plus seulement de la Communauté. Pour manifester sa bonne volonté, le Gouvernement transmet, avant l'entrée en vigueur de la loi, des propositions d'actes relatives au troisième pilier.

Mais, et c'est là que des divergences apparaissent entre les parlementaires et les fonctionnaires du SGCI, cette communication est brute, sans note explicative. Les premiers, par hypothèse insatisfaits de leur rôle, se plaignent de devoir aller rechercher

²²⁸ Christian LEQUESNE, *Paris - Bruxelles ...*, *op. cit.*, p. 255.

²²⁹ Daniel HOCHEDÉZ et Vannina PATRIARCHE, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 205-216, et spécialement p. 211.

²³⁰ Christian LEQUESNE, *Paris - Bruxelles...*, *op. cit.*, p. 246.

²³¹ Elles sont l'équivalent des notes d'information diffusées aux députés européens.

l'information auprès de correspondants multiples (le SGCI renvoie aux ministères techniques et inversement) souvent absents de Paris à cause de leur participation aux réunions bruxelloises²³². Les seconds, représentants du Gouvernement, ne tiennent pas à ce que le Parlement empiète sur leur domaine de compétences et font une lecture stricte des textes. Le SGCI estime remplir correctement ses obligations et explique que s'il ne rédige pas automatiquement de notes, c'est non seulement parce qu'aucun texte ne le prévoit, mais aussi parce que ce rôle incombe aux administrateurs des délégations²³³. Il résulte de l'application concrète de ces dispositions législatives une amorce d'amélioration de l'information des délégations. Robert Pandraud déplore que celle-ci reste fragmentaire et tardive²³⁴.

En revanche, les parlementaires et les agents du SGCI s'accordent à reconnaître les effets positifs de l'audition des ministres. Malgré l'élargissement opéré par la loi, le SGCI n'est pas compétent pour rédiger l'intervention de ces derniers quand il s'agit d'une question relative aux deuxième et troisième piliers. Dès le 21 juin 1994, se développe une pratique consistant à écouter les ministres la veille du Conseil. Elle permet aux parlementaires d'exprimer leurs préoccupations juste avant la négociation²³⁵. Mais elle risque aussi d'inciter les ministres à contourner la position négociée au SGCI. C'est pourquoi, il est nécessaire de mieux coordonner les auditions gouvernementales avec le calendrier du Conseil de l'Union. Un membre du SGCI peut se rendre devant les délégations. Pèse sur lui une lourde responsabilité dans la mesure où il doit les informer de la position interministérielle dégagée à propos des sujets qu'elles traitent et tenter de les convaincre d'avaliser celle-ci.

C'est par la réforme de son règlement intérieur du 26 janvier 1994 plus que par la loi du 10 juin 1994 que la délégation parlementaire de l'Assemblée nationale trouve les conditions de son renforcement. Le nouvel article 151-1 de son règlement relatif aux modalités de vote de l'article 88-4 lui attribue un rôle d'instruction systématique de toutes les propositions d'actes communautaires transmises au Parlement. Il prend la forme soit d'une proposition de résolution déposée par un rapporteur au nom de la délégation, soit d'un rapport d'information²³⁶. Le dispositif prévu au Sénat par la révision de son règlement intérieur du 25 juin 1999 est quasiment identique²³⁷.

²³² Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, rapport précité*, p. 230.

²³³ Cependant, si les délégations lui demandent une note, il la leur prépare. La demande est toujours orale afin de ne pas laisser la preuve écrite que les administrateurs n'assument pas cette fonction.

²³⁴ Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, rapport précité*, p. 233.

²³⁵ Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, rapport précité*, p. 225.

²³⁶ Bernard RULLIER, *L'application de l'article 88-4 de la Constitution au cours du premier semestre 1994*, RFDC, 1994, n° 19, p. 554.

²³⁷ Consulter sur ce point la décision du Conseil Constitutionnel, C. C., *Décision n° 99-413 DC du 24 juin 1999 sur la résolution modifiant l'article 73 bis du règlement intérieur du Sénat*, JORF, 27 juin 1999, p. 9455. Pour obtenir des précisions sur la procédure applicable aux délégations parlementaires dans le cadre de la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution, consulter Jean-Luc SAURON, *L'Administration française et l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 2000, pp. 114-117.

Cela étant, cette réforme ne suffit pas à garantir aux parlementaires que leur résolution va influencer la position officielle de la France. Elle ne pallie pas les insuffisances initiales de l'article 88-4 et des circulaires précisant les conditions de sa mise en oeuvre.

L'article 88-4 de la Constitution fait obligation au Gouvernement de soumettre au Parlement, dès que le Conseil les a reçues, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative²³⁸. Chaque Assemblée peut voter des résolutions. Mais celles-ci n'ont d'intérêt que si elles sont prises en compte lors de l'établissement de la position française. C'est pourquoi, la circulaire du 21 avril 1993 confie au SGCI la mission d'informer le Parlement, puis d'intégrer les résolutions votées par ce dernier au débat interministériel²³⁹. Cette solution est logique car elle permet de maintenir la cohérence de la position française. Le SGCI est au centre de la procédure très complexe de mise en oeuvre. Il est d'abord chargé de transmettre les propositions d'actes communautaires visées par l'article 88-4. Il est ensuite étroitement associé au vote d'une résolution par les assemblées. Il doit, enfin, insérer celle-ci au débat interministériel. Le Secrétariat fait immédiatement l'objet de critiques de la part des parlementaires à propos de l'exercice exhaustif de ses obligations.

Ces critiques émanent principalement des membres des délégations parlementaires pour l'Union. Ils déplorent que le Gouvernement persiste à penser que les affaires européennes relèvent exclusivement de l'Exécutif et qu'il se montre toujours aussi réticent à l'idée de reconnaître au Parlement une quelconque faculté d'intervention dans ce domaine.

La circulaire du 19 juillet 1994 tente de remédier à ces critiques²⁴⁰. Elle consacre le principe des réserves d'examen parlementaire jusque là considéré comme totalement inacceptable par le Gouvernement car contraire au monopole que lui confère la Constitution en matière de négociation internationale. Elle constitue "ainsi la

²³⁸ Article 88-4 de la Constitution : "Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

Pendant les sessions ou en-dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon les modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée".

Pour une étude générale de l'article 88-4, consulter : Ghislaine ALBERTON, *L'article 88-4 de la Constitution ou l'avènement d'un Janus constitutionnel*, RDP, 1995, pp. 921-950. Marie-France VERDIER, *La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises*, RDP, 1994, pp. 1137-1163. Bernard RULLIER, *L'article 88-4 de la Constitution : un premier bilan*, RDP, 1994, pp. 1679-1734. Maurice GAILLARD, *Le retour des résolutions parlementaires - La mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution*, RFDC, 1993, n° 16, pp. 707-740. Danièle QUINTY et Gilles JOLY, *Le rôle des Parlements européen et nationaux dans la fonction législative*, RDP, 1991, pp. 393-436.

²³⁹ Circulaire du 21 avril 1993 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, JORF, 22 avril 1993, p. 6945.

²⁴⁰ Circulaire du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires, JORF, 21 juillet 1994, p. 10510.

reconnaissance par le gouvernement que les politiques communautaires ne sont plus assimilables à de la politique étrangère"²⁴¹. Les critiques portent sur la transmission proprement dite, sur la nature des actes à transmettre et enfin sur la nature des résolutions.

Les parlementaires dénoncent des délais de transmission excessifs. Plus encore, ils regrettent que, par manque de vigilance de la part du SGCI, l'Assemblée se trouve trop fréquemment dans l'impossibilité de statuer sur des textes qui lui sont transmis en raison de leur caducité (le SGCI ne les a transmis qu'après leur adoption au Conseil) ou de l'absence de délai utile (l'Assemblée ne dispose pas d'un délai suffisant pour les examiner)²⁴². Le Gouvernement ne nie pas ces défaillances et tente d'y remédier par la circulaire du 19 juillet 1994.

Le SGCI et le Parlement sont en profond désaccord sur la notion de document à transmettre. Le second reproche au premier d'avoir une lecture trop "notariale"²⁴³ de l'article 88-4 et d'exclure de la transmission les propositions d'actes établies sur les fondements des titres V et VI du traité sur l'Union. Pour Robert Pandraud, cette interprétation ne respecte pas l'esprit du traité qui veut "encourager une plus grande participation des parlementaires nationaux aux activités de l'Union"²⁴⁴. Le SGCI estime, quant à lui, qu'il fait une lecture stricte et non restrictive de ses obligations. Il est conforté dans son opinion par les termes mêmes de l'article 88-4 qui ne mentionnent que les "actes communautaires". Le Conseil d'État confirme cette solution dans son avis du 29 novembre 1993. En outre, le Conseil constitutionnel décide qu'aucune disposition de la Constitution ne crée, à l'égard du Secrétariat, l'obligation de saisir le Parlement des propositions d'actes qu'il considère ne pas entrer dans le champ de l'article 88-4²⁴⁵.

Dans sa décision du 17 décembre 1992, la Haute juridiction décide qu'une résolution "ne saurait porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité"²⁴⁶. Dès lors, elle ne le lie pas. Elle est dépourvue de portée juridique. Cette décision s'inscrit dans le prolongement d'une jurisprudence déjà ancienne du Conseil. Dès 1959, il juge que "dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'activité gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en conférant au gouvernement la détermination et la conduite de la

²⁴¹ Yves DOUTRIAUX et Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 1995, pp. 114-115.

²⁴² Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, rapport précité*, p. 38. Nicole AMELINE, *Les Parlements de l'Europe : les leçons de l'expérience danoise*, Les documents d'information de l'AN, 28 juin 1994, rapport n° 1437, p. 28.

²⁴³ Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, rapport précité*, p. 49.

²⁴⁴ Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, rapport précité*, p. 61.

²⁴⁵ C. C., Décision n° 92-315 DC du 12 janvier 1993, JORF, 14 janvier 1993, p. 777.

²⁴⁶ C. C., Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, JORF, 20 décembre 1992, p. 17477.

politique de la Nation ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50²⁴⁷. La résolution parlementaire ne peut être une injonction adressée au gouvernement²⁴⁸. Elle peut, tout au plus, être un avertissement²⁴⁹, ce qui semble effectivement être la valeur que le Gouvernement lui reconnaît lors de l'élaboration de la position officielle de la France.

L'absence de valeur juridique n'est pas gênante quand la résolution va dans le même sens que la position interministérielle négociée au SGCI. Le Gouvernement se réjouit d'ailleurs que "de manière générale, les résolutions votées [aient] tendance à conforter la position de la France dans les négociations communautaires". Il voit dans l'article 88-4 un "instrument diplomatique nouveau"²⁵⁰.

Le problème se pose quand la résolution est contraire à la position gouvernementale. Cette hypothèse est rare. En principe, le Gouvernement est tenu de faire connaître la position du Parlement au Conseil de l'Union, mais il ne le fait pas. Aucun texte n'oblige le SGCI à modifier la position interministérielle. La circulaire du 19 juillet 1994 l'invite seulement, dans le respect des prérogatives du pouvoir exécutif, à prendre en compte et, le cas échéant, à tirer parti dans la négociation communautaire des positions exprimées par le Parlement. Le Secrétariat considère que, dans l'ensemble, il répond à cette invitation²⁵¹.

L'article 88-4 ne dit rien du suivi des résolutions et aucun texte n'oblige le Gouvernement à informer le Parlement des suites données à celles-ci. L'obligation insérée dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, suite à sa révision le 26 janvier 1994, reste une procédure interne qui ne peut fonctionner que si le Gouvernement l'accepte. Si les ministres des Affaires européennes font plus ou moins preuve de bonne volonté, le SGCI refuse absolument d'assurer ce suivi d'une part, parce qu'aucun texte ne l'y contraint et, d'autre part, parce qu'il considère que les parlementaires, destinataires des télégrammes diplomatiques de tous les textes adoptés au Conseil, peuvent procéder eux-mêmes à cette évaluation.

²⁴⁷ C. C., Décisions n° 59-2 DC et 59-3 DC des 17 et 24 juin 1959, Rec. p. 58 et p. 61.

²⁴⁸ Le Conseil censure toute injonction de cette nature adressée au gouvernement.

C. C., Décision n° 66-7 FNR du 21 décembre 1966, Rec. p. 37. Décision n° 76-74 DC du 28 décembre 1976, Rec. p. 45. Décision n° 78-102 DC du 17 janvier 1979, Rec. p. 26.

²⁴⁹ François LUCHAIRE, *L'Union européenne et la Constitution - La loi constitutionnelle du 25 juin 1992*, 3^e partie, RDP, 1992, p. 967. La reconnaissance d'un caractère contraignant aux résolutions parlementaires constitue, pour Enzo Mattina, un moyen d'enrichir la participation démocratique dans l'Union par la voie d'une implication plus directe des assemblées électives.

Enzo MATTINA, *La représentation démocratique dans l'Union européenne*, RMUE, 1997, n° 3, p. 10.

²⁵⁰ Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, rapport précité*, p. 82.

²⁵¹ Il est même arrivé une fois que la résolution l'emporte sur les instructions du SGCI. Le ministre des Affaires européennes, Alain Lamassoure, a en effet fait prévaloir l'avis du Parlement à propos de la question des fonds de pension. Le SGCI atténue la portée de ce dysfonctionnement en précisant que le ministre a reçu auparavant l'autorisation du Premier ministre.

Pour davantage de précisions, consulter Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe, rapport précité*, p. 83.

La révision constitutionnelle liée à la ratification du traité d'Amsterdam réforme les dispositions de l'article 88-4 dans le sens, d'une partie au moins, des critiques parlementaires.

B/ L'extension du contrôle parlementaire de la politique gouvernementale en matière européenne

Les débats relatifs à la modification de la Constitution se déroulent à l'Assemblée nationale et au Sénat en novembre et décembre 1998. Les amendements parlementaires déposés proposent de modifier le champ d'application de l'article 88-4, les modalités d'examen des textes et d'instaurer un contrôle de constitutionnalité sur les actes de droit dérivé avant leur adoption²⁵². Les parlementaires restent attachés à la distinction constitutionnelle entre les domaines législatif et réglementaire. Mais certains d'entre eux la considèrent inopérante dans le cadre de l'article 88-4. La procédure d'association du Parlement touche à son pouvoir de contrôle et non à son pouvoir législatif. Dès lors, les projets d'actes communautaires relatifs au domaine réglementaire devraient pouvoir faire l'objet de résolutions de la part des assemblées et non de simples conclusions.

La version finale de l'article 88-4, adoptée par le Congrès le 18 janvier 1999, reprend les termes de l'amendement Nallet. Désormais, "le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou les propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne". Le deuxième alinéa dispose que "selon les modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent".

Ces nouvelles modalités reprennent pour une large part les demandes exprimées par les Assemblées, sauf celle relative à l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des projets d'actes communautaires²⁵³.

²⁵² Une synthèse de ces propositions est réalisée par Jean-Luc SAURON, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*, RTDE, avril - juin 1999, n° 2, tome 35, p. 189 et s, ainsi que par Bernard RULLIER dans ses *chroniques semestrielles consacrées à la mise en oeuvre de l'article 88-4*, publiées à la RFDC de 1995 à 2002. Consulter particulièrement Bernard RULLIER, *L'application de l'article 88-4 de la Constitution*, RFDC, 1999, n° 40, p. 142.

²⁵³ Lucien LANIER, *La révision de l'article 88-4 de la Constitution ?*, Délégation du Sénat pour l'Union, 10 février 1998, rapport n° 281. Pierre FAUCHON, *Le Sénat face au traité d'Amsterdam*, Délégation du Sénat pour l'Union, 14 mai 1998, rapport n° 432. Henri NALLET, *La mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution et les modifications susceptibles de lui être apportées*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union, 12

La loi constitutionnelle du 25 janvier 1999 a principalement pour effet d'étendre le champ d'application de l'article 88-4²⁵⁴. La circulaire du 13 décembre 1999 en précise les modalités de mise en oeuvre de façon à tenir compte des nouvelles obligations pesant sur le Gouvernement et sur le SGCI²⁵⁵. Une partie substantielle de la procédure s'inspire de celle instituée par les circulaires du 21 avril 1993 et du 19 juillet 1994²⁵⁶. L'innovation réside dans la prise en compte des critiques parlementaires relatives aux délais et à la nature des actes transmis, ainsi que dans la volonté de se conformer à l'esprit du protocole sur le rôle des parlements nationaux annexé au traité d'Amsterdam.

Le Premier ministre s'efforce de garantir au Parlement une bonne information et une participation effective au déroulement des procédures d'élaboration des actes européens. A cet effet, il prévoit un délai d'examen parlementaire d'un mois et précise que doivent lui être systématiquement transmis les livres verts, les livres blancs et le programme de travail annuel de la Commission. Il incombe également au Gouvernement de lui transmettre toute information complémentaire que le Parlement estime nécessaire à l'exercice de ses compétences. Il instaure une procédure d'examen accéléré quand le Conseil prévoit dans un délai rapproché l'adoption d'un acte en cours de transmission ou d'examen au Parlement afin que celui-ci puisse exprimer sa position. Enfin, il rappelle l'obligation pour le Gouvernement, et particulièrement pour le SGCI, de tirer les conséquences dans la négociation des textes européens de la volonté manifestée par une assemblée d'exprimer sa position puis d'intégrer celle-ci au débat interministériel²⁵⁷.

L'association du Parlement à la négociation des textes européens suit la même procédure quel que soit le pilier. La circulaire établit une distinction lors de la phase de transmission. Celle-ci est assurée par le SGCI et le SGG pour les premier et troisième piliers tandis qu'elle est principalement le fait du ministère des Affaires étrangères pour tous les actes relevant du deuxième pilier. Sur ce point, la loi du 25 janvier 1999 ne fait que constitutionnaliser une pratique et les nombreuses propositions

décembre 1998, rapport n° 1189. Du même auteur, *Le projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 88-2 de la Constitution*, Commission des lois de l'Assemblée nationale, 20 novembre 1998, rapport n° 1212. Robert PANDRAUD, *L'Assemblée nationale et l'Europe : bilan et perspectives*, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 28 juin 1994, rapport n° 1436.

²⁵⁴ Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution, JORF, 26 janvier 1999, p. 1343.

²⁵⁵ Circulaire du 13 décembre 1999 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution, JORF, 17 décembre 1999, pp. 18800-18802.

²⁵⁶ Circulaire du 21 avril 1993 relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, JORF, 22 avril 1993, p. 6945. Circulaire du 19 juillet 1994 relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires, JORF, 21 juillet 1994, p. 10510.

²⁵⁷ Circulaire du 13 décembre 1999, précitée, p. 18800.

parlementaires en ce sens. Dans une lettre du 10 juillet 1995 adressée aux présidents des Assemblées, le Premier ministre, Alain Juppé, fait part de son intention de transmettre aux parlementaires les projets d'actes relevant des titres V et VI du traité sur l'Union européenne. Il passe outre l'avis négatif du Conseil d'État. Suite à la "ventilation"²⁵⁸ de l'acquis Schengen entre les premier et troisième piliers opérée par les décisions du Conseil de l'Union du 20 mai 1999, les documents Schengen sont communiqués au Parlement par le SGCI²⁵⁹.

Saisi des propositions et des projets d'actes des Communautés et de l'Union européenne relatifs aux premier et troisième piliers, le SGCI les transmet au SGG et au Conseil d'État²⁶⁰. Celui-ci dispose d'un délai de 7 jours ouvrables, et non plus de 15, pour rendre un avis sur la nature des textes reçus. En cas d'urgence, le Secrétariat peut lui demander de se prononcer dans les 3 jours de sa saisine ou dans les 24 heures en cas d'urgence absolue. L'examen incombe à ses sections administratives, mais il arrive qu'en cas de difficulté, l'Assemblée générale y procède elle-même. La juridiction administrative opère en deux temps²⁶¹. Elle recherche d'abord s'il s'agit d'une "proposition d'acte communautaire". Pour cela, celle-ci doit être transmise par la Commission au Conseil, pour décision ou simple avis²⁶². Puis, le Conseil d'État recherche si la proposition comporte "des dispositions de nature législative". Cela vise tous les actes qui relèvent du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution. Il tient compte également des habilitations données par le législateur au pouvoir réglementaire.

En opérant dans un délai aussi bref, le Conseil d'État aide le SGCI à trier les propositions dont il doit saisir le Parlement, par l'intermédiaire du SGG. Les ministères concernés consultent et parfois participent aux réunions de la juridiction. Le cas échéant, cette dernière attire l'attention du Gouvernement sur les difficultés que peut entraîner un texte. Le SGCI transmet ensuite l'avis au SGG.

Dans les vingt quatre heures de la réception de celui-ci, le SGG saisit les présidents des assemblées des projets et propositions d'actes comportant des dispositions de nature législative (dénommés à partir de ce moment "document E n° ...") et de l'avis du

²⁵⁸ Jean-Luc SAURON, *L'Administration française et l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 2000, p. 122.

²⁵⁹ CONSEIL de l'UNION, Décisions 1999/435/CE et 1999/436/CE, JOCE, n° L 176 du 10 juillet 1999, pp. 1-16 et 17-30.

²⁶⁰ Circulaire du 13 décembre 1999, précitée, p. 18801.

²⁶¹ *Avis du Conseil d'État relatif à l'application de l'article 88-4*, annexé à la circulaire du 19 juillet 1994, précitée.

²⁶² Mais, comme le souligne Jean-Luc Sauron, cette jurisprudence doit être modulée s'agissant des actes pris sur la base du titre IV du TCE (visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre-circulation des personnes) puisque certains de ces actes peuvent être initiés par un État membre pendant les 5 ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Cela vaut également à l'égard de projets d'actes discutés dans le cadre des deuxième et troisième piliers.

Jean-Luc SAURON, *L'Administration française et l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 124.

Conseil d'État correspondant²⁶³. Les Assemblées en publient la liste au Journal Officiel. Le SGG communique les textes au SGCI, lequel en informe les ministères concernés. Selon les termes de la loi du 10 mai 1990, il adresse aux délégations parlementaires pour l'Union les avis du Conseil d'État sur les projets et propositions de nature non-législative²⁶⁴. En vertu de la "clause Nallet", le Premier ministre peut transmettre "au titre de l'article 88-4 de la Constitution les autres documents, notamment les communications de la Commission, qu'il estime revêtir d'un intérêt particulier pour le Parlement"²⁶⁵. La circulaire subordonne l'utilisation de cette clause, dite également de "transmission facultative", à l'existence d'une proposition du Secrétaire général du SGCI, faite en accord avec le ministre des Affaires européennes et celui chargé des Relations avec le Parlement.

Le vote d'une résolution suit une procédure légèrement différente devant l'Assemblée nationale et le Sénat. Dans les deux cas, elle associe étroitement le SGCI. Le SGG informe le SGCI, ou le ministre des Affaires étrangères s'agissant des actes de la PESC, des propositions de résolution dont une commission de l'Assemblée nationale est saisie au fond. Ces derniers vérifient, en consultant le cabinet du Premier ministre, si le Gouvernement entend ou non exercer la faculté de demander à la commission compétente de déposer un rapport dans le délai d'un mois (article 151-1 alinéa 4 du règlement intérieur de l'Assemblée). Le cas échéant, le SGG convoque, à la demande du SGCI, une réunion interministérielle afin d'harmoniser les différentes positions sur ce point. En cas de réponse affirmative, le SGCI ou le ministre des Affaires étrangères en informent immédiatement le SGG, lequel saisit aussitôt de cette demande le président de l'Assemblée. Le SGG informe le SGCI ou le Quai d'Orsay de tout rapport de la commission qui conclut à l'adoption d'une résolution, et lui précise la date de distribution de ce rapport. Le SGCI ou le ministre des Affaires étrangères selon les cas vérifient si le Gouvernement a l'intention de demander (dans les huit jours suivant la réception du rapport) l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour de l'Assemblée. Le SGCI organise, si besoin est, une réunion interministérielle. En cas de réponse positive, le Secrétariat ou le ministre en informent sans délai le SGG qui saisit aussitôt de la demande d'inscription le président de l'Assemblée. En cas de réponse négative, l'inscription peut être demandée par le président d'un groupe, d'une commission permanente ou de la délégation pour l'Union. Le SGCI établit alors, en concertation avec les ministères concernés, la position que le Gouvernement soutiendra

²⁶³ La circulaire du 13 décembre 1999 ne fait qu'officialiser une pratique en vigueur depuis la lettre d'Alain Juppé du 10 juillet 1995.

²⁶⁴ Loi n° 90-385 du 10 mai 1990 modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100, précitée, dite loi Josselin, JORF, 11 mai 1990, p. 5619

²⁶⁵ Circulaire du 13 décembre 1999, précitée, p. 18801.

lors du débat public de la proposition de résolution (article 151-1 alinéa 9 du règlement de l'Assemblée).

La procédure est quelque peu différente devant le Sénat. Le SGG informe le SGCI ou le ministère des Affaires étrangères selon les cas de toute proposition de résolution formulée par les sénateurs et du délai fixé par eux pendant lequel le Gouvernement peut déposer des amendements. Le SGCI ou le ministre vérifient si le gouvernement entend exercer ce droit (article 73 bis alinéa 7 du règlement du Sénat) et informent le SGG des amendements gouvernementaux le cas échéant. Celui-ci les transmet au président du Sénat. Puis, il communique au SGCI ou au ministre les propositions de résolutions éventuellement amendées et adoptées par la commission compétente, et leur précise la date de distribution de ces résolutions. Le reste de la procédure est identique à celle de l'Assemblée nationale, à l'exception du délai pendant lequel le Gouvernement peut décider d'inscrire la résolution à l'ordre du jour du Sénat, qui est de dix jours.

Le SGG communique au SGCI ou au ministre des Affaires étrangères les résolutions des assemblées devenues définitives. En concertation avec les ministères, le SGCI examine les suites à donner à la résolution eu égard à la position française dans la négociation communautaire.

Or, se pose un problème majeur. La complexité de la procédure rend son application très difficile, notamment concernant le respect des délais. Les parlementaires sont, de ce fait, souvent informés des propositions et projets d'actes non seulement après que le SGCI ait fixé la position gouvernementale, mais surtout après que le Conseil de l'Union ait définitivement adopté la proposition. Dans ces hypothèses, l'article 88-4 perd tout son intérêt. C'est pourquoi, la circulaire du 19 juillet 1994, reprise en tous points par la circulaire du 13 décembre 1999, prévoit l'obligation pour les ministres d'attendre que le Parlement ait adopté une résolution pour voter un texte au Conseil de l'Union. La circulaire renforce les prérogatives du Parlement et augmente les contraintes pesant sur le SGCI et les ministres.

Préalablement à la négociation, le SGCI doit vérifier si le Parlement a manifesté son intention de prendre position sur un texte. Cette intention est considérée comme s'étant clairement manifestée quand intervient le dépôt d'une proposition de résolution dans le mois suivant la transmission du texte aux assemblées. En cas de doute, le ministre chef de file doit interroger le SGCI, les assemblées ou tout autre ministre susceptible de le renseigner. Le SGCI est chargé de tenir un tableau des textes en cours d'examen au Parlement en vue du vote éventuel d'une résolution. En outre, le Secrétariat doit réunir au moins une fois par mois les membres des ministères chargés des relations avec le Parlement, des Affaires européennes et des Affaires étrangères

afin de confronter les calendriers communautaire et parlementaire et d'alerter les ministres des propositions de résolutions parlementaires déposées.

Lorsque le Parlement manifeste son intention d'adopter une résolution, mais qu'il ne l'a pas encore fait, le SGCI ou le ministre des Affaires étrangères est tenu, à condition que l'inscription de la proposition d'acte européen à l'ordre du jour du Conseil soit demandée moins de quatorze jours avant la tenue de celui-ci, de donner instruction à la Représentation permanente d'informer le CoRePer que la France s'oppose à cette inscription. En revanche, le règlement intérieur du Conseil ne l'y autorise pas si la demande d'inscription date de plus de quatorze jours. Dans ce cas, le SGCI ou le Quai d'Orsay donnent instruction à la Représentation permanente, soit de demander le report de l'adoption de l'acte communautaire à un ordre du jour ultérieur, soit de subordonner le vote définitif de la France à une prise de position du Parlement national. Après l'adoption de celle-ci, le SGCI ou le ministre des Affaires étrangères examinent, en concertation avec les ministères concernés, les suites à donner eu égard à la position française dans la négociation des projets d'actes en cause.

La circulaire du 13 décembre 1999 innove en instaurant un suivi des résolutions parlementaires. Elle impose au SGCI et au Quai d'Orsay de notifier au SGG l'acte définitivement adopté par les institutions européennes. Le SGG en informe les assemblées parlementaires. Enfin, le SGCI, comme le ministre des Affaires étrangères, sont tenus de fournir au ministre chef de file et au ministre des Affaires européennes les "éléments leur permettant d'informer les assemblées de la manière dont les résolutions votées par elles sur les actes de l'Union européenne ont été prises en compte lors des négociations de ces actes"²⁶⁶.

A travers ces nouvelles modalités de mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution, le Premier ministre manifeste la volonté d'associer le Parlement à toutes les étapes de la procédure décisionnelle communautaire et européenne. Néanmoins, celui-ci ne se satisfait pas totalement de la situation. Certains parlementaires estiment que la réforme de l'article 88-4 reste imparfaite au regard de leur pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale en matière européenne. Ils revendiquent un droit d'intervention directe dans le processus décisionnel de l'Union.

C/ De l'opportunité d'accroître la participation des Parlements nationaux

Dans un amendement déposé à l'Assemblée nationale lors du débat sur la révision constitutionnelle liée à la ratification du traité d'Amsterdam, Pierre Mazeaud propose d'ajouter un article 88-5 à la Constitution au terme duquel "le Conseil

²⁶⁶ Circulaire du 13 décembre 1999, précitée, p. 18802.

constitutionnel peut être saisi dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61, de tout acte communautaire comportant des dispositions de nature législative. Il se prononce sur sa conformité à la Constitution. Une disposition communautaire déclarée inconstitutionnelle ne peut être mise en application"²⁶⁷. Cette réserve de constitutionnalité n'est pas reprise par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, au grand dam de certains parlementaires qui y voient un prolongement indispensable de l'article 88-4, parce qu'elle intervient trop tard. La France ne peut remettre en cause une norme communautaire adoptée à la majorité qualifiée des États. Refuser de mettre la Constitution en conformité avec celle-ci n'est pas une solution car elle prend le risque d'une mise en oeuvre retardée de la norme qui l'expose à des condamnations de la part de la Cour de justice. C'est au stade de la négociation qu'il faut agir. Dès lors, précise Jean-Luc Sauron, l'article 88-5 fait double emploi avec l'article 88-4. Seuls le Conseil d'État et le Parlement sont en mesure, estime-t-il, d'attirer l'attention du Gouvernement sur les dispositions communautaires qui leur paraissent contraires à la Constitution afin qu'il évite de procéder à leur adoption²⁶⁸.

Malgré ses insuffisances, la procédure novatrice²⁶⁹ qu'est l'article 88-4 a le mérite de garantir aux citoyens que les principaux textes européens font l'objet d'un débat public national dans les instances parlementaires qui les représentent et, particulièrement au sein de l'Assemblée nationale dont la vocation première est d'exercer, avec le Chef de l'État et au nom du peuple, la souveraineté nationale. L'instauration d'une session unique du Parlement par la révision constitutionnelle du 4 août 1995 répond à la nécessité d'accroître le contrôle parlementaire sur les questions européennes²⁷⁰.

Pourtant, les Assemblées manifestent une sensibilité européenne peu développée. Comme le souligne Jean-Luc Sauron, même si les règlements intérieurs des

²⁶⁷ Pierre MAZEAUD, *Droit communautaire et Constitutions nationales*, Délégation pour l'Union de l'Assemblée nationale, 11 mars 1996, rapport n° 2630, p. 31.

²⁶⁸ Jean-Luc SAURON, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*, RTDE, 1999, n° 2, tome 35, p. 195. Il souligne que le Conseil d'État a déjà soulevé les risques d'inconstitutionnalité d'une future loi assurant la transposition en droit interne d'une directive communautaire, dans le cadre d'un avis "88-4" et a conseillé le Gouvernement sur la négociation de la directive ainsi que le Parlement sur le respect de sa transposition. Ainsi en est-il de son rapport sur la révision des lois bioéthiques, rendu en décembre 1999, qui comporte des propositions de transposition de la directive communautaire 98/44/CE du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (JOCE, n° L 213 du 30 juillet 1998, pp. 13-21).

Conseil d'État, *Les lois bioéthiques : cinq ans après*, Paris, La documentation Française, coll. Les études du Conseil d'État, 1999. Cité par Jean-Luc SAURON, *L'Administration française et l'Union européenne*, Paris, La documentation Française, 2000, p. 126.

²⁶⁹ Selon Marc Guillaume, la procédure de l'article 88-4 ne constitue pas une nouveauté juridique en droit français ; elle ne fait que s'inspirer du dispositif existant dans la loi du 10 mai 1990 relative aux Délégations parlementaires. Pour Jacques Toubon, l'objectif de l'article 88-4 est de "constitutionnaliser le système".

Marc GUILLAUME, *Déficit démocratique et déficit juridique : quoi de neuf en France ?*, RFAP, juillet - septembre 1992, n° 63, p. 437. Jacques TOUBON, JO Débats de l'Assemblée nationale, 12 mai 1992, p. 1119.

²⁷⁰ Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime d'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, JORF, 5 août 1995, p. 11744.

deux chambres prévoient l'association de tous les parlementaires et des commissions permanentes aux résolutions de l'article 88-4 de la Constitution, la pratique révèle que la majeure partie des initiatives parlementaires dans ce domaine émane des délégations²⁷¹. Ce constat confirme l'impression dominante en France selon laquelle, malgré la pénétration accrue de la supranationalité européenne dans l'ordre interne et le renforcement des moyens à disposition des assemblées pour exercer leur influence, les questions européennes restent avant tout affaires de spécialistes. La proposition d'Alain Barrau, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union, de faire de celle-ci une septième commission permanente conforte ce sentiment²⁷². Si cette perspective est intéressante du point de vue de la prise en compte du travail parlementaire, elle risque néanmoins d'isoler les questions européennes alors qu'elles interfèrent dans toutes les questions nationales²⁷³.

Plus encore, les lois organique et ordinaire du 5 avril 2000²⁷⁴ en interdisant le cumul des mandats parlementaires, européen et national, prive les assemblées de ceux-là mêmes qui étaient en mesure, du fait de leur double casquette, de leur communiquer la culture européenne²⁷⁵.

Si le nouvel article 88-4 "entraîne une extension du contrôle parlementaire sur la politique européenne"²⁷⁶, le Parlement national ne s'estime pas pour autant comblé. Il manque à ce contrôle une dimension supranationale, seule à même d'accroître la légitimité démocratique de l'Union. N'ayant pas encore la même valeur politique et symbolique aux yeux des citoyens que les instances nationales, le Parlement européen ne peut exercer seul cette fonction. Surgit l'idée parmi les parlementaires que la réduction du déficit démocratique passe par un rôle accru des Parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire. Désormais complémentaires et non plus

²⁷¹ Jean-Luc SAURON, *L'Administration française et l'Union européenne*, op. cit., p. 117.

²⁷² Propos recueillis par Alain BEUVE-MÉRY, *Alain Barrau, VRP de l'Assemblée nationale auprès de Bruxelles*, LM Économie, 2 octobre 2001, p. IV.

²⁷³ C'est la raison pour laquelle Henri Oberdorff rejette cette proposition. Celle-ci a déjà été émise en 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par Georges Vedel.

Henri OBERDORFF, *La France : État membre de l'Union européenne*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne - droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, p. 96. Georges VEDEL (dir.), *Propositions du Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, La documentation Française, 1993, p. 62.

²⁷⁴ Article 2 de la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 *relative aux incompatibilités entre mandats électoraux*, JORF, 6 avril 2000, pp. 5238-5239. Loi ordinaire n° 2000-295 du 5 avril 2000 *relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice*, JORF, 6 avril 2000, pp. 5239-5245.

²⁷⁵ Dans le but de sensibiliser les parlementaires nationaux à l'Europe, le président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union utilise pleinement ses prérogatives qui lui permettent d'auditionner les membres du Gouvernement et les représentants des institutions communautaires. Il a lancé, en juin 2001, les "Mardis de l'Europe". Chaque semaine est invitée une personnalité française ou européenne qui vient exposer sa conception de l'Union.

Propos recueillis par Alain BEUVE-MÉRY, *Alain Barrau, VRP de l'Assemblée ...*, op. cit., p. IV.

²⁷⁶ Bernard RULLIER, *L'application de l'article 88-4 de la Constitution*, RFDC, 1999, n° 40, p. 139.

concurrents, il devient opportun de partager la fonction de contrôle parlementaire entre le Parlement européen et un organe représentatif des Parlements nationaux²⁷⁷.

A partir de ce constat, les propositions se multiplient. Elles se caractérisent par leur diversité. Les unes, conformément au protocole annexé au traité d'Amsterdam, postulent l'approfondissement des solutions existantes et particulièrement un accroissement du rôle dévolu à la COSAC²⁷⁸. Outre l'instauration d'une information systématique des activités européennes, la COSAC se voit reconnaître le droit de "soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée" aux institutions de l'Union ainsi que celui d'examiner, de son propre chef, toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et libertés des individus. Le protocole lui offre une marge d'intervention assez large. Mais en réalité, il ne fait qu'accroître ses pouvoirs de consultation. Les institutions communautaires ne sont pas tenues d'examiner les propositions de la COSAC²⁷⁹. Ses travaux ne lient pas les Parlements nationaux, pas plus qu'ils ne préjugent leur position. Le protocole précise, en effet, que "le contrôle exercé par les différents Parlements nationaux sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre"²⁸⁰. Néanmoins, ces travaux peuvent apporter aux institutions communautaires qui en sont destinataires un éclairage sur la façon dont les représentations nationales des États membres abordent certains sujets²⁸¹. C'est pourquoi, la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union propose la création d'un Comité interparlementaire, "sorte de COSAC renforcée"²⁸², composé de 3 à 6 représentants par États. Le Comité aurait compétence pour se prononcer, à titre consultatif, sur les "grandes décisions de l'Union, ainsi que

²⁷⁷ Les Chefs d'État et de Gouvernement formulent très clairement la problématique dans la déclaration sur l'avenir de l'Union adoptée lors du Conseil européen de Laeken. Les Parlements nationaux "doivent-ils être représentés dans une nouvelle institution, à côté du Conseil et du Parlement européen ? Doivent-ils jouer un rôle dans les domaines de l'action européenne pour lesquels le Parlement européen n'est pas compétent ? Doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité ?", CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, *Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne du 15 décembre 2001, Conclusions de la Présidence*, Annexe 1, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, p. 10.

²⁷⁸ Ce protocole doit en partie son existence au militantisme de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union qui, depuis 1995, propose de développer l'association collective des Parlements nationaux à la construction européenne par une affirmation du rôle de la COSAC.

Nicole CATALA et Nicole AMELINE, *Quelles réformes pour l'Europe de demain ?*, 8 février 1995, rapport n° 1939. Fabrice LAYER, *Le rôle collectif des parlements nationaux dans l'Union européenne : une réponse au déficit démocratique ?*, LPA, 28 décembre 2001, n° 259, pp. 4-9.

²⁷⁹ Jean FOYER, *Union européenne et États membres selon le traité d'Amsterdam*, Mélanges Nicolas Valticos, Paris, Pédone, 1999, p. 353.

²⁸⁰ *Protocole n° 9* annexé au traité d'Amsterdam.

²⁸¹ Daniel HOCHÉDEZ et Vannina PATRIARCHE, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Édition de l'Assemblée nationale, février 1998, p. 213.

²⁸² Bernard RULLIER, *L'application de l'article 88-4 de la Constitution au second semestre 1994*, RFDC, 1995, n° 21, p. 191.

sur les matières qui, par nature, n'entrent pas dans la compétence du Parlement européen" et, d'autre part, "sur le contrôle de la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, à la lumière du principe de subsidiarité". Chaque Parlement pourrait présenter, sur une proposition d'acte communautaire de nature législative, une "question préalable" ou une "exception de subsidiarité" dont l'adoption mettrait fin à l'initiative communautaire. Les présidents de chaque Parlement auraient le droit de saisir la CJCE en cas de contestation²⁸³. Craignant que les Parlements nationaux ne s'enferment "dans l'impasse d'un pseudo-contrôle exercé isolément par chacun d'entre eux", le Mouvement européen estime préférable de réunir chaque année, sous forme d'assises interparlementaires, les délégués de tous les Parlements nationaux et les députés européens²⁸⁴.

Un autre courant milite en faveur de la création d'une institution nouvelle, d'une Chambre des Nations²⁸⁵. Certains se prononcent en faveur d'un Parlement européen bicaméral, composé d'un part de représentants élus au suffrage universel direct et d'autre part, de membres désignés par les Parlements nationaux²⁸⁶. En d'autres termes, ce Parlement serait composé exclusivement de représentants des peuples élus au suffrage universel, direct et indirect. C'est pourquoi, Charles Reich propose de lui conserver une forme monocamérale. Il serait une diète composée des Parlements nationaux et européens. Participer aux grands choix politiques de l'Union (à travers les débats d'orientation et la ratification des traités) constituerait l'essentiel de sa mission²⁸⁷, ainsi que le revendiquent les Parlements nationaux. Christian Lequesne et Sylvie Goulard proposent même de lui confier le pouvoir d'adopter et de réviser la future Constitution européenne²⁸⁸. D'autres, à l'instar de Lionel Jospin et Robert Toulemon, préfèrent réunir les représentants des Parlements européen et nationaux

²⁸³ Nicole CATALA et Nicole AMELINE, *Quelles réformes pour l'Europe de demain ?*, rapport précité, p. 99.

²⁸⁴ Cité par Bernard RULLIER, *L'application de l'article 88-4 de la Constitution au second semestre 1994*, *op. cit.*, p. 191.

²⁸⁵ Romano Prodi et le Parlement européen rejettent cette solution à laquelle ils reprochent d'accroître la complexité du processus institutionnel et d'être inutile. Romano PRODI, *Une Europe plus grande et unie : un acteur mondial - Les défis et les chances du siècle qui commence*, Collège de Bruges, 12 novembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start>, p. 11. PARLEMENT EUROPÉEN, *Résolution* du 7 février 2002, LM, 9 février 2002, p. 5.

²⁸⁶ Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, *La démocratie en péril à Laeken*, LM, 14 décembre 2001, p. 17. Henri FROMENT-MEURICE, *La contagion des malentendus*, Le Figaro, 12 janvier 2001, p. 16. Daniel COHN-BENDIT, *Quo vadis Europa ?*, LM, 4 novembre 2000, p. 18. Joschka FISCHER, *De la Confédération à la Fédération - Réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, Discours prononcé le 12 mai 2000 à Humblodt, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/planfischer>, p. 2. Édouard BALLADUR, *Pour un nouveau traité de l'Élysée*, LM, 30 novembre 1994. Jean-François PONCET, *Commentaire*, Hiver 1994-95, n° 68, p. 800. Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne, si et seulement si ...*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 316. Sabine DELMAS-DARROZE, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, RMUE, 1999, tome 4, pp. 145-148. Enzo MATTINA, *La représentation démocratique de l'Union européenne*, RMUE, 1997, tome 3, pp. 9 et 15.

²⁸⁷ Charles REICH, *Qu'est-ce que le déficit démocratique ?*, RMC, 1991, n° 343, p. 16.

²⁸⁸ Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne, si et seulement si ...*, *article précité*, p. 319.

dans un Congrès, dit aussi Conférence permanente des Parlements, auquel ils confient un rôle politique. Siégeant en session périodique semestrielle, il débattrait de "l'état de l'Union". Incompétent à l'égard des normes de nature constitutionnelle, il pourrait connaître des modifications apportées dans les traités aux règles relatives aux politiques communes, faisant ainsi échapper ces dernières à la lourde procédure des ratifications nationales²⁸⁹. Certains auteurs préfèrent l'idée d'un Parlement bicomposé à partir de la fusion du Parlement européen et du Conseil de l'Union de façon à conserver l'originalité de celle-ci²⁹⁰. D'autres encore souhaitent que les Parlements nationaux, en tant qu'expression des souverainetés nationales de chacun des pays membres, participent directement à l'élaboration des règles communautaires²⁹¹. Parmi ces auteurs, certains veulent spécialiser les compétences de cette seconde Chambre, soit dans les deuxième et troisième piliers de l'Union²⁹², soit dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité²⁹³. A cet effet, serait créé un Haut Conseil consultatif sur la subsidiarité formé de délégués des Parlements nationaux. Leur serait reconnu le droit de saisir la Cour de justice en cas de doute sur le bien-fondé de l'utilisation de ses compétences par la Communauté. Le sénateur, Michel Poniatowski, propose de confier cette compétence juridique à une Chambre de subsidiarité émanant des Parlements nationaux²⁹⁴.

Ces propositions nous semblent contestables dans la mesure où elles créent un contrôle politique supplémentaire qui, non seulement alourdit la procédure de décision, mais aussi prône explicitement une vision frileuse, voire hostile, de l'extension éventuelle des compétences européennes.

La délégation au niveau de l'Union de représentants des peuples des États membres n'appartient pas aux Parlements nationaux. La légitimité démocratique existe dans

²⁸⁹ Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, Discours du 28 mai 2001, <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir>, p. 9. Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, RMCUE, mai 2001, n° 448, p. 300.

²⁹⁰ Florence CHALTIEL, *Enjeux et perspectives de la CIG de 1996*, RMCUE, décembre 1995, n° 393, p. 629.

²⁹¹ Édouard BALLADUR, *Pour un nouveau traité de l'Élysée*, *op. cit.* Philippe SEGUIN, *Entretiens accordés aux quotidiens LM*, 3 novembre 1994 et *Le Figaro*, 29 novembre et 7 décembre 1994.

²⁹² Yves GUÉNA, *La réforme des institutions de l'Union européenne*, Délégation du Sénat pour l'Union, 15 février 1995, rapport n° 224. Du même auteur, *La préparation de la CIG de 1996*, Délégation du Sénat pour l'Union, 2 décembre 1994, rapport n° 104.

²⁹³ Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie, discours précité*, p. 9. Daniel COHN-BENDIT, *Quo vadis Europa ?*, *op. cit.*, p. 18. Francis HAMON, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Dalloz, 1997, 2^e cahier, Chronique, p. 11. Se prononcent contre : Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 411. Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne, si et seulement si ...*, *op. cit.*, p. 319. Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, *op. cit.*, p. 300. Alain LAMASSOURE, *C'est l'Europe qui a perdu*, *Le Figaro*, 18 janvier 2001, p. 19.

²⁹⁴ Michel PONIATOWSKI, *Le principe de subsidiarité*, Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 12 novembre 1992, rapport n° 45.

l'Union au sein du Conseil européen et du Parlement européen²⁹⁵. Le premier réunit les Chefs d'État et de Gouvernement, c'est-à-dire les représentants élus des différentes nations composant l'Union. Le Président de la République française est, avec l'Assemblée nationale, le représentant de la nation. Mais c'est à lui seul qu'est reconnue la fonction de représenter le souverain dans l'ordre juridique international. C'est au Chef de l'État qu'incombe la mission d'informer l'échelon européen des choix nationaux. Dès lors, l'Assemblée nationale n'a pas de légitimité pour agir directement au niveau de l'Union. Elle ne peut contrôler la politique européenne du Gouvernement que dans le champ national de ses compétences. Grâce à son élection au suffrage universel direct, le Parlement européen représente les peuples des États membres. L'interdiction, en France, du cumul des mandats parlementaires européen et national garantit aux citoyens et aux députés européens que le Parlement national ne fait pas écran.

Ces arguments empêchent que soit reconnu aux Parlements nationaux le pouvoir d'édicter des normes obligatoires dans l'ordre juridique supranational.

En revanche, rien ne s'oppose à les associer au débat d'idées sur l'avenir de l'Union, à accroître leur rôle au niveau de l'ingénierie politique. Le succès rencontré par la méthode de la Convention, apparue lors de l'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux, incite à sa généralisation²⁹⁶. Elle innove dans la mesure où ce ne sont plus seulement des diplomates, mais aussi des représentants des députés, nationaux et européens, qui négocient. Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 lance une nouvelle convention présidée par l'ancien Chef d'État français, Valéry Giscard d'Estaing. Dénuée de pouvoir de décision, elle est chargée d'ouvrir la voie au processus constituant de l'Union²⁹⁷, conférant par là-même aux Parlements nationaux, selon Nicole Fontaine, un "rôle constituant conjoint et partagé"²⁹⁸.

²⁹⁵ Antoine WINCKLER, *L'Empire revient*, Commentaire, Printemps 1992, n° 57, p. 24.

²⁹⁶ L'association des Parlements nationaux au processus de réflexion sur l'avenir de l'Union apparaît comme une priorité pour les Chefs d'États et de Gouvernement lors du Conseil européen de Nice. Les autorités françaises multiplient ensuite les déclarations en ce sens dans le but de sensibiliser l'opinion publique. CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Déclaration sur l'avenir de l'Union*, 11 décembre 2000, <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/traiteannexe.html>. Jacques CHIRAC, *Entretien* accordé aux Dernières Nouvelles d'Alsace, 5 février 2001. Pierre MOSCOVICI, *Présentation du débat public sur l'avenir de l'Union européenne*, février 2001, <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/organisation.html>.

²⁹⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, *Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne du 15 décembre 2001*, *op. cit.*, p. 12.

La Convention est également composée des représentants des Chefs d'État et de Gouvernement et de la Commission, ainsi que de délégués des pays candidats à l'adhésion. Parallèlement, un Forum est ouvert aux représentants de la société civile dont les contributions sont transmises à la Convention.

²⁹⁸ Dans son rapport d'étape présenté aux Quinze lors du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, Valéry Giscard d'Estaing insiste sur la nécessité de considérer les deux sources de légitimité démocratique, que sont les parlements nationaux et l'assemblée européenne, comme complémentaires et non comme antagonistes. Dès lors, il importe de les rapprocher en leur donnant une plus grande lisibilité dans l'opinion, se contente-t-il d'indiquer.

Nicole FONTAINE, *Discours de la Présidente du Parlement européen lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union*, Stockholm, 16 novembre 2001.

D'autre part, le renforcement des liens entre les Parlements nationaux dans la COSAC présente l'intérêt de faire de celle-ci une enceinte de débats de portée européenne²⁹⁹. Le protocole d'Amsterdam ne va pas assez loin. Lui reconnaître un authentique pouvoir de proposition serait de nature à accroître la démocratie participative qui fait actuellement défaut dans l'Union³⁰⁰. Il suffirait pour cela d'imposer aux institutions communautaires d'examiner les initiatives que leur transmet la COSAC avant que la Commission ne les officialise le cas échéant. Pour autant, il ne s'agit pas de lui attribuer un pouvoir normatif.

Améliorer l'information des Assemblées et leur assurer d'exercer véritablement un rôle d'orientation politique et de contrôle de l'action gouvernementale en matière européenne sont, sur le plan national, des revendications légitimes. A cet effet, la République pourrait s'inspirer d'autres traditions démocratiques européennes, telles que le Folketing danois. Le Danemark figure en tête des États qui respectent leurs obligations en matière de transposition des directives. Le Folketing s'efforce de décloisonner les affaires communautaires et d'y intéresser les non-spécialistes. Ainsi, il prévoit une meilleure association des commissions permanentes au travail de la délégation pour l'Union, une information accrue sur ses travaux dans le domaine communautaire par le biais d'une séance de travail ouverte à la presse et au public au cours de laquelle la position officielle du Gouvernement à Bruxelles n'est pas exposée (elle n'est communiquée qu'à la délégation réunie en huis clos) et une participation réelle des députés européens danois aux travaux communautaires du Folketing³⁰¹.

En dehors des arguments juridiques précédemment évoqués, il existe un obstacle dirimant qui voue à l'échec toute tentative d'accroître le rôle du Parlement national dans le processus décisionnel communautaire. Il tient à une exception française. Contrairement à la situation qui prévaut dans les autres États membres, l'Assemblée nationale ne parvient pas à décliner ses rapports avec le Gouvernement et les instances européennes sur un mode autre que celui de l'affrontement³⁰². Ainsi, le

<http://www.europarl.eu.int/president/speeches/fr/sp0104.htm>, p. 2. Valéry GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, 21 juin 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, pp. 9-10.

²⁹⁹ Le président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union milite en ce sens.

Alain BARRAU, *Bilan de la présidence française*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union, 31 janvier 2001, rapport n° 2905, p. 86.

³⁰⁰ Jean-Marc FERRY, *Pour une démocratie participative*, Temps Européens, Printemps 1997, n° 2, *L'Europe sans les Européens*, p. 18. Et du même auteur, *La souveraineté postnationale*, Esprit, janvier 2002, n° 1, p. 142. Le philosophe propose d'attribuer au Parlement européen un pouvoir de proposition et de faire de lui le lieu de synthèse des propositions élaborées par les Parlements nationaux et régionaux. Le véritable pouvoir, selon Jean-Marc Ferry, est celui de proposer et non de décider. Celui qui propose sélectionne les matières à traiter, définit les termes du traitement et partant de la future décision. D'après l'auteur, c'est la Commission qui détient le véritable pouvoir dans l'Union.

³⁰¹ Nicole AMELINE, *Les Parlements et l'Europe : les leçons de l'expérience danoise*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union, 28 juin 1994, rapport n° 1437, pp. 13-25. Jean-Luc SAURON, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*, op. cit., p. 198.

³⁰² Jean-Luc SAURON, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale ...*, op. cit., p. 196.

pouvoir législatif conteste, lors de la présentation des projets de lois de transposition, la pertinence des textes ayant été légitimement adoptés par la majorité des États membres au sein du Conseil de l'Union et par une majorité de parlementaires européens, et ceci en conformité ou non avec une résolution de l'article 88-4. Cette tendance consiste à instaurer un contrôle parlementaire à double détente, lors de la négociation puis lors de la transposition. Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire gagnerait, souligne Jean-Luc Sauron, "à passer d'une stratégie d'opposition à une stratégie d'association et de collaboration avec les acteurs du jeu communautaire. Les parlementaires devraient abandonner la tactique de l'affrontement pour s'initier à la culture communautaire du compromis et du lobbying, seule adaptée à un processus décisionnel éclaté entre les diverses institutions"³⁰³. Il infère des paradoxes atteignant l'article 88-4 qu'il ne leur facilite pas la tâche car, précise Ghislaine Alberton, "censé renforcer le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, [il aboutit à] accentuer l'opposition existant traditionnellement entre ces deux pouvoirs". Cette nouvelle arme institutionnelle n'est pas dirigée, en fait, contre le Gouvernement, mais bien plutôt contre le Parlement. Loin de constituer une "arme à double tranchant" pour le Gouvernement, il représente, en réalité, "une arme à tranchant inversé" pour le Parlement³⁰⁴.

Tant que les parlementaires ne changeront pas de mentalité à l'égard des questions européennes, il est probable que toute tentative d'accroître leur participation, ne serait-ce que sur le plan du débat politique, se solde par un échec.

L'appareil politico-administratif de la France doit son efficacité et sa capacité de peser dans les négociations européennes à un revirement complet de son attitude à l'égard de l'ordre juridique supranational. Une nouvelle culture administrative se profile. La pratique du compromis, de la concertation ainsi que de la coordination informelle et non hiérarchisée sont même devenues les méthodes de travail, particulièrement au sein du SGCI. Par sa position pivot entre le politique et l'administratif, le Secrétariat est le trait d'union indispensable entre l'Administration française et les instances communautaires. Il s'attache à garantir à la collaboration fonctionnelle qui se développe entre elles des conditions optimales d'existence et, par conséquent, d'efficacité. Il se noue un véritable "dialogue d'administrations nationales

³⁰³ Jean-Luc SAURON, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale ...*, op. cit., p. 198.

³⁰⁴ Et l'auteur de conclure que "tel Janus, l'article 88-4 comporte ainsi deux visages, l'un tourné vers la France et qui, sous prétexte d'une prétendue revalorisation du rôle du Parlement face au parlementarisme rationalisé de la Vème République, aboutit en réalité à l'enserrer davantage dans les mailles du filet gouvernemental, l'autre, tourné vers l'Europe et qui, sous prétexte d'une tentative de résorption - totale ? - du déficit démocratique affectant depuis l'origine l'élaboration de la décision communautaire, aboutit en fait à le discréditer davantage".

Ghislaine ALBERTON, *L'article 88-4 de la Constitution ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel*, RDP, 1995, p. 950.

et communautaires³⁰⁵ qui se prolonge lors de la mise en oeuvre de la norme supranationale. La collaboration devient, désormais, le maître-mot des rapports existants entre l'État et l'Union européenne.

Loin d'être affaiblie par sa qualité d'État communautaire, la France tire avantage de ce statut. Si l'intégration européenne aboutit indiscutablement à fragmenter le pouvoir politique et administratif (en ce que les ministères et administrations nationales se sont dotés de services entretenant un réseau de compétences partagées avec leur *alter ego* nationaux et européens), il ne fait pas de doute, selon Jean-Denis Mouton, que les structures nationales tirent avantage de cette fragmentation en élargissant leurs possibilités propres d'intervention³⁰⁶. En outre, les dérives centrifuges sont corrigées par le SGCI dont la tâche principale est d'unifier la position officielle de la France. Enfin, contraint de redéfinir ses missions du fait des transferts de compétences vers l'Union, l'État-nation rationalise son rôle dans un sens qui accroît la légitimité de la poursuite à son niveau de la satisfaction du bien commun de ses ressortissants. Le statut juridique et politique d'État membre "associe de plus en plus étroitement [celui-ci] au devenir commun de l'Europe. Il [lui] faut en prendre toute la mesure, d'une part pour bien défendre [ses] intérêts nationaux dans cet ensemble, d'autre part, pour gérer convenablement les intérêts européens"³⁰⁷. L'avènement d'un statut communautaire de l'État contribue à rendre effective la volonté supranationale tout en garantissant aux membres de cet ensemble englobant de conserver leur influence sans laquelle l'Union ne pourrait avancer.

³⁰⁵ Henri OBERDORFF, *Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises*, Pouvoirs, 1994, n° 69, p. 104.

³⁰⁶ Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 161.

³⁰⁷ Henri OBERDORFF, *La France : État membre de l'Union européenne*, op. cit., p. 107.

TITRE 1 - LE CONDITIONNEMENT SUPRANATIONAL DE L'ÉTAT-NATION
--

L'ouverture constitutionnelle de la France à l'Union donne à la République les moyens de son affermissement. L'impact de la supranationalité européenne, renforcé du fait de sa pénétration accrue dans l'ordre juridique étatique, concomitant à la volonté de l'État de conserver un rôle déterminant au sein du processus européen la contraint à corriger son organisation interne. Ce réaménagement prend la forme d'une sorte de conditionnement supranational de l'Etat-nation. Grâce à la perméabilité de son ordre juridique, ce statut permet à l'État de s'adapter aux effets de la supranationalité sur sa souveraineté, tout en laissant intacte l'essence de cette dernière. L'État-nation n'est pas un concept dépassé¹. Il reste le seul, aujourd'hui, à pouvoir légitimement représenter le vouloir-vivre en commun d'une nation et défendre efficacement l'intérêt national. Les limites inhérentes à l'organisation supranationale, liées au fait qu'elle ne constitue pas un État, maintiennent le lien privilégié de la nation à l'État. La persistance de cet attachement constitue même une condition existentielle à l'effectivité de l'entité supranationale.

Ainsi, la supranationalité européenne ne fait pas que conforter l'Etat-nation à travers son conditionnement supranational. Elle contribue également à la consolidation de son unité politique.

¹ Henri OBERDORFF, *L'Union européenne, l'État-nation et les collectivités territoriales : l'exemple français*, in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 284.

<p style="text-align: center;">TITRE 2 - LA CONSOLIDATION DE L'UNITÉ POLITIQUE DE L'ÉTAT-NATION PAR LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE</p>

Chacun s'accorde à reconnaître l'urgence pour l'Union européenne de se doter, aujourd'hui, d'un pacte fondamental par lequel elle précise son projet politique en tant que support d'une communauté de vie.

Ce pacte, qualifié par certains de Constitution ou plus simplement de Charte constitutionnelle de façon à marquer sa nature *sui generis*, prouverait aussi que le concept de supranationalité ne fait pas obstacle à l'émergence d'une identité spécifiquement européenne. Compatible avec les identités nationales dont le respect s'impose à l'entité supranationale, cette identité serait, de par sa complémentarité avec celles-ci, constitutive d'une réelle consolidation de l'unité politique de l'État (chapitre 8). Mais, elle n'en serait pas le facteur unique.

En faisant de l'individu le destinataire ultime de son action et la source de sa légitimité, l'organisation supranationale n'empiète pas sur le lien qui unit l'individu à sa nation. Le soutien populaire, produit par l'appropriation citoyenne et démocratique du pacte, est susceptible de créer les conditions favorables à un approfondissement de la convivance supranationale. Mais, cette adhésion ne se confond pas avec l'attachement qui résulte de l'appartenance nationale. Situés dans des ordres distincts, ils se complètent. En ce sens, la dimension individuelle de la supranationalité participe à la consolidation de l'unité politique de l'État (chapitre 7).

CHAPITRE 1. L'INDIVIDU AU PRINCIPE DE LA SUPRANATIONALITÉ

Le phénomène européen ne peut plus passer inaperçu de l'opinion publique en raison de son ampleur globale, de ses effets sur la vie de tous les jours. La solidarité européenne actuelle concerne des domaines fondamentaux de toute société politique organisée tels que la monnaie, la liberté, la défense, la politique extérieure, *etc.* Et pourtant, même si un consensus se dégage au sein de la population européenne sur la nécessité et l'utilité de l'Union européenne, celle-ci souffre d'un manque d'adhésion populaire. Oeuvrer dans le sens d'une "Europe à laquelle [les] citoyens puissent s'identifier plus facilement"¹ passe évidemment par un rapprochement des institutions européennes des individus² mais, plus encore, par un développement de la dimension citoyenne de l'Union. Telles sont les aspirations des Français qui ont pris part au débat public organisé quelques mois avant l'ouverture de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing et chargée de réfléchir à l'avenir de l'Europe. L'intérêt de cette consultation réside, entre autres, dans la prise de conscience d'un changement de nature du débat européen. Il n'oppose plus les partisans et les adversaires de la construction européenne. Il recouvre des désaccords sur les finalités de l'intégration politique et de ses modalités³. L'unanimité se fait jour autour de la nécessité de définir un projet collectif de vie en commun dans lequel les citoyens se sentent concernés. Comme le souligne Robert Toulemon, ce n'est pas seulement par idéal démocratique que l'Europe doit être proche d'eux. C'est aussi pour des raisons opérationnelles. Aucune puissance n'existe, dans le monde moderne, qui ne repose sur une volonté collective⁴.

Approfondir le principe démocratique de l'Union signifie placer l'individu au coeur de celle-ci. La supranationalité ne fait pas autre chose lorsqu'elle affirme que l'individu constitue son fondement. Elle l'envisage à la fois comme la raison d'être de

¹ Romano PRODI, *Laeken : la voie de l'avenir*, Discours au Parlement européen le 17 décembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi>, p. 1.

² Cette solution est prônée par le Conseil européen de Laeken pour résorber le déficit démocratique de l'Union. CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, *Déclaration relative à l'avenir de l'UE*, 15 décembre 2001, Annexe aux conclusions de la Présidence, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm.

³ Guy BRAIBANT (dir.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Groupe "Débat sur l'avenir de l'Europe", Paris, La documentation Française, coll. Rapports officiels, novembre 2001, p. 21.

⁴ Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, RMCUE, mai 2001, n° 448, p. 299.

son action et la source de sa légitimité (Section 1). Néanmoins, il ne suffit plus de rappeler que l'ordre juridique supranational peut exercer un pouvoir direct sur les particuliers en les rendant destinataires de ses actes⁵ pour considérer que ces derniers manifestent un intérêt certain à l'égard de l'entreprise européenne. C'est là que le concept supranational dévoile toutes ses potentialités. Évoluant au fur et à mesure des fluctuations de la construction européenne, l'immédiateté cesse d'être exclusivement perçue au sens classique de ce terme. Elle vient enrichir le patrimoine de l'individu d'instruments nouveaux lui permettant d'assumer pleinement sa qualité de sujet de l'ordre juridique supranational. Le statut commun à l'ensemble des individus, en cours d'émergence au niveau supranational, participe de la démocratisation de l'Union. Perfectible, il contribue d'ores et déjà à l'appropriation citoyenne de celle-ci (Section 2). En créant un lien direct entre elle et le particulier, la supranationalité européenne repose sur une approche renouvelée des rapports de l'individu à la société politique. L'État cesse d'être le cadre exclusif dans lequel le particulier peut trouver un épanouissement. Cependant, la qualité de sujet de l'ordre juridique supranational ne postule pas une rupture de l'appartenance nationale. Tout au contraire ! L'immédiateté supranationale conserve le lien privilégié qui unit l'individu à la nation dans la mesure où elle ne produit l'intégralité de ses effets qu'à l'égard des nationaux de ses États membres. En ce sens, la supranationalité de l'Union européenne profite à l'unité politique de l'État.

SECTION 1 - LE FONDEMENT INDIVIDUEL DE LA SUPRANATIONALITÉ

La solidarité européenne tend vers la réalisation d'un bien-être commun à l'ensemble des individus vivant sur son territoire. Mais il serait réducteur d'appréhender ces derniers uniquement comme objets de l'action supranationale. Ils en sont aussi les sujets. Les démocraties européennes sont fondées sur l'idée que la seule compétence légitime émane de la volonté des citoyens. L'Europe, même si elle recherche un bien commun supranational, doit obtenir leur adhésion sous peine de n'être au mieux "qu'une dictature technocratique du Bien" condamnée à être perçue par ses destinataires comme "une volonté étrangère"⁶ (I). Cette immédiateté, constitutive de la supranationalité européenne, ne se manifeste pas seulement dans l'ordre juridique communautaire. La protection des droits fondamentaux lui fournit, depuis les premiers pas de l'unification européenne, un terrain propice à son épanouissement (II).

⁵ Pour obtenir davantage de précisions sur la notion d'immédiateté, consulter le 1er chapitre titre 1 partie 1 de cette thèse.

⁶ Béla FARAGO, *Le déficit politique de l'Europe*, Le Débat, 1995, n° 87, p. 27

I - L'individu, sujet et objet de la supranationalité européenne

Bien que non-étatique, l'Europe supranationale suppose résolue la question fondamentale de sa légitimité, celle-ci étant "l'attribut obligatoire de la collectivité politique"⁷ (B). Est illégitime, d'après Paul Bastid, "tout gouvernement qui ne tend pas au bien commun, la poursuite du bien commun étant la seule raison d'être de l'autorité publique"⁸ (A). Source de la légitimité et objet du bien commun recherché par l'Union européenne, l'individu est au fondement de l'action supranationale et plus encore de son existence comme organisation politique.

A/ L'Union européenne en quête d'un Bien commun individuel

La recherche du bien commun confère à l'autorité politique une portée transcendante. C'est en raison du bien du groupe qu'ils ont en charge de promouvoir que les gouvernants ont autorité sur les gouvernés. Cette transcendance une fois affirmée, il convient de préciser le contenu de ce bien. Selon Marie-Pauline Deswarte, celui-ci n'est pas une manne à répartir, mais un état social à favoriser. Il commande une politique ayant pour tâche de créer un ordre fondé sur la justice, cela quels que soient l'époque, le degré de civilisation, de progrès technique⁹. Cette définition rejoint celle fournie par Paul Bastid. Selon lui, "un gouvernement ne devrait être réputé illégitime, au sens matériel et non formel du mot, que dans le cas où il contrevient ouvertement à des règles morales incontestées qui sont à la base de toute civilisation"¹⁰.

L'appréciation de l'intérêt général suscite néanmoins quelques interrogations lorsque, au sein de la collectivité politique, le pouvoir n'est pas aux mains d'un seul mais aux mains de plusieurs. Le problème se complique quand l'organisation atteint des sujets extra-étatiques et spécialement lorsqu'elle établit une représentation des individus¹¹. Cette difficulté se résout dans la réponse à deux questions : la collectivité politique tend-elle au bien commun ? Si oui, au bénéfice de qui ?

A cet égard, il ne fait aucun doute que l'Europe recherche le bien commun. C'est même cette quête qui fonde son pouvoir. Il suffit pour en être convaincu de se reporter aux mythes fondateurs des Communautés, puis aux objectifs assignés à l'Union que

⁷ Philippe LUTTON, *La légitimité dans la CEE*, RDP, 1987, p. 906.

⁸ Paul BASTID, *L'idée de légitimité*, Scritti in onore di Gaspare Ambrosini, Milano, A. Giuffrè, 1970, vol. I, p. 88.

⁹ Marie-Pauline DESWARTE, *Intérêt général, bien commun*, RDP, 1988, p. 1307.

¹⁰ Paul BASTID, *L'idée de légitimité*, *op. cit.*, p. 88. Ainsi, "un gouvernement qui procède à des persécutions humaines est certainement illégitime et aucune adhésion populaire ne saurait le couvrir".

¹¹ René-Jean DUPUY, *L'organisation internationale et l'expression de la volonté générale*, RGDIP, 1957, pp. 527-528.

constituent la volonté de promouvoir la démocratie et la paix sur le continent européen, de redresser le niveau de vie des populations et de rapprocher les peuples les uns des autres, ... même si ces objectifs s'apparentent davantage à des buts à atteindre qu'à un projet de vie en commun. La définition du bien commun suppose aussi, dans le cadre d'une construction qui se superpose à des États membres, que soient précisées les tâches dévolues à chacun de ces niveaux. Comme le constate Chantal Millon-Delsol, la construction européenne laisse apparaître un bien commun européen qui se superpose à celui de chaque nation et parfois le remet en cause¹². Les Européens s'unissent pour atteindre un bien positif qu'il leur faut déterminer précisément. Ce n'est que relativement à l'image d'un projet politique collectif que peut être appréciée l'insuffisance ou la capacité des instances nationales et européenne. C'est au regard de ce seuil et selon la philosophie du principe de subsidiarité que se distribuent les compétences entre ces instances. En ce sens, la recherche du bien commun joue aussi comme limite au pouvoir.

Le respect des règles juridiques destinées à l'atteindre dépend de la conviction qu'elles sont bien fondées et, par conséquent, de la confiance placée dans l'entité qui les produit¹³.

Force est de constater, au regard des déclarations des gouvernants français, que l'Union est considérée, dans bien des domaines, comme le niveau le plus apte à produire ces normes de façon à atteindre le bien commun européen. L'Europe est, d'après le Premier ministre, "porteuse d'un modèle de société, fruit de l'Histoire et qui se déploie au travers de liens toujours plus intenses qui unissent aujourd'hui les peuples européens. Il existe un art de vivre à l'européenne"¹⁴. Selon le Président de la

¹² Chantal MILLON-DELSOL, *Déclin de l'État et subsidiarité*, in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *En-deçà et au-delà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 253. Dans un arrêt du 7 novembre 2000, la CJCE distingue l'intérêt général de l'intérêt communautaire. Le premier, à l'instar de la santé publique par exemple, peut et doit être protégé tant par la Communauté que les États et, à ce titre, peut justifier des dérogations au droit communautaire. Le second est plus étroit puisqu'il ne bénéficie qu'à la seule Communauté et peut primer sur l'intérêt des États (comme la libre circulation). Mais, la Cour de justice tend à faire prévaloir de manière croissante l'intérêt général sur l'intérêt communautaire. En l'espèce, la protection des consommateurs l'emporte en tant qu'intérêt général sur le libre exercice de la profession d'avocat. La Cour reconnaît le droit aux États membres de prendre des mesures restrictives de cette liberté pour protéger leurs consommateurs. CJCE, 4 avril 2000, *Commission contre Conseil*, aff. C-269/97, Rec. p. 2257, point 48 et CJCE, 7 novembre 2000, *Luxembourg contre Parlement européen et Conseil*, aff. C-168/98, point 32. Hélène GAUDIN, *Chronique de jurisprudence communautaire*, RDP, 2001, n° 5, pp. 1039-1040.

Sur cette question, consulter l'étude de Marie-Pauline Deswarte qui oppose l'intérêt général et le bien commun. Marie-Pauline DESWARTE, *Intérêt général ...*, *op. cit.*, spécialt pp. 1308-1312. Yves MÉNY et Olivier DUHAMEL (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1992, p. 83.

¹³ Selon Étienne Schweiguth, plusieurs facteurs interviennent dans le fait qu'une personne va se conformer à la règle : le caractère plus ou moins visible de la transgression, le degré de réprobation sociale auquel elle s'expose en cas de non respect de la norme et la force de l'appareil répressif sanctionnant celui-ci. Mais plus encore, c'est de la conviction que la personne a du bien-fondé de la règle eu égard au bien commun que dépend le respect de la norme.

Étienne SCHWEIGUTH, *Les citoyens et le bien commun*, Futuribles, juillet - août 1995, n° 200, pp. 161-165.

¹⁴ Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, Discours du 28 mai 2001, <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/>, p. 2.

République, l'Union "est attentive au mieux-être des individus"¹⁵. Elle s'attache à leur garantir "un bien-vivre ensemble"¹⁶ conformément au "principe du bonheur", c'est-à-dire selon Alain Lamassoure, en faisant "en sorte que chaque État et chaque citoyen se sente à l'aise"¹⁷ en son sein. Encore faut-il pour cela que les normes produites par l'Union suscitent une réelle adhésion. Celle-ci dépend notamment de l'adéquation des normes aux attentes de ceux à qui elles s'adressent. En d'autres termes, la question se pose maintenant de savoir de qui l'Europe recherche-t-elle le bien-être.

La doctrine internationale s'accorde dans son ensemble à reconnaître que les "individus sont à la fois la cause efficiente et la cause finale de toute organisation politique"¹⁸. La collectivité politiquement organisée n'a d'autre fin que la condition des individus, son destin, sa puissance ou sa grandeur se confondant pour ainsi dire par définition avec le sort de ses membres¹⁹. Pour Charles de Visscher, "quand la notion de bien commun cesse de s'ordonner à des fins humaines, on assiste à une altération des fins du pouvoir. Détourné de sa mission, qui est de servir les hommes et non de les asservir, les buts extra-personnels qu'il s'assigne l'entraînent à la démesure, parfois à la tyrannie"²⁰.

Les réglementations quotidiennes et concrètes de la Communauté s'adressent aux personnes physiques et morales résidant dans les États membres. Ainsi en est-il de l'espace social qui s'adresse aux travailleurs, de la liberté de circulation des personnes, de la protection de leurs droits fondamentaux, ... L'ordre juridique supranational est parvenu à se détacher de ses premières réalisations purement économiques pour s'intéresser de près aux citoyens européens. Les avancées consacrées par le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, dans un chapitre intitulé "l'Europe des citoyens", illustrent de façon éclatante la dimension individuelle du bien commun recherché par l'Union²¹.

¹⁵ Jacques CHIRAC, *Notre Europe*, Discours prononcé au Bundestag le 27 juin 2000, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/discourschirac>, p. 2.

¹⁶ Jacques CHIRAC, *Présentation des vœux* - Allocution télévisée du 31 décembre 1999, Propos retranscrits par LM, 2-3 janvier 2000, p. 16.

¹⁷ Alain LAMASSOURE, *Après Nice, quelles perspectives ?*, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 261.

¹⁸ Paul BASTID, *L'idée de légitimité*, op. cit., p. 90. L'humanisme fait de l'homme le "seul Sujet de l'univers" qu'il place "éthiquement et intellectuellement au centre du monde". L'homme, fondement de toute valeur, doit prendre en main son destin puis exercer sa souveraineté sur l'univers. Edgar MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, pp. 88-89.

¹⁹ Raymond ARON, *Une citoyenneté multinationale est-elle possible ?*, Conférence prononcée le 5 avril 1974, Commentaire, 1992, n° 56, p. 699. Signalons que l'auteur ne partage pas cette analyse qu'il se contente d'évoquer pendant sa conférence.

²⁰ Charles de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 2ème éd., 1955, p. 156.

²¹ Le Conseil européen de Nice a souhaité approuver certaines initiatives et décisions de façon à encourager l'action européenne dans ces domaines. Sont ainsi consacrées les avancées dans les domaines de la sécurité alimentaire et maritime, de l'Europe sociale, de la mobilité des enseignants, des chercheurs et des étudiants, de l'emploi, de la culture, du statut unique pour les sociétés européennes, de l'harmonisation fiscale, de l'environnement, de la défense, de l'espace judiciaire de liberté, de sécurité et de justice, de la Charte européenne des droits fondamentaux, etc.

C'est en réponse à la question "quels objectifs a-t-on besoin pour rendre les citoyens européens plus sûrs de leur avenir, pour leur donner plus de prospérité, plus de droits, plus de bonheur ?"²² que sont déterminés les domaines dans lesquels se produisent les avancées supranationales. Conscients que le niveau d'action le plus adéquat détermine la répartition des compétences entre l'Europe et les États et, que c'est de cette adéquation que naît la légitimité de l'institution et de la norme²³, les citoyens européens s'organisent de façon à créer un "espace de débat authentique"²⁴. Émergente lors du conflit social à l'usine Renault Vilvorde en Belgique en 1997, cette tendance se généralise depuis le Conseil européen de Nice en décembre 2000. La légitimité démocratique de l'Union doit permettre au citoyen d'investir l'espace politique européen²⁵. Elle s'accroît au fur et à mesure que les citoyens, attachés à leur cadre national, prennent conscience de leur participation à l'union supranationale. Les individus doivent avoir envie de se comporter en citoyens de l'Europe. Ils doivent avoir "le sentiment d'appartenir à une communauté d'hommes suffisamment forte et affirmée pour qu'ils souhaitent s'en réclamer" et "sentir les raisons profondes des efforts" qui leur sont demandés²⁶.

La création d'une fonction pédagogique européenne, par l'éducation, permettrait de consolider la relation entre l'individu et la société²⁷. C'est par elle et le projet démocratique qu'elle porte que peut être favorisée une citoyenneté active et responsable²⁸. Elle contribuerait à construire la volonté populaire européenne dont

CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_fr.htm, pp. 1-20. Pour davantage de précisions, consulter Alain LAMASSOURE, *article précité*, p. 256. Jean-Marc FAVRET, *Le traité de Nice : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union ?*, RTDE, avril - juin 2001, n° 37, p. 297. Sean Van RAEPENBUSCH, *Le traité de Nice entre espoirs et déceptions*, Actualité du droit, 2001, tome 1, p. 96. Jean-Claude ZARKA, *Le Conseil européen de Nice de décembre 2000*, LPA, 4 janvier 2001, n° 3, p. 11.

²² Louis MICHEL, *Propos du ministre belge des Affaires étrangères recueillis par Laurent ZECCHINI*, LM, 21 juillet 2001. Sur l'impact produit par l'Union européenne sur la vie professionnelle et quotidienne des citoyens, consulter Nicolas MOUSSIS, *La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ?*, RMCUE, mars 2000, n° 436, pp. 154-155.

²³ Pour une démonstration, consulter Louis DUBOUIS, *Peut-on gouverner à douze ?*, Pouvoirs, 1989, n° 48, *Europe 1993*, p. 117.

²⁴ Louis MICHEL, *Propos précités*.

²⁵ Emmanuel AUBIN, *L'effectivité de la citoyenneté européenne : un enjeu de taille pour la CIG ?*, LPA, 8 janvier 1997, n° 4, p. 13.

²⁶ Catherine LALUMIÈRE, *Europe et démocratie*, Temps Européens, Printemps 1997, n° 2, *L'Europe sans les Européens*, pp. 51-52.

²⁷ Jean-Marc Ferry propose d'ancrer le projet européen à partir d'une action directe sur les jeunes. Il mise sur un "projet pédagogique européen". Il s'agit de "former le futur citoyen européen", non par une éducation civique modernisée sous les auspices d'une doctrine européeniste bien pensante, mais, au contraire, de fonder un "projet pédagogique original de culture universelle et qui procède d'une critique philosophiquement intelligente des systèmes pédagogiques nationaux existant dans l'Union". Ce projet serait éclairé par une "philosophie de civilisation", ce qui suppose au préalable de répondre à ces questions : quel type d'individu voulons-nous pour la civilisation ? Quels savoirs doivent être acquis par eux afin qu'ils comprennent et orientent la civilisation telle qu'elle est et qu'elle pourrait être réellement ?

Jean-Marc FERRY, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, pp. 56-58.

²⁸ René CHAPUIS, *L'État et les citoyens*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 39.

l'Union a besoin pour avancer²⁹, "à créer des synthèses aptes à mobiliser les citoyens européens en faveur d'objectifs politiques"³⁰.

L'opinion publique européenne ne se manifeste plus seulement en période de crise³¹. Cependant, elle ne parvient à "s'unifier", en quelque sorte, que lors des moments forts de la vie européenne que sont les réunions des Chefs d'État et de Gouvernement. A chaque sommet européen, les citoyens choisissent des porte-parole de mouvements qui, institutionnellement, ne représentent qu'eux-mêmes mais qui ont en commun de défendre des valeurs que les individus veulent voir respecter à l'échelle de l'Union. Ces manifestations ne sont pas anecdotiques. Elles traduisent l'irruption du citoyen sur la scène communautaire³². Elles pourraient aussi laisser craindre que l'avertissement lancé par Catherine Lalumière en 1997 se réalise. A l'époque, le député européen craignait que "la démocratie ne joue contre l'Europe si l'Europe ne se fait pas aimer"³³. Néanmoins, la multiplication de ces mouvements contestataires, opposés à la mondialisation, n'entraîne pas de réaction europhobe chez nombre d'Européens, français en tout cas. Les enquêtes annuelles réalisées par l'IPSOS en décembre 2000 et 2001 font apparaître des Français majoritairement europhiles³⁴. La confiance dans l'Union croît lorsque ses normes reflètent les aspirations des citoyens européens.

Ces normes, qui modifient l'ordonnement juridique de leurs destinataires, n'ont pas pour sujet les communautés nationales mais les membres de celles-ci qu'elles lient de façon individuelle. L'appartenance à la communauté nationale n'est que le critère d'attribution du droit ou de l'obligation contenu dans la norme. Mais ce droit ou ce devoir dépasse l'appartenance nationale.

L'idéal communautaire du supranationalisme repose sur "la diminution de la nationalité comme référence principale pour les échanges humains [...] et sur la mise en

²⁹ Jean-Claude Casanova insiste sur la nécessité pour l'Union d'obtenir de ses citoyens qu'ils expriment une réelle volonté et plus seulement une adhésion à ses normes. Jean-Claude CASANOVA, *Une nouvelle chance pour l'Europe*, LM, 2 février 2002, p. 17.

³⁰ Astéris PLIAKOS, *L'Union européenne et le Parlement : y a-t-il vraiment un déficit démocratique ?*, RDP, 1995, p. 762.

³¹ Selon Gérard Duprat, l'opinion publique ne se manifeste pleinement qu'à l'occasion des "crises" du système politique, des moments où le système est mis en jugement. L'opinion publique fonctionne alors *prima facie* contre lui. Néanmoins, il faut admettre avec l'auteur que l'Union parvient à trouver une cohésion, à défendre un intérêt général commun à tous ses membres lorsque cette défense a lieu au niveau international. C'est le cas par exemple avec certaines crises de l'Union suscitées par la défense de l'exception culturelle lors des négociations de l'OMC. Mais l'hypothèse envisagée ici ne correspond pas à cet état de figure. Il s'agit de l'émergence d'une opinion publique intra-européenne et non d'une opinion destinée à représenter l'Union dans l'ordre international.

Gérard DUPRAT, *Démocratie et société démocratique dans la construction politique de l'Europe*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne - droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, p. 266.

³² Anne-Cécile ROBERT, *Le Monde Diplomatique, Cahier Europe, L'Europe, l'enlisement ou le sursaut ?*, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe>.

³³ Catherine LALUMIÈRE, *Europe et démocratie*, op. cit., p. 52.

³⁴ Selon ces enquêtes, 51 % d'entre eux souhaitent une accélération du rythme de la construction européenne contre 35 % qui souhaitent qu'il "reste le même qu'aujourd'hui". Sondage IPSOS réalisé les 9 et 10 novembre 2001, publié dans LM, 16-17 décembre 2001, p. 7. Sondage IPSOS réalisé les 17 et 18 novembre 2000, publié dans Le Figaro, 6 décembre 2000, p. 5.

valeur de l'individu. [...] L'invitation à percer le voile de la nationalité revient dans une certaine mesure à célébrer l'individu en tant qu'être autonome, en tant qu'univers en lui-même, en tant que but et non en tant que simple instrumentalité³⁵. L'Europe recherche un bien-commun que nous pourrions qualifier "d'individuel", par opposition à un bien-commun "collectif", qui se définirait à partir d'un peuple ou d'une nation. La finalité visée est le bien-être de l'individu évoluant dans une communauté d'hommes, indépendamment de son appartenance nationale³⁶, même si celle-ci reste la condition déterminante pour qu'il soit objet de l'action européenne. Elle l'est plus encore pour lui reconnaître la qualité de sujet de l'ordre juridique supranational. Il ne s'agit pas de prôner une "égalité-individualisme" au détriment d'une "égalité-cohésion"³⁷. C'est pourquoi, la référence à la communauté de vie qui se développe entre les Européens est fondamentale pour définir le bien commun européen. L'exigence de la nationalité d'un État membre n'est pas la condition première de l'effectivité de l'immédiateté supranationale. Tout individu placé sous la juridiction de la Communauté, même ressortissant d'un État tiers, profite de l'effet immédiat des normes européennes dès lors qu'il réside sur le territoire de l'Union. Mais seuls les nationaux des États membres peuvent se voir reconnaître les droits conférés aux sujets de l'organisation supranationale entendue comme entité politique et non comme simple Marché Commun.

La mise en avant de l'individu que sous-tend une construction supranationale rejoint un mouvement fondé au début du 20ème siècle par Henri-Léon Follin qui aspirait à l'avènement d'une "République Universelle de la Supranation". L'auteur propose d'élever les droits de tous les individus, quelle que soit leur appartenance nationale, au-dessus de tous les groupes et notamment des nations. Le supranational doit représenter uniquement l'honneur et l'intérêt humains. Il s'agit de mettre en présence la réalité "individu" avec la réalité "humanité" sans l'intermédiaire d'aucune des fictions collectives, génératrices de malentendus et de discordes que sont les nations, lesquelles ne font que refléter le bon plaisir des gouvernants. En ce sens, le mouvement individualiste est inséparable du mouvement supranational³⁸.

³⁵ Joseph H. WEILER, *Idéaux et construction européenne*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, respectivement pp. 111 et 114.

³⁶ Les représentants de l'État n'hésitent pas à l'affirmer clairement depuis des années. Ainsi, lors de son allocution télévisée du 21 avril 1997 au cours de laquelle il annonce sa décision de dissoudre l'Assemblée nationale, le Président de la République, Jacques Chirac, se réfère à "une Union européenne au service des hommes". Au Congrès du Parti des socialistes européens qui se déroule à Malmö le 6 juin 1997, Lionel Jospin, Premier ministre, explique dans son discours que "l'Europe doit se faire avec les citoyens - en suscitant et en recueillant leur adhésion - et pour les citoyens, qui sont au cœur du projet européen". La documentation Française, Documents d'actualité internationale, 15 juillet 1997, n° 14, p. 498.

³⁷ Jean-Paul FITOUSSI, "Égalité - cohésion" ou "égalité - individualisme" ?, LM, 10 janvier 2002, p. 15.

³⁸ Henri-Léon FOLLIN, *Les conditions d'un mouvement individualiste et supranational*, Paris, éd. Liber, 1922, voir notamment pp. 7, 8, 31, 32, 33, 34, 38 et 39. Ce mouvement a disparu dès 1925.

Cette dimension humaniste de la Communauté est déterminante dans le choix de sa source de légitimation.

B/ L'individu, source de légitimation de l'entité supranationale

L'Union européenne partage avec l'État le besoin, pour être efficace, d'être approuvée dans son action par ceux dont elle recherche le bien-être. Mais, à la différence de l'État, elle ne peut s'appuyer sur une nation. Ainsi que le constate Joseph Yacoub, "l'expérience montre qu'aucun projet politique n'a pu, jusqu'à nos jours, substituer à la nation des références aussi solides et durables" car "bien qu'étant un élément non matériel, chargé de données émotionnelles et affectives, plus politique que juridique, la nation «communauté imagée», véhicule un vocabulaire à grand pouvoir de sacralisation de l'autorité"³⁹. L'ordre juridique supranational doit être ordonné de telle sorte qu'il est lui-même "facteur de société" et, de fait, promoteur de "véritables solidarités"⁴⁰ qui seront les instruments, les moyens d'atteindre le bien commun supranational. Il faut mobiliser les citoyens sur un projet collectif conférant une "âme"⁴¹ à l'Union.

Le pouvoir politique ne se conçoit que fondé sur un système de valeurs susceptible de rendre efficace son exercice et capable d'obtenir l'obéissance de ses sujets qui, à l'inverse de la puissance, ne repose pas uniquement sur la force mais sur leur adhésion⁴². La légitimité exprime ainsi, pour Charles Chaumont, "la qualité idéologique attachée à une entité qui prétend, grâce à elle, ne dépendre de personne pour justifier son existence et à laquelle peuvent être imputés les pouvoirs essentiels exercés dans la collectivité humaine qu'elle désigne"⁴³. En conséquence, "il n'y a pas plus d'un titulaire de légitimité pour une même collectivité humaine ou pour une même

³⁹ Joseph YACOB, *Nations, minorités, communautés et États*, Colloque de Nancy de la SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, p. 112.

⁴⁰ Charles de VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 2ème éd., 1955, p. 118.

⁴¹ Elvire LETOURNEUR-FABRY, *Pour une fédération européenne multiculturelle*, Futuribles, 1996, n° 212, p. 15. Pierre BEHAR, *Faute d'âme - Déficiences européennes*, Futuribles, 1995, n° 199, p. 81.

⁴² S. COTTA, *Phénoménologie de la légitimité*, Annales de philosophie politique, P.U.F., 1967-1968, tome VII, p. 63. Cela rejoint la conception de Georges Burdeau selon laquelle, pour qu'une constitution "soit la mise en forme d'un Pouvoir authentique [...], il faut qu'elle concerne un Pouvoir qui s'enracine dans la collectivité qu'il est appelé à régir. C'est ici qu'intervient le consensus, en attendant par ce terme [...] une attitude du groupe. Et c'est dans cette attitude qu'il convient de rechercher les prémices de la légitimité". Georges BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Paris, LGDJ, 1984, 3è éd., tome IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, p. 151.

⁴³ Pierre Pescatore développe une conception très proche : "la légitimité est une conviction politique et morale diffuse dans le corps social : qu'un ordre politique est intrinsèquement juste et bon, que l'autorité a été régulièrement investie, que pour cette raison, cet ordre doit être respecté, cette autorité obéie". Pierre PESCATORE, *Les exigences de la démocratie et de la légitimité de la Communauté européenne*, CDE, 1974, pp. 499-514 et notamment p. 505.

situation"⁴⁴. Il en résulte, pour Stéphane Pierré-Caps, que "la légitimité procède nécessairement du substrat humain de l'ordre juridique qu'elle informe et non pas des normes que celui-ci produit, car c'est bien la légitimité qui valide les règles de droit et non les règles de droit qui établissent la légitimité"⁴⁵. La légitimité ne peut être confondue avec la légalité laquelle traduit "la conformité d'une compétence ou d'une situation à une règle de droit préexistante, ou d'une norme à une autre norme qui lui est supérieure"⁴⁶.

Si le bien commun des ressortissants communautaires et des personnes résidant sur le territoire de l'Union est le but de toute norme européenne, alors la source de légitimation de l'organisation supranationale est individuelle. Cela aboutit, d'après René-Jean Dupuy, "à rien moins qu'un changement de souverain, celui-ci n'étant plus le groupement des États, mais la communauté des hommes" car, "la société internationale reposant sur l'homme, celui-ci demeure le véritable souverain, seul capable d'exprimer la volonté générale"⁴⁷. Paul Turp va plus loin en considérant, à l'instar de Georges Scelle, que la souveraineté du peuple n'est qu'une fiction derrière laquelle se dissimule toujours des individus dont les volontés et les compétences sont les seules réalités. L'État est légitimé par l'individu et celui-ci, en échange de sa participation à l'expression de la souveraineté, s'engage à obéir à l'ordre juridique étatique⁴⁸. L'espace de solidarité sociale, en créant chez les individus le sentiment d'appartenir à une même Communauté fondée sur des valeurs identiques et transcendant les clivages nationaux, s'avère déterminant dans la légitimation individuelle de l'Europe. Celle-ci s'exprime par la soumission des ressortissants communautaires aux règles dont ils sont destinataires. Cette immédiateté descendante s'accompagne d'une immédiateté ascendante destinée à faire de l'individu un sujet à part entière de l'ordre juridique supranational⁴⁹.

⁴⁴ Charles CHAUMONT, *Rapport préliminaire sur "Communauté européenne et légitimité (à propos du rôle idéologique de la Cour de Justice des Communautés)*, in Bernard CHENOT (dir.), *La souveraineté du droit français*, colloque du 20 septembre 1980, non publié, non paginé.

⁴⁵ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité : de l'État-nation à la multination*, Civitas Europa, 1998, n° 1, p. 35.

⁴⁶ Charles CHAUMONT, *rapport précité*.

⁴⁷ René-Jean DUPUY, *L'organisation internationale et l'expression de la volonté générale*, RGDIP, 1957, pp. 528-529.

⁴⁸ L'individu étant le "donné" véritable qui doit dominer toutes nos constructions juridiques, l'État n'est, d'après l'auteur, qu'un instrument au service des individus réunis volontairement en peuple, dont la mission est de gérer les projets collectifs définis par les peuples et individus, tant dans l'ordre juridique national qu'international. Paul TURP, *La souveraineté et l'individu*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN et Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Premiers entretiens du Centre Jacques Cartier, Limonest, 1987, pp. 79-86. Georges SCELLE, *Préalable à l'intégration d'une société internationale universelle*, Mélanges Sfériadès, Athènes, Klissiounis, 1961, vol. 1, pp. 5-6.

⁴⁹ La CJCE précise d'ailleurs que la Communauté constitue "un nouvel ordre juridique [...] dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également les ressortissants". CJCE, 5 février 1963, aff. 26/62, *Van Gend en Loos*, Rec. p. 3.

Dans un avis consultatif rendu en 1928, la CPIJ admet qu'un traité international peut valablement reconnaître des droits subjectifs aux individus⁵⁰. La CIJ précise dans l'avis du 11 avril 1949⁵¹ que si la personnalité juridique est unitaire en tant que concept, celui-ci "se réalise de manière éminemment diverse dans le concret, et recouvre, sous le même manteau, une multiplicité quasi infinie de capacités"⁵². Depuis ces avis, se développe un mouvement en faveur de l'émergence de la personne humaine sur la scène juridique internationale dont le moteur réside dans l'élaboration d'un régime international des droits de l'homme⁵³. La participation directe de l'individu en tant que sujet autonome de cet ordre juridique commun semblerait logique⁵⁴. Mais le droit international ne tient compte de la personne humaine que par le détour de l'État, soit qu'il impose à ce dernier des obligations à l'égard de l'individu, soit qu'il accorde à l'État un droit de protection ou de réclamation en faveur de l'individu⁵⁵. L'originalité de la supranationalité européenne est de faire place à l'individu directement, sans passer par le détour de l'État. Dans la Communauté, "la personne humaine est fondamentalement une et trouve en elle-même la justification dernière de ses droits propres"⁵⁶. L'immédiateté ascendante, par les droits qu'elle confère à l'individu, matérialise sa qualité de sujet à part entière de l'ordre juridique supranational⁵⁷. Elle se manifeste par l'attribution de droits aux ressortissants de la Communauté leur permettant de participer à la détermination des décisions européennes (droit de saisir la Cour de Justice et le médiateur européen, droit d'électorat actif et passif aux élections municipales dans l'État de résidence, ...).

⁵⁰ CPIJ, Avis consultatif du 3 mars 1928, *Compétence des tribunaux de Dantzig*, série B, n° 15, pp. 17-18.

⁵¹ CIJ, Avis consultatif du 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies*, CIJ Recueil 1949, p. 178 : "Les sujets de droit dans un système juridique ne sont pas nécessairement identiques et leur nature dépend des besoins de la communauté".

⁵² Paul de VISSCHER, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1972-II, t. 136, p. 56.

⁵³ Sur la reconnaissance de l'individu comme sujet de l'ordre juridique international, consulter Pierre-Marie DUPUY, *L'individu et le droit international - Théorie des droits de l'homme et fondements du droit international*, Archives de Philosophie du Droit, 1987, tome 32, pp. 119-133 et spécialt pp. 120-121. Philippe CAHIER, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1985 - VI, tome 195, pp. 140-148 et spécialt pp. 142-43. Pour un point de vue dubitatif sur l'existence d'une personnalité juridique internationale de l'individu, consulter Proper WEIL, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1992-VI, tome 237, pp. 112-122.

⁵⁴ Cette participation est réclamée par plusieurs auteurs, tels qu'Antonio TRUYOL Y SERRA, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1981-IV, tome 173, pp. 420-421, et Nicolas VALTICOS, *L'émergence progressive de l'individu comme sujet de droit international (spécialement à propos de la convention européenne des droits de l'homme)*, Hommage au professeur Eduardo Jimenez de Aréchaga, *Le Droit international dans un monde en mutation*, éd. Montévideo, 1994, p. 279.

⁵⁵ Paul de VISSCHER, *Cours ...*, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁶ Paul de VISSCHER, *Cours ...*, *op. cit.*, p. 56. Il s'ensuit, d'après Antonio Malintoppi, que le transfert du modèle européen au niveau universel aboutirait à la formation d'un nouvel ordre juridique, qui serait fondé non pas sur une base interétatique comme l'est l'ordre juridique international, mais sur une base interindividuelle, et qui laisserait place à terme, à une véritable "Communauté universelle". Antonio MALINTOPPI, *De la notion d'organisation en droit international*, Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, Genève, éd. Tribune de Genève, 1968, pp. 838-839.

⁵⁷ Ainsi en est-il de l'effet direct qui "permet à un simple citoyen d'être un sujet de droit «international» européen, et donc d'invoquer le droit européen contre un État". Antoine WINCKLER, *L'Empire revient*, Commentaire, 1992, n° 57, p. 22.

L'élection au suffrage universel direct du Parlement européen chargé d'incarner cette solidarité sociologique constitue, avec la citoyenneté européenne dont elle est une facette, la source principale de légitimation individuelle de la Communauté⁵⁸. Le principe représentatif, en obligeant l'élu européen à s'élever au niveau de l'intérêt général et à le faire prévaloir, rend apte l'ensemble de ces élus réunis dans l'Assemblée à définir et poursuivre le bien commun⁵⁹. En effet, "lorsque des centaines de millions d'individus votent et élisent une assemblée transnationale, le pouvoir - ou mieux la volonté - ainsi réunie n'émane pas des nations en tant que telles, mais incontestablement des individus eux-mêmes. Ceux-ci de nation à nation, entrent grâce au vote dans un processus qui les lie juridiquement et moralement les uns aux autres"⁶⁰. Il n'y a de citoyenneté européenne au sens propre, pour Gérard Mairet, "qu'à la faveur d'un tel lien d'individu à individu". Dans ce cadre juridique, "les individus sont eux-mêmes sujets : autrement dit, ils sont sujets d'un droit transnational". "Dès lors qu'ils réunissent individuellement et universellement une assemblée transnationale, celle-ci est l'expression de leur volonté. Ils sont alors citoyens"⁶¹, et ils sont mêmes, dans la mesure où nous partageons avec Biagio de Giovanni le souhait de doter l'Europe d'une charte constitutionnelle, "la source du pouvoir constituant". A défaut de pouvoir s'inventer un peuple, une charte peut, en revanche, "se définir comme représentante (et représentative) d'une citoyenneté en mesure de lui conférer les attributs d'une identité constitutionnelle". La citoyenneté européenne en tant que fondement du pouvoir originaire institue, par l'intermédiaire de cette charte, l'espace de la "société civile européenne"⁶² à laquelle le marché et les institutions politiques ne peuvent pas ne pas

⁵⁸ Sur le lien entre démocratie et légitimité, consulter Michel CLAPIÉ, *Légitimité et démocratie*, III^e Congrès de l'AFDC, 13-15 juin 1996, Dijon, Rapport dactylographié, 26 p. L'auteur démontre qu'un pouvoir légitime n'est pas nécessairement un pouvoir démocratiquement investi et, réciproquement, un pouvoir démocratiquement investi n'est pas forcément un pouvoir légitime. Quoiqu'il en soit, il conclut qu'un pouvoir sans légitimité ne peut exister.

⁵⁹ Ce principe représentatif devrait avoir, pour René-Jean Dupuy, une fonction unificatrice dans la mesure où il affranchit l'élu de la pression des intérêts spéciaux pour le consacrer à la recherche de l'intérêt général et permettre au Parlement d'exprimer la volonté générale. La généralisation de la procédure de co-décision par les traités d'Amsterdam et de Nice nous laisse espérer que cette analyse ne se réduit plus à une vue de l'esprit... René-Jean DUPUY, *op. cit.*, pp. 558-563. En outre, nous pensons que le Parlement européen ne détient pas le monopole de la poursuite du bien commun. Le Conseil des ministres le recherche autant que lui dans la mesure où il représente les États lesquels, en tant que société politique, tendent au même but.

⁶⁰ Gérard MAIRET, *Sur la critique cosmopolitique du droit politique : Europe, souveraineté, démocratie*, in Gérard DUPRAT, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., Coll. Politique d'aujourd'hui, 1996, p. 35. Voir également du même auteur, *Retour à la souveraineté*, Politiques, Hiver 1992, n° 1, pp. 70-71.

⁶¹ Gérard MAIRET, *op. cit.*, p. 34. Le projet de Constitution de Herman (1994) propose à l'article 138 que le Parlement européen soit composé des représentants des citoyens de l'Union européenne, et plus comme le remarque Jean-Victor Louis, des représentants des peuples. Jean-Victor LOUIS, *L'Union européenne et l'avenir de ses institutions*, Presses Interuniversitaires Européennes, Coll. La Cité Européenne, Bruxelles, n° 9, 1996, p. 15.

⁶² Jacques PERTEK, *La place du citoyen européen et l'europanisation de la société civile*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'UE : élargir et approfondir*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1995, p. 195. Pour Étienne Tassin, c'est cet espace public de concitoyenneté, c'est-à-dire une citoyenneté commune à plusieurs peuples, qui donne un sens à la communauté politique non

se référer⁶³. Cette nouvelle dimension du citoyen européen est appelée à se développer dans l'union politique dont elle fonde "la légitimité démocratique immédiate"⁶⁴.

Populaire depuis 1979, l'élection du Parlement européen n'est pas encore popularisée. La régionalisation des circonscriptions électorales et l'institution de listes plurinationales seraient sans doute de nature à revigorer la légitimité démocratique européenne⁶⁵. Déjà proposées en 1998 par le gouvernement de Lionel Jospin, ces mesures surgissent à nouveau à l'occasion du débat public mené en France sur l'avenir de l'Europe⁶⁶. Encore faut-il pour qu'elles aient une chance d'aboutir qu'elles soient portées par une réelle volonté politique, volonté qui fait défaut en 1998, contraignant le Premier ministre à retirer immédiatement son projet de réforme⁶⁷.

L'atténuation du lien entre l'État et la nation, qui rend possible la création d'une telle entité, fait apparaître une légitimité nationale au profit de l'Europe⁶⁸. Il y a donc coexistence au sein de l'organisation supranationale d'une double source de légitimité car les nations, par l'intermédiaire des États, la légitiment également⁶⁹. Mais elles ne constituent qu'une source médiate de légitimité.

La nation est un concept constitutionnel dual : elle apparaît en tant que sujet juridique et en tant que corps social institué. La nation existe comme corps social avant d'être un sujet juridique. Elle préexiste à l'acte par lequel une communauté politique se donne une constitution. Elle est donc titulaire du pouvoir constituant et antérieure aux pouvoirs constitués. La communauté européenne supranationale est un pouvoir constitué car, si la nation légitime l'État dans l'ordre interne et que celui-ci n'est que le

nationale que doit devenir l'Europe. Étienne TASSIN, *L'Europe, une communauté politique ?*, Esprit, 1991, n° 11, p. 79.

⁶³ Les citations sont extraites de l'article de Biagio de GIOVANNI, *Pourquoi une constitution européenne ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, p. 342.

⁶⁴ Dusan SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, P.U.F, 1992, p. 193.

⁶⁵ Sur cette question, consulter Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Paris, La documentation Française, 1999, pp. 44-45. Corinne TOURET, *Le Parlement européen, symbole de l'Europe des citoyens ?*, LPA, 16 novembre 1998, n° 137, p. 9.

⁶⁶ Guy BRAIBANT (dir.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Groupe "Débat sur l'avenir de l'Europe", Paris, La documentation Française, coll. Rapports officiels, novembre 2001, pp. 28 et 114.

⁶⁷ Didier MAUS, *Chronique de droit constitutionnel*, RFDC, 1998, n° 36, p. 745.

⁶⁸ Pour Jörg Gerkrath, la légitimité démocratique de la Communauté soulève la question essentielle de savoir si elle peut être conférée par une pluralité de peuples. Il n'y a pas de raison de douter de leur capacité à légitimer l'entreprise commune qu'ils ont créée en prenant la décision de s'unir pour résoudre des problèmes particuliers. Mais, la question se pose de savoir s'il faut imaginer la légitimité comme un tout indivisible ou comme un faisceau de légitimité dans lequel les peuples européens joignent leurs apports respectifs. Jörg GERKRATH, *La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne ..., op. cit.*, p. 229. Alberto Perez-Calvo estime que l'Union européenne s'achemine vers une double légitimité démocratique, celle fournie par les États membres d'une part et celle issue de son propre système d'autre part. Alberto PEREZ-CALVO, *La dimensión comunitaria del Estado en Europa occidental*, Civitas Europa, n° 1, 1998, pp. 19-34.

⁶⁹ Pour Jean-Louis Quermonne, c'est ce fédéralisme spécifique qu'est la Fédération d'États-nations qui permet de rendre compte de la "double source de légitimité des États et des citoyens dotés d'un accès direct aux institutions fédérales par voie d'élection au suffrage universel" sur laquelle repose l'Union. Ce concept réserve aux citoyens une réelle place "en tant que composantes directes de l'Union" tout en reconnaissant "la vocation à la pérennité des Nations désireuses de conserver la maîtrise de leurs États respectifs".

Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour une Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 1/2, respectivement pp. 398, 399 et 402.

cadre juridique de celle-là, seul capable d'exprimer la volonté nationale dans l'ordre international, alors l'organisation supranationale en étant créée par les États, l'est indirectement par les nations. Pour autant, la légitimité dont la nation est porteuse ne s'épuise pas. En réalité, cette légitimité est la "seule à même de projeter la nation dans une réalité politique partagée avec d'autres". La légitimité démocratique de l'Union ne peut pas être un tout indivisible. Elle réside au contraire "dans une convergence des pouvoirs constituants nationaux, c'est-à-dire au fond dans une co-gestion de la légitimité nationale"⁷⁰ et dans l'apparition d'une légitimité d'origine individuelle de nature supranationale.

Considérons avec Raymond Carré de Malberg que "la nation prend sa consistance dans les individus qui en sont membres ; elle est un composé d'hommes envisagés comme égaux les uns aux autres ; elle est la collectivité unifiée des citoyens, de tous les citoyens [...]. Ils concourent à former à eux tous la collectivité indivisible dont l'État est la personnification"⁷¹. Si les individus sont à la source de la nation, alors ils sont aussi à l'origine de la double légitimité dont bénéficie l'organisation supranationale. Parce qu'elle partage la même origine individuelle, cette double source de légitimité ne rompt pas le principe posé par Charles Chaumont selon lequel un même ordre juridique ou une même situation ne peut avoir qu'une seule source de légitimité⁷². Elle réside profondément dans les individus, mais ceux-ci peuvent l'exprimer de deux manières dans le cadre de l'Europe supranationale.

La supranationalité européenne consolide ainsi l'unité politique de l'Etat-nation puisque le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes par lequel les individus légitiment directement l'Union n'est reconnu qu'aux nationaux des États membres. En outre, en faisant des nations une source indirecte de légitimité, la supranationalité renforce l'appartenance nationale au sein de l'État. Soulignons cependant que l'immédiateté, entendue au sens classique, produit également ses effets à l'égard des personnes tiers à la Communauté dès lors qu'elles résident sur son territoire. Ce n'est que dans son acception "rénovée" qu'elle s'adresse exclusivement aux nationaux des États membres. Entendue dans ce double sens, l'immédiateté européenne est constitutive d'une vision novatrice des rapports de l'individu avec la société politique. Elle est respectueuse du lien qui unit traditionnellement l'individu à la nation et celle-ci à l'État tout en offrant à l'individu une nouvelle sphère d'action

⁷⁰ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité ...*, *op. cit.*, respectivement p. 50 et p. 48.

⁷¹ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920, p.14. Comme le relève Stéphane Pierré-Caps, la nation "n'est que le lieu où s'assemble cette collectivité, ce qui la rend précisément indivisible, et qui fournit la condition d'existence de l'État en même temps que celui-ci l'exprime en la personnifiant". Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne, demos et légitimité ...*, *op. cit.*, p. 39.

⁷² Charles CHAUMONT, *Rapport préliminaire sur "Communauté européenne et légitimité ...*, *op. cit.*

directe. Dans cette hypothèse, elle émancipe l'individu du cadre national. Il devient sujet d'un ordre juridique supranational au sein duquel il peut exercer les pouvoirs qui lui sont reconnus à ce titre sans passer par les instances étatiques. Parallèlement, il participe à la création et au développement de cet ordre juridique par l'intermédiaire de son appartenance nationale. Grâce au monopole de la représentation internationale de la nation qu'il conserve, l'État relaye ce choix collectif au niveau de l'Union européenne. L'unité politique de l'État est consolidée par la dimension individuelle de la supranationalité en ce que l'immédiateté européenne ne peut exister sans la présence d'un lien de nationalité entre l'individu et l'État membre de la Communauté. Elle s'appuie sur la qualité de national du ressortissant communautaire pour lui reconnaître les droits afférents à sa qualité de sujet de l'ordre juridique supranational. Dès que la nationalité cesse, l'immédiateté disparaît.

En prenant appui à la fois sur les nations et les individus, la supranationalité européenne confirme l'indissolubilité de l'unité politique de l'Etat-nation. De fait, elle consolide ce dernier dans son essence même.

La formation d'une opinion publique européenne, dégagée des filtres que sont les discussions publiques existantes au sein des États membres, favorise la "constitution de rapports de communication à l'intérieur d'espaces publics de dimension européenne"⁷³. Elle permet de promouvoir une mobilisation politique autour de problèmes politiques touchant au "monde vécu" et qui ne peuvent trouver de solution que par une coordination au niveau européen⁷⁴. Relayée par les partis politiques, les médias et les groupes d'intérêts⁷⁵, l'opinion publique européenne rend "l'Europe vivante"⁷⁶. L'émergence sur le plan supranational de ses acteurs, "sujets agissants et parlants"⁷⁷, favorise l'avènement au niveau européen d'une nouvelle forme de société qui évite de n'aborder les problèmes européens que sous l'angle de rapports de système. En ce sens, l'opinion publique européenne sert de fondement au développement de la citoyenneté et de la démocratie européennes. Cette même opinion obtient l'approfondissement de la protection des droits fondamentaux en Europe,

⁷³ Jürgen HABERMAS, *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe*, in Jacques LENOBLE, Nicole DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éditions Esprit, 1992, pp. 17-36. Elle permet, d'après Jean-Victor Louis, de développer un système politique bénéficiant de la part de la population d'une large adhésion, à défaut de l'existence d'une Nation européenne. Jean-Victor LOUIS, *Quelques réflexions sur la réforme de 1996*, Études à la mémoire du professeur Jean Siotis, *Les multiples aspects des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 238.

⁷⁴ Jürgen HABERMAS, *article précité*, pp. 17-36

⁷⁵ Il semble que, dans son arrêt "Maastricht" du 12 octobre 1993, la Cour constitutionnelle allemande considère que la formation d'une opinion publique européenne participe à la légitimation démocratique de l'entreprise européenne. Sur cette question, se reporter à l'analyse de Jörg GERKRATH, *La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne ...*, *op. cit.*, p. 235.

⁷⁶ Dusan SIDJANSKI, *ouvrage précité*, p. 190.

⁷⁷ Jürgen HABERMAS, *op. cit.*, p. 17-38.

celle-ci constituant le premier domaine dans lequel l'individu s'est vu reconnaître la qualité de sujet d'un ordre juridique international.

II - La protection des droits fondamentaux, domaine privilégié d'affirmation de l'individu comme sujet de droit international

La protection des droits fondamentaux constitue, aujourd'hui comme hier, un terrain privilégié d'affirmation de la qualité de sujet de droit international reconnue à l'individu. Après la Deuxième Guerre Mondiale, l'individu émerge sur la scène internationale comme sujet et plus simplement comme objet de droit international. C'est sur le plan européen que cette reconnaissance est la plus large. A la différence des textes internationaux de protection des droits de l'homme adoptés sous l'égide des Nations-Unies et pourtant postérieurs à la Convention de Rome du 4 novembre 1950, la CEDH intègre le droit des individus à présenter des requêtes dans le corps même du traité. Il constitue, aux termes de l'article 25 de la Convention, l'une des deux grandes voies de recours. Cependant, le traité prévoit des garde-fous qui en restreignent l'étendue. Au cours des années, l'évolution s'est faite dans le sens de l'accentuation, en droit comme en fait, de la place et du rôle de l'individu dans le fonctionnement de la Convention, l'objectif étant de le placer à égalité de droits avec les États. La CEDH s'efforce, depuis sa création, de donner une réalité concrète à la dimension supranationale de l'individu (A).

Depuis le traité d'Amsterdam, l'Union européenne tend à affirmer son identité dans le domaine de la protection des droits fondamentaux en rompant progressivement le monopole reconnu jusque là à la Convention de Rome. L'Union procède en deux temps. Elle constitutionnalise les droits fondamentaux et, par la voix de son organe juridictionnel, refuse d'adhérer à la CEDH. Le Conseil européen de Nice lui fournit l'occasion de consacrer la Charte européenne des droits fondamentaux par laquelle elle marque sa spécificité. Mais la démarche n'est pas aboutie. Le refus des États de conférer à ce texte une portée autre que symbolique rend hypothétique l'indépendance de l'Union à l'égard de la CEDH. Plus encore, la Charte offre aux citoyens européens un système de protection de leurs droits moins performant que celui de la Convention. Située en-dehors de l'ordre juridique communautaire, la Charte ne leur reconnaît pas le droit de saisir la Cour de justice. Elle n'appréhende les individus que comme objet de droits et non comme sujet. Dès lors, l'Union n'a d'autre choix que d'attribuer à la Charte une valeur contraignante en l'insérant dans son premier pilier. Il serait pour le moins paradoxal que l'affirmation d'une identité de

l'Union dans le domaine de la protection des droits fondamentaux se caractérise par une régression de la qualité de sujet de droit international reconnue à l'individu (B).

A/ L'effectivité croissante du droit de recours individuel consacré par la CEDH

Lors de son ouverture à la signature des pays membres du Conseil de l'Europe en 1950, la CEDH apparaît comme un texte révolutionnaire au regard des canons du droit international de l'époque. Pour veiller au respect de la Convention et de son contenu, elle met en place une juridiction internationale dont les arrêts s'imposent aux États. Les titulaires des droits garantis sont les personnes physiques et, pour autant que le droit leur est applicable, les personnes morales. Aucune condition de nationalité n'est imposée. "Toutes les personnes relevant de la juridiction d'un État contractant, c'est-à-dire se trouvant sur son territoire, bénéficient de la protection, même si elles sont apatrides. C'est là une différence fondamentale avec la protection diplomatique"⁷⁸. Plus encore, la CEDH crée un "recours individuel supranational par lequel toute personne peut invoquer la violation dont elle serait victime, de la part d'un État partie, auprès des organes de la Convention"⁷⁹. L'article 25 élève l'individu au rang de sujet de droit international. Néanmoins, la Convention se montre soucieuse de "ménager la souveraineté des États"⁸⁰.

a/ Les lacunes initiales du droit de recours individuel

L'idée d'un traité européen des droits de l'homme mis en oeuvre par une Cour à laquelle auraient accès les particuliers est évoquée lors du Congrès de l'Europe tenu à La Haye du 8 au 10 mai 1948⁸¹. Mais nombreux sont les États qui s'opposent à la création de cette instance juridictionnelle, considérant qu'elle ne répond pas à un besoin réel. Résultat de plusieurs compromis, le contrôle institué représente un équilibre soigneusement pesé entre les éléments judiciaires et non judiciaires du système tripartite mis en place. Une Cour est créée, mais sa juridiction est facultative (article 46 CEDH) et sa saisine est réservée à la Commission et aux États (article 48 CEDH). La Commission est chargée de se prononcer sur la recevabilité des requêtes, d'établir

⁷⁸ Paul REUTER, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F, 1965, p. 124.

⁷⁹ Jean-Claude SOYER, *Droit pénal et procédure pénale*, Paris, LGDJ, 1999, 14^e éd., p. 6 § 92.

⁸⁰ Jean-François FLAUSS, *La souveraineté de l'État et la CEDH*, in Roland DRAGO (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, p. 59.

⁸¹ Pour davantage de précisions sur l'élaboration de l'appareil institutionnel de la CEDH, consulter le *Rapport explicatif du Protocole n° 11*, rédigé par le CONSEIL DE L'EUROPE, Strasbourg, mai 1994 (H94_5 F), pp. 16-17.

les faits, de contribuer aux règlements amiables et, le cas échéant, de formuler des avis sur le point de savoir s'il y a eu ou non violation de la Convention. Le droit de recours reconnu aux individus est doublement limité. Leurs requêtes doivent passer par le filtre de la Commission dont la compétence est elle aussi facultative. Seul l'organe politique qu'est le Comité des ministres dispose d'une juridiction obligatoire. Il règle par décision définitive et contraignante les affaires que la Commission juge inutiles de porter devant la Cour ou qui, pour toute autre raison, ne lui sont pas déférées et surveille l'exécution par les États des arrêts rendus par la Cour (article 32 CEDH). Il faut donc que l'État mis en cause ait reconnu la compétence de la Commission pour que celle-ci puisse examiner une requête individuelle ainsi que la juridiction obligatoire de la Cour. C'est ainsi que l'article 25 n'est devenu effectif en France qu'en 1981⁸². Si l'immédiateté ascendante est limitée, l'immédiateté descendante est inexistante. Dusan Sidjanski constate que les décisions prises par le Comité des Ministres comme par la Cour n'obligent que les États. Elles ne s'adressent pas aux personnes privées⁸³. En outre, l'individu n'intervient pas dans la désignation des organes de la CEDH. Celle-ci jouit d'une légitimité qui n'a rien de comparable à celle reconnue à l'Union. Elle lui vient de son objet, en quelque sorte, qui est de protéger les droits des personnes privées contre leur État notamment.

Alors même que la Convention n'autorise pas l'individu à saisir directement et unilatéralement la Cour européenne, celle-ci "fait oeuvre novatrice et prétorienne en [lui] accordant le droit de participer pleinement à la procédure" devant elle⁸⁴. La recevabilité d'une requête individuelle dépend, entre autres, d'une condition que le traité n'exige pas pour les États. Le requérant doit être victime d'une violation par le pays considéré d'un droit reconnu par la Convention. Dès lors, pour remédier à cette inégalité, la Cour développe une notion large de la qualité de victime. Le requérant reste tenu d'établir qu'il est personnellement affecté par la mesure en question. Mais la Cour n'exige pas un acte individuel d'exécution. La simple possibilité d'une atteinte à ses droits, voire même le sentiment de crainte d'une telle possibilité, suffit. Ainsi, la juridiction européenne habilite les particuliers à soutenir qu'une loi viole en elle-même

⁸² Sur cette question, consulter Alain PELLET, *La reconnaissance par la France du droit de requête individuelle devant la Commission européenne des droits de l'homme*, RDP, 1981, pp. 69-103. Pour une étude détaillée du rôle reconnu à l'individu dans le déclenchement et le déroulement de la procédure de l'article 25, consulter Nicolas VALTICOS, *L'émergence progressive de l'individu comme sujet de droit international, Liber Amicorum* - En hommage à Eduardo Jiménez de Aréchaga, tome 1, *Le droit international dans un monde en mutation*, Montévideo, ed. f. c. u., 1994, pp. 282-297. Plus généralement, sur le fonctionnement de la Cour selon le système prévu dans la Convention de 1950, consulter Marc-André EISSEN, *La Cour européenne des droits de l'homme*, RDP, 1986, pp. 1539-1598.

⁸³ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, n° 65, p. 67.

⁸⁴ Gérard COHEN-JONATHAN, *Le protocole n° 11 et la réforme du mécanisme international de contrôle de la CEDH*, Ed. Techniques, Europe, novembre 1994, p. 1.

leurs droits, même en l'absence d'acte individuel d'exécution, s'ils risquent d'en subir directement les effets⁸⁵. La Cour s'attache ensuite à garantir aux individus une égalité avec les États dans le déroulement de la procédure. Dans son règlement intérieur, issu de la réforme du 1er janvier 1983, la juridiction accorde une forme de *locus standi* à l'individu à partir du moment où l'affaire est portée devant elle par la Commission ou un État. D'inquisitoire, la procédure devient contradictoire. Les personnes privées sont autorisées à intervenir directement dans toutes les phases de la procédure, y compris orale, sans avoir à passer par l'intermédiaire de la Commission.

Marc-André Eissen remarque que si la situation des individus s'est, à bien des égards, rapproché de celle des États, il n'empêche qu'ils ne jouissent pas d'une entière "égalité des armes" tant que ne leur est pas reconnu le droit de déférer eux-mêmes un litige à la Cour⁸⁶.

Ce n'est qu'avec le Protocole n° 9, signé le 6 novembre 1990 et entré en vigueur le 1er octobre 1994, que le droit de recours individuel connaît une "brusque réactivation"⁸⁷. Il apparaît comme l'aboutissement logique du système de contrôle mis en place par les Pères de la CEDH. Il complète le mécanisme de l'article 25 en tentant de remédier aux disparités de traitement subsistant, malgré l'action de la Cour, entre l'individu et l'État lorsqu'une affaire est portée devant la juridiction. La qualité de partie à l'instance n'étant pas reconnue à l'individu, il se voit refuser l'accès à certaines prérogatives susceptibles d'être exercées par les États. Ainsi, il ne peut pas soulever d'exception préliminaire, ni solliciter l'interprétation ou la révision d'un arrêt. Le Protocole étend à l'individu, mais aussi à toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, le droit de saisir la Cour de justice de façon à lui garantir pleinement le droit d'accès à un tribunal et le droit à une procédure contradictoire⁸⁸. La Cour européenne devient la seule cour internationale devant laquelle les individus disposent, dans le domaine des droits de l'homme, d'un droit d'action en justice les autorisant à mettre en accusation un État, et de surcroît, leur propre État⁸⁹. Le Protocole améliore l'information de l'individu en imposant à la Commission de lui transmettre son rapport, obligation qui ne visait jusque là que le Comité des ministres et les États intéressés (article 31 § 2 CEDH). Le nouvel article 44 qui mentionne les États et la Commission comme ayant qualité pour se présenter devant la Cour étend

⁸⁵ Cette jurisprudence date de l'arrêt *Marckx contre Belgique* du 19 juin 1979. Les requérants demandent que soient considérées comme contraires à la CEDH les dispositions de la loi belge relatives à la situation des mères célibataires et des enfants nés hors mariage. Pour davantage de précisions, consulter Nicolas VALTICOS, *L'émergence progressive de l'individu ...*, *op. cit.*, p. 285.

⁸⁶ Marc-André EISSEN, *La Cour européenne ...*, *op. cit.*, p. 1554.

⁸⁷ Jean-François FLAUSS, *Le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme - Le protocole n° 9 à la CEDH*, AFDI, 1990, tome XXXVI, p. 507.

⁸⁸ Nicolas VALTICOS, *article précité*, p. 292.

⁸⁹ Jean-François FLAUSS, *article précité*, p. 507.

celle-ci à toute personne physique, ONG ou groupe de particuliers qui a introduit la requête. Enfin, le requérant individuel figure sur la liste de ceux qui ont qualité pour saisir la Cour, étant entendu que cela ne concerne que les affaires déclarées recevables (article 48 CEDH).

Mais là encore, l'individu n'est pas placé à égalité de droit avec la Commission et les États⁹⁰. L'article 2 du Protocole interdit aux destinataires du rapport de la Commission de le publier. En outre, si les États ont facilement accepté d'élargir le droit de recours individuel, c'est d'une part parce que, en 1994, tous ont souscrit aux engagements facultatifs des articles 25 et 46 et, d'autre part et surtout, parce que le nouveau texte maintient la prédominance de l'organe politique sur l'instance judiciaire. Le droit de déférer une affaire à la Cour ne s'assimile pas à un véritable droit de saisine⁹¹. L'individu n'obtient pas le droit d'obtenir un examen au fond de celle-ci. Le recours individuel est soumis au filtrage d'un comité composé de trois juges dont fait partie celui élu au titre de l'État contre lequel est introduite la requête. Ce comité peut décider, à l'unanimité, de ne pas porter l'affaire devant la Cour s'il estime qu'elle ne soulève aucune question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention. Dans ce cas, le Comité des ministres clôt l'affaire en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 32. Alors qu'il était critiqué, voire menacé dans son existence en tant qu'organe de décision, le Comité des ministres sort apparemment renforcé de l'extension du mécanisme individuel de recours.

Victime de son succès, la Convention ressent très rapidement après l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 la nécessité de se réformer.

b/ Vers l'affirmation d'une égalité des conditions de recours de l'individu et de l'État

Le Protocole n° 11 est signé à Strasbourg, le 11 mai 1994, par 27 des 28 États membres de la CEDH et ouvert à la ratification de l'ensemble des parties contractantes. La réforme a pour objectif de remédier à l'excessive complexité du système organisé par le Protocole n° 9. Applicable seulement par les États qui l'ont ratifié, le protocole crée un mécanisme de saisine de la Cour par les individus qui se superpose à celui prévu par l'article 25. Ce système donne inévitablement naissance à des solutions séparées et parfois contradictoires. Du fait de son pouvoir d'appréciation de la recevabilité des requêtes, la Commission tranche de manière définitive, selon des critères qui ne sont énoncés nulle part, des questions de fond

⁹⁰ Gérard COHEN-JONATHAN, *Le protocole n° 11 ...*, op. cit., p. 1.

⁹¹ Jean-François FLAUSS, *article précité*, p. 511.

d'une importance non négligeable. Cependant que la Cour n'hésite pas, dans une proportion importante de cas selon Ronny Abraham, à adopter la solution inverse de celle préconisée par la Commission dans son rapport. Submergée par l'accroissement du nombre de requêtes individuelles, celle-ci ne parvient plus à trancher dans des délais raisonnables. Enfin, le système fait la part trop belle au Comité des ministres qui statue sur la moitié au moins des requêtes soumises à la Commission alors même que, du fait de sa composition et de sa procédure, il n'offre pas de garanties équivalentes à celles d'une juridiction⁹².

La suppression du Comité des ministres comme instance contentieuse entraîne la juridictionnalisation du mécanisme de contrôle. Au Comité n'est laissée que la compétence de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour au titre de l'article 54 CEDH. Le Protocole n° 11 fusionne la Commission et la Cour européenne en une Cour unique fonctionnant sur une base permanente. Est réservée à la juridiction la totalité du contentieux dans la mesure où l'intervention alternative du Comité est totalement supprimée, qu'il s'agisse des requêtes étatiques ou individuelles. Sa compétence est obligatoire, quelle que soit l'origine de la requête (articles 33 et 34 CEDH nouveaux).

Depuis le 1er novembre 1998, date à laquelle est entré en vigueur le Protocole n° 11, dit "d'amendement", ne subsiste au sein de la CEDH qu'un seul système de contrôle. Toute autre solution eût été déraisonnable car elle aurait maintenu la coexistence, peut-être indéfinie, de systèmes radicalement différents. Source de confusion pour les requérants individuels, elle aurait nui à la transparence recherchée.

L'individu se trouve désormais au centre du système⁹³. En vertu du nouvel article 34 CEDH, le prétoire de la Cour est directement accessible aux individus sans être soumis à l'acceptation d'une clause facultative. Devenu inutile, le Protocole n° 9 est abrogé tandis que le droit de recours individuel de l'article 25 est absorbé dans le corps même de la Convention. L'acceptation totale du mécanisme de contrôle instauré par la Convention est considérée comme une "condition *de facto* de l'admission à l'organisation européenne"⁹⁴. L'individu "retrouve", par rapport aux idées émises au Congrès de La Haye, un droit plein et égal à celui de l'État pour saisir une Chambre de

⁹² Ronny ABRAHAM, *La réforme du mécanisme de contrôle de la CEDH : le protocole n° 11 à la Convention*, AFDI, 1994, tome XL, pp. 621-622. Consulter aussi Olivier JACQUOT-GUILLARMOD, *La nouvelle Cour européenne des droits de l'homme dans la perspective du juge national*, Revue Suisse de Droit International et Européen, 1999, n° 1, p. 45.

⁹³ Ce qui incite certains auteurs à considérer que la CEDH mérite de plus en plus l'appellation "d'instrument constitutionnel de l'ordre public européen" utilisée par la Cour elle-même (CJ. EDH, 23 mars 1995, *Loizidou contre Turquie*, Série A, n° 310, § 75). Le Protocole n° 11 ajoute une pierre à la patiente oeuvre d'édification d'une véritable juridiction constitutionnelle européenne.

Giorgio MALINVERNI, *Avant-propos*, in SOCIÉTÉ SUISSE DE DROIT INTERNATIONAL, *Colloque annuel sur la CEDH*, RSDIE, 1999, n° 1, p. 2. Jean-François FLAUSS, *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une cour constitutionnelle ?*, RFDC, 1998, n° 36, pp. 711-728. Francesco COCOZZA, *Les droits fondamentaux en Europe entre justice constitutionnelle "transfrontière" de la CEDH et justice constitutionnelle nationale*, RFDC, 1996, n° 28, pp. 708-724.

⁹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport explicatif du Protocole n° 11*, Strasbourg, mai 1994 (H94_5 F), p. 28.

la juridiction⁹⁵. Il acquiert un véritable statut juridique de partie à la procédure totalement juridictionnalisée⁹⁶.

La procédure devant la Cour est en principe l'aboutissement d'un long parcours devant les juridictions nationales. L'épuisement des voies de recours internes conditionne la recevabilité de toute requête individuelle. Cependant, la Cour n'hésite pas à passer outre cette exigence lorsqu'elle veut peser sur des dossiers sensibles que les États ont tendance à laisser traîner en longueur⁹⁷. Elle cherche à mettre l'accent sur l'effectivité des droits protégés par la CEDH et sur les obligations positives à la charge des États⁹⁸.

L'augmentation phénoménale de la charge contentieuse de la Cour ne lui permet pas, trois ans à peine après l'entrée en vigueur du Protocole, d'envisager le règlement d'un nombre significatif d'affaires dans le "délai raisonnable idéal" qu'elle s'est fixé elle-même⁹⁹. Conservant néanmoins la faveur des justiciables européens, la Cour risque d'être engorgée sous l'afflux des requêtes attendues¹⁰⁰. Cet échec était prévisible, selon nombre de commentateurs, à cause du compromis hybride que le Protocole réalise entre deux conceptions opposées¹⁰¹. Le système de "l'unicité de juridiction", défendu par l'Allemagne et la France, est dominant. Les Pays-Bas et la Suède, partisans de la "juridiction à deux degrés", obtiennent que dans des cas exceptionnels une affaire puisse faire l'objet d'un réexamen. Tout en ne comportant qu'un seul organe juridictionnel, le mécanisme doit garantir la possibilité de soumettre une même affaire

⁹⁵ Gérard COHEN-JONATHAN, *Le protocole n° 11 et la réforme du mécanisme international de contrôle de la CEDH*, Éd. Techniques, Europe, novembre 1994, p. 3.

⁹⁶ Philippe BOILLAT, *Aperçu des négociations du Protocole n° 11*, RSDIE, 1999, p. 24.

⁹⁷ Ahmed Selmouni, binationnel marocain et néerlandais, est condamné en 1992 par les juridictions françaises pour trafic de stupéfiants. En février 1993, il dépose plainte avec constitution de partie civile pour violences policières exercées à son encontre pendant sa garde à vue en 1991. Il est jugé en première instance en mars 1999 et son appel doit être examiné en juillet 1999. Mais, le 28 juillet 1999, la France est condamnée par la Cour européenne pour torture (article 3 CEDH) alors que les voies de recours internes ne sont pas épuisées.

CJ. EDH, 28 juillet 1999, *Selmouni contre France*, RGDIP, 2000, n° 1, p. 181, note Gérard COHEN-JONATHAN. Armel PECHEUL, *La Charte des droits fondamentaux de l'UE*, RFDA, mai - juin 2001, n° 3, p. 699.

⁹⁸ Il s'agit particulièrement de l'obligation qui pèse sur l'État de juger "dans un délai raisonnable" et pour la violation de laquelle la France est régulièrement condamnée.

⁹⁹ Jean-François Flauss relève que, depuis 1998, le nombre de requêtes provisoires et enregistrées a suivi un taux annuel d'augmentation de 30 %. À peine 10 % des affaires ne parviennent à leurs conclusions après 4, voire 6 ans d'attente. Jean-François FLAUSS, *Actualité de la CEDH (novembre 2000 - octobre 2001)*, AJDA, décembre 2001, n° 12, p. 1060.

¹⁰⁰ Au 1er septembre 2000, la Cour était submergée de 15 107 requêtes enregistrées pendantes dont 6835 nouvelles requêtes enregistrées entre le 1er janvier et le 31 août 2000. Elle recevait en moyenne 170 appels téléphoniques et 720 lettres par jour dont le traitement incombait, auparavant, à la Commission. Cependant, certains aspects sont satisfaisants. Elle a rendu 695 arrêts, rayé du rôle ou déclaré irrecevables 6769 requêtes et admis la recevabilité de 1082 d'entre elles.

Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, *Le modèle juridictionnel de la Cour européenne des droits de l'homme et la réforme de la CJCE*, RAE, 2000, n° 4, pp. 410-411.

¹⁰¹ Pour une appréciation critique des premiers effets résultant de l'entrée en vigueur du protocole n° 11, sur la composition de la Cour notamment, consulter Jerzy MAKARCZYK, *Protocole n° 11 à la CEDH : notes de lectures*, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, *Droit et Justice*, Paris, Pédone, 1999, pp. 439-448. Jean-François FLAUSS, *Actualité de la CEDH*, AJDA, décembre 1998, n° 12, pp. 984-986.

à deux examens successifs. Ainsi s'explique la complexité de l'organisation juridictionnelle issue du Protocole n° 11.

C'est à un comité composé de trois juges qu'est confiée la mission de filtrage initial des requêtes. Toute requête non rejetée par le Comité est soumise à une chambre de sept juges. Elle examine sa recevabilité puis rend sa décision sur le fond. La Chambre peut se dessaisir au profit de la Grande Chambre lorsque l'affaire "soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention" ou quand sa solution est susceptible de "conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour" (article 30 CEDH). Mais le Protocole ajoute une condition insolite : il faut qu'aucune partie ne s'y oppose. Ce droit de veto, difficilement défendable, est la conséquence du compromis qu'il a fallu obtenir sur cette question qui fut l'une des plus débattues. Pour les tenants de la logique de l'organe judiciaire unique, le renvoi d'une affaire de la formation de jugement ordinaire à une formation plus solennelle est naturel. Les partisans du double degré de juridiction veulent, au contraire, éviter qu'un renvoi devant la formation supérieure ne ruine le principe du double examen qu'ils ont obtenu¹⁰². Chaque partie dispose de trois mois, après que la Chambre ait rendu son arrêt, pour former une "demande de renvoi" devant la Grande Chambre (article 43 CEDH). Cette demande est filtrée par un collègue de cinq juges émanant de celle-ci. Le terme sciemment employé par les rédacteurs du Protocole ne doit pas faire illusion. Le mécanisme est une véritable voie d'appel. C'est là le paradoxe du compromis. Comment maintenir la cohérence du Protocole reposant sur une Cour unique alors qu'existe cette procédure de réexamen au sein d'une même structure juridique ?¹⁰³

Le conférence ministérielle réunie à Rome en novembre 2000, dans le but de célébrer le cinquantième anniversaire de la CEDH, engage le mouvement de réforme. Les rapports rendus en juin et septembre 2001 par les groupes de réflexion constitués à cet effet par les organes de la CEDH reviennent très largement à l'économie du projet néerlandais-suédois d'octobre 1990¹⁰⁴. Celui-ci milite en faveur d'un contrôle totalement juridictionnalisé, à deux étages. Transformée en juridiction de premier degré, la Commission rendrait des décisions contraignantes. Les requérants individuels et étatiques pourraient faire appel des décisions rendues sur le fond devant la Cour, sous réserve que celle-ci autorise leur recours après le filtrage réalisé par un comité restreint de juges. En l'absence d'appel ou en cas de rejet de celui-ci, la décision de la

¹⁰² Ronny ABRAHAM, *La réforme du mécanisme de contrôle de la CEDH : le protocole n° 11 à la Convention*, AFDI, 1994, tome XL, p. 630. Appréciation critique partagée par Gérard COHEN-JONATHAN, *article précité*, p. 2.

¹⁰³ Gérard COHEN-JONATHAN, *article précité*, p. 3.

¹⁰⁴ Rapport rendu par le groupe de réflexion créé par le Comité directeur des droits de l'homme, Doc. CEDH-GDR (2001) 10, annexe IV du 15 juin 2001. Rapport du groupe d'évaluation du Comité des ministres et de la Cour européenne, doc. GE cour (2001) 1 du 27 septembre 2001.

Commission deviendrait définitive¹⁰⁵. Ce système présente l'avantage de maintenir les vertus d'un double examen utile dans certaines circonstances sans allonger inutilement le temps de la procédure¹⁰⁶.

Deux niveaux de contrôle seraient introduits au sein d'une Cour unique par le "Protocole n° 11 bis" selon l'expression de Jean-François Flauss. Le premier, composé de juges élus dans les conditions actuelles sous réserve que leur mandat non renouvelable est porté à 9 ans, se consacrerait aux arrêts dits "constitutionnels" en application de la règle "*de minimis non curat praetor*"¹⁰⁷. Le second niveau, "formé de personnes indépendantes et impartiales, investies de pouvoirs judiciaires", serait chargé de l'examen préalable des requêtes¹⁰⁸. Il ne s'agit que d'une esquisse de la réforme structurelle préconisée. Néanmoins, le ralliement à ce système présenterait l'avantage de renforcer le droit de recours reconnu aux individus en leur garantissant une procédure concise et transparente.

Même dans l'organisation la première historiquement à doter l'individu d'un droit d'accès direct à un tribunal supranational, des progrès restent à accomplir pour que l'individu jouisse de la plénitude de sa qualité de sujet de droit international. Cette exigence se retrouve avec plus d'acuité encore dans le système, ou plutôt dans l'absence de système, mis en place par la Charte européenne des droits fondamentaux dont vient de se doter l'Union européenne.

B/ Vers une Charte européenne des droits fondamentaux communautarisée ?

Le Conseil européen de Nice se félicite de la proclamation conjointe par le Conseil, le Parlement et la Commission de la Charte européenne des droits fondamentaux qui réunit dans un même texte les droits civils, politiques, économiques, sociaux et de société exprimés jusque là dans des sources diverses, internationales, européennes ou nationales¹⁰⁹. Ce texte a une dimension politique très importante dans la mesure où, précise le ministre français des Affaires européennes, Pierre Moscovici, il

¹⁰⁵ Pour une présentation de ce système, consulter CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport explicatif du Protocole n° 11*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁶ C'est pourquoi, nombreux sont les auteurs qui donnent leur aval à ce mécanisme. Gérard COHEN-JONATHAN, *article précité*, p. 2. Ronny ABRAHAM, *La réforme du mécanisme de contrôle de la CEDH...*, *op. cit.*, p. 624.

¹⁰⁷ Cette règle réserverait à la compétence du premier niveau de la Cour les seules questions réellement fondamentales. Certains auteurs voient dans cette règle le moyen d'éliminer de la compétence de la Cour européenne, unique ou à double degré, toutes les affaires qui ne méritent pas un examen par une cour internationale. L'introduction de cette règle dans la CEDH s'accompagnerait de la création d'un mécanisme de renvoi de certaines requêtes aux autorités nationales.

Olivier JACQUOT-GUILLARMOD, *La nouvelle Cour européenne ...*, *op. cit.*, p. 55. Jean-François FLAUSS, *Actualité de la CEDH (novembre 2000 - octobre 2001)*, décembre 2001, n° 12, p. 1061.

¹⁰⁸ Jean-François FLAUSS, *Actualité de la CEDH (novembre 2000 - octobre 2001)*, *op. cit.*, p. 1060.

¹⁰⁹ CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions de la présidence*, http://www.europa.eu.int/council/offl/conclu/dec2000/dec2000_fr.htm, point 2.

pose le socle des valeurs communes aux Européens¹¹⁰. L'Union "ne peut pas se baser exclusivement sur des considérations purement économiques" souligne la Commission. Elle doit, "au contraire, trouver désormais son fondement sur les valeurs humaines et fondamentales communes à tous les pays européens. C'est une condition nécessaire pour que les citoyens et les citoyennes donnent leur confiance à la poursuite de la construction européenne. Il faut les convaincre que l'Union forme un cadre dans lequel ils peuvent s'identifier"¹¹¹. Qu'il s'agisse de dignité, d'intégrité de la personne, de liberté ou de solidarité, d'égalité, de citoyenneté, de justice "ou encore de nouveaux droits - tels que ceux qui s'attachent à la préservation de notre patrimoine naturel -, l'ensemble des principes qui fondent la civilisation européenne sont ainsi consacrés. Cette Charte mérite d'être considérée comme la clé de voûte de la construction européenne". A ce titre, Lionel Jospin souhaite qu'elle fasse partie intégrante du "pacte qui unit les nations d'Europe et qui fonde, entre Européens, une communauté de destin"¹¹². Soit. Mais à quoi sert de se gargariser si ceux-là mêmes à qui elle s'adresse ne disposent pas des moyens d'obtenir la sanction de la violation d'un des droits contenus dans la Charte ? Comment créer cette adhésion, si fondamentale à l'avenir de l'Europe ainsi que chacun s'accorde à le reconnaître, si le texte ne s'accompagne d'aucun mécanisme juridique de protection ?

Investir la Charte d'une valeur obligatoire profiterait doublement à l'Union. En enrichissant le patrimoine juridique de l'individu, elle confirmerait celui-ci, et plus encore le citoyen européen, dans sa qualité de sujet et de source de légitimité de l'ordre juridique supranational. Elle conforterait la spécificité de la Charte en tant que texte marqueur de l'identité de l'Union¹¹³.

Intégrer la Charte au pilier communautaire de l'Union accentuerait l'indépendance de celle-ci à l'égard de la Convention de Rome du 4 novembre 1950. Il est temps que l'Europe, arrivée à maturité ou sur le point de l'être, élabore son propre catalogue des droits fondamentaux. Selon certains auteurs, les pressions exercées par les cours constitutionnelles nationales, particulièrement le tribunal de Karlsruhe, ne sont pas étrangères à l'initiative du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999¹¹⁴. C'est sans doute en réaction au vide juridique communautaire dans le domaine des droits fondamentaux que la Cour allemande décide, à partir de 1974,

¹¹⁰ Pierre MOSCOVICI, *Présentation du débat public sur l'avenir de l'UE - Les grands thèmes de discussion*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/organisation.html>.

¹¹¹ COMMISSION EUROPÉENNE, 12 septembre 2000, doc. IP/00/992.

¹¹² Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, Discours du 9 mai 2001, http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/page_0501.html, p. 2.

¹¹³ Sur cette question, consulter le chapitre 2 titre 1 partie 1 de cette thèse.

¹¹⁴ Laurence BURGORGUE-LARSEN, *La Charte des droits fondamentaux de l'UE racontée au citoyen européen*, RAE, 2000, n° 4, pp. 404-405. Annie GRUBER, *La Charte des droits fondamentaux de l'UE : un message clair hautement symbolique*, LPA, 22 janvier 2001, n° 15, p. 11.

d'exercer un contrôle de conformité à la loi du droit communautaire dérivé "aussi longtemps" que l'Europe n'offrira pas des garanties de protection d'un niveau au moins égal à celui offert par la Loi fondamentale¹¹⁵. Il s'agit aussi de couper court aux prétentions affichées par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Matthews*¹¹⁶. Dans cette affaire, elle reconnaît sa compétence pour contrôler la compatibilité de mesures nationales d'application du droit communautaire avec les principes posés par la CEDH. Sa jurisprudence se fonde sur le constat implicite des insuffisances du dispositif communautaire en la matière. Il n'est pas fortuit, souligne Annie Gruber, que quelques mois à peine après cette décision, les Chefs d'État et de Gouvernement lancent le processus visant à établir un socle de valeurs communes aux États membres actuels et futurs¹¹⁷.

Ce n'est donc qu'accessoirement que le Conseil européen de Cologne fixe comme objectif à la convention Herzog de créer ou d'innover en matière de droits de l'homme. Il s'agit plutôt de les "révéler"¹¹⁸, c'est-à-dire "d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union"¹¹⁹ afin de marquer l'entrée de l'intégration européenne dans une phase politique¹²⁰. C'est au fond une recherche de légitimité politique et morale que le Conseil européen poursuit avec la "réaffirmation solennelle de ce qui est en fait le socle d'une Europe politique, humaine et inscrite dans le droit"¹²¹.

Mais cette quête est vaine tant que le respect de la Charte n'est pas assuré par un système autonome de protection. Seule sa communautarisation serait de nature à remédier à ce manque d'autant plus criant que le préambule de la Charte "place la personne au coeur de l'action" de l'Union. La finalité humaniste de la construction communautaire prend le pas sur les finalités économiques présentées jusqu'ici dans les traités européens en tête des objectifs fixés à l'Union.

Du fait de l'absence de valeur contraignante, l'individu ne peut brandir la Charte devant la CJCE afin que celle-ci s'érige en protecteur éclairé de ce texte¹²². Il ne peut obtenir la protection des droits contenus dans la Charte que dans la mesure où ceux-ci sont issus des traditions constitutionnelles nationales ou de la CEDH. Pourtant, il

¹¹⁵ La Cour de Karlsruhe réaffirme sa jurisprudence *Solange I* du 29 mai 1974 dans ses arrêts du 22 octobre 1986 et du 12 octobre 1993.

¹¹⁶ COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, 18 février 1999, *Matthews contre Royaume-Uni*, requête 24833/94, RTDE, octobre - décembre 1999, n° 35, pp. 793-807

¹¹⁷ Annie GRUBER, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union ...*, op. cit., p. 11.

¹¹⁸ Arnel PECHEUL, *La Charte des droits fondamentaux de l'UE*, RFDA, mai - juin 2001, n° 3, p. 689.

¹¹⁹ CONSEIL EUROPÉEN de COLOGNE des 3 et 4 juin 1999, *Déclaration du Conseil européen concernant l'élaboration d'une Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union*, annexe IV, http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_fr.htm, p. 28

¹²⁰ Arnel PECHEUL, *article précité*, p. 689.

¹²¹ Gérard COHEN-JONATHAN, *La Charte des droits fondamentaux de l'UE*, LPA, 27 juin 2000, n° 127, p.

4. Opinion partagée par Natividad FERNANDEZ SOLA, *À quelle nécessité juridique répond la négociation d'une Charte des droits fondamentaux de l'UE ?*, RMCUE, octobre - novembre 2000, n° 442, p. 596.

¹²² Laurence BURGORGUE-LARSEN, *La Charte des droits fondamentaux ...*, op. cit., p. 403.

semble que ce texte ait récemment fait son entrée dans les principes généraux du droit communautaire par le biais des traditions constitutionnelles communes. Il est devenu un "élément d'interprétation du droit communautaire"¹²³. Si le particulier ne peut invoquer expressément la Charte devant la CJCE du fait de son absence de valeur juridique, force est de constater, au regard de deux jugements rendus par le Tribunal de première instance, que celle-ci ne constitue pas un obstacle à son invocation par le juge lui-même. Le Tribunal s'est appuyé sur la Charte pour définir certains principes fondamentaux concernant le droit à une bonne administration et le droit à un recours effectif¹²⁴. C'est la première fois que la juridiction communautaire, et pas seulement les Avocats généraux comme c'était le cas jusqu'à présent¹²⁵, la cite expressément. Cela étant, il ne s'agit que de décisions du Tribunal que la Cour, saisie en appel, peut décider de censurer.

A défaut de confirmation de ces solutions par celle-ci, deux voies s'offrent à l'individu : les juridictions internes et le recours individuel du Protocole n° 11. Mais le juge national ne peut apprécier la validité d'un acte communautaire que si celui-ci donne lieu à des mesures nationales d'application. Dans ce cas, l'exception d'illégalité peut être soulevée. Encore faut-il que le juge national en décide ainsi. Le mécanisme individuel de recours créé par la CEDH ne joue que pour les droits consacrés par la Convention. En outre, la jurisprudence *Matthews* ne peut pas être invoquée contre la Charte dans la mesure où celle-ci ne s'assimile pas au droit communautaire, originaire ou dérivé.

La Charte a en commun avec la CEDH de s'adresser aux individus et non aux nations. D'ailleurs, la plupart des droits énumérés dans la Charte ont une portée universelle en ce qu'ils sont reconnus à toute personne. Mais certains s'adressent à des catégories spécifiques comme les enfants, les travailleurs et plus encore les citoyens de l'Union. Pour ceux-là, la Charte s'affirme comme porteuse d'un modèle de société. Les droits ayant pour destinataires exclusifs les citoyens européens tendent à marquer la spécificité de l'Union par rapport à la CEDH. Craignant cependant que ces droits ne soient source de discrimination au sein de l'Union entre ses citoyens et les résidents d'États tiers, une formule a été trouvée pour certains d'entre eux inscrits dans le chapitre "Citoyenneté" de la Charte. Sont ouverts "à tout citoyen ou à toute citoyenne

¹²³ Jean-Paul JACQUÉ, *La protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'Union européenne - Dialogue entre le juge et le "constituant"*, AJDA, juin 2002, n° 6, p. 479.

L'auteur en déduit l'obligation pour la Convention, chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union, d'en tirer les conséquences et, notamment, de l'intégrer dans le pilier communautaire.

¹²⁴ TPI, 30 janvier 2002, *Max. mobil Telekommunikation Service GmbH contre Commission*, aff. T-54/99, non encore publié, § 47. TPI, 3 mai 2002, *Jégo-Quéré et Cie SA contre Commission*, aff. T-177/01, non encore publié, § 47.

¹²⁵ Sur ce point consulter les conclusions des Avocats généraux Tizzano et Léger dans les arrêts suivants : CJCE, 26 janvier 2001, *BECTU*, aff. C-173/99, Rec. I-4881. CJCE, 6 décembre 2001, *Hartala*, aff. C-353/99 P, non encore publié.

de l'Union et à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre" les droits d'accès aux documents, au médiateur, de pétition (articles 42, 43, 44 Charte), *etc.* Ces droits, déjà consacrés par les traités communautaires, sont reconnus à de nouveaux titulaires. Ainsi en est-il de la liberté de circulation et de séjour que la Charte étend aux ressortissants des pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre (article 45 Charte).

Seuls les droits de citoyenneté entendus au sens strict du terme - que sont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes et le droit à la protection diplomatique et consulaire (articles 39, 40 et 46) - sont réservés aux citoyens de l'Union. Une telle distinction ne paraît pas choquante. Elle est même souhaitable. Elle rend compte de la spécificité communautaire de l'Union et du lien privilégié qui l'unit à ses ressortissants.

Dans la mesure où l'Union et la Charte partagent la même dimension individuelle, la communautarisation de la seconde apparaît comme la solution la plus "naturelle" pour garantir à l'individu le respect des droits qu'elle contient. Elle enrichirait le patrimoine juridique de l'Européen en y inscrivant des droits et des devoirs supplémentaires. Et surtout, elle émanciperait la Charte de la tutelle exercée par les organes de la CEDH tout en approfondissant la qualité de sujet de l'ordre juridique supranational reconnue à l'individu.

Les droits de recours juridictionnels qui lui sont reconnus dans le cadre du premier pilier de l'Union seraient étendus aux domaines gérés par la Charte. Cela étant, il convient de relever que ce droit de recours direct, caractéristique de l'immédiateté supranationale de l'Europe, s'exerce actuellement selon des conditions procédurales strictes. A la différence des États et des institutions, l'individu ne dispose pas d'un droit général à contester les actes ou les comportements des acteurs de l'Union. La Cour de justice exige un lien personnel et direct qu'elle interprète restrictivement. Elle subordonne la recevabilité des recours à la condition que l'acte attaqué est la cause réelle et immédiate de la modification de la situation du requérant¹²⁶. Pour autant, l'intégration de la Charte dans le premier pilier de l'Union ferait bénéficier l'individu d'un système de protection de ses droits plus complet que celui institutionnalisé par la CEDH.

D'abord en ce que l'individu aurait le choix des moyens d'action. Selon les hypothèses, il pourrait intenter un recours en annulation, en carence ou exciper de l'illégalité d'un règlement pris sur le fondement de la Charte dans le cadre d'un litige devant la Cour. Il pourrait aussi soulever la responsabilité extra-contractuelle des Communautés.

¹²⁶ Notons que dans son jugement du 3 mai 2002, *précité*, le TPI assouplit considérablement ces exigences. Mais ce bouleversement jurisprudentiel pourrait être censuré par la Cour de justice dans les mois qui viennent. Cette question est examinée à la section suivante, paragraphe II, B.

Ensuite, parce que les conditions à satisfaire pour former un recours, même strictes, le sont moins que celles exigées par la CEDH. Sans augurer de la recevabilité de la requête, l'individu a le droit de déposer un recours devant la juridiction communautaire sans subir le filtre d'un organe intermédiaire. Il n'est pas non plus tenu d'attendre l'épuisement des voies nationales de recours pour pouvoir agir au niveau communautaire. Enfin, il est concevable que, dans la mesure où la Charte prévoit elle-même un droit de recours effectif, la Cour de justice confirme l'assouplissement de la jurisprudence en matière de recevabilité, opéré par le Tribunal de première instance.

Mais le plus simple serait encore d'instituer dans les traités communautaires "un droit de recours direct en garantie des droits fondamentaux"¹²⁷. A cet effet, il serait envisageable de transposer la formulation de l'article 34 CEDH : "la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique qui se prétend victime d'une violation par l'un des pays membres, l'un des organes ou l'une des institutions de l'Union des droits reconnus dans la Charte. Les États membres et les institutions de l'Union s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit". Serait ainsi constitutionnellement prévue une voie individuelle de recours direct destinée à garantir aux individus la protection de leurs droits fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par la Charte européenne. Dans un souci de clarté, il serait souhaitable d'intégrer la Charte, dans l'article 6 § 2 TUE, comme nouvelle source de droits à respecter par l'Union.

Les institutions et les organes de l'Union seraient au premier chef liés par ce texte. La Charte les identifie expressément comme telles parmi ses destinataires (article 51). Ils seraient formellement contraints de respecter ces principes dans la mise en oeuvre de leurs politiques internes et externes. Les normes produites colleraient davantage aux attentes des Européens dans la mesure où, bien qu'inspirés pour une partie d'entre eux de la CEDH, les principes consacrés par la Charte tiennent compte de la nature propre de l'Union et de son rôle à jouer en tant qu'organisation politique porteuse d'une communauté de destin. Contrairement à ce que certains craignent, les risques de contradictions jurisprudentielles entre la CJCE et la Cour de justice européenne sont limités. Sauf exception, la juridiction communautaire respecte le droit de la Convention tel qu'il est interprété par la Cour européenne. L'interdiction d'un niveau régressif de protection de la Charte par rapport à celui garanti par la CEDH constitue une garantie supplémentaire (article 53). En réalité, souligne Annie Gruber, en donnant un contenu plus précis à l'article 6 § 2 TUE, la Charte ne peut que contribuer à assurer aux individus et aux citoyens européens une plus grande sécurité juridique¹²⁸.

¹²⁷ Patrick WACHSMANN, *Les droits civils et politiques*, RUDH, n° spécial, *La Charte des droits fondamentaux*, 2000, p. 15. Opinion partagée par Armel PECHEUL, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, *op. cit.*, p. 699.

¹²⁸ Annie GRUBER, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union ...*, *op. cit.*, p. 15.

Cette communautarisation est contenue en germe dans la Charte. La doctrine Herzog du "comme si"¹²⁹ a entièrement irrigué son élaboration dans l'optique d'une intégration future dans les traités au point que, avant même celle-ci, la Charte est déjà mise en oeuvre par les acteurs communautaires¹³⁰.

En ce sens, la communautarisation de la Charte participerait à l'approfondissement de l'immédiateté supranationale reconnue dans l'ordre juridique communautaire à l'individu. C'est même là sa seule véritable raison d'être acceptable pour Philippe Ardant¹³¹. C'est à cette condition, et à elle seule, que nous partageons l'opinion de Jean-Marc Favret selon laquelle la Charte "dépassé le système actuel de protection des droits fondamentaux par simple voie prétorienne, en apportant ainsi une sécurité juridique renforcée aux citoyens de l'Union"¹³².

Ce renforcement participe du mouvement actuel de formalisation et de matérialisation, au niveau européen, d'un statut juridique commun à l'individu qui rend compte de sa qualité de sujet de l'ordre juridique supranational.

SECTION 2 - L'ÉMERGENCE D'UN STATUT DE L'INDIVIDU AU NIVEAU SUPRANATIONAL

L'affirmation de l'individu comme sujet de l'ordre juridique supranational se matérialise peu à peu dans l'émergence d'un statut commun à l'ensemble des Européens. L'institution d'une citoyenneté de l'Union en constitue le premier élément. Par le rapprochement des individus qu'elle engendre, elle est susceptible de donner naissance à une authentique communauté politique supranationale (I). Mais c'est dans le renforcement de l'immédiateté, que la prise en compte sans cesse accrue de l'individu

¹²⁹ Est sous-entendu le comme si "elle devait être intégrée dans les traités". Sur cette question, consulter la communication de la Commission du 11 octobre 2000 *sur la nature de la Charte*, COM (2000) 644 final, point 8. François LONCLE, *La Charte des droits fondamentaux*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE, Rapport n° 2616, octobre 2000, p. 14.

¹³⁰ Il est, d'ores et déjà, arrivé que la référence à une même disposition par des autorités différentes les conduise à une conclusion distincte. Ainsi en est-il des conclusions du Commissaire de gouvernement français Fombeur dans l'affaire *Casanovas* (du 28 février 2001) et de celles de l'Avocat général à la CJCE, Antonio Tizzano, dans l'affaire *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union* (du 26 janvier 2001, *précitée*). Tous deux ont construit leurs conclusions à partir de la même référence faite à la Charte mais, au final, ils sont parvenus à une démonstration opposée. La Commission, quant à elle, entend faire du respect des droits contenus dans la Charte sa ligne de conduite. Selon son projet de communication, toute proposition d'acte normatif fera désormais l'objet d'un contrôle *a priori* de compatibilité avec la Charte et plus spécifiquement d'une "déclaration formelle de compatibilité" pour celles qui touchent directement les droits fondamentaux. COMMISSION EUROPÉENNE, Bulletin quotidien, 7 mars 2001, p. 7.

¹³¹ Philippe ARDANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'UE*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, p. 25. Opinion partagée par Dominique CHAGNOLLAUD, *même référence*, p. 23.

¹³² Jean-Marc FAVRET, *Le traité de Nice : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union ?*, RTDE, avril - juin 2001, n° 37, p. 295.

par l'ordre juridique supranational implique, que le statut trouve principalement sa consistance (II).

I - La citoyenneté européenne, ferment d'une communauté politique supranationale

L'institutionnalisation par le traité de Maastricht d'une citoyenneté européenne fait acquérir à l'individu une véritable dimension politique, même si sa qualité d'agent économique reste déterminante dans le lien qui l'unit à l'Union. Beaucoup d'auteurs, en effet, perçoivent davantage la citoyenneté européenne comme une sorte de "capacité pour les résidents de l'Union d'exercer un véritable droit de mobilité à l'intérieur et à l'extérieur" de ses frontières plutôt que comme l'expression d'une identité européenne¹³³. Entendue dans un sens large, la citoyenneté de l'Union relativise la distinction entre les nationaux et les non nationaux au profit de celle qui oppose les résidents de l'Union aux non résidents. Le Traité de Nice étend des droits jusque là réservés aux ressortissants communautaires aux nationaux d'États tiers résidant légalement sur le territoire de l'Union. Mais il réserve aux nationaux des États membres les droits qui garantissent la participation à la gestion de la Cité européenne. C'est par l'exercice effectif des droits de vote et d'éligibilité ainsi que du droit à une protection diplomatique et consulaire, exclusivement reconnus aux nationaux des États membres, que la citoyenneté européenne, appréhendée strictement, peut contribuer à la naissance et au développement d'une authentique communauté politique supranationale (A). Produisant également ses effets dans les ordres juridiques nationaux, elle garantit aux citoyens européens la plénitude de ces droits. La réception constitutionnelle à laquelle elle donne lieu en France confirme la distinction opérée à l'intérieur de l'Union entre les nationaux et les non nationaux des États membres. En ce sens, la citoyenneté européenne est respectueuse de l'unité politique de l'Etat-nation (B).

A/ La citoyenneté de l'Union

Les symboles européens que sont le drapeau, l'hymne, le passeport ou la monnaie unique participent de l'europanisation des esprits¹³⁴. Mais, à côté de ces

¹³³ Jean-Louis QUERMONNE, *Réflexions prospectives sur la citoyenneté européenne*, Mélanges offerts à Jacques Robert, *Libertés*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 547.

¹³⁴ Emmanuel AUBIN, *L'effectivité de la citoyenneté européenne : un enjeu de taille pour la CIG*, LPA, 8 janvier 1997, n° 4, p. 1. I. HANNECQUART et G. JOLY, *Emblèmes et symboles de l'identité européenne*, RICO, avril 1992, n° spécial, *Vers l'Europe des citoyens*, pp. 145-151

emblèmes qui reflètent une volonté théorique de vivre ensemble, il importe de créer un lien juridique d'appartenance de l'individu à l'Union. Celle-ci doit devenir un point d'ancrage, de ralliement pour les individus séparés en droit par un territoire et une nationalité¹³⁵.

La citoyenneté introduite par le traité de Maastricht est perçue par les États comme une idée politique. Ils la parent de vertus mobilisatrices en ce qu'ils attendent d'elle qu'elle renforce l'identité européenne et le sentiment d'appartenance à un groupe. Plutôt que de rédiger une charte ou une déclaration des droits et des devoirs réservés aux citoyens européens, la Conférence intergouvernementale préfère leur reconnaître de manière précise des droits spécifiques, généralement qualifiés de civiques. Les membres du groupe doivent pouvoir circuler et se fixer librement partout sur le territoire communautaire (article 18 TCE), être défendus par les autorités de l'un ou l'autre État quand ils sont à l'étranger (article 20 TCE). En outre, ils acquièrent le droit à être électeurs et éligibles aux élections européennes et municipales de leur État de résidence (article 19 TCE). Cette citoyenneté est évolutive. Le traité prévoit expressément la possibilité d'extension des droits du citoyen au terme d'une procédure nécessitant l'unanimité du Conseil et la ratification par chaque État membre (article 22 TCE). Cette procédure lourde n'a encore jamais été utilisée.

La citoyenneté est, d'après François Borella, "le statut juridique des personnes physiques composant le corps politique souverain dans l'État. Elle détermine les conditions de jouissance de ce statut et les conséquences quant à la formation et à l'exercice du pouvoir politique. Il n'y a donc de citoyenneté que s'il y a démocratie au sens strict"¹³⁶. L'avènement de la citoyenneté dans l'Union "se confond avec le passage de l'individu sujet à celui de citoyen qui participe aux affaires publiques dans un État démocratique"¹³⁷. Quel que soit le lieu où elle s'exerce, la citoyenneté est donc bien le révélateur de la démocratie¹³⁸.

De cette citoyenneté découle un statut, fondé sur l'égalité de ceux auxquels il profite. Il doit permettre aux citoyens de nouer des contacts directs avec les institutions et de faire valoir leurs droits auprès de celles-ci. C'est de cette égalité entre eux que doit émerger le sentiment d'appartenance à une collectivité humaine qui contribue au renforcement de l'identité européenne par rapport aux États membres et au reste du monde.

¹³⁵ Ségolène BARBOUDES PLACES, *Nationalité des personnes physiques et droit communautaire*, Thèse de doctorat, Université de Nancy 2, 1996, p. 607.

¹³⁶ François BORELLA, *Nationalité et citoyenneté*, in Dominique COLAS, Claude ÉMÉRI et Jacques ZYLBERBERG (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, P.U.F., 1991, p. 211.

¹³⁷ Ségolène BARBOUDES PLACES, *Thèse précitée*, p. 513.

¹³⁸ Florence CHALTIÉL, *La souveraineté de l'État et de l'Union européenne, l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2000, p. 365.

Le traité ne fait pas directement allusion au caractère égalitaire de la citoyenneté. Mais celui-ci existe de lui-même, du simple fait que le titre relatif à la citoyenneté européenne figure dans le traité instituant la Communauté et non dans celui créant l'Union. L'interdiction de toute discrimination à raison de la nationalité, affirmée par l'article 12 TCE comme principe fondamental dont le respect s'impose tant aux institutions qu'aux États membres, est la formulation communautaire de l'idée d'égalité¹³⁹. L'insertion dans le TCE des dispositions relatives à la citoyenneté est aussi motivée par la volonté de leur étendre les principes propres au droit communautaire, caractéristiques de la nature supranationale du premier pilier de l'Union. La citoyenneté ainsi introduite par le traité de Maastricht devient un concept juridique. Mais pour lui conserver un caractère politique, la Conférence intergouvernementale la rattache à l'Union, même si beaucoup de ses conséquences se produisent sur la Communauté¹⁴⁰. Sa nature communautaire s'explique également par le fait que certains droits octroyés aux citoyens existent d'ores et déjà dans la Communauté européenne en faveur de certaines catégories de la population communautaire. La liberté de circulation et de séjour, étendue par la Charte européenne des droits fondamentaux aux résidents d'États tiers, en est un exemple. En ce sens, la citoyenneté juridique et politique de l'article 17 TCE s'ajoute sans la remplacer à la citoyenneté économique et sociale constitutive de l'Europe des citoyens.

a/ De l'Europe des citoyens

La construction du concept de citoyenneté de l'Union suit un cheminement parallèle à celui de la construction communautaire. Elle est d'abord et encore "économique et sociale"¹⁴¹ avant d'être politique, ce qui fait conclure à Jörg Monar que la citoyenneté européenne combine actuellement les deux approches¹⁴².

Pendant de longues années, l'appartenance des ressortissants aux Communautés n'est abordée par le traité de Rome que sous l'angle de l'exercice d'une activité économique.

¹³⁹ La CJCE consacre régulièrement le principe de non discrimination et son corollaire qu'est celui d'égalité. Néanmoins, elle n'oublie pas les limites inhérentes à la fois au droit communautaire et à la non discrimination en raison de la nationalité en tant que principe général. Dans son arrêt *Jyri Lehtonen*, elle précise que "conformément à une jurisprudence constante, l'article 6 du traité (devenu article 12 dans sa version consolidée) [...] n'a vocation à s'appliquer de façon autonome que dans des situations régies par le droit communautaire pour lesquelles le traité ne prévoit pas de règles spécifiques de non discrimination". CJCE, 13 avril 2000, *Jyri Lehtonen*, aff. C-176/96, Rec. I, p. 268, point 37. Consulter Hélène GAUDIN, *Chronique de jurisprudence communautaire*, RDP, 2001, n° 5, pp. 1033-1034.

¹⁴⁰ Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES et Jacques WEYLAND (dir.), *Le traité de Maastricht*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 166.

¹⁴¹ François BORELLA, *Nationalité et citoyenneté*, in Dominique COLAS, Claude ÉMERI et Jacques ZYLBERBERG (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, P.U.F., 1991, p. 228.

¹⁴² Jörg MONAR, *La citoyenneté de l'Union*, document de travail du PE, DG des études, Série Aff. juridiques, W-5, 6-1995, p. 3.

Les institutions communautaires développent un statut essentiellement social et économique à travers leurs mesures relatives à la liberté de circulation et de séjour, au droit d'établissement, à l'affirmation du principe de non discrimination et plus généralement à la recherche du bien-être de l'individu dans la Communauté, en tant que producteur, travailleur et consommateur. De ces droits naît une citoyenneté spécifique, fondée sur une conception de solidarité et de justice sociale commune à tous les Européens¹⁴³. Ces libertés économiques visent à élaborer une sorte de dénominateur commun qui les unit. Elles donnent corps à ce que Raymond Aron qualifie de "citoyenneté multinationale économique"¹⁴⁴.

Dans cette acception, le rôle actif et participatif de l'individu à la construction européenne n'est pas mis en exergue. Il ne l'est pas davantage avec l'apparition, dans les années 1980, de "l'Europe des citoyens"¹⁴⁵ qui fait des individus les bénéficiaires de l'ensemble des droits et libertés de dimension européenne¹⁴⁶. Entendue dans son sens politique, la citoyenneté européenne n'a pas vraiment de connexité avec les libertés fondamentales. Le respect par l'Union des droits fondamentaux ne profite pas seulement aux citoyens européens. Il vaut également à l'égard des ressortissants des pays tiers installés sur le territoire européen.

Dans son acception économique et sociale, la citoyenneté européenne tend à substituer la distinction résidents / non résidents "à celle différenciant les Européens des non Européens qui elle-même remplaçait l'opposition entre nationaux et étrangers"¹⁴⁷. Ainsi s'entendent les principes communautaires et certains droits de citoyenneté créés en 1992 qui garantissent aux individus un "droit d'accès direct aux institutions communautaires"¹⁴⁸. Leur est reconnu le droit de défendre leurs acquis en s'adressant aux tribunaux nationaux ou, sous certaines conditions, à la juridiction communautaire. Toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre peut déposer plainte auprès de la Commission ou présenter une pétition devant le Parlement européen (articles 21 et 194 TCE). Si sa plainte concerne des cas de mauvaise administration de la part des institutions ou des organes communautaires, elle peut s'adresser au médiateur nommé par le Parlement (articles 21

¹⁴³ Dominique SCHNAPPER, *Comment penser la citoyenneté moderne ?*, Philosophie politique, 1997, *La Nation*, p. 15.

¹⁴⁴ Raymond ARON, *Une citoyenneté multinationale est-elle possible ?*, Conférence prononcée le 5 avril 1974, *Commentaire*, 1992, n° 56, p. 700.

¹⁴⁵ Claude BLUMANN, *L'Europe des citoyens*, RMC, 1991, p. 283.

¹⁴⁶ Ségolène BARBOU DES PLACES, *Nationalité des personnes physiques et droit communautaire*, Thèse de doctorat, Université de Nancy 2, 1996, p. 615.

¹⁴⁷ Catherine WIHTOL DE WENDEN, *Modèles d'intégration en Europe*, LM, dossier *La démocratie*, 3-4 février 2002, p. 18.

¹⁴⁸ Olivier AUDÉOUD, *La construction communautaire, étape "régionale" au carrefour de la mondialisation et d'un fédéralisme inachevé*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du Séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 195.

et 195 TCE)¹⁴⁹. Si la requête concerne un acte ou une carence d'un État, celui-ci pourra se voir obligé de réparer les dommages causés à ce particulier, ressortissant du même ou d'un autre État membre, par les violations du droit communautaire¹⁵⁰.

En revanche, le droit d'écrire à toute institution dans une des langues de l'Union et de recevoir une réponse rédigée dans la même langue est réservé par le traité d'Amsterdam aux seuls citoyens européens (article 21 alinéa 3 TCE). Le traité de Nice n'apporte aucune précision sur le sens profond de ce droit. Est-ce un droit de plainte ou de pétition ? Peut-il se métamorphoser en droit d'initiative populaire ? Selon Ségolène Barbou des Places, il est légitime de penser que cet article a pour but unique une communication entre les institutions et les citoyens. La mention des langues, sensible culturellement, est le seul intérêt de ce nouveau droit. Mais si tel est le cas, ce droit est plus le corollaire de la transparence que de la citoyenneté¹⁵¹.

Les droits prévus par les articles 17 à 22 TCE ne sont pas spécifiques dans l'ensemble aux citoyens européens. Ils visent toute personne résidant dans l'Union. N'étant pas un attribut de la citoyenneté au sens politique, ils ne sauraient la définir¹⁵². Celle-ci se veut beaucoup plus centrée sur l'Homme. C'est l'individu en tant que membre d'une société civile et politique européenne en cours d'élaboration que la citoyenneté de l'Union s'efforce d'atteindre et d'identifier¹⁵³.

¹⁴⁹ Dans son Livre blanc relatif à la Gouvernance européenne, la Commission propose d'accroître l'efficacité du médiateur et de la commission des pétitions du Parlement par la création, dans les États membres, de réseaux d'organismes similaires qui statueraient sur les litiges de droit communautaire soulevés par les citoyens. Il s'agit d'améliorer la connaissance des citoyens quant à l'étendue et aux limites de leurs droits au sein de l'ordre juridique communautaire et de leur permettre d'identifier les autorités étatiques compétentes pour résoudre certains de leurs problèmes.

COMMISSION EUROPÉENNE, *La Gouvernance européenne*, Livre Blanc du 25 juillet 2001, <http://www.europa.eu.int/>, p. 27.

Sur le médiateur européen, consulter Paul MAGNETTE, *Entre contrôle parlementaire et "État de droit" : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne*, RFSP, décembre 2001, n° 6, pp. 933-948.

¹⁵⁰ Nicolas MOUSSIS, *La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ?*, RMCUE, mars 2000, n° 436, p. 156. Sur cette question, consulter Louis DUBOIS, *La responsabilité de l'État pour dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire, décision de la CJCE du 19 novembre 1991, Francovich et Bonifaci, aff. jointes C-6/90 et C-9/90*, RFDA, janvier - février 1992, n° 1, pp. 1-14. Du même auteur, *La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté, Étude sous arrêt de la CJCE du 5 mars 1996, Brasserie du Pêcheur et Factortame, aff. jointes C-46/93 et C-48/93*, RFDA, mai - juin 1996, pp. 583-595.

¹⁵¹ Ségolène BARBOU DES PLACES, *La citoyenneté européenne diluée dans les eaux d'Amsterdam*, in Olivier AUDÉOUD (dir.), *Un an de CIG = Amsterdam*, Cahiers du GERSE, juillet 1997, n° 2, C.E.U. de Nancy, p. 85.

¹⁵² Pierre GARRONE, *Les droits du citoyen européen : l'acquis communautaire et l'apport du traité de Maastricht*, RSDIE, 1993, vol. 3, p. 252.

¹⁵³ Claude BLUMANN, *L'Europe des citoyens, op. cit.*, p. 284.

b/ À l'affirmation d'une citoyenneté juridique et politique de l'Union

La question de l'appartenance à une communauté socio-politique se pose en terme de nationalité et de citoyenneté¹⁵⁴. Mais l'Union n'ayant pas de nationalité du fait de son absence de personnalité juridique internationale¹⁵⁵, le lien qui relie les individus à elle est bien le lien de citoyenneté. Cela étant, Ségolène Barbou des Places constate qu'il emprunte quelques caractéristiques de la nationalité des États. Comme elle, la citoyenneté de l'Union a une double dimension horizontale et verticale. Cette dernière évoque le lien entre l'individu et l'État qui garantit au premier de participer à la gestion du second. La dimension horizontale traduit le rapport d'égalité existant entre tous les citoyens. Elle implique nécessairement de penser la citoyenneté européenne comme un facteur d'égalité qui pourrait jouer, à ce titre, un "rôle séminal dans l'émergence d'une communauté politique"¹⁵⁶.

Selon T. H. Marshall, la citoyenneté est un phénomène fondamentalement social qui a peu de signification hors du cadre collectif. Elle est "un statut attribué à tous ceux qui sont membres à part entière d'une communauté. Tous ceux qui possèdent ce statut sont égaux en droits et devoirs. Il n'y a pas de principe universel qui détermine le contenu de ces droits et devoirs". De ce fait, elle est un symbole égalitaire¹⁵⁷. La reconnaissance d'une protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires des États membres aux citoyens européens en est une illustration. Elle traduit, en théorie du moins, la volonté explicite d'assurer à tous les citoyens de l'Union un traitement identique, quelle que soit leur nationalité d'origine. L'article 20 TCE précise, en effet, que l'assistance est accordée "dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État". Elle signifie, en pratique, que le ressortissant d'un État membre non représenté dans le pays tiers où il se trouve, et dont le passeport ou le document de voyage est temporairement indisponible ou encore perdu, volé ou détruit, peut obtenir un titre de voyage provisoire par la représentation d'un autre État membre. Ce droit laisse à penser que "la citoyenneté comme protection domine toujours le droit contemporain. Les citoyens sont distingués des étrangers par la protection

¹⁵⁴ François BORELLA, *Nationalité et citoyenneté*, in Dominique COLAS, Claude ÉMÉRI et Jacques ZYLBERBERG (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, P.U.F., 1991, p. 208.

¹⁵⁵ Le Parlement européen et la Commission militent en faveur de la fusion de la Communauté et de l'Union européennes et de l'octroi à cette dernière de la personnalité juridique.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet politique pour l'Union européenne*, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 20. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Rapport de la commission des affaires constitutionnelles, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 15-16 mai 2002, *même site Internet*, p. 6.

¹⁵⁶ Ségolène BARBOU DES PLACES, *Constitution européenne et citoyenneté européenne*, III^e Congrès de l'AFDC, Dijon, juin 1996, rapport dactyl., p. 9.

¹⁵⁷ T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, in *Citizenship and Social Development : Essays by T. H. MARSHALL*, London, University of Chicago Press, 1964, pp. 71-134 (traduction).

supplémentaire à laquelle ils ont droit, non par leur droit à occuper des charges publiques"¹⁵⁸. Cette protection permet au corps politique européen en gestation "d'affirmer son identité hors des frontières communautaires"¹⁵⁹. En ce sens, la citoyenneté ouvre la voie à une communauté politique en devenir, égale à la base et dépassant le strict caractère vertical de la nationalité.

Elle ne suffit pas à elle seule à créer cette identité politique européenne. Celle-ci a besoin, souligne Jean-Marc Ferry, d'un véritable patriotisme constitutionnel défini "bien au-delà des nations". Il admet, néanmoins, que la citoyenneté européenne contribue à la définition de cette identité politique par la dimension inclusive et exclusive qu'elle revêt.

Cette double dimension s'incarne dans ce que l'auteur appelle le critère "constitutionnaliste". Le motif d'appartenance à une communauté politique ne se fonde ni sur une approche communautariste, ni sur des considérations utilitaristes. Le critère constitutionnaliste postule une appartenance symbolique qui transcende les considérations d'origine culturelle ou de situation économique. Il consiste, d'une part, "dans la reconnaissance réciproque des «sujets logiques», individus et nations, comme des coresponsables égaux en droit et, d'autre part, [dans] la reconnaissance commune de principes constitutionnels - en bref, ceux de la démocratie et de l'État de droit - et des droits fondamentaux sans lesquels il n'y aurait pas d'espace institutionnel stable pour l'exercice de la liberté". Dans le même temps, ce critère aboutit à exclure tous ceux qui ne respectent pas les principes universalistes énoncés par l'Union. Ainsi en est-il de l'esprit des articles 6 et 7 TUE relatifs à la protection des principes de démocratie, de liberté et au respect des droits fondamentaux, *etc*¹⁶⁰. L'idée de base du concept de citoyenneté est, en effet, de cultiver la conscience d'une appartenance à un patrimoine commun fondé sur les mêmes traditions de démocraties libérales et sur le partage des

¹⁵⁸ Michel WALZER, *Communauté, citoyenneté et jouissance des droits*, Esprit, mars - avril 1997, n° 3-4, p. 127. Pour Jean-Louis Quermonne, ce droit s'inscrit "à la limite de la citoyenneté et de la nationalité". Il ne s'agit rien d'autre que "de l'amorce d'une nationalité de substitution, non pas que la protection diplomatique soit exercée alors, dans le vide causé par l'absence de représentation de l'État dont relève le ressortissant, par l'Union elle-même". Pierre Garrone considère, pour cette raison, qu'il ne s'agit pas d'un droit du citoyen. En outre, la protection par un autre État membre n'est que subsidiaire. Celle-ci reste en principe du ressort de l'État dont le citoyen est ressortissant.

Jean-Louis QUERMONNE, *Réflexions prospectives sur la citoyenneté européenne*, Mélanges offerts à Jacques Robert, *Libertés*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 549. Pierre GARRONE, *Les droits du citoyen européen : l'acquis communautaire et l'apport du traité de Maastricht*, RSDIE, 1993, vol. 3, p. 256.

¹⁵⁹ Ségolène BARBOU DES PLACES, *Nationalité des personnes physiques et droit communautaire*, Thèse de doctorat, Université de Nancy 2, 1996, p. 568. Olivier AUDÉOUD, *La construction communautaire, étape "régionale" au carrefour de la mondialisation et d'un fédéralisme inachevé*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du Séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 195.

¹⁶⁰ Jean-Marc FERRY, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, pp. 161-171 et spécialt. p. 170.

mêmes valeurs humanistes et sociales, sans pour autant qu'il soit question de créer un "*homo europeus* culturellement uniforme"¹⁶¹.

Cette conception conforte l'idée selon laquelle le citoyen européen ne peut pleinement s'épanouir dans l'espace communautaire que s'il adhère aux valeurs communes qui fondent la communauté de destin européenne. Mais cela ne suffit pas à lui conférer la qualité de citoyen. En outre, elle laisse également penser que l'individu peut devenir citoyen de l'Union par un simple acte de volonté de sa part, fondé sur son adhésion à ce patrimoine commun. Mais là encore, ce n'est pas le système en vigueur dans l'Union.

La qualité de membre d'un groupe est une question de droit et pas seulement de fait. Lorsque le groupe est une catégorie purement juridique, comme c'est manifestement le cas dans l'Union, l'appartenance résulte d'une décision unilatérale de l'autorité publique compétente¹⁶². Ainsi, le traité n'accorde la qualité de citoyen de l'Union qu'aux seuls nationaux des États membres. De plus, il la définit comme une citoyenneté de superposition et d'exception par rapport à la citoyenneté nationale. Même si dans ses effets elle transcende l'appartenance nationale, la citoyenneté européenne aboutit à conforter celle-ci. La citoyenneté ne fonctionne de manière acceptable que lorsqu'un espace public est construit, qui transcende la société concrète et ses diversités de toute nature. Les liens qui unissent les hommes sont juridiques et politiques. Ils sont fondés sur un principe abstrait, l'égalité des droits de tous les citoyens. La citoyenneté est fragile parce que, souligne Dominique Schnapper, elle est fondée sur une "utopie de renversement du monde social". Elle implique que les individus aient la capacité de se délier de leurs particularités et d'entrer en relation avec d'autres. Jusqu'à présent, seules les institutions politiques nationales sont parvenues à construire ce lien abstrait. N'étant pas donné, il ne peut être transposé facilement et rapidement au niveau de l'Union sans un travail collectif des gouvernants et des Européens. Les nations restent, pour le moment encore, le lieu privilégié de la transcendance politique. C'est pourquoi, la citoyenneté européenne n'a d'autre choix que de s'appuyer sur l'appartenance nationale de ses membres¹⁶³. La nécessité de la nationalité d'un des États membres de l'Union, dont les conditions d'attribution continuent à relever exclusivement de ceux-ci, ajoutée au fait qu'elle ne se substitue ni à elle, ni à la citoyenneté étatique, confirme l'indissociabilité du lien entre la nationalité des États et la citoyenneté de l'Union¹⁶⁴. Ce lien est aussi analysé en terme d'exclusion car il a pour conséquence d'écarter de l'exercice de la citoyenneté, entendue au sens

¹⁶¹ Tung-Lai MARGUE, *L'Europe des citoyens : des droits économiques à la citoyenneté européenne*, RMUE, 1995, n° 3, p. 118.

¹⁶² François BORELLA, *Nationalité et citoyenneté*, *op. cit.*, p. 209.

¹⁶³ Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, Commentaire, Printemps 2002, n° 97, pp. 214-215.

¹⁶⁴ Ce que déplore Jean-Denis Mouton qui constate que cette indissociabilité empêche l'émergence d'une nation européenne. Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle, actes précités*, p. 170.

politique, tous les étrangers, tous ceux qui n'ont pas la nationalité de l'un des États membres. La citoyenneté européenne permet l'identification d'un corps politique européen en ce que celui-ci se définit à l'extérieur, selon une version adaptée de la distinction opérée par Carl Schmitt entre ami et ennemi.

La logique binaire d'opposition entre nationaux et étrangers produit ainsi, selon Olivier Beaud, la distinction entre les citoyens et les non citoyens. La convergence des concepts de nationalité et de citoyenneté vient de la nécessité de déterminer les individus autorisés à participer à la gestion des affaires de la Cité¹⁶⁵. C'est là qu'apparaît la dimension verticale de la citoyenneté européenne.

Le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes consacré par l'article 19 TCE transforme les ressortissants communautaires en véritables citoyens. Il accentue la recherche d'une légitimité démocratique au sein de l'Union, entamée depuis la décision prise en 1976 d'élire le Parlement européen au suffrage universel direct. Tout citoyen de l'Union qui, sans en avoir la nationalité, réunit les conditions imposées à ses nationaux par l'État de résidence, exerce dans cet État le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes. Le citoyen de l'Union résidant dans l'un des États membres dont il n'est pas ressortissant est assimilé aux nationaux dudit État. Ce droit de suffrage concrétise la dimension égalitaire de la citoyenneté et confère au citoyen une "dimension politique transnationale"¹⁶⁶.

Le ressortissant d'un État membre peut désormais représenter celui d'un autre pays membre. Les citoyens de l'Union élisent leurs représentants sans que ceux-ci partagent nécessairement la même nationalité. Dès lors, le traité de Maastricht "semble bien marquer une rupture par rapport au principe selon lequel l'élection au Parlement devrait nécessairement coïncider avec une représentation des peuples des États membres de la Communauté dans un cadre national. [...] De l'élection, par les seuls nationaux, d'une assemblée représentant les peuples de chacun des États membres, on se dirige vers l'élection par les citoyens européens d'un Parlement"¹⁶⁷ reflétant la convivance européenne. Les citoyens, représentés par l'Assemblée selon des mécanismes de répartition indépendants de leur nationalité, "sont le fondement de la légitimité supranationale"¹⁶⁸.

Et pourtant, Vlad Constantinesco considère que la citoyenneté européenne s'apparente davantage à une consolidation de l'acquis communautaire qu'à une radicale novation.

¹⁶⁵ Olivier BEAUD, *Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du suffrage*, RFDA, 1992, p. 409.

¹⁶⁶ Olivier AUDÉOUD, *La construction communautaire ...*, *op. cit.*, p. 195.

¹⁶⁷ Robert KOVAR et Denys SIMON, *La citoyenneté européenne*, Cahier de droit européen, 1993, n° 3-4, pp. 307-308.

¹⁶⁸ Biagio de GIOVANNI, *Pourquoi une Constitution européenne ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, p. 342.

La reconnaissance de droits politiques ne suffit pas à transformer l'ensemble des citoyens européens en un "corps politique homogène". Elle ne peut s'analyser comme un substitut à une *affectio societatis* qui fait actuellement défaut dans l'Union. Il y a bien une "*isopoliteia*" au sens de droit accordé par une *polis* aux citoyens d'une autre *polis* de jouir du droit de cité sur son territoire, mais il n'y a pas encore de "*sympoliteia*", c'est-à-dire de droits attachés à la participation politique à une entité dépassant les cités¹⁶⁹.

Cette vision, dont nous regrettons le caractère exagérément pessimiste, rend compte néanmoins du caractère incomplet de la citoyenneté européenne. La persistance de cette lacune risque, à terme, d'être très préjudiciable à l'émergence d'un authentique corps politique européen.

Dans une conférence prononcée le 5 avril 1974 à la Graduate Faculty on Political and Science de la New School for Social Research de New-York, Raymond Aron se déclare très dubitatif à l'égard de l'existence d'une citoyenneté européenne multinationale tout en reconnaissant que les différents droits de citoyenneté ne constituent pas un tout indivisible et ne se rattachent plus tous de la même manière à la nation. Cependant, il ne peut exister de citoyenneté multinationale, selon le philosophe, pour une simple raison "analytique". Un droit de quelqu'un suppose à l'évidence le devoir d'un autre¹⁷⁰. Les devoirs apparaissent comme le corollaire des droits attribués aux citoyens. De ce point de vue, force est de constater que la citoyenneté européenne joue à sens unique. Elle enrichit le patrimoine juridique des citoyens de droits nouveaux sans le grever d'obligations supplémentaires. Dans son article 17, le TCE se contente de rappeler que chaque citoyen est tenu de se soumettre aux "devoirs prévus par le présent traité". Mais le respect des principes communautaires visés par cette disposition n'est pas propre au concept de citoyenneté européenne. Il s'impose tant aux ressortissants communautaires qu'aux nationaux d'États tiers résidant sur le territoire de l'Union. Pourtant, par l'exigence de loyauté qu'ils leur imposent, les devoirs sont susceptibles, au même titre que les droits, de renforcer l'identification et donc l'adhésion des citoyens à l'Union¹⁷¹.

Les citoyens consultés dans le cadre du débat public français, organisé en 2001 au niveau régional et national, en sont bien conscients. Certains proposent de mettre en place un service européen obligatoire, militaire ou civil. D'autres se disent favorables à

¹⁶⁹ Vlad CONSTANTINESCO, *Je t'aime, moi non plus ! La société européenne en quête d'affection ?*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 153.

¹⁷⁰ Raymond ARON, *Une citoyenneté multinationale est-elle possible ?*, Conférence prononcée le 5 avril 1974, Commentaire, 1992, n° 56, pp. 695-697.

¹⁷¹ Dans la communication qu'elle adresse à la Convention, la Commission insiste sur la nécessité de concrétiser le contenu juridique de la citoyenneté européenne en lui rattachant directement un corpus de droits et de devoirs bien identifiés et justiciables.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 8. Romano PRODI, *Les fondements du Projet Européen*, discours prononcé à l'occasion de la conférence des présidents des groupes politiques du Parlement européen, 22 mai 2002, *même site Internet*, p. 3.

l'instauration d'un impôt européen, à condition qu'il soit identique pour tous et qu'il s'accompagne d'une baisse ou d'une disparition concomitante des impôts nationaux¹⁷². L'idée d'un impôt européen est ancienne. Elle est périodiquement relancée par le Parlement et la Commission, voire parfois par les ministres des Finances des États membres (le Français Pierre Bérégovoy en 1992, le Belge Didier Reynders et l'Allemand Hans Eichel en 2001¹⁷³) et même par le Chancelier allemand¹⁷⁴. Cette convergence apparente reste vaine puisque, si l'idée est récurrente, elle est toujours restée sans suite. Cela étant, le passage effectif et réussi à la monnaie unique pourrait donner "un formidable coup d'accélérateur à l'intégration européenne et cette question pourrait être débattue dans le cadre de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing"¹⁷⁵. Outre qu'il accentuerait l'autonomie financière de l'Union à l'égard de ses pays membres en lui garantissant une ressource réellement "propre", cet impôt créerait un lien direct supplémentaire avec les Européens. Les recettes fiscales auraient pour objet de financer la réalisation du bien commun recherché par l'Union et créerait une solidarité de fait entre tous les contribuables européens.

Malgré ces insuffisances, la citoyenneté européenne crée les conditions d'un approfondissement de l'union politique. Elle postule l'avènement d'une démocratie que les Européens, en tant que sujets de l'ordre juridique supranational, peuvent légitimer et à la vie de laquelle ils sont invités à participer. Les droits, que cette immédiateté entendue dans un sens "rénové" comporte, fondent ce qu'Annie Gruber appelle une "communauté civique européenne"¹⁷⁶. Nul doute cependant que la création de devoirs consécutifs à cette citoyenneté accélérerait la constitution d'un authentique corps politique européen lié par une communauté de destin. Du développement de cette "citoyenneté atypique de l'Union", ainsi que la qualifie Jean-Denis Mouton, naîtrait un "sentiment d'appartenance à un ensemble, différent du sentiment national mais pouvant lier dans une communauté post-nationale"¹⁷⁷.

¹⁷² Guy BRAIBANT (dir.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Groupe "Débat sur l'avenir de l'Europe", Paris, La documentation Française, coll. Rapports officiels, novembre 2001, p. 111.

¹⁷³ Laurent ZECCHINI, *Didier Reynders veut lancer le débat sur un impôt européen*, LM, 5 juillet 2001, p. 4. Du même auteur, *L'idée d'un impôt européen pour financer l'Union suscite de nombreuses réserves parmi les Quinze*, LM, 12 juillet 2001, p. 3.

¹⁷⁴ Gerhard Schröder propose à la Convention de revoir le financement de l'Union. Sans prononcer le mot "d'impôt européen", il plaide pour "un financement en partie direct du budget communautaire".

Gerhard SCHRÖDER, Discours prononcé, le 12 avril 2002, à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de l'Association du soutien au Centre français de l'Université de Fribourg-en-Brigsau, LM, 14-15 avril 2002, p. 6.

¹⁷⁵ Nicolas-Jean BREHON, *Le choix politique de l'impôt européen*, LM Économie, 26 février 2002, p. IV.

¹⁷⁶ Annie GRUBER, *Faut-il avoir peur du traité d'Amsterdam ?*, LPA, 25 janvier 1999, n° 17, p. 8.

¹⁷⁷ Jean-Denis MOUTON, *Les mutations de la notion de Constitution et le droit international*, Civitas Europa, mars 2001, n° 6, p. 36.

B/ La réception nationale de la citoyenneté européenne

Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ouvert aux citoyens européens par le traité de Maastricht (article 19 TCE) révèle, en quelque sorte, le volet "infranational" de la citoyenneté européenne. Il contribue à l'émergence par le bas du statut commun aux Européens en leur donnant les moyens de peser, non au niveau de l'Union mais, au contraire, dans la vie intérieure de leur État de résidence. C'est cette intrusion "d'étrangers", même européens, dans ce qui relevait jusqu'à présent du monopole des nationaux qui conduit Gérard Soulier à évoquer une certaine "désétatisation" de la Nation¹⁷⁸. De manière symétrique, Jean-Denis Mouton constate que le fait de pouvoir revendiquer ce type de droit dans un État autre que le sien ou de la part d'un État autre que le sien participe aussi d'une forme de "dénationalisation" de l'État¹⁷⁹. C'est pourquoi, la réception nationale de la citoyenneté européenne en France se heurte à la méfiance d'une partie de l'opinion et des gouvernants à l'égard d'un processus menaçant les identités nationales. Cela explique que, pendant longtemps, la France a mené une politique de "stop and go" en plaidant d'un côté pour le renforcement et l'effectivité de la citoyenneté européenne et en regimbant de l'autre contre ses conditions de mise en oeuvre¹⁸⁰.

En application du traité, le Conseil de l'Union adopte le 19 décembre 1994 une directive dans laquelle il fixe les modalités d'exercice de ce droit¹⁸¹. Le fait même de choisir cet instrument, qui ne produit pas d'effet direct dans les ordres juridiques étatiques, témoigne de la volonté des institutions européennes de rendre effectif ce droit dans le respect des particularités nationales des États membres. Néanmoins, la directive fixe un certain nombre de principes directeurs et définit, pour leur application, un cadre juridique auquel les mesures nationales de transposition ne peuvent pas ne pas se référer. Est ainsi garanti un minimum d'homogénéité indispensable à l'effectivité de la citoyenneté européenne et, plus largement, au

¹⁷⁸ Gérard SOULIER, *Union européenne et dépérissement de l'État*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F, Coll. Politique d'aujourd'hui, 1996, p. 299. Cette désétatisation résulte également de l'ouverture de la fonction publique nationale aux ressortissants communautaires. Mais cette ouverture, autorisée par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 (JORF, 27 juillet 1991, p. 9952), est une conséquence de la mise en oeuvre de la liberté de circulation des personnes et de séjour et non de la citoyenneté européenne.

Sur cette question, consulter la thèse de doctorat de Ghislaine ALBERTON, *Des interactions normatives entre le droit communautaire et le droit public français, l'exemple caractéristique de l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique française*, Montpellier, 1995. Louis DUBOIS, *L'ouverture de la fonction publique aux ressortissants des autres États membres de la Communauté*, RFDA, novembre - décembre 1991, n° 6-7, pp. 903-916.

¹⁷⁹ Jean-Denis MOUTON, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du Séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 169.

¹⁸⁰ Maurice CROISAT et Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 139.

¹⁸¹ CONSEIL, *Directive 94/80/CE du 19 décembre 1994*, JOCE L 368 du 31 décembre 1994, p. 38.

caractère commun du statut de l'Européen en voie d'apparition. En vertu de l'article 88-3 de la Constitution, c'est par une loi organique, adoptée dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale¹⁸², que doit être transposée la directive communautaire. Ce texte de loi, issu d'une véritable obligation internationale pour la France, est définitivement adopté le 21 avril 1998 et promulgué le 25 mai de la même année¹⁸³ après que le Conseil constitutionnel, saisi sur le fondement de l'article 61 alinéa 1er de la Constitution, ait reconnu sa conformité à celle-ci.

La décision du 20 mai 1998¹⁸⁴ de la Haute Assemblée est dénommée "Maastricht IV" par certains commentateurs¹⁸⁵ parce qu'elle se situe dans le prolongement de cette jurisprudence. Le Conseil fait preuve de la même ouverture à l'égard de la nature supranationale de l'Union. Il n'hésite pas, là encore, à élargir son contrôle de façon à garantir au droit de citoyenneté de produire l'intégralité de ses effets tant au niveau européen que dans l'ordre étatique¹⁸⁶. Plus encore, en constitutionnalisant le principe communautaire de non-discrimination entre les citoyens de l'Union dans l'accès et l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, il ancre dans l'ordre juridique interne l'élément central du statut de l'Européen.

La rédaction de l'article 88-3 de la Constitution réduit le droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales à une simple faculté, contraire à la préoccupation majeure de l'article 19 TCE. Aux termes d'une décision surprenante à plus d'un titre, le Conseil constitutionnel s'attache en quelque sorte à réhabiliter ce droit.

L'article 88-3 fait suite à la décision de la Haute juridiction du 9 avril 1992 dans laquelle elle s'efforce de "minimiser" l'atteinte portée par la citoyenneté

¹⁸² Suite à l'introduction d'un cavalier législatif adopté par l'Assemblée nationale et repris par le Sénat lors de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, le Sénat voit son pouvoir étendu dans le domaine des lois organiques. Son accord est désormais exigé pour celles relatives au droit de vote des citoyens européens lors des élections municipales. Il n'est plus limité à celles qui le concernent en tant qu'institution. Cette extension traduit la volonté du Sénat, selon Bruno Genevois, de contrôler le dispositif européen sans pour autant méconnaître la Constitution.

Bruno GENEVOIS, *Le droit de vote des citoyens de l'Union aux élections municipales : vers un contrôle à quadruple détente ?*, RFDA, juillet - août 1998, n° 4, p. 672.

¹⁸³ Pour une étude générale de la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 *déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution* (JORF, 26 mai 1998, p. 7975), consulter Emmanuel AUBIN, *La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple ?*, LPA, 19 août 1998, n° 99, pp. 3-10 et Jean-Marie PONTIER, *Le vote des citoyens de l'Union aux élections municipales*, Revue Administrative, juillet - août 1998, n° 304, pp. 510-516.

¹⁸⁴ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998*, JORF, 26 mai 1998, p. 8003.

¹⁸⁵ Emmanuel AUBIN et Pierre-Yves MONJAL, *Radioscopie de la décision du 20 mai 1998 relative au droit de vote actif et passif des citoyens européens résidant en France aux élections municipales*, LPA, 12 mai 1999, n° 94, p. 11. Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *Note sous décision du Conseil n° 98/400*, LPA, 30 novembre 1998, n° 143, p. 21.

¹⁸⁶ Pour davantage de précisions sur cette question, consulter le Chapitre 1 titre 1 partie 2, Section 2, Paragraphe 2, point B.

européenne à la souveraineté nationale¹⁸⁷. Selon le Conseil, l'article 19 TCE est contraire à la Constitution et particulièrement à la combinaison de ses articles 3 alinéa 4, 24 et 72. Il résulte de ces dispositions que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale française ne peut procéder que d'une élection au suffrage universel. Le Sénat, qui représente ces collectivités, doit être élu par un collège électoral émanant de celles-ci. Dès lors, la désignation des conseillers municipaux a une incidence directe sur l'élection des sénateurs. Or, ces derniers participent à l'exercice de la souveraineté nationale. C'est pourquoi, l'article 3 alinéa 4 de la Constitution est interprété par le Conseil comme réservant la qualité d'électeurs aux seuls nationaux. Mais cette exclusivité ne vaut que pour les élections locales dans la mesure où elles sont reliées aux élections sénatoriales. La décision du Conseil résulte de la lecture combinée des trois articles et non d'une interprétation isolée de l'article 3. Ce raisonnement lui permet "de ne pas affirmer directement qu'est ainsi mis en cause l'article 3 de la Constitution, article majeur relatif à la souveraineté nationale et conférant le droit de vote aux nationaux français"¹⁸⁸. La Haute juridiction admet ainsi la constitutionnalité du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales sous réserve qu'il ne les fasse pas participer à l'exercice de la souveraineté nationale¹⁸⁹. De ce fait, il confirme la distinction entre les nationaux et les non nationaux ainsi que le respect par la supranationalité européenne de l'unité politique de l'Etat-nation. Les restrictions à ce droit insérées dans les chapitres 3 et 4 de la loi organique relatives au collège électoral sénatorial et aux fonctions de maire et d'adjoint ne soulèvent aucune difficulté d'après le Conseil. Plus généralement, il conclut que "l'ensemble du texte examiné n'est contraire à aucun principe ni à aucune norme constitutionnelle, non plus qu'à aucune des normes communautaires de référence applicables en l'espèce"¹⁹⁰. C'est sur ce dernier point que la décision du 20 mai 1998 est la plus étonnante.

C'est en se fondant sur le double renvoi opéré par l'article 88-3 de la Constitution au traité sur l'Union et à la décision du Conseil des ministres que la Haute juridiction conclut dans sa décision du 2 septembre 1992 que la loi organique devra être conforme à la Constitution et aux modalités d'exercice de ce droit "prévues par le traité sur l'Union". Elle ajoute que la loi "devra respecter les prescriptions

¹⁸⁷ Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2000, p. 235.

¹⁸⁸ Florence CHALTIEL, *Thèse précitée*, p. 167.

¹⁸⁹ Certains auteurs, à l'instar de François Luchaire, n'hésitent pas à considérer que la décision du 9 avril crée les conditions d'une extension ultérieure du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non communautaires. Opinion qui n'est partagée ni par Louis Favoreu, ni par Bruno Genevois. François LUCHAIRE, *L'Union européenne et la Constitution*, RDP, 1992, n° 3, p. 598. Louis FAVOREU, *Maastricht I, II et III*, GDCC, Paris, Dalloz, 1997, 9^e éd., p. 821. Bruno GENEVOIS, *Le traité sur l'Union européenne et la Constitution*, RFDA, 1992, n° 3, p. 389.

¹⁹⁰ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998 précitée*, p. 8005.

édictees à l'échelon de la Communauté pour la mise en oeuvre de ce droit". La question se pose alors de savoir si, par cette décision, le Conseil constitutionnel étend de sa propre initiative le bloc de constitutionnalité à des normes conventionnelles. En d'autres termes, opère-t-il un revirement de sa jurisprudence IVG selon laquelle il refuse de contrôler la conformité de la loi aux traités internationaux¹⁹¹ ?

Dans les deux premiers considérants de sa décision de 1998, il rappelle l'ensemble des normes communautaires et constitutionnelles relatives au droit de citoyenneté. C'est au troisième considérant qu'il précise l'étendue de son contrôle. En ayant lui-même décidé que ce droit est accordé "selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne", c'est donc bien l'article 88-3, selon le Conseil, qui "a expressément subordonné la constitutionnalité de la loi organique prévue pour son application à sa conformité aux normes communautaires". Comme le souligne Marie-France Verdier, la Constitution ne prescrit pas la conformité de la loi organique à ces normes, mais ses dispositions impliquent cet examen¹⁹². Le Conseil en déduit fort logiquement que "c'est de la volonté même du constituant qu'il revient [à la Haute juridiction] de s'assurer que la loi organique prévue par l'article 88-3 de la Constitution respecte tant le paragraphe 1er [de l'article 19 TCE] que la directive du 19 décembre 1994"¹⁹³.

La doctrine diverge sur le sens à donner à ce considérant. Pour Emmanuel Aubin et Pierre-Yves Monjal, il ne fait aucun doute que le Conseil procède à un contrôle de conventionnalité caché derrière ce qu'ils appellent un "contrôle de constitutionnalité orthodoxe"¹⁹⁴. Pour Jean-Éric Schoettl, il ne s'agit pas d'un bouleversement complet de la jurisprudence traditionnelle du Conseil, mais d'une simple "exception à la règle selon laquelle le respect par la loi des engagements internationaux de la France n'est pas une condition de sa constitutionnalité"¹⁹⁵. Un certain nombre d'auteurs s'accordent à reconnaître que la possibilité de cette exception résulte de sa jurisprudence du 2 septembre 1992 par laquelle il prescrit que la loi organique devra respecter les modalités prévues par le traité sur l'Union¹⁹⁶. Cette interprétation est réfutée par Louis

191 CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, IVG*, Rec. p. 19.

192 Marie-France VERDIER, *Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales : nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne*, RTDE, janvier 1999, p. 75.

193 CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998 précitée*, p. 8003.

194 Emmanuel AUBIN et Pierre-Yves MONJAL, *Radioscopie de la décision du 20 mai 1998 ...*, *op. cit.*, p. 14. Pour Patrick Gaïa et Jérôme Trémeau, la décision du Conseil apporte une brèche significative à sa jurisprudence IVG qui ne peut que servir le dessein de ceux qui s'acharment depuis longtemps à en réclamer l'abandon pur et simple. Or, ce bouleversement n'est pas souhaitable selon ces auteurs. L'intégration du droit communautaire dans les normes de référence du Conseil met dangereusement en cause la cohérence du bloc de constitutionnalité alors que, contrairement à ce que croit pouvoir affirmer le Conseil, elle n'a sans doute pas été voulue de manière aussi évidente et encore moins expresse par le constituant de 1992.

Patrick GAÏA et Jérôme TRÉMEAU, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle, 1er juillet - 30 septembre 1998*, RFDC, 1998, n° 36, p. 764.

195 Jean-Éric SCHOETTL, *Observation sous décision du Conseil n° 98/400 DC*, AJDA, juin 1998, n° 6, p. 485. Opinion partagée par Bruno GENEVOIS, *Le droit de vote des citoyens de l'Union aux élections municipales ...*, *op. cit.*, p. 674.

196 François LUCHAIRE, *Le référendum, L'Union européenne et la Constitution*, 4^e partie, RDP, 1992, p. 1594. Jean-Marie PONTIER, *Le vote des citoyens de l'Union ...*, *op. cit.*, p. 512.

Favoreu qui ne voit pas comment le Conseil "peut apporter une exception à sa jurisprudence sans y renoncer. [...] Soit le juge constitutionnel abandonne globalement sa jurisprudence, soit il la maintient et dans ce cas il ne peut vérifier la loi organique aux normes communautaires mais uniquement aux normes constitutionnelles"¹⁹⁷.

A la lecture du troisième considérant de la décision de 1998, il nous semble que le Conseil ne se départit pas de sa jurisprudence traditionnelle. Il ne se réfère pas aux normes communautaires en tant que telles, mais dans la mesure où elles sont constitutionnalisées du fait de leur insertion par l'article 88-3 dans la Constitution. Le reste du droit communautaire, originaire et dérivé, est maintenu en dehors du bloc de constitutionnalité¹⁹⁸. Ce n'est que parce qu'il a en reçu l'habilitation constitutionnelle que le Conseil vérifie la conformité de la loi organique aux normes communautaires constitutionnalisées par l'article 88-3¹⁹⁹. Il ne s'agit donc pas du contrôle de conventionnalité prévu par l'article 55 de la Constitution. Il est tout au plus possible de parler, selon Marie-France Verdier, "de «contrôle d'européennalité» par ricochet, d'incorporation indirecte de normes communautaires au bloc de constitutionnalité". Mais la norme de référence reste la Constitution avec les dispositions auxquelles elle renvoie, quelle que soit leur origine. Le contrôle opéré sur la loi organique est un contrôle de constitutionnalité, la provenance de la norme n'ayant donc aucune incidence²⁰⁰.

Si la nature du contrôle ne change pas, en revanche, il est indéniable que le Conseil apprécie la conformité de la réception nationale du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales davantage par rapport aux normes communautaires constitutionnalisées qu'aux dispositions nationales. Le respect de la souveraineté nationale apparaît second par rapport au souci de la Haute juridiction de s'assurer que la loi organique ne déforme pas l'appréciation communautaire de ce droit. Cette attitude confirme la démarche résolument europhile adoptée par le Conseil et témoigne de sa bonne volonté à l'égard de la pénétration de la supranationalité européenne dans l'ordre juridique national. Il n'y voit aucun inconvénient dès lors qu'elle ne porte pas atteinte à la souveraineté nationale. Forte de cette conviction, la Haute juridiction participe également, à travers la constitutionnalisation du principe communautaire de

¹⁹⁷ Louis FAVOREU, *Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité de Maastricht*, RFDC, 1992, p. 740.

¹⁹⁸ Étienne PICARD, *Vers l'extension du bloc de constitutionnalité au droit européen ? A propos de la décision du Conseil n° 312 DC du 2 septembre 1992*, RFDA, 1993, p. 50.

¹⁹⁹ Au contraire, pour Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, cette référence n'a pas pour effet de constitutionnaliser ces normes communautaires. Les dispositions du traité relatives au droit de vote des citoyens européens sont "naturellement des normes de référence du contrôle opéré par le juge sur la constitutionnalité de la loi organique, sans que ne soit aucunement remise en cause sa jurisprudence, jusqu'alors constante sur l'absence de contrôle de conventionnalité dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité".

Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *Note sous décision du Conseil n° 98/400*, *op. cit.*, p. 20.

²⁰⁰ Marie-France VERDIER, *Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens ...*, *op. cit.*, p. 76.

non discrimination à raison de la nationalité, à l'affirmation dans l'ordre juridique étatique du statut commun aux Européens en voie de constitution.

L'affirmation relativement large du principe d'égalité dans le traité d'Amsterdam (article 13 TCE) ne s'étend pas, selon Emmanuel Aubin et Pierre-Yves Monjal, aux droits civiques et politiques des citoyens européens. Aussi, le Conseil pallie cette carence en se référant à maintes reprises au principe de non-discrimination qui doit jouer entre les citoyens européens à la fois dans l'accès et dans l'exercice de ce droit électoral²⁰¹. C'est même le thème dominant de la décision du 20 mai 1998 selon Michel Verpeaux et Bertrand Mathieu²⁰².

En réalité, il nous semble que le recours à la règle de la non-discrimination entre les ressortissants français et les ressortissants d'un autre État membre de l'Union résidant en France s'explique par le fait que le Conseil devait déduire la constitutionnalité de la loi organique de la correcte transposition par celle-ci des normes communautaires qui font elles-mêmes référence à ce principe. Bruno Genevois constate que la décision "se rattache de façon très heureuse tant à l'inspiration de la directive du 19 décembre 1994 qu'à un principe général de l'ordre juridique communautaire affirmé par la CJCE"²⁰³. Pour la directive de 1994, le droit de vote et d'éligibilité "constitue une application du principe d'égalité et de non-discrimination entre citoyens nationaux et non nationaux"²⁰⁴. S'il permet aux citoyens européens de revendiquer dans l'État de résidence de pouvoir exercer leur droit dans les mêmes conditions que les nationaux de celui-ci - sous réserve des dérogations autorisées par la directive -, il ne joue cependant pas en sens unique. La directive permet ainsi à l'État de résidence de prendre en compte la déchéance du droit de vote et d'éligibilité dans l'État d'origine (article 5 § 1) ainsi que l'exercice de fonctions dans d'autres pays pour vérifier les incompatibilités dès lors que ces fonctions sont équivalentes à celles entraînant dans l'État de résidence une incompatibilité (article 6 § 2), *etc.* Utilisée comme norme de référence à part entière du contrôle de constitutionnalité de la loi organique, la règle de la non-discrimination "acquiert *ipso facto* une valeur constitutionnelle"²⁰⁵. Son utilisation par le juge constitutionnel traduit clairement le souci de celui-ci d'assurer une effectivité au droit politique fondamental reconnu aux citoyens de l'Union. Le Conseil contribue à

201 Emmanuel AUBIN et Pierre-Yves MONJAL, *Radioscopie ...*, *op. cit.*, p. 11.

202 Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *note précitée*, p. 22.

203 Bruno GENEVOIS, *Le droit de vote des citoyens de l'Union ...*, *op. cit.*, p. 676. Opinion partagée par Jean-Éric SCHOETTL, *Observation sous décision du Conseil n° 98/400 DC*, *op. cit.*, p. 486.

204 CONSEIL, *Directive 94/80/CE du 19 décembre 1994*, JOCE, L 368 du 31 décembre 1994, p. 139.

205 Le Conseil la mentionne dans de nombreux considérants (n° 8, 10, 12, 13, 14, 19, 20 et 22) de sa décision. Emmanuel AUBIN et Pierre-Yves MONJAL, *Radioscopie ...*, *op. cit.*, p. 11.

Dans le considérant 12 par exemple, le Conseil affirme que la mention de la nationalité des personnes figurant sur les listes électorales complémentaires ne peut être regardée comme ayant un caractère discriminatoire. Le principe des listes complémentaires pour les ressortissants communautaires candidats ne l'est pas non plus. C'est une façon d'informer les électeurs que ces candidats ne pourront pas exercer de fonctions communales électives (considérant 8).

l'affirmation d'un statut de l'Européen en donnant au principe communautaire d'égalité un fondement constitutionnel, et ce, tout en garantissant le respect de l'unité politique de l'État puisqu'il préserve la distinction faite entre les nationaux et les non nationaux. La transposition dans l'ordre constitutionnel français de ce droit politique fondamental confère une nouvelle facette à la notion classique de citoyenneté en consacrant, selon Francis Delpérée, le concept de "citoyenneté multiple"²⁰⁶. La citoyenneté européenne apparaît comme complémentaire. Fondée sur la réciprocité, elle reflète l'Europe dans sa diversité. Cohabitent des citoyennetés étatiques, irréductiblement liées au concept de nationalité, avec une citoyenneté européenne qui assure, au niveau supranational et infranational, des droits politiques fondamentaux à la communauté de vie. Nul doute que celle-ci s'enrichirait s'il était reconnu aux citoyens européens le droit de participer aux consultations référendaires organisées au niveau local²⁰⁷. L'attribution de ce droit politique participerait de l'approfondissement de l'immédiateté supranationale reconnue aux Européens dont dépend l'effectivité de leur statut commun.

II - Statut supranational de l'individu et renforcement de l'immédiateté européenne

L'immédiateté actuellement reconnue aux Européens bénéficie d'une intensité encore jamais atteinte dans l'histoire de la construction européenne (A). Elle s'est enrichie d'un contenu nouveau qui lui permet de faire face au "désenchantement démocratique"²⁰⁸ dont souffre aujourd'hui l'Union. L'individu est passé d'un statut de récepteur passif des normes communautaires à celui d'un acteur, d'un sujet agissant au coeur de la vie européenne. Les institutions jouent un rôle majeur dans l'émergence de ce statut commun aux Européens. Leur action est relayée par le traité de Nice et le Conseil européen de Laeken qui s'efforcent de rendre concrètement l'Europe plus démocratique et plus ouverte. Les avancées qu'ils consacrent dans ces domaines traduisent la prise en compte des aspirations des Européens à l'accroissement de leur rôle au sein de l'ordre juridique communautaire. L'immédiateté, caractéristique de la

²⁰⁶ Le concept de citoyenneté multiple est créé par Derek Heater. Derek HEATER, *Citizenship. The civic ideal in world history, politics and education*, London and New-York, Longman, 1990. Cité par Francis DELPÉRÉE, *La citoyenneté multiple*, Annales de droit de Louvain, 1996, p. 261.

²⁰⁷ Emmanuel AUBIN, *La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France aux élections municipales ...*, op. cit., p. 9. Ségolène BARBOUDESPLACES, *La citoyenneté diluée dans les eaux d'Amsterdam*, in Olivier AUDÉOUD (dir.), *Un an de CIG = Amsterdam*, Cahiers du GERSE, juillet 1997, n° 2, C.E.U. de Nancy, p. 84.

²⁰⁸ Jacques DELORS, *Pour une avant-garde européenne*, Le Nouvel Observateur, 25-31 janvier 2001, n° 1890, p. 67.

supranationalité, est approfondie dans un sens qui favorise l'appropriation citoyenne et démocratique dont l'Union a besoin pour se développer. (B).

A/ Immédiateté supranationale et droits des Européens

L'immédiateté supranationale de l'Union revêt de multiples facettes. La qualité de citoyen européen et les droits qui y sont consécutifs en est une. Mais l'immédiateté ne s'adresse pas seulement aux ressortissants des États membres auxquels est reconnue la citoyenneté européenne. Elle vise également toute personne résidant régulièrement sur le territoire de l'Union. Qu'elle ait la nationalité d'un État tiers ou celle de l'un des pays membre importe peu. Le droit d'accès aux documents des institutions, consacré par l'article 255 TCE suite au traité d'Amsterdam, en constitue une illustration particulièrement éclairante. Les droits de recours directs reconnus aux individus, ainsi que les avancées consacrées par le Sommet de Laeken relatives à l'espace judiciaire, en sont une autre.

a/ La transparence dans l'Union

Le droit d'accès aux documents de l'Union s'inscrit dans le cadre plus général du principe d'ouverture consacré par l'article A du traité de Maastricht selon lequel "les décisions sont prises le plus près possible des citoyens". Il apparaît comme le corollaire de la nature démocratique de l'Union, l'idée étant que plus l'individu dispose d'une information efficace, meilleure est sa participation à la gestion de la Cité européenne dont il se sent vraiment membre²⁰⁹. L'information implique la transparence. Celle-ci participe de l'exigence d'amélioration de la qualité de la législation européenne. Elle suppose d'agir sur le processus décisionnel communautaire et sur la qualité rédactionnelle des normes produites.

Dans le but de rendre la législation communautaire aussi "claire, simple, concise et compréhensible que possible"²¹⁰, les Conseils européens de Birmingham, d'Édimbourg et de Copenhague demandent aux institutions d'adopter des mesures

²⁰⁹ Le fait d'être placé dans une disposition qui se réfère aux peuples et aux citoyens européens prouve la volonté des Hautes Parties Contractantes en 1992 de faire du principe d'ouverture l'un des éléments clés du caractère démocratique de la prise de décision dans l'Union. Ce lien est souligné par la CJCE.

Thérèse BLANCHET, *Transparence et qualité de la législation*, RTDE, 1997, n° 4, p. 215. Jean-Louis QUERMONNE, *Réflexions prospectives sur la citoyenneté européenne*, Mélanges offerts à Jacques Robert, *Libertés*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 554. CJCE, 30 avril 1996, *Pays-Bas contre Conseil*, aff. C-58/94, Rec. 1996, p. I-2169, point 35.

²¹⁰ Déclaration 17 annexée à l'Acte final du traité instituant l'Union européenne du 7 février 1992.

améliorant l'accès du public aux informations qu'elles détiennent. Le 6 décembre 1993, le Conseil et la Commission approuvent un code de conduite définissant les principes généraux de ce droit²¹¹. Mais ils l'enserrent dans des limites strictes. Le public ne peut avoir accès aux documents que s'il en fait la demande. Les institutions peuvent le lui refuser pour garantir la protection de l'intérêt public (stabilité monétaire, secret commercial, intérêts financiers de la Communauté, ...) mais aussi privé (protection de l'individu et de la vie privée). Le secret des délibérations peut également être invoqué pour refuser de faire droit à la demande. La Commission se justifie par le souci de protéger le caractère collégial de sa décision et la libre expression de ses membres. Le Conseil, quant à lui, considère que la transparence ne doit pas avoir pour effet de mettre un État en difficulté au sein de cette formation considérée comme un lieu de négociation et de compromis. Toutefois, le Conseil ne peut opposer de façon systématique le secret des délibérations au public sous peine d'être condamné par le Tribunal de Première Instance. Celui-ci sanctionne le Conseil lorsqu'il ne met pas en balance l'intérêt du citoyen et celui de l'institution²¹². La CJCE est plus prudente. Constatant l'absence de valeur contraignante du code et donc son caractère non créateur de droit, elle se contente de reconnaître une certaine "affirmation progressive du droit d'accès"²¹³. En outre, le code ne concerne que les documents écrits et impose aux institutions des limites de temps tellement souples que, lorsque le document est communiqué, l'information qu'il recèle a perdu son intérêt. Néanmoins, le code a acquis une place centrale parmi les dispositions communautaires relatives à la transparence²¹⁴.

En 1993, le Conseil modifie son règlement intérieur pour y prévoir la publicité automatique du résultat des votes lorsqu'il agit comme législateur, et ce, quelles que soient les phases et la nature de la procédure décisionnelle. Dans les domaines des deuxième et troisième piliers, la publicité suppose un vote unanime²¹⁵.

Le traité d'Amsterdam approfondit l'exigence de transparence et, surtout, en élargit le cercle des destinataires. Le droit d'accès concerne les documents du Parlement et plus seulement ceux de la Commission et du Conseil. Il cesse de s'adresser exclusivement aux citoyens de l'Union. Il est étendu "à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre" (article 255 TCE). Cet article crée dans le chef des particuliers un droit subjectif à l'accès aux

²¹¹ JOCE L 340 du 31 décembre 1993, p. 31.

²¹² TPI, 19 octobre 1995, *John Carvel et Guardian Newspapers Ltd c. Conseil*, aff. T-194/94, Rec., p. II-2765. TPI, 5 mars 1997, *WWFUK c. Commission*, aff. T-105/95, Rec., p. II-313.

²¹³ CJCE, 30 avril 1996, *Pays-Bas contre Commission*, aff. C-58/94, Rec., p. I-2169.

²¹⁴ Kieran St C. BRADLEY, *La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe l'oeil ?*, Cahiers de droit européen, 1999, n° 3-4, p. 347.

²¹⁵ Thérèse BLANCHET, *Transparence ...*, op. cit., p. 210.

documents des trois institutions sous réserve des principes et limites fixées par le législateur européen²¹⁶. L'article 207 TCE impose au Conseil d'identifier dans son règlement intérieur les hypothèses dans lesquelles il agit en sa qualité de législateur afin de permettre un meilleur accès aux documents dans ces cas, tout en préservant l'efficacité de son processus de décision. La publicité de ses votes est formalisée par la réforme de son règlement intérieur en mai 1999. Mais elle exclut du droit d'accès les délibérations conduisant à l'adoption d'actes préparatoires, bien que ce soient elles qui permettent de comprendre la genèse d'une décision, ainsi que les délibérations en cours, en particulier lorsque les documents révèlent les positions des délégations. Ces exceptions ne font qu'accréditer l'idée, d'après Kieran St C. Bradley, selon laquelle le secret n'a pas d'autre utilité que de protéger les membres du Conseil et de leur permettre de préparer une version sélective de leur comportement aux médias et au public²¹⁷. Mais n'est-ce pas l'intérêt de l'Européen lui-même que de bénéficier d'instances législatives et exécutives pouvant conduire les débats et prendre leurs décisions dans la sérénité ? Les deuxième et troisième piliers sont expressément couverts par les articles 255 et 207 TCE. Mais dans une décision adoptée unilatéralement le 14 août 2000, alors que le traité impose la procédure de codécision dans les hypothèses de restriction du droit d'accès, le Conseil de l'Union fait entrer dans celles-ci certains documents relevant de la sécurité et de la défense²¹⁸. Malgré ces lacunes, le Conseil s'efforce de faciliter l'information du public en mettant à sa disposition un registre contenant la référence des documents qu'il a produits depuis le 1er janvier 1999, exception faite de ceux qu'il a décidé de soustraire à leur examen.

La Commission s'est engagée à une publication accrue des documents d'intérêt public au Journal Officiel de la Communauté ainsi que de ses livres verts et blancs. Cette politique a pour but d'expliquer aux Européens la nature et la portée des enjeux auxquels est confrontée l'Union et de traduire, sur un plan concret et local, l'effet des politiques européennes sur la vie quotidienne de chacun. A cet effet, la Commission a renforcé le rôle d'information, de coordination et de débat de ses bureaux dans les États membres. Elle a créé un réseau d'information dense, composé de centres de documentation décentralisés et a mis en ligne le serveur Europa qui est le site officiel de l'Union²¹⁹. Celui-ci doit devenir une plate-forme interactive d'information et de dialogue en reliant les réseaux à vocation similaire dans toute l'Union. Dans son Livre

²¹⁶ Consulter Joël RIDEAU (dir.), *La transparence dans l'Union. Mythe ou principes juridiques ?*, LGDJ, 1999, 276 p. Ce colloque, tenu en avril 1998, s'articule autour de trois ateliers : transparence de l'Union elle-même auprès des opinions publiques, transparence du processus normatif des Communautés et transparence de la CEDH.

²¹⁷ Kieran St C. BRADLEY, *La transparence de l'Union européenne ...*, op. cit., p. 360.

²¹⁸ Rafaële RIVAIS, *De Maastricht à Amsterdam, les lents progrès de l'Union vers la transparence*, LM Économie, 14 novembre 2000, p. IV.

²¹⁹ Nicolas MOUSSIS, *La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ?*, RMCUE, mars 2000, n° 436, p. 157.

blanc du 25 juillet 2001, la Commission insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts destinés à accroître la transparence du fonctionnement de l'Union. Elle appelle les institutions et les États à informer plus activement le grand public sur les questions européennes et à utiliser, pour ce faire, "les réseaux, les organisations de base [comme les associations] ainsi que les autorités publiques nationales, régionales et locales"²²⁰. L'information doit être présentée de manière adaptée aux besoins et aux préoccupations qui se manifestent localement, dans toutes les langues officielles, si l'Union veut éviter d'exclure une grande part de sa population. Il incombe aux États de développer le site Eur-lex en tant que point unique de consultation en ligne, dans toutes les langues, de façon à permettre aux Européens de suivre les propositions de politique d'un bout à l'autre du processus de décision. Enfin, elle appelle le Conseil et le Parlement à généraliser l'accès à l'information, à tous les stades du processus de codécision²²¹. Le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 décide d'ouvrir au public les sessions du Conseil lorsqu'il agit en codécision avec le Parlement européen, qu'il s'agisse de la présentation par la Commission de ses propositions normatives, du débat qui s'ensuit, de la liste des propositions semestriellement fixée par le Conseil ou du vote et des explications de celui-ci. Mais ce n'est qu'un progrès apparent. Il est seulement prévu d'assurer la publicité des débats par la mise à disposition du public d'une salle d'écoute et non de les publier²²².

Le Conseil européen de Laeken confie à la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing la mission d'accroître la transparence dans l'Union. A elle de trancher sur le point de savoir si l'affirmation du caractère public des sessions du Conseil quand il agit en législateur constitue une solution²²³. L'Union "doit devenir une entreprise partagée, un modèle transparent et démocratique d'intégration de façon à ce que chaque citoyen européen ait vraiment le sentiment que les institutions lui appartiennent"²²⁴. Nul doute que l'attribution du droit de contester les normes communautaires devant la CJCE participe de l'affirmation d'un tel sentiment.

²²⁰ Consulter la communication de la Commission sur *un nouveau cadre de coopération pour la politique d'information et de communication de l'Union*, COM (2001) 354 du 27 juin 2001. Le ministre français des Affaires européennes, Pierre Moscovici, souligne que son administration a développé des partenariats avec les institutions et le monde associatif au niveau régional et départemental dans le but d'améliorer l'information du citoyen européen.

Pierre MOSCOVICI, *Rendre l'Europe populaire*, http://www.diplomatie.gouv.fr/europe/fr_europe/populaire.html.

²²¹ COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance européenne*, Livre Blanc du 25 juillet 2001, <http://www.europa.eu.int/>, pp. 9-13.

²²² Ces mesures doivent se traduire par une modification du règlement intérieur du Conseil avant le 31 juillet 2002.

CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, p. 25.

²²³ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union du 15 décembre 2001*, annexée aux *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, p. 4.

²²⁴ Romano PRODI, *Rendre l'Europe aux Européens*, LM, 26 juillet 2001, p. 9.

b/ L'Européen face à la justice supranationale

En contrepartie des obligations résultant de l'effet direct des normes communautaires, originaires et dérivées, les traités reconnaissent aux particuliers un droit de recours direct devant la CJCE. Celui-ci constitue également le prolongement logique du droit d'accès aux documents des institutions. Les traités s'attachent à garantir une symétrie entre les devoirs "communautaires" et les possibilités de contester les normes européennes²²⁵.

C'est là l'une des originalités majeures du concept de supranationalité que d'élever l'individu au rang de sujet de droit international et de l'investir, non seulement du pouvoir de saisir une juridiction internationale mais aussi, de pouvoir diriger cette action contre son État²²⁶. Il peut introduire un recours en annulation contre les décisions dont il est destinataire ou contre celles qui, prises sous l'apparence d'un règlement, le concernent directement ou individuellement (article 230 TCE). Il peut faire valoir la responsabilité non contractuelle de la Communauté (article 238 TCE), soulever l'exception d'illégalité d'un règlement dans un litige devant la Cour (article 241 TCE), introduire un recours contre les sanctions pécuniaires prises à son encontre (article 235 TCE) et soulever une question préjudicielle (article 234 TCE)²²⁷.

Pourtant, les possibilités de recours directs des particuliers devant la CJCE sont particulièrement restreintes. Le refus des États de leur ouvrir le recours en constatation de manquement (article 227 TCE) témoigne de leurs réticences à donner aux individus les moyens de se dresser contre eux. L'exigence d'un lien personnel et direct est interprétée restrictivement par la CJCE qui subordonne la recevabilité des recours en annulation à la condition que l'acte attaqué est la cause réelle et immédiate d'une modification de la situation du requérant²²⁸. La légitimité active des particuliers est limitée aux seuls actes individuels. Le renvoi préjudiciel permet fort heureusement à la Cour de connaître de questions dont elle ne pourrait pas être saisie sur la voie d'un recours direct. Mais il ne peut constituer une voie de substitution aux limites du recours en annulation²²⁹. Celui-ci bénéficie d'une supériorité évidente en ce qu'il laisse

²²⁵ Dusan SIDJANSKI, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, RGDIP, 1961, n° 65, p. 71.

²²⁶ Ce qui fait dire à Antoine Winckler que ce système déconstruit l'État-nation en le démembrant par une sorte d'intégration négative dans un ordre supérieur qui fonde et réinscrit les édifices nationaux dans un espace juridique qui les déborde et leur donne un sens nouveau.

Antoine WINCKLER, *L'Empire revient*, Commentaire, Printemps 1992, p. 23.

²²⁷ Sur cette question et la consécration par la CJCE de la Communauté européenne comme communauté de droit, consulter le Chapitre 2 titre 1 partie 1 de cette thèse.

²²⁸ La CJCE considère que les particuliers sont "individuellement concernés" par un acte de portée générale lorsqu'ils sont atteints "en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire".

CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann contre Commission*, aff. 25/62, Rec. p. 196.

²²⁹ Francis HAMON, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Dalloz, Chronique, 1997, p. 12.

espérer un traitement plus rapide des litiges²³⁰. En outre, dans l'hypothèse d'un acte de portée générale directement applicable, le justiciable n'a d'autre solution que d'adopter un comportement contraire à l'acte afin de créer les conditions d'un litige conduisant éventuellement le juge interne à saisir la CJCE. Encourager un tel comportement semble difficilement conciliable avec les impératifs du droit de chacun à une protection juridictionnelle directe, immédiate et efficace²³¹. Mais, comme le remarque Paul Nihoul, ces objections ne retirent rien à la nécessité d'assouplir les conditions de l'accès direct du particulier au juge communautaire²³².

Dans son rapport sur l'état de l'Union de 1995, la Cour de justice insiste sur la nécessité d'élargir les conditions de recevabilité des recours en excès de pouvoir déposés par les particuliers de façon à leur offrir "une protection juridictionnelle effective contre les atteintes à leurs droits fondamentaux pouvant résulter de l'activité législative des institutions"²³³. Mais ses conclusions restent sans effet²³⁴. Le traité d'Amsterdam n'apporte aucun changement majeur si ce n'est que, en habilitant expressément la Cour à contrôler le respect par les institutions des droits fondamentaux consacrés à l'article 6 § 2 TUE, il accrédite l'idée selon laquelle tout Européen devrait disposer d'un droit de recours pour atteinte à ses libertés fondamentales²³⁵. Mais ce recours n'existe pas encore. La Cour développe une attitude paradoxale. Elle réclame des États qu'ils étendent les possibilités de recours directs reconnues aux particuliers, tout en promouvant une jurisprudence frileuse par rapport à l'audace dont elle a su faire preuve en maintes occasions. Après avoir affirmé dans les années 1980 que l'Europe implique, en tant que communauté de droit, la reconnaissance aux particuliers de véritables "droit au juge" et "droit au droit"²³⁶, la CJCE se contente quelques années plus tard d'assouplir légèrement ses exigences sur la

²³⁰ Cette opinion n'est pas partagée par Paul Nihoul qui constate que, dans les faits, le renvoi préjudiciel s'exerce dans des délais plus courts que le recours direct.

Paul NIHOUL, *La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale*, RTDE, 1994, n° 2, p. 189.

²³¹ Rostane MEHDI, *La justice communautaire : entre espoirs fondés et promesses déçues*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire*, Paris, La documentation Française, 1999, p. 25.

²³² Paul NIHOUL, *article précité*, p. 190.

²³³ CJCE, *Rapport sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union*, Luxembourg, mai 1995, § 20, RTDE, juillet - septembre 1995, n° 31, p. 684.

²³⁴ Dès 1992, Hjalte Rasmussen invite à généraliser ce droit au profit des particuliers de façon à enrichir "la qualité de la protection au niveau communautaire des droits et attentes légitimes des citoyens et des entreprises à l'encontre d'un gouvernement communautaire plus puissant".

Hjalte RASMUSSEN, *Le pouvoir de décision du juge européen et ses limites*, RFAP, juillet - septembre 1992, n° 63, p. 423.

²³⁵ Ségolène BARBOU DES PLACES, *La citoyenneté diluée dans les eaux d'Amsterdam*, in Olivier AUDÉOUD (dir.), *Un an de CIG = Amsterdam*, Cahiers du GERSE, juillet 1997, n° 2, C.E.U. de Nancy, p. 88.

²³⁶ CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste Les Verts contre Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. pp. 1339-1373. Sur cette question, consulter Carmenza CHARRIER, *La communauté de droit, une étape sous-estimée de la construction européenne*, RMCUE, juillet - août 1996, pp. 521-526. Nadine DANTONEL-COR, *La mise en jeu de la responsabilité de l'État français pour violation du droit communautaire*, RTDE, juillet - septembre 1995, n° 31, p. 475.

recevabilité des recours en annulation. Les juges de Luxembourg appréhendent largement la notion d'intérêt individuel mais strictement encore celle d'intérêt direct²³⁷. Comme le souligne Rostane Mehdi, ces velléités de libéralisation des conditions d'accès au prétoire sont louables, mais elles restent hésitantes. En outre, le justiciable est condamné à une relative incertitude²³⁸. Les évolutions initiées par le juge peuvent être sujettes à des revirements, éventuellement régressifs, ainsi que le prouvent deux arrêts du 5 octobre 2000 dans lesquels elle affirme que les droits de recours reconnus aux individus sont suffisants²³⁹.

C'est finalement du traité de Nice, et donc des États, que viennent les progrès les plus manifestes. Le nouveau Protocole sur le Statut de la Cour de justice, annexé au traité de Nice²⁴⁰, confirme que les particuliers ne peuvent pas intervenir dans les litiges entre États membres d'une part, entre institutions d'autre part et, enfin, dans ceux mettant aux prises les pays membres avec les institutions. En revanche, pour tous les autres contentieux auxquels ils ne sont pas parties, le Protocole leur reconnaît le droit d'intervenir à condition de justifier d'un intérêt à la solution du litige soumis à la Cour (article 40 Protocole). L'article 42 les autorise, dans les cas et conditions déterminés par le règlement intérieur de la juridiction, à former tierce opposition contre les arrêts rendus sans qu'ils aient été appelés si ces arrêts préjudicient à leurs droits. En cas de difficulté sur le sens et la portée d'un arrêt, ils peuvent demander à la Cour de l'interpréter à condition de justifier d'un intérêt à cette fin (article 43). L'article 56 dispose qu'un pourvoi peut être formé devant la Cour, dans un délai de 2 mois à compter de la notification de la décision attaquée, contre les décisions du TPI qui mettent fin à l'instance, à un incident de procédure portant sur une exception d'incompétence ou d'irrecevabilité ou encore qui tranchent partiellement le litige au fond. Ce pourvoi peut être formé par toute partie ayant totalement ou non succombé en ses conclusions. Le Protocole impose cependant aux personnes physiques ou morales d'être directement affectées par la décision du Tribunal. Enfin, l'article 57 leur reconnaît le droit de former un pourvoi devant la Cour contre les décisions de celui-ci rejetant une demande d'intervention à laquelle elles sont parties.

²³⁷ CJCE, 18 mai 1994, *Cordoniu*, aff. C-309/89, Rec. p. I-1835.

²³⁸ Rostane MEHDI, *La justice communautaire ...*, op. cit., p. 24.

²³⁹ CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne contre Parlement européen et Conseil de l'Union*, aff. C-376/98, Rec. I, p. 8419. CJCE, 5 octobre 2000, *The Queen c. Secretary of State for Health, ex parte Imperial Tobacco Ltd e. a.*, aff. C-74/99, Rec. I, p. 8599. Elle persiste à considérer que le recours direct en annulation et le renvoi préjudiciel en appréciation de validité sont complémentaires, ainsi qu'elle l'affirme depuis 1986 dans son arrêt *Les Verts*.

Pour une commentaire de ces arrêts, consulter Hélène GAUDIN, *Chronique de jurisprudence communautaire*, RDP, 2001, n° 5, p. 1019.

²⁴⁰ *Protocole sur le Statut de la Cour de justice*, annexé au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, pp. 99-125.

Sur l'accès des particuliers à la CJCE, consulter Olivier COSTA, *La CJCE et le contrôle démocratique dans l'Union européenne*, RFSP, décembre 2001, n° 6, pp. 881-902.

Malgré les progrès apportés par le traité de Nice, il reste des insuffisances. Le TPI tente d'y remédier dans deux arrêts récents. Ces jugements augurent d'un revirement jurisprudentiel qu'il appartient à la Cour de justice de confirmer ou d'infirmer. Il est évident que la reprise de ces solutions par la Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union dans le but de les consacrer dans les traités institutifs, voire dans une Constitution européenne, consoliderait fortement l'apport que celles-ci représentent à la prise en compte de l'individu comme sujet de l'ordre juridique supranational.

Le Tribunal puise son argumentation dans les conclusions de l'Avocat général Jacob et dans le renvoi exprès à la Charte des droits fondamentaux de l'Union, laquelle se trouve confirmée, là encore, dans son rôle d'élément d'interprétation du droit communautaire.

L'Avocat général part du constat qu'il n'est pas satisfaisant, dans une communauté de droit, qu'un particulier, qui s'estime lésé d'un droit ou d'un avantage, soit contraint de recourir à des subterfuges tels que le renvoi préjudiciel ou, plus grave, la violation intentionnelle de la législation nationale, pour pouvoir bénéficier d'une protection juridictionnelle. Les conditions de recevabilité doivent être objectives et cesser de dépendre de l'existence de voies de droit national. C'est pourquoi, il propose d'élargir la qualité qui lui est reconnue à agir. Un particulier serait "individuellement concerné par une mesure communautaire lorsque la mesure nuit, ou est susceptible de nuire, à ses intérêts de manière substantielle"²⁴¹. En décidant de suivre ces conclusions, le Tribunal adresse un signal à la Cour de justice, d'autant plus fort qu'il est chargé en première instance de connaître de tous les recours en annulation formés par les particuliers.

Dans son jugement rendu le 3 mai 2002, le TPI confirme sa nouvelle position. Il statue, en l'espèce, sur la recevabilité d'un recours individuel dirigé contre un règlement de la Commission en se fondant sur le droit de recours effectif reconnu par la CEDH et la Charte européenne des droits fondamentaux. Néanmoins, il retient une formule de "l'individuellement concerné" plus stricte que celle proposée par l'Avocat général. Alors que celui-ci se contente d'une affectation potentielle des intérêts du particulier, le Tribunal exige une affectation "actuelle et certaine" de droits et d'obligations²⁴². Le bouleversement jurisprudentiel annoncé par le TPI ne va pas jusqu'à rompre avec l'exigence posée par la Cour d'un intérêt direct à agir. Il n'y a pas transposition du régime applicable aux institutions communautaires. Cependant, le Tribunal s'efforce

²⁴¹ TPI, 21 mars 2002, *Union de pequeños agricultores contre Conseil*, aff. C-50/00, non encore publié, § 102.

²⁴² Le Tribunal juge qu'une personne est "individuellement concernée" par une disposition communautaire de portée générale "si la disposition affecte, de manière certaine et actuelle, sa situation juridique en restreignant ses droits ou en lui imposant des obligations. Le nombre et la situation d'autres personnes également affectées par la disposition ou susceptibles de l'être ne sont pas, à cet égard, des considérations pertinentes". TPI, 3 mai 2002, *Jégo-Quéré et Cie SA contre Commission*, Aff. T-177/01, non encore publié, § 47.

d'élargir les possibilités reconnues aux individus de déposer un recours en annulation contre un acte de portée générale. Il trouve dans l'article 47 de la Charte européenne un allié de poids²⁴³. Comme le constate Jean-Paul Jacqué, il n'hésite pas à la mettre sur le même plan que la CEDH²⁴⁴. Cette jurisprudence, si elle est confirmée par la Cour de justice - ce qui n'est pas acquis, devrait entraîner un très fort accroissement du nombre de recours devant le TPI. Mais elle aurait aussi l'avantage d'entraîner la diminution corrélative du nombre de contentieux préjudiciels en appréciation de validité devant la Cour et en responsabilité devant le Tribunal. Elle aurait également le mérite d'améliorer la sécurité juridique des Européens en enfermant la possibilité d'intenter un recours dans le délai de 2 mois. Bien qu'il reconnaisse ces mérites, Jean-Paul Jacqué regrette le caractère trop général de la formule retenue. Il préférerait la réduire et la limiter aux seuls cas où le droit national n'offre aucun recours efficace²⁴⁵. Plus généralement, l'élargissement de l'ouverture du prétoire aux particuliers renvoie au problème de la définition de la hiérarchie des normes, dont il n'est pas dissociable selon la doctrine. Rostane Mehdi propose ainsi de généraliser le droit de recours des individus contre les actes administratifs. Il suffirait qu'ils justifient d'un intérêt suffisant pour agir et plus d'un intérêt individuel et direct. En revanche, les actes législatifs seraient exclus du recours en annulation, sauf en cas d'atteinte aux droits fondamentaux. Un mécanisme de filtrage serait nécessaire afin d'éviter des procédures manifestement dénuées de fondement²⁴⁶. La question de l'extension du droit d'intervention des particuliers aux litiges entre États membres et institutions reste elle aussi d'actualité²⁴⁷.

Mais l'accès de l'individu à la justice supranationale ne réside pas exclusivement dans les mécanismes juridictionnels. Il dépend également de la réalisation effective de l'espace de liberté, de sécurité et de justice lancé au Sommet de Tampere des 15 et 16 octobre 1999²⁴⁸ et inscrit par le traité d'Amsterdam parmi les objectifs de l'Union. "C'est donc bien d'une vision commune de la place de l'individu dans la société européenne et de ses rapports avec le pouvoir qu'il est désormais question"²⁴⁹.

²⁴³ "Force est de conclure, selon le TPI, que les procédures prévues aux articles 234 CE, d'une part, et 235 et 288 al. 2 CE d'autre part, ne peuvent plus être considérées, à la lumière des articles 6 et 13 de la CEDH et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, comme garantissant aux justiciables un droit de recours effectif leur permettant de contester la légalité des dispositions communautaires de portée générale qui affectent directement leur situation juridique".

TPI, 3 mai 2001, *Jégo-Quéré et Cie SA contre Commission*, précité, § 47.

²⁴⁴ Jean-Paul JACQUÉ, *La protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'Union européenne - Dialogue entre le juge et le "constituant"*, AJDA, juin 2002, n° 6, p. 479.

²⁴⁵ Jean-Paul JACQUÉ, *La protection juridictionnelle...*, *op. cit.*, p. 480.

²⁴⁶ Rostane MEHDI, *La justice communautaire ...*, *op. cit.*, p. 25. José Luis da VILAÇA, *Le système juridictionnel communautaire*, RMUE, 1995, n° 3, p. 252.

²⁴⁷ José Luis da VILAÇA, *article précité*, p. 246.

²⁴⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE TAMPERE des 15 et 16 octobre 1999, *Conclusions de la Présidence*, Bulletin de l'Union, 1999, n° 10, pp. 8-14.

²⁴⁹ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, 1999, p. 92.

L'espace européen de liberté, de sécurité et de justice franchit un pas qualitatif important lors du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001²⁵⁰. Les attentats perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001 ont pour effet d'accélérer la prise de conscience chez les Européens de la nécessité de s'unir pour se protéger. La traduction concrète du "droit" à la sécurité, à la liberté et à la justice participe de l'affirmation au niveau supranational d'un statut commun aux Européens.

Le Sommet de Laeken entérine l'adoption des textes en cours relatifs au mandat d'arrêt européen bloqués jusqu'alors par l'opposition du Président du Conseil italien, Silvio Berlusconi. Les Chefs d'État et de Gouvernement se prononcent en faveur d'une simplification des procédures d'extradition, du développement des échanges d'informations sensibles, de la définition commune du terrorisme et d'une mise en place effective de l'espace judiciaire européen. Ils invitent à élaborer une véritable politique commune en matière d'immigration et d'asile²⁵¹. Ils demandent à la Commission et au Conseil d'étudier les conditions dans lesquelles pourrait être créé un mécanisme ou des services communs de contrôle des frontières extérieures. Dans le but d'assurer la sécurité intérieure de l'Union, Romano Prodi annonce son intention de présenter au cours de l'année 2002 des mesures destinées à combattre le terrorisme et le crime organisé. Parmi elles, figurent le lancement d'un système intégré de contrôle des frontières extérieures, le développement de la protection civile et de la sécurité des transports²⁵². Le renforcement de la coopération judiciaire et policière doit poser les jalons de la création, à terme, d'une police intégrée pour lutter contre le crime organisé²⁵³. A cet effet, le Président de la République française propose, le 6 mars 2002, "d'unifier progressivement l'action de nos polices des frontières" et d'instituer une "police commune chargée de poursuivre les crimes au niveau européen". Elle agirait "sous l'autorité d'un parquet européen"²⁵⁴ que les citoyens, consultés lors du débat public organisé en France en 2001, appellent de leurs vœux. Ils suggèrent également d'organiser l'équivalent judiciaire du programme Erasmus afin de familiariser les juges aux droits des autres États membres²⁵⁵. Le Conseil de Laeken donne une dimension concrète aux mesures inscrites dans le traité de Nice. Il se réjouit de la décision prise

²⁵⁰ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, points 38 à 45.

²⁵¹ La Commission a approuvé le 11 avril 2002 un livre vert proposant l'unification des législations sur le retour des personnes en séjour irrégulier dans l'Union. Elle demande aux Quinze de formuler des propositions pour la définition de règles communes d'ici le 31 juillet 2002.

Danièle ROUARD et Jean-Pierre STROOBANTS, LM, 13 avril 2002, p. 7.

²⁵² Romano PRODI, *Discours annuel sur l'état de l'Union - 2002, une étape décisive sur la voie de la grande Europe*, 11 décembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten>, p. 4.

²⁵³ Romano PRODI, *Une Europe plus grande et unie : un acteur mondial - Les défis et les chances du siècle qui commence*, Discours de Bruges du 12 novembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi>.

²⁵⁴ Jacques CHIRAC, *Discours du 6 mars 2002 devant le Parlement européen*, Propos recueillis par Henri de Bresson, LM, 8 mars 2002, p. 10.

²⁵⁵ Guy BRAIBANT (dir.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Groupe "Débat sur l'avenir de l'Europe", Paris, La documentation Française, coll. Rapports officiels, novembre 2001, p. 54.

de créer Eurojust²⁵⁶ et de mettre en place les instruments nécessaires à la coopération policière que sont Europol dont les compétences sont renforcées, le Collège européen de Police et la "Task force" des Chefs de Police. Dans la communication adressée à la Convention le 22 mai 2002, la Commission exprime le souhait qu'Europol devienne aussi opérationnel qu'Eurojust pour garantir la conduite efficace et coordonnée des enquêtes policières et judiciaires à l'échelle européenne. Elle réaffirme les priorités dégagées lors du Sommet de Laeken et insiste sur la nécessité de "faire émerger un ordre public européen qui rende plus efficaces les systèmes nationaux d'ordre public et respecte pleinement les valeurs fondamentales de l'Union". A cet effet, elle milite en faveur de la communautarisation de l'ensemble de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures et privilégie les mécanismes décisionnels de nature supranationale²⁵⁷. Réunis au Sommet de Séville des 21 et 22 juin 2002, les Quinze se contentent de rappeler la nécessité d'élaborer une politique commune d'asile et d'immigration, mais ils ne prennent aucune mesure concrète destinée à lui donner réalité. Ils confient cette tâche aux ministres de la Justice et des Affaires intérieures auxquels ils fixent la date butoir de 2003 pour parvenir à un accord. Les Chefs d'État et de Gouvernement ne s'entendent ni sur la définition du statut de réfugié ou de demandeur d'asile, ni sur la création d'une police européenne des frontières. Ils se limitent à la création d'un réseau européen d'officiers de liaison d'immigration des États membres et à la réalisation d'opérations conjointes aux frontières extérieures²⁵⁸.

Réunis à Saint-Jacques de Compostelle, le 14 février 2002, les ministres de la Justice français, espagnol, belge, luxembourgeois, portugais et britannique décident d'avancer la mise en place du mandat d'arrêt européen au début 2003 sans attendre la date butoir du 1er janvier 2004²⁵⁹. Il remplace les procédures traditionnelles d'extradition. Ce qui est un acte politique, dans la mesure où les gouvernements disposent du pouvoir de décider en dernier ressort de l'extradition ou non d'une personne, devient un acte judiciaire. L'abandon du principe du refus d'extrader ses propres nationaux représente, selon Jean-François Kriegk, un "saut qualitatif qui témoigne de la confiance qui peut s'instaurer progressivement à l'intérieur d'un espace démocratique commun"²⁶⁰. La "remise" d'une personne se fait de manière quasiment

²⁵⁶ Pour une présentation du régime juridique et de l'organisation d'Eurojust, consulter Emmanuel BARBE, *Une triple étape pour le troisième pilier de l'Union européenne - mandat d'arrêt européen, terrorisme et Eurojust*, RMCUE, janvier 2002, n° 454, pp. 7-8.

²⁵⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, pp. 8-11 et spelt p. 9.

²⁵⁸ Quelques grands principes sont néanmoins réaffirmés. Il est ainsi décidé que l'Union lutte contre l'immigration clandestine dans le respect des traditions humanitaires. C'est pourquoi, les Quinze refusent l'idée avancée par la Grande-Bretagne et l'Espagne de sanctionner économiquement les pays tiers qui ne prennent pas de mesures pour contrôler les flux migratoires. CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, pp. 7-12, points 26-39.

²⁵⁹ Marie-Claude DESCAMPS, LM, 16 février 2002, p. 5.

²⁶⁰ La création du mandat d'arrêt européen s'apparente, d'après l'auteur, à "un saut fédéraliste en faveur de la construction d'un espace judiciaire européen".

automatique par le juge qui se contente d'exercer un contrôle formel. L'infraction doit faire partie de la liste des 32 définie par les Quinze et doit être passible d'au moins 3 ans de prison dans l'État d'émission du mandat²⁶¹. Si elle ne fait pas partie de la liste mais qu'elle est passible de plus de 3 ans d'emprisonnement ou, inversement, si elle est mentionnée dans la liste mais que la peine prévue est inférieure à ce délai, le juge procède au contrôle de la double incrimination. Il vérifie que les faits reprochés à la personne sont punissables aux termes de la loi dans son propre État. Si ce n'est pas le cas, il doit refuser de l'extrader. Inquiets des risques de dérive qu'entraîne la réduction du contrôle exercé par le juge, des juristes et députés européens exigent de la Commission qu'elle propose des garanties quant au respect des libertés essentielles des citoyens européens²⁶².

Le 28 février 2002, les Quinze s'entendent sur la reconnaissance mutuelle des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve souhaitée au Sommet de Tampere. A partir du 1er janvier 2003, toute décision de geler un bien ou un document considéré comme une pièce à conviction par l'autorité judiciaire d'un État membre sera directement applicable dans un autre pays membre. Son champ d'application est le même que celui du mandat d'arrêt européen²⁶³. Le même jour, les ministres de la Justice et des Affaires intérieures de l'Union (à l'exception du Danemark) donnent leur accord à la création du fichier Eurodac. Construit à partir des fichiers nationaux regroupant les empreintes digitales des demandeurs d'asile, il doit permettre la mise en oeuvre de la Convention de Dublin selon laquelle le dossier d'un demandeur d'asile est traité par le premier pays européen dans lequel il se présente²⁶⁴.

L'exigence d'un droit, d'une sécurité et d'une justice uniques pour un territoire commun, renforcée après les attentats du 11 septembre 2001, tend à devenir une réalité concrète. Elle rend "palpable" pour l'Européen le bien-être qu'elle s'efforce de lui garantir. La mise en circulation réussie de la monnaie unique accentue l'impact de la construction

Jean-François KRIEGK, *Le mandat d'arrêt européen et les projets de lutte contre le terrorisme*, LPA, 22 mai 2002, n° 102, p. 12.

²⁶¹ Parmi les 32 infractions, figurent : le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, le trafic de stupéfiants et d'armes, la corruption, la fraude, le blanchiment d'argent, la cybercriminalité, les crimes contre l'environnement, le trafic d'espèces animales, l'aide aux séjours irréguliers, l'homicide, les coups et blessures graves, le racisme et la xénophobie, les vols organisés, le racket et l'extorsion de fonds, le trafic de substances hormonales, de matières nucléaires, le viol, etc.

Emmanuel BARBE, *Une triple étape pour le troisième pilier de l'Union ...*, op. cit., pp. 5-7.

²⁶² Jean-Pierre STROOBANTS, *Des juristes exigent des garanties pour l'espace judiciaire*, LM, 11 avril 2002, p. 7.

²⁶³ Rafaële RIVAIS, *Les juges autorisés à geler les biens dans toute l'Union*, LM, 5 mars 2002, p. 7.

²⁶⁴ La France a dû céder à ses partenaires. Pendant des mois, elle s'est opposée à l'une des modalités d'application : les empreintes prises sont celles des 10 doigts qui doivent être roulés les uns après les autres. La France n'utilise cette technique que dans le cadre de la police judiciaire, d'où sa crainte que les demandeurs d'asile soient assimilés à des délinquants. Dans le cadre des opérations de police administrative, elle se contente de prendre les empreintes des index des deux mains posées à plat.

Rafaële RIVAIS, *L'Europe va créer un fichier des empreintes digitales des demandeurs d'asile*, LM, 3-4 mars 2002, p. 5.

européenne sur la vie quotidienne de ses membres et ne peut que renforcer leur sentiment d'appartenir à une même communauté.

Le "symbole le plus fort, le plus évident de l'union non seulement économique, mais aussi politique, de l'Europe" est devenu réalité²⁶⁵. Il est désormais "un bien commun européen"²⁶⁶. L'euro doit montrer son aptitude à fonder une nouvelle communauté socio-politique d'appartenance qui s'ajoute aux communautés nationales. Pour cela, il ne suffit pas de l'affirmer comme monnaie unique de l'Union. Il doit aussi être la monnaie délibérément choisie par les citoyens, celle dans laquelle ils se reconnaissent²⁶⁷. L'euro incarne ainsi "une nouvelle façon d'être en Europe, de vivre l'Europe, une Europe du quotidien qui doit devenir pleinement celle des citoyens"²⁶⁸. Le succès immédiat de son introduction traduit "dans la population une forte demande d'Europe"²⁶⁹. Mais il serait illusoire de croire que la monnaie unique recèle en elle-même les potentialités suffisantes à la poursuite de l'intégration politique de l'Union²⁷⁰. C'est pourquoi, il importe, malgré ces avancées, d'approfondir l'immédiateté supranationale reconnue aux Européens de façon à consolider les bases démocratiques et les éléments constitutifs du statut qui leur est commun.

B/ Une immédiateté supranationale perfectible

Chacun convient que l'Union souffre d'un déficit démocratique. Non que ses représentants ne sont pas élus démocratiquement mais parce que ses décisions, fruits

²⁶⁵ Romano PRODI, *Discours annuel sur l'état de l'Union ...*, op. cit., p. 2. Pour les Chefs d'État et de Gouvernement, la mise en circulation de "l'euro contribue [...] à rapprocher les citoyens de l'Union en donnant une dimension concrète et visible au projet européen".

CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Conclusions de la Présidence précitées*, point 5.

²⁶⁶ Romano PRODI, *Les fondements du Projet Européen*, Discours prononcé à l'occasion de la conférence des présidents des groupes politiques du Parlement européen, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 3.

²⁶⁷ Pour Bruno Théret, "la condition essentielle de la légitimité des monnaies sans valeur intrinsèque réside dans leur capacité à symboliser des communautés politiques territorialisées transcendant les contradictions sociales ancrées dans les rapports socio-économiques et politiques qui les divisent par ailleurs". Mais nous ne partageons pas son point de vue selon lequel la communauté socio-politique créée par la mise en oeuvre du monopole politique et symbolique de l'euro doit se substituer aux nations.

Bruno THÉRET, *Une monnaie sans âme*, Le Monde des Débats, janvier - février 2002, n° 61, p. 21.

²⁶⁸ Jacques CHIRAC, *Voeux présentés aux Français le 31 décembre 2001* au cours d'une allocution télévisée (extraits), LM, 2 janvier 2002, p. 6.

²⁶⁹ Laurent FABIUS, ministre français de l'Économie. Séquence internationale, *L'euro efface rapidement et sans difficulté majeure les monnaies nationales*, LM, 10 janvier 2002, p. 4.

²⁷⁰ Un certain nombre d'auteurs reconnaissent que l'avènement de l'euro est de nature à renforcer le sentiment d'appartenance à la Communauté européenne, mais il ne permet pas pour autant à l'Union de faire l'économie d'un débat politique sur son avenir.

Daniel COHEN, *La monnaie sans l'État ?*, LM, 13-14 janvier 2002, p. 19. Daniel VERNET, *La France est-elle encore européenne ?*, LM, 9 janvier 2002, p. 14. Éric LE BOUCHER, *La grande fête de l'euro*, LM, 30-31 décembre 2001, p. 9.

de compromis compliqués, sont parfois difficilement intelligibles²⁷¹. Cette question, récurrente malgré les progrès accomplis sur la voie de la démocratisation de l'Union, accentue l'impression d'une relative inaccessibilité pour le citoyen européen²⁷². C'est pourquoi, "tout ce qui rendra, pour les Européens, le débat plus lisible et plus intéressant en le personnifiant davantage et en clarifiant les antagonismes démocratiques va dans le bon sens. [...] Il ne suffit plus désormais de répéter les incantations sur l'implication nécessaire des citoyens. Le souci de celle-ci doit irriguer toute la réflexion sur les institutions"²⁷³. Deux voies sont privilégiées pour atteindre cet objectif.

L'une consiste à accroître les prérogatives du Parlement européen en tant qu'institution directement investie de la légitimité démocratique. L'autre s'adresse aux Européens en tant que sujets de l'ordre juridique supranational. En revanche, il ne nous semble pas opportun d'accorder aux Parlements nationaux le pouvoir d'agir directement à l'échelon européen²⁷⁴.

a/ Le renforcement du Parlement européen

La Cour européenne des droits de l'homme fournit au Parlement européen un soutien inattendu. Dans l'arrêt *Matthews* du 18 février 1999, la juridiction européenne lui reconnaît pour la première fois le statut de "corps législatif" au sens de la CEDH, consacrant ainsi le rôle fondamental de cet organe dans le fonctionnement démocratique des institutions communautaires²⁷⁵. Elle considère que, par son mode de désignation et ses pouvoirs de décision et de contrôle, le Parlement est l'institution qui

²⁷¹ Sur la question du déficit démocratique de l'Union traitée d'un point de vue théorique, consulter : Patrice MEYER-BISCHY, *Démocratisation : genèse de nouvelles distinctions démocratiques des pouvoirs*, in Cao-Huy THUAN et Alain FENET (dir.), *Mutations internationales et évolution des normes*, Paris, P.U.F., 1994, pp. 171-188. Marc GUILLAUME, *Déficit démocratique et déficit juridique : quoi de neuf en France ?*, RFAP, juillet - septembre 1992, n° 63, pp. 435-446. Béla FARAGO, *Le déficit politique de l'Europe*, Le Débat, novembre - décembre 1995, n° 87, pp. 26-43.

²⁷² Sabine DELMAS-DARROZE, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique*, RMUE, 1999, tome 4, p. 145.

²⁷³ Jean-Noël JEANNENEY, Pascal LAMY, Henri NALLET et Dominique STRAUSS-KAHN, *Europe : pour aller plus loin*, LM, 20 juin 2001, p. 16.

²⁷⁴ Cette question est examinée au chapitre 2 titre 1 partie 2 de cette thèse. Pour une critique radicale de la construction européenne selon laquelle il n'existe pas de salut si les citoyennetés nationales ne s'approprient pas l'Europe par la participation directe des Parlements nationaux, consulter Paul THIBAUD, *Une construction sans légitimité démocratique*, Le Monde des Débats, janvier - février 2002, n° 61, pp. 48-53. Lire également Bernard CASSEN, *Des citoyens sans cesse tenus à l'écart, même référence*, pp. 32-37 et spécial p. 35. L'auteur propose de transférer aux Parlements nationaux l'essentiel du pouvoir normatif du Conseil car ils représentent le seul niveau existant de pleine légitimité populaire.

²⁷⁵ COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, 18 février 1999, *Matthews contre Royaume-Uni*, requête 24833/94, RTDE, octobre - décembre 1999, n° 35, pp. 793-807. Pour un commentaire, consulter Gérard COHEN-JONATHAN et Jean-François FLAUSS, *A propos de l'arrêt Matthews contre Royaume-Uni, même référence*, pp. 637-657 et spécialement pp. 650-653. Caroline LONDON et Michaël LLAMAS, *Les élections du Parlement européen sous les feux de la CEDH*, LPA, 28 mai 1999, n° 106, pp. 16-20.

reflète le mieux le souci d'assurer dans la Communauté "un régime politique véritablement démocratique". Bien que cette qualification ait pour objectif de contraindre les États membres, et au-delà la Communauté, à se soumettre au droit de la Convention de Rome, cette jurisprudence fournit un argument supplémentaire aux revendications du Parlement visant à obtenir un approfondissement de ses pouvoirs. "En [lui] accordant de la sorte un brevet de légitimité supplémentaire, la Cour européenne [le] conforte dans la lutte d'influence, voire la rivalité, qui l'oppose au Conseil pour la conquête définitive du leadership en matière de représentativité démocratique"²⁷⁶. Cela explique que le Parlement ne se satisfait pas de l'extension de ses pouvoirs réalisée par le traité de Nice²⁷⁷.

Ce dernier consolide son rôle dans le triangle institutionnel, en particulier dans le domaine législatif, dans la mesure où il étend la procédure de codécision à plusieurs nouveaux domaines régis par la majorité qualifiée. Mais cette extension n'équivaut pas à une généralisation de la procédure qui tarde à venir. Le nouvel article 230 TCE place enfin le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil et la Commission dans le cadre de la saisine de la Cour de justice par la voie du recours en annulation. Seules la Cour des Comptes et la Banque Centrale Européenne restent tenues d'établir que leur recours tend à la sauvegarde de leurs prérogatives. En outre, il acquiert le droit de saisir la Cour d'une demande d'avis sur la compatibilité avec le traité d'un accord envisagé (article 300 § 6 nouveau TCE). L'instauration d'une coopération renforcée dans un domaine soumis à la codécision requiert désormais son avis conforme. Enfin, il devient partie prenante au déclenchement du dispositif d'alerte mis en place par l'article 7 TUE en cas de menace pesant sur les droits fondamentaux dans un État membre. Mais il n'obtient pas encore une égalité totale avec le Conseil. Son avis conforme n'est demandé que pour la constatation du "risque clair de violation grave". Il n'est pas consulté lors de l'adoption de la décision de sanction.

Accroître les compétences du Parlement ne suffit pas à pallier le déficit démocratique. Faire de son élection un temps fort de la vie démocratique européenne pourrait également accentuer l'appropriation de l'Europe par les citoyens. A cet effet, Lionel Jospin propose à nouveau de modifier le mode de scrutin pour faire jouer la règle de la représentation proportionnelle dans de grandes circonscriptions régionales, de façon à rapprocher l'électeur de l'élu²⁷⁸. Comment, en effet, "avoir le soutien du

²⁷⁶ Gérard COHEN-JONATHAN et Jean-François FLAUSS, *article précité*, p. 652.

²⁷⁷ Françoise de LA SERRE, *Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ?*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, p. 267. Sean VAN RAEPENBUSCH, *Le traité de Nice entre espoirs et déceptions*, Actualité du droit, 2001, tome 1, p. 92. Florence CHALTIEL, *La ratification du traité de Nice par la France*, RMCUE, juillet - août 2001, n° 450, p. 443.

²⁷⁸ Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, Discours du 9 mai 2001, http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/page_0501.html, p. 8.

citoyen européen lorsque celui-ci est contraint de participer à une procédure qui ne lui permet jamais d'influencer sérieusement l'évolution de l'intégration européenne?"²⁷⁹ C'est pourquoi, l'action sur le Parlement européen, bien que nécessaire, ne suffit pas à elle seule à démocratiser l'Union. Il importe d'associer davantage les citoyens à la vie de la Cité européenne.

b/ Placer l'individu au coeur de l'action européenne

L'unanimité se fait jour parmi les gouvernants sur la nécessité d'accroître la participation des individus dans le fonctionnement de l'Union. Celle-ci leur est devenue un horizon familier mais ils ne se le sont pas encore approprié. Les propositions visant à accentuer leur rôle dans la désignation des institutions, et particulièrement dans celle du président de la Commission, se multiplient. Elles ont en commun de lier l'élection européenne et le choix du président du Collège. Certains envisagent de le faire élire directement par les citoyens européens²⁸⁰ tandis que d'autres préfèrent le désigner parmi les membres de la majorité issue des élections européennes²⁸¹. L'une des variantes de cette proposition, formulée par le Comité Notre Europe, consiste à faire désigner un candidat par chacune des grandes formations politiques du Parlement et à conserver au Conseil européen le choix final²⁸². L'indépendance statutaire reconnue au Collège devrait limiter les risques de perte d'indépendance que cette seconde solution fait peser sur la Commission. Néanmoins, il n'est pas exclu que, par ce système, elle devienne prisonnière du plus grand groupe politique siégeant à l'Assemblée. C'est pourquoi, la solution consistant à inscrire en tête de liste le candidat à la présidence de la Commission n'emporte pas davantage notre

²⁷⁹ Astéris PLIAKOS, *L'Union européenne et le Parlement européen : y a-t-il vraiment un déficit démocratique ?*, RDP, 1995, p. 753.

²⁸⁰ Guy VERHOFSTADT, Forum annuel organisé en Autriche, 4 juin 2001, Propos retranscrits par Daniel VERNET, LM, 26 juin 2001, p. 4. Pierre MOSCOVICI, Entretien avec RFI - L'invité du matin, 19 avril 2001, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bull&cible=20010420.1.html. Johannes RAU, *Plaidoyer pour une Constitution européenne*, Discours prononcé devant le Parlement européen le 4 avril 2001, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 434. Daniel COHN-BENDIT, *Quo vadis Europa ?*, LM, 4 novembre 2000, p. 19. Appel lancé par François BAYROU et Daniel COHN-BENDIT, *Pour que l'Europe devienne une démocratie*, à Strasbourg le 13 juin 2000, LM, 14 juin 2000, p. 9. Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, RMCUE, mai 2001, n° 448, p. 300.

²⁸¹ Lionel JOSPIN, *Présentation de son programme aux Français*, Propos recueillis par Ariane CHEMIN et Michel NOBLECOURT, LM, 19 mars 2002, p. 6. Laurent COHEN-TANUGI, *Fédération d'États-nations, mode d'emploi*, LM, 7 juin 2001, p. 16. Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne si, et seulement si ...*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 317. Christopher JOHNSON, *Parlement européen : du chemin à faire*, RMCUE, septembre 1999, n° 431, p. 520.

²⁸² Jacques DELORS, Propos recueillis par Françoise CAZALS, *L'Européen*, 27 mai - 2 juin 1998, n° 10, p. 6. Olivier DUHAMEL, Propos recueillis par Guillaume MALAURIE, *même référence*, p. 6. Tommaso PADOA-SCHIOPPA, *Et si le candidat faisait campagne à la télévision ?*, *même référence*, p. 12.

conviction. La désignation au suffrage universel direct nous semble préférable²⁸³. Elle aurait lieu le même jour que les élections européennes. Le citoyen se rendant aux urnes disposerait de deux voix. Le président de la Commission serait élu au scrutin majoritaire à un tour dans la mesure où le nombre de candidats serait limité. La liste proposée serait commune à tous les États de l'Union. Elle ne pourrait donc pas être constituée par les partis nationaux. Ces derniers seraient consultés pour déterminer une pré-liste des candidats nationaux, mais le choix final incomberait aux formations politiques européennes. Le nombre des candidats serait inférieur à celui des pays membres de façon à s'assurer que le choix se fait autour d'options idéologiques et non de préoccupations nationales. Cette méthode reflète la logique de la Commission qui est d'incarner l'intérêt communautaire, indépendamment des intérêts étatiques. Les partis politiques européens sont renforcés dans ce système dans la mesure où ils sont obligés d'exister réellement et donc de se structurer. Ce mode de désignation dépend pour fonctionner de la prise de conscience par les individus de leur qualité d'Européens. C'est à cette seule condition qu'une campagne électorale réellement supranationale est imaginable. En d'autres termes, ce système suppose un bouleversement des mentalités, les élections européennes restant trop souvent marquées par des enjeux exclusivement nationaux.

Les citoyens consultés à l'occasion du débat public français souhaitent que l'Union se dote d'un président. Dans la majorité des cas, ils se prononcent pour une élection au suffrage universel direct. Mais certains envisagent d'autres possibilités comme celle d'une élection par le Conseil de l'Union ou le Conseil européen²⁸⁴, ou encore par les Parlements nationaux et européen réunis en assemblée parlementaire. En revanche, aucun consensus n'existe sur le point de savoir si la personnalité élue doit cumuler sa fonction avec celle de président de la Commission²⁸⁵.

La vie démocratique ne doit pas s'assoupir entre les élections du Parlement ou la désignation de la Commission. A cet effet, Lionel Jospin propose de renforcer l'action du médiateur européen par l'instauration de correspondants nationaux et locaux et d'organiser régulièrement, au sein des États membres, des consultations sur des sujets politiques importants de nature européenne et clairement identifiés. Ces discussions auraient lieu dans les enceintes parlementaires nationales ou dans des

²⁸³ Ce n'est pas l'opinion d'Olivier Duhamel qui reproche à ce système de donner une importance trop grande au volet supranational de l'Union.

Olivier DUHAMEL, *La réforme de l'Europe*, RMCUE, juin 2002, n° 259, p. 357.

²⁸⁴ Le président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, propose que le futur président de l'Union soit élu à la majorité qualifiée par le Conseil européen, pour une durée de 4 ou 5 ans. Le candidat à cette fonction devrait être ou avoir été Chef d'État ou de Gouvernement de l'un des pays de l'Union.

Arnaud LEPARMENTIER, *Monsieur Giscard d'Estaing souhaite un président de l'Union*, LM, 29 mai 2002, p. 6.

²⁸⁵ Guy BRAIBANT (dir.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Groupe "Débat sur l'avenir de l'Europe", Paris, La documentation Française, coll. Rapports officiels, novembre 2001, pp. 28 et 158.

forums *ad hoc*²⁸⁶. Les Parlements nationaux y trouveraient ainsi le moyen de participer au débat européen.

La consultation directe des Européens tend à s'affirmer au sein de l'Union comme une nouvelle méthode de négociation internationale. Elle traduit la volonté des gouvernants de ne plus confisquer le débat démocratique²⁸⁷. Conformément à l'engagement pris lors du Conseil européen de Nice²⁸⁸, les Quinze ont organisé la consultation de leur population sur l'avenir de l'Union. L'Exécutif français a ainsi ouvert, par la voix de son ministre des Affaires européennes, un débat national le 11 avril 2001 que le Premier ministre a clôt le 29 octobre suivant²⁸⁹. Les préfets de région se sont vus investis de la responsabilité d'organiser des forums associant dans chacune des régions les élus - locaux, nationaux et européens - et les représentants des milieux économiques et universitaires ainsi que les partenaires sociaux et associatifs. Beaucoup ont interprété cette initiative comme un effort appréciable de la part des autorités de l'État pour instaurer un espace public de débat. Chargé d'assurer la cohésion de ces forums, Guy Braibant constate dans son rapport que l'expérience fut un succès²⁹⁰. L'ensemble des initiatives recensées "témoigne de la grande diversité des milieux concernés". C'est la première fois dans l'histoire de la construction européenne que les citoyens sont directement invités à s'exprimer sur le contenu des réformes, très en amont des décisions, pour les préparer et non après pour les entériner ou les rejeter. Cela étant, ce bel exercice de démocratie participative ne se substitue pas à la démocratie représentative, même si elle en est un complément nécessaire²⁹¹. La mission

²⁸⁶ Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, Discours du 9 mai 2001, http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/page_0501.html, p. 9.

²⁸⁷ Valéry GISCARD D'ESTAING, *Discours prononcé devant la Convention lors de sa séance inaugurale le 28 février 2002*, LM, 2 mars 2002, p. 5. Michel BARNIER, Invité de l'émission hebdomadaire de Christine OCKRENT, France-Europe Express, France 2, 6 janvier 2002. Romano PRODI, *Laeken : la voie de l'avenir*, Discours au Parlement, 17 décembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi>, p. 1. Nicole FONTAINE, *Discours de la présidente du Parlement européen lors de la Conférence des présidents des Parlements nationaux de l'Union*, Stockholm, 16 novembre 2001, <http://www.europarl.eu.int/president/speeches/fr>. Jacques CHIRAC et Lionel JOSPIN, *Conférence de presse conjointe du Président de la République et du Premier ministre à l'issue du Conseil européen de Laeken*, 15 décembre 2001, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/>, pp. 1 et 3. Daniel COHN-BENDIT (dir.), *Nous avons assez piétiné, avançons !*, LM, 15 décembre 2001, p. 19. Alain LAMASSOURE, *Après Nice : quelles perspectives ?*, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 265. Jean-Louis BOURLANGES, *Nice, la plus grande défaite diplomatique française*, Le Figaro, 18 décembre 2000, p. 19. Jean-Claude CASANOVA, *Une nouvelle chance pour l'Europe*, LM, 2 février 2002, p. 1.

²⁸⁸ CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union*, déclaration n° 23 annexée au traité de Nice, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, point 3, p. 167.

²⁸⁹ *Communiqué de presse commun de l'Élysée et de Matignon - le 11 avril 2001*, <http://www.diplomatie.fr/actual/europe/debatUE.html>. Henri de BRESSON, LM, 30 octobre 2001, p. 8.

²⁹⁰ Entre juin et novembre 2001, 25 000 personnes résidant en France ont participé d'une manière ou d'une autre au débat (forums, contribution par courrier ou par internet, ...). Guy BRAIBANT (dir.), *rapport précité*, p. 18.

²⁹¹ Sur la nécessité pour l'Union de développer la démocratie participative en impliquant davantage la société civile sans pour autant porter ombrage à la représentation politique, consulter Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Quelques réflexions à propos du Livre Blanc de la Commission, Gouvernance européenne*, RMCUE, janvier 2002, n° 454, pp. 10-15 et splc p. 13.

de préparer les réformes de l'Union est attribuée à la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Mais celle-ci ne se confond pas avec une conférence intergouvernementale dans la mesure où elle n'est pas seulement composée de représentants des Chefs d'État et de Gouvernement. Y siègent également les représentants des Parlements nationaux et européen, de la Commission et des pays candidats. Bénéficient d'un statut d'observateur le Comité économique et social, les partenaires sociaux européens, les régions d'Europe et le médiateur de l'Union²⁹². En décidant que ses débats et ses documents sont publics, la Convention, s'inspirant à nouveau du précédent Herzog, se distingue de la conférence intergouvernementale dont les travaux sont placés sous le sceau du secret diplomatique²⁹³. Le pouvoir de décision finale revient aux Chefs d'État et de Gouvernement. Cependant, les citoyens conservent le moyen de peser dans les débats par le biais d'un Forum qui fonctionne parallèlement aux travaux de la Convention²⁹⁴. Lancé sur internet le 27 mars 2002, il doit permettre d'élargir le débat public à l'ensemble des citoyens. Il est ouvert aux organisations représentant la société civile, qu'il s'agisse des partenaires sociaux, des milieux économiques et académiques, des ONG qui se sont rassemblées début janvier 2002 en "Groupe contact de la société civile" afin d'établir des relations structurées avec le présidium de la Convention²⁹⁵, etc. Le Forum est "destiné spécialement à l'échange des contributions écrites" pour "permettre aux représentants de la société civile ainsi qu'aux personnes intéressées de participer au débat". Le président de la Convention s'est engagé à tenir compte de ces contributions²⁹⁶, même si cela aboutit, au grand dam de certains, à prolonger la phase d'écoute. A l'occasion du rapport d'étape qu'il présente au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, Valéry Giscard d'Estaing rejette ces critiques rappelant que "c'est délibérément [qu'il refuse] de sacrifier la phase d'écoute"²⁹⁷. Cette initiative prouve la réelle volonté de la Convention de ne pas cantonner la consultation des citoyens à la sphère nationale, ainsi qu'ils le craignaient. Ces derniers manifestent également le souhait d'être consultés, par la voie du référendum, sur les propositions finales adoptées par la Convention²⁹⁸.

²⁹² CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union du 15 décembre 2001*, annexée aux *conclusions de la Présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, p. 7.

²⁹³ Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, *op. cit.*, p. 303.

²⁹⁴ Adresse du site : http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/

²⁹⁵ Nicolas BOURCIER, *La Convention européenne entame son travail, la société civile tente de se faire entendre*, LM, 22 mars 2002, p. 7.

²⁹⁶ Valéry GISCARD D'ESTAING, *Lettre adressée aux journaux d'Europe*, LM, 29 mars 2002, p. 5.

²⁹⁷ Valéry GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, 21 juin 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 10.

²⁹⁸ Guy BRAIBANT (dir.), *rapport précité*, p. 115.

Le succès de l'expérience de consultation directe des opinions publiques et la volonté de lui donner suite conforte l'impression que le réel déficit démocratique de l'Union trouve davantage sa source dans un défaut de communication et d'information que dans l'insuffisance des pouvoirs reconnus aux institutions ou aux individus. La consultation directe de ceux-ci ne se traduit pas par un accroissement corrélatif de leurs moyens juridiques d'action dans l'ordre européen. Le pouvoir de négocier les réformes européennes continue de leur échapper. Et pourtant, l'opinion publique se sent réellement concernée par le débat. Or, Krzysztof Pomian constate l'émergence d'un phénomène inquiétant. Le clivage entre les partisans et les opposants de l'approfondissement futur de l'Union s'articule autour "des couches les plus instruites de la population pour lesquelles la sécurité de l'emploi est la plus grande, le chômage le plus faible et les revenus les plus élevés" et les couches défavorisées. Il semblerait que, pour ces derniers, "l'Europe tende de plus en plus à s'identifier à la cause des privilégiés et d'eux seuls". Parce qu'il s'agit des principes mêmes de l'organisation de la vie en société, et plus simplement du marché, l'Union est devenue un foyer de controverses qui risquent de s'envenimer si elle ne convainc pas ses membres de sa capacité à leur garantir un bien commun²⁹⁹. Le déficit de communication conduit une partie des citoyens à l'indifférence, voire à l'hostilité, à l'égard de l'Union dans la mesure où l'absence d'information les rend incapables d'apprécier ses bienfaits à leur égard. L'insuffisance de débat public au sein de l'Union pourrait expliquer, selon Nicolas Levrat, la montée actuelle des populismes en Europe³⁰⁰. C'est pourquoi, il est urgent, d'après Nicolas Moussis, qu'un Conseil européen invite les institutions et les États à prendre des initiatives nouvelles pour améliorer l'information du public sur les affaires européennes. En revanche, sa proposition d'instituer une véritable obligation d'information par le biais d'une directive-cadre nous semble exagérée. Elle devient même choquante quand l'auteur se prononce en faveur de la mise en place d'une information dirigée et dirigiste à destination de la seule presse accréditée par les institutions³⁰¹. Améliorer l'information des citoyens ne signifie pas restaurer la censure ! Les efforts de la Commission visant à développer la mobilité des citoyens et leur information, par la promotion de programmes européens dans le domaine de

²⁹⁹ Krzysztof POMIAN, *Intégration européenne, déchirements européens*, Le Débat, mars - avril 2001, n° 114, pp. 28-30.

³⁰⁰ Nicolas LEVRAT, *Le prix du déficit démocratique*, Esprit, juin 2002, n° 6, pp. 104-107.

³⁰¹ Nicolas MOUSSIS, *La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ?*, RMCUE, mars 2000, n° 436, pp. 153-159. L'auteur met à la charge des institutions et des États le devoir de corriger les médias lorsque ceux-ci donnent "une fausse information sur la construction européenne". Les États seraient en outre obligés de communiquer à la presse, préalablement accréditée, le contexte communautaire de l'action au moment où ils adoptent les mesures législatives ou administratives de mise en oeuvre d'une norme communautaire, de façon à ce qu'ils ne s'approprient pas indûment l'avancée qu'elle représente. Enfin, à l'occasion de l'adoption de mesures importantes, les institutions de l'Union devraient adresser des communiqués non seulement à la presse accréditée à Bruxelles, mais aussi à tous les médias dans les États membres.

l'éducation notamment, vont dans le sens des priorités fixées aux Sommets de Nice et de Barcelone³⁰². Le 5 juin 2002, le Collège présente une série de mesures destinée à renforcer la culture de consultation et de dialogue entre le public et les institutions européennes. Pour les tâches qui le concernent, il propose d'adopter, dès le stade de l'élaboration des politiques, des normes minimales de façon à ce que les Européens puissent se prononcer avant que celles-ci ne fassent l'objet d'une décision. A cet effet, la Commission fait des portails d'accès sur Internet l'instrument privilégié pour diffuser l'information, recueillir les contributions de chacun et afficher les résultats de ces consultations publiques et ouvertes³⁰³. Dans son plan d'action du 13 février 2002, la Commission s'engage à créer d'ici 2003 un "site unique d'information sur la mobilité" qui fournira aux citoyens des données sur les emplois disponibles, les possibilités de formation et les équivalences en matière de qualification³⁰⁴. Le Conseil européen de Barcelone décide, en outre, de remplacer les formulaires actuellement nécessaires pour bénéficier de soins dans un autre État membre, par une carte européenne d'assurance maladie³⁰⁵. Les citoyens consultés lors du débat national, organisé en France en 2001, considèrent dans l'ensemble que l'Europe constitue désormais leur champ naturel de vie professionnelle et culturelle. Ils souhaitent que se crée rapidement une vraie culture de la mobilité. Leurs suggestions pour y parvenir sont nombreuses³⁰⁶. Tous insistent sur le rôle du système éducatif pour promouvoir cette nouvelle culture, en particulier par la connaissance des civilisations, l'apprentissage de plusieurs langues européennes et les échanges universitaires³⁰⁷. Les programmes européens d'échanges ont d'ailleurs du mal à satisfaire la demande croissante des étudiants d'aller suivre une partie de leur cursus dans un autre pays³⁰⁸. Les échanges doivent se généraliser à l'ensemble des actifs. Fortement encouragés par le cadre juridique de l'espace unique et la suppression du contrôle aux frontières, ces mouvements de personnes vont sans doute connaître une nouvelle poussée avec l'usage de la monnaie commune. Cela signifie, d'après Alain

302 CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions de la Présidence et Résolution du Conseil et des représentants des Gouvernements des États membres réunis au sein du conseil portant plan d'action pour la mobilité*, http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_fr.htm, respectivement point 24 et Annexe 5, pp. 28-30. CONSEIL EUROPÉEN DE BARCELONE des 15 et 16 mars 2002, *Conclusions de la Présidence*, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, points 33-34.

303 COMMISSION EUROPÉENNE, *Vers de meilleures procédures de consultation et une responsabilisation accrue : un plan de modernisation pour clarifier et améliorer la législation européenne*, 5 juin 2002, <http://www.ue.eu.int/fr/info/eurocouncil>, p. 3.

304 Élisabeth HERVIER, Béatrice RICHEL, Adeline TOULLIER et Sabine BRAC DE LA PERRIÈRE, *Bilan sur la mobilité géographique des travailleurs au sein de l'Union européenne*, LPA, 4 mars 2002, n° 45, pp. 4-12.

305 CONSEIL EUROPÉEN DE BARCELONE des 15 et 16 mars 2002, *Conclusions précitées*, point 34.

306 Guy BRAIBANT (dir.), *rapport précité*, pp. 22-23. A titre d'exemples, ils suggèrent de créer un passeport pour les étudiants et les apprentis, un statut européen du stagiaire, une carte d'identité européenne, une meilleure coordination des parcours de formation et une application plus souple de la reconnaissance mutuelle des diplômes.

307 Le Sommet de Barcelone fait de ces trois axes une priorité pour la Commission. CONSEIL EUROPÉEN DE BARCELONE des 15 et 16 mars 2002, *Conclusions précitées*, point 44.

308 Nicolas BOURCIER, *Étudier ailleurs en Europe relève du parcours du combattant*, LM, 10 avril 2002, p. 7.

Lamassoure, que "de plus en plus d'Européens ont des intérêts, des goûts, des passions en commun ; qu'ils appartiennent aux mêmes sociétés de pensée, pratiquent les mêmes sports et, de plus en plus, fondent des familles transnationales"³⁰⁹. Nul doute que cette sensibilisation accrue de l'individu aux affaires européennes, jointe à l'extension de ses pouvoirs, participe à la concrétisation du statut commun aux Européens et à l'affirmation du sentiment d'appartenir à une communauté de destin. L'expérience de la Convention Herzog prouve que l'Union est capable d'inventer de nouvelles formes de démocratie impliquant la société civile notamment sans pour autant que cette place porte ombrage à la représentation politique³¹⁰.

La supranationalité constitue le vecteur privilégié de l'approfondissement de la participation démocratique et citoyenne à l'Union. En plaçant l'individu au coeur de son action, elle contribue à l'émergence d'un statut commun aux Européens. Si celui-ci s'adresse pour une grande part à l'ensemble des personnes résidant régulièrement sur le territoire de l'Union, les droits politiques impliqués par la citoyenneté européenne et, plus généralement par la participation à la vie de la Cité, sont réservés aux seuls nationaux des États membres. Ainsi entendue, la supranationalité aboutit à consolider l'unité politique de l'Etat-nation.

Le statut commun aux Européens a dépassé le stade d'une simple ébauche. Il a connu une accélération avec la prise en compte des revendications exprimées de façon grandissante par les individus depuis le Sommet de Nice. Leur association au débat sur l'avenir de l'Union confère une forme de maturité au statut. Encore faut-il, pour qu'il se consolide, que l'individu ait la volonté de faire un usage concret des pouvoirs qui lui sont reconnus en tant que sujet et source de légitimité de l'ordre juridique supranational. De cette utilisation, plus que d'une hypothétique insuffisance des moyens juridiques attribués aux Européens, dépend l'appropriation citoyenne de l'Union.

³⁰⁹ Alain LAMASSOURE, *Après Nice, quelles perspectives ?*, op. cit., p. 256.

³¹⁰ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français*, RDP, 2002, n° 1/2, pp. 413-414.

CHAPITRE 2. IDENTITÉS NATIONALES ET SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE : COMPATIBILITÉ ET COMPLÉMENTARITÉ

A la veille du vaste élargissement que prépare l'Union, chacun s'accorde à reconnaître, de la doctrine et des gouvernants, qu'il est temps, dans l'intérêt du processus d'intégration, de préciser le projet politique européen dans un texte qualifié de constitutionnel. Celui-ci doit permettre tout à la fois de redéfinir l'équilibre des pouvoirs et des compétences au sein de l'Union, de formaliser la convivance supranationale et d'approfondir sa nature démocratique. De la clarté de ce pacte dépend le soutien populaire indispensable à la légitimité européenne. Pour autant, il ne s'agit pas de transformer l'Union en État et encore moins de nier sa spécificité, pas plus que celles des particularités nationales dont les traités lui imposent le respect. De par ce principe et sa procédure d'élaboration, la Constitution européenne témoigne de la compatibilité de l'identité supranationale dont elle est porteuse avec les identités nationales (Section 1). Loin de s'affaiblir mutuellement, ces identités trouvent dans leur coexistence et l'origine commune de leur fondement - un sentiment d'appartenance construit sur un attachement subjectif - une réelle complémentarité. En ce sens, la supranationalité européenne produit, par les effets qu'elle induit sur l'État-nation, les conditions de la consolidation de l'unité politique de celui-ci (Section 2).

SECTION 1 - LA COMPATIBILITÉ DES IDENTITÉS CONSTITUTIONNELLES NATIONALES ET EUROPÉENNE

Doter l'Union européenne d'une constitution, même appelée Pacte fondamental de façon à la distinguer de la catégorie juridique constituée par les États, suppose de replacer la problématique constitutionnelle dans le contexte européen (I), puis de s'interroger sur la possibilité de créer un pouvoir constituant. La nature *sui generis* de cette compétence implique un pouvoir supranational, c'est-à-dire spécifiquement européen - à l'image de l'identité de l'Union à l'épanouissement de laquelle il doit contribuer, et respectueux des pouvoirs constituants nationaux (II).

I - La problématique constitutionnelle à l'heure européenne

Les juristes éprouvent quelques réticences à l'idée de qualifier le Pacte fondamental de l'Union de constitution parce que, définie strictement par le droit constitutionnel, celle-ci est inséparable de l'État qui lui sert de support. C'est pourquoi, certains d'entre eux jugent impossible toute démarche constituante au sein de l'Union tant qu'elle ne satisfait aux traits caractéristiques de l'ordre juridique étatique. D'autres l'acceptent à la condition expresse de préciser que le texte constitutionnel européen et les critères en vertu desquels il est élaboré sont propres à l'Union. Toutefois, l'émancipation de la notion de Constitution du carcan étatique (B) ne présente d'intérêt que dans la mesure où elle n'est pas entendue dans un sens trop restrictif et où elle s'avère capable de rendre compte tant du projet politique que de l'identité de l'Union (A).

A/ La formation d'une identité constitutionnelle européenne

La déclaration de Laeken du 15 décembre 2001 par laquelle les chefs d'État et de Gouvernement appellent à un véritable exercice de refondation de l'Union s'inscrit dans une perspective constitutionnelle du point de vue unanime des acteurs européens¹. Le plus important, souligne Romano Prodi, n'est pas le nom donné au

¹ Les dirigeants européens, français et allemands multiplient les déclarations en ce sens depuis le Sommet de Nice.

Pour illustration, consulter : Jacques CHIRAC, Discours prononcé devant le Parlement européen le 6 mars 2002, *Les Échos*, 7 mars 2002, p. 3 ainsi que celui prononcé devant le Bundestag le 20 juin 2000, *Notre Europe*, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/discourschirac>, p. 6. Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, 28 mai 2001, http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/page_0501.html, p. 10. Pierre MOSCOVICI, *Il faut aller vers les États-Unis d'Europe*, LM, 28 février 2002, p. 6. Daniel COHN-BENDIT et alii, *Nous avons assez piétiné, avançons !!*, LM, 15 décembre 2001, p. 19. Daniel COHN-BENDIT, *Quo vadis Europa ?*, LM, 4 novembre 2001, p. 1. Projet BAYROU - COHN-BENDIT, *Pour que l'Europe devienne une démocratie*, Appel de Strasbourg du 13 juin 2000, in Hartmut MARHOLD, *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nice, Presses d'Europe, 2002, pp. 277-282. Projet JUPPÉ - TOUBON, *Europe : le projet de Constitution Juppé-Toubon du 16 juin 2000*, in Hartmut MARHOLD, *Le nouveau débat sur l'Europe*, op. cit., pp. 286-293. Jacques DELORS et Vaclav HAVEL, *La Grande Europe vue par Vaclav Havel et Jacques Delors*, LM, 1er février 2001, p. 16. Johannes RAU, *Plaidoyer pour une Constitution européenne*, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 432. Et du même auteur, *Réussir l'Europe : construire les ponts*, Politique Étrangère, Hiver 1999/2000, n° 4, p. 875. Joschka FISCHER, *De la confédération à la fédération = réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, Discours du 12 mai 2000 prononcé à l'Université de Humboldt, LM, 14-15 mai 2000, p. 12. COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 19. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Rapport de la commission des affaires constitutionnelles, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 16 mai 2002, 2001/2024(INI), <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 6. Valéry GISCARD d'ESTAING, Discours prononcé devant la Convention lors de sa séance inaugurale, le 28 février 2002, LM, 2 mars 2002, p. 5. Michel BARNIER, Propos recueillis par Arnaud LEPARMENTIER et Laurent ZECCHINI, LM, 1er mars 2002, p. 2 et du même auteur, *La réforme avant toute chose*, LM des Débats, Été 2000, *L'Europe se réveille*, <http://www.celf.fr/mdbarnie.htm>, p. 4. Nicole FONTAINE, Discours de Stockholm du 16 novembre 2001 prononcé lors de la conférence des présidents des Parlements de l'Union, <http://www.europarl.eu.int/president/speeches/fr/sp0104.htm>, p. 2 et du même auteur, *Ratifier Nice et vite inventer la nouvelle Europe*, LM, 21 février 2001, p. 16. Romano PRODI, *Les fondements du projet européen*,

texte issu des travaux de la Convention, mais que celui-ci "de par son contenu et le caractère ouvert et démocratique du processus qui l'aura engendré, puisse, en fin de compte, être considéré par tous comme une constitution"². A cet effet, il devra "comporter un corps de règles définissant les relations entre les États et les institutions européennes, rendant claire la répartition des compétences entre les divers niveaux décisionnels"³. Mais là n'est pas l'essentiel. La Constitution n'est pas un but en soi ainsi que se plaît à le souligner Robert Toulemon⁴. L'ensemble des dirigeants politiques attend de ce texte qu'il "exprime un acte politique fondamental : l'affirmation d'un projet commun, d'une ambition collective"⁵. La vision prospective de l'Europe suppose "une entente entre les Européens sur l'orientation qu'ils souhaitent donner à leur vie communautaire [ainsi qu'un] accord définissant les valeurs jugées fondamentales et porteuses de tout ce qui caractérise l'identité commune européenne"⁶. Selon Ingolf Pernice et Franz Mayer, cette démarche repose sur une acception contractualiste et non étatiste de la Constitution. En vertu de cette thèse, qui trouve ses racines dans la philosophie politique de Jean-Jacques Rousseau et John Locke, la Constitution peut être créatrice d'autres formes de communautés dans la mesure où elle est l'expression d'un "contrat social" par lequel un groupe de personnes, sur un territoire délimité, convient de se donner le statut de citoyen d'un nouvel ordre politique. Ils en deviennent "le peuple" pris dans le sens large de participants, membres ou adhérents qui partagent des valeurs communes consacrées par la Constitution⁷. Cette dernière a pour fonction essentielle, dans une communauté politique, d'être une "grammaire de la liberté" et, particulièrement en Europe selon Johannes Rau, une "grammaire de solidarité"⁸. Le système de la Communauté et de l'Union européennes n'est, en effet, rien de moins, d'après Jacqueline Dutheil de la Rochère, que l'expression de solidarités entre les pays et les peuples d'Europe qui sont allées en se consolidant, sans se substituer aux États,

Discours prononcé à l'occasion de la conférence des présidents des groupes politiques du Parlement européen, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 2 et du même auteur, *Laeken : la voie de l'avenir*, Discours prononcé devant le Parlement européen le 17 décembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten>, p. 1.

² Romano PRODI, 2002, *une étape décisive sur la voie de la grande Europe*, Discours du 11 décembre 2001 devant le Parlement européen sur l'état de l'Union, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/>, p. 8.

³ Jacques CHIRAC, Discours prononcé devant le Parlement européen le 6 mars 2002, *Les Échos*, 7 mars 2002, n° 18609, p. 3.

⁴ Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, RMCUE, mai 2001, n° 448, p. 294. Opinion partagée par Jean-Noël JEANNENEY, Pascal LAMY, Henri NALLET et Dominique STRAUSS-KAHN, *Europe : pour aller plus loin*, LM, 20 juin 2001, p. 16.

⁵ Lionel JOSPIN, *L'avenir de l'Europe élargie*, 28 mai 2001, http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/page_0501.html, p. 10.

⁶ Daniel COHN-BENDIT, *Quo vadis Europa ?*, LM, 4 novembre 2001, p. 1.

⁷ Ingolf PERNICE et Franz C. MAYER, *De la constitution composée de l'Europe*, RTDE, octobre - décembre 2000, n° 36, pp. 626-627.

⁸ Johannes RAU, *Plaidoyer pour une Constitution européenne*, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 433.

ni prendre la forme d'un super-Etat. C'est ce que la CJCE s'efforce d'exprimer en constatant que les traités constituent la "Charte constitutionnelle"⁹ de cet ensemble¹⁰.

Dans ses premiers arrêts relatifs à la constitutionnalisation du traité de Rome, la Cour de justice insiste sur les aspects formels de celle-ci à travers l'affirmation de la spécificité et de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire¹¹. En conférant expressément aux droits fondamentaux une valeur constitutionnelle¹², la juridiction communautaire franchit une étape cruciale dans le processus de constitutionnalisation du traité. Elle lui donne un contenu matériel tel que Jörg Gerkrath l'estime en mesure d'éveiller les sentiments d'attachement et de loyauté de la part des citoyens européens¹³. La Charte constitutionnelle européenne peut désormais exercer les fonctions traditionnellement dévolues à toute Constitution¹⁴. La première d'entre elles consiste à provoquer chez les citoyens une identification quant aux valeurs et aux buts poursuivis. La Constitution devient ainsi dans l'ordre international le symbole de l'unité nationale et de l'indépendance de l'État. Cependant, elle a besoin d'un minimum d'homogénéité sociale pour pouvoir remplir ce rôle d'intégration du groupe et être en mesure de rechercher le bien commun, le bonheur de tous. A cet effet, elle exerce une fonction de stabilisation. La Constitution doit refléter le consensus fondamental qui s'est réalisé lors de son élaboration et permettre le renouvellement de celui-ci à travers les procédures qu'elle établit. Enfin, elle se doit d'établir un système de garanties de la liberté par la protection des droits et libertés individuels. Il se noue entre la Constitution et l'identité collective de la communauté qu'elle régit un rapport étroit d'interaction. Elle est en quelque sorte "l'âme" de la cité, conclut Jörg Gerkrath¹⁵. La consécration des valeurs constitutionnelles communes à l'Union et à ses États membres par la CJCE et les traités constitue un fondement important du processus d'intégration¹⁶. Elle est de nature à faire naître chez les Européens un sentiment

⁹ Parmi les principaux arrêts dans lesquels la Cour procède à cette affirmation, citons CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts contre Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. p. 1339. CJCE, 14 décembre 1991, *Accord sur la création de l'E. E. E.*, Avis 1/91, Rec. p. I-6079.

¹⁰ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 416.

¹¹ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. p. 3. CJCE, 15 juillet 1964, *Costa contre ENEL*, aff. 6/64, Rec. p. 1141. CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. p. 1135. CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. p. 609.

¹² Parmi les premiers arrêts dans lesquels la Cour affirme que "le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont [elle] assure le respect", citons : CJCE, 12 décembre 1969, *Stauder*, aff. 29/69, Rec. p. 429. CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, *op. cit.*, et CJCE, 28 octobre 1975, *Rutili*, aff. 36/75, Rec. p. 1219.

¹³ Jörg GERKRATH, *La CJCE, la constitutionnalisation du traité de Rome et son impact sur l'émergence d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 453.

¹⁴ Jörg GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, ULB, 1997, pp. 66-67.

¹⁵ Jörg GERKRATH, *La CJCE, la constitutionnalisation du traité de Rome ...*, *op. cit.*, p. 454.

¹⁶ Jörg GERKRATH, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, thèse précitée, p. 395.

d'appartenance à une communauté de valeurs constitutives du patrimoine constitutionnel européen cher à Jürgen Habermas.

La Cour de justice participe ainsi à "la détermination d'une identité européenne, d'une conscience constitutionnelle européenne qui n'est rien d'autre que l'âme de l'Europe"¹⁷.

L'adhésion prochaine des pays d'Europe Centrale et Orientale oblige l'Union à approfondir sa réflexion relative à l'identité spirituelle de l'Europe, à l'âme européenne. Bénédicte Renaud souligne que, de manière inattendue, la conscience de notre européanité ne trouve de visibilité que dans le regard que portent ces États sur les pays membres de l'Union¹⁸. Ce qui est en jeu, indique l'auteur, n'est pas de retrouver une identité perdue ou de la construire à partir de la nécessité légitimement ressentie d'une cohésion sociale, politique et morale, mais bien plutôt de redéfinir le sens de notre existence en Europe¹⁹. L'unique perspective de la prospérité économique ne suffit pas à expliquer la volonté des PECO d'intégrer l'Union. La clé de la réponse se trouve dans l'affirmation d'une identité européenne fortement ressentie par ces pays. A l'occultation de la dimension spirituelle de la construction européenne, certains dirigeants politiques, comme Vaclav Havel, rappellent combien cet aspect est fondamental dans la définition d'une communauté politique européenne et, avec elle, de l'identité des individus qui l'animent. L'existence de l'être européen dépend de la "visibilité de la conscience historique, [...] de la conscience d'une subjectivité qui repose sur l'interdépendance entre la formulation d'une identité particulière et l'existence d'un esprit objectif, présent et commun à des générations successives d'individus dans une même communauté"²⁰. Dans chacun de ses discours, Vaclav Havel insiste sur le fait que l'Europe est un destin commun partagé, un mode de vie en commun. Cette communauté d'existence se fonde sur les héritages des empires successifs qui ont structuré les liens politiques entre les individus. Faire place à la dimension spirituelle de l'Europe permet de redéfinir notre existence dans l'Union et de rendre visible, c'est-à-dire de traduire dans la réalité historique, une identité européenne dans le monde. Celle-ci passe inévitablement par la constitution du sens politique de la vie en commun en Europe qui permet à l'Union de se définir selon une identité qui lui est propre. En cela, l'avènement d'une identité européenne dans la réalité concrète doit se comprendre, d'après Bénédicte Renaud, comme un supplément d'âme de l'identité nationale²¹.

17 Jörg GERKRATH, *La CJCE, la constitutionnalisation du traité de Rome ...*, op. cit., pp. 454-455.

18 Bénédicte RENAUD, *L'être européen : élargissement et identité*, Commentaire, Été 2000, n° 90, p. 299.

19 Bénédicte RENAUD, *L'être européen ...*, op. cit., p. 294.

20 Bénédicte RENAUD, *L'être européen ...*, op. cit., p. 297.

21 Bénédicte RENAUD, *L'être européen ...*, op. cit., p. 299.

L'identité collective des Européens, complémentaire aux identités nationales, se forge sur la base d'éléments communs aux peuples des États membres. Dominique Rousseau peut alors affirmer que "l'Europe sera constitutionnelle ou ne sera pas". En exposant clairement les valeurs sur lesquelles des hommes décident, à un moment donné, de construire leur vie commune et en esquissant un projet de société partagé, une Constitution européenne "construit aussi une identité qui ne trouve pas ses racines dans le sang, le sol, l'ethnie ou la tradition, mais provient d'une adhésion ou d'une conviction dans un ensemble de principes universalisables que se partagent et dans lesquels se reconnaissent et se pensent les peuples européens"²².

Mais alors, cette logique universaliste qui conduit à une communauté de vie ne contient-elle pas en elle-même son propre dépassement ? Ne risque-t-elle pas, de ce fait, d'effacer toute spécificité à l'intégration européenne par rapport aux autres régions du monde et au bloc occidental en particulier ?

L'identité européenne ne réside pas dans les valeurs qui la composent, puisqu'elles sont universelles, mais dans le degré de précision et d'effectivité inédit ailleurs que ces principes de légitimité atteignent dans l'ordre communautaire²³. A la différence de l'identité nationale qui procède avant tout d'un donné historique et d'un vécu concret, l'identité européenne, poursuit Vlad Constantinesco, se déploie dans l'ordre de l'abstrait et du construit. Elle repose sur une "allégeance raisonnée à un système de valeurs plus que [sur] une fusion sentimentale au sein d'une entité physique". Le rattachement à ces principes universalistes reste de l'ordre du politique et du juridique plus que du culturel et de l'affectif. Par conséquent, l'identité européenne ne peut être suspectée de favoriser la naissance d'un "euro-nationalisme"²⁴. Certes. Il serait regrettable qu'elle véhicule, en les amplifiant du fait du changement d'échelle, les aspects négatifs de l'identité nationale. Néanmoins, nous ne partageons pas entièrement ce point de vue. L'Union européenne ne peut être ce "monstre froid" évoqué par l'auteur. La convivance supranationale a besoin pour s'épanouir d'être portée par un soutien populaire, une adhésion citoyenne, un réel attachement des Européens à la communauté de destin qu'elle incarne. C'est en ce sens qu'elle doit devenir la "petite patrie" de nos valeurs communes que Vaclav Havel appelle de ses vœux dans son discours prononcé le 24 avril 1997 devant le Bundestag²⁵. Il importe de faire reposer la Constitution européenne sur un substrat humain. A défaut, cela oblige à privilégier une

²² Dominique ROUSSEAU, *Pas d'Europe sans Constitution*, LM, 18 janvier 1997, p. 17. Conception partagée par Jörg GERKRATH, *La CJCE, la constitutionnalisation du traité de Rome ...*, op. cit., p. 453.

²³ Vlad CONSTANTINESCO, *Le rôle du Conseil européen dans la formation d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes, références précitées*, p. 446.

²⁴ Vlad CONSTANTINESCO, *Le rôle du Conseil européen ...*, op. cit., p. 445.

²⁵ Propos confirmés quelques années plus tard in Jacques DELORS et Vaclav HAVEL, *La Grande Europe vue par Jacques Delors et Vaclav Havel*, LM, 1er février 2001, p. 16.

conception normative de la Constitution qui ne permet pas de compenser l'absence de fondement populaire. C'est là le principal reproche qu'adressent certains auteurs, à l'instar de Stéphane Pierré-Caps et François Borella, à la théorie du patriotisme constitutionnel. Jürgen Habermas attend, en effet, du patrimoine constitutionnel européen qu'il compense l'absence de communauté d'origine par une Constitution et une culture politique communes dans lesquelles se reconnaissent les citoyens européens et prend naissance l'espace public européen²⁶. Enfin, dans cette conception, "la Constitution européenne n'est pas la clé de voûte de l'édifice européen, elle [doit] en devenir son assise"²⁷, ce que conteste cette même partie de la doctrine selon laquelle c'est à l'État, et à lui seul, qu'incombe ce rôle.

B/ Constitution européenne et contestation du carcan étatique

La transposition à l'échelon européen de la problématique constitutionnelle heurte une partie de la doctrine attachée au schéma classique de la notion de Constitution et opposée à l'édification d'un État européen. Élaborer une Constitution européenne suppose de dévoyer le concept puisqu'il devra être détaché de l'existence d'un État²⁸. Qualifier d'ores et déjà le droit communautaire de constitutionnel repose, en outre, sur une utilisation infondée de ces notions et de ces concepts "d'autant plus proscrire qu'il s'agit ici de l'exercice du pouvoir politique" déplore Nicole Catala²⁹. Elle partage l'opinion de Louis Favoreu selon laquelle "les mécanismes du droit constitutionnel, [ayant] été longuement mûris et élaborés depuis le 18ème siècle afin d'assurer le meilleur encadrement possible du pouvoir, ne peuvent être invoqués ou utilisés de manière approximative. [...] On ne peut utiliser le vocabulaire du droit constitutionnel pour faire croire que les institutions européennes fonctionnent comme les institutions d'un État démocratique, alors que font défaut, malgré les progrès accomplis, toute une série de conditions"³⁰ dont, selon Nicole Catala, l'adhésion et la participation populaires. Il faut répudier l'équivoque qu'entraîne l'évocation d'une Constitution pour l'Union. Considérer que les traités fondateurs s'assimilent à une Charte constitutionnelle ou que celle-ci peut éventuellement prendre la forme d'un "nouveau traité constitutionnel", comme le propose Joschka Fischer, prouve aux yeux

²⁶ Jürgen HABERMAS, *Pas d'Europe sans Constitution commune !*, Le Point, 13 avril 2001, n° 1491, p. 104.

²⁷ Johannes RAU, *Plaidoyer pour une Constitution européenne*, op. cit., p. 432.

²⁸ Christiane GOUAUD, *Le projet de Constitution européenne*, RFDC, 1995, n° 22, p. 293.

²⁹ Nicole CATALA, *Conclusion*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, p. 46.

³⁰ Louis FAVOREU, *Quel(s) modèle(s) constitutionnel(s) ?*, in Jean-François FLAUSS (dir.), *Vers un droit constitutionnel européen, quel droit constitutionnel européen ?*, RUDH, 1995, n° 11-12, p. 362.

de Louis Favoreu que seule "une apparence de Constitution est envisagée" et qu'il ne s'agit au fond que d'un "droit constitutionnel *Canada Dry*"³¹.

L'adoption d'une Constitution pour l'Union est prématurée, poursuit l'auteur, tant que n'existe pas un peuple européen et donc un pouvoir constituant digne de ce nom³². Constaté cette double absence, c'est témoigner, souligne Stéphane Pierré-Caps, de "l'inutilité d'un projet constitutionnel pour l'Europe puisqu'il n'y a pas d'instance de légitimation d'un corps politique européen souverain"³³, auquel il manque également un moment fondateur. La théorie classique du droit constitutionnel, élaborée par Siéyès, enseigne que le sujet ou le titulaire du pouvoir constituant ne peut être que la nation. Celle-ci devient, de fait, un postulat nécessaire à l'existence de la Constitution. Or, note Stéphane Pierré-Caps, cette conscience qu'a un peuple de son unité politique est elle-même tributaire d'un acte originel qui lui donne naissance et le constitue. Une nation ne se constitue pas sans pouvoir constituant dans la mesure où c'est ce dernier qui en fait un sujet politique et juridique. Cela présuppose, selon l'auteur, l'homogénéité radicale de la nation comme corps social avant même que d'être un sujet juridique. La nation est le premier principe de légitimité politique en tant que titulaire du pouvoir constituant originaire et en tant que réalité sociale concrète. Dans ces conditions, conclut-il, l'hypothèse d'un pouvoir constituant européen semble devoir être écartée *ab initio* faute de l'existence, en fait comme en droit, d'un *demos* européen, c'est-à-dire d'un substrat humain animé d'un vouloir-vivre ensemble apte à justifier la proclamation et l'exercice du pouvoir constituant. La citoyenneté de l'Union pas plus que les droits de vote et d'éligibilité aux élections européennes qui y sont afférents ne peuvent à eux seuls contribuer à l'émergence de ce corps social unifié et homogène de citoyens titulaires du pouvoir constituant³⁴.

L'exercice de celui-ci ne relève pas d'une situation juridique mais d'une situation de fait. Il est un moment fondateur, reflétant soit un acte de fondation, c'est-à-dire la création d'une société nouvelle voulue et conçue *ex nihilo*, soit un acte de rupture avec l'ordre ancien³⁵. Selon Jörg Gerkrath, cet acte fondateur existe. Il date de l'affirmation par la CJCE de la spécificité et de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire³⁶.

³¹ Selon l'auteur, cette expression signifie que "ça ressemble au droit constitutionnel, ça a l'apparence du droit constitutionnel mais ce n'est pas du droit constitutionnel".

Louis FAVOREU, *Institutions et Constitution européennes*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, p. 29. Son opinion est partagée par George SARRE et Christian de LA MALÈNE, *même référence*, respectivement pp. 39-40 et 32-33.

³² Louis FAVOREU, in Louis FAVOREU et Henri OBERDORFF, *Droit constitutionnel et droit communautaire - Les rapports de deux ordres juridiques*, RMCUE, février 2000, n° 435, p. 98.

³³ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Problématique de la Constitution européenne*, Civitas Europa, septembre 2000, n° 5, p. 140.

³⁴ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Problématique de la Constitution européenne*, *op. cit.*, pp. 129-130.

³⁵ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Problématique de la Constitution européenne*, *op. cit.*, p. 126.

³⁶ Jörg GERKRATH, *La CJCE, la constitutionnalisation du traité de Rome et son impact sur l'émergence d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 456.

Cette démarche évacue le fait, d'après Stéphane Pierré-Caps, qu'une Constitution est d'abord la volonté d'un groupe social conscient de lui-même. Elle aboutit à nier la dialectique du fait et du droit dont relève le pouvoir constituant. C'est du fait que naît une situation constitutionnelle, même si celui-ci est ensuite légitimé par un concept juridique. C'est donc bien la réalité sociale qui s'impose au droit et non l'inverse³⁷. Par conséquent, l'absence dans un avenir prévisible d'un peuple européen rend impossible d'analyser le projet politique européen en terme constitutionnel.

Pourtant, l'auteur constate que le constitutionnalisme contemporain tend de plus en plus à sécréter des Constitutions privées de volonté nationale instituant et instituée, ainsi que l'illustrent les cas dramatiques de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo³⁸. Le peuple cesse d'être la source du pouvoir pour en devenir l'enjeu³⁹. Cette mutation du droit constitutionnel s'inscrit en réaction contre l'approche exclusivement abstraite de la nation que postule la conception de Siéyès. Selon celle-ci, la liaison originelle de la nation et de la constitution repose sur la nécessaire homogénéité de la nation en tant que corps politique, car c'est elle qui explique et justifie l'unité de la représentation politique. Le concept de nation ne correspond ainsi à aucune réalité concrète. Il est l'expression, précise Stéphane Pierré-Caps, d'une société politique unifiée et homogène dont la composante indivise n'est autre que le citoyen⁴⁰. C'est pourquoi, il ne peut trouver à s'appliquer dans les États où la société politique n'est pas un donné *a priori*. Ce modèle est rapidement confronté à son impuissance lorsqu'il ne parvient pas à transcender les différences identitaires qui traversent le corps politique national. Aussi se développe une conception normative de la Constitution destinée à compenser l'incapacité du constitutionnalisme classique "à répondre à la question qui, depuis Aristote, est au principe de la sociabilité politique : qui sommes-nous et comment vivre ensemble ?"⁴¹ Le normativisme constitutionnel s'impose là où la réalité sociale fait défaut, comme dans l'Allemagne d'après-guerre ou actuellement dans l'Union européenne. Dans cette construction, la Constitution est détachée de son substrat national. Elle n'est qu'un engrenage de normes⁴². Dès lors, elle se trouve confrontée à la même limite que celle rencontrée par le constitutionnalisme classique.

³⁷ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Problématique de la Constitution européenne*, op. cit., p. 128.

³⁸ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Le constitutionnalisme et la nation*, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac, *Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, p. 72.

Espérant que "c'est à travers la Constitution que ces nations se constitueront à terme", Philippe Ardant propose d'étendre l'expérience à l'Union européenne. Le fait que n'existe pas un pouvoir constituant européen ne constitue pas davantage un obstacle, à ses yeux, dans la mesure où la convention de Philadelphie ne disposait pas non plus d'une accréditation très large dans ce domaine.

Philippe ARDANT, *Conclusion*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, p. 42.

³⁹ François BORELLA, *Le droit constitutionnel et la théorie générale du droit*, Civitas Europa, mars 2001, n° 6, p. 19.

⁴⁰ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les mutations de la notion de Constitution et le droit constitutionnel*, Civitas Europa, mars 2001, n° 6, p. 46.

⁴¹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les mutations de la notion de Constitution ...*, op. cit., p. 47.

⁴² Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Le constitutionnalisme et la nation*, op. cit., p. 72.

Pas plus que lui placé dans ces situations, elle n'est capable d'expliquer ce qui fonde la volonté de vivre ensemble. L'universalisme du patrimoine constitutionnel européen se heurte, d'après François Borella, aux particularismes des sociétés concrètes qui composent l'Union⁴³. Il ne peut se substituer à un peuple, seul auquel est reconnu le droit à former un corps politique⁴⁴. La question constitutionnelle aujourd'hui est celle "du droit constitutionnel démotique, c'est-à-dire de la juridicisation du ou des cadres territoriaux et sociaux de l'organisation politique des sociétés humaines dans lesquels peut s'organiser un pouvoir voulu par des hommes libres"⁴⁵. Elle permet de rendre compte à la fois d'une réalité sociale et d'une exigence juridique et, plus encore, de "discriminer dans le foisonnement constitutionnel contemporain ce qui est du droit et ce qui n'est que du camouflage juridique"⁴⁶. Désormais définie "comme une philosophie de la nation formalisée dans une certaine organisation du pouvoir", la Constitution trouve dans l'inscription de l'identité de la société politique dans son texte proprement dit un gage de pérennité⁴⁷.

S'il est catégoriquement impossible de concevoir un pouvoir constituant européen sur le modèle de celui de l'État, alors il faut le détacher du cadre prescrit par Siéyès et raisonner en des termes nouveaux.

La théorie du *Jus commune* défendue par Vlad Constantinesco s'inscrit dans cette perspective. Les États sont devenus "parties prenantes à des constructions englobantes par rapport auxquelles il convient qu'ils se situent". Il en résulte "la prise de conscience, par le pouvoir constituant des États concernés, de la relativité des espaces constitutionnels nationaux"⁴⁸. La prise en considération par les constitutions nationales de l'insertion des États dans la sphère des rapports internationaux aboutit, en effet, à une convergence entre elles susceptible de donner naissance à une constitution européenne. Elle les oriente "vers un ordre constitutionnel commun, sorte de nouveau *jus commune* en formation, expression d'une véritable culture juridique européenne"⁴⁹. Elle n'entraîne pas la disparition des États mais elle en modifie quelque peu les comportements et les relations réciproques. Néanmoins, si "les États ne sont plus les seuls dépositaires du constitutionnalisme contemporain, [ils en demeurent,

⁴³ François BORELLA, *Réflexions sur la question constitutionnelle aujourd'hui*, Civitas Europa, septembre 2000, n° 5, p. 8.

⁴⁴ François BORELLA, *Le droit constitutionnel et la théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁵ François BORELLA, *Réflexions sur la question constitutionnelle aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 20. Sur la question du droit constitutionnel démotique, consulter Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Constitution démotique ou les mutations de la notion de Constitution au seuil du 21ème siècle*, Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 403-422.

⁴⁶ François BORELLA, *Le droit constitutionnel et la théorie générale du droit*, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁷ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les mutations de la notion de Constitution et le droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 48.

⁴⁸ Vlad CONSTANTINESCO, *L'espace constitutionnel européen*, Institut suisse de droit comparé, 1995, tome 28, p. 115.

⁴⁹ Vlad CONSTANTINESCO, *L'espace constitutionnel européen*, *op. cit.*, p. 97.

malgré tout,] les seuls agents"⁵⁰. Dominique Rousseau aboutit à la même conclusion. Parce qu'elle présuppose le maintien des Constitutions nationales et une articulation qui favorise leur communication avec elle, la Constitution européenne "ne peut être interprétée comme une entreprise de destruction des États. Elle les consolide davantage en en faisant des acteurs privilégiés du jeu politique européen qu'elle produit et organise"⁵¹. A la différence des autres pouvoirs, le pouvoir constituant n'a pas besoin, selon l'auteur, d'être fondé en droit pour être légitime. Sa légitimité est entièrement politique en ce qu'elle est l'expression libre de la volonté du souverain. Dans une perspective démocratique, cette volonté politique ne peut être exprimée que par le souverain qui, précisément parce qu'il est souverain, n'est lié par aucune autre règle que sa volonté pour décider des principes et de l'organisation de son existence. Dans une Europe faite d'États, la seule "démarche réaliste implique donc de tenir compte de cette réalité-là et de concevoir le pouvoir constituant européen comme associant les peuples et les parlements nationaux, chaque acteur pouvant intervenir de manière différente selon les phases de la procédure"⁵². A cet effet, le rapport du Commissariat Général du Plan prévoit de soumettre à la délibération de l'Assemblée européenne puis à l'examen des Parlements nationaux, voire à la consultation directe des citoyens par voie référendaire, le texte préparé par une conférence des représentants des gouvernements ou, mieux encore, par une instance indépendante comme un Comité des Sages. Mais en confiant la décision ultime aux gouvernements et en soumettant son adoption, ainsi que toute révision future, à l'exigence d'unanimité fixée à l'article 48 TUE, le Rapport confirme la nature intergouvernementale du Pacte⁵³. La distinction qu'il opère entre la partie matérielle du traité, soumise à l'unanimité, et les autres règles gouvernant la Communauté ressortissant à un processus de révision du type majorité qualifiée, si elle rend compte de l'atypisme de l'Union selon Jean-Denis Mouton⁵⁴, ne change rien à la nature profonde du Pacte. Il faudrait pour cela que sa révision cesse de dépendre exclusivement des États.

Ces propositions partagent toutes la même faiblesse. Elles ne parviennent pas à fonder le pouvoir constituant européen sur une source autre que nationale. La convergence des Constitutions étatiques ne suffit pas à elle seule à créer une identité

⁵⁰ Vlad CONSTANTINESCO, *L'espace constitutionnel européen, op. cit.*, p. 116.

⁵¹ Dominique ROUSSEAU, *Pour une constitution européenne*, Le Débat, janvier - février 2000, n° 108, p. 67.

⁵² Dominique ROUSSEAU, *Pour une constitution européenne, op. cit.*, p. 64. Notons que, pour Vlad Constantinesco, il importe de mettre en place un "pouvoir constituant communautaire" doublement mixte, à savoir mi-national et mi-communautaire d'une part, mi-gouvernemental et mi-parlementaire d'autre part. Concrètement, cela signifie associer aux gouvernements les parlements nationaux et européen.

Vlad CONSTANTINESCO, *L'Union européenne : par le droit vers le politique ? (ad augusta per angusta)*, in Gérard DUPRAT, *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, p. 186.

⁵³ Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La documentation Française, 1999, p. 137.

⁵⁴ Jean-Denis MOUTON, *Les mutations de la notion de Constitution et le droit international*, Civitas Europa, mars 2001, n° 6, p. 36.

constitutionnelle européenne. Le recours à des expressions nouvelles comme "traité constituant", "traité constitutif", "pacte constitutionnel" auquel est associé un certain nombre de variantes "refondateur", "fondamental", "fédéral", *etc.* ne fait pas davantage illusion⁵⁵. Ces propositions restent, pour la plupart, prisonnières des préjugés et des stéréotypes profondément ancrés dans les traditions et cultures nationales. Elles ne font que les projeter au niveau de l'Union même si elles s'en défendent. Yves Mény insiste sur cette contradiction. Chacun reconnaît la nature *sui generis* de la Communauté sans pour autant parvenir à s'extraire des concepts hérités de la construction démocratique nationale⁵⁶.

La solution est ailleurs. Elle réside dans l'émergence d'un pouvoir constituant supranational, conforme à la nature spécifique de l'Union européenne. L'émancipation de la notion de Constitution du carcan étatique présente d'autant plus d'intérêt qu'elle reflète la nature *sui generis* de l'ordre supranational et donc du pouvoir constituant qui doit lui donner naissance.

II - L'émergence d'un pouvoir constituant supranational

La volonté de distinguer la Charte constitutionnelle de l'Union d'une Constitution étatique afin de respecter l'originalité de la construction européenne se répercute sur la nature du pouvoir constituant à instituer. L'incapacité des conférences intergouvernementales d'Amsterdam et de Nice à surmonter certains des blocages rencontrés au cours de leurs travaux révèle les limites des procédures diplomatiques traditionnelles de révision des traités, jusque là exclusivement à l'oeuvre dans l'Union. Conscients de la double nécessité de rompre avec ces mécanismes intergouvernementaux et d'associer davantage les individus à la vie de la Cité européenne, les Chefs d'État et de Gouvernement réunis lors du Sommet de Laeken convoquent une nouvelle Convention chargée de réfléchir à l'avenir de l'Union⁵⁷.

Auréolée du succès que représente la Charte européenne des droits fondamentaux, la Convention apparaît pour bon nombre de penseurs de l'Europe comme la nouvelle entité dotée d'une légitimité suffisante pour rédiger le pacte fondamental de l'Union.

⁵⁵ Valéry GISCARD d'ESTAING, Discours prononcé devant la Convention lors de la séance inaugurale du 28 février 2002, LM, 2 mars 2002, p. 5. Jean TOUSCOZ, *Un large débat - l'avenir de l'Europe après la CIG de Nice*, RMCUE, avril 2001, n° 447, p. 233. Jean-Louis LAMASSOURE, *Nice, la plus grande défaite diplomatique française*, Le Figaro, 18 décembre 2000, p. 19. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces, Rapport précité*, p.148. Jean-Claude PIRIS, *L'Union européenne a-t-elle une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, RTDE, 1999-4, n° 35, p. 614. Henri OBERDORFF, *L'Union européenne, l'État-nation et les collectivités territoriales : l'exemple français*, in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 260.

⁵⁶ Yves MÉNY, *Constituer l'Europe*, LM, 28 février 2002, pp. 1 et 15.

⁵⁷ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union du 15 décembre 2001*, annexée aux *Conclusions de la Présidence*, http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, p. 7.

Celle-ci lui vient entre autres causes de sa composition. Ses membres sont choisis pour leur capacité à rendre compte de manière représentative de la convivance supranationale. Dès lors, pèse sur cette enceinte la lourde responsabilité de se comporter en Assemblée constituante (A).

Le statut commun aux Européens, dont dépend l'appropriation citoyenne de l'Union par ces derniers, ne serait pas complet s'il ne les appréhendait pas comme titulaires du pouvoir constituant européen. Il ne peut en être autrement dans le cadre d'un ordre juridique supranational (B).

A/ La Convention comme Assemblée constituante

La Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing "sera ce que fut la Convention de Philadelphie pour la création des États-Unis"⁵⁸. Yves Mény exprime ainsi avec force et conviction les espoirs que beaucoup placent dans la Convention. Expérimentée avec succès quelques mois plus tôt par Roman Herzog, cette nouvelle façon de penser l'Europe bénéficie d'une présomption de confiance. *Exit* le monopole reconnu jusque là à la méthode intergouvernementale de négociation des traités.

Organisée par l'article 48 TUE, la procédure de révision des actes sur lesquels sont fondées la Communauté et l'Union fait de la Conférence intergouvernementale "la puissance instituante de l'Europe"⁵⁹. L'initiative de la révision appartient à la Commission et à tout gouvernement. C'est au Conseil des ministres de décider de donner suite à la demande. Il émet, à la majorité simple, un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres. Celle-ci est convoquée par le président du Conseil "en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux dits traités". La révision entre en vigueur après qu'elle ait été ratifiée par les pays membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

L'originalité de cette procédure réside dans la combinaison d'une phase diplomatique et d'une phase communautaire associant les institutions européennes. La pratique assouplit quelque peu les rôles respectifs des États et de la CIG. Ignoré par le traité, le Parlement européen assiste dans les faits aux travaux de la conférence, mais il n'est pas habilité à prendre part au vote, à la différence des Parlements nationaux qui conservent un droit de veto. Néanmoins, ces derniers n'exercent qu'une influence mineure sur les négociations. Les amendements restent négociés par les seuls gouvernements, même si des experts peuvent y prendre part. Cette procédure laisse

⁵⁸ Yves MÉNY, *Constituer l'Europe*, LM, 28 février 2002, p. 1.

⁵⁹ Jean-Louis LESQUINS, *Souveraineté et constitution en Europe*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, p. 100.

une place mineure au débat public⁶⁰. Le Parlement européen n'intervient pas en tant qu'acteur dans la phase communautaire de la procédure. La règle de l'unanimité apparaît "de plus en plus comme synonyme de compromis toujours plus boiteux les uns que les autres, au pire source de blocage de toute évolution positive de la construction européenne"⁶¹.

En reconnaissant dans la déclaration relative à l'avenir de l'Union⁶², adoptée à l'issue du Sommet de Nice, que la véritable réforme reste à faire et surtout que la méthode suivie manque de légitimité démocratique et de transparence, les États tirent eux-mêmes le constat d'échec de la méthode intergouvernementale. Ce constat s'impose avec d'autant plus d'évidence que la convention, présidée par Roman Herzog, s'est achevée quelques semaines plus tôt sur un succès. Cette initiative, critiquée à l'époque de sa création par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 "comme une joyeuse assemblée dont il ne sortirait pas grand chose compte tenu de sa composition très large et de son mode de fonctionnement, est aujourd'hui louée et présentée comme l'instrument privilégié du grand débat sur l'avenir de l'Europe"⁶³. Il est d'ailleurs très symbolique que les députés européens, membres de l'enceinte, aient souhaité et obtenu, le 1er février 2000, que ce nom "soit modifié en celui plus solennel et plus porteur d'un avenir constituant de convention"⁶⁴. L'élaboration de la Charte européenne des droits fondamentaux symbolise, pour beaucoup parmi les dirigeants et les penseurs européens, le début des travaux devant aboutir à une constitution européenne⁶⁵. Constitutive de son préambule, elle en couronnerait l'édifice en soulignant les valeurs fondatrices de l'Union⁶⁶.

⁶⁰ Wolfgang DIX, *Charte des droits fondamentaux et Convention - De nouvelles voies pour réformer l'Union européenne ?*, RMCUE, mai 2001, n° 448, p. 307.

⁶¹ Stéphane RODRIGUES, *La réforme de l'Union européenne : changement de méthode ?*, RMCUE, octobre - novembre 2001, n° 452, p. 590.

⁶² CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union* n° 23, annexée au traité de Nice, http://www.euro.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, pp. 167-168.

⁶³ Stéphane RODRIGUES, *La réforme de l'Union européenne ...*, *op. cit.*, p. 591.

⁶⁴ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne*, RMCUE, avril 2000, n° 437, p. 225. Sur cette question, consulter également Laurence BURGORGUE-LARSEN, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne racontée au citoyen européen*, RAE, 2000, n° 4, p. 399. Annie GRUBER, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : un message clair hautement symbolique*, LPA, 22 janvier 2001, n° 15, p. 5. Philippe-Jean CATINCHI, *De Philadelphie à la Révolution française, les bonnes fortunes du mot "convention"*, LM, 1er mars 2002, p. 3.

⁶⁵ Sur cette question, consulter l'article de Lucia Serena ROSSI, *"Constitutionnalisation" de l'Union européenne et des droits fondamentaux*, RTDE, janvier - mars 2002, n° 38, pp. 27-52.

⁶⁶ Pour Philippe Moreau-Defarges, les traités, l'acquis communautaire et la Charte européenne des droits fondamentaux forment déjà une Constitution non écrite. Philippe MOREAU-DEFARGES, *La question du gouvernement européen*, Le Débat, janvier - février 2002, n° 118, p. 79.

Pierre MOSCOVICI, *Il faut aller vers les États-Unis d'Europe*, LM, 28 février 2002, p. 6. Nicole FONTAINE, Discours prononcé lors de la Conférence des présidents des Parlements nationaux de l'Union à Stockholm le 16 novembre 2001, <http://www.europarl.eu.int/president/speeches/fr>, Jacques DELORS et Vaclav HAVEL, *La grande Europe*, LM, 1er février 201, p. 16. Alain LAMASSOURE, *Après Nice : quelles perspectives ?*, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 266. Massimo SILVESTRO, *De la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Charte constitutionnelle*, RMCUE, décembre 2001, n° 453, p. 662. Jean-Marc FAVRET, *Le*

L'aspiration à davantage de légitimation démocratique appelle à un changement de méthode. Il importe de définir une nouvelle procédure de révision des traités qui associe davantage les citoyens à l'avenir de l'Europe. La négociation diplomatique n'est plus la forme adaptée pour réformer l'Union. L'incapacité des États, accrochés à leurs *shopping lists*, à dépasser les clivages nationaux "doit inviter à innover ou à renouer avec la conviction, déjà exprimée par Jean Monnet, que rien ne se construit dans la sphère internationale sans abandon du droit de veto par les États"⁶⁷. Alain Lamassoure souligne que les rédacteurs du traité de Nice, conscients de cette imperfection, prévoient dans la déclaration n° 23 un "processus post-Nice qui, s'il n'évoque pas expressément une démarche constitutionnelle", s'y apparente cependant. L'approche constitutionnelle permet, poursuit l'auteur, "de renverser l'ordre des préséances suivi jusque là par les conférences intergouvernementales : les citoyens d'abord !" Détenteurs ultimes de la légitimité, c'est à eux de dire qu'ils veulent bâtir une communauté de destin avec les pays frères⁶⁸.

La convocation décidée par les Chefs d'État et de Gouvernement réunis à Laeken d'une nouvelle convention⁶⁹, sur le modèle du précédent Herzog, "profile à l'horizon immédiat un processus constituant"⁷⁰. Selon Jean-Louis Bourlanges, ce choix ouvre "une brèche décisive dans le pouvoir constituant des gouvernants"⁷¹, non en ce que la Convention devient elle-même titulaire de ce pouvoir, mais plutôt en ce qu'elle rompt le monopole dont ils disposaient jusque là. Il ne lui appartient pas de décider de la refonte de l'architecture de l'Union, mais seulement d'en discuter⁷². Loin d'être secondaire, cette mission est fondamentale. Du document que les conventionnels mettront au point dépendra sans doute "non seulement l'avenir de l'Europe mais l'espoir aussi ténu que sans précédent d'une démocratie post-nationale"⁷³.

Dès lors, la Convention doit avoir pour objectif, ainsi que le souhaite le Parlement européen, d'aboutir à une seule et unique proposition globale, tout en préservant la possibilité d'exprimer des positions minoritaires. Elle ne doit pas céder au chant des sirènes du Conseil qui préférerait qu'elle se contente de formuler des

traité de Nice : vers un affaiblissement de la capacité d'action de l'Union européenne ?, RTDE, avril - juin 2001, n° 37, p. 294. Annie GRUBER, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ...*, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁷ Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne, si et seulement si ...*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 313.

⁶⁸ Alain LAMASSOURE, *Après Nice : quelles perspectives ? ... op. cit.*, pp. 265-266.

⁶⁹ CONSEIL EUROPÉEN DE LAEKEN, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union du 15 décembre 2001*, annexée aux *Conclusions de la Présidence*, http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, p. 7.

⁷⁰ Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour une Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 399.

⁷¹ Jean-Louis BOURLANGES, Propos recueillis par Arnaud LEPARMENTIER et Laurent ZECCHINI, *Les risques à surmonter pour faire du "chaos" une alchimie réussie*, LM, 1er mars 2002, p. 2.

⁷² Françoise de LA SERRE, *Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union européenne ?*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, p. 273.

⁷³ Yves MÉNY, *Constituer l'Europe*, *op. cit.*, p. 15.

options sur chacun des points soumis au débat de façon à ce que la conférence conserve toute latitude de renégociation. Ce point est essentiel pour l'avenir du processus constituant européen, insiste Stéphane Rodrigues. Contrainte de se prononcer sur un projet unique, la Conférence intergouvernementale verrait ses marges de manoeuvre particulièrement encadrées vis-à-vis de l'opinion publique qui comprendrait difficilement que "le fruit de travaux quasi-constitutionnels, pour la première fois aussi ouverts, ne s'impose pas" à elle⁷⁴. Le projet pourrait acquérir une forte crédibilité grâce à la composition de la Convention et à ses modalités de travail.

A défaut d'être élue, la Convention tire sa légitimité des membres qui la composent. La nouveauté consiste à faire participer à égalité de droits, aux côtés des acteurs traditionnels de la révision des traités que sont les délégués des États et de la Commission, des députés européens et nationaux⁷⁵. Pour la première fois, des élus représentant la légitimité démocratique tant européenne que nationale doivent assumer, dès le stade de l'élaboration, une part de la responsabilité politique du texte que l'enceinte doit élaborer⁷⁶. Pèse sur ces "conventionnels de l'Europe"⁷⁷, selon l'expression de Valéry Giscard d'Estaing, une responsabilité historique. Ce sont "105 citoyens européens" qui siègent ensemble, précise-t-il, afin de bien marquer que la Convention ne se confond ni avec une conférence intergouvernementale qui aurait reçu un mandat de la part des gouvernements, ni avec un Parlement. Elle est une instance originale composée des hommes et des femmes chargés d'élaborer un projet commun et qui reste ouverte sur la société. En sus des représentants des institutions et des pays membres, siègent les délégués des pays candidats. Le Comité économique et social, les partenaires sociaux européens, les régions et le médiateur de l'Union se voient attribuer un statut d'observateur qui leur permet de prendre part aux discussions.

Cette voie, souligne Romano Prodi, est "l'unique moyen d'assurer une légitimité démocratique - pour faire en sorte que l'Union puisse faire progresser l'intégration et l'élargissement sans risquer que ses citoyens ne rejettent les solutions adoptées par leurs gouvernements"⁷⁸. Afin de répondre à leurs attentes et de ne pas se transformer en cénacle fermé sur lui-même, la Convention privilégie des modalités de travail qui lui garantissent un fonctionnement ouvert. La technique du consensus est préférée à celle

⁷⁴ Stéphane RODRIGUES, *La réforme de l'Union européenne ...*, op. cit., p. 593.

⁷⁵ La composition de la Convention souligne, d'après Valéry Giscard d'Estaing, "le caractère binaire de l'Union européenne avec ses deux sources de légitimité : la source historico-identitaire avec les gouvernements et les parlements nationaux et la source Euro-continentale avec le Parlement européen et les institutions européennes".

Valéry GISCARD D'ESTAING, *Compte-rendu au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, 21 juin 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, p. 3.

⁷⁶ Wolfgang DIX, *Charte des droits fondamentaux et Convention ...*, op. cit., p. 308.

⁷⁷ Valéry GISCARD d'ESTAING, Discours prononcé lors de la séance inaugurale de la Convention le 28 février 2002, LM, 2 mars 2002, p. 5.

⁷⁸ Romano PRODI, *Laeken : la voie de l'avenir*, Discours prononcé devant le Parlement européen le 17 décembre 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten>, p. 2.

du vote. Pour éviter les logiques corporatistes, le président décide de faire asseoir les membres de l'enceinte par ordre alphabétique⁷⁹. Enfin, il prend l'engagement de rester à l'écoute de la société civile⁸⁰. Consultée préalablement à la convocation de la Convention dans le cadre des débats organisés dans chacune des régions européennes, elle n'entend pas être exclue du débat. Un Forum est créée à cet effet, destiné à recueillir, via Internet, leurs contributions. Les travaux de la Convention s'appuient également sur les rapports que lui ont remis l'ensemble des institutions européennes⁸¹.

C'est là que se jouent la crédibilité et l'autorité de la Convention à l'égard des Européens en général et des États en particulier. Sont représentés en son sein toutes les parties concernées par le débat relatif à l'avenir de l'Europe. Les méthodes de travail retenues lui garantissent, en théorie du moins, non seulement de rester à leur écoute mais, de plus, d'être correctement informée de leurs attentes et exigences du fait des contributions qu'elles lui transmettent. Le choix de privilégier le consensus devrait lui permettre de réussir à dépasser les oppositions qui séparent ses membres. Dès lors, toutes les conditions semblent réunies pour que ses travaux débouchent sur une proposition unique, réellement représentative des intérêts de chacun et de tous. Face à un projet doté d'une telle légitimité, il devient difficile, pour ne pas dire impossible, pour les institutions comme pour les États d'en contester le bien-fondé et de refuser de l'adopter⁸².

Néanmoins, les États doivent obligatoirement être consultés sur ce projet. Cette obligation résulte de l'article 48 TUE qui reste la seule et unique procédure de révision possible tant qu'elle n'est pas abrogée. La Cour de justice est très claire. "Dans la mesure où des règles communautaires ont été arrêtées pour réaliser les buts du traité, les États membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée"⁸³. De manière générale, une "modification du traité ne peut résulter - sans préjudice de

⁷⁹ Valéry GISCARD d'ESTAING, Propos recueillis par Rafaële RIVAIS, *Le Parlement européen sous le charme de VGE*, LM, 8 février 2002, p. 5.

⁸⁰ Valéry GISCARD d'ESTAING, *Lettre adressée aux journaux d'Europe*, LM, 29 mars 2002, p. 5.

⁸¹ Pour exemple : COMMISSION EUROPÉENNE, *Un projet pour l'Union européenne*, Communication à la Convention, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, 26 p. PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Rapport de la commission des affaires constitutionnelles, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 16 mai 2002, 2001/2024 (INI), <http://www.europa.eu.int/futurum>, 24 p.

⁸² Ils ne peuvent même pas arguer du manque de légitimité de leur représentant dans la mesure où celui-ci est désigné par eux-mêmes. A ce propos, le gouvernement français s'attache à respecter par la voix de son éphémère ministre des Affaires européennes, Renaud Donnedieu de Vabres, "l'esprit de la convention" selon l'expression de Valéry Giscard d'Estaing. Nommé suite aux élections présidentielles du 5 mai 2002, celui-ci ne voit aucun inconvénient à ce que son prédécesseur, Pierre Moscovici, reste le représentant du gouvernement français à la Convention. "Ce n'est pas de la cohabitation, dit-il. C'est la volonté de faire que l'Europe réussisse". L'actuelle ministre des Affaires européennes, Noëlle Lenoir, maintient ce compromis.

Dépêche, LM, 23 mai 2002, p. 6. Pour un plaidoyer en ce sens par la personnalité concernée, consulter Pierre MOSCOVICI, *Il ne faut pas confisquer le débat sur l'Europe*, LM, 2 juillet 2002, p. 15.

⁸³ CJCE, 31 mars 1971, *Commission contre Conseil des ministres*, aff. 22/70, Rec. p. 270.

dispositions spécifiques - que d'une révision opérée en conformité⁸⁴ de l'article 48 TUE. Le principe est celui de "l'emploi obligatoire et exclusif des procédures de révision prévues par les traités"⁸⁵.

En prévoyant dans la Déclaration relative à l'avenir de l'Union la convocation d'une Conférence intergouvernementale en 2004⁸⁶, les États ne font que se soumettre à l'obligation contenue dans le traité⁸⁷. Dès lors, il est à craindre que le projet de la Convention perde son caractère constitutionnel et devienne un énième traité modifiant la Communauté et l'Union européennes.

Plusieurs facteurs sont susceptibles de pallier ce risque. D'abord, dans la mesure où la Convention aboutit à un projet unique et, comme tel, légitime, la réunion des représentants des Gouvernements au sein de la CIG prendra probablement les allures d'une simple formalité. Ensuite, il serait souhaitable de remplacer l'exigence d'unanimité par une majorité qualifiée au sein de la Conférence. Enfin, et plus que tout, il importe que les États perdent le pouvoir de dernier mot. Celui-ci doit appartenir aux citoyens européens dans la mesure où ce sont eux les sujets de l'ordre juridique supranational. C'est ici que se situent le plus nettement la rupture avec la nature interétatique de la procédure de révision des traités et la dimension supranationale de ce nouveau mécanisme.

Ces deux dernières propositions ne peuvent évidemment pas s'appliquer au texte qui sera soumis à la Conférence intergouvernementale en 2004 dans la mesure où elles supposent une révision préalable des traités. Gageons que ces propositions seront inscrites dans celui-ci en tant que caractéristiques de la future procédure constituante européenne. En l'état actuel, le mécanisme de la Convention constitue très certainement, ainsi que le remarque Stéphane Rodrigues, "un compromis qui permet aux États de ne pas bouleverser l'acquis constituant. Néanmoins, la Convention peut être aussi considérée comme un bon test de ce que pourrait être demain le pouvoir constituant de l'Union"⁸⁸.

⁸⁴ CJCE, 8 avril 1976, *Mle Defrenne*, aff. n° 43/75, Rec. p. 455.

⁸⁵ Philippe MANIN, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 1999, 5^e éd., p. 56.

⁸⁶ CONSEIL EUROPÉEN DE NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union n° 23*, annexée au traité de Nice, http://www.euro.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm, p. 168.

⁸⁷ Sur le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne envisagé sous l'angle de l'analyse des procédures de révision des traités institutifs, consulter UNIVERSITÉ JEAN MOULIN (LYON III), Centre d'Études Européennes, *Les procédures de révision des traités communautaires : du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 165 p.

⁸⁸ Stéphane RODRIGUES, *La réforme de l'Union européenne ...*, *op. cit.*, p. 591.

B/ Le fondement individuel du pouvoir constituant européen

La transposition de la logique constitutionnelle à une forme d'organisation politique autre que l'État, même sous réserve d'adaptation de façon à tenir compte de la spécificité de celle-ci, laisse subsister une exigence fondamentale. Il reste indispensable de passer par un moment constituant. Élaboré dans un cadre démocratique, l'acte fondateur de la Constitution doit, pour répondre aux critères de celui-ci, souligne Jacqueline Dutheil de La Rochère, d'une façon ou d'une autre associer les peuples⁸⁹. De manière plus spécifique à l'ordre juridique supranational, il doit associer les citoyens européens qui en sont les sujets directs.

Quel que soit le cadre dans lequel elle évolue, une société politique ne peut s'épanouir que dans la mesure où elle trouve à son fondement un corps social. Les aspirations autonomistes exprimées par les mouvements infranationaux et leurs répercussions normatives et institutionnelles ne changent rien au fait qu'un État comme la France reste fondé sur la souveraineté de sa nation. Dans le même sens, une Constitution européenne ne peut incarner un destin collectif que si elle repose sur un substrat humain, substrat dont elle respecte l'assemblage composite.

Donner un fondement individuel au pouvoir constituant européen n'est que la conséquence logique de l'émergence de l'individu sur la scène supranationale en tant que composante directe de celui-ci. Ce nouveau pouvoir complète le statut des Européens. Il se situe dans le prolongement des droits de citoyenneté qui leur sont attribués.

La Charte de l'Union, note Biagio de Giovanni, "provient des citoyens européens et revient à eux, en s'adressant directement à eux. Elle transmet politiquement les compétences, les pouvoirs et les obligations qui leur appartiennent"⁹⁰. La perspective de l'élargissement offre aussi une occasion exceptionnelle de révision du contrat social européen dans la perspective "de renforcer, lors de l'inclusion des citoyens des nouveaux États membres, sa légitimité démocratique, la cohérence du système et l'efficacité de ses institutions et procédures"⁹¹. La Constitution de l'Union s'apparente, selon Ingolf Pernice et Franz Mayer, à "un processus d'établissement progressif d'un pouvoir public supranational par les peuples des États membres qui se définissent ainsi comme citoyens de l'Union, tout en restant citoyens des États membres". Cette idée de "multiplicité" de l'individu se reflète dans le caractère

⁸⁹ Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français*, RDP, 2002, n° 1/2, p. 416.

⁹⁰ Biagio de GIOVANNI, *Pourquoi une Constitution européenne ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, p. 342.

⁹¹ Ingolf PERNICE et Franz C. MAYER, *De la Constitution composée de l'Europe*, RTDE, octobre - décembre 2000, n° 36, p. 647.

composite de l'ordre constitutionnel européen, dans sa Constitution "composée", dans ce que ces auteurs appellent en allemand sa "*Verfassungsverbund*"⁹². Ce concept rend compte d'un trait déterminant de l'ordre juridique supranational selon lequel il n'est pas question de négliger le rôle indispensable des États et de leurs régions comme base de la construction européenne. Le droit primaire de l'Union ne fonctionne et ne s'explique pas dans sa nature et dans sa structure sans égard aux Constitutions nationales. Les deux ordres constitutionnels sont complémentaires. Dès lors, poursuivent les auteurs, il faut concevoir les Constitutions nationales et le droit originaire européen comme deux éléments dans un système constitutionnel à plusieurs niveaux de pouvoir public légitime. Ceux-ci s'influencent réciproquement et englobent les mêmes sujets de droit⁹³. La spécificité de la Constitution de l'Union réside dans le lien étroit qui l'unit au contrat social européen sur lequel repose l'intégration supranationale. Celui-ci est d'abord défini par les citoyens des États membres lorsque, représentés par leurs Gouvernements puis par leurs Parlements, voire dans certains cas directement par la voie du référendum, ils ont négocié et ratifié les traités instituant la Communauté et l'Union. Dans cette perspective, ce sont les individus qui ont constitué d'un commun accord l'ordre juridique supranational et décidé de se définir comme citoyens de l'Union. Ce faisant, ils adoptent une identité supplémentaire qui les conduit à créer un nouveau statut à l'égard du pouvoir public européen et à modifier, corrélativement, leur statut national. La poly-identité du citoyen permet ainsi d'expliquer, d'après Ingolf Pernice et Franz Mayer, "le dédoublement du rôle légitimateur du pouvoir de l'individu et le fait que le droit constitutionnel européen est un droit constitutionnel de diversité et non d'homogénéité et, qu'enfin, il n'est pas structuré de façon hiérarchique mais basé sur l'idée de coopération"⁹⁴. Cela étant, l'attribution aux institutions européennes de compétences et de pouvoirs en vue de la réalisation de certains objectifs correspond à une "sorte de réaménagement des responsabilités respectives entre les autorités publiques nationales et communautaires par ceux qui sont concernés : les citoyens"⁹⁵. Il s'en suit que le droit communautaire doit primer sur une norme nationale contraire de façon à garantir l'effectivité de la règle de l'application uniforme de la volonté supranationale à laquelle les citoyens européens ont consenti.

⁹² Ingolf PERNICE et Franz C. MAYER, *De la Constitution composée de l'Europe ...*, *op. cit.*, p. 647.

⁹³ Les auteurs illustrent leur propos avec l'exemple de l'article 88-1 de la Constitution de 1958. Cette disposition ouvre la Constitution nationale à la mise en place, par un acte commun des peuples de l'Union, d'un ordre constitutionnel supranational qui lui est complémentaire. Celui-ci s'y intègre, grâce à ses caractéristiques essentielles que sont la primauté et l'effet direct de ses normes, en modifiant implicitement le contenu des dispositions constitutionnelles nationales.

Ingolf PERNICE et Franz C. MAYER, *De la Constitution composée de l'Europe ...*, *op. cit.*, pp. 631-632.

⁹⁴ Ingolf PERNICE et Franz C. MAYER, *De la Constitution composée de l'Europe ...*, *op. cit.*, p. 636.

⁹⁵ *Ibidem*.

La citoyenneté européenne apparaît ainsi, note Biagio de Giovanni, comme "le fondement du pouvoir originaire" en mesure de conférer à l'Union "les attributs d'une identité constitutionnelle. Les citoyens sont en ce sens la source du pouvoir constituant"⁹⁶. C'est à eux, en déduit Alain Lamassoure, que revient "de prendre la plume, comme le firent les Pères fondateurs de l'Union américaine"⁹⁷. "We, the people ..." par lequel commence le Préambule de la Constitution des États-Unis ne vise pas nécessairement l'unité d'un collectif préexistant, soulignent Ingolf Pernice et Franz Mayer, "mais bien la pluralité des êtres humains et des citoyens des États qui se sont réunis", comme tend à le prouver la *Virginia Bill of Rights* de 1776⁹⁸. Il ne s'agit pas, précisent-ils, de créer un peuple européen au sens ethnique ou culturel. Néanmoins, en promouvant des valeurs partagées et un statut commun aux citoyens constitutifs d'une communauté de droit, la Charte constitutionnelle de l'Union fonde une nouvelle identité européenne qui s'ajoute aux identités locale, régionale et nationale de ses membres. Or ce n'est pas le collectif d'un peuple, d'après ces auteurs, "mais c'est le citoyen comme individu, membre de diverses communautés politiques, avec ses identités respectives, qui représente le principal dans tout système démocratique". Sa participation aux différents niveaux de l'appareil politique de l'Union doit être reconnue comme "l'expression de son individualité, ou autrement dit, de sa dignité humaine". Les droits de citoyenneté qui y sont afférents, joints à la protection supranationale de ses droits fondamentaux, peuvent être entendus comme indices d'un statut commun et d'unité politique des citoyens des États membres - unité qui n'en fait pas un "peuple" au sens classique du terme, mais qui permet, cependant, de considérer les citoyens de l'Union comme la source de la légitimité démocratique de celle-ci. Cette unité prend la fonction d'un corps populaire européen tout en se distinguant d'un peuple. Là encore, concluent-ils, l'idée de multiplicité suggère que l'appartenance à un *demos* n'est pas exclusive et que rien n'empêche l'individu de faire partie de plusieurs communautés d'appartenance en même temps⁹⁹. Ce qui importe, c'est qu'il puisse éprouver simultanément envers celles-ci le sentiment d'être chez lui.

Dès lors, la solution s'impose d'elle-même. Seule la consultation directe des citoyens européens peut créer le moment fondateur dont a besoin toute Constitution. Plus généralement, l'association des citoyens doit intervenir à tous les stades d'élaboration de ce texte et selon des modalités qui permettent de rendre compte de leur poly-identité. De ce point de vue, la Convention constitue une réponse adaptée à cette exigence. Dans les mois qui ont précédé sa convocation, les dirigeants nationaux

⁹⁶ Biagio de GIOVANNI, *Pourquoi une Constitution européenne ?*, ..., *op. cit.*, p. 342.

⁹⁷ Alain LAMASSOURE, *Après Nice : quelles perspectives ?*, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 265.

⁹⁸ Ingolf PERNICE et Franz C. MAYER, *De la Constitution composée de l'Europe* ..., *op. cit.*, p. 638.

⁹⁹ Ingolf PERNICE et Franz C. MAYER, *De la Constitution composée de l'Europe* ..., *op. cit.*, p. 639.

se sont attachés, conformément à leur engagement pris lors du Sommet de Nice dans la déclaration relative à l'avenir de l'Union, à consulter l'ensemble de leurs compatriotes. Organisés par les préfetures de région, ces débats ont donné l'occasion aux ressortissants français d'exprimer les préoccupations reflétant leur identité locale. La présence au sein de l'entité constituante de délégués des Parlements nationaux et de l'Assemblée européenne leur garantit d'être représentés dans leur appartenance nationale d'une part, et en tant que sujet de droit européen d'autre part. Enfin, ils doivent pouvoir se prononcer sur le projet constitutionnel auquel devrait aboutir la Convention.

L'Union a besoin d'un acte démocratique fort pour avoir une existence constitutionnelle. La doctrine et les gouvernants sont unanimes. L'idéal, notent Sylvie Goulard et Christian Lequesne, serait une validation à l'échelle européenne¹⁰⁰ et, plus précisément, l'organisation d'un référendum européen¹⁰¹. Encore faut-il s'entendre sur le sens donné à cette expression. Pour les uns, il s'agit seulement de privilégier parmi les procédures nationales de ratification du texte l'option du référendum plutôt que la voie parlementaire¹⁰². Dans ces conditions, seule la question revêt une dimension européenne. La réponse qui lui est donnée ne quitte pas le giron national. D'autres, à l'instar de Jean-Claude Lesquins et Günther Verheugen¹⁰³, proposent d'organiser une consultation populaire européenne après que la Charte ait été approuvée par les suffrages nationaux. Mais ils n'indiquent pas lequel de ces deux votes doit l'emporter en cas de contrariété. C'est là le principal danger d'organiser un référendum européen après que chaque État ait ratifié le texte en conformité de ses règles constitutionnelles. Pour les autres, il ne peut s'agir d'une simple consultation. Le référendum doit emporter force juridique. C'est notamment la position exprimée par l'ensemble des participants aux débats régionaux qui se sont déroulés en France en 2001¹⁰⁴. Serait organisé au niveau de l'Union un référendum simultané dans tous ses pays membres¹⁰⁵. Les individus se prononceraient en tant que citoyens européens. C'est ici que la supranationalité de la procédure constituante européenne se manifeste avec le plus

¹⁰⁰ Sylvie GOULARD et Christian LEQUESNE, *Une Constitution européenne, si et seulement si ...*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 321.

¹⁰¹ Jacques CHIRAC, Discours prononcé devant le Parlement européen le 6 mars 2002, *Les Échos*, 7 mars 2002, p. 3. Jean-Noël JEANNENEY, Pascal LAMY, Henri NALLET et Dominique STRAUSS-KAHN, *Europe : pour aller plus loin*, LM, 20 juin 2001, p. 16. Daniel COHN-BENDIT et alii, *Nous avons assez piétiné, avançons !*, LM, 15 décembre 2001, p. 19.

¹⁰² Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne - l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2000, p. 330.

¹⁰³ Jean-Claude LESQUINS, *Souveraineté et constitution en Europe*, *Le Débat*, janvier - février 2002, n° 118, p. 100. Günther VERHEUGEN, Propos recueillis par *Les Échos*, 2 février 2002, p. 5.

¹⁰⁴ Guy BRAIBANT (dir.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Rapport au Président de la République et au Premier ministre du Groupe "Débat sur l'avenir de l'Europe", Paris, La documentation Française, 2001, p. 113.

¹⁰⁵ Olivier DUHAMEL, Débat avec Stanley HOFFMANN, Propos recueillis par Gérard COURTOIS, LM, 3-4 février 2002, p. 20. Jean-Louis QUERMONNE (dir.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Paris, La documentation Française, 1999, p. 139.

d'intensité. En théorie du moins. L'organisation d'un référendum européen, au sens complet du terme, soulève de réelles difficultés¹⁰⁶.

Comment interpréter le résultat du référendum ? Faut-il privilégier une lecture supranationale selon laquelle serait réputé adopté le texte constitutionnel ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés dans toute l'Union, indépendamment d'une répartition par État ? Une telle approche nie indubitablement l'appartenance nationale du citoyen européen.

Instituer une double majorité des États et des suffrages exprimés, comme le propose Vlad Constantinesco, semble plus convaincant¹⁰⁷. Robert Toulemon envisage, sur le modèle de la formule préconisée en 1984 par le projet Spinelli, de subordonner l'entrée en vigueur du pacte constitutionnel à l'obtention d'une majorité simple d'États à condition que ces derniers représentent au moins les deux tiers de la population européenne¹⁰⁸. Jean-Louis Quermonne se dit convaincu que "le droit international aura tendance à faire place au droit constitutionnel, même si la décision n'est opposable qu'aux seuls États ayant explicitement souscrits à l'aboutissement de cette révision"¹⁰⁹. Ce n'est qu'après l'acceptation de la Constitution par les citoyens européens que la Charte européenne peut être considérée comme formellement intégrée dans les Constitutions nationales, les institutions étatiques se contentant de prendre acte de la volonté qu'ils ont manifestée. Mais c'est justement parce qu'elle doit être l'expression de la volonté de la majorité d'entre eux qu'aucun peuple ne peut être obligé de l'adopter¹¹⁰. Dans cette hypothèse, la poly-appartenance de l'individu, exprimée dans son vote, est respectée par le pouvoir constituant supranational. La Constitution européenne entre en vigueur uniquement dans les États où les citoyens l'ont majoritairement approuvée. Cette hypothèse rend probable l'apparition au sein de l'Union d'un groupe pionnier de pays unis par la Charte. Elle est préférable aux solutions inverses qui préconisent d'imaginer des procédures de sortie, contraires à la logique de l'engrenage de la méthode communautaire.

¹⁰⁶ Pour un exposé de ces interrogations, consulter Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français ...*, op. cit., p. 419. Philippe ARDANT, *Conclusion*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, p. 43. Andréas AUER et Jean-François FLAUSS (dir.), *Le référendum européen*, Actes du colloque de Strasbourg des 21 et 22 février 1997, Bruxelles, Bruylant, 1998, 341 p.

¹⁰⁷ Vlad CONSTANTINESCO, *Je t'aime, moi non plus ! La société européenne en quête d'affection ?*, Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, p. 157.

¹⁰⁸ Dickran INDJOUJIAN et Robert TOULEMON, *Une Constitution pour l'Europe*, Commentaire, Été 1999, n° 86, p. 392.

¹⁰⁹ La convention de Philadelphie fut confrontée aux mêmes difficultés, rappelle-t-il. Elle ne fut adoptée que grâce à des compromis et ratifiée par 9 États après avoir surmonté des aléas dont les *Federalist Papers* demeurent les témoins.

Jean-Louis QUERMONNE, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour une Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 1/2, pp. 400-401.

¹¹⁰ Ulrike GUÉROT, *Une nouvelle Constitution pour le Vieux Continent ?*, Politique Étrangère, avril - juin 2001, n° 2, p. 332.

La Convention doit jouer le rôle d'une Assemblée constituante en ce qu'elle propose un texte constitutionnel, mais elle n'est pas titulaire du pouvoir constituant européen. Celui-ci appartient aux citoyens de l'Union. L'originalité de cette procédure réside dans le fait de rompre le monopole des États dans ce domaine en associant au débat constituant l'ensemble des parties concernées par l'avenir de l'Europe. En ce sens, le mécanisme est pleinement supranational. Il reflète, d'une part, la collaboration qui régit nécessairement les liens entre les institutions communautaires et les États. Il n'est pas question de sous-estimer l'importance de ces derniers, pas plus que de nier la vocation à la pérennité des nations désireuses de conserver la maîtrise de leurs États respectifs. D'autre part, il enrichit d'un pouvoir nouveau le statut commun aux Européens et conforte l'individu en tant que composante directe de cet ordre juridique. Respectueux des identités nationales, le pouvoir constituant supranational pourrait ainsi donner naissance à un texte constitutionnel porteur de l'identité européenne. Mais il serait réducteur de décliner leurs rapports uniquement en terme de compatibilité. Les identités nationales et européenne trouvent dans leur influence réciproque une réelle complémentarité.

SECTION 2 - LA COMPLÉMENTARITÉ DES IDENTITÉS EUROPÉENNE ET NATIONALES

La convivance supranationale suppose pour s'épanouir d'être soutenue par un sentiment d'appartenance qu'elle contribue à faire apparaître. Dans la mesure où elle définit le projet politique européen et consacre les valeurs partagées par ses membres, la Constitution de l'Union devient un instrument au service de son développement. Inscrit dans l'article 6 TUE, le respect des identités nationales reflète le caractère composite de l'ordre constitutionnel européen car, "personne, aujourd'hui, en Europe n'est prêt à renoncer à l'identité de sa nation. [...] Personne ne peut aujourd'hui envisager de remettre en cause les États-nations dans leur identité"¹¹¹. Porteuse d'une exceptionnelle diversité de cultures, l'Union définit son identité dans le respect et à partir de ces particularités nationales. Elle y trouve la source de son approfondissement (II). Celui-ci n'emporte pas rupture de l'unité politique de l'État-nation. Les Français vivant sur le territoire européen doivent à terme partager le sentiment d'appartenir à un espace de solidarité sociale tout en gardant conscience de leur appartenance nationale grâce à des critères subjectifs et non objectifs d'identification (I).

¹¹¹ Jacques CHIRAC, Conférence de presse conjointe avec Lionel Jospin et Tony Blair à l'issue du sommet franco-britannique de Cahors, 9 février 2001, http://www.elysee.fr/europe_old/discours/ext010209.htm, p. 1.

I - L'intangibilité de l'unité politique de l'État-nation

Certains parmi les juristes français redoutent que l'État, confronté à un double processus de démantèlement par le haut et le bas, ne puisse préserver son essence qu'au prix d'une conception objective de l'appartenance nationale, contraire à la tradition constitutionnelle française. Ils fondent leur opinion sur la constitutionnalisation de la langue française, non censurée par le Conseil constitutionnel. Ils lui reprochent d'aboutir à une "balkanisation" de l'État-nation (A). Gardienne vigilante de la cohésion nationale, la Haute Assemblée s'est en effet attachée, chaque fois qu'elle a été sollicitée, à réaffirmer avec force l'intangibilité de l'unité politique de l'État. Mais elle n'a pas renié l'approche subjective sur laquelle reste fondée la nation française. Elle a, au contraire, censuré toutes les dispositions nationales ou internationales susceptibles d'aboutir à une ethnicisation de l'État-nation (B).

A/ Vers un État-nation balkanisé ?

L'intégration constitutionnelle de la supranationalité à laquelle s'emploie le Conseil constitutionnel depuis 1992 soulève le problème du fondement de la volonté de vivre ensemble. L'organisation supranationale matérialise un cadre juridique original, nouveau support d'une volonté de vivre ensemble qui cesse d'être le monopole exclusif de l'État et de la nation. Elle traduit un déplacement du lieu où se réalisent traditionnellement les valeurs constitutives de ce vouloir vivre commun. Celles-ci peuvent désormais s'exprimer à un niveau autre que l'État. S'il est indéniable que, de ce point de vue, l'Union rivalise avec le monopole reconnu jusqu'ici à l'État-nation, celui-ci reste néanmoins le cadre privilégié dans lequel la nation affirme sa spécificité. Soucieux de lui conserver cette fonction et d'affirmer l'identité nationale française, le constituant insère dans le texte constitutionnel des dispositions que la mise en conformité de la Constitution avec les traités européens n'exige aucunement. Cette volonté apparaît dans les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives aux territoires d'Outre-Mer¹¹², à l'organisation de la participation du Parlement français aux affaires

¹¹² La révision constitutionnelle nécessaire à la ratification du traité de Maastricht fut l'occasion, souligne Francine Webert, d'accorder aux territoires d'Outre-mer des garanties statutaires supplémentaires dans la mesure où, en marge des garanties constitutionnelles de stabilité qu'elle leur offre, l'obligation de procéder par voie de loi organique rend désormais plus difficile toute modification desdits statuts. Sur cette question, consulter Francine WEBERT, *La transformation vers le bas : en-deçà de l'État-nation, l'adaptation de l'État unitaire français*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du Séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 288. François LUCHAIRE, *Commentaire*

européennes et, de manière plus marquée encore, dans celles qui ont trait à la langue française.

La loi constitutionnelle du 25 juin 1992 ajoute à l'article 2 de la Constitution un nouvel alinéa premier selon lequel "la langue de la République est le Français". La constitutionnalisation de la langue française comme langue de la République cristallise sur elle les foudres de ceux qui y voient la consécration d'une conception objective de la nation. Elle témoigne, selon eux, d'une inquiétante dérive dans la conception même de l'identité républicaine.

Pour la première fois dans l'histoire de la République, le législateur a pris la responsabilité - signe qu'il s'agit d'un virage et non d'une simple déclaration de fidélité à des principes constitutifs de l'idée républicaine elle-même - de placer une marque d'identité culturelle sur un pied d'égalité avec les principes majeurs de la République que sont la démocratie ou la devise "Liberté, Égalité, Fraternité"¹¹³. Le nouvel alinéa revêt une double facette. Il répond à la crainte d'une invasion progressive de l'anglais dans les activités publiques françaises, du fait de la libre circulation des travailleurs et de l'ouverture de la fonction publique nationale aux ressortissants communautaires et rend impossible toute politique de reconnaissance des langues régionales. Il vise à protéger l'identité nationale des risques de dilution qui la menacent par le haut et par le bas. En cela, il s'inscrit dans la continuité de la consécration par le Conseil constitutionnel de l'indivisibilité de la République.

Dans sa décision du 9 mai 1991, le juge censure la consécration par la loi du "peuple corse, composante du peuple français". La Constitution ne connaît, réserve faite des peuples d'Outre-Mer, que l'existence d'un seul "peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion"¹¹⁴. Seul le critère ethnique permettrait de distinguer le peuple corse du peuple français, la Constitution interdisant tous les autres. Un tel critère suppose alors de "remettre en cause le principe hérité de la Révolution, selon lequel les individus indifférenciés - les citoyens - forment d'une manière indivisible le peuple français"¹¹⁵. Plus qu'à l'organisation du territoire, ce principe se rapporte dans l'esprit du juge à la dévolution

de la loi du 25 juin 1992, RDP, 1992, pp. 971-975. Florence CHALTIEL, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne - l'exemple français*, Paris, LGDJ, 2000, pp. 242-244.

¹¹³ Alain Renaut propose une synthèse des arguments mis en avant par les détracteurs de la conception objective de la nation à laquelle la révision constitutionnelle de 1992, relayée par la jurisprudence du Conseil, aboutit. Cela étant, il ne partage pas leur interprétation.

Alain RENAUT, *Le débat français sur les langues régionales*, Comprendre, 2000, n° 1, p. 390.

¹¹⁴ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991*, Rec. 1991, p. 50, considérant n° 13.

¹¹⁵ Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Statut de la Corse, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991*, GDCC, Paris, Dalloz, 1997, 9^e éd., p. 765.

et à l'exercice du pouvoir au sein de la République¹¹⁶. Il le rattache au principe de la souveraineté nationale¹¹⁷. Celle-ci ne présente pas seulement un caractère national quant à son fondement et à son exercice. Elle s'inscrit également dans le cadre d'une République dont l'indivisibilité procède "de l'unité autant que de l'unicité du Peuple français"¹¹⁸. Cela explique le refus de la reconnaissance constitutionnelle de minorités en droit interne et international. C'est dans cette logique que s'inscrit la neutralisation par le Conseil de la disposition législative prévoyant l'insertion de l'enseignement de la langue et de la culture corses dans le temps scolaire par la formule selon laquelle "cet enseignement n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire"¹¹⁹.

Mais la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 ne consacre pas la nation abstraite de 1789. Elle opère un "renforcement de la singularité nationale"¹²⁰ en insistant sur les facteurs objectifs d'identification du groupe social. Le texte constitutionnel favorise ainsi "une conception substantialiste, c'est-à-dire organique, culturelle de l'appartenance nationale"¹²¹, en l'occurrence dominée par le facteur linguistique. Du même coup, la disposition constitutionnelle efface une conception de la nation vieille de deux siècles. A la nation civique, fondée sur la citoyenneté et la volonté de vivre ensemble, tend à se substituer une nation ethnique, fondée sur le partage d'un héritage culturel sédimenté dans une unité de langue¹²².

Sous prétexte de sauvegarder l'identité, voire l'exception culturelle de la France, la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 aboutit à remettre en cause et à sacrifier les caractéristiques universalistes du modèle républicain français. "Aux antipodes de la communauté de citoyens qu'elle constitue aux yeux de ses meilleurs défenseurs, la nation des républicanistes aurait donc choisi le risque d'une dérive ethniciste faisant de la France le seul pays de l'Union européenne dont la Constitution consacrerait la position exclusive d'une langue officielle sans se référer le moins du monde au statut des autres langues historiquement implantées sur son territoire"¹²³. La preuve réside "dans la confusion constitutionnelle opérée entre la langue nationale, c'est-à-dire la langue de la nation ou du peuple reconnue officiellement comme telle, et la langue

¹¹⁶ Xavier PRÉTOT, *Le principe constitutionnel de la souveraineté nationale et l'Europe*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, p. 58.

¹¹⁷ Patrick GAÏA, *Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, Aix-Marseille, Economica, 1991, p. 329.

¹¹⁸ Xavier PRÉTOT, *Le principe constitutionnel de la souveraineté nationale et l'Europe*, *op. cit.*, p. 58.

¹¹⁹ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991*, *op. cit.*, p. 50, considérant n° 37.

¹²⁰ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *État, nation et souveraineté : la réalité française*, in Alberto PEREZ-CALVO (dir.), *Estado, Nación y soberanía (Problemas actuales en Europa)*, Madrid, Senado, 2000, p. 341.

¹²¹ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les figures constitutionnelles de l'État-nation*, in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle, Actes précités*, p. 24.

¹²² Alain RENAUT, *Le débat français sur les langues régionales*, *op. cit.*, p. 391.

¹²³ Alain RENAUT, *Le débat français sur les langues régionales*, *op. cit.*, p. 391.

officielle, c'est-à-dire la langue de l'État et de ses organes"¹²⁴. Cette confusion est d'ailleurs, souligne Stéphane Pierré-Caps, au principe de l'État-nation puisque celui-ci repose sur l'exacte identification de la nation et de l'État. Pour y parvenir, le projet constitutionnel "agit à la fois sur les dimensions objective, identitaire - la langue, la religion - et subjective, volontariste - la conscience de soi, le besoin social d'État - de l'appartenance nationale. La Constitution est le lieu où se réalise l'institution juridique de la nation en tant que réalité distincte de l'État dont elle exprime, en France du moins, l'unité de base sociale"¹²⁵. L'État est à la fois la projection et le reflet de la collectivité unifiée et homogène de citoyens.

Mais l'universalisme juridique, solennellement réaffirmé par le Conseil constitutionnel et traduit par le principe d'égalité juridique, se trouve décalé par rapport aux réalités sociales qu'il n'est plus en mesure d'appréhender, ni de réguler, constate Patrick Fraisse. Celui-ci cherche donc à s'humaniser, à se diversifier, à se rapprocher des dites réalités¹²⁶. Il fait place à ce que Dominique Schnapper appelle la "démocratie providentielle"¹²⁷. Celle-ci se donne pour légitimité d'assurer l'égalité réelle des individus-citoyens en privilégiant l'économique, l'ethnique, l'historique. Le poids accru du "réel" dans la démocratie providentielle a pour effet d'épuiser la transcendance collective, politique notamment¹²⁸. Cette dernière n'est pas naturelle. Elle ne peut être que le résultat d'un effort constant au nom de valeurs de justice sociale fondée sur l'idée d'égalité de tous les êtres humains. Elle donne un sens au destin collectif et entretient chez ses membres la volonté de le défendre. Ce lien social disparaît avec l'émergence de la démocratie providentielle. Chaque individu recherche sa propre transcendance. De ce fait, il perd le sens de l'existence collective qui soit partagé par tous. Dès lors, il est à craindre qu'en cas de conflit, la démocratie providentielle ne soit pas en mesure de mobiliser ses membres autour de la défense d'un hypothétique destin commun, et d'agir "d'une manière qui ne trahisse pas trop les valeurs dont se réclament les sociétés modernes". Pourra-t-elle, s'interroge Dominique Schnapper, satisfaire l'aspiration légitime à l'égalité qui caractérise l'*homo democraticus* sans renoncer à la liberté politique et sans perdre la volonté de la défendre ?¹²⁹

En privilégiant l'origine nationale par rapport à la dynamique du choix, la voie choisie par le constituant court le risque, selon Stéphane Pierré-Caps, "de rompre l'équilibre instable sur lequel repose *ab initio* le modèle politique et juridique de l'État-

¹²⁴ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les figures constitutionnelles de l'État-nation*, op. cit., p. 25.

¹²⁵ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les figures constitutionnelles de l'État-nation*, op. cit., p. 22.

¹²⁶ Patrick FRAISSE, *La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires*, RFDA, 2001, n° 1, p. 84.

¹²⁷ Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, Commentaire, Printemps 2002, n° 97, p. 211.

¹²⁸ Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, op. cit., p. 212.

¹²⁹ Dominique SCHNAPPER, *La démocratie providentielle*, op. cit., p. 217.

nation"¹³⁰. Cette attitude met en cause "l'égalité juridique qui est au principe de l'État-nation, tant dans sa substance humaine que dans son organisation territoriale et politique, et qui en exprime ainsi l'unité". Elle tend à devenir une "égalité différentielle". Bien qu'aspirant à unifier son substrat humain, l'État-nation se transforme peu à peu en une "unité composée"¹³¹. En effet, la constitutionnalisation des facteurs objectifs d'identification du groupe national ne tend pas seulement à étayer le statut juridique d'une nation menacée dans la conscience de soi. Pris dans un mouvement descendant, ces facteurs sont aussi producteurs de diversité nationale, en favorisant l'identification de communautés humaines infranationales et, partant, la prise en compte de leurs particularismes. L'État-nation se "balkanise", "s'ethnicise" pour devenir un État "groupusculaire" pris entre un peuple européen en devenir et des groupes infranationaux avides de revendications variées, déplore Patrick Fraisse. Il perd son monopole de détermination et de sauvegarde de l'intérêt général qu'il ne peut plus désormais opposer aux intérêts groupusculaires au risque d'atteindre aux libertés publiques. La nation cesse de représenter l'âme décrite par Ernest Renan et de reposer sur le désir de vivre ensemble. N'étant plus un plébiscite de tous les jours, elle se dilue dans le groupe autonome infranational distinct du peuple qu'il compose¹³². Poussée à son point ultime, la défense de la nation culturelle contraint à la disparition les États-nations car l'objet de cette conception, souligne Stéphane Pierré-Caps, est de montrer qu'elle se suffit à elle-même indépendamment d'un cadre politique organisé¹³³.

C'est ici que surgit de nouveau la problématique du droit constitutionnel démotique. Le constitutionnalisme moderne met en cause la conception révolutionnaire fondée sur l'unicité et l'homogénéité du corps politique national¹³⁴. Le concept de nation se dédouble. À côté du peuple traditionnellement entendu comme l'ensemble des citoyens et des électeurs, émerge le "peuple-société, c'est-à-dire l'ensemble des hommes situés". Ce dernier peut contenir des individus concrets, sociologiquement réels et différents¹³⁵. Mais, de ce fait même, il ne peut exprimer la volonté nationale. Parce qu'elle est envisagée abstraitement, la nation civique reste l'instance où se construit une identité collective. Elle seule est en mesure, par le biais de la représentation, de donner une forme unitaire à la volonté nationale.

130 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les figures constitutionnelles de l'État-nation*, op. cit., p. 24.

131 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Les figures constitutionnelles de l'État-nation*, op. cit., p. 29.

132 Patrick FRAISSE, *La France, les langues régionales et la Charte européenne ...*, op. cit., p. 86.

133 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Vème République et la souveraineté*, Débat avec Bertrand Badie, RDP, 1998, n° spécial, *Les 40 ans de la Vème République*, p. 1480.

134 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Le constitutionnalisme et la nation*, in Mélanges en l'honneur de Gérard Conac, *Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, p. 75.

135 Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Le constitutionnalisme et la nation*, op. cit., p. 77.

La question constitutionnelle se rapporte de plus en plus aujourd'hui, constate Stéphane Pierré-Caps, à la nation conçue comme une pluralité institutionnalisée, organisée et contrôlée dans des groupes infranationaux diversement nommés¹³⁶. La France n'est pas la plus directement concernée par ce phénomène. Néanmoins, celui-ci affecte l'ensemble du continent européen. Il tend à substituer au vouloir-vivre ensemble que sous-tend jusque là la construction constitutionnelle de l'unité de base sociale de l'État, une solidarité objective d'ordre culturel. C'est sur ce seul élément que les sociétés politiques peuvent se distinguer les unes des autres. L'émergence de standards européens en matière de protection des droits fondamentaux et d'organisation du pouvoir politique à l'intérieur des États aboutit à uniformiser les dimensions politique et sociale des constitutions étatiques. Dès lors, la société politique nationale exprime son irréductibilité dans la Constitution dite démotique, autrement dit, dans son identité culturelle objectivement définie¹³⁷.

Le danger communautarien résiderait moins dans la fragmentation redoutée de la société française que dans le risque que celle-ci se réalise au niveau de l'Union. Les détracteurs de la conception objective de la nation craignent que cela débouche sur un cloisonnement des populations européennes dans des communautés nationales dont chacune se regrouperait autour d'une identité culturelle et linguistique distincte et objectivement déterminée¹³⁸.

Cette manière de concevoir la nation est dangereuse, prévient Yoïchi Higuchi, en ce qu'elle peut conduire à l'oppression de l'individu absorbé dans l'identité collective d'une ethnie, au nom de celle-ci. Elle est même insuffisante pour fonder une nation, remarque Bernard Chantebout. La langue ne peut être au mieux qu'un facteur constitutif de celle-ci parmi d'autres (comme la religion, l'histoire, le partage de certaines valeurs, *etc.*). Il est à craindre qu'en privilégiant ce critère là où l'unité linguistique n'existe pas, l'État dresse contre la nation une partie de la population qu'il aurait pu y rallier en s'appuyant sur d'autres traits¹³⁹. En outre, précise Yoïchi Higuchi, il est impossible de faire coexister dans un ensemble englobant des États-nations-*ethnos* car ils supposent soit une fragmentation territoriale, soit une purification ethnique¹⁴⁰. L'État-nation-*demos* joue, au contraire, le rôle de libérateur de l'individu,

¹³⁶ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Le constitutionnalisme et la nation*, *op. cit.*, p. 82.

¹³⁷ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Le constitutionnalisme et la nation*, *op. cit.*, p. 83.

¹³⁸ Alain RENAUT, *Le débat français sur les langues régionales*, *op. cit.*, p. 391.

Sur la problématique des langues telle qu'elle est perçue au niveau de l'Union européenne, consulter Amadeu LOPES SABINO, *Les langues dans l'Union européenne, enjeux, pratiques et perspectives*, RTDE, avril - juin 1999, n° 35, pp. 159-169.

¹³⁹ Bernard CHANTEBOUT, *L'État-nation à l'aube du XXIème siècle*, in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle, Actes précités*, p. 419.

¹⁴⁰ Si la citoyenneté européenne doit avoir un sens, souligne Gérard Marcou, elle doit se référer à des principes universels pour dépasser les particularismes nationaux. Comment pourrait-elle s'affirmer face à la résurgence d'identités ethniques et de régions qui réclameront bientôt des droits spéciaux au nom de leurs spécificités ? Le régionalisme ethnique est une menace pour l'Europe autant que pour les États, conclut-il. Gérard MARCOU, *Menace sur l'État républicain*, LM, 3 mars 2001, p. 10.

partie contractante du contrat social sur lequel est fondée la nation¹⁴¹. C'est la conception que semble privilégier le Conseil constitutionnel en persistant dans son refus de reconnaître "des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyances"¹⁴². Par cette jurisprudence, il tend à condamner toute dérive vers une ethnicisation de l'État-nation.

B/ Les risques mesurés d'ethnicisation de l'État-nation

Le débat sur la question linguistique est relancé au début des années 1990 à la faveur de la discussion suscitée par la modification de certaines règles orthographiques. Celle-ci s'inscrit dans un cadre plus global de défense de la langue française à l'égard de la résurgence des langues régionales et de l'invasion potentielle de l'anglais. Elle est présentée par certains comme le noeud gordien de l'identité française¹⁴³. C'est du moins l'interprétation qu'en font les détracteurs de la jurisprudence constitutionnelle à laquelle ils reprochent de consacrer une conception objective de la nation. Cela ne semble pourtant pas être la position du Conseil.

Il s'attache au contraire dans chacune de ses décisions à construire son appréciation en s'appuyant sur les principes fondateurs de la République. Et c'est le souci d'en garantir l'intégrité qui le conduit à relever la contrariété des dispositions qui lui sont soumises avec la Constitution. En outre, la constitutionnalisation de la langue française n'opère pas un amalgame entre la langue officielle et la langue nationale. Il s'agit seulement de distinguer la place susceptible d'être respectivement accordée aux langues régionales et au français dans la vie privée et dans la sphère publique.

Appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de la Charte des langues régionales et minoritaires adoptée le 5 décembre 1992 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le Conseil rend une décision éclairante à bien des égards. Pour la première fois, il constate la contrariété à la Constitution d'un engagement international sans préciser, comme il le fait habituellement, que la ratification du second est subordonnée à une révision préalable de la première. Par ce

¹⁴¹ Yoichi HIGUCHI, *L'État-nation vu de l'extérieur de son berceau*, in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle, Actes précités*, p. 151.

¹⁴² CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999*, JORF, 18 juin 1999, p. 8965, considérant n° 6.

¹⁴³ Parmi une bibliographie abondante consacrée à la question du problème posé en France et dans l'Union européenne par les langues minoritaires et régionales, consulter les Actes du Colloque international organisé par l'AFDC à Rennes les 7 et 8 décembre 2000, *Langue(s) et Constitution(s), à paraître*. Patrick FRAISSEX, *La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires*, RFDA, janvier - février 2001, n° 1, pp. 59-86. Marc FRANGI, *Les collectivités locales face aux langues régionales*, AJDA, avril 2000, n° 4, pp. 300-306.

silence, le juge entend insister sur l'impossibilité qu'il y a à procéder à une telle révision sous peine de renoncer aux principes fondateurs de la République¹⁴⁴.

L'essentiel des points incriminés relève de la partie II de la Charte européenne dans laquelle sont précisés les objectifs et principes que doivent accepter les États signataires. Ainsi, le Conseil considère que s'engager, pour faciliter l'usage des langues régionales, à "prendre en considération les besoins et les vœux exprimés par les groupes pratiquant ces langues" revient à choisir une option politique contraire "aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, de l'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français"¹⁴⁵. En outre, elle suppose de conférer des droits spécifiques à des "groupes" alors que ces principes fondamentaux "s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance"¹⁴⁶.

Ce considérant est décisif, remarque Michel Clapié. Le Conseil ne motive pas sa décision avec l'article 2 alinéa premier de la Constitution mais plutôt avec la triple méconnaissance des principes qui caractérisent la République autant qu'ils la fondent. A la différence de la décision du 9 mai 1991, l'affirmation du juge est générale dans son objet. Il ne s'agit plus de sanctionner la reconnaissance légale du particularisme du seul peuple corse mais de poser l'incompatibilité absolue avec la Constitution de la reconnaissance de quelque groupe que ce soit dès lors qu'il est défini par des critères communautaristes, mentionnés notamment à l'article 1er de la Constitution, et que cette reconnaissance implique l'octroi corrélatif de droits collectifs. *A contrario*, cela signifie, précise l'auteur, que l'attribution de droits collectifs n'est possible que si ce groupe est librement formé, comme un parti politique, une association ou un syndicat¹⁴⁷. C'est sur la base de ces mêmes principes que le Conseil censure, dans sa décision du 17 janvier 2002, la disposition législative visant à autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi¹⁴⁸.

Définir des droits ou accorder un statut en fonction de caractéristiques intrinsèques d'un groupe change les bases de la société politique, insiste Gérard

¹⁴⁴ Michel CLAPIÉ, *Le français restera la langue de la République*, LPA, 5 janvier 2000, n° 3, p. 17. Selon Ferdinand Mélin-Soucramani, il subsiste quelques moyens de résister à la "tyrannie des minorités" dans l'hypothèse où le Président de la République ou le Parlement décideraient de prendre l'initiative d'une révision. La reconnaissance de droits spécifiques au profit de groupes minoritaires ou régionaux porterait une atteinte substantielle à la nature même du pacte républicain. Dès lors, le Conseil pourrait en prononcer l'annulation en se fondant sur la violation de l'article 89-5 de la Constitution.

Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *La République contre Babel*, RDP, 1999, n° 4, p. 1000.

¹⁴⁵ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999*, JORF, 18 juin 1999, p. 8965, considérant n° 10.

¹⁴⁶ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, op. cit.*, p. 8965, considérant n° 5.

¹⁴⁷ Michel CLAPIÉ, *Le français restera la langue de la République, op. cit.*, p. 15.

¹⁴⁸ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002*, JORF, 23 janvier 2002, p. 1528, considérant n° 19. Sur l'octroi à la Corse d'un droit à l'expérimentation législative, consulter Michel BERNARD, *Les statuts de la Corse*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2002, n° 12, p. 104. Fernand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité entre collectivités territoriales, mêmes références*, p. 93.

Marcou. L'appartenance à celle-ci ne serait plus fondée sur la qualité de citoyen et le lien civique mais sur des traits "naturels"¹⁴⁹. Serait consacrée la reconnaissance d'un régionalisme ethnique¹⁵⁰. En mentionnant les "groupes" que l'État devra reconnaître et financer, la Charte tente d'introduire entre lui et l'individu de nouveaux corps intermédiaires susceptibles de remettre en cause la conception républicaine de la nation "comme reposant sur une volonté partagée d'édifier un avenir commun de progrès"¹⁵¹. De plus, elle bouleverse la conception même de sujet de droit, la déplaçant de l'individu vers des sujets collectifs qui s'apparentent aux corporations d'Ancien Régime avec leurs droits spécifiques et leurs privilèges. Or, l'identité républicaine transcende les particularismes. Il ne saurait entrer dans sa logique d'organiser au sein de l'Etat-nation de véritables communautés linguistiques. Renoncer à l'universalisme de la notion de citoyenneté au nom d'identités tirées d'une histoire mythifiée, établir des droits au titre d'une prétendue spécificité, c'est attaquer les fondements mêmes de la liberté politique. Aucun particularisme ne peut justifier, aux yeux de Gérard Marcou, des droits particuliers¹⁵².

C'est pourquoi, le Conseil reste fidèle à l'apport fondamental de la Révolution française et rejette toute "communautarisation" du peuple français¹⁵³. La République ne saurait reconnaître en son sein que des groupes de citoyens librement formés sur la base de leur seule volonté.

Le Conseil s'attache ensuite à protéger l'unité de l'État-nation à travers "son indispensable fondement linguistique"¹⁵⁴. La remise en cause de la République s'appuie en effet sur la contestation de son unité linguistique.

Le Préambule de la Charte reconnaît à chaque personne un "droit imprescriptible à pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique". Ce à quoi le Conseil répond, en se fondant sur l'article 2 alinéa premier de la Constitution et sur sa décision du 9 avril 1996¹⁵⁵, que "l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ; que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage"¹⁵⁶.

149 Gérard MARCOU, *Le principe d'indivisibilité de la République*, Pouvoirs, 2001, n° 100, p. 58.

150 Gérard MARCOU, *Menace sur l'État républicain*, LM, 3 mars 2001, p. 10.

151 Alain RENAUT, *Le débat français sur les langues régionales*, Comprendre, 2000, n° 1, p. 387.

152 Gérard MARCOU, *Le principe d'indivisibilité de la République*, *op. cit.*, p. 61.

153 Olivier GOHIN, *L'apport de l'évolution institutionnelle de Outre-mer non départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2002, n° 12, p. 114.

154 Olivier GOHIN, *L'apport de l'évolution institutionnelle ...*, *op. cit.*, p. 114.

155 CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 relative au Statut d'autonomie de la Polynésie*, Rec. 1996, p. 43, considérants n° 91 et 92.

156 CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999*, *op. cit.*, p. 8965, considérant n° 8.

Selon François Luchaire, la constitutionnalisation de la langue française ne comporte pas de conséquence juridique. Elle n'a qu'une valeur symbolique, destinée à inviter tous ceux qui s'expriment au nom de la République à le faire en français¹⁵⁷. Là est sans conteste la finalité de l'article 2 de la Constitution. Il exprime en même temps qu'il protège l'indivisibilité de la République. Le principe d'indivisibilité est la base du caractère unitaire de l'État. Il a pour fondement l'unicité du peuple français, explique Gérard Marcou, dont l'unité linguistique est l'une des conditions. En ce sens, il est indissociable du principe de la souveraineté nationale et, à ce titre, ne pourrait faire l'objet d'une révision¹⁵⁸. Les choix pour un État d'une seule langue officielle et de la volonté de la rendre commune à tous les citoyens en utilisant, pour ce faire, l'école publique sont parfaitement défendables et compatibles avec une conception démocratique de la République, mais ce qui ne l'est pas, souligne Pierre Encrevé, c'est de considérer que ce monolinguisme doit être le fait de l'État et de chaque citoyen. Certes. Or, poursuit l'auteur, c'est ce que sous-entend la formule "langue de la République". Elle semble laisser supposer que toute autre langue menace l'indivisibilité de la République¹⁵⁹.

Le Conseil constitutionnel vient lever ces doutes en distinguant la langue officielle de l'État dont l'usage ne peut être imposé par celui-ci que dans la "sphère publique"¹⁶⁰ et les "langues naturelles"¹⁶¹. Celles-ci représentent des composantes individuelles dont l'usage privé doit être toléré dans une société réellement démocratique. La protection des langues régionales et minoritaires mérite d'être encouragée comme constituant une richesse culturelle, mais pas au prix d'une remise en cause de la primauté du français dans les usages officiels¹⁶². C'est là la portée réelle de l'expression "langue de la République" selon Pierre Encrevé. Le français "n'est langue constitutionnellement parlant, que de la seule République, c'est-à-dire de l'ensemble des autorités et institutions qui l'incarnent", ce qui correspond à la définition exacte de la langue officielle, conclut l'auteur¹⁶³. En-dehors des relations avec l'Administration et les services publics, le Conseil rappelle que les citoyens restent libres de communiquer dans la langue de leur choix. La liberté d'expression et de communication, proclamée à l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme du 26 août 1789, interdit d'imposer l'usage du français dans le domaine de la communication audiovisuelle, publique comme privée, ainsi qu'en matière de recherche et d'enseignement¹⁶⁴. Sur ce

¹⁵⁷ François LUCHAIRE, *Commentaire de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992*, RDP, 1992, p. 976.

¹⁵⁸ Gérard MARCOU, *Le principe d'indivisibilité de la République*, *op. cit.*, p. 65.

¹⁵⁹ Pierre ENCREVÉ, *La langue de la République*, Pouvoirs, 2001, n° 100, p. 131.

¹⁶⁰ Jean-Éric SCHOETTL, *Décision du Conseil constitutionnel, Langue française*, *op. cit.*, p. 576.

¹⁶¹ Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *La République contre Babel*, *op. cit.*, p. 998.

¹⁶² Jean-Éric SCHOETTL, *Décision du Conseil constitutionnel, Langue française*, *op. cit.*, p. 576.

¹⁶³ Pierre ENCREVÉ, *La langue de la République*, *op. cit.*, p. 135.

¹⁶⁴ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999*, *op. cit.*, p. 8965, considérants n° 7 et 8.

dernier point, le Conseil affine sa jurisprudence dans la décision du 17 janvier 2002 relative au statut de la Corse. La réserve émise est plus stricte que dans les décisions précédentes de 1991 et 1996¹⁶⁵. L'enseignement d'une langue régionale dans le cadre de l'horaire normal des établissements de l'enseignement public ne saurait, sans méconnaître le principe d'égalité, revêtir un caractère obligatoire pour les élèves et les enseignants, ni avoir pour objet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci. Il résulte de ceci que, "sous réserve que l'enseignement de la langue corse revête, tant dans son principe que dans ses modalités concrètes de mise en oeuvre, un caractère facultatif, l'article 7 n'est contraire à aucune règle ni à aucun principe de valeur constitutionnelle"¹⁶⁶. Le Conseil constitutionnel s'attache ainsi à garantir aux particuliers une réelle liberté dans le choix de la langue qu'ils peuvent utiliser à titre privé. Les limites qu'il y apporte en l'espèce sont destinées à protéger l'école comme espace d'apprentissage et d'expression de la citoyenneté.

Malgré la jurisprudence constitutionnelle, l'article 2 de la Constitution conserve son ambiguïté. C'est pourquoi, certains auteurs proposent d'en modifier la formulation. Il n'est pas question de nier que l'enseignement du français a fortement contribué à la construction d'une unité nationale. Il s'agit, selon Alain Renaut, de concevoir un dispositif qui corrige "la profession d'unilinguisme dogmatique introduite dans la Constitution" sans encourir l'objection d'affaiblir le français et de détruire l'unité nationale¹⁶⁷. Il importe, précise Pierre Encrevé, de désacraliser le lien entre la langue et l'État et d'instaurer "une sorte de laïcité linguistique, bref de préférer, à Michelet, Renan"¹⁶⁸. Le français, entré comme langue de la République, doit le rester mais il importe de rapprocher l'État des autres langues des citoyens. Le jour viendra, espère-t-il, où l'article 2 de la Constitution énoncera "la langue de la République est le français ; la République respecte toutes les langues des Français"¹⁶⁹. Alain Renaut propose d'introduire l'amendement écarté en 1992. L'article 2 de la Constitution proclamerait que "dans le respect des langues et cultures régionales et territoriales de France, le Français est la seule langue de la République". Serait marquée la nette différence de

¹⁶⁵ Sur la question de la langue corse telle que l'analyse la décision du Conseil du 17 janvier 2002, consulter : Jean-Éric SCHOETTL, *Le Conseil constitutionnel et le statut de la Corse*, AJDA, février 2002, n° 2, p. 103. Pierre FERRARI, *La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, même référence*, p. 90. Michel BERNARD, *Les statuts de la Corse*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2002, n° 12, p. 105.

¹⁶⁶ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, *Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002*, JORF, 23 janvier 2002, p. 1528, considérants n° 24 et 25.

¹⁶⁷ Alain RENAUT, *Le débat français sur les langues régionales*, *op. cit.*, p. 394.

¹⁶⁸ L'auteur était son raisonnement avec les propos d'Ernest Renan : "La langue invite à se réunir ; elle n'y force pas. Les États-Unis et l'Angleterre, l'Amérique espagnole et l'Espagne parlent la même langue et ne forment pas une seule nation. Au contraire, la Suisse, si bien faite, puisqu'elle a été faite par l'assentiment de ses différentes parties, compte trois ou quatre langues. [...] Ne peut-on pas avoir les mêmes sentiments et les mêmes pensées, aimer les mêmes choses en des langages différents ?".

Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une Nation ?*, Conférence prononcée à la Sorbonne en 1882, éd. Mille et une nuits, 1997, pp. 24-25. Pierre ENCREVÉ, *La langue de la République*, *op. cit.*, p. 124.

¹⁶⁹ Pierre ENCREVÉ, *La langue de la République, Pouvoirs*, *op. cit.*, p. 136.

statut entre la langue officielle et les langues régionales qui seraient reconnues comme des langues nationales - au sens, précise-t-il de langues s'inscrivant dans l'histoire de la nation française. La Constitution ménagerait la prééminence de la première comme condition indispensable à l'existence d'une communauté de citoyens et la reconnaissance des secondes "pour ce qu'elles ont été, c'est-à-dire des vecteurs où se sont déposés des moments de l'histoire de cet assemblage de populations qui a fait notre nation, et aussi pour ce qu'elles sont, à savoir des dimensions de l'univers culturel par référence auquel certains d'entre nous cernent une part de leur identité"¹⁷⁰.

Nul doute qu'une telle réforme clarifierait le statut de la langue française comme langue officielle de la République et non comme langue de la nation. Quoiqu'il en soit, la jurisprudence constitutionnelle rejette toute conception objective de l'appartenance nationale. Celle-ci reste fondée sur une approche subjective alors même que la France vit de plus en plus intensément son engagement européen.

Si le Conseil admet facilement que l'État n'est qu'un cadre juridique de compétences, il fixe une limite intangible à la constitutionnalisation de la participation de la République au processus européen. L'intégration supranationale ne vaut que tant qu'elle ne porte pas atteinte au vouloir-vivre ensemble, constitutif de la nation française. Force est de constater, au regard de cette jurisprudence que, même porteuse d'une communauté de destin fondée sur un sentiment d'appartenance, un partage de valeurs, l'Union européenne ne porte pas atteinte à la cohésion nationale. Elle donne même l'occasion au Conseil et au constituant d'affirmer de nouveau l'intangibilité de l'unité politique de l'État-nation.

II - Unité politique de l'État-nation et communauté de destin supranationale

La communauté de destin supranationale, en voie d'approfondissement dans l'Union, partage avec l'État-nation français la nature subjective de l'adhésion qu'elle suscite, de l'attachement sur lequel elle repose (B). Elle trouve dans le respect des identités nationales dont c'est l'un des éléments constitutifs de l'identité européenne la condition d'une coexistence harmonieuse avec elles (A).

A/ La coexistence des communautés nationales et supranationale d'appartenance

Le maintien de la nation dans le cadre étatique résulte de l'incapacité de l'État à intégrer l'ensemble des diversités nationales au sein d'une culture européenne

¹⁷⁰ Alain RENAUT, *Le débat français sur les langues régionales*, op. cit., p. 394.

commune. L'organisation supranationale peut développer les éléments d'une culture commune tout en encourageant l'expression au niveau étatique des particularités nationales. La mission des États est alors de défendre et d'exprimer ces identités ainsi que de promouvoir les éléments communs destinés à développer le vouloir-vivre européen.

La communauté de vie développée par l'espace de solidarité sociale ne se fonde pas sur une communauté identitaire négatrice des particularismes nationaux. Elle n'a pas non plus pour objet de construire une nation européenne. Les valeurs européennes à approfondir n'impliquent pas l'unification culturelle des peuples de l'Union. Mais l'Europe pluraliste ne peut prendre conscience de sa communauté de destin et se constituer en unité politique capable de réagir aux défis de notre temps qu'en dégagant un minimum d'orientations communes. Cela ne signifie pas que l'identité européenne se fonde sur un esprit protectionniste de repli sur elle-même, ni sur un patrimoine culturel immuable.

Après avoir valorisé les spécificités culturelles et en avoir dégagé de nouvelles synergies, l'Europe doit prendre en compte et assumer les mutations des sociétés européennes, réaliser et faire connaître la multiplicité des réponses que trouvent les différentes nations et régions de l'Union dans leurs traditions spécifiques. C'est ainsi que se constitue progressivement au niveau européen "une société civile transnationale", fondée sur les valeurs spirituelles où chacun doit avoir sa place et au sein de laquelle la culture devient un point de ralliement¹⁷¹. "Tout citoyen européen doit se sentir bien comme s'il était chez lui, dans tout autre État européen quel qu'il soit, qu'il cesse d'être non plus un étranger mais se sente citoyen européen dans un autre État européen"¹⁷². Doit se développer une "culture politique démocratique commune" à laquelle participent "les communautés culturelles" que sont les nations¹⁷³. Pour Nicolas Valticos, la communauté d'intérêt ne suffit pas à faire de l'Europe une

¹⁷¹ Robert PICHT, *Introduction*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : élargir et approfondir*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1995, p. 215. Consulter également l'ouvrage de Marc ABÉLÈS, *En attente d'Europe*, Hachette, Questions de Politique, Paris, 1996, p. 124 et l'article du même auteur, *À la recherche de l'espace public communautaire*, *Pouvoirs, Europe, De la Communauté à l'Union*, 1994, n° 69, pp. 127-128.

¹⁷² Robert PICHT, *Introduction*, ... *op. cit.*, p. 216. Marc Abélès propose la même démarche. "Ce qui se gère à l'intérieur des institutions européennes, c'est un univers de compromis où la conjugaison des identités s'effectue sur un mode essentiellement pragmatique" ; "un espace politique communautaire ne peut prendre forme qu'en mettant en oeuvre une dialectique permanente entre un projet fédérateur et des identités par essence plurielles. C'est donc un processus d'enrichissement qui peut permettre d'atteindre la dimension européenne en matière de citoyenneté et de débat, plutôt qu'un mouvement d'homogénéisation qui, à force de simplifier, pourrait devenir purement réducteur. L'Europe politique de demain sera un espace pluriel, et c'est en assumant le pluralisme des cultures qu'elle a quelques chances de rejoindre les citoyens". Ces remarques sont respectivement extraites de l'ouvrage de Marc ABÉLÈS, *En attente d'Europe*, *op. cit.*, p. 124 et de son article, *À la recherche de l'espace public communautaire*, *op. cit.*, pp. 127-128.

¹⁷³ Jean-Marc FERRY, *Pertinence du postnational*, *Esprit*, 1991, n° 11, respectivement p. 84 et p. 92. Point de vue réaffirmé quelques années plus tard dans *La référence républicaine au défi de l'Europe*, *Pouvoirs*, 2001, n° 100, p. 151 et *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, p. 178.

seconde patrie. Il faut développer un esprit culturel européen afin de lui "donner un supplément d'esprit autant que d'âme"¹⁷⁴. On pourrait assister, d'après Jürgen Habermas, à la différenciation des cultures nationales d'une part et d'une culture politique commune d'autre part¹⁷⁵. La démarche proposée par l'article 151-1 du traité sur la Communauté européenne, modifié par le traité d'Amsterdam, établit un équilibre. "La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun". Les nations se définissant à l'heure actuelle par la culture, selon Raymond Polin¹⁷⁶, c'est le maintien des traditions culturelles qui permet la conservation des États-nations. La culture revêt désormais une importance fondamentale dans la mesure où c'est elle qui sert de toit politique à l'État-nation et plus l'inverse¹⁷⁷. Quant à la culture commune, il ne s'agit pas de la construire en faisant table rase du passé, et encore moins "en ne se tournant que vers le passé"¹⁷⁸.

L'Europe de la culture est la plus difficile à réaliser mais elle est aussi la plus indispensable, soulignent Dominique Wolton et Manuel Maria Carilho. Elle seule peut créer patiemment le ciment souvent invisible, mais fondamental, qui relie les hommes d'une collectivité et leur donne envie de se projeter dans le futur, sans craindre de perdre leurs racines, autrement dit, précisent ces auteurs, "nos racines"¹⁷⁹. L'immense difficulté de faire cette Europe réside dans le rapport ambigu des Européens à la culture. L'Histoire montre que celle-ci est tout autant un facteur de rapprochement que de division. Malgré l'article 151 TCE, les Européens n'ont pas une approche commune de la culture. Ils ne parviennent pas à agir collectivement. Leurs divisions s'expriment avec une acuité particulièrement forte dans les instances internationales¹⁸⁰. Le futur élargissement de l'Union européenne accentue sa diversité culturelle et la difficulté de l'appréhender. Le rapprochement objectif des modes de vie du fait de l'unification

¹⁷⁴ Nicolas VALTICOS, *Réflexions perplexes sur l'Europe en construction*, in Victor-Yves GHEBALI et Dietrich KAPPELER (dir.), *Études à la mémoire du Professeur Jean Siotis, Les multiples aspects des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 308.

¹⁷⁵ Jürgen HABERMAS, *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe*, in Jacques LENOBLE, Nicole DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éditions Esprit, 1992, p. 37. Sur cette question, consulter du même auteur, *Après l'État-nation*, Paris, Fayard, 2000, pp. 59 et 123. *L'Intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998, pp. 94 et 117.

¹⁷⁶ Raymond POLIN, *Nation et culture*, Philosophie politique, 1997, n° 8, p. 71.

¹⁷⁷ François-René MARTIN, *L'Europe et la problématique de la culture : cosmopolitisme, État-nation, démocratie*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, pp. 287-288.

¹⁷⁸ Nicolas VALTICOS, *Réflexions perplexes sur l'Europe en construction*, op. cit., p. 309.

¹⁷⁹ Manuel Maria CARILHO et Dominique WOLTON, *Pour un manifeste de la diversité culturelle*, LM, 30 mars 2002, p. 17.

¹⁸⁰ Le combat solitaire mené par la France contre l'Organisation Mondiale du Commerce pour défendre son exception culturelle dans le domaine cinématographique et dans son refus d'assimiler l'objet d'art à une marchandise est révélateur de l'absence de solidarité européenne dans le secteur de la culture.

économique et politique n'amenuise pas les différences culturelles. Elles risquent même de jouer un rôle essentiel dans l'Union élargie¹⁸¹.

Pourtant, l'Europe est un espace qui a une identité culturelle¹⁸². C'est même parce que celle-ci existe que l'Union peut se construire. Les Européens forment ainsi, d'après l'historien Charles-Olivier Carbonell, un être historique, une réalité indivise en ce qu'ils ont partagé les mêmes situations, connu les mêmes conditions et vécu les mêmes événements. Cette aventure partagée constitue leur passé commun dont ils ont la possibilité d'avoir une mémoire. Cette histoire conduit les peuples européens à partager des formes de culture qui font d'eux des Européens. Ils partagent une communauté de valeurs, de certitudes, de gestes et de mythes qui tire son nom du continent dans lequel elle s'est inscrite¹⁸³. Elle se fonde sur des références philosophiques et des valeurs démocratiques communes, sur un statut identique de l'individu, de la liberté et de la rationalité¹⁸⁴. Combinés sur la durée, ces éléments communs créent une sorte de matrice de référence, essentiellement socio-culturelle, indique Michel Foucher¹⁸⁵. Il ne s'agit pas d'occulter les mémoires nationales mais d'ajouter une mémoire, celle de l'Europe. En ce sens, celle-ci est une "singularité de pluriels et ces pluriels témoignent de sa singularité"¹⁸⁶.

La construction de l'Europe vient donner un caractère politique à cette identité. L'ambition du projet communautaire de rapprocher les Européens implique bien moins de construire une nation européenne homogène que d'intégrer un vouloir vivre communautaire et d'assurer la coexistence de divers ensembles culturels à forte conscience identitaire¹⁸⁷. "L'identité européenne est l'affirmation de ce projet politique, résume Michel Foucher, et ce projet politique est l'identité culturelle de l'Europe"¹⁸⁸. La citoyenneté européenne est de ce point de vue un facteur déterminant de la réussite de cette entreprise. Respectueuse du caractère multiculturel de l'Union, elle organise la participation des citoyens à l'espace public européen. Plus encore, en se fondant sur leur égalité, elle leur garantit de respecter leurs différences¹⁸⁹.

L'enjeu de l'Europe culturelle est à la fois de préserver et de valoriser ses diversités culturelles tout en évitant les risques d'une segmentation. Il est impératif, insistent Manuel Maria Carilho et Dominique Wolton, d'éviter le repli en son sein des

181 Dominique WOLTON, *Europe de la culture : danger immédiat*, LM, 9 novembre 2000, p. 20.

182 Michel FOUCHER, *Pour une géopolitique des identités en Europe*, Comprendre, 2000, n° 1, p. 350.

183 Charles-Olivier CARBONELL, Propos recueillis par Jean-Paul BESSET, LM, 1er février 2000, p. 18.

184 Manuel Maria CARILHO et Dominique WOLTON, *Pour un manifeste de la diversité culturelle*, op. cit., p. 17.

185 Michel FOUCHER, *Pour une géopolitique des identités en Europe*, op. cit., p. 351.

186 Charles-Olivier CARBONELL, Propos recueillis par Jean-Paul BESSET, op. cit., p. 18.

187 Pietro CAVALLINI, *L'Europe et ses cultures - Plaidoyer pour une Europe pluriculturelle*, La Revue administrative, juillet - août 1993, n° 274, p. 343.

188 Michel FOUCHER, *Pour une géopolitique des identités en Europe*, op. cit., p. 358.

189 Elvire LETOURNEUR-FABRI, *Pour une Fédération européenne multiculturelle*, Futuribles, septembre 1996, n° 212, p. 20.

multiples communautés sur elles-mêmes. Le pire, poursuivent-ils, serait une sorte de "réification démocratique de la culture, chaque communauté culturelle, sociale, langagière [restant] plus ou moins enfermée sur elle-même". Il n'y a pas de création sans respect de l'hétérogénéité sociale et culturelle. Seul le projet politique, concluent-ils, permet à l'Europe de valoriser ses diversités culturelles et de les replacer dans une dynamique de dialogue avec les autres cultures¹⁹⁰.

Les peuples d'Europe peuvent se retrouver autour de certaines valeurs communes et développer parallèlement d'autres valeurs complémentaires. L'identité européenne consiste à "réaliser l'union politique sans rechercher pour cela cette congruence de l'unité politique et de l'unité nationale" caractéristique des États-nations¹⁹¹. L'unité du cadre juridique supranational ne doit pas être synonyme d'uniformité ou d'intégration totale. Elle suppose au contraire de pouvoir être conciliée avec la pluralité des cultures nationales afin de "sauvegarder l'individualité des États associés"¹⁹². L'identité européenne prend acte de l'hétérogénéité de son corps social et intègre, au moyen d'une interprétation pluraliste, les éléments de diversité comme autant de composantes de l'unité offrant ainsi à l'Europe supranationale les moyens de sa consolidation¹⁹³. En incarnant "l'esprit des traditions nationales"¹⁹⁴, l'Europe conforte la légitimité formelle que l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen lui confère. La réunion des communautés nationales dans une entité supranationale participe également d'une démarche volontaire de leur part, consistant non seulement à "s'unir pour développer en commun certaines activités, mais aussi

¹⁹⁰ Manuel Maria CARILHO et Dominique WOLTON, *Pour un manifeste de la diversité culturelle*, op. cit., p. 17.

¹⁹¹ Cette "identité désigne avant tout", pour son auteur, "un motif non nationaliste de participation à une communauté politique". Ce motif est celui du "patriotisme constitutionnel", c'est-à-dire "d'un attachement politique qui se détermine non pas sur des critères de co-appartenance ethnique, linguistique ou culturelle, mais sur des critères éthiques de reconnaissance réciproque des sujets de droits, individus ou États, ainsi que sur des critères politiques d'une reconnaissance commune de principes fondamentaux tels que ceux de la démocratie et de l'État de droit". Il y a donc un "contrat social européen". Jean-Marc FERRY, *Souveraineté et représentation*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, p. 92.

¹⁹² Georges TÉNÉKIDÈS, *Homogénéité et diversité des régimes politiques au sein des organisations internationales*, Mélanges Sefériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 2, p. 695. La *Déclaration de Malmö du Congrès du Parti des socialistes européens*, le 6 juin 1997, s'inscrit dans la même logique. "Par nature, l'Europe est un pôle de civilisation, que nous voulons en marche vers une forme d'unité qui sache préserver sa richesse la plus grande : la vitalité et la force des nations et des citoyens qui la composent". La documentation Française, Documents d'actualité internationale, 15 juillet 1997, n° 14, p. 502.

¹⁹³ Nous nous sommes permis de transposer à l'Europe supranationale le raisonnement tenu par Francine Webert à propos de la construction de l'État unitaire français. Francine WEBERT, *La transformation vers le bas : en-deçà de l'État-nation, l'adaptation de l'État unitaire français*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du Séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Strasbourg, Édition du Conseil de l'Europe, 1998, p. 278.

¹⁹⁴ Paul Bastid considère que parfois le gouvernement ne peut pas se contenter d'être établi par une norme démocratique fondamentale. Il doit dépasser la seule exigence d'une adhésion populaire manifestée par le suffrage universel et incarner l'esprit des traditions nationales afin de ne pas se contenter d'une légitimité purement formelle. Paul BASTID, *L'idée de légitimité*, Scritti in onore di Gaspare Ambrosini, Milano, A. Giuffrè, 1970, vol. I, p. 85.

pour protéger collectivement leur singularités"¹⁹⁵. Cette approche est formalisée à l'article 151-4 du traité sur la Communauté européenne, modifié par le traité d'Amsterdam, qui dispose que "la Communauté tient compte [...] dans son action [...] d'autres dispositions du traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures". En ce sens, l'Europe prend la forme d'une identité "postnationale". Plusieurs communautés nationales, culturellement différentes, ont droit de cité au sein d'une même communauté politique tout en disposant de la personnalité morale qui leur confère les moyens de l'autonomie. Cette conception présente l'intérêt de ne plus être fondée sur l'idée nationale, c'est-à-dire sur la coïncidence de la communauté politique et de la communauté culturelle et de rendre compatible l'unité politique et la diversité des cultures¹⁹⁶. L'Europe supranationale "est un Complexe (*complexus* : ce qui est tissé ensemble) dont le propre est d'assembler sans les confondre les plus grandes diversités", en pensant "l'un dans le multiple et le multiple dans l'un". La supranationalité, comme "*unitas multiplex*"¹⁹⁷, est dans son essence profondément respectueuse des identités nationales. Ces diversités, ces polycultures constituent d'une certaine manière le patrimoine culturel de l'Europe.

B/ Le fondement subjectif de la communauté de destin supranationale

Il serait réducteur de ne définir la communauté de destin qu'à partir de son passé. De la même façon que se construit une nation selon la conception d'Ernest Renan¹⁹⁸, la communauté de destin s'appuie sur une approche subjective, sur la volonté de lui donner un sens et un contenu. Elle se forge et se développe avec son présent et son futur.

Si historiquement et étymologiquement la patrie est la communauté politique construite par nos pères, alors, remarque Alain Lamassoure, l'Union doit être "une communauté bâtie par nos enfants". Elle est "conçue non pas pour exalter un souvenir, une identité, et se protéger de l'autre, le différent, l'hostile en puissance, mais pour que tous

¹⁹⁵ Gérard SOULIER, *L'Europe*, Paris, Armand Colin, 1994, p. 357. Il parle à ce sujet de "Nations-Unies d'Europe".

¹⁹⁶ Jean-Marc FERRY, *Pertinence du postnational*, *op. cit.*, p. 84. En revanche, nous ne partageons pas sa conception de la supranationalité selon laquelle les nations perdent leur autonomie. Pour une analyse critique de cette conception, voir l'article de Paul THIBAUD, *L'Europe, essai d'identification*, Esprit, même référence, p. 60.

¹⁹⁷ Edgar MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, respectivement pp. 24, 25 et 27.

¹⁹⁸ "Une nation est une âme, un principe spirituel. Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une, constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une est la possession d'un riche legs de souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis". Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une Nation ?*, Conférence prononcée à la Sorbonne en 1882, éd. Mille et une nuits, 1997, p. 31. Sur la conception de l'Europe que se faisait Renan, consulter Jean-François REVEL, *L'Europe de Renan et l'Europe d'aujourd'hui*, Commentaire, Hiver 1992-93, n° 60, pp. 809-813.

s'enrichissent des différences, pour que l'union des pays voisins nous permette, non seulement de vivre en paix entre nous, mais aussi de nous ouvrir aux autres sur un pied d'égalité et d'essaimer ailleurs, pacifiquement, les valeurs dont nous sommes porteurs ensemble. [...] C'est une démarche contraire au nationalisme et à toutes les idéologies totalitaires"¹⁹⁹. Soit. Conçue pour éradiquer le nationalisme, la construction européenne ne saurait en reproduire les effets néfastes. Cependant, l'Union ne peut nier son passé. C'est même, souligne Edgar Morin, "par la conscience de ce qui lie les origines conflictuelles au présent solidaire que la communauté de destin actuelle peut rétroagir sur le passé pour le rendre commun". Il s'agit d'utiliser le premier pour apprendre du second ce qu'il y avait de commun, non seulement malgré, mais aussi et surtout dans nos divisions et antagonismes. "C'est par cette conscience historique nouvelle que la communauté de destin, s'enracinant dans notre présent, peut rétroagir sur notre passé et le réinventer, non pas artificiellement, mais dans la perspective que fait surgir le présent"²⁰⁰.

L'Europe est ainsi, synthétise Thierry de Montbrial, "la résultante d'une tension entre un présent, un vouloir-vivre ensemble à inventer, à créer et un passé qui fonctionne comme un gisement de souvenirs communs à interpréter ou réinterpréter constamment"²⁰¹. Une communauté humaine, poursuit Jean-Marie Guéhenno, "est toujours à la fois le résultat de contingences historiques et le produit d'une décision politique où la raison doit s'exprimer. Trouver le juste équilibre entre la mémoire et le contrat, entre la communauté héritée et la communauté de choix, entre les contingences de l'histoire et les exigences de la raison, c'est sans doute la question la plus difficile et la plus importante pour la vitalité de nos démocraties, parce qu'elle introduit, au coeur de notre monde fonctionnel, une interrogation qui est la condition de notre liberté"²⁰².

Le patriotisme constitutionnel, à la base de la convivance supranationale, illustre parfaitement ce double cheminement dont l'élément moteur réside dans la capacité pour l'Union et ses membres de faire des choix, de construire leur appartenance commune sur une démarche volontaire.

C'est même dans le fait de privilégier un "esprit d'invention" que l'Union peut parvenir à structurer un espace public postnational proprement européen²⁰³. Celui-ci trouve sa consistance et sa reconnaissance dans un ensemble de valeurs partagées que

¹⁹⁹ Alain LAMASSOURE, *Après Nice, quelles perspectives ?*, Commentaire, Été 2001, n° 94, p. 264.

²⁰⁰ Edgar MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, pp. 169-170.

²⁰¹ Thierry de MONTBRIAL, *Pour l'Europe, revisiter Renan*, LM, 17 octobre 2001, p. 18.

²⁰² Jean-Marie GUÉHENNO, *L'Avenir de la liberté : la démocratie dans la mondialisation*, Paris, Flammarion, 1999, p. 218.

²⁰³ Jean-Marc FERRY, *La référence républicaine au défi de l'Europe*, Pouvoirs, 2001, n° 100, p. 151.

seul le patriotisme constitutionnel peut exprimer. L'heure est venue, précise Jean-Marc Ferry, d'engager la réflexion sur la substance éthique de l'Europe cosmopolitique²⁰⁴.

La communauté politique doit, d'urgence, se doubler d'une communauté morale effective dont le premier élément réside dans l'existence d'une mémoire historique commune²⁰⁵. Il est temps que les mémoires nationales cessent d'être exclusives les unes des autres. Entrer dans un dialogue réciproque leur permettrait de constituer une histoire européenne commune. Celle-ci ne serait plus racontée à travers les prismes nationaux. Les mémoires nationales formeraient une communauté d'histoire. Élément le plus profond d'une communauté morale, celle-ci serait le signe de l'appropriation concrète pour l'Europe de l'identité postnationale²⁰⁶.

La création d'une culture politique partagée entre les nations européennes représente l'autre élément substantiel d'une communauté morale susceptible de recouper la communauté légale, déjà fortement développée dans l'Union, afin qu'advienne une véritable communauté politique. Le patriotisme constitutionnel européen, précise le philosophe, est "rigoureusement républicain afin de signifier par là que l'adhésion des individus à une communauté politique honorant les principes de l'État de droit démocratique, sans devoir pour autant être abstraite, n'est pas assignée aux conditionnements d'appartenance commune de langue, de religion, de culture, voire d'histoire"²⁰⁷. Elle se démarque de l'idée "d'un ordre reposant sur une communauté de destin ethnique et culturelle"²⁰⁸.

La cohésion de l'Union européenne a besoin d'un patriotisme, à condition que celui-ci se situe au-dessus des nationalismes. Cela étant, il n'est pas anhistorique, pas plus qu'il n'entend faire l'impasse sur les spécificités culturelles de chaque peuple²⁰⁹. Il procède, au contraire, du rapport autocritique de chaque nation à son histoire. L'esprit d'invention met, en effet, en demeure les Européens "d'investir positivement l'idée européenne avec toutes les ressources critiques, mais de critique constructive, que les nations ont su former en nous", insiste Jean-Marc Ferry²¹⁰. Une culture politique commune doit émerger de l'ouverture autocritique et de la reconnaissance mutuelle des mémoires nationales. De la confrontation des cultures nationales naîtraient un droit

204 Jean-Marc FERRY, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, p. 160.

205 Jean-Marc FERRY, *La référence républicaine au défi de l'Europe*, op. cit., p. 150.

206 Jean-Marc FERRY, *La souveraineté postnationale*, *Esprit*, 2002, n° 1, p. 146. Consulter également du même auteur, *Avatars du sentiment national en Europe à la lumière du rapport à la culture et à l'histoire*, Comprendre, 2000, n° 1, pp. 359-380.

207 Jean-Marc FERRY, *La référence républicaine au défi de l'Europe*, op. cit., p. 147.

208 Jürgen HABERMAS, *Écrits politiques, L'identité des allemands, une fois encore*, Paris, Les éditions du Cerf, 1990, p. 250. Conception confirmée par le philosophe dans un entretien récemment accordé à l'hebdomadaire *Le Point*. *Pas d'Europe sans Constitution commune !*, *Le Point*, 13 avril 2001, n° 1491, p. 104. Opinion partagée par Bertrand Badie qui insiste sur les dangers de l'ethnicisme.

Bertrand BADIE, *Vers la responsabilité cosmopolitique ?*, *Les Temps Modernes*, septembre - novembre 2000, n° 610, p. 99.

209 Jean-Marc FERRY, *La question de l'État européen*, op. cit., p. 168.

210 Jean-Marc FERRY, *La référence républicaine au défi de l'Europe*, op. cit., p. 151.

commun et la prise de conscience chez les individus de ce qu'ils ont eux-mêmes produit en communauté²¹¹.

L'initiative prise en 1997 par les capitales européennes de créer, à Bruxelles, un Musée de l'Europe est assez révélatrice de cette manière de construire la communauté postnationale. Il s'agit d'installer des institutions symboliques avec l'idée d'ancrer l'Europe des esprits dans les consciences individuelles. A cet égard, le Musée doit jouer le rôle d'une machine pédagogique au sens le plus noble du terme. Directeur du musée français des Arts et traditions populaires, Michel Collardelle explique que, dans un État démocratique, le musée participe puissamment à la fondation du lien social en présentant des éléments de questionnement²¹². La création d'un Musée européen est destinée à mettre en évidence le jeu des influences diverses qui ont façonné le continent. Il "faut faire prendre conscience aux Européens de ce qui leur est commun"²¹³ en insistant sur ce qui les unit comme sur ce qui les divise. Il importe de leur montrer que l'Union se doit de définir un horizon politique pour une nouvelle forme d'existence collective qu'Elie Barnavi qualifie "d'utopie réaliste". Cette définition suppose la projection par l'Union du meilleur de ses traditions spirituelles afin de contribuer à créer un nouveau mode de coexistence politique pacifique, respectueuse de la pluralité des nations qui la composent. La révélation et l'analyse de la conscience européenne consistent, d'après Bénédicte Renaud, "en la mise en lumière des ramifications nerveuses du passé qui sous-tendent notre présent. Nous ne sommes jamais totalement nouveaux, mais en perpétuelle actualisation de ce que nous avons été, en vertu de ce que nous désirons être. Cet entrelacs du passé et du futur définit notre présence au monde et à nous-mêmes"²¹⁴. De ce principe directeur découle le concept du Musée organisé comme un "Grand Livre de l'Europe" que le visiteur sera appelé à feuilleter, à partir de 2005, en suivant un ordre chronologique et thématique²¹⁵. En ce sens, la communauté de destin supranationale se définit, conformément à l'approche renanienne de la nation, à partir de son passé, de son présent et de son futur.

Une différence essentielle oppose cependant la démarche européenne à la construction nationale. La première, à l'inverse de la seconde, n'aboutit pas à

²¹¹ Jean-Marc FERRY, *La question de l'État européen*, op. cit., p. 178.

²¹² Michel COLLARDELLE, Propos recueillis par Emmanuel de ROUX, *Berlin, Bruxelles et Paris ont des projets de musée pour l'Europe*, LM, 28-29 novembre 1999, p. 26.

²¹³ Elie BARNAVI, Propos recueillis par Luc ROSENZWEIG, *Faire prendre conscience aux Européens de ce qui leur est commun*, LM, 19 octobre 1999, p. 18.

²¹⁴ Bénédicte RENAUD, *L'être européen : élargissement et identité*, Commentaire, Été 2000, n° 90, p. 298.

²¹⁵ Le Musée comporterait 7 chapitres : les piliers de la civilisation, l'émergence de la conscience européenne, l'Europe de la première modernité (1348-1648), l'Europe éclatée (1648-1789), l'avènement des masses (1789-1945), l'Europe hors d'Europe (conquêtes et colonisations) et retour à l'Europe (de l'unification à l'élargissement).

Jean-Pierre STROOBANTS, *La lente gestation d'un Musée de l'Europe à Bruxelles*, LM, 5 juin 2002, p. 6.

l'émergence d'un peuple ou d'une nation. Son objectif est seulement de créer un véritable espace de solidarité sociale au sein duquel existe un sentiment d'appartenance commune, et ce, afin de pouvoir satisfaire le bien commun supranational. Dominique Wolton relève que l'absence ou l'insuffisance d'un espace public européen affaiblirait la légitimité des institutions²¹⁶. L'Europe ne peut, en effet, devenir une puissance que si elle s'accompagne d'un fort sentiment d'appartenance et d'identité communes. Or de nos jours, note Robert Toulemon, ce sentiment ne peut prendre naissance et se développer qu'au sein d'un espace commun de débat démocratique, fondé sur la double légitimité des nations et des citoyens européens²¹⁷.

C'est là la condition la plus essentielle, selon Jean-Marc Ferry, à l'existence d'une véritable communauté politique. Les individus n'en sont authentiquement membres que lorsque se trouve réalisé pour chacun "un équilibre intérieur des droits et des devoirs, tel que le sentiment d'une contrainte extérieure n'aille plus s'opposer au sentiment de la liberté subjective, et que cet antagonisme interne à la conscience se supprime sur le mode de l'assentiment à ce qui est posé". C'est alors que la communauté politique acquiert une substance morale²¹⁸. En d'autres termes, l'affirmation de l'identité postnationale européenne n'est pas le fait exclusif des nations. Elle exige surtout qu'existe chez les Européens le sentiment d'appartenir à une communauté d'hommes ayant une identité suffisamment forte pour qu'ils souhaitent s'en réclamer²¹⁹. C'est également au fur et à mesure que se produisent des événements fédérateurs du groupe et que celui-ci développe une vie qui lui est propre que le sentiment d'appartenance identitaire grandit.

Ainsi que le souligne Jacques Chirac, "l'Union européenne s'affirmera véritablement sur la scène internationale lorsque ses habitants manifesteront avec force leur sentiment d'appartenance européenne. L'émergence de celui-ci [...] apparaît, comme l'une des grandes promesses de ce siècle. Il se trouve dans la vie, dans la culture et dans les émotions des jeunes Européens aujourd'hui. Parce qu'ils sont portés par les mêmes enthousiasmes et les mêmes indignations, le projet d'une Europe forte [...] prend tout son sens. Peu à peu les regards se portent ensemble sur le même horizon"²²⁰.

La communauté de destin supranationale partage avec un État-nation comme la France le fait d'être fondée sur des critères subjectifs et non objectifs d'appartenance. Cependant, certains redoutent que cette situation implique pour la

216 Dominique WOLTON, *La dernière utopie - Naissance de l'Europe démocratique*, Paris, Flammarion, 1993, pp. 179-180.

217 Robert TOULEMON, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, RMCUE, mai 2001, n° 448, p. 300.

218 Jean-Marc FERRY, *La question de l'État européen*, op. cit., p. 178.

219 Catherine LALUMIÈRE, *Europe et Démocratie*, Temps Européens, Printemps 1997, n° 2, p. 51.

220 Jacques CHIRAC, Discours prononcé devant l'IHEDN et l'Assemblée parlementaire de l'UEO le 30 mai 2000, LM, 31 mai 2000, p. 2.

République de renoncer à la conception traditionnelle du vouloir-vivre ensemble sur laquelle elle est fondée depuis la Révolution de 1789. L'avènement d'une identité européenne postnationale prouve qu'il n'en est rien.

La convivance européenne n'existe et ne s'épanouit que dans le respect de l'intégrité de l'appartenance nationale. Celui-ci est inscrit parmi les éléments constitutifs de l'ordre supranational énumérés par les traités européens en attendant de l'être par la Constitution de l'Union. La constitutionnalisation de l'engagement européen de la France fournit même l'occasion au pouvoir constituant de réaffirmer l'intangibilité de l'unité politique, constitutive du noyau étatique. Les identités européenne et nationales trouvent dans leur coexistence la source d'un enrichissement et d'un renforcement mutuels.

Le concept de supranationalité montre encore une fois combien il est respectueux de l'État et de ses particularités nationales.

<p style="text-align: center;">TITRE 2 - LA CONSOLIDATION DE L'UNITÉ POLITIQUE DE L'ÉTAT-NATION PAR LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE</p>

Bien qu'appréhendé uniquement comme faisceau de compétences par la supranationalité, l'État reste le cadre privilégié d'expression de la nation. La supranationalité européenne laisse intacte la substance politique de l'État. L'émergence d'une identité européenne, en voie de constitutionnalisation, ne rompt ni n'altère l'unité politique étatique.

L'immédiateté, caractéristique de la supranationalité, ne produit l'intégralité de ses effets qu'à l'égard des ressortissants communautaires et des citoyens européens, qualités exclusivement attribuées aux nationaux des États membres. L'appartenance nationale est affirmée, ici, comme condition première du trait le plus révolutionnaire du concept supranational. Ainsi, en faisant des individus, et non des nations, les destinataires de son action et les véritables sujets de son ordre juridique, la supranationalité contribue au renforcement de l'État-nation.

Membre à la fois de la communauté supranationale et de la communauté nationale sans que l'attachement à l'une soit exclusif de l'autre, l'individu dispose, en tant que sujet de ces deux ordres, des instruments qui lui permettent de gérer sa poly-appartenance et, du même coup, d'assurer la coexistence des deux organisations politiques.

PARTIE 2 - LE CONFORTEMENT DE L'ÉTAT-NATION PAR LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE

L'intégration constitutionnelle de la supranationalité européenne atteste de la subordination au pouvoir constituant, et donc à la Nation, d'une souveraineté étatique que, par sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel contribue à relativiser. *A contrario*, est confortée la préservation de l'unité politique, noyau central de l'État-nation. En effet, le conditionnement supranational de la France, consécutif à son appartenance européenne, ne se contente pas de renforcer l'État en tant que cadre juridique de compétences. Il prouve également que, contrairement à ce que laisse supposer l'analyse étymologique du terme supranational, les rapports de pouvoirs entre ordres juridiques étatique et européen ne se déclinent pas sur un mode exclusivement hiérarchique, mais bien plus à partir d'une logique de collaboration fonctionnelle.

Construite sur le respect des identités nationales et légitimée par ceux-là mêmes dont elle cherche à garantir le bien-être, la supranationalité européenne est un facteur de consolidation de l'unité politique de l'État. Le fait d'être porteuse d'un projet politique autonome, du moins, espérons-le, dans un avenir proche, constitutif - et/ou représentatif - de l'identité européenne qu'il serait opportun de matérialiser dans une Charte constitutionnelle, n'empêche pas l'Europe supranationale de continuer à cibler et à déterminer ses sujets et les destinataires de son action par référence, en priorité, à ses États membres. La pérennité de l'appartenance nationale est même la condition *sine qua non* de son existence. La confirmation, par l'analyse conceptuelle de la supranationalité, du monopole reconnu à l'État dans la représentation internationale de la nation, si elle rend juridiquement possible la coexistence d'entités comme la France et l'Union européenne, aboutit surtout à garantir l'indissolubilité de l'unité politique étatique.

CONCLUSION

L'Union européenne offre au 21ème siècle une image renouvelée du concept supranational. Aspiration de base et principe perfectible dans une finalité intégrationniste, celui-ci constitue un trait dominant des Communautés depuis leur création. Il incarne une réalité constamment en mutation avec ses déclin et surtout ses regains de vitalité, ainsi que le prouvent les débats actuellement en cours au sein des institutions européennes et de la Convention. Il rend compte, plus que tout autre concept, de la nature *sui generis* de l'entreprise européenne. Celle-ci ne résulte pas seulement des caractéristiques juridiques qui sont à son fondement. Elle ressort principalement des rapports qu'elle entretient avec ses membres que sont les États et, plus encore, avec leurs ressortissants dont la supranationalité, par son trait le plus révolutionnaire qu'est l'immédiateté, fait ses sujets directs.

Le concept supranational implique en premier lieu la création d'un ordre juridique complet qui se superpose à celui des pays membres et qui exprime la volonté autonome et propre de l'entité européenne. Mais ce n'est pas seulement un principe juridique. Profondément dynamique dans son essence, il recouvre aussi une dimension politique et sociologique. Par le rapprochement des États qu'il engendre, cet ordre juridique révèle une solidarité sociale favorable au développement d'un espace public de valeurs et à l'avènement d'une *affectio societatis* dont l'organisation a besoin pour s'épanouir. L'ordre supranational devient le marqueur de la volonté de vivre ensemble qui se développe entre les Européens et de l'identité de l'Union que celle-ci produit. Nul doute que la formalisation de ces éléments dans un pacte fondamental serait de nature à consolider la convivance supranationale. Doter l'Union d'une Constitution ne présente, en effet, d'intérêt que dans la mesure où elle oblige les Européens à définir enfin leur projet politique commun. La démarche constituante actuellement à l'oeuvre dans l'Union ne peut se dispenser de ce débat. Il serait erroné de présenter la constitution européenne comme la panacée de tous les maux que subit l'Europe. La constitutionnalisation de l'Union ne revêtira de sens que si les Européens se saisissent de l'occasion pour en préciser sa nature juridique et politique.

La construction communautaire ne peut donc plus être définie uniquement en termes d'ordre juridique, ni être fondée sur une conception exclusivement défensive de

son rôle sous peine de développer une appréciation réductrice de sa raison d'être. L'Europe, ce n'est pas seulement une tentative des États de contrôler dans un espace restreint des phénomènes qui les dépassent. Ce n'est pas seulement ce qu'ils ne peuvent plus faire.

L'Europe supranationale a une finalité positive : la satisfaction du bien-être matériel et moral auquel, d'après Eugène Schaus, tous les hommes ont un droit imprescriptible¹. Désormais les organes de l'Union, chargés de dégager des solutions européennes pour des problèmes européens, doivent réaliser le bien commun différent par sa nature et ses intérêts particuliers de celui de chaque État membre. L'Europe constitue pour les individus un nouveau lieu d'expression de leurs besoins et un cadre de réalisation adapté à la dimension européenne de leurs exigences. Parallèlement, l'État continue dans son territoire à prendre en compte et à répondre aux besoins de portée nationale. La recherche du bien-être à l'échelon européen ne signifie pas l'obsolescence de l'État-nation. Cette recherche est, au contraire, une condition existentielle de toute société politique car, ainsi que l'écrit René-Jean Dupuy, "le pouvoir ne peut durer que s'il tend au bien commun"². L'existence de besoins à un double niveau justifie la création de deux niveaux de pouvoirs adaptés à la satisfaction de chacun d'eux.

Les individus dont le bien-être est recherché tant au niveau national que supranational ont intérêt au maintien de ces deux entités. Afin de rendre possible leur coexistence, l'ordre juridique supranational doit, par le droit qu'il élabore, percevoir le besoin d'unité et de cohérence au sein de l'Union et, parallèlement, respecter les prérogatives et les particularités culturelles et politiques des entités qui la composent³. En précisant que la citoyenneté européenne instituée en 1992 est une "citoyenneté de superposition qui n'entend pas se substituer à la citoyenneté étatique" et qui se définit à partir de celle-ci, le traité d'Amsterdam confirme la coexistence de ces deux communautés⁴. Elle fait porter aux individus une "double casquette" qui matérialise leur appartenance à ces deux ordres juridiques mais qui n'exprime pas nécessairement un niveau équivalent d'attachement affectif. Grâce à son libre-arbitre, l'individu est tour à tour amené à se prononcer en tant que membre d'une communauté nationale dont il est partie intégrante et en tant que membre d'une communauté plus vaste qui englobe les communautés nationales.

¹ Eugène SCHAUS, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome II, pp. 394-395.

² René-Jean DUPUY, *L'organisation internationale et l'expression de la volonté générale*, RGDI, 1957, p. 527.

³ Marco DARMON, *Peut-on édifier un véritable droit européen ?*, in SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE, *L'État-nation et son avenir*, Actes des Journées d'Études de Paris, Paris, La documentation Française, 1995, p. 174.

⁴ Article 17 du traité sur l'Union européenne modifié par le traité d'Amsterdam : "Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas".

Une citoyenneté politique démocratique, selon Mario Telò, ne s'enracine pas nécessairement dans l'identité nationale d'un peuple. La citoyenneté se distingue de la nationalité en ce qu'elle peut se concevoir "non seulement comme appartenance à un État-nation, mais aussi comme un ensemble de droits susceptibles de dépasser la dimension purement nationale"⁵. Il en résulte que la citoyenneté est indépendante de l'identité nationale. Cette conception est partagée par Jürgen Habermas. Il la démontre en s'appuyant sur une analyse historique et conceptuelle de l'État-nation, à la lumière de laquelle il éclaire le processus en oeuvre dans la construction européenne. Au 18ème siècle, la nation conçue comme entité prépolitique se caractérise par une communauté de destin et s'exprime dans les traditions culturelles. L'État, quant à lui, est intimement lié à l'accomplissement de la démocratie et de la citoyenneté. Puis, on passe d'une "nation-État culturellement définie à un État-nation démocratique"⁶. C'est "dans la *praxis* de citoyens qui exercent activement leurs droits démocratiques à la participation et à la communication" que la nation trouve son expression. Jürgen Habermas en conclut que le lien entre *ethnos* et *demos* ne fut que passager et que la citoyenneté comme l'opinion publique peuvent quitter le giron de l'État⁷.

Rien ne s'oppose par conséquent à ce que la citoyenneté européenne repose sur une "démocratie cosmopolite"⁸ destinée à éviter le repliement des États sur leur *ethnos* au détriment de la formation de l'organisation supranationale multiculturelle.

La qualité de citoyen européen, et donc de membre constitutif de "la société supranationale démocratique"⁹, ne retire pas à l'individu le sentiment d'appartenance à la communauté nationale étatique.

Loin de voir leurs libertés étouffées par la superposition de plusieurs citoyennetés, les individus trouvent "dans leur appartenance diversifiée à telles ou telles [de ces collectivités autonomes] les conditions d'un épanouissement individualisé"¹⁰.

⁵ Mario TELÒ, *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*, in Mario TELÒ, *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, p. 11.

⁶ François-René MARTIN, *L'Europe et la problématique de la culture : cosmopolitisme, État-nation, démocratie*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, P.U.F., 1996, p. 284.

⁷ Jürgen HABERMAS, *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe*, in Jacques LENOBLE et Nicole DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éditions Esprit, 1992, p. 21.

⁸ Mario TELÒ, *Démocratie internationale...*, *op. cit.*, pp. 11-12. Il s'appuie sur la définition de la citoyenneté proposée par T. H. Marshall qui y voit un "statut" attribué à tous ceux qui sont membres à part entière d'une communauté. Ceux qui possèdent ce statut sont égaux quant aux droits et devoirs qu'il implique. T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class, and other essays*, Cambridge, University Press, 1950, p. 24.

⁹ Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1997, 15è éd., p. 523.

¹⁰ Guy HÉRAUD, *Un anti-étatisme : le fédéralisme intégral*, Archives de philosophie du droit, 1976, tome 21, p. 175.

L'individu développe une identité plurielle, et non unique, qui résulte de son entourage proche ou lointain et, plus largement, de la société qui le forme et au sein de laquelle il exerce des activités et endosse des responsabilités. Cette "appartenance multiple"¹¹ et simultanée à plusieurs groupes ou communautés le conduit à choisir, par l'exercice d'un droit à l'autodétermination en quelque sorte¹², de privilégier tel ou tel aspect de son identité en fonction de sa subjectivité propre. L'identité européenne, comme toute autre identité, n'est qu'une composante dans une poly-identité¹³. L'individu n'appartient pas non plus exclusivement à une nation. Son identité plurielle lui permet de partager plusieurs cultures. Comme le note Dusan Sidjanski, l'appartenance à chacun de ces niveaux supranational et national comporte un faisceau de valeurs propres. Les loyautés se complètent et se répartissent avec une intensité différente, sans provoquer de contradictions¹⁴.

Selon ces orientations, se construit progressivement une Europe à la fois multidimensionnelle et multinationale à plusieurs niveaux dans le respect des identités et des appartenances nationales. Car nous pensons, avec Jacques Maritain, qu'une "société juste est celle qui permet à l'homme de se mouvoir dans des communautés à son échelle, communautés autonomes mais liées, dont l'existence simultanée et l'interdépendance constituent une garantie de la liberté"¹⁵. D'ailleurs, pour Jacques Billard, "une supranationalité, si elle devait contredire le sentiment national, ne manquerait pas de faire resurgir un émiettement localiste qui s'accompagnerait très vite d'une revendication de souveraineté"¹⁶.

La dissociation de l'existence nationale et de l'appartenance étatique ou européenne "esquisse par là même une nouvelle façon de vivre ensemble en société politique en une dialectique renouvelée de l'un et du multiple, entre la mondialisation uniformisante et le repli nationalitaire"¹⁷. Ce droit individuel à l'autodétermination

¹¹ Guy HÉRAUD, *Un anti-étatisme : le fédéralisme intégral*, op. cit., p. 175.

¹² Cette expression n'est pas employée dans le sens utilisée par Karl Renner. Elle désigne, ici, le libre-arbitre que chaque individu possède et qui lui permet d'effectuer des choix relatifs à la gestion de ses multiples appartenances.

Sur le sens que Karl Renner donne cette expression, consulter Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Karl Renner et l'État multinational. Contribution juridique à la solution d'imbroglis politiques contemporains*, Droit et société, 1994, n° 27, pp. 421-441.

¹³ Car ainsi que l'écrit Ernest Renan, "l'homme n'appartient ni à sa langue, ni à sa race : il n'appartient qu'à lui-même, car c'est un être libre, c'est un être moral". Ernest RENAN, *Qu'est-ce qu'une Nation ?*, Conférence prononcée à la Sorbonne en 1882, éd. Mille et une nuits, 1997, p. 26. Edgar MORIN, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, p. 199.

¹⁴ Dusan SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, P.U.F., 1992, p. 191.

¹⁵ Jacques MARITAIN et alii auctores, *Sur l'État, la patrie et la construction d'une Europe véritablement fédérale*, Commentaire, 1992, n° 59, p. 681.

¹⁶ Jacques BILLARD, *La France et l'idée de nation*, Philosophie politique, 1997, n° 8, *La Nation*, p. 197.

¹⁷ Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'autodétermination : d'un principe de création de l'État à un principe de constitution de l'État*, in Olivier AUDÉOUD, Jean-Denis MOUTON, Stéphane PIERRÉ-CAPS (dir.), *L'État-multinational et l'Europe*, P.U.N., 1997, p. 43.

nationale et supranationale montre la parfaite compatibilité entre les identités européenne, nationale et le cas échéant locale, et confirme que l'homme reste le "principal acteur et destinataire ultime"¹⁸ de ces collectivités.

En résumé, la création de cet espace public supranational n'a pas pour ambition d'effacer l'importance des États et des nations. L'ordre juridique supranational constitue une nouvelle forme d'organisation politique en ce qu'il a pour objet, grâce à la collaboration fonctionnelle qui régit ses liens avec les États membres, de rechercher le bien commun des individus qui vivent sur son territoire et qui constituent sa source de légitimation.

C'est ici qu'apparaît le plus nettement le polymorphisme du concept de supranationalité. Il serait très réducteur de décliner ses rapports avec un État-nation comme la France sur un mode exclusivement hiérarchique, même si l'Europe dispose, comme tout ordre juridique complet, des moyens politiques et juridictionnels de sanctionner les manquements de ses membres à leurs obligations. Certes, l'imbrication étroite des ordres juridiques supranational et étatique, produite par l'existence d'un phénomène d'intégration, constitue une menace réelle d'altération au principe d'unité de l'État dans la mesure où elle rompt le monopole de celui-ci dans les domaines institutionnel et normatif. Mais le renforcement constant de la supranationalité ne s'accompagne pas de la disparition de l'État.

D'abord parce que celui-ci prend soin, par le biais des traités institutifs, de se réserver une influence déterminante dans le fonctionnement de l'ordre juridique supranational. Il s'agit de préserver l'indépendance dont ont besoin les organes communautaires pour défendre le bien commun supranational tout en garantissant la prise en compte des intérêts nationaux.

Ensuite parce que c'est de la collaboration que l'État offre à l'ordre juridique supranational que dépend l'efficacité de ce dernier à produire une volonté qui lui est propre et à en obtenir l'exécution. La clé de la réussite de l'entreprise européenne réside dans le double mouvement d'accroissement de la supranationalité et du maintien d'un rôle moteur de l'État au sein de cet ordre juridique. L'indépendance à l'égard des milieux nationaux, dont c'est le premier trait constitutif de l'ordre juridique supranational, ne se résume pas à l'affirmation d'un principe de supériorité absolue de l'entité supranationale sur les États. L'idéal de bien commun recherché tant par l'Union que les États les oblige à collaborer. Cette exigence se manifeste avec une acuité particulière lorsque, pour le domaine concerné, les traités européens ne déterminent pas lequel de ces deux niveaux d'action doit intervenir. Le "vouloir-vivre ensemble" dont se réclament les États et l'Union doit cesser d'être utilisé par eux comme un

¹⁸Dusan SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, op. cit., p. 190.

facteur de division pour devenir la clé du partage des compétences. Il doit les inciter à reconnaître que, dans un certain nombre de domaines sur lesquels ils s'accordent, l'autre niveau est plus adéquat pour atteindre le bien commun en question. Chacun d'eux tire avantage de la rationalisation des compétences qu'induit cette reconnaissance et gagne en crédibilité en tant qu'entité politique. C'est dans la collaboration que lui fournit les États, à travers notamment leur participation directe et indirecte à la formation et à la réalisation de la volonté communautaire, que l'entité supranationale puise réellement son efficacité. La réciproque vaut pour l'État dont une partie substantielle de l'efficacité découle de son appartenance à l'Union.

Enfin, la France trouve dans son engagement européen les moyens de son confortement. L'influence croissante de la supranationalité dans son ordre juridique interne, concomitante à la double volonté de l'État de lui garantir de produire son plein effet et de conserver un rôle déterminant au sein du processus européen, l'oblige à adapter son organisation et à affiner sa conception de la souveraineté nationale.

Par la réaction constitutionnelle qu'elle provoque en France, la supranationalité agit comme un levier à l'articulation de l'État et de la nation. La perméabilité de son ordre juridique permet à l'État-nation de dégager les effets de la supranationalité sur sa souveraineté tout en laissant intacte l'essence de cette dernière.

Parce qu'il ne détient pas la plénitude de la souveraineté et notamment la compétence de la compétence, l'ordre juridique supranational ne se confond pas avec un ordre fédéral. Il est, comme toute organisation internationale, un ordre juridique international. Le dédoublement du concept de souveraineté nationale, mis à jour par l'intégration constitutionnelle de la supranationalité européenne, en confirmant que l'État personnifie la nation dans l'ordre juridique international empêche celle-ci d'être le sujet direct de l'Union européenne. Seul l'État, "forme exclusive de la souveraineté du peuple dans le cadre de l'ordre juridique international"¹⁹, peut être membre de l'Union. La construction d'une Europe supranationale n'altère pas l'unité politique de l'État dans la mesure où les pouvoirs constituants nationaux à l'origine de sa création ne peuvent s'exprimer que par l'intermédiaire de leur État²⁰. Mais celui-ci, en tant que membre d'une communauté supranationale légitimée indirectement par les nations, acquiert une "dimension communautaire"²¹. Désormais, bien que conservant le

¹⁹ Jérôme ROUX, *Le principe de souveraineté de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Civitas Europa, 1998, n° 1, p. 126.

²⁰ Gérard Soulier est d'un avis contraire. L'impossibilité pour la nation de s'exprimer directement à l'échelon international repose sur "une mystification de la souveraineté de l'État". Cette "fiction largement entretenue, en particulier par le droit constitutionnel" repose sur le fait que la souveraineté en tant que puissance caractéristique de l'État lui est inhérente et qu'elle ne saurait être transférée à la nation en tant que personne morale distincte de l'État. Voir respectivement, Gérard SOULIER, *Union européenne et dépérissement de l'État*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, ..., op. cit.*, p. 303 et Stéphane PIERRÉ-CAPS, *L'Union européenne : demos, légitimité : de l'État-nation à la Multination*, Civitas Europa, 1998, n° 1, p. 38.

²¹ Alberto PEREZ-CALVO, *Les transformations structurelles de l'État-nation dans l'Europe communautaire*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de*

monopole de représentation de la nation au niveau supranational, l'État partage de plus en plus l'exercice de la souveraineté de celle-ci avec l'entité européenne.

L'Europe supranationale et l'État ne sont, somme toute, que des cadres juridiques de compétences dont le rôle et les attributions sont définis par la nation, celle-ci exprimant sa volonté dans l'ordre international par la voix de son État.

La constitutionnalisation par la République de son engagement européen lui permet de se doter d'un statut, constitutif d'une sorte de conditionnement supranational, qui prouve la parfaite compatibilité des deux ordres juridiques.

Bien qu'ayant pour effet de faire de l'État un simple instrument au service de la nation, la supranationalité européenne laisse intacte sa substance politique. Celui-ci reste le cadre privilégié d'expression de la cohésion nationale. De la persistance de l'attachement de la nation à l'État dépend l'existence de l'entité supranationale. Le nouveau rapport de l'individu à l'organisation politique qu'elle engendre n'altère en rien l'intensité de l'appartenance nationale.

Seuls les nationaux des États membres sont élevés au rang de sujet de l'ordre juridique supranational. L'immédiateté ne produit pleinement ses effets qu'à leur égard. Elle n'empiète pas sur le lien qui unit l'individu à sa nation. L'appartenance nationale apparaît comme la condition première dont dépend l'effectivité des traits supranationaux de l'Union européenne. Loin d'être un paradoxe, cette exigence est à la source du soutien populaire dont a besoin l'Europe. Respectueuse à la fois de la poly-appartenance de l'individu et des identités nationales de ses pays membres, la supranationalité européenne contribue à consolider l'unité politique de l'État. C'est même en s'appuyant sur les spécificités de chacune de ses composantes qu'elle parvient à construire l'identité de l'Union.

L'intégration constitutionnelle de la supranationalité, par les effets juridiques et politiques qu'elle induit sur l'Etat-nation, donne les moyens à ce dernier de consolider son essence en réaffirmant l'intangibilité de son unité politique. Celle-ci continue d'apparaître, particulièrement dans le contexte européen, comme une authentique clause de sauvegarde de l'Etat-nation.

La réelle adaptabilité dont l'État fait preuve en tant que modèle d'organisation de la société politique n'est pas un signe d'atrophie du principe d'unité de l'État. Bien au contraire ! De telle sorte que l'Etat-nation français trouve dans son appartenance à l'Europe supranationale les conditions de son confortement.

Fort de ces caractéristiques, le concept de supranationalité apparaît comme une nouvelle forme d'organisation politique profondément respectueuse de l'Etat-

l'État-nation en Europe à l'aube du XXI^{ème} siècle, Actes du Séminaire UniDem organisé en coopération avec l'IRÉNÉE, Nancy, 6-8 novembre 1997, Strasbourg, Édition du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 120, 122-126. Et du même auteur, *La dimensión comunitaria del Estado en Europa occidental*, Civitas Europa, 1998, n° 1, pp. 20-24 et 29-32.

nation et du principe d'unité qui est à son fondement. Construit sur une forte intégration entre ses membres, dont l'intensité est modulable en fonction des domaines concernés, il exprime une philosophie de vie en commun qui trouve dans l'appropriation citoyenne et démocratique en développement dans l'Union la source de son épanouissement. A cet égard, l'individu, ou plus exactement le national de chaque État membre, occupe une place majeure au sein de cette construction. Destinataire ultime de l'action supranationale et source de légitimité de celle-ci, il est celui par lequel l'organisation européenne trouve sa raison d'être. Gageons que la future Constitution européenne sera l'occasion de consacrer la nature supranationale de l'Union européenne.

TABLES

<p style="text-align: center;">TABLE DES DISPOSITIONS FRANÇAISES CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES UTILISÉES</p>
--

*** LOIS CONSTITUTIONNELLES**

- Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 *relative à la durée du mandat du Président de la République*, JORF, 3 octobre 2000, p. 15582.
- Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 *modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution*, JORF, 26 janvier 1999, p. 1343.
- Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 *portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime d'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires*, JORF, 5 août 1995, p. 11744.
- Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 *ajoutant à la Constitution un titre : "Des Communautés européennes et de l'Union européenne"*, JORF, 26 juin 1992, p. 8406.

*** LOIS ORGANIQUES**

- Loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 *relative aux incompatibilités entre mandats électoraux*, JORF, 6 avril 2000, p. 5238.
- Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 *déterminant les conditions d'application de l'art. 88-3 de la Constitution*, JORF, 26 mai 1998, p. 7975.
- Loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985 *tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires*, JORF, 31 décembre 1985, p. 15503
- Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 *relative à la Corse*, JORF, 23 janvier 2002, p. 1503.

*** LOIS ORDINAIRES**

- Loi n° 2001- 603 du 10 juillet 2001 *autorisant la ratification du traité de Nice modifiant le TUE, les TCE et certains actes connexes*, JORF, 11 juillet 2001, p. 11027.
- Loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 *relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions exécutives et à leurs conditions d'exercice*, JORF, 6 avril 2000, p. 5239.
- Lois n° 99-404 et n° 99-406 du 25 mai 1999 *portant approbation des accords d'adhésion du Danemark, de la Finlande et de la Suède à la convention d'application de l'accord de Schengen*, JORF, 26 mai 1999, p. 7752.

- Loi n° 99-403 du 25 mai 1999 *autorisant l'approbation par la France des accords de Schengen*, JORF, 26 mai 1999, p. 7752.
- Loi n° 99-229 du 23 mars 1999 *autorisant la ratification du traité d'Amsterdam modifiant le TUE, les TCE et certains actes connexes*, JORF, 25 mars 1999, n° 71, p. 4463.
- Loi n° 94-476 du 10 juin 1994 *modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100*, JORF, 11 juin 1994, p. 8449
- Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 *portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*, JORF, 27 juillet 1991, p. 9952.
- Loi n° 90-385 du 10 mai 1990 *modifiant l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100*, JORF, 11 mai 1990, p. 5619.
- Loi n° 85-1406 du 30 décembre 1985 *tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives*, JORF, 31 décembre 1985, p. 15504.
- Loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 *modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, JORF, 11 juillet 1985, p. 7801.
- Loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 *modifiant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en vue de la création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes*, JORF, 7 juillet 1979, p. 1643.
- Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 *relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes*, JORF, 8 juillet 1977, p. 3579.

* CIRCULAIRES DU PREMIER MINISTRE

- Circulaire du 13 décembre 1999 *relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution*, JORF, 17 décembre 1999, p. 18800.
- Circulaire du 9 novembre 1998 *relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne*, JORF, 10 novembre 1998, p. 16948.
- Circulaire du 19 juillet 1994 *relative à la prise en compte de la position du Parlement français dans l'élaboration des actes communautaires*, JORF, 21 juillet 1994, p. 10510.
- Circulaire du 21 mars 1994 *relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne*, JORF, 31 mars 1994, p. 4783.
- Circulaire du 21 avril 1993 *relative à l'application de l'article 88-4 de la Constitution : information du Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative*, JORF, 22 avril 1993, p. 6945.
- Circulaire du 25 janvier 1990 *relative à la procédure de suivi de la transposition des directives communautaires en droit interne*, JORF, 1er février 1990, p. 1345.
- Circulaire du 22 septembre 1988 *relative à la définition de la politique de la France en matière européenne*, JORF, 15 octobre 1988, p. 13007.

<p style="text-align: center;">TABLE DE LA JURISPRUDENCE CITÉE</p>

1. CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS

- Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, JORF, 23 janvier 2002, p. 1526.
- Décision n° 2000-427 DC du 30 mars 2000, JORF, 6 avril 2000, p. 5246.
- Décision n° 2000-426 DC du 30 mars 2000, JORF, 6 avril 2000, p. 5246.
- Décision n° 99-413 DC du 24 juin 1999, JORF, 27 juin 1999, p. 9455.
- Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Rec., p. 71.
- Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, JORF, 26 mai 1998, p. 8003.
- Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, JORF, 12 mai 1998, p. 7092.
- Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997, JORF, 3 janvier 98, p. 165.
- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Rec., p. 43.
- Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, JORF, 18 août 1993, p. 11722.
- Décision n° 93-324 DC du 3 août 1993, JORF, 5 août 1993, p. 11014.
- Décision n° 92-315 DC du 12 janvier 1993, JORF, 14 janvier 1993, p. 777.
- Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, JORF, 20 décembre 1992, p. 17477.
- Décision n° 92-313 DC du 22 septembre 1992, Rec., p. 94.
- Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Rec., p. 76.
- Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Rec., p. 55.
- Décision, n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, Rec., p. 91.
- Décision n° 91-293 DC du 23 juillet 1991, Rec., p. 77.
- Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Rec., p. 50.
- Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985, Rec., p. 15.
- Décision n° 80-116 DC du 17 juillet 1980, Rec., p. 36.
- Décision n° 78-102 DC du 17 janvier 1979, Rec., p. 26.
- Décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978, Rec., p. 23
- Décision n° 77-90 DC du 30 décembre 1977, Rec., p. 44.
- Décision n° 76-74 DC du 28 décembre 1976, Rec., p. 45
- Décision n° 76-71 DC du 29-30 décembre 1976, Rec., p. 15.
- Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Rec., p. 19.
- Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970, Rec., p. 15.
- Décision n° 66-7 FNR du 21 décembre 1966, Rec., p. 37
- Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Rec., p. 27.

- Décisions n° 59-2 DC et 59-3 DC des 17 et 24 juin 1959, Rec., p. 58 et p. 61.

2. CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS

- Section, 3 décembre 1999, *AOSML et FNE*, RDP, 2000, n° 1, p. 315.

- Assemblée, 30 octobre 1998, *Sarran*, AJDA, 1998, p. 1039.

- 6 juin 1997, *Aquarone*, JCP 45-46, JP, n° 9722945.

- 3 juillet 1996, *Moussa Kôné*, Dalloz, 17 juillet 97, p. 219.

3. COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES :

- CJCE, 28 mars 1996, *Avis 2/94 relatif à l'adhésion de la Communauté à la CEDH*, Rec. I-1790.

- CJCE, 14 décembre 1991, *Avis 1/91 relatif à l'Espace Économique Européen*, Rec. I-6079.

- CJCE, 30 janvier 2002, *Max. mobil Telekommunikation Service GmbH contre Commission*, aff. T-54/99, non encore publié.

- CJCE, 6 décembre 2001, *Hautala*, aff. C-353/99, non encore publié.

- CJCE, 26 janvier 2001, *BECTU*, aff. C-173/99, Rec. I-4881.

- CJCE, 7 novembre 2000, *Luxembourg contre Parlement européen et Conseil*, aff. C-168/98, Rec. I-161.

- CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne contre PE et Conseil de l'UE*, aff. C-376/98, Rec. I-8419.

- CJCE, 5 octobre 2000, *The Queen c. Secretary of State for Health, ex parte Imperial Tobacco Ltd e. a.*, aff. C-74/99, Rec. I-8599.

- CJCE, 13 avril 2000, *Jyri Lehtonen*, aff. C-176/96, Rec. I-2681

- CJCE, 4 avril 2000, *Commission contre Conseil*, aff. C-269/97, Rec. I-2257.

- CJCE, 29 septembre 1998, *Commission contre RFA*, aff. C-191/95, Rec. I-5449.

- CJCE, 13 mai 1997, *RFA contre PE et Conseil de l'UE*, aff. C-23/94, Rec I-2405.

- CJCE, 30 avril 1996, *Pays-Bas contre Conseil*, aff. C-58/94, Rec. I-2169.

- CJCE, Ordonnance du 13 janvier 1995, *Roujansky*, aff. C-253/94, Rec. I-9.

- CJCE, 18 mai 1994, *Cordoniu*, aff. C-309/89, Rec. I-1835.

- CJCE, 16 juillet 1992, *Parlement contre Conseil*, aff. C-65/90, Rec. I-4593.

- CJCE, 18 février 1992, *Wedel contre Commission*, aff. C-54/90, Rec. I-871.

- CJCE, 19 novembre 1991, *Francovitch*, aff. C-6/90, Rec. I-5403 .

- CJCE, 13 juillet 1990, *Zwartveld*, aff. C-2/88, Rec. I-3365.

- CJCE, 22 mai 1990, *PE contre Conseil dit aussi "Post-Tchernobyl"*, aff. C-70/88, Rec. I-2067.

- CJCE, 22 mars 1990, *Jean-Marie Le Pen*, aff. C-201/89, Rec. I-1183.

- CJCE, 2 septembre 1989, *Hoechst*, aff. C-46/87, Rec. I-2859.

- CJCE, 27 juillet 1988, *Comitologie*, aff. C-302/87, Rec. I-5615.

- CJCE, 23 septembre 1986, *Azko-Chemie*, aff. C-5/85, Rec. I-585.
- CJCE, Ordonnance du 4 juin 1986, *Groupes des Droites Européennes du PE*, aff. C-78/85, Rec. I-1753.
- CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste Les Verts contre PE*, aff. C-294/83, Rec. I-1339.
- CJCE, 17 janvier 1984, *VBVB contre Commission*, aff. C-43 et 63/82, Rec. I-19.
- CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg contre PE*, aff. C-230/81, Rec. I-393.
- CJCE, 5 mai 1981, *Commission contre Royaume-Uni*, aff. 804/79, Rec. I-1068.
- CJCE, 27 mars 1980, *Sucrimex*, aff. C-133/79, Rec. I-1299.
- CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. C-106/77, Rec. I-109.
- CJCE, 8 avril 1976, *Mlle Defrenne*, aff. n° C-43/75, Rec. I-455.
- CJCE, 26 février 1976, *SADAM*, aff. C-90/75, Rec. I-323.
- CJCE, 28 octobre 1975, *Rutili*, aff. C-36/75, Rec. I-1219.
- CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, aff. C-4/73, Rec. I-491.
- CJCE, 31 mars 1971, *Commission contre Conseil (A. E. T. R.)*, aff. C-22/70, Rec. I-263.
- CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. C-11/70, Rec. I-1135.
- CJCE, 12 décembre 1969, *Stauder*, aff. C-29/69, Rec. I-419.
- CJCE, 15 mars 1967, *Cimenteries contre Commission*, aff. C-8 et 11/66, Rec. I-93.
- CJCE, 1er décembre 1965, *Schwarze contre Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. C-16/65, Rec. I-1094.
- CJCE, 15 juillet 1964, *Costa contre Enel*, aff. C-6/64, Rec. I-1141.
- CJCE, 15 juillet 1963, *Plaumann contre Commission*, aff. C-25/62, Rec. I-196.
- CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. C-26/62, Rec. I-3.
- CJCE, 27 février 1962, *Commission contre Italie*, aff. C-10/61, Rec. I-3.
- CJCE, 15 juillet 1960, aff. C-25/59, Rec. I-780.
- CJCE, 15 juillet 1960, aff. C-20/59, Rec. I-663.
- CJCE, 13 juin 1958, *Meroni contre HA*, aff. C-9/56, Rec. I-11.
- CJCE, 12 juillet 1957, *Algérie*, aff. C-7/56 et 3-5/57, Rec. I-118.
- CJCE, 29 novembre 1956, aff. C-8/55, Rec. I-12
- CJCE, 21 décembre 1954, *France contre HA*, aff. C-1/54, Rec. I-7.
- TPI, 3 mai 2002, *Jégo-Quééré et Cie SA contre Commission*, aff. T-177/01, non encore publié.
- TPI, 21 mars 2002, *Union de pequeños agricultores contre Conseil*, aff. T-50/00, non encore publié.
- TPI, 5 mars 1997, *WWFLUK contre Commission*, aff. T-105/95, Rec. II-313.
- TPI, 19 octobre 1995, *John Carvel et Guardian Newspaper Ltd c. Conseil*, aff. T-194/94, Rec. II-2765.
- TPI, Ordonnance du 14 juillet 1994, *Roujansky*, T-584/93, Rec. II-585.
- TPI, 10 juillet 1990, *Tetra Pak*, aff. T-51/89, Rec. II-1183.

4. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

* COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

- 18 février 1999, *Matthews contre Royaume-Uni*, requête n° 24833/94, RTDE, 1999, n° 35, p. 793.
- 28 juillet 1999, *Selmouni contre France*, RGDIP, 2000, n° 1, p. 181.
- 23 mars 1995, *Loizidou contre Turquie*, Série A, n° 310.

* COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

- 18 juillet 1993, *Procola contre Luxembourg*, n° 14570/94.
- 9 février 1990, *Conseil des ministres et Commission contre RFA*, n° 13258/97.
- 19 janvier 1989, *Dufay contre CE et leurs États membres*, requête n° 13539/88.

5. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE - COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE

- CIJ, Avis consultatif du 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies*, CIJ Rec., p. 178.
- CPJI, 17 août 1923, *Vapeur de Wimbledon*, Série A, n° 1, Publ. CPIJ, Rec., p. 25.
- CPIJ, Avis consultatif du 3 mars 1928, *Compétence des tribunaux de Dantzig*, série B, n° 15, p. 17.

TABLE DES DOCUMENTS OFFICIELS CITES
--

1. INSTANCES EUROPÉENNES

AHTISAARI Martti, FROWEIN Jochen et OREJA Marcelino, *Rapport des Trois Sages traitant de l'engagement du gouvernement autrichien envers les valeurs communes européennes*, 8 septembre 2000, <http://www.france.diplomatie.fr>, 39 p.

BARNIER Michel, *Intervention lors de la session plénière du Parlement européen le 15 mai 2002*, <http://www.europa.eu.int/futurum>, 3 p.

-, *Le pragmatisme l'a emporté sur l'ambition*, Propos recueillis par Pierre BOCEV, *Le Figaro*, 12 décembre 2000, p. 3.

-, *La réforme d'aujourd'hui et l'Europe de demain*, *LM*, 10 octobre 2000, p. 20.

-, *La réforme avant toute chose*, *Le Monde des Débats*, 2000, *L'Europe se réveille*, <http://www.celf.fr/mdbarnie.htm>.

-, *Jacques Delors n'a pas encore raison*, *LM*, 22 janvier 2000, p. 13.

COMITÉ DIRECTEUR DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport sur la réforme de la CEDH*, 15 juin 2001, Doc. CEDH-GDR (2001) 10.

COMITÉ D'EXPERTS INDÉPENDANTS, *Premier rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne*, *Bull. UE*, 1999, n° 3, p. 150.

-, *Second rapport sur la réforme de la Commission, analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, *Bull. UE*, 1999, n° 9, point 1.10.12.

COMITÉ DES MINISTRES ET DE LA COUR EUROPÉENNE, *Rapport du groupe d'évaluation sur la réforme de la CEDH*, 27 septembre 2001, doc. GE cour (2001) 1.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Vers de meilleures procédures de consultation et une responsabilisation accrue : un plan de modernisation pour clarifier et améliorer la législation européenne*, 5 juin 2002, <http://www.ue.eu.int/fr/info/eurocouncil>, 4 p.

-, *Un projet de l'Union européenne, Communication à la Convention*, 22 mai 2002, COM (2002) 247 final, <http://www.europa.eu.int/futurum>, 26 p.

- , *Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un parquet européenne*, COM (2002) 715 final.
 - , *Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428, et <http://www.europa.eu.int/>, 37 p.
 - , *Communication sur un nouveau cadre de coopération pour la politique d'information et de communication de l'Union*, 27 juin 2001, COM (2001) 354 final.
 - , *Communication sur la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union*, COM (2000) 644 final.
 - , *Contribution sur la réforme de la juridiction communautaire*, 1er mars 2000, AJDA, 2000, n° 4, p. 307.
 - , *Déclaration sur l'Autriche du 1er février 2000*, Bull. UE, 2000, n° 1/2, point 1.
 - , *Contribution à la préparation de la CIG sur les questions institutionnelles, Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, 11 octobre 1999, COM (2000) 34, Bull. UE, 2000, n° 1/2.
 - , *Décision du 18 septembre 1999 portant la fixation de l'ordre de préséance des membres de la nouvelle Commission (2000-2005) et la répartition de leurs portefeuilles*, Bull. UE, 1999, n° 9, p. 113.
 - , *Prestation de serment devant la CJCE du 17 septembre 1999*, Bull. UE, 1999, n° 9, p. 112.
 - , *Déclaration du 17 mars 1999 des membres du Collège*, Bull. UE, 1999, n° 3, p. 140.
 - , *Codes de conduite du 3 mars 1999 concernant les membres de la Commission et les relations entre eux et les services*, Bull UE, 1999, n° 3, p. 141.
 - , *Communication du 27 mai 1998 "Légiférer moins pour agir mieux : les faits"*, COM (1998) 345 final.
 - , *Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne*, 10 mai 1995, Bull. UE, 1995, n° 5, point 1.
 - , *Programme de travail pour l'année 1994, Protection des intérêts financiers de la Communauté - Lutte contre la fraude*, COM (94) 92 final.
 - , *L'adhésion de la CE à la CEDH et l'ordre juridique communautaire*, Document de travail explicatif du 26 octobre 1993.
 - , *Communication au Conseil et au Parlement européen, Le principe de subsidiarité*, 27 octobre 1992, SEC (92) 1990 final, Bull. CE, 1992, n° 10, p. 122 et RTDE, 1992, n° 4, p. 728.
 - , *Communication du 19 novembre 1990 concernant l'adhésion de la CE à la CEDH ainsi qu'à certains de ses protocoles*, SEC (90) 2087 final.
 - , *Avis du 21 octobre 1990 relatif au projet de révision du Traité instituant la Communauté économique européenne concernant l'Union politique*, Luxembourg, OPOCE, 1990, 27 p.
 - , *Mémoire concernant l'adhésion des CE à la CEDH*, Bulletin des CE, supplément 2/79.
- COMMISSION et CONSEIL, *Décision 93/730/CE. Code de conduite du 6 décembre 1993, concernant l'accès aux documents du Conseil et de la Commission*, JOCE n° L 340, 31 décembre 1993, p. 41.
- COMMISSION, CONSEIL et PARLEMENT EUROPÉEN, *Déclaration commune du 4 mai 1999 sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de co-décision*, Bull. UE, 1999, n° 5, p. 153.

-, Accord interinstitutionnel du 25 octobre 1993 *sur les conditions de mise en oeuvre et la bonne application du principe de subsidiarité*, Bull. CE, 1993, n° 10, p. 110.

-, *Décision commune du 4 mars 1975 instituant la procédure de concertation*, JOCE, 22 mars 1975, p. 89.

COMMUNIQUE des XIV sur l'Autriche, 12 septembre 2000, <http://www.france.diplomatie.fr/actualite/article.asp?cat=2&th=0&ar=1310>.

CONGRES DE L'EUROPE, La Haye, mai 1948, *Verbatim Report*, Commission culturelle, volume IV.

CONSEIL, *Décision 1999/627/CE, CECA, EURATOM portant nomination du président et des membres de la Commission des CE*, 15 septembre 1999, JOCE, n° L 248, 21 septembre 1999.

-, *Décision 1999/494/CE, CECA, EURATOM du Conseil relative à une saisine de la Cour de justice du cas de Monsieur Bangemann*, 9 juillet 1999, JOCE, n° L 192 du 24 juillet 1999.

-, *Décision-cadre du 28 juin 1999 relative à la comitologie*, JOCE, n° L 184, 17 juillet 1999, p. 23.

-, *Décision 1999/435/CE du 20 mai 1999 relative à une définition de l'acquis de Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant les Communauté européennes et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis*, JOCE, n° L 176, 10 juillet 1999, p. 1.

-, *Décision 1999/436/CE du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant les Communauté européennes et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis Schengen*, JOCE, n° L 176, 10 juillet 1999, p. 17.

-, *Déclaration du 21 mars 1999 concernant la démission de la Commission Santer*, Bull. UE, 1999, n° 3, p. 141.

-, *Décision 98/428/JAI du 29 juin 1998 adoptée sur la base de l'article K 3 du TUE concernant la création d'un Réseau judiciaire européen*, JOCE, n° L 191, 7 juillet 1998, p. 4.

-, *Décision 95/C1/01 du 1er janvier 1995 à propos du compromis d'Ionnina*, JOCE n° C 1, 1er janvier 1995, p. 1.

-, *Directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité*, JOCE, n° L 368, 31 décembre 1994, p. 38.

-, *Directive n° 93/109/CE du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre dont ils ne sont pas ressortissants*, JOCE, n° L 329/94, 30 décembre 1993, p. 34.

-, *Décision 88/591/CECA, CEE, EURATOM du 24 octobre 1988 instituant un TPI des CE*, JOCE, n° L 319, 25 novembre 1988, p. 1.

-, *Décision-cadre 87/373/CEE du 13 juillet 1987 relative à la comitologie*, JOCE, n° L 197, 18 juillet 1987, p. 33.

-, *Acte portant élection des représentants au PE au SUD*, 20 septembre 1976, JOCE, n° L 278 du 8 octobre 1976, p. 1.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme et Rapport explicatif*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, mai 1994, H (94_5 F) 5, 34 p.

CONSEIL EUROPÉEN DE SÉVILLE des 21 et 22 juin 2002, *Conclusions de la présidence*, http://www.europa.eu.int/comm/seville_council/index_fr.html, 42 p.

-, BARCELONE des 15 et 16 mars 2002, *Conclusions de la présidence*, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, 30 p.

-, LAEKEN des 14 et 15 décembre 2001, *Conclusions de la présidence*, http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_fr.htm, 29 p.

-, LAEKEN, *Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne*, 15 décembre 2001, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm>, 7 p.

-, GÖTEBORG des 15 et 16 juin 2001, *Conclusions de la présidence*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june2001/june2001_fr.htm, 16 p.

-, STOCKHOLM du 24 mars 2001, *Conclusions de la présidence*, Bulletin d'actualités du 26 mars 2001, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bull&cible=20010326.1.html, 9 p.

-, NICE des 7, 8 et 9 décembre 2000, *Conclusions de la présidence*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec2000/dec2000_fr.htm, 18 p.

-, NICE, *Déclaration relative à l'avenir de l'Union européenne*, 11 décembre 2000, <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/traiteannexe.html>.

-, SANTA MARIA DE FEIRA des 19 et 20 juin 2000, *Conclusions de la présidence*, Bull. UE, 2000, n° 6, p. 1.

-, LISBONNE des 23 et 24 mars 2000, *Conclusions de la présidence*, Bull. UE, 2000, n° 3, p. 7.

-, HELSINKI des 10 et 11 décembre 1999, *Conclusions de la présidence*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_fr.htm, 49 p.

-, TAMPERE des 15 et 16 octobre 1999, *Conclusions de la présidence*, Bull. UE, 1999, n° 10, p. 7.

-, COLOGNE des 3 et 4 juin 1999, *Conclusions de la présidence*, http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_fr.htm, 31 p.

-, BERLIN des 24 et 25 mars 1999, *Conclusions de la présidence*, Bull. UE, 1999, n° 3, p. 7.

-, BERLIN, *Déclaration sur la nomination du président de la Commission*, 25 mars 1999, RMCUE, 1999, n° 428, p. 357.

-, FLORENCE des 21 et 22 juin 1996, *Rapport de la présidence du Conseil européen de Florence, État des travaux de la Conférence intergouvernementale*, RTDE, 1996, p. 629.

-, BIRMINGHAM du 16 octobre 1992, *Déclaration de la Présidence*, RTDE, 1994, n° 1, p. 141.

-, STUTTGART des 17, 18 et 19 juin 1983, *Déclaration solennelle sur l'Union européenne*, Bull. CE, 1983, n° 6.

-, LUXEMBOURG du 20 avril 1980, *Conclusions de la présidence*, Bull. CE, 1980, n° 5.

-, PARIS des 9 et 10 décembre 1974, *Communiqué final*, Bull. CE, 1974, n° 12, p. 7.

CONVENTION, *Projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 29 février 2000, site officiel : fundamental.rights@consilium.eu.int.

-, *Projet de charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 23 mars 2000, <http://db.consilium.eu.int/DF/intro.asp?lang=fr>, 8 p.

COUR DE JUSTICE, *Contribution sur la réforme de la juridiction communautaire*, 25 février 2000, AJDA, 2000, n° 4, p. 307.

-, *Rapport de la Cour sur certains aspects de l'application du Traité sur l'Union européenne*, Luxembourg, mai 1995, RTDE, 1995, tome 31, n° 3, p. 678.

DEHOUSSE Fernand, *Projet de traité concernant les élections universelles directes au PE*, rapport, Recueil de documents, Luxembourg, 1969, p. 27.

FONTAINE Nicole, *Discours de la Présidente du Parlement européen lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union du 16 novembre 2001*, <http://www.europarl.eu.int/president/speeches/fr/sp0104.htm>.

-, *Ratifier Nice et vite inventer la nouvelle Europe*, LM, 21 février 2001, p. 16.

-, *CIG et élargissement, quelle priorité ?*, RMCUE, 2000, n° 439, pp. 361-363.

GISCARD D'ESTAING Valéry, *Compte-rendu présenté au Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002*, <http://www.europa.eu.int/futurum>, 11 p.

-, *Intervention à la New-York University* le 13 mai 2002, LM, 15 mai 2002, p. 6.

-, *Lettre adressée aux Journaux d'Europe*, LM, 29 mars 2002, p. 5.

-, *Discours prononcé devant la Convention* lors de sa séance inaugurale, le 28 février 2002, LM, 2 mars 2002, p. 5.

PARLEMENT EUROPÉEN, *La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, Rapport de la commission des affaires constitutionnelles, Alain LAMASSOURE (rapporteur), 15-16 mai 2002, 2001/2024(INI), <http://www.europa.eu.int/futurum>, 24 p.

-, *Session plénière du 15 janvier 2002 portant désignation du président du PE*, Bull. UE, 2002, n° 1, p. 183.

-, *Résolution assortie de ses propositions sur la CIG*, 13 avril 2000, Bull. UE, 2000, n° 4, point 1.

-, *Résolution du 3 février 2000*, Bull. UE, 2000, n° 1/2, point 1.

- , *Résolution sur l'élection de la Commission désignée*, 15 septembre 1999, Bull. UE, 1999, n° 9, p. 112.
- , *Session plénière constitutive du 20 au 23 juillet 1999*, Bull. UE, 1999, n° 7/8, p. 137.
- , *Résolution sur le recrutement de M. Bangemann dans le secteur privé*, 22 juillet 1999, Bull. UE, 1999, n° 7/8, p. 143.
- , *Résolution du 5 mai 1999 sur la Déclaration commune sur les modalités pratiques de la nouvelle procédure de codécision*, Bull. UE, 1999, n° 5, point 1.8.4.
- , *Résolution du 5 mai 1999 sur le rôle de l'Union dans le monde : mise en oeuvre de la PESC en 1998*, Bull. UE, 1999, n° 5, p. 68.
- , *Résolution du 4 mai 1999 portant approbation du nouveau président de la Commission*, Bull. UE, 1999, n° 5, p. 127.
- , *Résolution du 16 mars 1999 sur la démission de la Commission et la nomination de la nouvelle Commission*, Bull. UE, n° 3, p. 156.
- , *Décision 94//262/CECA, CEE, CEEA du 9 mars 1999 portant droit de pétition*, JOCE, n° L 113, 4 mai 1999.
- , *Résolution sur les implications institutionnelles de l'approbation de la désignation du président de la Commission et de l'indépendance des membres du Collège*, 13 janvier 1999, Bull. UE, 1999, n° 1/2, p. 161.
- , *Résolution du 18 décembre 1998 sur le rapport de la Commission relatif à l'application du principe de subsidiarité*, JOCE, n° C 398, 21 décembre 1998.
- , *Résolution du 17 mai 1995 sur le fonctionnement du Traité sur l'Union européenne dans la perspective de la CIG de 1996*, A4-0102/95, RTDE, 1995, p. 667.
- , *Résolution du 18 janvier 1994 sur l'adhésion des CE à la CEDH*, JOCE, n° C-44, 14 février 1994.
- , *Résolution sur les rapports de la Commission au Conseil sur l'application du principe de subsidiarité en 1994 et 95 "Mieux légiférer" 1995 et "Mieux légiférer" 1996*, JOCE, n° C 167, 2 juin 1997.
- , *Résolution du 21 novembre 1990 relative au principe de subsidiarité*, JOCE, n° C 324, 24 décembre 1990, p. 167.

PRODI Romano, *Les fondements du Projet Européen*, Discours prononcé à l'occasion de la conférence des présidents des groupes politiques du Parlement européen, 22 mai 2002, <http://www.europa.eu.int/futurum>, 8 p.

- , *Laeken : la voie de l'avenir*, 17 décembre 2001, http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt1doc=SPEECH.
- , *Renouveler la méthode communautaire*, LM, 15 décembre 2001, p. 18.
- , *L'état de l'Union - 2002, une étape décisive sur la voie de la grande Europe*, Discours devant le Parlement européen du 11 décembre 2001, http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt1doc=SPEECH.

- , *Une Europe plus grande et unie : un acteur mondial - Les défis et les chances du siècle qui commence*, Discours au Collège de Bruges du 12 novembre 2001, http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt1doc=SPEECH.
- , *Rendre l'Europe aux Européens*, LM, 26 juillet 2001, pp. 1 et 19.
- , *Discours annuel sur l'état de l'Union devant l'Assemblée plénière du PE*, 13 février 2001, <http://www.europa.eu.int/rapid>.
- , *Propos recueillis* par Philippe LEMAITRE et Laurent ZECCHINI, LM, 20 mai 2000, p. 2.
- , *Discours prononcé devant la CJCE le 17 septembre 1999*, Bull. UE, 1999, n° 9, p. 127.
- , *Discours prononcé le 15 septembre 1999*, Bull. UE 1999, n° 9, p. 122.
- , *Discours en tant que président désigné de la Commission devant le Parlement européen*, le 14 septembre 1999, Bull. UE, 1999, n° 9, p. 121.
- , *Discours prononcé devant le PE le 21 juillet 1999*, Bull. UE, 1999, n° 7/8, p. 154.
- , *Discours devant le PE en tant que président investi*, 21 juillet 1999, Bull. UE, 1999, n° 7/8, p. 153.
- , *Discours en tant que président désigné de la Commission devant le Parlement européen*, le 4 mai 1999, Bull. UE, 1999, n° 5, p. 148.
- , *Discours en tant que président désigné de la Commission devant le Parlement européen*, le 13 avril 1999, Bull. UE, 1999, n° 4, p. 143.

SANTER Jacques, *Déclaration du 16 mars 1999 au nom du Collège*, Bull. UE, 1999, n° 3, p. 140.

- , *Déclaration du 15 mars 1999 au nom du Collège*, Bull. UE, 1999, n° 3, p. 140.
- , *L'avenir de l'Europe : quel rôle pour la Commission ?*, *Éloge de la méthode communautaire*, 28 octobre 1995, Europe, document, octobre 1995, n° 1957.

SOLANA Javier, *La politique européenne de sécurité et de défense est devenue opérationnelle*, RMCUE, 2002, n° 457, p. 213.

- , *Préparer le Conseil à l'élargissement*, Rapport du Secrétaire Général du Conseil, 11 mars 2002, <http://www.ue2002.es/principal.asp?idioma=frances>, 5 p.
- , *Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne*, RMCUE, 2000, p. 586.
- , *Réussir l'Europe : une nécessité permanente*, Politique Étrangère, 1999/2000, n° 4, p. 883.
- , *Les défis de l'Europe*, LM, 11 novembre 1999, p. 13.

TRAITÉ D'AMSTERDAM, numéro spécial de la RTDE, 1997.

TRAITÉ DE NICE, http://www.europa.eu.int/comm/nice-treaty/index_fr.htm.

TRAITÉS DE ROME, MAASTRICHT ET AMSTERDAM, *Textes comparés*, Paris, La DF, 1999.

TRAITÉS INSTITUANT LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (CECA, CEE, CEEA), *Acte unique européen, textes relatifs aux Communautés*, Édition abrégée, Bruxelles-Luxembourg, OPOCE, 1987, 649 p.

UNION EUROPÉENNE, *Textes consolidés*, Luxembourg, OPOCE, 1997.

WEIZSÄCKER Richard von, DEHAENE Jean-Luc et SIMON David, *Implications institutionnelles de l'élargissement*, Rapport à la Commission européenne, 18 octobre 1999, 15 p.

2. INSTANCES ÉTATIQUES

AMATO Giuliano, *Un coeur fort pour l'Europe*, LM, 25 mai 2000, p. 19.

AMELINE Nicole, *Les Parlements et l'Europe : les leçons de l'expérience danoise*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information n°1437, Paris, 1994, 66 p.

BARRAU Alain, *Le bilan de la présidence française*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, 2001, rapport d'information n° 2905, 119 p.

BLAIR Tony, *Pour une Europe de "nations libres, indépendantes et souveraines"*, Discours prononcé à Varsovie le 6 octobre 2000, LM, 8-9 octobre 2000, p. 6

-, *Discours du Premier ministre au Congrès du Parti des socialistes européens*, Malmö, 6 juin 1997, La DF, Documents d'actualité internationale, 1997, n° 14, p. 499.

BLANC Christian (dir.), *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, Rapport de la Commission "État, administration et services publics de l'an 2000", Paris, La DF, 1993, 135 p.

BRAIBANT Guy (dir.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Groupe "Débat sur l'avenir de l'Europe", Rapport au Président de la République et au Premier ministre, Paris, La DF, 2001, 197 p.

CATALA Nicole et AMELINE Nicole, *Quelles réformes pour l'Europe de demain ?*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information n° 1939, Paris, 1995, 236 p.

CHIRAC Jacques, *Discours du 6 mars 2002 devant le Parlement européen*, Les Échos, 7 mars 2002, n° 18609, p. 3.

-, *Présentation des vœux aux Français le 31 décembre 2001*, LM, 2 janvier 2002, p. 6.

- , *Forum sur l'avenir de l'Union européenne*, Message du Président de la République, 9 mai 2001, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bulletin cible=20010509.1.html.
- , *Allocution du 26 février 2001 lors de la signature du traité de Nice*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/actual/dossiers/pfue/nicechirac.html>.
- , *Interview au quotidien Les Dernières Nouvelles d'Alsace*, 5 février 2001, <http://www.elysee.fr/europe/debat/ext050201.htm>.
- , *Allocution télévisée du Président de la République du 31 décembre 2000*, LM, 2 janvier 2001, p. 6.
- , *Notre Europe*, Discours du 27 juin 2000 devant le Bundestag, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/discourschirac>.
- , *Discours prononcé devant l'IDEHN et l'Assemblée parlementaire de l'UEO*, 30 mai 2000, LM, 31 mai 2000, p. 2.
- , *Discours prononcé devant l'assemblée des maires savoyards à Chambéry*, 4 mai 2000, LM, 6 mai 2000, p. 2.
- , *Conjuguer le changement et la cohésion sociale*, Allocution du 31 décembre 1999, LM, 2-3 janvier 2000, p. 16.
- , *L'Europe, notre avenir*, RPP, 1998, Hors-série n° 1, p. 6.

CHIRAC Jacques et JOSPIN Lionel, *Conférence de presse conjointe à l'issue du Conseil européen de Laeken*, 15 décembre 2001, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/fr/p.cfm?ref=311731d=1>.

- , *Communiqué de presse commun, Ouverture du débat sur l'Union européenne*, 11 avril 2001, <http://www.diplomatie.fr/actual/europe/debatUE.html>.

CHIRAC Jacques, JOSPIN Lionel et BLAIR Tony, *Conférence de presse conjointe à l'issue du sommet franco-britannique de Cahors*, 9 février 2001, http://www.elysee.fr/europe_old/discours/ext010209.htm.

CHIRAC Jacques, JOSPIN Lionel et VÉDRINE Hubert, *Conférence de presse conjointe à l'issue du Conseil européen de Barcelone*, 16 mars 2002, site officiel de l'Élysée, 9 p.

CHURCHILL Winston, *Debout l'Europe !*, Discours de Zurich, 19 septembre 1946, Commentaire, 1995, n° 71, p. 630.

CLAUSADE Josseline de, *L'adaptation de l'administration française à l'Europe*, Paris, La DF, 1991, Coll. Rapports officiels.

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE, *Compte rendu des travaux et conclusions de la Présidence*, Relations Interparlementaires, 19 avril 1995, Paris, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 1995, 53 p.

DOOR G., GANSHOF VAN DER MEERSCH Walter J., VISSCHER Paul de, MAST J., *Nature juridique des traités qui créent des organisations supranationales in "l'Avis donné au gouvernement belge au sujet des dispositions constitutionnelles qu'il y aurait lieu de réviser en vue de permettre l'adhésion de la Belgique à une Communauté politique supranationale"*, Documents parlementaires (Belgique), Chambre des Représentants, 1952-1953, n° 696.

FAUCHON Pierre, *Le Sénat face au traité d'Amsterdam*, Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 1998, rapport d'information n° 432.

FISCHER Joschka, *De la Confédération à la Fédération : réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, Discours de Humblodt, 12 mai 2000, LM, 14-15 mai 2000, p. 15.

GALIZI François et MYARD Jacques, *Accords de Schengen : Bilan et perspectives*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information n°2095, Paris, 1995, 51 p.

GRUPE PARLEMENTAIRE DE RÉFLEXION SUR LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE 1996, *Compte rendu des travaux et conclusions*, Relations Interparlementaires, juin 1995 - décembre 1995, Paris, Les documents d'information de l'Assemblée nationale, 1995, 161 p.

GOVERNEMENT FRANÇAIS, *Rapport d'audience sur l'avis 2/94*, RUDH, 1996, p. 111.

-, *Déclaration du 9 mai 1950 sur le pool du charbon - acier*, Commentaire, 1995, n° 71, p. 632.

GUÉNA Yves, *La réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne*, Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 1995, rapport d'information n° 224.

-, *La préparation de la CIG de 1996*, Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 1994, rapport d'information n° 104.

HAVEL Vaclav, *Allocution du président de la République Tchèque devant le Parlement européen*, 8 mars 1994, Débat du PE, n° 3-445/71.

HOCHEDÉZ Daniel et PATRIARCHE Vannina, *L'Assemblée nationale et l'Union européenne*, Paris, Éditions de l'Assemblée nationale, Coll. Connaissance de l'Assemblée, 1998, tome 9, 252 p.

JOSPIN Lionel, *L'avenir de l'Europe élargie*, 28 mai 2001, http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/page_0501.html.

-, *Tribune du Premier ministre*, Journal du Dimanche, 31 décembre 2000, p. 2.

-, *Discours de présentation du programme de la présidence française de l'Union à l'Assemblée nationale*, 9 mai 2000, LM, 11 mai 2000, p. 4.

-, *Discours du Premier ministre au Congrès du Parti des socialistes européens*, Malmö, 6 juin 1997, Paris, La DF, Documents d'actualité internationale, 1997, n° 14, p. 497.

LANIER Lucien, *La révision de l'article 88-4 de la Constitution ?*, Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 1998, rapport d'information n° 281.

LONCLE François, *Le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information n°2616, Paris, 2000, 95 p.

MAZEAUD Pierre, *Droit communautaire et Constitutions nationales*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union, Rapport d'information n° 2630, 1996, 89 p.

MOSCOVICI Pierre, *Il faut aller vers les États-Unis d'Europe*, Propos recueillis par Henri de BRESSON, LM, 28 février 2002, p. 6.

-, *La réponse à Schröder ne sera pas fade*, LM, 12 mai 2001, p. 13.

-, *Entretien avec RFI - L'invité du matin*, 19 avril 2001, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bull1cible=20010301.1.html.

-, *Entretien avec LCI*, 27 février 2001, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bull1cible=20010420.1.html.

-, *Entretien avec le quotidien allemand Stuttgarter Zeitung*, 6 février 2001, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bull1cible=20010209.1.html.

-, *Propos recueillis* par Philippe LEMAITRE et Laurent ZECCHINI, LM, 11 novembre 2000, p. 3.

-, *Grand Jury RTL - Le Monde*, LM, 30 mai 2000, p. 18.

MOSCOVICI Pierre et BAYROU François, *Débat*, Le Point, 18 février 2000, n° 1431, p. 65.

NALLET Henri, *Le projet de statut des députés européens*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, rapport d'information n° 1466, 1999, 30 p.

-, *Le projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 88-2 de la Constitution*, Commission des lois de l'Assemblée nationale, 1998, rapport d'information n° 1212.

-, *La mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution et les modifications susceptibles de lui être apportées*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union, 1998, rapport d'information n° 1189.

-, *L'élection des membres du Parlement européen : pour une convergence européenne*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, rapport d'information n° 1025, 1998, 60 p.

-, *La révision des traités européens par le traité d'Amsterdam - Textes comparés*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, rapport d'information n° 336, 1997, 431 p.

PANDRAUD Robert, *XII^e C.O.S.A.C.*, Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, rapport d'information n° 1986, Paris, 1995, 440 p.

-, *L'Assemblée nationale et l'Europe - Bilan et perspectives*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, rapport d'information n° 1436, Paris, 1994, 408 p.

PARTI DES SOCIALISTES EUROPÉENS, *Déclaration de Malmö*, 6 juin 1997, La DF, Documents d'actualité internationale, 1997, n° 14, p. 501.

PICQ Jean (dir.), *L'État en France - servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, Paris, La DF, 1994, 143 p.

PONIATOWSKI Michel, *Le principe de subsidiarité*, Délégation du Sénat pour l'Union européenne, Paris, 1992, rapport d'information n° 45.

RAU Johannes, *Plaidoyer pour une Constitution européenne*, Discours prononcé devant le Parlement européen le 4 avril 2001, Commentaire, 2001, n° 94, p. 432.

-, *Réussir l'Europe : construire des ponts*, Politique Étrangère, 1999/2000, n° 4, p. 875.

-, *Une Constitution fédérale pour l'Europe*, LM, 4 novembre 1999, pp. 1 et 17.

RIFKIND Malcolm, *L'État-nation et la construction européenne*, Discours du ministre des affaires étrangères de Grande-Bretagne, 3 mars 1997, Paris, La DF, 1997, n° 8, p. 298.

SCHUMAN Robert, *Discours prononcé devant l'Assemblée Nationale* le 25 juillet 1950, JORF, Débats Parl. Ass. nat. 1ère législature, session de 1950, p. 5943.

-, *Déclaration du 9 mai 1950 à la presse*, reproduite dans la préface de l'ouvrage de Paul Reuter "La CECA", LGDJ, Paris, 1953, p. 3.

SPD, *Motion du Parti social-démocrate allemand sur l'Union européenne*, 30 avril 2001, LM, 8 mai 2001, p. 13.

VEDEL Georges, *Propositions pour une révision de la Constitution*, 15 février 1993, rapport au Président de la République, Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Paris, La DF, 1993, 137 p.

VÉDRINE Hubert, *Entretien avec France Culture - La rumeur du monde*, 17 mars 2001, <http://www.diplomatie.fr/europe/actual/vedrine170301.html>.

-, *Élargissement de l'Union européenne aux PECO*, Réponse à une question écrite à l'Assemblée nationale, 12 mars 2001, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bull1cible=20010313.1.html.

-, *Entretien avec TV 5*, 28 février 2001 http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi-bin/go_doc.pl?type=bull1cible=20010302.1.html.

- , *Entretien avec RFI - L'Express*, 17 février 2001, http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/cgi/bin/go_doc.pl?type=bulletin cible=20010219.1.html.

- , *Après le sommet de Nice*, 12 décembre 2000, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/vedrine2>.

- , *Réponse à Joschka Fischer*, LM, 11-12 juin 2000, pp. 1 et 11.

VILLEPIN Xavier de, *Faut-il ratifier le traité d'Amsterdam ?*, *Les données et les enjeux du débat*, Commission des affaires étrangères du Sénat, 1998, Paris, rapport d'information n° 508.

BIBLIOGRAPHIE

MANUELS, TRAITÉS, COURS, RECUEILS

ACADÉMIE INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *Le devenir des États : souveraineté ? intégration ?*, 9ème session, Tunis, 17-31 août 1993, Toulouse, P.U.T., 1995, 257 p.

ANZILOTTI Dionisio, *Cours de droit international*, vol.1, *Théories générales*, Paris, Sirey, 1929, 534 p.

ARANGIO-RUIZ Gaetano, *Le domaine réservé, l'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne*, RCADI, 1990-VI, t. 225, 484 p.

BOULOUIS Jean, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 3ème éd., 1991, 349 p.

-, *Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général*, RCADI, 1992-IV, t. 235, pp. 9-80.

BOULOUIS Jean et CHEVALLIER Roger-Michel, *Grands arrêts de la CJCE*, Paris, Dalloz, t. 1 : *Droit institutionnel*, 6ème éd., 1994, 434 p., t. 2 : *Droit matériel*, 4ème éd., 1997, 569 p.

BURDEAU Georges, *Traité de Science politique*, t. IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, Paris, LGDJ, 1984, 3ème éd., 754 p.

BURDEAU Georges et HAMON Francis, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 27ème édition, 2001, 805 p.

CAHIER Philippe, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1985-VI, t. 195, pp. 9-374.

CARREAU Dominique, *Droit international*, Paris, Pédone, 6ème éd., 1999, 676 p.

CARTOU Louis, *L'Union européenne, traités de Paris - Rome - Maastricht*, Paris, Précis Dalloz, 2ème éd., 1996, 676 p.

-, *Communautés européennes*, Paris, Précis Dalloz, 6ème éd., 1979, 678 p.

-, *Organisations européennes*, Paris, Précis Dalloz, 4ème éd., 1973, 495 p.

-, *Le Marché Commun et le droit public*, Paris, Sirey, 1959, 200 p.

CATALANO Nicola, *Manuel de droit des Communautés européennes*, Paris, Dalloz, 2ème éd., 1964, 663 p.

CASTRO Federico de, *Nationalité, double nationalité et supra-nationalité*, RCADI, 1961-I, pp. 518-634.

CHAUMONT Charles, *Cours général de Droit international public*, RCADI, 1970-I, t. 129, pp. 339-527.

COLLIARD Claude-Albert, *Institutions des relations internationales*, Paris, Précis Dalloz, 9ème éd., 1990, 999 p.

COMBACAU Jean, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2001, 815 p.

DONNER A., *Les rapports entre la compétence de la CJCE et les tribunaux internes*, RCADI, 1965-II, t. 115, pp. 5-58.

DRUESNE Gérard, *Droits de l'Union européenne et politiques communautaires*, Paris, P.U.F, 6ème éd., 2001, 624 p.

DUBOUIS Louis et GUEYDAN Claude, *Grands textes de droit communautaire et de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 5ème édition, 1999, 1076 p.

DUPUY Pierre-Marie, *Grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2000, 878 p.
-, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2000, 590 p.

FAVOREU Louis et PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, Coll. Grands arrêts, 11ème éd., 2001, 1018 p.

GAUTRON Jean-Claude, *Droit européen*, Paris, Précis Dalloz, 2002, 298 p.

GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2001, 17ème éd., 753 p.

GIRAUD Émile, *Le secrétariat des institutions internationales*, RCADI, 1951-II, t. 79, pp. 373-507.

GOYARD-FABRE Simone, *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Paris, P.U.F, 1997, 425 p.

GREWE Constance et RUIZ-FABRI Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris, P.U.F, 1995, 661 p.

GUGGENHEIM Paul, *Traité de Droit international public*, t. 1, Genève, Librairie de l'Université, Georg et Cie, 1967, 352 p.

HAURIUO Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2ème éd., 1929, 759 p.

ISAAC Guy, *Droit communautaire général*, Paris, A. Colin, 8ème éd., 2001, 384 p.

JACQUÉ Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2001, 663 p.

KOROWICZ Marc-Stanislas, *Organisations Internationales et Souveraineté des États-membres*, Paris, Pédone, 1961, 349 p.

LAGRANGE Maurice, *Le traité du 18 avril 1951 et son régime*, Cours professé à l'Institut des Hautes Études Internationales à l'université de Paris, 1951-1956, fascicule I.

LUCHAIRE François, *La Communauté et l'Union européenne, étendue et limites*, in *Le devenir des États : souveraineté ? Intégration ?*, Cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel, 9ème session, Tunis, 17-31 août 1993, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995, pp. 73-152.

MANIN Philippe, *Les Communautés européennes - L'Union européenne*, Paris, Pédone, 5ème éd., 1999, 471 p.

MEKHANTAR Joël, *Droit politique et constitutionnel*, Paris, Eska, 2ème éd., 1998, 732 p.

N'GUYEN Quoc Dinh, DALLIER Patrick et PELLET Alain, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 4ème éd., 1992, 1269 p.

OBERDORFF Henri, *Les Constitutions de l'Europe des Douze*, Paris, La DF, 2ème éd., 1994, 389 p.

OREJA AGUIRRE Marcelino, *La révision institutionnelle de l'Union européenne*, RCADI, 1998, t. 267, pp. 349-385.

PACTET Pierre, *Exercices de droit constitutionnel*, Paris, A. Colin, 1998, 4ème éd., 209 p.

PANDOLFI Filippo Maria, *L'Europe à la recherche de l'intégration possible*, in *Le devenir des États : souveraineté ? Intégration ?*, Cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel, 9ème session, Tunis, 17-31 août 1993, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995, pp. 213-232.

PESCATORE Pierre, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, RCADI, 1961-II, t. 103, pp. 1-244.

RAEPENBUSCH Sean Van, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, 544 p.

REUTER Paul et GROS André, *Traités et documents diplomatiques*, Paris, P.U.F, 558 p.

REUTER Paul, *Droit international public*, Paris, P.U.F, 7ème éd., 1993, 595 p.

-, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F, 1965, 451 p.

-, *Institutions internationales*, Paris, P.U.F, 1955, 427 p.

-, *Le plan Schuman*, RCADI, 1952-II, t. 81, pp. 523-628

RIDEAU Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 3ème éd., 1999, 1092 p.

ROBERT Jacques, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, Montchrestien, 5ème éd., 1993, 808 p.

ROULAND Norbert, PIERRÉ-CAPS Stéphane, POUMARÈDE Jacques, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, P.U.F, 1996, 581 p.

ROUSSEAU Charles, *Traité de droit international public*, Paris, Sirey, t. 1 : *Introduction et sources*, 1970, 464 p., t. 2 : *Les sujets de Droit*, 1974, 798 p.

SCELLE Georges, *Manuel de Droit International Public*, Paris, Montchrestien, 1948, 1008 p.

-, *Précis de Droit des Gens*, première partie, Paris, Sirey 1932, 312 p.

SIMON Denys, *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F, 2001, 832 p.

SOULIER Gérard, *L'Europe - Histoire, civilisation, institutions*, Paris, A. Colin, 1994, 461 p.

TEITGEN Pierre-Henri, *Origines et objectifs des Communautés européennes*, Document dactylographié, Publication par les Cours de Droit, Paris, Études et perspectives européennes, 1979, 111 p.

-, *La décision dans la Communauté économique européenne*, RCADI-III, 1971, t. 134, pp. 589-689.

TOUSCOZ Jean, *Droit international*, Paris, P.U.F, 1993, 420 p.

TRUYOL Y SERRA Antonio, *Cours général de droit international public*, RCADI-IV, 1981, t. 173, pp. 13-443.

VISSCHER Charles de, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pédone, 1955, 495 p.
-, *Cours général des principes de droit international public*, RCADI, 1954-II, vol. 86, pp. 449-553.

VISSCHER Paul de, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1972-II, t. 136, pp. 1-202.

WEIL Prosper, *Cours général de droit international public*, RCADI, 1992-VI, t. 237, pp. 9-370.

WIGNY Pierre, *Droit Constitutionnel. Principes et Droit Positif*, Bruylant, Bruxelles, 1952, 947 p.

OUVRAGES SPÉCIALISÉS, COLLOQUES

ABÉLÈS Marc, *En attente d'Europe*, Débat avec Jean-Louis BOURLANGES, Paris, Hachette, 1996, 158 p.

ALBERTON Ghislaine, *Des interactions normatives entre le droit communautaire et le droit public français, l'exemple caractéristique de l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique française*, Thèse de doctorat, Montpellier, 1995.

ARCY François d' et ROUBAN Luc, *De la Vème République à l'Europe*, Hommage à Jean-Louis Quermonne, Paris, PFNSP, 1996, 388 p.

ARMAND Louis, *Le pari européen*, Paris, Fayard, 1968, 311 p.

ASSOCIATION DROIT ET DÉMOCRATIE, *Quel avenir pour l'État ?*, Colloque Droit et démocratie du 25 septembre 1992, Paris, La DF, 1993, 76 p.

ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES, *Langue(s) et Constitution(s)*, Colloque international de Rennes des 7 et 8 décembre 2000, à paraître.

ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES, *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Rapports français au II^e Congrès Mondial de l'Association internationale de Droit Constitutionnel, Paris - Aix-en-Provence, 31 août - 5 septembre 1987, Paris, Économica, 1987, 511 p.

ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, Assemblée nationale, 17 mai 2000, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, 47 p.

AUDÉOUD Olivier, MOUTON Jean-Denis, PIERRÉ-CAPS Stéphane (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, P.U.N., 1997, 222 p.

AUDÉOUD Olivier (dir.), *Un an de CIG = Amsterdam*, Cahiers du GERSE, C.E.U. de Nancy, 1997, n° 2, 149 p.

-, *Synthèse des propositions faites pour la préparation de la CIG*, Cahiers du G.E.R.S.E., C.E.U. de Nancy, 1996, n° 0, 83 p.

AUER Andréas et FLAUSS Jean-François (dir.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 341 p.

BALLIGAND Jean-Pierre (dir.), *Le développement régional en Europe - Quelles stratégies de mobilisation et de coopération ?*, 2èmes Rencontres Parlementaires sur l'Aménagement du Territoire, Paris, M&M Conseil, 1999, 235 p.

BARAV Ami, PHILIP Christian (dir.), *Dictionnaire des Communautés européennes*, Paris, P.U.F, 1993, 1180 p.

BARBOU DES PLACES Ségolène, *Nationalité des personnes physiques et droit communautaire*, Thèse de doctorat, Université Nancy 2, 1996, dactyl. 693 p.

BASDEVANT Jules (dir.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, 756 p.

-, *Hommage d'une génération de juristes*, Paris, Pédone, 1960, 561 p.

BASTID Paul, *L'idée de Constitution*, Paris, Économica, 1985, 197 p.

BEAUD Olivier, *La puissance de l'État*, Paris, P.U.F, Coll. Léviathan, 1994, 512 p.

BERRANGER Thibaut de, *Constitutions nationales et construction communautaire, Essai d'approche comparative sur certains aspects constitutionnels nationaux de l'intégration européenne*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit public, tome 178, 1995, 564 p.

BITSCH Marie-Thérèse, LOTH Wilfried et POIDEVIN Raymond (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 523 p.

BORELLA François, *Mélanges en l'honneur de, État, société et pouvoir à l'aube du XXIème siècle*, Nancy, P.U.N., 1999, 556 p.

-, *Critique du savoir politique*, Paris, P.U.F, Coll. Questions, 1990, 232 p.

BOULOUIS Jean, *Mélanges en hommage à, L'Europe et le Droit*, Paris, Dalloz, 1991, 554 p.

BRAIBANT Guy, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Seuil, Coll. Points, 2001, 329 p.

-, *Mélanges en l'honneur de, L'État de droit*, Paris, Dalloz, 1996, 817 p.

BURDEAU Georges, *Mélanges offerts*, Paris, LGDJ, 1977, 1190 p.

-, *L'État*, Paris, Seuil, Essais, 1970 (rééd. 1992), 182 p.

BURGI Noëlle (dir.), *Fractures de l'État-nation*, Paris, Kimé, 1994, 223 p.

CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Seuil, Essais, 1999, 3ème éd., 399 p.

CARRÉ DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'État*, tome 1, Paris, Sirey, 1920, éd. du CNRS, 1962, 839 p.

CHALTIEL Florence, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français - Recherche sur la souveraineté de l'État membre*, Paris, LGDJ, 2000, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 99, 606 p.

CHAUCHAT Mathias, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de Droit international, 1989, tome 98, 315 p.

CHAUMONT Charles, *Mélanges offerts à, Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - Méthodes d'analyse du droit international*, Paris, Pédone, 1984, 591 p.

CHENOT Bernard (dir.), *La souveraineté du droit français*, Colloque du 20 septembre 1980, non publié et non paginé.

CIVITAS EUROPA, Numéro spécial, IV^e Congrès français de droit constitutionnel, Atelier n° 2 : *Devenir de l'État, État fédéral, État complexe*, Aix-en-Provence, 10-12 juin 1999, Nancy, P.U.N., 1999, n° 3, 367 p.

CLOOS Jim, REINESCH Gaston, VIGNES Daniel et WEYLAND Joseph, *Le Traité de Maastricht, genèse, analyse et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993, 804 p.

COHEN-TANUGI Laurent, *Le choix de l'Europe*, Paris, Fayard, 1995, 224 p.

COLAS Dominique, ÉMERI Claude et ZYLBERBERG Jacques, *Citoyenneté et nationalité - perspectives en France et au Québec*, Paris, P.U.F, 1991, 505 p.

COLLOQUE DE LIÈGE, *La fusion des Communautés au lendemain des Accords de Luxembourg*, 27-29 avril 1966, Faculté de Droit de Liège, La Haye, M. Nijhoff, 1967, 430 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Colloque du centenaire de Jean Monnet*, OPOCE, Luxembourg, 1988, 162 p.

-, *Traité de Rome : 25ème anniversaire, 1957-1982*, Paris, Direction des Journaux Officiels, 1982, 40 p.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Actes du Séminaire UniDem organisé en coopération avec l'Institut de recherches sur l'évolution de la nation et de l'État en Europe, Faculté de droit, Université de Nancy, Strasbourg, Éd. du Conseil de l'Europe, Coll. Science et technique de la démocratie n° 22, 1998, 427 p.

-, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Montpellier, 22-23 novembre 1996, Éd. du Conseil de l'Europe, Coll. Science et technique de la démocratie, n° 18, 235 p.

-, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Actes du séminaire UniDem organisé à Varsovie du 19 au 21 mai 1993, Université de Wroclaw, Strasbourg, Éd. du Conseil de l'Europe, Coll. Science et technique de la démocratie n° 22, 1993, 118 p.

CONAC Gérard, *Mélanges en l'honneur de, Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Économica, 2001, 458 p.

CONGRÈS INTERNATIONAL D'ÉTUDES SUR LA CECA, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et les États membres*, Actes officiels, Milan-Stresa, 1957, tome 2, 407 p.

-, *Les interventions de la Haute Autorité*, Actes officiels, Milan-Stresa, 1957, tome 5, 293 p.

CONSTANTINESCO Vlad, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes : contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, LGDJ, 1974, 492 p.

CONSTANTINESCO Vlad, KOVAR Robert et SIMON Denys (dir.), *Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article*, Paris, Économica, 1995, 1000 p.

CONSTANTINESCO Vlad, JACQUÉ Jean-Paul, KOVAR Robert et SIMON Denys (dir.), *Traité instituant la CEE, commentaire article par article*, Paris, Économica, 1992, 1648 p.

15ème CONGRÈS INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ, *Contributions françaises*, Bristol, 26 juillet - 1er août 1998, RIDC, 1998, n° 2, pp. 319-723.

CROISAT Maurice et QUERMONNE Jean-Louis, *L'Europe et le fédéralisme - Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, Clefs Politique, 1999, 156 p.

DEHOUSSE Fernand, *Mélanges, La construction européenne*, Nathan, 1979, vol. 2, 340 p.

DESTATTE Philippe (dir.), *L'idée fédéraliste dans les États-nations - Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, Actes du colloque organisé par l'Institut Jules Destrée, Liège, 19-20 novembre 1998, Bruxelles, PIE, 1999, Coll. La cité européenne, 462 p.

DOLLFUSS Olivier, *La mondialisation*, Paris, PFNSP, 1997, 166 p.

DORGET Christelle, *Les partis politiques au niveau européen - Fédérations de partis nationaux*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Nancy 2, 20 novembre 1999, 881 p.

DOUTRIAUX Yves et LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La DF, 2001, 160 p.

DOUTRIAUX Yves, *Le Traité sur l'Union européenne*, Paris, A. Colin, 1992, 243 p.

DRAGO Roland (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, 74 p.

DUHAMEL Olivier, MÉNY Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F, 1992, 1112 p.

DUPRAT Gérard (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, 317 p.

E.N.A. (élèves de), promotion Saint-Exupéry, *Mise en oeuvre du traité de Maastricht et construction européenne*, Paris, La DF, édition E.N.A., tome 1, 1994, 969 p.

FERRY Jean-Marc, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, 322 p.

FLAUSS Jean-François (dir.), *Vers un droit constitutionnel européen, quel droit constitutionnel européen ?*, RUDH, 1995, n° 11-12, pp. 357-468.

FOLLIN Henri-Léon, *Les conditions d'un mouvement individualiste et supranational*, Paris, Liber, 1922, 63 p.

GANSHOF VAN DER MEERSCH Walter J., *Mélanges offerts à*, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 1 : *Droit international public et européen*, 621 p., tome 2 : *Droit comparé et unification du droit*, 976 p., tome 3 : *Droit public belge et étranger*, 755 p.

GERBET Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie nationale, 1994, 559 p.

GERKRATH Jörg, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe- Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union européenne*, Bruxelles, ULB, 1997, 425 p.

GHEBALI Victor-Yves et KAPPELER Dietrich (dir.), *Les multiples aspects des relations internationales*, Études à la mémoire de Jean Siotis, Bruxelles, Bruylant, 1995, 358 p.

GIDEL Gilbert, *Mélanges en l'honneur de*, Paris, Sirey, 1961, 607 p.

GOUZY Jean-Pierre, *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Lausanne, Centre de recherches européennes, 1978, 171 p.

GREWE Constance et RUIZ-FABRI Hélène, *Droits constitutionnels européens*, Paris, P.U.F, 1995, 661 p.

GROUPE DE RECHERCHE ET D'ÉTUDES POLITIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE NANCY 2, *L'Autriche dans l'Europe*, Journée d'étude du 10 mars 1995, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, 1996, tome 28, n° 2, pp. 129-232.

GUÉHENNO Jean-Marie, *L'Avenir de la liberté : la démocratie dans la mondialisation*, Paris, Flammarion, 1999, 222 p.

GUGGENHEIM Paul, en hommage à, *Recueil d'études de droit international*, Genève, Imprimerie de la Tribune de Genève, 1968, 899 p.

HABERMAS Jürgen, *Après l'État-nation*, Paris, Fayard, 2000, 150 p.

-, *L'Intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998, 400 p.

-, *Écrits politiques - Culture, droit, histoire*, Paris, Cerf, 1990, 263 p.

HAURIUO Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, rééd. CNRS, 1965, 759 p.

INSTITUT DES RELATIONS INTERNATIONALES de Bruxelles, *La CECA*, Paris, A. Colin, Cahier de la Fondation nationale des sciences politiques, n° 41, 1953, 338 p.

INSTITUT DE RECHERCHES SUR L'ÉVOLUTION DE LA NATION ET DE L'ÉTAT EN EUROPE (IRÉNÉE), *Les mutations de la notion de Constitution - entre mondialisation et nouveaux conflits*, Colloque de Nancy des 21 et 22 décembre 2000, Civitas Europa, Nancy, P.U.N., 2001, n° 6.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA Eduardo, *En hommage au Professeur, Le droit international dans un monde en mutation*, Montévideo, éd. f.c.u., 1994, tome 1 - 729 p., tome 2 - 629 p.

KLEIN Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, Paris, P.U.F, 1996, 214 p.

KOUBI Geneviève (dir.), *De la citoyenneté*, Nantes 3-5 novembre 1993, Paris, Litec, 1995.

KOVAR Robert, *Le pouvoir réglementaire de la CECA*, Paris, LGDJ, 1964, 350 p.

KYMLICKA Will et MESURE Sylvie (dir.), *Les identités culturelles*, Comprendre, 2001, n° 1, 422 p.

LABOUZ Marie-Françoise (dir.), *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1992, 241 p.

LAPIE Pierre-Olivier, *Les trois communautés*, Paris, Fayard, 1960, 237 p.

LAVROFF Dmitri Georges (dir.), *La conduite de la politique étrangère de la France sous la Vème République*, Talence, P.U.B., 1995, 151 p.

LE MONDE DIPLOMATIQUE, *L'euro sans l'Europe*, 2002, n° 61, 98 p.

LENOBLE Jacques et DEWANDRE Nicole (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éd. Esprit, 1992, 315 p.

LEQUESNE Christian, *Paris - Bruxelles - Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, PFNSP, 1993, 288 p.

-, *L'appareil politico-administratif central de la France et la Communauté européenne : mai 1981 - mai 1991*, Thèse de doctorat en sciences politiques, IEP de Paris, 1992, 2 volumes.

LES TEMPS MODERNES, *La souveraineté - Horizons et figures de la politique*, 2000, n° 610, 442 p.

LÉVY Paul-M., *Sauver l'Europe*, Paris, Duculot, 1978, 207 p.

LINDEINER-WILDAU Klaus Von, *La supranationalité en tant que principe de droit*, thèse de doctorat, Faculté de droit de Genève, A.W. Sijthoff-Leyde, 1970, 178 p.

LOUIS Jean-Victor, *L'Union européenne et l'avenir des institutions*, Bruxelles, PIE, 1996, 192 p.

MAILLET Pierre et VELO Dario (dir.), *L'Europe à géométrie variable, Transition vers l'intégration*, L'Harmattan, Prospective Européenne, Paris, 1994, 262 p.

MAIRET Gérard, *Le principe de souveraineté - Histoires et fondements du pouvoir moderne*, Paris, Gallimard, 1997, 310 p.

MARHOLD Hartmut, *Le nouveau débat sur l'Europe - Textes réunis et commentés*, Nice, Presses d'Europe, Coll. Nouvelles réalités du présent, vol. 1, 2002, 496 p.

MARITAIN Jacques, *L'Europe et l'idée fédérale*, Bruxelles, Mame, 1993, 183 p.
-, *L'homme et l'État*, Paris, P.U.F, 1953, 204 p.

MASCLET Jean-Claude et MAUS Didier (dir.), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris, La DF, 1993, 239 p.

MATHIJSEN Pierre, *Le droit de la CECA : une étude des sources*, La Haye, M. Nijhoff, 1958, 208 p.

MATTERA A. (dir.), *La CIG de 1996 : définir le rôle de l'Union européenne à l'aube du XXIème siècle*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 167-286.

MAUS Didier et PASSELECQ Olivier (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Actes du colloque du 10 décembre 1997, Les Cahiers Constitutionnels de Paris I, Paris, La DF, 1998, 133 p.

MEHDI Rostane (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La DF, 1999, 123 p.

MONNET Jean, *Repères pour une méthode, Propos sur l'Europe à faire*, Paris, Fayard, 1996, 116 p.
-, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, 642 p.

-, *Les États-Unis d'Europe ont commencé - La CECA, discours et allocutions, 1952-1954*, Paris, Laffont, 1955, 171 p.

MONTANÉ DE LA ROCQUE Pierre, *Mélanges offerts à*, Université des Sciences sociales, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, 2 volumes, 1056 p.

MORIN Edgar, *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, 222 p.

MOUTON Jean-Denis et VANDAMME Jacques (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, TEPSA, PIE, 1995, 223 p.

NEGRI Antonio, *Le pouvoir constituant - Essai sur les alternatives de la modernité*, Paris, P.U.F., 1997, 447 p.

NOBLECOURT Virginie, *L'adaptation de l'Administration française au système communautaire : le Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique européenne*, Mémoire de DEA de droit public interne, Université de Nancy 2, 1995, dactyl., 116 p.

ONDOUA Alain, *Étude des rapports entre le droit communautaire et la Constitution en France - L'ordre juridique constitutionnel comme guide au renforcement de l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2001, 480 p.

PASQUINO Pasquale, *Siècles et l'invention de la Constitution en France*, Paris, O. Jacob, 1998, 262 p.

PEISER Gustave, *Mélanges en l'honneur de*, *Droit public*, Grenoble, P.U.G., 1995, 550 p.

PETTITE Louis-Edmond, DECAUX Emmanuel et IMBERT Pierre-Henri, *La CEDH, commentaire article par article*, Paris, Économica, 1999, 2^e éd., 1230 p.

PHILIP Christian et SOLDATOS Panayotis (dir.), *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 288 p.

PHILIP Christian, MORIN Jacques-Yvan, SIMONNET Maurice-René (dir.), *La souveraineté au 21^{ème} siècle : premiers entretiens du centre Jacques Cartier*, Colloque du 26 juin 1987, Limonest : les presses de compo system, 1988, 111 p.

PHILOSOPHIE POLITIQUE, *La Nation*, 1997, n° 8, 256 p.

PIERRÉ-CAPS Stéphane, *La Multination, l'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, O. Jacob, 1995, 337 p.

-, *Nations et peuples dans les constitutions modernes*, thèse Nancy, Nancy, P.U.N., 1987, 948 p.

POLITIQUE ÉTRANGÈRE, *L'Union européenne face à l'échéance de 1996*, 1996, n° 1, pp. 1-178.

POTVIN-SOLIS Laurence, *L'effet des jurisprudences européennes sur la jurisprudence du Conseil d'État français*, Paris, LGDJ, 1999, 799 p.

POUVOIRS, *La République*, 2001, n° 100, 218 p.

-, *La liberté*, 1998, n° 84, 216 p.

-, *Europe, de la Communauté à l'Union*, 1994, n° 69, 224 p.

-, *La souveraineté*, 1993, n° 67, 197 p.

-, *L'Europe 1993*, 1989, n° 48, 191 p.

QUERMONNE Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, Clefs Politique, 4ème éd., 2001, 160 p.

-, sous la dir., *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du Commissariat Général du Plan, Paris, La DF, 1999, 154 p.

-, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Le Seuil, Coll. Points, 1994, 3è éd.

-, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Seuil, Points, 1991, 330 p.

RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, Conférence prononcée à la Sorbonne en 1882, Paris, éd. Mille et une nuits, 1997, 47 p.

REUTER Paul, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Préface par Robert Schuman, LGDJ, Paris, 1953, 320 p.

REVUE DE DROIT PUBLIC, *Les 40 ans de la Vème République*, 1998, numéro spécial, pp.1253-1508.

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE, *Fin des souverainetés ?*, RPP, 2001, n° 1016, pp. 1-66.

RIDEAU Joël (dir.), *La transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique ?*, LGDJ, 1999, 276 p.

RIDEAU Joël et ANTIPOLIS Sophia (dir.), *Les États membres de l'UE - Adaptations, mutations et résistances*, Paris, LGDJ, 1997, 538 p.

RIGAUX Marie-France, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, Larcier, 1985, 335 p.

ROBERT Jacques, *Mélanges offerts, Libertés*, Paris, Montchrestien, 1998, 569 p.

ROLIN Henri, Mélanges offerts à, *Problèmes de droit des gens*, Paris, Pédone, 1964, 536 p.

ROSENSTIEL Francis, *Le principe de "supranationalité", essai sur les rapports de la politique et du droit*, Paris, Pédone, 1962, 135 p.

ROUGEMONT Denis de, *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 475 p.

ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2001, 6^e éd., 507 p.

RUYDT Jean de, *L'Acte unique européen - Commentaire*, Bruxelles, ULB, 1987, 355 p.

SABOURIN Paul, *L'État-nation face aux Europes*, Paris, P.U.F, 1994, 304 p.

SAURON Jean-Luc, *L'Administration française et l'Union européenne*, Paris, La DF, coll. Connaissance de l'Administration française, 2000, 182 p.

-, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, Paris, La DF, 2^e éd., 2000, 134 p.

-, *Droit et pratique du contentieux communautaire*, Paris, La DF, 2^e éd., 1998, 187 p.

-, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ, 1998, 211 p.

-, *Les "interventions" des États membres dans les renvois préjudiciels de l'article 177 du traité de Rome*, Thèse de doctorat, Université de Paris X, 1994, 2 tomes.

SCHMITT Carl, *Théorie de la Constitution*, 1928, Paris, P.U.F Léviathan, 1993, 576 p.

SCHNAPPER Dominique, *La démocratie providentielle*, Paris, Gallimard, 2002, 325 p.

-, *La communauté des citoyens - Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994, 228 p.

SCHWOB Jacques, Recueil d'études à la mémoire de, *Le droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 362 p.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE, *L'État-nation et son avenir*, Actes des Journées d'Études de Paris, Paris, La DF, 1995, 354 p.

SÉFÉRIADÈS, *Mélanges offerts à*, Athènes, A. Klissiounis, 1961, 2 volumes, 450 p.

SIDJANSKI Dusan, *L'avenir fédéraliste de l'Europe - La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, P.U.F, 1992, 440 p.

SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Colloque de Nancy, Paris, Pédone, 1994, 318 p.

SOCIÉTÉ DE LA LÉGISLATION COMPARÉE, *La supraconstitutionnalité*, 15èmes journées juridiques franco-italiennes, Rennes, 7-10 octobre 1993, RIDC, numéro spécial, 1993, vol. 15, 471 p.

SOLDATOS Panayotis, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation, Théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 1989, 305 p.

SOTO Jean de, *La CECA, Que sais-je ?*, n° 773, Paris, P.U.F, 1961, 124 p.

SOULIER Gérard, *L'Europe*, Paris, A. Colin, 1994, 461 p.

SPIERENBURG Dirk et POIDEVIN Raymond, *Histoire de la Haute Autorité de la CECA - Une expérience supranationale*, Bruxelles, Bruylant, 1993, 919 p.

SUDRE Frédéric, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Que sais-je ?, n° 2513, Paris, P.U.F, 1990, 3ème éd., 127 p.

TAULÈGNE Béatrice, *Le Conseil européen*, Paris, P.U.F, 1993, 504 p.

TEITGEN Pierre-Henri, *Mélanges offerts à, Études de droit des Communautés européennes*, Paris, Pédone, 1984, 527 p.

TELÒ Mario (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, 368 p.
-, *Vers une nouvelle Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 561 p.

THUAN Cao-Huy et FENET Alain (dir.), *Mutations internationales et évolution des normes*, Paris, P.U.F, 1994, 199 p.

TRANS EUROPEAN POLICY STUDIES ASSOCIATION, *L'identité européenne, analyses et propositions pour le renforcement d'une Europe pluraliste*, Bruxelles, PIE, 1994, 285 p.

UNIVERSITÉ JEAN MOULIN (LYON III), Centre d'études européennes, *Les procédures de révision des traités communautaires : du droit international au droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 165 p.

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS, Paris II, *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, 372 p.

VALTICOS Nicolas, *Mélanges en l'honneur de, Droit et justice*, Paris, Pédone, 1999, 705 p.

VIGNES Daniel, *La CECA, un exemple d'administration économique internationale*, Paris, LGDJ, 1956, 196p.

WEBER Max, *Économie et société*, Paris, Plon, rééd. 1995, (1ère éd., 1971), tome 1 : *Les catégories de la sociologie*, 411 p., tome 2 : *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, 425 p.

-, *Le savant et le politique*, Préface de Raymond ARON, Paris, Plon, 1959, 185 p.

WEBERT Francine, *Unité de l'État et diversité régionale en droit constitutionnel français*, Thèse de doctorat, Université Nancy 2, 1997, 548 p.

WOLTON Dominique, *La dernière utopie - Naissance de l'Europe démocratique*, Paris, Flammarion, 1993, 455 p.

ZORGBIBE Charles, *Histoire de la construction européenne*, Paris, P.U.F, 1993, 376 p.

-, *La construction politique de l'Europe*, Paris, P.U.F, 1978, 188 p.

ZWEIG Stefan, *Le Monde d'hier : souvenirs d'un Européen*, Belfond, 1982, trad. Jean-Paul Zimmermann, 503 p.

ARTICLES, CONTRIBUTIONS, INTERVENTIONS, NOTES

ABÉLÈS Marc, *Le parlementarisme a-t-il un avenir ?*, LM, 5 février 2000, p. 17.

-, *À la recherche d'un espace public communautaire*, Pouvoirs, 1994, n° 69, pp. 117-128.

ABRAHAM Ronny, *La réforme du mécanisme de contrôle de la CEDH : le protocole n° 11 à la Convention*, AFDI, 1994, XL, pp. 619-632.

AGO Roberto, *Intervention orale*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 400-407.

ALBERTON Ghislaine, *Les autorités administratives françaises : obligation de faire et de ne pas faire*, RFDA, 2002, n° 1, pp. 1-19.

-, *L'article 88-4 de la Constitution ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel*, RDP, 1995, pp. 921-950.

ALLAND Denis, *Le droit international "sous" la Constitution de la Vème République*, RDP, 1998, n° spécial, pp. 1649-1670.

-, *Commentaire des arrêts Sarran et Levacher*, RFDA, 1998, p. 1104.

AMELINE Nicole, *Intervention*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 34-35.

ANDRÉANI Jacques, *Noyau dur ou avant-garde européenne ?*, Commentaire, 1997, n° 77, pp. 37-48.

ANDREOTTI Giulio, BARRE Raymond *et alii*, *Europe : renouveau ou naufrage*, LM, 19 décembre 2001, p. 18.

ANDRIANTSIMBAZOVINA Joël, *Le modèle juridictionnel de la CEDH et la réforme de la CJCE*, RAE, 2001, n° 4, pp. 410-425.

ARDANT Philippe, *Intervention*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 24-25, p. 31 et pp. 42-43.

ARNÉ Serge, *Existe-t-il des normes supraconstitutionnelles ? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité*, RDP, 1993, pp. 459-512.

ARON Raymond, *Une citoyenneté multinationale est-elle possible ?*, Commentaire, 1991-1992, n° 56, pp. 695-704.

ASH Timothy Garton, MERTES Michaël, RUPNIK Jacques et SMOLAR Aleksander, *Qui défendra la cause de l'Europe élargie ?*, LM, 27 septembre 2000, p. 18.

ASMUS Ronald D., *L'élargissement de l'OTAN : passé, présent, futur*, Politique Étrangère, 2002, n° 2, pp. 353-376.

AUBIN Emmanuel, *La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple ?*, LPA, 19 août 1998, n° 99, pp. 3-10.

-, *L'effectivité de la citoyenneté européenne : un enjeu de taille pour la CIG*, LPA, 8 janvier 1997, n° 4, pp. 9-13.

AUBIN Emmanuel et MONJAL Pierre-Yves, *Radioscopie de la décision du Conseil constitutionnel du 20 mai 1998 relative au droit de vote actif et passif des citoyens européens résidant en France aux élections municipales*, LPA, 12 mai 1999, n° 94, pp. 11-17.

AUBY Jean-Bernard, *La Corse et le pouvoir normatif local*, Droit administratif, 2002, n° 2, p. 1.

AUDÉOUD Olivier, *L'État dans tous ses "états" ... la résistance de l'État dans les bouleversements de cette fin de siècle*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 21-33.

-, *La construction communautaire, étape "régionale" au carrefour de la mondialisation et d'un fédéralisme inachevé*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT- IRÉNÉE, *Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 173-209.

-, *Les collectivités infra-étatiques dans la vie internationale*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 139-170.

AYRAL Michel, *La présidence du Conseil*, RMC, 1975, pp. 163-166.

BADIE Bertrand, *Vers la responsabilité cosmopolitique ?*, Les Temps Modernes, 2000, n° 610, pp. 95-104.

BADIE Bertrand et PIERRÉ-CAPS Stéphane, *La Vème République et la souveraineté*, RDP, 1998, n° spécial, pp. 1474-1484.

BADINTER Robert, *Une charte, oui, mais laquelle ?*, LM, 20 juin 2000, pp. 1 et 18.

BALDASSARE Antonio, *Aspects théoriques et historiques de la supraconstitutionnalité*, RIDC, 1993, vol. 15, pp. 325-336.

BALLADUR Édouard, *Pour un nouveau traité de l'Élysée*, LM, 30 novembre 1994.

BANGEMANN Martin, *Le vote majoritaire pour l'union européenne élargie*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 175-180.

BARAV Ami, *La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 1-20.

-, *Imbroglia préjudiciel*, RTDE, 1982, pp. 431-483.

BARBE Emmanuel, *Une triple étape pour le troisième pilier de l'Union européenne - mandat d'arrêt européen, terrorisme et Eurojust*, RMCUE, 2002, n° 454, pp. 5-9.

BARBOU DES PLACES Ségolène, *La citoyenneté européenne diluée dans les eaux d'Amsterdam*, in Olivier AUDÉOUD (dir.), *Un an de CIG = Amsterdam*, Cahier du GERSE, 1997, n° 2, C.E.U. de Nancy, pp. 80-92.

-, *Constitution européenne et citoyenneté européenne*, III^e Congrès français de droit constitutionnel, 13-15 juin 1996, Dijon, document dactylographié, pp. 1-19.

BARNAVI Elie, *Faire prendre conscience aux Européens de ce qui leur est commun*, LM, 19 octobre 1999, p. 18.

BARON Enrique, *Europe, vers l'étreinte finale*, LM, 12 septembre 2000, p. 21.

BASTID Paul, *L'idée de légitimité*, Scritti in onore di Gaspare Ambrosini, Milano, A. Giuffrè, 1970, vol. I, pp. 77-90.

BAUDOIN Jean, *Citoyenneté et souveraineté : la contribution d'Habermas*, in Dominique COLAS, Claude ÉMERY et Jacques ZYLBERBERG (dir.), *Citoyenneté et nationalité - perspectives en France et au Québec*, Paris, P.U.F, 1991, pp. 25-30.

BAYNAST Olivier de, *Avant d'unifier : mieux coopérer*, RMCUE, 2000, n° 438, pp. 343-344.

BEAUD Olivier, *Fédéralisme et souveraineté - Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération*, RDP, 1998, n° 1, pp. 83-122.

-, *Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel*, in Andréas AUER et Jean-François FLAUSS (dir.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 125-180.

-, *Déficit politique ou déficit de la pensée politique ?*, *Le Débat*, 1995, n° 85, pp. 44-49.

-, *La souveraineté dans la "Contribution à la théorie générale de l'État" de Carré de Malberg*, RDP, 1994, n° 5, pp. 1251-1301.

-, *Le Souverain, Pouvoirs*, 1993, n° 67, pp. 33-46.

-, *La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht - remarques sur la méconnaissance de la limitation de la révision constitutionnelle*, RFDA, 1993, pp. 1045-1068.

-, *Le droit de vote des étrangers : l'apport de la jurisprudence constitutionnelle allemande à une théorie du suffrage*, RFDA, n° 5, 1992, pp. 409-424.

-, *L'Europe entre droit commun et droit communautaire*, *Droits*, 1991, n° 14, pp. 3-16.

-, *La notion d'État*, *Archives de Philosophie du Droit*, 1990, tome 35, pp. 119-141.

BEAUFAYS Jean, *Une capitale pour l'Europe ?*, *Mélanges Fernand Dehousse*, Nathan, 1979, volume 2, pp. 103-110.

BEDJAOUI, *Déclaration à propos de l'avis consultatif du 8 juillet 1996, rendu par la CIJ sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, RUDH, 1996, vol. 8, n° 10-12, pp. 361-364.

BÉHAR Pierre, *Faute d'une âme*, *Futuribles*, 1995, n° 199, pp. 81-87.

BELA Farago, *Le déficit politique de l'Europe*, *Le Débat*, 1995, n° 87, pp. 26-43.

BELLESCIZE Diane de, *L'article 169 du traité de Rome, et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des États membres*, RTDE, 1977, pp. 173-213.

BERGERON Luc, *La souveraineté et les organisations internationales*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN, Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Limonest, 1988, pp. 41-59.

BERNARD Michel, *Les statuts de la Corse*, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n° 12, pp. 101-106.

BERNARD Jean-René, *Considérations politiques sur la monnaie unique*, Commentaire, 1999, n° 85, pp. 65-73.

BERTHET Ernest-François, BRÉSARD Claire, JACASSON Michel, *L'élection au suffrage universel direct des représentants de l'Assemblée des Communautés européennes*, RDP, 1979, pp. 347-373.

BERTONCINI Yves, *Les institutions européennes dans l'impasse ?*, Futuribles, 2000, n° 259, pp. 5-22.

BERTONCINI Yves, LARDOUX Xavier, *L'Europe face à l'Autriche : des leçons de morale aux leçons politiques ?*, Esprit, 2000, n° 6, pp. 176-184.

BETTATI Mario, *Le "law-making power" de la Cour*, Pouvoirs, 1989, n° 48, pp. 57-70.

BEUGE Ronald van, *L'Europe, notre intérêt et notre mission*, RPP, 1998, Hors-série n° 1, pp. 69-72.

BEUVE-MÉRY Alain, *Alain Barrau, VRP de l'Assemblée nationale*, LM Économie, 2 octobre 2001, p. IV.

BIANCARELLI Jacques, *L'influence du droit communautaire sur l'organisation administrative française*, AJDA, 1996, n° spécial, pp. 22-27.

BIDEGARAY Christian et ÉMERY Claude, *La définition constitutionnelle des droits et libertés en France*, in AFDC, *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Rapports français au II^e Congrès Mondial de l'Association internationale de Droit Constitutionnel, Paris, Économica, 1987, pp. 13-41.

BIGO Didier, *Enjeux du troisième pilier du traité sur l'UE*, Politique Étrangère, 1996, n° 1, pp. 125-138.

BILLARD Jacques, *La France et l'idée de nation*, Philosophie politique, 1997, n° 8, pp. 161-198.

BLANCHET Thérèse, *Transparence et qualité de la législation*, RTDE, 1997, n° 4, pp. 207-220.

BLANQUET Marc, *Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la "vache folle"*, RMCUE, 1998, n° 420, pp. 457-470.

BLOM Hans, *Le débat d'Amsterdam*, (trad. Pierre-Emmanuel DAUZAT), Le Débat, 1997, n° 96, pp. 89-91.

- BLUMANN Claude, *Aspects institutionnels*, RTDE, 1997, n° 4, pp. 13-41.
- , *Le Parlement européen et la comitologie : une complication pour la CIG de 1996*, RTDE, 1996, n° 1, pp. 12-23.
- , *La ratification par la France du traité de Maastricht*, RMCUE, 1994, n° 379, pp. 393-406.
- , *L'Europe des citoyens*, RMC, 1991, pp. 283-292.
- , *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen*, RTDE, 1988, n° 1, pp. 23-59.
- , *Le Conseil européen*, RTDE, 1976, n° 1, pp. 1-20.
- , *Le traité de fusion des exécutifs européens et la nouvelle composition de la Commission*, RMC, 1970, pp. 229-230.
- BO BRANSEN Christopher, *Le Conseil européen : son fonctionnement et ses résultats de 1975 à 1981*, RMC, 1982, n° 262, pp. 624-642.
- BOCQUET Dominique, *Le déficit démocratique en Europe*, Commentaire, 1993, n° 61, pp. 37-44.
- , *Le droit de pétition auprès du Parlement européen : une voie d'accès à la justice communautaire et nationale*, Gazette du Palais, 1993, n° 1, Doctrine, pp. 6-11.
- BODIN Louis, *Entre Europe et régions : la nation ?*, Commentaire, 1994, n° 66, pp. 333-338.
- BOGAERT E. Van, *Le caractère juridique de la Cour de justice des Communautés européennes*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 449-461.
- BOILLAT Philippe, *Aperçu des négociations du Protocole n° 11*, RSDIE, 1999, n° 1, pp. 5-24.
- BOMMENSATH Maurice, *L'Europe au-delà de Maastricht et face à l'élargissement vers l'Est*, RMUE, 1995, n° 387, pp. 213-219.
- BON Pierre, *Le traité d'Amsterdam devant le Conseil constitutionnel*, LPA, 19 juin 1998, n° 73, pp. 17-33.
- , *La protection juridictionnelle des droits de l'homme (au niveau interne et international)*, in AFDC, *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Rapports français au II^e Congrès Mondial de l'Association internationale de Droit Constitutionnel, Paris, Economica, 1987, pp. 269-320.
- BONICHOT Jean-Claude, *Note sous l'arrêt de la CJCE, 22 mai 1990, Parlement européen contre Conseil des CE et autres*, Dalloz, jurisprudence, 1990, 32^e cahier, pp. 445-449.

BORELLA François, *Le droit constitutionnel et la théorie générale du droit*, Civitas Europa, 2001, n° 6, pp. 13-22.

-, *Réflexions sur la question constitutionnelle aujourd'hui*, Civitas Europa, 2000, n° 5, pp. 7-20.

-, *L'affaiblissement de la volonté politique dans l'État central en Europe*, in *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT - IRÉNÉE, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 135-148.

-, *La construction politique de l'Europe : la querelle des modèles*, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, 1996, tome 28, n° 2, pp. 137-148.

-, *Nationalité et citoyenneté*, in Dominique COLAS, Claude ÉMERY et Jacques ZYLBERBERG (dir.), *Citoyenneté et nationalité - perspectives en France et au Québec*, Paris, P.U.F, 1991, pp. 209-229.

-, *Préface de la thèse de doctorat de Stéphane PIERRÉ-CAPS, Nations et peuples dans les Constitutions modernes*, Nancy, P.U.N., 1987, pp. 5-13.

BOUDANT Joël, *La crise identitaire du Parlement français*, RDP, 1992, pp. 1322-1402.

BOULOUIS Jean, *À propos des dispositions institutionnelles du traité sur l'Union européenne*, RAE, 1992, tome 4, pp. 5-8.

-, *À propos de l'arrêt Nicolo*, RGDIP, 1990, pp. 91-102.

-, *Quelques réflexions sur le Conseil européen*, Administration, 1982, n° 117, pp. 59-63.

-, *Chronique de la jurisprudence de la Cour de justice de la CECA*, AFDI, 1955, pp. 312-324.

BOUQUELLE Fabienne et PICARD Anne-Isabelle, *La supranationalité en Europe*, Annales de droit de Louvain, 1992, pp. 231-269.

BOURLANGES Jean-Louis, *Nice, la plus grande défaite diplomatique française*, Le Figaro, 18 décembre 2000, p. 19.

-, *Il ne faut pas ratifier Nice*, LM, 13 décembre 2000, pp. 1 et 17.

-, *Au-delà de l'incertitude*, Commentaire, 1999, n° 85, pp. 39-44.

-, *L'Union européenne au lendemain d'Amsterdam : une évaluation politique*, Pouvoirs, 1998, n° 84, pp. 133-162.

-, *La CIG ... ou comment s'en débarrasser ?*, Les Petites Affiches, 1997, n° 33, pp. 18-22.

-, *L'Europe à trente : un objet virtuel*, Commentaire, 1995, n° 70, pp. 229-242.

BOZO Frédéric, *La relation transatlantique et la "longue" guerre contre le terrorisme*, Politique Étrangère, 2002, n° 2, pp. . 337-351.

BRADLEY Kieran St C., *La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe l'oeil ?*, CDE, 1999, n° 3-4, pp. 283-362.

- BRÉHON Nicolas-Jean, *Le choix politique de l'impôt européen*, Le Monde Économie, 26 février 2002, p. IV.
- BROWN John, *De la gouvernance ou de la constitution politique du néo-libéralisme*, Le Monde Diplomatique, juin 2001.
- BURBAN Jean-Louis, *Le Parlement européen : mythes et réalités*, RMC, 1979, 1ère partie pp. 16-26, 2ème partie pp. 70-83.
- BURGI Noëlle, *L'âge d'or épistémologique*, in Noëlle BURGI (dir.), *Fractures de l'État-nation*, Paris, Kimé, 1994, pp. 220-223.
- BURGORGUE-LARSEN Laurence, *Petit bréviaire imaginaire des relations harmonieuses entre la Constitution française et l'intégration européenne*, RDP, 2002, n° 1/2, pp. 423-440.
- , *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne racontée au citoyen européen*, RAE, 2000, n° 4, pp. 398-409.
- BUSSIÈRE Robert, *Après le 11 septembre - L'Amérique, l'Europe et le terrorisme géostratégique*, Commentaire, 2002, n° 98, pp. 301-310.
- BZDERA André, *L'enjeu politique de la réforme institutionnelle de la CJCE*, RMC, 1991, pp. 240-249.
- CADET Jean, *Description des mécanismes de prise de décision par les institutions européennes*, LPA, 17 mars 1997, n° 33, pp. 8-17.
- CALOGEROPOULOS-STRATIS S., *La nature juridique des institutions européennes*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 1, pp. 341-347.
- CANIVEZ Patrice, *Démocratie et politique étrangère : le verrouillage du débat public*, in Noëlle BURGI (dir.), *Fractures de l'État-nation*, Paris, Kimé, 1994, pp. 144-152.
- CANSACCHI Giorgio, *Les éléments fédéraux de la CEE*, Mélanges Gilbert Gidel, Paris, Sirey, 1961, pp. 91-104.
- CAPOTORTI F., *Supranational Organisations*, in R. Bernhardt (éd.), *Encyclopedia of Public International Law*, 5, Amsterdam, Elsevier, 1983, pp. 262-268.

- CARAVITA Beniamino, *Principes suprêmes, principes supraconstitutionnels ou principes communs ?*, RIDC, 1993, vol. 15, pp. 443-449.
- CARBONELL Charles-Olivier, *Les Européens forment un être historique*, LM, 1er février 2000, p. 18.
- CARCASSONNE Guy, *L'autre effet du quinquennat*, Le Point, 2 juin 2000, n° 1446, p. 12.
- CARE Jean-François, PRANCHÈRE Pierre, LÉVY Pierre et SARRE Georges, *Non à la Charte européenne*, LM, 8-9 octobre 2000, p. 19.
- CARILHO Manuel Maria et WOLTON Dominique, *Pour un manifeste de la diversité culturelle*, LM, 30 mars 2000, p. 17.
- CARNELUTTI Alexandre, *L'administration française face à la règle communautaire*, RFAP, 1988, n° 48, pp. 523-539.
- CARTOU Louis, *L'évolution des relations internationales, la supranationalité - mythes et réalités*, Mélanges offerts à Pierre Montané de la, Presses de l'IEP de Toulouse, vol. 2, 1986, pp. 911-927.
- CASANOVA Jean-Claude, *Une nouvelle chance pour l'Europe*, LM, 2 février 2002, pp. 1 et 17.
-, *Après l'euro, avant les élections européennes*, Commentaire, 1999, n° 85, pp. 19-21.
-, *Pour la constitution de l'Europe*, Commentaire, 1995, n° 70, pp. 221-228.
-, *Sur le patriotisme européen*, Commentaire, 1992, n° 57, pp. 5-16.
- CASSEN Bernard, *Le piège de la gouvernance*, Le Monde Diplomatique, 2002, n° 61, pp. 46-47.
-, *Des citoyens sans cesse tenus à l'écart*, Le Monde Diplomatique, 2002, n° 61, pp. 32-37.
- CASSÈSE Sabino, *Les problèmes de convergence des droits administratifs européens : vers un modèle administratif européen ?*, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996, pp. 47-55.
- CASSIA Paul, *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif : la guerre des juges n'a pas lieu*, RFDA, 2002, n° 1, pp. 20-32.
- CASSIA Paul et SAULNIER Emmanuelle, *Note de jurisprudence administrative sous arrêt du Conseil d'État AOSML*, RDP, 2000, n° 1, pp. 289-318.
- CATALA Nicole, *Introduction*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 3-4.

CATALA Nicole, *La décision du Conseil constitutionnel sur le traité de Maastricht et Intervention orale*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 349-351 et p. 227.

CATALANO Nicola, *Les sources du droit de la CECA et Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 163-210 et pp. 326-331.

CAVALLINI Pietro, *L'Europe et ses cultures, plaidoyer pour une Europe pluriculturelle*, La Revue administrative, 1993, n° 274, pp. 336-343.

CAZES Bernard, *Incertitudes politiques et militaires*, in SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE, *L'État-nation et son avenir*, Paris, La DF, 1995, pp. 17-22.

CENTRE D'OBSERVATION DU MOUVEMENT DES IDÉES, *L'avenir de la supranationalité*, in Cahier du Centre d'observation du mouvement des idées, n° 50, février 1971, pp. 2-45.

CÉREXHE Étienne, *La problématique juridique des phénomènes d'intégration*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 11-18.

CHABOT Jean-Luc, *Stratégies de l'intégration européenne et budget communautaire*, RTDE, 1984, n° 1, pp. 97-106.

CHAGNOLLAUD Dominique, *Intervention*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 22-24.

CHALTIEL Florence, *La ratification du traité de Nice par la France*, RMCUE, 2001, n° 450, pp. 442-446.

-, *Droit constitutionnel et droit communautaire*, RTDE, 1999, n° 3, pp. 395-408.

-, *La Constitution française et l'UE - A propos de la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999*, RMCUE, 1999, n° 427, pp. 228-237.

-, *Le traité d'Amsterdam et la coopération renforcée*, RMCUE, 1998, n° 418, pp. 289-293.

-, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative au traité d'Amsterdam*, RMCUE, 1998, n° 415, pp. 73-84.

-, *L'Union européenne doit-elle adhérer à la CEDH ?*, RMCUE, 1997, n° 404, pp. 34-50.

-, *Enjeux et perspectives de la CIG de 1996*, RMCUE, n° 393, 1995, pp. 625-636.

-, *La loi française sur le droit de vote des citoyens aux élections européennes*, RMCUE, 1994, n° 381, pp. 528-532.

CHAMBAULT Jean-François, *L'ouverture du recours en annulation au Parlement européen : aboutissement et cohérence d'une décennie de jurisprudence*, RMC, 1991, n° 343, pp. 40-48.

CHANDERNAGOR André, *La "difficulté d'être" du Conseil*, Administration, 1982, n° 117, pp. 17-24.

CHANTEBOUT Bernard, *L'État-nation à l'aube du XXIème siècle*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT- IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 413-421.

CHAPUIS Robert, *L'État et les citoyens*, Mélanges offerts à François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 35-56.

CHARPENTIER Jean, *Élargir et approfondir : les conséquences en matière de sécurité et de défense*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 103-108.

-, *De la personnalité juridique de l'Union européenne*, Mélanges en l'honneur de Gustave Peiser, Grenoble, P.U.G., 1995, pp. 93-102.

-, *Avant-propos et Rapport général : le phénomène étatique à travers les grandes mutations politiques contemporaines*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 7-8 et pp. 11-38.

-, *Quelle subsidiarité ?*, Pouvoirs, 1994, n° 69, pp. 49-62.

-, *À propos d'une récente augmentation du nombre de magistrats de la CJCE*, Mélanges Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, pp. 67-80.

-, *Le fondement du pouvoir de contrôle des organisations internationales*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, Paris, LGDJ, 1977, pp. 999-1011.

-, *Pratique française du droit international*, AFDI, 1963, pp. 1043 et AFDI, 1955, pp. 618-619.

CHARRIER Carmenza, *La communauté de droit, une étape sous-estimée de la construction européenne*, RMCUE, 1996, n° 400, pp. 521-533.

CHATENET Pierre, *Aux sources de la construction européenne : des crises et des hommes*, Commentaire, 1994, n° 65, pp. 73-76.

CHAUMONT Charles, *Rapport préliminaire sur "Communauté européenne et légitimité - A propos du rôle idéologique de la Cour de Justice des Communautés"*, in Bernard CHENOT (dir.), *La souveraineté du droit français*, Colloque du 20 septembre 1980, non publié et non paginé.

-, *La signification du principe de spécialité des organisations internationales*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 55-66.

-, *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'État*, Hommage d'une génération de juristes au président Basdevant, Paris, Pédone, 1960, pp. 114-159.

CHAUVÉL Louis, *Valeurs régionales et nationales en Europe*, *Futuribles*, 1995, n° 200, pp. 167-200.

CHAVRIER Henri, LÉGAL Hubert et BERGUES Géraud de, *Actualité du droit communautaire*, *AJDA*, 2000, n° 4, pp. 307-324 ; 1999, pp. 798-821 ; 1999, n° 4, pp. 302-323 ; 1998, pp. 310-317 ; 1998, pp. 801-811 ; 1997, pp. 772-792.

CHEVÈNEMENT Jean-Pierre, *La démocratie en péril à Laeken*, *LM*, 14 décembre 2001, p. 17.

CHRISTOPHE-TCHAKALOFF Marie-France, *La subsidiarité : du vice et de la vertu de l'ambiguïté*, *RPP*, 1993, n° 964, pp. 70-78.

CINTURA P., *L'objectivisme juridique de la Cour de Luxembourg*, *RTDE*, 1970, pp. 272-295.

CLAPIÉ Michel, *Le français restera la langue de la République*, *LPA*, 5 janvier 2000, n° 3, pp. 14-18.

-, *Légitimité et démocratie*, III^e Congrès français de droit constitutionnel, 13-15 juin 1996, Dijon, document dactylographié, pp. 1-26.

CLERGERIE Jean-Louis, *L'Union européenne et les régions*, *LPA*, 1997, n° 8, pp. 4-8.

-, *La conception allemande d'une Europe à "géométrie variable"*, *LPA*, 8 mars 1996, n° 30, pp. 14-18.

-, *L'improbable censure de la Commission européenne*, *RDP*, 1995, pp. 201-220.

CLOOS Jim, *Les coopérations renforcées*, *RMCUE*, 2000, n° 441, pp. 512-515.

COCATRE-ZILGIEN André, *Les traités de Rome devant le Parlement français*, *AFDI*, 1957, pp. 517-534.

COCOZZA Francesco, *Les droits fondamentaux en Europe entre justice constitutionnelle "transfrontière" de la CEDH et justice constitutionnelle nationale - Les lignes incertaines d'une relation structurée*, *RFDC*, 1996, n° 28, pp. 707-724.

COHEN Daniel, *La monnaie sans l'État ?*, *LM*, 13-14 janvier 2002, p. 19.

COHEN Elie, *Mondialisation et souveraineté économique*, *Le Débat*, 1997, n° 97, pp. 20-32.

-, *Inquiétudes pour l'Europe des Douze*, Esprit, 1990, n° 3-4, pp. 57-74.

COHEN William S., *L'OTAN reste la clé de voûte*, Le Figaro, 11 janvier 2001, p. 14.

COHEN-JONATHAN Gérard, *Intervention orale*, in Roland DRAGO (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, p. 76.

-, *Le Protocole n° 11 et la réforme du mécanisme international de contrôle de la CEDH*, Éd. techniques, Europe, novembre 1994, pp. 1-3.

COHEN-JONATHAN Gérard et FLAUSS Jean-François, *À propos de l'arrêt Matthews contre Royaume-Uni du 18 février 1999*, RTDE, 1999, n° 35, pp. 637-657.

COHEN-TANUGI Laurent, *L'Europe du lendemain*, LM, 6 novembre 2001, pp. 1 et 19.

-, *Fédération d'États-nations, mode d'emploi*, LM, 7 juin 2001, p. 16.

-, *Europa : une ambition qui s'érode sans cesse*, LM, 17 janvier 2001, pp. 16-17.

-, *Un succès pour l'Europe*, LM, 8-9 octobre 2000, p. 19.

-, *Les perspectives institutionnelles de l'Union européenne*, Politique Étrangère, 1993, pp. 35-42.

-, *Pour un nouvel engagement européen*, Le Débat, 1992, n° 7, pp. 4-15.

COHN-BENDIT Daniel *et alii*, *Nous avons assez piétiné, avançons !*, LM, 15 décembre 2001, p. 19.

COHN-BENDIT Daniel, *Quo vadis Europa ?*, LM, 4 novembre 2001, pp. 1 et 18.

COLLIARD Claude-Albert, *L'irréductible diplomatique*, Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, pp. 108-126.

-, *Quelques réflexions sur la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 67-79.

COMBACAU Jean, *Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État*, Pouvoirs, 1993, n° 67, pp. 47-58.

COMBREXELLE Jean-Denis, HONORAT Edmond et SOULARD Christophe, *Chronique de droit communautaire en 1992*, AJDA, 1993, pp. 247-254.

CONSTANTINESCO Léontin-Jean, *Fédéralisme-constitutionnalisme ou fonctionnalisme ?*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 19-28.

-, *Contribution au problème des rapports entre l'ordre juridique de la Communauté et l'ordre juridique interne des États membres et Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 211-223 et pp. 335-338.

CONSTANTINESCO Vlad, *La responsabilité de la Commission européenne : la crise de 1999*, Pouvoirs, 2000, n° 92, pp. 117-131.

-, *Je t'aime, moi non plus ! La société européenne en quête d'affection ?*, Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 143-163.

-, *La justice dans l'Union européenne*, Philosophie politique, 1998, n° 9, pp. 99-113.

-, *Le rôle du Conseil européen dans la formation d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 435-448.

-, *Les noms de l'Europe - Des Communautés européennes à l'Union européenne*, Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 309-330.

-, *Les clauses de "coopération renforcée", le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, RTDE, 1997, n° 4, pp. 43-59.

-, *L'Union européenne : par le droit vers le politique ?*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 175-192.

-, *L'espace constitutionnel européen*, Institut Suisse de Droit Comparé, Zurich, 1995, tome 28, pp. 97-116.

-, *Subsidiarité ... vous avez dit subsidiarité ?*, RMUE, 1992, n° 4, pp. 227-230.

-, *Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'union européenne ?*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 35-46.

-, *La CJCE et le droit international*, Mélanges offerts à Charles Chaumont, Paris, Pédone, 1984, pp. 207-222.

CONSTANTINESCO Vlad, GAUTIER Yves et SIMON Denys, *Chronique de jurisprudence du TPI et de la CJCE - Institutions et ordre juridique communautaires*, JDI, 1997, tome 124, pp. 479-637.

CORBETT Richard, *Le Compromis d'Ionnina : une défaite britannique ?*, L'Année Européenne, 1995, pp. 166-167.

CORRADO Laura, *L'intégration de Schengen dans l'Union européenne : problèmes et perspectives*, RMCUE, 1999, n° 428, pp. 342-349.

COSTA Olivier, *La CJCE et le contrôle démocratique de l'Union européenne*, RFSP, 2001, n° 6, pp. 881-902.

-, *Le parlement européen entre efficacité fonctionnelle et déficit politique*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 145-174.

COSTA Olivier, JABKO Nicolas, LEQUESNE Christian et MAGNETTE Paul, *La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union européenne : vers une nouvelle forme de démocratie ?*, RFSP, 2001, n° 6, pp. 859-866.

COTTEREAU Gilles, *Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes*, RDP, 1982, pp. 35-63.

COURCEL Martin de, *La France et la politique : quelle crise ?*, Géopolitique, 1997, n° 59, pp. 53-59.

COÛTEAUX Paul-Marie, *Phares et boussoles*, Géopolitique, 1997, n° 59, pp. 60-64.

COUZINET Jean-François, *Le renvoi en appréciation de validité devant la CJCE*, RTDE, 1976, pp. 648-690.

CROISAT Maurice, *Le fédéralisme dans l'Union européenne au regard de l'expérience canadienne*, in François d'ARCY et Luc ROUBAN, *De la Vème République à l'Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, PFNSP, 1996, pp. 243-258.

-, *Le fédéralisme aujourd'hui : tendances et controverses*, RFDC, 1994, n° 19, pp. 451-464.

CRUZ VILAÇA Da José Luis, *Le système juridictionnel communautaire*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 243-260.

CRUZ VILAÇA Da José Luis et PAIS AUTUNES Luis Miguel, *Le démarrage d'une nouvelle juridiction communautaire*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 7-74.

DANIEL Jean, *Quelle culture pour l'Europe ?*, Le Monde, 31 août 1998, pp. 1 et 12.

DANTONEL-COR Nadine, *La mise en jeu de la responsabilité de l'État français pour violation du droit communautaire*, RTDE, 1995, n° 3, pp. 471-507.

DARMON Marco, *Peut-on édifier un véritable droit européen ?*, in Secrétariat Général de la Défense Nationale, *L'État-nation et son avenir*, Paris, La DF, 1995, pp. 173-178.

-, *Le statut contentieux du Parlement européen*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 75-96.

DAÜBLER-GMELIN Herta, *Vers une communautarisation des droits fondamentaux*, RMCUE, 2000, n° 438, pp. 345-346.

DAVID Marcel, *Positivism juridique et souveraineté du peuple selon Michel Troper*, RDP, 1997, n° 4, pp. 965-993.

DEBRAY Régis, *Des Européens et des européistes*, LM, 16 février 2001, p. 13.

DEHARBE David, *Les solutions Koné et Aquarone : un "coup d'arrêt" à la réception du droit international par le juge administratif ?*, LPA, 7 août 1998, n° 94, pp. 13-23.

DELCOURT Xavier, *La déseurope*, LM, 5 juillet 2001, p. 14.

DELCOURT Christine, LE BARBIER Muriel, MANSON François-Olivier, MEHDI Rostane, *Droit communautaire et supraconstitutionnalité*, RIDC, 1993, vol. 15, pp. 389-440.

DELHOMMAIS Pierre-Antoine, *Euro, la question de confiance*, LM, 12 mai 2000, pp. 1 et 15.

DELMAS-DARROZE Sabine, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, RMUE, 1999, n° 4, pp. 143-182.

DELMAS-MARTY Mireille, *Proposition de créer un parquet européen*, Propos recueillis par Dominique DHOMBRES, LM, 21 septembre 1999, p. 17.

DELPEUCH Jean-Luc, *Huit jours pour rédiger une Constitution européenne*, LM, Savoirs d'été, 28 juin 2001, p. XV.

DELOIRE Philippe, *CIG : l'Union européenne à la croisée des chemins*, LPA, 5 juillet 1996, n° 81, pp. 31-36.

DELORS Jacques, *Les dirigeants français n'assument plus l'Europe*, Propos recueillis par Arnaud LEPARMENTIER, LM, 3 mai 2002, p. 20.

-, *De la question sociale en France à l'Europe*, Esprit, 2001, n° 6, pp. 157-178.

-, *Pour une avant-garde européenne*, Le Nouvel observateur, 25-31 janvier 2001, n° 1890, pp. 66-67.

-, *Ma vision d'une Fédération d'États-nations*, Le Monde des Débats, 2000, <http://www.celf.fr/mddelors.htm>.

-, *Grand Jury RTL-Le Monde*, LM, 20 juin 2000, p. 19.

-, *L'Européen Delors critique la stratégie de l'élargissement de l'Union*, Propos recueillis par Éric LE BOUCHER et Laurent ZECCHINI, LM, 19 janvier 2000, p. 2.

-, *Rapprocher les citoyens de l'Europe*, L'Européen, 27 mai 1998, n° 10, p. 6.

-, *De nouveaux champs d'action*, Administration, 1990, pp. 84-89.

DELORS Jacques et HAVEL Vaclav, *La Grande Europe vue par Jacques Delors et Vaclav Havel*, LM, 1er février 2001, p. 16.

DÉLOYE Yves, *État, nation et identité nationale*, in Nöelle BURGI (dir.), *Fractures de l'État-nation*, Paris, Kimé, 1994, pp. 153-166.

DELPÉRÉE Francis, *Une Belgique plurinationale dans une Europe plurinationale*, in Olivier AUDÉOUD, Jean-Denis MOUTON, Stéphane PIERRÉ-CAPS (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, P.U.N., 1997, pp. 204-204.

DELSOL Chantal, *L'identité européenne et la question de l'universel*, Commentaire, 1995, n° 69, pp. 27-30.

DELVAUX Louis, *La notion de supranationalité dans le Traité du 18 avril 1951 créant la CECA*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 225-241.

DESWARTE Marie-Pauline, *Intérêt général, Bien commun*, RDP, 1988, pp. 1290-1313.

DEWOST Jean-Louis, *Intérêts nationaux et intérêt communautaire dans les décisions de la Commission et du Conseil*, RFAP, 1992, n° 63, pp. 371-381.

-, *La Commission ou comment s'en débarrasser ?*, Mélanges Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 181-192.

-, *La décision nationale et le droit communautaire*, AJDA, 1990, n° 4, pp. 204-207.

-, *La présidence dans le cadre institutionnel des Communautés européennes*, RMC, 1984, n° 273, pp. 31-34.

-, *Le processus de décision dans les Communautés européennes*, Administration, 1982, n° 117, pp. 30-38.

DHOMMEAUX Jean, *CEDH et supraconstitutionnalité*, RIDC, 1993, vol. 15, pp. 369-387.

DIMIER Véronique et CURIE FELLOW Marie, *De la citoyenneté de l'Union française à celle de l'Union européenne : la République et la Nation en débat*, RPP, 2001, n° 1013-1014, pp. 116-133.

DIX Wolfgang, *Charte des droits fondamentaux et Convention - De nouvelles voies pour réformer l'Union européenne ?*, RMCUE, 2001, n° 448, pp. 305-310.

DOMINICK Mary, *La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau règlement intérieur du Parlement européen*, RMC, n° 248, 1981, pp. 274-278.

DRAGO Roland, *L'administration centrale entre Bruxelles et les bureaucraties locales*, Revue administrative, 1998, n° 301, pp. 88-93.

-, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : présentation générale, enjeux et perspectives*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 5-15.

-, *Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel*, RIDC, 1994, n° 2, pp. 583-592.

-, *La supraconstitutionnalité - Présentation et problématique générales*, RIDC, 1993, vol. 15, pp. 313-321.

DRANCOURT Michel, *Au secours, l'Europe !*, Futuribles, 2000, n° 259, pp. 63-66.

DREVET Jean-François, *Une Europe rassemblée ou intégrée*, Futuribles, 2000, n° 259, pp. 23-36.

DUBOS Olivier, *Quel avenir pour le Tribunal de première instance après le traité de Nice ?*, RAE, 2001, n° 4, pp. 426-440.

DUBOUIS Louis, *Les trois logiques de la jurisprudence Sarran*, RFDA, 1999, pp. 57-66.

-, *Conclusions générales*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La DF, 1999, pp. 117-124.

-, *France*, in Joël RIDEAU et Sophia ANTIPOLIS (dir.), *Les États membres de l'Union européenne - Adaptations, mutations et résistances*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 215-236.

-, *La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté*, RFDA, 1996, n° 3, pp. 583-595.

-, *La responsabilité de l'État pour les dommages causés aux particuliers par la violation du droit communautaire*, RFDA, 1992, n° 1, pp. 1-14.

-, *L'ouverture de la fonction publique aux ressortissants des autres États membres de la Communauté européenne*, RFDA, 1991, n° 6, pp. 903-916.

-, *Le juge français entre norme constitutionnelle et norme européenne*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 205-220.

-, *Peut-on gouverner à douze ?*, Pouvoirs, n° 48, 1989, pp. 105-118.

DUCOULOUX-FAVARD Claude, *Propos autour de la proposition de création d'un parquet européen*, LPA, 6 juin 2002, n° 113, pp. 4-6.

DUE Olé, *Le renvoi préjudiciel, un cas de répartition des responsabilités au niveau juridictionnel*, Administration, 1990, n° 149, pp. 80-82.

DUHAMEL Olivier, *La réforme de l'Europe*, RMCUE, 2002, n° 459, p. 357.

- , *La République plurielle*, LM, 9 août 2000, pp. 1 et 10.

- , *Pour une charte européenne des droits fondamentaux*, RMCUE, 2000, n° 438, p. 318.

- , *Renforcer la Démocratie*, L'Européen, 27 mai 1998, n° 10, p. 6.

DUHAMEL Olivier et HOFFMANN Stanley, *Débat*, LM, 3-4 février 2002, p. 20.

DUPRAT Gérard, *L'Union européenne, un objet politique identifiable ; Démocratie et société démocratique dans la construction politique de l'Europe et Conclusion*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 1-14 ; pp. 243-266 et pp. 315-317.

- , *Les actes internationaux devant le Conseil constitutionnel*, in Dmitri Georges LAVROFF (dir.), *La conduite de la politique étrangère de la France sous la Vème République*, Talence, P.U.B., 1995, pp. 11-26.

DUPUY Pierre-Marie, *L'individu et le droit international (Théorie des droits de l'homme et fondements du droit international)*, Archives de Philosophie du Droit, 1987, tome 32, pp. 119-133.

DUPUY René-Jean, *L'organisation internationale et l'expression de la volonté générale*, RGDIP, 1957, pp. 527-574.

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE Jacqueline, *Quelques réflexions à propos du Livre Blanc de la Commission "Gouvernance européenne"*, RMCUE, 2002, n° 454, pp. 10-15.

- , *L'avenir de l'Union européenne et le débat constitutionnel français*, RDP, 2002, n° 1/2, pp. 403-422.

- , *La convention sur la charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne*, RMCUE, 2000, n° 437, pp. 223-227.

- , *Les implications constitutionnelles pour un État de la participation à un processus d'intégration régional*, RIDC, 1998, n° 2, pp. 577-593.

- , *La souveraineté de l'État et l'Union européenne*, in Roland DRAGO (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 47-56.

- , *La CJCE et la souveraineté des États*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 233-266.

DYVIG Peter, *Réussir l'Europe*, RPP, 1998, Hors-série n° 1, pp. 73-75.

ÉCONOMIDÈS Constantin, *L'élaboration des clauses modèles sur les rapports entre le droit international et le droit interne*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Varsovie, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 94-116.

EHLERMANN Dieter, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée : les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, RMUE, 1997, n° 3, pp. 53-90.

- , *Différenciation accrue ou uniformité renforcée ?*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 191-218.

- , *Quelques réflexions sur la communication de la Commission relative au principe de subsidiarité*, RMUE, 1992, n° 4, pp. 215-220.

- , *Compétences d'exécution conférées à la Commission - La nouvelle décision-cadre du Conseil*, RMC, 1988, n° 316, pp. 232-238.

EICHEL Hans et FABIUS Laurent, *L'euro, monnaie d'ancrage pour l'Europe*, LM, 17 janvier 2001, pp. 1 et 17.

EISSEN Marc-André, *La cour européenne des droits de l'homme*, RDP, 1986, pp. 1539-1597.

ELSEN Charles, *L'esprit et les ambitions de Tampere - Une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ?*, RMCUE, 1999, n° 433, pp. 659-663.

ENCREVÉ Pierre, *La langue de la République*, Pouvoirs, 2001, n° 100, pp. 123-136.

ENSKOG Dorothée, *Censure de la Commission : une première étape ?*, RMCUE, 1999, n° 426, pp. 149-151.

ÉPINEY Astrid, *La CJCE et l'Espace économique européen*, RSDIE, 1992, pp. 275-304.

ERRERA Roger, *La fin d'un songe : l'avis de la CJCE sur l'adhésion de la Communauté à la CEDH*, Gazette du Palais, Doctrine, 1996, n° 3, pp. 1467-1470.

- , *Le rôle de la cour constitutionnelle dans l'interprétation du droit international dans le cadre d'un système de droit interne*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Varsovie, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 40-52.

ESPLUGAS Pierre, *La Vème République : une pratique renversée de la Constitution de 1958*, LPA, mai 1999, n° 90, pp. 12-15.

FARAGO Béla, *Le déficit politique de l'Europe*, Le Débat, 1995, n° 87, pp. 26-43.

FAUGÈRE Jean-Paul, *L'ouverture des frontières et le problème de l'intégration juridique*, in SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE, *L'État-nation et son avenir*, Paris, La DF, 1995, pp. 139-152.

FAVOREU Louis, *Constitution et institutions européennes*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 29-31.

-, *Quel(s) modèle(s) constitutionnel(s) ?*, in Jean-François FLAUSS (dir.), *Vers un droit constitutionnel européen, quel droit constitutionnel européen ?*, RUDH, 1995, n° 11-12, pp. 357-361.

-, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs, 1993, n° 67, pp. 71-78.

-, *Supraconstitutionnalité et jurisprudence de la juridiction constitutionnelle en droit privé et en droit public*, RIDC, 1993, vol. 15, pp. 461-471.

-, *La contrôle de constitutionnalité du traité de Maastricht et le développement du "droit constitutionnel international"*, RGDIP, 1993, pp. 39-65.

-, *Les accords de Maastricht et la Constitution*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 352-359.

-, *Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité de Maastricht*, RFDC, 1992, pp. 736-747.

-, *Les décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité sur l'Union européenne*, RFDC, 1992, pp. 389-399.

FAVOREU Louis et OBERDORFF Henri, *Droit constitutionnel et droit communautaire - Les rapports des deux ordres juridiques*, RMCUE, 2000, n° 435, pp. 94-99.

FAVOREU Louis et PHILIP Loïc, *Maastricht I, II, III - Décisions du Conseil constitutionnel n° 92-308 DC du 9 avril 1992, n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 et n° 313 DC du 23 septembre 1992*, Les GDCC, Paris, Dalloz, 1997, 9è éd., pp. 783-828.

-, *Statut de la Corse - Décision du Conseil constitutionnel n°91-290 DC du 9 mai 1991*, Les GDCC, Paris, Dalloz, 1997, 9è éd., pp. 756-782.

-, *Élection au suffrage universel direct des membres de l'Assemblée européenne - Décision du Conseil constitutionnel des 29 et 30 décembre 1976*, RDP, 1977, pp. 129-166.

FAVRET Jean-Marc, *Le traité de Nice du 26 février 2001 : vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union européenne ?*, RTDE, 2001, tome 37, pp. 271-304.

-, *L'intégration européenne et la France : quelques réflexions sur la divisibilité de la souveraineté*, RDP, 1999, n° 6, pp. 1741-1764.

FERAL Pierre-Alexis, *Le principe de subsidiarité dans l'Union européenne*, RDP, 1996, pp. 203-240.

FERNANDEZ SOLA Natividad, *À quelle nécessité juridique répond la négociation d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?*, RMCUE, 2000, n° 442, pp. 595-600.

FERRARI Pierre, *La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse*, AJDA, 2002, n° 2, pp. 86-99.

FERRARI BRAVO Luigi, *Les constitutions nationales et le droit supranational*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Varsovie, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 81-93.

FERRY Jean-Marc, *La souveraineté postnationale*, Esprit, 2002, n° 1, pp. 137-149.

-, *La référence républicaine au défi de l'Europe*, Pouvoirs, 2001, n° 100, pp. 137-152.

-, *Avatars du sentiment national en Europe à la lumière du rapport à la culture et à l'histoire*, Comprendre, 2001, n° 1, pp. 359-380.

-, *Pour une démocratie participative*, Temps Européens, 1997, n° 2, pp. 10-19.

-, *Souveraineté et représentation*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 91-98.

-, *Pertinence du post-national*, in Jacques LENOBLE et Nicole DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éditions Esprit, 1992, pp. 39-58.

-, *Pertinence du post-national*, Esprit, 1991, n° 11, pp. 80-93.

FISCHER Joschka, CHEVÈNEMENT Jean-Pierre, *Face-à-face*, LM, 21 juin 2000, pp. 1, 15 et 16.

FITOUSSI Jean-Paul, *"Égalité - cohésion" ou "égalité - individualisme"*, LM, 10 janvier 2002, pp. 1 et 15.

-, *Europe : la conjoncture et les institutions*, LM, 19 juin 2001, pp. 1 et 17.

-, *Le tintamarre de l'euro*, LM, 5 mai 2000, pp. 1 et 7.

FLAUSS Jean-François, *Actualité de la CEDH (novembre 2000 - octobre 2001)*, AJDA, 2001, n° 12, pp. 1060-1077 ; 20 décembre 1998, pp. 984-987.

-, *La Cour européenne des droits de l'homme est-elle une Cour constitutionnelle ?*, RFDC, 1998, n° 36, pp. 711-728.

-, *La protection des droits de l'homme dans le cadre de la Communauté européenne*, LPA, 30 juillet 1997, n° 91, pp. 4-11.

-, *La souveraineté de l'État et la CEDH*, in Roland DRAGO (dir.), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 59-72.

-, *Le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme - Le protocole n° 9 à la CEDH*, AFDI, 1990, vol. XXXVI, pp. 507-519.

FLAUSS Jean-François, LAMBERT Élisabeth et SCIOTTI Claudia (dir.), *Les droits de l'homme dans l'Union européenne*, LPA, 26 juillet 1999, n° 147, pp. 5-14 (1ère partie) et 27 juillet 1999, n° 148, pp. 18-21 (2ème partie).

FOLIN Véronique de, *Le principe de supranationalité dans l'histoire de la construction européenne*, Historiens de l'Europe Contemporaine, 1994, vol. 9, n° 1-2, pp. 29-33.

FONTAINE André, *Comment relancer le débat européen ?*, LM, 6 janvier 2001, p. 13.

-, *Le retour du fédéralisme*, LM, 21-22 mai 2000, pp. 1 et 13.

-, *Le fédéralisme en question*, LM, 22 mars 1991, pp. 1 et 8.

FOUCHET Michel, *Pour une géopolitique des identités en Europe*, Comprendre, 2001, n° 1, pp. 349-358.

FOUQUET Claude, *Adieu au franc ! Vive l'euro !*, Commentaire, 1999, n° 85, pp. 75-80.

FOURÇANS André, *Vers un gouvernement économique de l'Europe ?*, Commentaire, 1997, n° 78, pp. 405-414.

FOYER Jean, *Union européenne et États membres selon le traité d'Amsterdam*, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, Paris, Pédone, 1999, pp. 341-353.

FRAISSEX Patrick, *La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires*, RFDA, 2001, pp. 59-86.

FRANCK Christian, *L'avenir institutionnel de l'union européenne élargie - Éléments de réflexion sur les scénarios*, in VANDAMME Jacques et MOUTON Jean-Denis (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 37-43

FRANÇOIS J. P. A., *La juridiction européenne dans la communauté internationale*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 95-103.

FRANGAKIS Nikos, *Quelques réflexions sur le cadre institutionnel de l'Union européenne*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 69-78.

FRANGI Marc, *Les collectivités locales face aux langues régionales*, AJDA, 2000, n° 4, pp. 300-306.

FREUND Julien, *Préface* de l'ouvrage de Francis ROSENSTIEL, *Le principe de "supranationalité"*, Paris, Pédone, 1962, pp. 11-16.

FREYMOND Pierre, *L'idée de supranationalité et les traités européens*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klisiounis, 1961, vol. 1, pp. 53-66.

FROMENT-MEURICE Henri, *La contagion des malentendus*, Le Figaro, 12 janvier 2001, p. 16.

-, *Quelle politique étrangère pour l'Europe ?*, Commentaire, 1997, n° 78, pp. 389-398.

-, *L'Europe de Monsieur Seguin*, Commentaire, 1994, n° 65, pp. 65-72.

FRYDMAN Patrick, *Le juge administratif, le traité et la loi postérieure*, RFDA, 1989, pp. 813-823.

GAÏA Patrick, *Les actes internationaux devant le Parlement*, in Dmitri Georges LAVROFF (dir.), *La conduite de la politique étrangère de la France sous la Vème République*, Talence, P.U.B., 1995, pp. 27-58.

-, *Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel relatives au traité de Maastricht*, RFDC, 1992, pp. 399-408 et pp. 720-735.

GAÏA Patrick et TRÉMEAU Jérôme, *Jurisprudence du Conseil constitutionnel, 1er juillet - 30 septembre 1998*, RFDC, 1998, n° 36, pp. 763-773.

GAILLARD Maurice, *Le retour des résolutions parlementaires*, RFDC, 1993, n° 16, pp. 707-740.

GALMOT Yves, *Le TPI des Communautés européennes*, RFDA, 1989, n° 4-5, pp. 567-578.

GARRONE Pierre, *Les droits du citoyen européen : l'acquis communautaire et l'apport du traité de Maastricht*, RSDIE, 1993, vol. 3, pp. 251-271.

GAUDEMET Paul, *La fusion des Communautés au lendemain des Accords de Luxembourg*, Colloque de Liège, 27-29 avril 1966, Faculté de Droit de Liège, La Haye, M. Nijhoff, 1967.

-, *Intervention orale*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 387-390.

GAUDIN Hélène, *Chronique de jurisprudence communautaire*, RDP, 2001, n° 5, pp. 1003-1040.

GAUDISSERT Marc-André, *Élargissement ou approfondissement ? Un faux dilemme*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 45-56.

GAULLE Charles de, *L'Europe ne sera pas supranationale*, Le Monde, 16 décembre 1965, p. 2.

GAUTIER Yves, *L'État-membre et l'exécution du droit communautaire*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 39-80.

GAUTRON Jean-Claude, *Le traité de Nice satisfait-il aux exigences de l'élargissement ?*, RAE, 2001, n° 4, pp. 343-358.

-, *Des droits fondamentaux communs dans la jurisprudence de la CJCE*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1997, pp. 148-179.

-, *La France et la CIG de 1996*, in Dmitri Georges LAVROFF (dir.), *La conduite de la politique étrangère de la France sous la Vème République*, Talence, P.U.B., 1995, pp. 65-78.

-, *Une Europe à droits variables*, Pouvoirs, 1994, n°69, pp. 77-94.

-, *Intervention orale*, in Marie-Françoise LABOUZ (dir.), *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, CEDIN, Paris, Montchrestien, pp. 95-97.

-, *A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992 : le dit et le non-dit*, in *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 344-348.

-, *Le Parlement européen ou la lente émergence d'un pouvoir normatif*, Études offertes à Jean-Marie Auby, Paris, Dalloz, 1992, pp. 529-542.

GENEVOIS Bruno, *Le droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales : un contrôle à quadruple détente ?*, RFDA, 1998, n° 4, pp. 671-685.

-, *Le traité sur l'Union européenne et la Constitution*, RFDA, 1992, n° 3, pp. 373-408.

GENTON Jacques, *Le Parlement européen et ses pouvoirs*, Administration, 1982, pp. 47-57.

GEORGOPOULOS Théodore et LEFÈVRE Silvère, *La Commission après le traité de Nice : métamorphose ou continuité ?*, RTDE, 2001, n° 37, pp. 597-608.

GERKRATH Jörg, *La CJCE, la constitutionnalisation du traité de Rome et son impact sur l'émergence d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 451-474.

-, *La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 209-242.

GIOVANNI Biagio de, *Pourquoi une constitution européenne ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 339-344.

GIRERD Pascal, *L'article 68 CE : un renvoi préjudiciel d'interprétation et d'application incertaines*, RTDE, 1999, tome 35, n° 2, pp. 239-260.

GISCARD D'ESTAING Valéry et SCHMIDT Helmut, *La leçon d'Europe*, Le Figaro, 17-18 avril 2000.

GLAESNER Hans-Joachim, *Les objectifs de la CEE. Origine et développements*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 285-296.

-, *L'Acte unique européen*, RMC, 1986, n° 298, pp. 307-321.

GOFFIN Léon, *Le manquement d'un État membre selon la jurisprudence de la CJCE*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 211-218.

GOHIN Olivier, *L'apport de l'évolution institutionnelle de l'Outre-mer non départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2002, n° 12, pp. 112-117.

-, *La Constitution française et le droit d'origine externe*, RFDA, 1999, n° 1, pp. 77-87.

-, *La nation est-elle une réalité constitutionnelle en droit français ?*, Civitas Europa, 1998, n° 1, pp. 93-108.

GONDOUIN Geneviève, *Des mystères de la supraconstitutionnalité à la logique fédéraliste - Réflexions sur la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Mélanges Gustave Peiser, Grenoble, P.U.G., 1995, pp. 295-311.

GORAND François, *La défense européenne après Helsinki*, Commentaire, 2000, n° 89, pp. 5-13.

GORIELY Georges, *Intervention orale*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 359-362.

GOSALBO BONO Ricardo, *L'élaboration du droit communautaire dérivé, avant et après Maastricht*, Gazette du Palais, Doctrine, I, 1993, pp. 428-450.

GOUAUD Christiane, *Le projet de Constitution européenne*, RFDC, 1995, n° 22, pp. 288-319.

GOULARD Sylvie, *Parlons des choses qui fâchent*, Le Figaro, 12 janvier 2001, p. 16.

GOULARD Sylvie et LEQUESNE Christian, *Une Constitution européenne, si et seulement si ...*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, pp. 311-324.

GOYBET Catherine, *La querelle des sièges : honteuse et insoluble*, RMC, 1991, n° 346, pp. 253-255.

GREPPI E., *A propos du caractère supranational de la CECA, récentes contributions scientifiques*, Cahiers de Bruges, 1956, vol. 6, pp. 27-29.

GRÉVISSE Fernand, *À propos de quelques institutions*, RMCUE, 1998, n° 422, pp. 569-576.
-, *La Cour de justice et la révision de 1996*, RMCUE, 1995, n° 384, pp. 11-13.

GREWE Constance, *L'unité de l'État : entre indivisibilité et pluralisme*, RDP, 1998, n° 5-6, pp. 1349-1360.

-, *La révision constitutionnelle en vue de la ratification du traité de Maastricht*, RFDC, 1992, n° 11, pp. 413-438.

GROUD Hervé, *Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes - Adaptation des assemblées au processus de construction européenne ?*, RDP, 1991, pp. 1309-1349.

GRUBEN Hervé de, *La pondération de l'influence des États dans les organismes internationaux*, in *Chronique de Politique Étrangère*, vol. 15, 1962-I, pp. 4-26.

GRUBER Annie, *Le traité de Nice : to be or not to be ?*, LPA, 27 juin 2002, n° 128, pp. 15-23.

-, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : un message clair hautement symbolique*, LPA, 22 janvier 2001, n° 15, pp. 4-17.

-, *Faut-il avoir peur du traité d'Amsterdam ?*, LPA, 25 janvier 1999, n° 17, pp. 6-16.

GUÉHENNO Jean-Marie, *Parler vrai sur l'Europe ?*, Esprit, 1997, n° 2, pp. 129-136.

GUÉROT Ulrike, *Une nouvelle Constitution pour le Vieux continent ?*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, pp. 325-340.

GUGGENHEIM Paul, *Organisations économiques supranationales et États souverains*, La Comunità Internazionale, 1963, vol. 18, pp. 183-192.

- GUIGOU Jean-Louis, *État, nation, territoire : la recomposition*, Futuribles, 1996, n° 212, pp. 21-27.
- GUILLARME Bertrand, *L'individu et le groupe*, Pouvoirs, 1998, n° 84, pp. 31-44.
- GUILLAUME Marc, *Déficit démocratique et déficit juridique : quoi de neuf en France ?*, RFAP, 1992, pp. 435-466.
- GUILLERMIN Guy, *Le principe de l'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la CJCE*, JDI, 1992, tome 119, pp. 319-346.
- HAARSCHER Guy, *Citoyenneté, droits individuels et supranationalité*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 133-140.
- HABERMAS Jürgen, *Pas d'Europe sans Constitution commune !*, Le Point, 13 avril 2001, n° 1491, pp. 102-105.
- , *A Paris, il défend sa quête d'un peuple européen* (propos transcrits par Daniel Vernet), Le Monde, 8 décembre 2000, p. 1.
- , *Sur le droit et la démocratie*, Le Débat, 1997, n° 97, pp. 42-47.
- , *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe*, in Jacques LENOBLE et Nicole DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éditions Esprit, 1992, pp. 17-38.
- HAGUENAU-MOIZARD Catherine, *Le traité d'Amsterdam : une négociation inachevée*, RMUE, 1998, n° 417, pp. 240-252.
- , *Sanctions pénales destinée à assurer le respect du droit communautaire*, RMCUE, 1993, n° 367, p. 351-361.
- HALLAERT Jean-Jacques, *L'Union européenne face aux élargissements*, Politique Étrangère, 1996, n° 1, pp. 165-178.
- HAMON Francis, *Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Paris, La DF, 1998, pp. 107-108.
- , *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Rec. Dalloz, Chronique, 1997, 2è cahier, pp. 7-12.
- HAMON Léo, *Intervention orale*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 222-223.

-, *La définition constitutionnelle des droits et libertés en France*, in AFDC, *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Rapports français au II^e Congrès Mondial de l'Association internationale de Droit Constitutionnel, Paris, Économica, 1987, pp. 41-62.

HARMEL Pierre, *La première extension des pouvoirs budgétaires au Parlement européen*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 111-114.

HECKE Georges Van, *La structure institutionnelle de la CECA*, Journal des tribunaux (Belgique), 1951, pp. 277-279.

HEISBOURG François, *Nice : un "Suez" diplomatique*, LM, 26 décembre 2000, p. 10.

-, *Défense européenne : encore un faux départ ?*, LM, 6 octobre 1999, p. 21.

HÉRAUD Guy, *Un anti-étatisme : le fédéralisme intégral*, Archives de philosophie du droit, 1976, tome 21, pp. 167-180.

-, *L'inter-étatique, le supra-national et le fédéral*, Archives de Philosophie du Droit, n° 6, 1961, pp. 179-191.

-, *Observations sur la nature juridique de la CEE*, RGDIP, 1958, vol. 62, pp. 26-56.

-, *Intervention orale*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 363-367.

-, *La supranationalité dans l'organisation de l'UEO*, RDP, 1955, pp. 305-329.

-, *Nature juridique de la Communauté Européenne d'après le projet de statut du 10 mars 1953*, RDP, 1953, pp. 581-607.

HERVIER Élisabeth, RICHEL Béatrice, TOULLIER Adeline et BRAC DE LA PERRIÈRE Sabine, *Bilan sur la mobilité géographique des travailleurs au sein de l'Union européenne*, LPA, 4 mars 2002, n° 45, pp. 4-12.

HEYNIG Ernst, *Les problèmes que pose l'amélioration des mécanismes de décision du Conseil des Communautés européennes*, RMC, 1973, pp. 396-400.

HIGGOTT Richard, *Mondialisation et gouvernance : l'émergence du niveau régional*, Politique Étrangère, 1997, n° 2, pp. 277-292.

HIGUCHI Yoïchi, *L'État-nation vu de l'extérieur de son berceau*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT- IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 149-154.

HILGER Michaël, *Défense européenne et contrôle démocratique : une tâche pour la Convention sur l'avenir de l'Europe*, *Politique Étrangère*, 2002, n° 2, pp. 455-470.

HOFMANN Rainer, *Du titulaire des droits fondamentaux, l'individu et/ou les groupes ?*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1997, pp. 210-223.

HOWE Geoffrey, *On ne change pas une Europe qui gagne*, *Le Monde des Débats*, Été 2000, <http://www.celf.fr/mdhowe.htm>.

HUNTINGTON Samuel P., *Le choc des civilisations ?*, *Commentaire*, 1994, n° 66, pp. 238-252.

HYNNINEN Antti, *L'Union européenne face aux défis du XXIème siècle*, RPP, 1998, Hors-série n° 1, pp. 103-105.

INDJOUDJIAN Dickran et TOULEMON Robert, *Une Constitution pour l'Europe*, *Commentaire*, 1999, n° 86, pp. 389-395.

ISAAC Guy, *Les obstacles constitutionnels au développement futur des Communautés*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 365-367.

JACOBSEN Pierre, *L'organisation de l'Europe : bases juridiques, membres, fonctions, organes, financement, juridiction, rôle de la France*, AFDI, 1955, pp. 502-507.

JACOT-GUILLARMOD Olivier, *La nouvelle Cour européenne des droits de l'homme dans la perspective du juge national*, RSDIE, 1999, n° 1, pp. 43-78.

JACQUÉ Jean-Paul, *La protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'Union européenne - Dialogue entre le juge et le "constituant"*, AJDA, 2002, n° 6, pp. 476-480.

- , *L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union*, RTDE, 1999, tome 35, n° 3, pp. 443-449.

- , *La simplification et la consolidation des traités*, RTDE, 1997, n° 4, pp. 195-205.

- , *Le labyrinthe décisionnel*, *Pouvoirs*, 1994, n° 69, pp. 23-34.

- , *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992*, RTDE, 1992, n° 2, pp. 251-258.

- , *Communauté européenne et CEDH*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 325-340.

- , *La communautarisation des politiques nationales*, *Pouvoirs*, n° 48, 1989, pp. 29-38.

- , *Constitution et organisations internationales : le problème de la supranationalité*, in AFDC, *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Rapports français au II^e Congrès Mondial de l'Association internationale de Droit Constitutionnel, Paris, Économica, 1987, pp. 321-338.

- , *L'Acte unique européen*, RTDE, n° 4, 1986, pp. 575-612.

- , *L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du Parlement européen au suffrage universel indirect*, Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, pp. 183-208.

JACQUÉ Jean-Paul et WEILER Joseph H., *On the Road to European Union - A New Judicial Architecture : an Agenda for the Intergovernmental Conference*, *Common Market Law Review*, 1990, pp. 202 et s.

JARREAU Patrick, *L'Europe et le messianisme américain*, LM, 22 mai 2002, pp. 1 et 16.

JEANNENEY Jean-Noël, LAMY Pascal, NALLET Henri et STRAUSS-KAHN Dominique, *Europe : pour aller plus loin*, LM, 20 juin 2001, pp. 1 et 16.

JÉSUS Jean-François, *La France dans la Conférence intergouvernementale de révision des traités*, in Olivier AUDÉOUD (dir.), *Les Cahiers du GERSE*, n° 2, juillet 1997, pp. 17-37.

JOHNSON Christopher, *Parlement européen : du chemin à faire*, RMCUE, 1999, n° 431, pp. 517-520.

JOLIET R. et VOGEL W., *Le tribunal de première instance des Communautés européennes*, RMC, 1989, n° 329, pp. 423-431.

JOLY Gilles, *Le processus d'élargissement de l'Union européenne*, RMCUE, 2002, n° 457, pp. 239-246.

JOUVENEL Hugues de, *L'Europe à la carte*, *Futuribles*, 2000, n° 259, pp. 3-4.

KENDÉ Pierre, *Quelle alternative à l'État-nation ?*, *Esprit*, 1991, n° 10, pp. 23-30.

KOLASA Jan, *Le caractère supranational du droit communautaire*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Les Éditions du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 72-80.

KORTENBERG Helmut, *Comitologie : le retour*, RTDE, 1998, n° 3, pp. 317-328.

KOVAR Robert, *Le droit national d'exécution du droit communautaire : essai d'une théorie de "l'écran communautaire"*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 341-348.

-, *Note sur les critères du droit communautaire non directement applicable*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 227-234.

KOVAR Robert et SIMON Denys, *La citoyenneté européenne*, CDE, 1993, n° 3-4, pp. 285-315.

-, *À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976 relative à l'élection de l'assemblée européenne au suffrage universel direct*, RTDE, 1977, n° 4, pp. 665-695.

KRANZ Jerzy, *Le vote dans la pratique du Conseil des ministres des Communautés européennes*, RTDE, 1982, n° 3, pp. 403-430.

KRIEGK Jean-François, *Le mandat d'arrêt européen et les projets de lutte contre le terrorisme*, LPA, 22 mai 2002, n° 102, pp. 12-15.

KRULIC Joseph, *La revendication de la souveraineté*, Pouvoirs, 1993, n° 67, pp. 21-32.

KUNDOCH Harald G., *L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 115-126.

KUNZ Josef L., *Supra-national organs*, The American Journal of International Law, 1952, vol. 46, pp. 690-698.

LABAYLE Henri, *La Cour de justice et l'espace européen de liberté, sécurité et justice*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La DF, 1999, pp. 61-81.

LABOUZ Marie-Françoise, *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, in Marie-Françoise LABOUZ (dir.), *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, CEDIN, Paris, Montchrestien, pp. 11-44.

LAGRANGE Maurice, *La CJCE du Plan Schuman à l'Union européenne*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 127-136.

-, *La CJCE du Plan Schuman à l'Union européenne*, RTDE, 1978, pp. 2-32.

-, *L'action préjudicielle dans le droit interne des États membres et en droit communautaire*, RTDE, 1974, pp. 268-297.

-, *L'avenir institutionnel de la Communauté européenne*, RTDE, 1974, n° 1, pp. 88-98.

-, *L'Europe institutionnelle, réflexions d'un témoin*, RMC, 1971, n° 144, pp. 216-230.

-, *L'ordre juridique de la CECA vu au travers la jurisprudence de sa Cour de Justice*, RDP, 1958, pp. 841-865.

-, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 375.

LALUMIÈRE Catherine, *Europe et Démocratie*, Temps Européens, 1997, n° 2, pp. 48-52.

LAMASSOURE Alain, *Après Nice : quelles perspectives ?*, Commentaire, 2001, n° 94, pp. 255-268.

-, *C'est l'Europe qui a perdu ...*, Le Figaro, 18 janvier 2001, p. 19.

, *Jusqu'ou ? : le débat interdit*, LM, 9 décembre 1999, p. 16.

LANDRY Alain, *La souveraineté culturelle face à la mondialisation des échanges économiques*, RFAP, 1996, n° 77, pp. 119-122.

LA PERGOLA Antonio, *Droit international et droit interne: problèmes traditionnels et tendances nouvelles*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, Les Éditions du Conseil de l'Europe, 1993, pp. 4-11.

LARZUL Tanneguy, *Droit communautaire et fonction publique*, AJDA, 1996, n° spécial, pp. 28-34.

LA SERRE Françoise de, *Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ?*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, pp. 259-275.

-, *Les coopérations renforcées : quel avenir ?*, Politique Étrangère, 2000, n° 2, pp. 455-465.

-, *Une Europe ou plusieurs ?*, Politique Étrangère, 1999, n° 1, pp. 21-34.

-, *La Communauté, acteur international ?*, Pouvoirs, 1994, n° 69, pp. 107-116.

-, *La CEE et la crise de 1965*, RFSP, 1971, pp. 402-420.

LAUBADÈRE André de, *Contribution à l'étude de l'accès des personnes privées aux juridictions internationales : le recours des entreprises pour détournement de pouvoir contre les mesures générales édictées par la Haute Autorité de la CECA*, Hommage au Président Basdevant, Paris, Pédone, 1960, pp. 328-345.

LAVROFF Dmitri, *La pratique de la conduite des affaires étrangères sous la Vème République*, in Dmitri Georges LAVROFF (dir.), *La conduite de la politique étrangère de la France sous la Vème République*, Talence, P.U.B., 1995, pp. 79-106.

LAYER Fabrice, *Le rôle collectif des parlements nationaux dans l'Union européenne : une réponse au déficit démocratique ?*, LPA, 28 décembre 2001, n° 259, pp. 4-9.

LEBEN Charles, *De quelques doctrines de l'ordre juridique*, Droits, 2001, n° 33, pp. 19-39.

-, *À propos de la nature juridique des Communautés européennes*, Droits, 1991, n° 14, pp. 61-72.

LEBRETON Jean-Marie, *Le pouvoir supranational dans les institutions européennes en 1971*, Bulletin SEDEIS, supplément, 1961, n° 806, vol. 2, pp. 2-24.

LECA Jean, *La citoyenneté entre la nation et la société civile*, in Dominique COLAS, Claude ÉMERY et Jacques ZYLBERBERG (dir.), *Citoyenneté et nationalité - perspectives en France et au Québec*, Paris, P.U.F, 1991, pp. 479-505.

LECOCQ Vincent, *Le lobbying européen : information ou manipulation ?*, RMC, 1991, n° 347, pp. 400-430.

L'ÉCOTAIS Muriel de, *La pondération des voix au Conseil des ministres de la Communauté européenne*, 1ère partie, RMC, 1996, n° 398, pp. 388-393.

- *De l'Europe des Six à l'Europe des Douze : une évolution réussie*, 2ème partie, RMC, 1996, n° 401, pp. 617-620.

- *L'Europe de Douze à Quinze : l'échec*, 3ème partie, RMC, 1997, n° 408, pp. 324-327.

LECOURT Robert, *Quel eût été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ?*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 349-362.

-, *Le rôle unificateur du juge dans la Communauté*, Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, pp. 223-238.

LELEUX Paul, *L'avenir des institutions européennes*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 155-162.

LELLOUCHE Pierre, *Chiche Joschka Fischer !*, LM, 18 mai 2000, p. 17.

LE MOULEC-DESCHAMPS Isabelle, *Dans les coulisses du Congrès de La Haye (7-10 mai 1948)*, L'Europe en formation, 1999, pp. 73-92.

LEQUESNE Christian, *Les États membres de l'UE : de la pertinence d'une approche institutionnelle*, in Joël RIDEAU et Sophia ANTIPOLIS (dir.), *Les États membres de l'UE - Adaptations, mutations et résistances*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 475-495.

-, *Union européenne et coordination gouvernementale : quid novi en France ?*, in François d'ARCY et Luc ROUBAN, *De la Vème République à l'Europe*, Hommage à Jean-Louis Quermonne, Paris, PFNSP, 1996, pp. 259-278.

-, *L'État-nation et ses frontières dans l'espace européen*, in SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE, *L'État-nation et son avenir*, Paris, La DF, 1995, pp. 59-76.

-, *Les perspectives institutionnelles d'une Union élargie*, Pouvoirs, 1994, n° 69, pp. 129-142.

LEQUESNE Christian et RIVAUD Philippe, *Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ?*, RFSP, 2001, n° 6, pp. 867-880.

LE RIDER Jacques, *Quand l'Autriche haidérisée sanctionne l'Europe*, LM, 17-18 septembre 2000, p. 15.

LESOURNE Jacques, *Scénarios pour l'Union européenne*, Futuribles, 1996, n° 212, pp. 5-13.

LESQUINS Jean-Louis, *Souveraineté et constitution en Europe*, Le Débat, 2002, n° 118, pp. 90-104.

LETOURNEUR-FABRI Elvire, *L'Union européenne : quelles perspectives ?*, Futuribles, 1997, n° 220, pp. 27-34.

-, *Pour une fédération européenne multiculturelle*, Futuribles, 1996, n° 212, pp. 15-20.

L'EUROPE EN FORMATION, *Le Parlement européen de l'élection à la Constitution*, L'Europe en formation, 1999, n° 312, pp. 3-6.

LEVRAT Nicolas, *Le prix du déficit démocratique*, Esprit, 2002, n° 6, pp. 104-107.

LÉVY Jacques, *République fédérale de France, Acte I*, Pouvoirs locaux, 2000, n° 47, pp. 111-112.

LONCLE François, *Intervention*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, p. 16.

LONDON Caroline et LLAMAS Michael, *Les élections du Parlement européen sous les feux de la CEDH*, LPA, 28 mai 1999, n° 106, pp. 16-20.

LONGUET Patrick, *Le traité d'Amsterdam : référendum ou congrès ?*, RPP, 1997, n° 991, pp. 47-63.

LOPES-SABINO Amadeu, *Les langues dans l'Union européenne - enjeux, pratiques et perspectives*, RTDE, 1999, n° 35, pp. 159-169.

-, *Penser la constitution de l'Union européenne*, RMCUE, 1993, n° 367, pp. 362-366.

LOUIS Jean-Victor, *Une crise salutaire ?*, RMUE, 1999, n° 1, pp. 5-14.

- , *Le traité d'Amsterdam, une occasion perdue ?*, RMUE, 1997, n° 2, pp. 5-18.
- , *Quelques réflexions sur la réforme de 1996*, in *Les multiples aspects des relations internationales*, Études à la mémoire du Professeur Jean Siotis, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 233-264.
- , *La constitution de l'Union européenne*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 329-337.
- , *Les écueils à éviter et Conclusions générales* in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 79-83 et pp. 217-221.
- , *La réforme des institutions*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 233-242.
- , *La primauté du droit international et du droit communautaire après l'arrêt "Le ski"*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, volume 2, pp. 235-242.
- , *Ordre public communautaire et intérêts des États dans la procédure en constatation de manquement*, Mélanges W. J. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 2, pp. 225-239.

- LUCHAIRE François, *Le cumul des mandats devant le Conseil constitutionnel - commentaire des décisions du Conseil du 30 mars 2000*, RDP, 2000, n° 3, pp. 863-882.
- , *Les conséquences de l'Union européenne sur le système juridique français*, L'Europe en formation, 1999, n° 313, pp. 11-31.
- , *La réserve constitutionnelle de réciprocité*, RDP, 1999, n° 1, pp. 37-46.
- , *Le traité d'Amsterdam et la Constitution*, RDP, 1998, n° 2, pp. 331-350.
- , *Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Paris, La DF, 1998, pp. 17-22 et 108-109.
- , *La Communauté et l'Union européenne : étendue et limites*, in ACADÉMIE INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *Le devenir des États : souveraineté ?, intégration ?*, Tunis, 17-31 août 1993, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1995, pp. 73-152.
- , *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 362-364.
- , *L'Union européenne et la Constitution*, 5 parties
 - * *Les règlements des assemblées parlementaires*, RDP, 1993, pp. 301-324.
 - * *Le référendum*, RDP, 1992, n° 5, pp. 1587-1624.
 - * *La loi constitutionnelle du 25 juin 1992*, RDP, 1992, n° 5, pp. 956-981.
 - * *La révision constitutionnelle*, RDP, 1992, n° 4, pp. 933-956.
 - * *La décision du Conseil du 9 avril 1992*, RDP, 1992, n° 3, pp. 589-616.
- , *Le Conseil constitutionnel et la souveraineté nationale*, RDP, 1991, pp. 1499-1526.
- , *Intervention orale*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 338-342.

LUCIANI Massimo, *Supraconstitutionnalité et droit européen*, RIDC, 1993, vol. 15, pp. 359-368.

LUTTON Philippe, *La légitimité dans la CEE*, RDP, 1987, pp. 899-925.

-, *Les équilibres mouvants du système institutionnel de la CEE - Quelques réflexions*, RFSP, 1985, tome 35, pp. 26-45.

MADAULE Stéphane, *Les dessous de Nice*, Le Débat, 2001, n° 114, pp. 31-41.

MAGANZA Giorgio, *Réflexions sur le traité d'Amsterdam, contexte général et quelques aspects particuliers*, AFDI, 1997, tome XLIII, pp. 657-670.

MAGNETTE Paul, *Entre contrôle parlementaire et "État de droit" : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne*, RFSP, 2001, n° 6, pp. 933-948.

MAGOUDI Ali et MONOD Jérôme, *Pour une Europe toute neuve, mode d'emploi*, LM, 6 mai 2000, p. 14.

MAILLARD Jean de MIGNARD Jean-Pierre, *À quand un procureur européen ?*, LM, 4 novembre 2000, p. 16.

MAILLET Pierre, *La politique sociale européenne : mythe ou réalité prochaine ?*, RMCUE, 2000, n° 439, pp. 364-381.

-, *Plus d'intégration au service de l'euro : aspects économiques et politiques*, RMCUE, 1999, n° 428, pp. 298-309.

-, *Du constat d'hétérogénéité à l'idée de géométrie variable organisée et Champs et modalités d'application de la géométrie variable*, in Pierre MAILLET et Dario VELO (dir.), *L'Europe à géométrie variable*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 17-43 et pp. 77-126.

-, *À nouvelles ambitions, nouvelles priorités, nouvelles répartitions des compétences*, RMC, 1991, n° 346, pp. 267-276.

-, *Comment la Commission et les européens voient la construction européenne*, RMC, 1985, n° 287, pp. 247-254.

MAILLET Pierre et VELO Dario (dir.), *La maîtrise de l'hétérogénéité par la géométrie variable organisée*, in Pierre MAILLET et Dario VELO (dir.), *L'Europe à géométrie variable, Transition vers l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 11-16.

MAIRET Gérard, *Sur la critique cosmopolitique du droit politique : Europe, souveraineté, démocratie*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 15-38.

-, *Retour à la souveraineté*, *Politiques*, 1992, n° 1, pp. 61-76.

MAKARCZYK Jerzy, *Protocole n° 11 à la CEDH : notes de lecture*, *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Paris, Pédone, 1999, pp. 439-448.

MALIA Martin, *Une nouvelle Europe ?*, *Commentaire*, 1997/1998, n° 80, pp. 815-826.

MALINTOPPI Antonio, *De la notion d'organisation en droit international*, *Hommage à Paul Guggenheim*, Genève, Imprimerie de la tribune de Genève, 1968, pp. 825-840.

MALINVERNI Giorgio, *Avant-propos*, *RSDIE*, 1999, n° 1, pp. 1-4.

MANENT Pierre, *Notes sur l'individualisme moderne*, *Commentaire*, 1995, n° 70, pp. 261-266.

MARCOU Gérard, *Le principe d'indivisibilité de la République*, *Pouvoirs*, 2001, n° 100, pp. 45-65.
-, *Menace sur l'État républicain*, *LM*, 3 mars 2001, pp. 1 et 10.

MARGUE Tung-Lai, *L'Europe des citoyens : des droits économiques à la citoyenneté européenne*, *RMUE*, 1995, n° 3, pp. 97-122.

MARITAIN Jacques et alii auctores, *Sur l'État, la patrie et la construction d'une Europe véritablement fédérale - déclaration de quelques chrétiens*, *Commentaire*, 1992, n° 59, pp. 681-682.

MARJOLIN Robert, *Coopération intergouvernementale et autorités supranationales*, *Revue économique*, 1958, pp. 267-277.

MAROGER Jean, *L'évolution de l'idée de supranationalité*, *Politique Étrangère*, vol. 21, 1956, pp. 298-312.

MARTIN François-René, *L'Europe et la problématique de la culture : cosmopolitisme, État-nation, démocratie*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 267-288.

MARTIN Hugues, *M. Bayrou, vous avez tort !*, *Le Figaro*, 18 janvier 2001, p. 19.

MATHIEU Bertrand, *La supraconstitutionnalité existe-t-elle ? Réflexions sur un mythe et quelques réalités*, LPA, 8 mars 1995, n° 29, pp. 12-17.

MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel, *Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998*, LPA, 30 novembre 1998, n° 143, pp. 19-24.

MATHIEU Sandrine, *L'adhésion de la Communauté à la CEDH : un problème de compétence ou un problème de soumission*, RMCUE, 1998, n° 414, pp. 31-36.

MATOUK Jean, *Un État pour la nation européenne !*, LM, 31 mai 2001, p. 16.

MATTERA Alfonso, *L'Europe : la voie de l'espérance*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 169-174.

-, *La CIG de 1996 : définir le rôle de l'UE à l'aube du XXIème siècle*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 167-174.

MATTINA Enzo, *La représentation démocratique de l'Union européenne*, RMUE, 1997, n° 3, pp. 5-15.

-, *Subsidiarité, démocratie et transparence*, RMUE, 1992, n° 4, pp. 203-213.

MAUGÛE Claude, *Note sous l'arrêt Sarran du Conseil d'État*, Jurisclasseur - Droit administratif, 1999, pp. 22-23.

MAUS Didier, *La pratique constitutionnelle française, 1er janvier - 31 mars 1998*, RFDC, 1998, n° 36, pp. 741-761.

-, *À la recherche d'un modèle parlementaire européen*, in François d'ARCY et Luc ROUBAN, *De la Vème République à l'Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, PFNSP, 1996, pp. 121-142.

-, *La répartition des compétences en matière de politique étrangère dans l'élaboration de la constitution de la Vème République*, in Dmitri Georges LAVROFF (dir.), *La conduite de la politique étrangère de la France sous la Vème République*, Talence, P.U.B., 1995, pp. 107-130.

MEHDI Rostane, *La justice communautaire : entre espoirs fondés et promesses déçues*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La DF, 1999, pp. 3-25.

MEHDI Rostane et GAUTIER Yves, *Institutions et ordre juridique communautaire*, JDI, Chronique de jurisprudence du TPI et de la CJCE, 1999, n° 2, pp. 507-514 ; 1998, n° 2, pp. 464-494.

MELCHIOR Florence, *Le Traité de Maastricht sur l'Union européenne*, Actualités du droit, 1992, n° 4, pp. 1207-1255.

MELCHIOR Michel, *Constitution et organisations internationales. Le problème de la supranationalité*, Rapports belges du II^e Congrès mondial de droit constitutionnel, Bruxelles, Bruylant, 1987, pp. 321-339.

MELCHIOR DE MOLÈNES Charles, *La supranationalité : sens, réalité et applications d'un concept juridique*, in *Archives de philosophie du droit*, 1972, tome 17, pp. 337-353.

MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Le principe d'égalité entre collectivités locales*, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2002, n° 12, pp. 93-95.

-, *La République contre Babel - A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC du 15 juin 1999*, RDP, 1999, n° 4, pp. 985-1003.

MÉNASSE Robert, *Autriche : tout le monde est content*, LM, 29 septembre 2000, p. 18.

MÉNY Yves, *Constituer l'Europe*, LM, 28 février 2002, pp. 1 et 15.

-, *Le train Bruxelles - Berlin ne passe pas par Paris*, LM, 10 mai 2001, p. 17.

-, *La Commission est morte ... Vive l'Europe*, LM, 19 mars 1999, p. 18 .

MERTENS DE WILMARS Josse, *Du bon usage de la subsidiarité*, RMUE, 1992, n° 4, pp. 193-201.

-, *Réflexions sur le système d'articulation du droit communautaire et du droit des États membres*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 391-408.

-, *Les enseignements communautaires des jurisprudences nationales*, RTDE, 1970, n° 3, pp. 454-468.

METCALFE Les, *Après 1992 : la Commission pourra-t-elle gérer l'Europe ?*, RFAP, 1992, n° 63, pp. 401-412.

MICHEL Louis, *Propos recueillis par Laurent ZECCHINI*, LM, 21 juillet 2001, p. 3.

MICHEL Alain, *Idées et faits porteurs d'avenir*, Futuribles, 1995, n° 199, pp. 89-91.

MIELE Mario, *Aspects juridiques des institutions d'intégration économique européenne*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 257-270.

MILLON-DELSOL Chantal, *Déclin de l'État et subsidiarité*, in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *En-deçà et au-delà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 234-255.

MISCHO Jean, *Un rôle nouveau pour la Cour de justice*, RMC, 1990, n° 342, pp. 681-686.

MOATTI Gérard, *Les trois maladies "politiques" de la monnaie unique*, LM Économie, 16 mai 2000, p. III.

MODINOS Polys, *Les pouvoirs de décision conférés au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe par l'article 32 de la CEDH*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 196-216.

MONACO Riccardo, *Notes sur l'intégration juridique dans les Communautés européennes*, Mélanges offerts à Walter J. Ganshof Van Der Meersch, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 2, pp. 309-323.

-, *Les systèmes de vote dans les organisations internationales*, Mélanges en l'honneur de Gilbert Gidel, Paris, Sirey, 1965, pp. 469-482.

-, *Les principes d'interprétation suivis par la CJCE*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 217-227.

MONJAL Pierre-Yves, *Le traité d'Amsterdam et la procédure en constatation de manquement aux principes de l'Union*, LPA, 10 juin 1998, n° 69, pp. 8-15.

MONNIER François, *Quelle architecture pour l'Europe ?*, Revue administrative, 1998, n° 306, pp. 691-692.

MONTBRIAL Thierry de, *Pour l'Europe, revisiter Renan*, LM, 17 octobre 2001, p. 18.

-, *Interventions internationales, souveraineté des États et démocratie*, Politique Étrangère, 1998, n° 3, pp. 549-566.

MOREAU-DEFARGES Philippe, *La question du gouvernement européen*, Le Débat, 2002, n° 118, pp. 78-89.

-, *Après Nice : vers un gouvernement fédéral ?*, Politique Étrangère, 2001, n° 2, pp. 277-288.

-, *La France, province de l'Union européenne ?*, Politique Étrangère, 1996, n° 1, pp. 19-22.

-, *La crise du politique et la tourmente de Maastricht*, Politique Étrangère, 1993, n° 1, pp. 93-104.

-, *Le tournant de Maastricht*, Politique Étrangère, 1993, n° 1, pp. 21-33.

-, *Les trois cercles de la construction européenne - À la recherche de la légitimité européenne*, RFSP, 1985, t. 35, pp. 5-25.

MORIN Jacques-Yvan, *Institutions internationales et droits de l'Homme : vers de nouvelles exigences de légitimité de l'État*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 233-300.

-, *La souveraineté et l'État*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN, Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Limonest, 1988, pp. 9-22.

MORTIER Gérard, ... *Et l'esprit d'Antigone souffla sur l'Europe*, LM, 29 juillet 2000, p. 14.

MOUSSIS Nicolas, *La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ?*, RMCUE, 2000, n° 436, pp. 153-159.

-, *Les peuples européens devant l'option d'avenir de l'Europe*, RMCUE, 1997, n° 407, pp. 270-276.

MOUTON Jean-Denis, *Les mutations de la notion de Constitution et le droit international*, Civitas Europa, 2001, n° 6, pp. 23-37.

-, *Retour sur l'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 319-334.

-, *La construction européenne et les mutations de l'État-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT- IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 155-171.

-, *Crise et internationalisation de l'État : une place pour l'État multinational ?*, in Olivier AUDÉOUD, Jean-Denis MOUTON, Stéphane PIERRÉ-CAPS (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, P.U.N., 1997, pp. 9-18.

-, *Introduction*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 13-15.

-, *Rapport général et Intervention, l'État selon le droit international : diversité et unité*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Pédone, Paris, 1994, pp. 79-106 et pp. 181-182.

-, *La notion d'État et le droit international public*, Droits, 1992, n° 16, pp. 45-58.

MÜNCH Fritz, *Délimitation du domaine du droit des Communautés supranationales par rapport au droit étatique interne*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 271-298.

NAÏR Sami, *À triple crise, triple réforme*, LM, 25 mai 2000, p. 19.

NICOLAS Valérie, *Le désordre normatif*, Pouvoirs, 1994, n° 69, pp. 35-48.

NICOLL William, *Le dialogue législatif entre le Parlement européen et la Commission*, RMC, 1988, n° 316, pp. 240-242.

-, *La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil*, RMC, 1986, n° 293, pp. 11-15.

NIGOUL Claude, *Ne dites pas à ma mère que je suis fédéraliste, elle croit que j'étudie le droit à la faculté de Toulouse*, Mélanges offerts à Pierre Montané de la Rocque, Université des Sciences sociales, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, vol. 1, pp. 223-238.

NIHOUL Paul, *La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale*, RTDE, 1994, n° 2, pp. 171-194.

NOBLECOURT Virginie, *Coopération régionale*, Pouvoirs Locaux, 2000, n° 44, p. 127.

-, *Essai d'une construction juridique de la supranationalité*, Civitas Europa, numéro spécial, 1999, n° 3, pp. 279-308.

-, *La supranationalité dans le cadre de l'Union européenne*, in Philippe DESTATTE (dir.), *L'idée fédéraliste dans les États-nations - Regards croisés entre la Wallonie et le monde*, Bruxelles, PIE, 1999, pp. 97-130.

NOËL Émile, *Réflexions sur le processus de décision dans le Conseil des Communautés européennes*, Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Paris, Pédone, 1984, pp. 345-354.

-, *La Commission contestée*, Administration, 1982, n° 117, pp. 14-16.

NUTTENS Jean-Dominique, *La "comitologie" et la CIG*, RMCUE, 1996, n° 397, pp. 314-327.

OBERDORFF Henri, *La France : État-membre de l'Union européenne*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 81-108.

-, *L'Union européenne, l'État-nation et les collectivités territoriales : l'exemple français*, in Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Au-delà et en-deçà de l'État-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 257-284.

-, *Des incidences de l'Union européenne et des Communautés européennes sur le système administratif français*, RDP, 1995, pp. 25-49.

-, *Les incidences de l'Union européenne sur les institutions françaises*, Pouvoirs, 1994, n° 69, pp. 95-106.

OLMI Giancarlo, *La place de l'article 235 dans le système des attributions de compétence à la Communauté*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 279-295.

ORERA Marcelino, *La CIG 1996 : quarante ans de coopération européenne à un tournant*, RMUE, 1995, n° 3, pp. 5-12.

ORLÉAN André, *L'euro souffrira de faiblesse intrinsèque tant que les Européens n'auront pas de projet commun*, Propos recueillis par Serge Marti et Laurence Caramel, LM Économie, 23 mai 2000, p. IV.

ORMAN Robert, *L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur "effet utile" par la CJCE*, RTDE, 1976, pp. 624-634.

ORTOLI François-Xavier, *Intérêts nationaux et nécessité communautaire*, in COMMISSION EUROPÉENNE, *Traité de Rome : 25ème anniversaire, 1957-1982*, Direction des Journaux Officiels, Paris, 1982, pp. 1-6.

PACTET Pierre, *Commentaire des décisions du Conseil constitutionnel n° 92-308 DC du 9 avril 1992, n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 et n° 92-318 DC du 23 septembre 1992*, in du même auteur, *Exercices de droit constitutionnel*, Paris, Masson, Armand Colin, 1995, 3è éd., pp. 264-274.

PADIS Marc-Olivier, *Controverse - Une Europe sans héritage religieux ?*, *Esprit*, 2000, n° 11, pp. 196-198.

PADOA-SCHIOPPA Antonio, *Sur les institutions politiques de l'Europe nouvelles*, *Commentaire*, 1992, n° 56, pp. 283-292.

PADOA-SCHIOPPA Tommaso, *Entretien au Monde*, *LM*, 30 décembre 2000, p. 15.

-, *L'euro et le politique*, *LM*, 6 septembre 2000, p. 16.

-, *Et si le candidat faisait campagne à la télévision ?*, *L'Européen*, 27 mai 1998, n° 10, p. 12.

PAILLET Michel, *L'adaptation du droit parlementaire français à la construction européenne - commentaire de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 créant les délégations parlementaires pour les Communautés européennes*, *RTDE*, 1981, pp. 301-324.

PASETTI BOMBARDELLA Fransesco, *Le pouvoir décisionnel et l'évolution institutionnelle de la Communauté européenne*, *Mélanges en l'honneur de Jean Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, pp. 421-435.

PASSELECQ Olivier, *Vers une Constitution européenne ?*, *RPP*, 1998, Hors-série n° 1, pp. 26-27.

PASSELECQ Olivier, LENOIR Noëlle, LUCHAIRE François, COHEN-TANUGI Laurent, ROUX Xavier de, FAVOREU Louis et MAUS Didier, *Les Constitutions nationales face au droit européen*, *RFDC*, 1996, pp. 676-706.

PASTY Jean-Claude, *Intervention*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, *LPA*, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 20-22.

PECÈS-BARBA Gregorio, *De la fonction des droits fondamentaux*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1997, pp. 210-223.

PÉCHEUL Armel, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, RFDA, 2001, n° 3, pp. 688-700.

PÉDINI Mario, *Un pragmatisme créatif*, RMC, 1987, n° 307, pp. 347-348.

PELLET Alain, *Le Conseil constitutionnel, la souveraineté et les traités - A propos de la décision du Conseil du 31 décembre 1997*, Cahiers du Conseil constitutionnel, 1998, n° 4, pp. 1-12.

-, *La reconnaissance par la France du droit de requête individuelle devant la Commission européenne des droits de l'homme*, RDP, 1981, pp. 69-103.

PÉNA-RUIZ Henri, *Un besoin de laïcité*, Le Monde Diplomatique, 2002, n° 61, pp. 54-60.

PEREZ-CALVO Alberto, *La dimensión comunitaria del Estado en Europa occidental*, Civitas Europa, 1998, n° 1, pp. 19-34.

-, *Les transformations structurelles de l'État-nation dans l'Europe communautaire*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT- IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 119-133.

-, *L'avenir de l'État au sein de l'Union européenne*, in Olivier AUDÉOUD, Jean-Denis MOUTON, Stéphane PIERRÉ-CAPS (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, P.U.N., 1997, pp. 197-200.

PERIN François, *Le crépuscule des États. L'avenir de l'Europe*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 61-64.

PERNICE Ingolf et MAYER Franz C., *De la constitution composée de l'Europe*, RTDE, 2000, n° 36, pp. 623-647.

PERRINEAU Pascal, *Le vote d'extrême-droite en France : adhésion ou protestation ?*, Futuribles, 2002, n° 276, pp. 5-20.

PERTEK Jacques, *La place du citoyen européen et l'europanisation de la société civile*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 193-199.

PESCATORE Pierre, *Une révolution juridique - Le rôle de la cour de justice européenne*, Commentaire, 1992, n° 59, pp. 569-574.

-, *La Constitution, son contenu, son utilité*, RSDIE, 1992, pp. 41-72.

-, *Les exigences de la démocratie et de la légitimité de la Communauté européenne*, CDE, 1974, pp. 499-514.

-, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 2, pp. 325-363.

-, *La fusion des Communautés au lendemain des Accords de Luxembourg*, Colloque de Liège, 27-29 avril 1966, Faculté de droit de Liège, M. Nijhoff, 1967.

PETITE Michel, *Le traité d'Amsterdam, ambition et réalisme*, RMUE, 1997, n° 3, pp. 17-52.

PFERSMANN Otto, *Hans Kelsen et la théorie de la centralisation et de la décentralisation : le cas de la supranationalité*, Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande, 1996, tome 28, n° 2, pp. 171-186.

PHILIP Christian, *La souveraineté et les organisations internationales*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN, Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Limonest, 1988, pp. 61-68.

PHILIP Christian et SOLDATOS Panayotis (dir.), *Conclusions*, in *Au-delà et en-deçà de l'Etat-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 287-289.

PHILIP Loïc, *L'affirmation des droits de l'homme dans les Constitutions et les traités internationaux (convergence, complémentarité et intégration)*, in AFDC, *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Rapports français au IIè Congrès Mondial de l'Association internationale de Droit Constitutionnel, Paris, Economica, 1987, pp. 249-268.

PIASTRA Raphaël, *L'inconstitutionnalité de certaines clauses de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, LPA, 5 janvier 2000, n° 3, pp. 8-13.

PICHT Robert, *Introduction et Conclusion*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (des), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 171-186 et pp. 215-216.

PICQ Jean, *La réforme de l'État suppose une réflexion sur le partage du pouvoir*, Propos recueillis par Laëtitia Van EECKHOUT, LM, 18 décembre 2001, p. 17.

PIERRÉ-CAPS Stéphane, *Le constitutionnalisme et la nation*, in *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, pp. 67-86.

-, *Les mutations de la notion de Constitution et le droit constitutionnel*, Civitas Europa, 2001, n° 6, pp. 39-50.

- , *Le statut constitutionnel de la langue officielle ou nationale - Étude de droit comparé*, in AFDC, *Langue(s) et Constitution(s)*, Colloque international de Rennes des 7 et 8 décembre 2000, à paraître.
- , *Problématique de la Constitution européenne*, *Civitas Europa*, n° 5, 2000, pp. 125-142.
- , *État, nation et souveraineté : la réalité française*, in Alberto PEREZ-CALVO (dir.), *Estado, Nacion y soberania (Problemas actuales en Europa)*, Madrid, Senado, 2000, pp. 323-342.
- , *La Constitution démotique ou les mutations de la constitution au seuil du XXIème siècle*, Mélanges François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 403-422.
- , *L'Union européenne, demos et légitimité : de l'Etat-nation à la Multination*, *Civitas Europa*, 1998, n° 1, pp. 35-54.
- , *Les figures constitutionnelles de l'État-nation*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT- IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 19-42.
- , *L'autodétermination : d'un principe de création de l'État à un principe de constitution de l'État et Conclusion*, in Olivier AUDÉOUD, Jean-Denis MOUTON, Stéphane PIERRÉ-CAPS (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, P.U.N., 1997, pp. 19-51 et pp. 215-220.
- , *Des conditions d'un patrimoine étatique commun : L'État multinational en Europe*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1997, pp. 111-135.
- , *L'adaptation du Parlement français au système communautaire*, *RFDC*, 1994, n° 6, pp. 233-273.
- , *Karl Renner et l'État multinational. Contribution juridique à la solution d'imbroglios politiques contemporains*, *Droit et Société*, 1994, tome 27, pp. 421-441.

PIERRÉ-CAPS Stéphanie et BADIE Bertrand, *La Vème République et la souveraineté*, *RDP*, 1998, n° spécial, pp. 1474-1484.

PIERUCCI Andréa, *Le médiateur européen*, *RMC*, 1993, n° 372, pp. 818-822.

PINDER John, *Élargissement et Politique étrangère et de sécurité commune : conséquences politiques*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 93-102.

PIRIS Jean-Claude, *L'Union européenne a-t-elle une Constitution ? Lui en faut-il une ?*, *RTDE*, 1999, tome 35, n° 4, pp. 599-635.

- , *Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?*, *RTDE*, 1994, n° 1, pp. 1-37.

PISANI-FERRY Jean, *Mondialisation : vrais et faux débats*, *Commentaire*, 1997, n° 77, pp. 27-36.

PLIAKOS Astéris, *L'Union européenne et le Parlement européen : y a-t-il vraiment un déficit démocratique ?*, RDP, 1995, pp. 749-763.

-, *La nature juridique de l'Union européenne*, RTDE, 1993, n° 2, pp. 187-224.

POIDEVIN Raymond, *Le rôle de la CECA dans la prise de conscience d'une identité européenne*, in Marie-Thérèse BITSCH, Wilfried LOTH et Raymond POIDEVIN (dir.), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 155-164.

POLÁČEK Richard, *Le débat élargissement - approfondissement dans la perspective de l'élargissement de l'UE aux PECO*, RMCUE, 1999, n° 425, pp. 112-120.

POLIN Raymond, *Nation et culture*, Philosophie Politique, 1997, n° 8, pp. 69-80.

POMIAN Krzysztof, *Intégration européenne, déchirements européens*, Le Débat, 2001, n° 114, pp. 18-30.

PONTIER Jean-Marie, *Le vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales*, Revue administrative, 1998, n° 304, pp. 510-516.

PRATE Alain, *Approfondissement ou élargissement ?*, Commentaire, 1992, n° 57, pp. 77-85.

PRÉTOT Xavier, *Le principe constitutionnel de la souveraineté nationale et La non-conformité à la Constitution du traité sur l'Union européenne*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 33-66 et pp. 327-343.

PRILL Norbert J., *L'Europe, la souveraineté et le fédéralisme*, LM, 17 août 1996, p. 9.

QUENEUDEC Jean-Pierre, *Conclusions*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 307-315.

QUERMONNE Jean-Louis, *L'Union européenne entre "gouvernance" et "gouvernement" ou quelle Constitution pour une Fédération d'États-nations ?*, RDP, 2002, n° 1/2, pp. 393-402.

-, *L'Union européenne entre organisation et institution. L'apport du traité d'Amsterdam à sa définition*, Mélanges en l'honneur de François Borella, Nancy, P.U.N., 1999, pp. 423-434.

-, *Réflexions prospectives sur la citoyenneté européenne*, Mélanges offerts à Jacques Robert, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 547-556.

-, *L'adaptation de l'État à l'intégration européenne*, RDP, 1998, n° spécial, pp. 1405-1420.

- *Le retour du politique : l'Europe comme puissance ?*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 193-208.
- *L'Europe à "géométrie variable"*, RPP, 1996, n° 981, pp. 11-18.
- *Le spectre de la technocratie et le retour du politique*, Pouvoirs, 1994, n° 69, pp. 7-22.
- *Trois lectures du traité de Maastricht - Essai d'analyse comparative*, RFSP, 1992, pp. 802-818.
- *L'Europe à "géométrie variable"*, RPP, 1992, n°981, pp. 11-18.

RACHET Jean-Michel, *Défis contemporains et perspectives du parlementarisme européen*, RMCUE, 1997, n° 406, pp. 170-174.

RAMONET Ignacio, *Un nain diplomatique*, Le Monde Diplomatique, 2002, pp. 6-9.

RASMUSSEN Hjalte, *Le pouvoir de décision politique du juge européen et ses limites*, RFAP, 1992, n° 63, pp. 413-423.

- *Les États membres et l'inexécution des obligations communautaires*, Pouvoirs, 1989, n° 48, pp. 39-56.

REICH Charles, *Le traité sur l'Union européenne et le Parlement européen*, RMC, 1992, n° 357, pp. 287-292.

- *Le développement de l'UE dans le cadre des CIG*, RMC, 1991, n° 351, pp. 704-709.

- *Qu'est-ce que le déficit démocratique ?*, RMC, 1991, n° 343, pp. 14-18.

- *Le rôle du Parlement européen dans le développement institutionnel de la Communauté européenne*, RMC, 1990, n° 340, pp. 587-590.

- *Le rôle de la Commission des Communautés européennes dans la coopération politique européenne*, RMC, 1989, n° 331, pp. 560-563.

RÉMOND René, *Présentation*, in SECRETARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE, *L'État-nation et son avenir*, Paris, La DF, 1995, pp. 7-16.

RENAUD Bénédicte, *L'être européen : élargissement et identité*, Commentaire, 2000, n° 90, pp. 291-299.

RENAUT Alain, *Le débat français sur les langues régionales*, Comprendre, 2001, n° 1, pp. 381-400.

RENAUT Marie-Hélène, *De l'Europe carolingienne à l'Europe de Maastricht*, LPA, 5 janvier 1996, n° 3, pp. 16-20.

RENUCCI Jean-François, *Note sous l'Avis de la CJCE du 28 mars 1996 relatif à l'adhésion de la Communauté à la CEDH*, Recueil Dalloz, Jurisprudence, 1996, 32è cahier, pp. 449-451.

REUTER Paul, *Aux origines du Plan Schuman*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 65-68.

-, *L'avenir de la supranationalité*, in Cahier du Centre d'observation du mouvement des idées, n° 50, février 1971, pp. 4-13.

-, *La CJCE et le droit international*, Mélanges offerts à Paul Guggenheim, Genève, Imprimerie de la tribune de Genève, 1968, pp. 665-686.

-, *Le recours de la CJCE à des principes généraux du droit*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 263-283.

-, *Les interventions de la Haute Autorité*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 5, pp. 7-75.

-, *La formule des autorités spécialisées est-elle applicable à toute l'Europe ?*, C.E.U. de Nancy, Fascicule n° 2, 1953, pp. 19-42.

-, *Les autorités spécialisées*, C.E.U. de Nancy, Fascicule n° 5, 1952, pp. 1-40.

REVEL Jean-François, *L'Europe de Renan et l'Europe d'aujourd'hui*, Commentaire, 1992/1993, n° 60, pp. 809-813.

REY Jean, *Les obstacles à l'intégration européenne*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 69-71.

RIALS Stéphane, *Supraconstitutionnalité et systématique du droit*, Archives de Philosophie du Droit, 1986, tome 31, pp. 57-76.

RICHARD Denis, *Le traité d'Amsterdam à l'épreuve du Conseil constitutionnel*, Gazette du Palais, Doctrine, 17-18 juin 1998, pp. 2-7.

RIDEAU Joël, *Le développement de la protection juridictionnelle des droits de l'homme dans l'Union européenne : symboles et effectivité*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La DF, 1999, pp. 83-115.

-, *Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Paris, La DF, 1998, pp. 110-112.

-, *Quinze États membres en quête d'Union*, in Joël RIDEAU et Sophia ANTIPOLIS (dir.), *Les États membres de l'UE - Adaptations, mutations et résistances*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 1-12.

-, *La France*, in Jean-Claude MASCLET et Didier MAUS (dir.), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, Paris, La DF, 1993, pp. 67-136.

-, *Aspects constitutionnels comparés de l'évolution vers l'union européenne*, in *La Constitution et l'Europe*, Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 67-214.

-, *La recherche de l'adéquation de la Constitution française aux exigences de l'Union européenne*, RAE, 1992, n° 3, pp. 7-52.

-, *Problématique générale des rapports entre droit constitutionnel et droit international*, in AFDC, *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Rapports français au II^e Congrès Mondial de l'Association internationale de Droit Constitutionnel, Paris, Économica, 1987, pp. 205-248.

RIGAUX François, *Kelsen et le droit international*, Revue belge de droit international, 1996, n° 2, tome XXIX, pp. 381-408.

RISACHER Nancy, *La traversée des dispositions relatives à la CJCE par la CIG de 1996*, in Olivier AUDÉOUD (dir.), *Un an de CIG = Amsterdam*, Les Cahiers du GERSE, 1997, n° 2, pp. 72-79.

RIVOL Sylvie, *Clarification et simplification du système décisionnel : l'absence de volonté politique débouche sur d'insuffisantes réformes techniques*, in Olivier AUDÉOUD (dir.), Les Cahiers du GERSE, 1997, n° 2, pp. 63-71.

-, *La clarification et la simplification du système décisionnel*, in Olivier AUDÉOUD (dir.), Les Cahiers du GERSE, 1996, n° 0, pp. 42-46.

ROBERT Anne-Cécile, *Une charte cache-misère*, Le Monde Diplomatique, 2002, n° 61, pp. 13-15.

-, *Un modèle original : le fédéralisme à l'envers*, Le Monde Diplomatique, Cahier spécial sur l'Europe, *L'Europe, l'enlisement ou le sursaut*, Été 2001, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/federalisme>.

-, *Le déficit démocratique*, Le Monde Diplomatique, Cahier spécial sur l'Europe, *L'Europe, l'enlisement ou le sursaut*, Été 2001, <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/deficitdemo>.

ROBERT Jacques, *Intervention*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 17-19.

ROBIN Gabriel, *La PESC, "bibelot d'inanité sonore"*, Commentaire, 1999, n° 85, pp. 45-49.

RODRIGUES Stéphane, *La réforme de l'Union européenne : changement de méthode ? A propos du débat sur l'avenir de l'Europe au Conseil européen de Gand*, RMCUE, 2001, n° 452, pp. 588-593.

-, *L'Europe et les choix de l'Autriche*, LM, 4 février 2000, p. 14.

RODRIGUEZ IGLESIAS Gil Carlos, *Réformer la Cour de justice européenne*, LM, 28 avril 2000, p. 19.

RODRIK Dani, *Le débat sur la mondialisation : leçons du passé*, Politique Étrangère, 1998, n° 3, pp. 567-586.

ROSE Robert de, *La politique de Donald Rumsfeld*, Commentaire, 2002, n° 98, pp. 311-313.

ROSSI Lucia Serena, "Constitutionnalisation" de l'Union européenne et des droits fondamentaux, RTDE, 2002, n° 38, pp. 27-52.

ROTHLEY Willi, *Vers un statut unique des députés européens*, RMCUE, 1999, n° 431, pp. 559-563.

ROUGEMONT Denis de, *Formule d'une Europe parallèle ou Rêverie d'un fédéraliste libertaire*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 29-30.

ROUSSEAU Dominique, *Corse : une autre cohérence*, LM, 16 février 2001, p. 13.

-, *L'Europe demande une constitution*, Libération, 4 avril 2000, p. 6.

-, *Pour une constitution européenne*, Le Débat, 2000, n° 108, pp. 54-73.

-, *Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998*, RDP, 1999, n° 1, pp. 47-92.

-, *La France*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Paris, La DF, 1998, pp. 38-45.

-, *Pas d'Europe sans Constitution*, Le Monde, Samedi 18 janvier 1997, p. 17.

-, *La notion de patrimoine constitutionnel européen*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1997, pp. 16-37.

ROUX Jérôme, *Finitude de la souveraineté de l'État et intangibilité de la souveraineté du peuple*, Civitas Europa, 1999, n° 3, pp. 15-40.

-, *Le principe de souveraineté de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Civitas Europa, 1998, n° 1, pp. 125-142.

-, *Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel du 31 décembre 1997*, in Didier MAUS et Olivier PASSELECQ (dir.), *Le traité d'Amsterdam face aux Constitutions nationales*, Paris, La DF, 1998, pp. 112-133.

RUFIN Jean-Christophe, *Les crises de l'État dans le Tiers-Monde*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 61-71.

RULLIER Bernard, *L'application de l'article 88-4 de la Constitution*, Chroniques semestrielles publiées à la RFDC à partir de 1993. Consulter particulièrement celles parues à la RFDC, 2000, n°

41, pp. 139-154, RFDC 1995, n° 23, pp. 658-672, RFDC, 1995, n° 21, pp. 187-201, RFDC, 1994, n° 19, pp. 553-572, RFDC, 1994, n° 17, pp. 155-174.

-, *L'article 88-4 de la Constitution : un premier bilan*, RDP, 1994, pp. 1679-1734.

RUZIÉ David, *Analyse critique de la thèse de doctorat de Mathias CHAUCHAT, Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, RDP, 1989, pp. 1850-1852.

SABOURIN Paul, *La construction européenne et la dimension multinationale*, in Olivier AUDÉOUD, Jean-Denis MOUTON, Stéphane PIERRÉ-CAPS (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, Nancy, P.U.N., 1997, pp. 183-196.

SACHWALD Frédérique, *La mondialisation comme facteur d'intégration régionale*, Politique Étrangère, 1997, n° 2, pp. 257-264.

SAINT-OUEN François, *La supranationalité*, in Denis de ROUGEMONT (dir.), *Dictionnaire international du fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 153-154.

SAITTA Armando, *L'idée d'Europe*, in Max BELOFF, Pierre RENOUVIN, Franz SCHNABEL et Franco VALSECCHI (dir.), *L'Europe du XIXème et du XXème siècle*, Milan, éd. Marzorati, 1959, vol. 2: *Problèmes et interprétations historiques - 1815-1870*, pp. 413-464.

SALAH MOHAMED MAHMOUD Mohamed, *Mondialisation et souveraineté de l'État*, JDI, 1996, tome 123, pp. 611-662.

SALESSE Yves, *Monsieur Delors ne va pas assez loin*, LM, 8 février 2000, p. 17.

SALOMON Jean-Jacques, *Europe : vive le déclin*, Futuribles, 2000, n° 259, pp. 67-72.

SANTER Jacques, *Réconcilier l'Europe avec elle-même*, RPP, 1998, Hors-série n° 1, pp. 13-16.

SAURON Jean-Luc, *La fonction présidentielle de l'Union européenne : le cas de la présidence française de l'Union européenne du second semestre 2000*, RMCUE, 2000, n° 441, pp. 517-523.

-, *L'adaptation de la juridiction communautaire au défi du futur élargissement*, in Rostane MEHDI (dir.), *L'avenir de la justice communautaire - Enjeux et perspectives*, Paris, La DF, 1999, pp. 43-56.

-, *Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France*, RTDE, 1999, n° 35, pp. 171-200.

-, *Comitologie : comment sortir de la confusion ?*, RMUE, 1999, n° 1, pp. 31-64.

-, *La mise en oeuvre retardée du principe de subsidiarité*, RMCUE, 1998, n° 423, pp. 645-656.

SCELLE Georges, *Préalable à l'intégration d'une société internationale universelle*, Mélanges Sfériadès, Athènes, Klissiounis, 1961, vol. 1, pp. 1-12.

-, *Compte-rendu* de l'ouvrage de Paul Reuter, *La CECA* (Paris, LGDJ, 1953), RDP, 1953, pp. 796-803.

SCHARPF Fritz W., *Essai sur la démocratie dans les systèmes de négociation*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 145-169.

SCHAUS Eugène, *Intervention orale*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 393-395.

SCMITTER Philippe C., *Alternatives for the Future European Polity : Is Federalisme the Only Answer ?*, Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 349-361.

SCHNAPPER Dominique, *La démocratie providentielle*, *Commentaire*, 2002, n° 97, pp. 211-217.

-, *Comment penser la citoyenneté moderne ?*, *Philosophie politique*, 1995, n° 8, pp. 9-26.

-, *Le lien social : de l'État libéral à l'État démocratique*, in Nöelle BURGI (dir.), *Fractures de l'État-nation*, Paris, Kimé, 1994, pp. 212-219.

-, *L'Europe, marché ou volonté politique ?*, *Commentaire*, 1992/93, n° 60, pp. 829-833.

SCHOETTL Jean-Éric, *Le Conseil constitutionnel et le statut de la Corse*, *AJDA*, 2002, n° 2, pp. 100-105.

-, *Note sous décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC du 15 juin 1999*, *AJDA*, 1999, n° 7/8, pp. 573-579.

-, *Note sous décision du Conseil constitutionnel n° 98-400 DC du 20 mai 1998*, *AJDA*, 1998, n° 6, pp. 485-488.

-, *Note sous décision du Conseil constitutionnel n° 97-394 DC du 31 décembre 1997*, *AJDA*, 1998, n° 2, pp. 135-147.

SCHOUTEETE DE TERVAENT Philippe de, *L'avenir de l'Union européenne*, *Politique Étrangère*, 1997, n° 3, pp. 263-277.

-, *Réflexions sur le Traité de Maastricht*, *Annales de droit de Louvain*, 1993, tome 1, pp. 73-90.

-, *Séparation complète ou convergence des institutions ?*, *Administration*, 1982, pp. 90-95.

SCHUMACHER Nestor, *Les termes polémiques du discours européen*, *RMC*, 1989, n° 324, pp. 110-118.

SCHUMAN Robert, *Préface* à Paul Reuter, *La CECA* (Paris, LGDJ, 1953), pp. 3-8.

SCHUTTER Olivier de, *Les objections à l'adhésion*, in CENTRE DE RECHERCHES ET D'INFORMATIONS SOCIO-POLITIQUES (C.R.I.S.P.), *L'adhésion des Communautés européennes à la CEDH*, Courrier Hebdomadaire, 1994, n° 1440, pp. 30-40.

SCHUTTER Olivier de et LEJEUNE Yves, *L'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH*, CDE, 1996, n° 5-6, pp. 555-606.

SCHWEISGUTH Étienne, *La montée des valeurs individualistes*, *Futuribles*, 1995, n° 200, pp. 131-160.

-, *Les citoyens et le bien commun*, *Futuribles*, 1995, n° 200, pp. 161-166.

SEILER Daniel-Louis, *La crise de la démocratie occidentale à l'heure de l'Europe*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 171-182.

SERVAN-SCHREIBER Pierre, *La Cour de Justice : pivot de la construction européenne*, *Politique Étrangère*, 1996, n° 1, pp. 87-98.

SERVOISE Olivier, *Le réveil des civilisations*, *Futuribles*, 1995, n° 194, pp. 61-67.

SIDJANSKI Dusan, *Objectif 1993 : une Communauté fédérale européenne*, *RMC*, 1990, n° 342, pp. 687-695.

-, *L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs*, *RGDIP*, 1961, pp. 41-96.

-, *Aspects matériels des Communautés européennes*, *Mélanges Sfériadès*, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 2, pp. 583-628.

SILGUY Yves-Thibault de, *L'Euro - Les clés du succès*, *RPP*, 1998, Hors-série n° 1, pp. 43-46.

SILVESTRO Massimo, *De la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la charte constitutionnelle*, *RMCUE*, 2001, n° 453, pp. 660-663.

-, *Le médiateur européen face au Parlement européen*, *RMCUE*, 1999, n° 424, pp. 53-54.

-, *Modifications des procédures législatives à la suite du traité sur l'Union européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif*, *RMCUE*, 1995, n° 386, pp. 169-173.

SILVESTRO Massimo et FERNANDEZ-FERNANDEZ Javier, *Le traité d'Amsterdam : une évaluation critique*, *RMCUE*, 1997, n° 413, pp. 662-664.

SILVESTRO Massimo, ALBANI LIBERALI Clara, *La codécision a été un succès, il faut aller de l'avant*, RMCUE, 1997, n° 406, pp. 166-169.

SIMON Denys, *L'arrêt Sarran : dualisme incompressible ou monisme inversé ?*, Europe, Chronique, 1999, p. 3.

-, *L'avis 2/94 du 28 mars 1996 sur l'adhésion à la CEDH*, Chronique, Revue Europe, 1996, pp. 1-12.

-, *Les exigences de la primauté du droit communautaire : continuité ou métamorphose ?*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 481-494.

-, *De l'Acte Unique au Marché Unique*, JDI, 1989, tome 116, pp. 265-304.

SIMONET Henri et LELEUX Paul, *L'avenir des institutions européennes*, Mélanges offerts à Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 155-161.

SIMONNET Maurice-René, *La souveraineté et l'État*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN, Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Limonest, 1988, pp. 23-32.

SIOTIS Jean-Victor, *Quelques réflexions sur la réforme de 1996*, Études à la mémoire du Professeur Jean Siotis, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 233-246.

SOULIER Gérard, *Patrimoine constitutionnel européen et histoire de l'Europe*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Le patrimoine constitutionnel européen*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1997, pp. 38-58.

-, *Union européenne et dépérissement de l'État*, in Gérard DUPRAT (dir.), *L'Union européenne, droit, politique et démocratie*, Paris, P.U.F, 1996, pp. 289-314.

-, *Union européenne et Communauté(s) européenne(s)*, Recueil Dalloz, Chronique, 1994, 23è Cahier, pp. 179-180.

SOTO Jean de, *Intervention orale*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 354-359.

SOYER Jean-Claude, *Intervention*, in ASSOCIATION JUSTICE ET DROIT, *Droits fondamentaux, institutions, constitution : où en est-on en Europe ?*, LPA, 13 décembre 2000, n° 248, pp. 25-27.

SPÉNALE Georges, *L'évolution du Parlement européen*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 163-166.

STEPHANOU Constantin A., *L'Union européenne et la souveraineté des États membres*, Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos, Paris, Pédone, 1999, pp. 355-366.

STERN Brigitte, *Intervention*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXI^{ème} siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 184-185.

STIRN Bernard, *Quelques réflexions à partir de l'examen par le Conseil d'État des projets communautaires en application de l'article 88-4 de la Constitution*, *Revue Administrative*, 1994, pp. 93-95.

STROZZI Girolamo, *Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attentes*, *RTDE*, 1994, n° 30, pp. 373-390.

STRUYE Paul, *Europe des patries ou Europe supranationale ?*, Centre international d'études et de recherches européennes, Université internationale de sciences comparées, Luxembourg, 1966, pp. 5-29.

STÜRMER Michaël, *L'avenir de la sécurité européenne*, *Commentaire*, 1997, n° 78, pp. 398-404.

SUDRE Frédéric, *La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam : vers un nouveau système de protection des droits de l'homme*, *JCP*, 1998, I, 100, n° 15.

SUR Serge, *Vive la Constitution de la Vème République !*, *Commentaire*, 1998/99, n° 84, pp. 1037-1047.

-, *L'État entre l'éclatement et la mondialisation*, *Revue belge de droit international*, 1997, n° 1, pp. 5-20.

TAMBOU Olivia, *Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le traité de Nice*, *RMCUE*, 2001, n° 446, pp. 164-170.

TASSIN Étienne, *Qu'est-ce qu'un sujet politique ?*, *Remarques sur les notions d'identité et d'action*, *Esprit*, 1997, n° 3-4, pp. 132-150.

-, *Identités nationales et citoyenneté politique*, *Esprit*, 1994, n° 1, pp. 97-111.

-, *L'Europe, une communauté politique ?*, *Esprit*, 1991, n° 11, pp. 63-79.

TELÒ Mario, *Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 1-70.

TÉNÉKIDÈS Georges, *Homogénéité et diversité des régimes politiques au sein des organisations internationales*, *Mélanges Sfériadès*, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 2, pp. 683-711.

THEMAAT Pieter Van, *Les défis de Maastricht*, RMC, 1992, n° 356, pp. 203-208.

THÉRET Bruno, *Une monnaie sans âme*, Le Monde Diplomatique, 2002, n° 61, pp. 19-22.

THIBAUD Paul, *Une construction sans légitimité démocratique*, Le Monde Diplomatique, 2002, n° 61, pp. 48-53.

-, *L'Europe dans la mondialisation*, Esprit, 1997, n° 2, pp. 137-142.

-, *L'Europe, essai d'identification*, Esprit, 1991, n° 11, pp. 47-62.

THIERRY Hubert, *Rapport général, l'État et l'organisation de la société internationale*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 189-211.

TINDEMANS Léo, *Le Conseil européen : un premier bilan, quelques réflexions*, Mélanges Fernand Dehousse, 1979, vol. 2, pp. 167-174.

TOULEMON Robert, *De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire*, RMCUE, 2002, n° 457, pp. 216-223.

-, *Quelle Constitution pour quelle Europe ?*, RMCUE, 2001, n° 448, pp. 293-304.

-, *Souverainisme ou nationalisme ? Pour un espace européen de débat démocratique*, RMCUE, 2000, n° 436, pp. 150-152.

-, *La construction de l'Europe (1979-1999)*, Politique Étrangère, 1999, pp. 573-585.

-, *Pour une évolution institutionnelle en deux étapes permettant, si nécessaire, une différenciation dans l'intégration*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 57-67.

-, *Entre élargissement et approfondissement*, Futuribles, 1995, n° 195, pp. 59-72.

-, *La présidence française de l'Union européenne*, RMCUE, 1995, n° 384, pp. 51-55.

-, *Après Édimbourg : éviter le piège de la dissolution*, Commentaire, 1993, n° 61, pp. 33-36.

-, *Vers quelle Union européenne ?*, RMC, 1976, n° 197, pp. 301-305.

TOURET Corinne, *Le Parlement européen, symbole de l'Europe des citoyens ?*, LPA, 16 novembre 1998, n° 137, pp. 6-11.

-, *L'exercice du droit de suffrage des citoyens de l'Union aux élections européennes*, RFDC, 1995, n° 23, pp. 203-524.

TOUSCOZ Jean, *Un large débat - L'avenir de l'Europe après la CIG de Nice*, RMCUE, 2001, n° 447, pp. 225-236.

-, *Intervention*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 179-181.

-, *Les droits de l'homme et l'Europe*, Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Paris, Dalloz, 1991, pp. 495-504.

TROPER Michel, *La notion de principes supraconstitutionnels*, RIDC, 1993, vol. 15, pp. 337-355.

-, *L'Europe et les principes*, Droit et société, 1992, n° 20-21, pp. 165-169.

TURP Paul, *La souveraineté et l'individu*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN, Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Limonest, 1988, pp. 77-86.

VALTICOS Nicolas, *Réflexions perplexes sur l'Europe en construction*, Études à la mémoire de Jean Siotis, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 293-310.

-, *L'émergence progressive de l'individu comme sujet du droit international*, En hommage au Professeur Eduardo Jiménez de Aréchaga, Montévideo, éd. f.c.u., 1994, tome 1, pp. 277-297.

VANDAMME François, *La fermeture de l'usine Renault-Vilvorde : conséquences politiques et sociales internationales*, RMCUE, 1997, n° 411, pp. 512-519.

-, *Vers un modèle néo-fédéral ?*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 345-348.

-, *Avant-propos et Conclusions*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 5-8 et pp. 85-88.

VAN HOUTTE Jean, *La Cour de justice de la CECA*, Annuaire européen, 1956, vol. 2, pp. 183-190.

VAN MIERT Karel, *La répartition des portefeuilles au sein de la Commission et le problème de la collégialité*, Mélanges Fernand Dehousse, Nathan, 1979, vol. 2, pp. 175-184.

VAN RAEPENBUSCH Sean, *Le traité de Nice, entre espoirs et déceptions*, Actualités du droit, 2001, n° 1, pp. 77-105.

-, *Les résultats du Conseil européen d'Amsterdam, présentation générale du traité d'Amsterdam*, Actualités du droit, 1998, n° 1, pp. 7-67.

VEDEL Georges, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, Pouvoirs, 1993, n° 67, pp. 79-98.

-, *Schengen et Maastricht*, RFDA, 1992, n° 2, pp. 173-184.

-, *Introduction de la Journée d'étude du 25 mars 1992 au Sénat*, *La Constitution et l'Europe*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 23-32.

VELO Dario, *Aspects internationaux et institutionnels du concept de géométrie variable*, in Pierre MAILLET et Dario VELO (dir.), *L'Europe à géométrie variable, Transition vers l'intégration*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 45-60.

VELTZ Pierre, *Une organisation géoéconomique à niveaux multiples*, *Politique Étrangère*, 1997, n° 2, pp. 265-276.

VERDERAME Gianfranco, *Le traité d'Amsterdam et ses suites : instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure*, *RMUE*, 1999, n° 1, pp. 15-29.

VERDIER Marie-France, *Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales - nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne*, *RTDE*, 1999, n° 35, pp. 59-80.

-, *La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises*, *RDP*, 1994, pp. 1137-1163.

VERNET Daniel, *La France est-elle encore européenne ?*, *LM*, 9 janvier 2002, p. 14.

-, *L'éclipse de l'Europe dans la guerre*, *LM*, 20 octobre 2001, p. 19.

-, *L'Europe unie dans la crise*, *LM*, 27 septembre 2001, pp. 1 et 12.

-, *Les oublis de Lionel Jospin*, *LM*, 2 juin 2001, pp. 1 et 18.

-, *Washington ne cache pas son hostilité à la politique de défense européenne*, *LM*, 6 février 2001, p. 4.

-, *Europe, la fin du "jardin à la française"*, *LM*, 15 décembre 2000, pp. 1 et 19.

-, *L'Europe attend son Copernic*, *LM*, 27 juin 2000, p. 15.

-, *L'Europe, future puissance proche-orientale ?*, *LM*, 24 novembre 1999, p. 18.

VERZIJJ Jan, *Intervention orale*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 398-400.

VIALLE Pierre, *La souveraineté et l'individu*, in Christian PHILIP, Jacques-Yvan MORIN, Maurice-René SIMONNET (dir.), *La souveraineté au 21ème siècle*, Limonest, 1988, pp. 87-93.

VIGNES Daniel, *L'Autriche ... ? Hélas, c'était indispensable*, *RMCUE*, 2000, n° 436, pp. 145-147.

-, *La chute*, *RMCUE*, 1999, n° 427, pp. 221-223.

-, *Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996*, *RMCUE*, 1994, n° 382, pp. 561-563.

-, *Intervention orale*, in Marie-Françoise LABOUZ (dir.), *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 100-101.

-, *Le principe de l'unanimité dans les organisations européennes*, *AFDI*, 1955, pp. 111-115 et pp. 490-496.

VIMONT Pierre, *Les enjeux de la crise du Kosovo pour l'Europe*, RMCUE, 1999, n° 429, pp. 369-371.

VIRALLY Michel, *Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 488-505.

VISINE François, *Intervention orale*, in AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 348-349.

VISSCHER Paul de, *La CECA et les États-membres et Présentation orale de son rapport*, AOCIE sur la CECA, Milan/Stresa 1957, tome 2, pp. 7-85 et pp. 305-317.

WACHSMANN Patrick, *L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la CEDH*, RTDE, 1996, tome 32, pp. 467-491.

WAELEBROECK Michel, *Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*, Mélanges offerts à Henri Rolin, Paris, Pédone, 1964, pp. 506-516.

WALLACE William, *L'avenir de la démocratie européenne*, Commentaire, 1994/95, n° 68, pp. 803-807.

WALZER Michel, *Communauté, citoyenneté et jouissance des droits*, Esprit, 1997, n° 3-4, pp. 122-131.

WEBERT Francine, *La transformation vers le bas : en deçà de l'État-nation, l'adaptation de l'État unitaire français*, in COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT-IRÉNÉE, *Les mutations de l'État-nation en Europe à l'aube du XXIème siècle*, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, pp. 277-302.

WECKEL Philippe, *Les droits fondamentaux et le droit public international - "Glücklich der Heimatsloser !"*, Mélanges Jacques Schwob, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 123-139.

WEHRER Albert, *Le principe supranational dans le traité instituant la CECA*, Mélanges Sfériadès, Athènes, A. Klissiounis, 1961, vol. 1, pp. 39-41.

WEILER Joseph H. H., *Une révolution tranquille - La CJCE et ses interlocuteurs*, Politix, 1995, n° 32, pp. 119-138.

-, *Idéaux et construction européenne*, in Mario TELÒ (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, ULB, 1995, pp. 99-122.

WEINSTOCK Ulrich, *Comment améliorer le processus de décision dans la Communauté ? Observations sur le rapport des "Trois Sages"*, RMC, 1980, n° 2, pp. 174-187.

WESSELS Wolfgang, *Évolutions possibles de l'Union européenne*, Politique Étrangère, 1996, n° 1, pp. 139-150.

-, *L'élargissement et les institutions de l'Union européenne - Onze points de réflexion*, in Jacques VANDAMME et Jean-Denis MOUTON (eds), *L'avenir de l'Union européenne : Élargir et Approfondir*, Bruxelles, PIE, 1995, pp. 19-36.

WIGNY Pierre, *Réflexion sur le terme "communauté"*, Mélanges W. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 3, pp. 399-411.

-, *Intervention orale*, in AOCIE sur la CEEA, Milan/Stresa, 1957, tome 2, pp. 331-335.

WIHTOL DE WENDEN Catherine, *Modèles d'intégration en Europe*, LM, 3-4 février 2002, p. 18.

WINCKLER Antoine, *Description d'une crise ou crise d'une description ?*, Le Débat, 1995, n° 87, pp. 59-73.

-, *L'Empire revient*, Commentaire, 1992, n° 57, pp. 17-25.

WOLTON Dominique, *L'Europe de la culture*, LM, 9 novembre 2000, p. 20.

-, *L'Europe, loin des peuples*, Temps Européens, 1997, n° 2, pp. 21-26.

WURTZ Francis, *Dix semaines pour sauver la Charte européenne*, LM, 21 septembre 2000, p. 19.

YACOUB Joseph, *Nations, minorités, communautés et États*, in SFDI, *L'État souverain à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Pédone, 1994, pp. 107-137.

YASUE Noriko, *Le multilinguisme dans l'Union européenne et la politique linguistique des États membres*, RMCUE, 1999, n° 427, pp. 277-283.

ZARCA Jean-Claude, *La France, l'Allemagne et l'avenir institutionnel de l'Union européenne*, RPP, 2001, n° 1013-1014, pp. 111-115.

-, *Le Conseil européen de Nice de décembre 2000*, LPA, 4 janvier 2001, n° 3, pp. 9-12.

-, *Union économique et monétaire : premier bilan*, LPA, 16 décembre 1999, n° 250, pp. 14-17.

ZARCA Yves Charles, *L'interprétation entre passé et présent*, Le Débat, 1997, n° 96, pp. 108-115.

ZECCHINI Laurent, *Un président pour l'Europe ?*, LM, 19 juin 2002, p. 22.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE 1 - L'ACTUALITÉ DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE	19
TITRE 1- LA REDÉCOUVERTE DU CONCEPT DE SUPRANATIONALITÉ	21
CHAPITRE 1. LES CONDITIONS JURIDIQUES ET POLITIQUES D'ÉMERGENCE DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE	23
SECTION 1 - LA NÉGATION DOCTRINALE DE L'EXISTENCE D'ORGANISATIONS SUPRANATIONALES	23
I- Le rejet du concept fondé sur l'absence de nouveauté du phénomène supranational	24
A/ Les antécédents doctrinaux et historiques du concept de supranationalité	24
B/ Le rejet de la supranationalité européenne fondé sur l'absence de nouveauté de la CECA	32
II- Le supranational se confond avec les catégories classiques de la société internationale	38
A/ Le supranational n'est qu'un aspect de l'international	38
B/ Le supranational n'est que l'avatar du fédéral	43
SECTION 2 - LA NATURE <i>SUI GENERIS</i> DE L'ORGANISATION SUPRANATIONALE	48
I- Les critères constitutifs du socle commun	51
A/ Le transfert de compétences souveraines	52
B/ L'immédiateté des compétences souligne l'originalité du concept de supranationalité	59
II- L'indépendance par rapport aux États	61
A/ L'indépendance comme élément déterminant de la supranationalité	62
B/ Les critères complémentaires	68

CHAPITRE 2. LA CONVIVANCE EUROPÉENNE SUPRANATIONALE AU XXIÈME SIÈCLE	75
SECTION 1 - LES CONDITIONS D'ÉMERGENCE DE L'ESPACE PUBLIC DE VALEURS	77
I - La réalisation sociologique de l'intégration européenne	77
A/ Les institutions et la formation d'un espace européen de solidarité sociale	78
a/ Les institutions comme vecteur du développement de la solidarité européenne	79
b/ L'apparition d'une communauté de vie	84
B/ Projet politique supranational et élargissement de l'Union	88
a/ Projet politique supranational et élargissement dans l'Union	89
b/ L'Union à la recherche de visionnaires	95
II - L'identité supranationale de l'Union à la lumière de ses valeurs fondamentales	100
A/ Le patrimoine constitutionnel européen comme creuset de l'identité supranationale de l'Union	101
a/ L'identification du patrimoine constitutionnel de l'Union	103
b/ La portée universelle du patrimoine constitutionnel européen	107
B/ L'affirmation de l'identité supranationale de l'Union par la protection de ses valeurs fondamentales	109
a/ La carence originaire d'une identité européenne dans le domaine de la protection des droits fondamentaux	110
b/ L'émergence d'une identité européenne par l'instauration progressive d'un ordre public communautaire des droits fondamentaux et le rejet d'une adhésion à la CEDH	114
c/ La Charte européenne des droits fondamentaux participe de l'affirmation d'une identité propre à l'Union	121
SECTION 2 - LA CONVIVANCE SUPRANATIONALE DE L'UNION EUROPÉENNE	126
I - L'accroissement de la convivance européenne	127
A/ La consolidation du pilier communautaire	128
a/ Le premier pilier, vitrine de la supranationalité	129
b/ La communautarisation de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures	138
c/ Les lacunes des europartis en tant que facteur d'intégration	141

B/ Le bond de la politique européenne commune de sécurité et de défense	145
a/ L'affirmation d'une identité européenne de défense	146
b/ Une Europe de la défense encore sous tutelle américaine	154
II - Une consolidation de l'<i>affectio societatis</i> par l'apparition de garanties politico-juridiques de l'espace public de valeurs	159
A/ Les coopérations renforcées	160
a/ L'intégration différenciée au service du renforcement de la convivance supranationale	160
b/ Des conditions de mise en oeuvre protectrices de l'esprit communautaire	164
B/ L'instrumentalisation progressive de la protection de l'espace public de valeurs	169
a/ La crise autrichienne révèle la portée symbolique du contrôle	171
b/ Le traité de Nice institutionnalise un mécanisme d'alerte de prévention des conflits	180
CONCLUSION DU TITRE	185

TITRE 2 - LA DIMENSION JURIDIQUE DE LA SUPRANATIONALITÉ COMMUNAUTAIRE	187
CHAPITRE 1. LES IMPLICATIONS INSTITUTIONNELLES DE LA SUPRANATIONALITÉ SUR L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE	191
SECTION 1 - LA FAIBLESSE DE LA SUPRANATIONALITÉ INSTITUTIONNELLE DANS LES TRAITÉS DE ROME	198
I - Des procédures de désignation de faible intensité supranationale	198
A/ Une tutelle étatique relative dans la désignation du "triangle institutionnel communautaire"	199
a/ Une désignation de la Commission faiblement supranationale	200
b/ Une nomination des juges sous l'emprise des volontés étatiques	204
c/ L'indépendance organique du Parlement	209
B/ Une tutelle étatique absolue sur l'organe décisionnel des Communautés	211
a/ Le Conseil, dépositaire de la légitimité étatique	212
b/ La maîtrise totale du fonctionnement du Conseil par les États	216
II - L'indépendance statutaire, forme accomplie de supranationalité organique	222
A/ L'indépendance statutaire des membres des institutions communautaires	223
a/ Les privilèges et immunités reconnus aux membres des institutions communautaires	224
b/ L'interdiction du mandat impératif	226
c/ Les incompatibilités de fonctions	229
B/ L'autonomie statutaire de l'institution	234
a/ La faculté de s'auto-organiser reconnue aux institutions communautaires	234
b/ La collégialité de la Commission	237
c/ Une responsabilité individuelle des commissaires introduite par le traité de Nice nuisible à l'indépendance de la Commission	245

SECTION 2 - L'ÉVOLUTION DES TRAITÉS DE ROME VERS UN RENFORCEMENT CONTINU DE L'INDÉPENDANCE ORGANIQUE	249
I - L'accroissement de la supranationalité des procédures de désignation des institutions communautaires	249
A/ Les procédures de nomination d'une supranationalité accrue	250
a/ L'approfondissement de l'indépendance organique du Parlement	250
b/ Vers un statut commun du député européen	254
c/ La double investiture de la Commission "supranationalise" sa désignation	261
d/ Un rayonnement politique accru	265
B/ La compatibilité de l'élargissement de l'Union européenne avec la supranationalité des institutions communautaires	269
a/ Les propositions relatives à la Commission	272
b/ Les propositions relatives à la Cour de justice	277
c/ La rotation égalitaire, solution d'avenir à la désignation de la Commission et de la Cour de justice dans une Union élargie	279
II - Le confortement des organes supranationaux dans leur rôle d'impulsion de la Communauté européenne	284
A/ L'initiative supranationale, quasi-monopole de la Commission garante de l'intérêt communautaire	284
B/ Le Conseil européen, organe intergouvernemental doté d'une capacité supranationale d'action	292
a/ La dynamique supranationale du Conseil européen	293
b/ Le Conseil européen, interface d'une Union supranationale et intergouvernementale	299
CHAPITRE 2. LA SUPRANATIONALITÉ NORMATIVE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	305
SECTION 1 - LA FORMATION SUPRANATIONALE DE LA RÈGLE COMMUNAUTAIRE	306
I - Le traité de Rome oscille entre un processus décisionnel supranational et intergouvernemental	306
A/ Le traité de Rome pose le principe d'une procédure supranationale	307
B/ Le traité de Rome et la pratique introduisent des procédés intergouvernementaux d'adoption des décisions	312
a/ Les limites formelles du traité de Rome	312
b/ La pratique privilégie le consensus	317

II - L'affirmation de la nature supranationale du processus décisionnel à partir de l'Acte unique européen	322
A/ Le vote à la majorité qualifiée, règle de droit commun d'adoption des actes communautaires	322
a/ La supranationalité décisionnelle de la Communauté	322
b/ Le rééquilibrage du traité de Nice	326
c/ La pérennité d'une logique intergouvernementale dans les domaines "sensibles"	330
B/ La consécration du Parlement européen comme co-législateur	334
SECTION 2 - LA GARANTIE SUPRANATIONALE DE L'EFFECTIVITÉ DE LA VOLONTÉ COMMUNAUTAIRE	341
I - Le contrôle politique de l'effectivité de la volonté communautaire	342
A/ Les instruments du contrôle du Parlement	342
a/ Les moyens d'information du Parlement	343
b/ Un pouvoir de censure inutilisé	347
B/ La crise de la Commission Santer confirme l'impuissance politique du Parlement	351
a/ La démission de la Commission : crise salutaire à l'affirmation de l'Assemblée comme corps politique ?	352
b/ L'inertie du Parlement, cause de son impuissance politique	357
II - La protection juridictionnelle de la volonté supranationale européenne	364
A/ L'originalité de la juridiction communautaire comme garantie supranationale de la règle communautaire	364
a/ L'originalité du système juridictionnel communautaire	365
b/ Le caractère supranational de la protection juridictionnelle de la volonté communautaire	371
B/ La jurisprudence communautaire, moteur de développement de l'identité européenne supranationale	375
a/ Révolution tranquille et action prétorienne de la Cour	376
b/ L'approfondissement juridictionnel de la supranationalité de l'ordre juridique communautaire	379
CONCLUSION DU TITRE	385
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE	387

PARTIE 2 - LE CONFORTEMENT DE L'ÉTAT-NATION PAR LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE	389
TITRE 1 - LE CONDITIONNEMENT SUPRANATIONAL DE L'ÉTAT-NATION	391
CHAPITRE 1. L'INTÉGRATION CONSTITUTIONNELLE DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE	393
SECTION 1 - UNE SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE CONSTITUTIONNELLEMENT RECONNUE	394
I - Souveraineté nationale et organisation politique	395
A/ La dualité du concept de souveraineté nationale	395
B/ L'arbitrage de la Nation souveraine entre État et organisation supranationale	401
II - La réception de la supranationalité dans l'ordre constitutionnel	408
A/ L'intégration constitutionnelle de la supranationalité	408
B/ La définition constitutionnelle de la supranationalité	415
SECTION 2 - UNE RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE ENCADRÉE	421
I - La supranationalité face à l'unité politique de l'État	421
A/ L'intégrité de l'unité politique de l'État-nation	421
a/ L'unité de source de souveraineté	422
b/ L'inexistence d'un peuple européen	425
B/ Intangibilité de la souveraineté démocratique et supraconstitutionnalité	429
a/ La supraconstitutionnalité, rempart ultime contre la supranationalisation de la Constitution	430
b/ L'inutilité constitutionnelle et doctrinale de la supraconstitutionnalité	435
II - Une jurisprudence constitutionnelle souple	441
A/ De l'interdiction du transfert de compétences aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale	442
a/ Une jurisprudence constitutionnelle audacieuse	443
b/ Une révision minimaliste de la Constitution	447
B/ La maîtrise du pouvoir normatif	449

CHAPITRE 2. DE L'ÉTAT COMMUNAUTAIRE OU DE LA PUISSANCE RENOUVELÉE DE L'ÉTAT-NATION SOUS L'EFFET DE LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE	457
 SECTION 1 - LA CONSOLIDATION DE L'EUROPE SUPRANATIONALE ET DE L'ÉTAT-NATION PAR LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES	458
 I - La rationalisation fonctionnelle au coeur du débat sur l'avenir de l'Union et de l'État	459
A/ La clarification des compétences au centre des propositions doctrinales sur l'avenir de l'Europe	459
a/ La souveraineté européenne de l'Union	460
b/ De la Fédération d'États-nations	462
B/ L'inexistence d'une souveraineté européenne	467
 II - La collaboration, pierre de touche de la supranationalité européenne	473
A/ La subsidiarité, Arlésienne de la clarification des compétences	474
a/ De la nécessité de clarifier la répartition des compétences	474
b/ De la subsidiarité : entre théorie et pratique	479
B/ La collaboration fonctionnelle, sésame de l'effectivité supranationale européenne	487
 SECTION 2 - LA COMMUNAUTARISATION INTERNE DE L'ÉTAT-NATION	494
 I - Le SGCI, pierre angulaire de la politique européenne de la France	495
A/ Le SGCI, acteur privilégié du suivi des affaires contentieuses et de la mise en oeuvre du droit communautaire	496
B/ Le SGCI et la détermination de la position française au sein du processus décisionnel communautaire	502
a/ L'élaboration interministérielle des mandats défendus par la France à Bruxelles	502
b/ L'arbitrage, voie de secours à l'échec de la coordination interministérielle	506
 II - Le contrôle parlementaire de la politique européenne du Gouvernement	509
A/ Une participation du Parlement français au processus décisionnel communautaire manifestement peu opératoire	511
B/ L'extension du contrôle parlementaire de la politique gouvernementale en matière européenne	517
C/ De l'opportunité d'accroître la participation des Parlements nationaux	522
 CONCLUSION DU TITRE	533

TITRE 2 - LA CONSOLIDATION DE L'UNITÉ POLITIQUE DE L'ÉTAT-NATION PAR LA SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE	535
CHAPITRE 1. L'INDIVIDU AU PRINCIPE DE LA SUPRANATIONALITÉ	537
SECTION 1 - LE FONDEMENT INDIVIDUEL DE LA SUPRANATIONALITÉ	538
I - L'individu, sujet et objet de la supranationalité européenne	539
A/ L'Union européenne en quête d'un Bien commun individuel	539
B/ L'individu, source de légitimation de l'entité supranationale	545
II - La protection des droits fondamentaux, domaine privilégié d'affirmation de l'individu comme sujet de droit international	552
A/ L'effectivité croissante du droit de recours individuel consacré par la CEDH	553
a/ Les lacunes initiales du droit de recours individuel	553
b/ Vers l'affirmation d'une égalité des conditions de recours de l'individu et de l'État	556
B/ Vers une Charte européenne des droits fondamentaux communautarisée ?	560
SECTION 2 - L'ÉMERGENCE D'UN STATUT DE L'INDIVIDU AU NIVEAU SUPRANATIONAL	566
I - La citoyenneté européenne, ferment d'une communauté politique supranationale	567
A/ La citoyenneté de l'Union	567
a/ De l'Europe des citoyens	569
b/ À l'affirmation d'une citoyenneté juridique et politique de l'Union	572
B/ La réception nationale de la citoyenneté européenne	578
II - Statut supranational de l'individu et renforcement de l'immédiateté européenne	584
A/ Immédiateté supranationale et droits des Européens	585
a/ La transparence dans l'Union	585
b/ L'Européen face à la justice supranationale	589
B/ Une immédiateté supranationale perfectible	597
a/ Le renforcement du Parlement européen	598
b/ Placer l'individu au coeur de l'action européenne	600

CHAPITRE 2. IDENTITÉS NATIONALES ET SUPRANATIONALITÉ EUROPÉENNE : COMPATIBILITÉ ET COMPLÉMENTARITÉ	607
SECTION 1 - LA COMPATIBILITÉ DES IDENTITÉS CONSTITUTIONNELLES NATIONALES ET EUROPÉENNE	607
I - La problématique constitutionnelle à l'heure européenne	608
A/ La formation d'une identité constitutionnelle européenne	608
B/ Constitution européenne et contestation du carcan étatique	613
II - L'émergence d'un pouvoir constituant supranational	618
A/ La Convention comme Assemblée constituante	619
B/ Le fondement individuel du pouvoir constituant européen	625
SECTION 2 - LA COMPLÉMENTARITÉ DES IDENTITÉS EUROPÉENNE ET NATIONALES	630
I/ L'intangibilité de l'unité politique de l'État-nation	631
A/ Vers un État-nation balkanisé ?	631
B/ Les risques mesurés d'ethnisation de l'État-nation	637
II - Unité politique de l'État-nation et communauté de destin supranationale	642
A/ La coexistence des communautés nationales et supranationale d'appartenance	642
B/ Le fondement subjectif de la communauté de destin supranationale	647
CONCLUSION DU TITRE	653
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	655
CONCLUSION GÉNÉRALE	657
TABLES DE LA JURISPRUDENCE ET DES DOCUMENTS OFFICIELS CITÉS	667
BIBLIOGRAPHIE	687
TABLE DES MATIÈRES	769

RÉSUMÉ

L'Union européenne offre au 21^{ème} siècle une image renouvelée du concept de supranationalité. Aspiration de base et principe perfectible dans une finalité intégrationniste, celui-ci constitue un trait dominant de la construction européenne dont il reflète la nature *sui generis*.

Le concept supranational suppose un ordre juridique complet qui se superpose à celui des pays membres et qui exprime la volonté autonome de l'entité européenne. Par le rapprochement des États qu'il engendre, il révèle une solidarité sociale favorable au développement d'un espace public de valeurs et à l'avènement d'un soutien populaire dont l'organisation a besoin pour s'épanouir (partie 1).

L'originalité de la supranationalité, en tant que nouvelle forme d'organisation politique, ressort principalement des rapports qu'elle entretient avec les États, et plus encore, avec les individus dont elle fait ses sujets et dont elle recherche le bien commun.

L'État-nation trouve dans son engagement européen les moyens de son confortement. Le dédoublement du concept de souveraineté nationale, que la constitutionnalisation de celui-ci met à jour, fait de l'Etat un simple instrument au service de la nation. Celui-ci se dote d'un statut, constitutif d'une sorte de conditionnement supranational, qui prouve la compatibilité des deux ordres juridiques. L'adaptabilité dont l'État-nation fait preuve n'est pas un signe d'atrophie du principe d'unité qui est à son fondement. L'intégration constitutionnelle de la supranationalité lui fournit l'occasion de consolider son essence en réaffirmant l'intangibilité de son unité politique. Le respect de l'appartenance nationale et du lien qui unit l'individu à sa nation apparaissent comme les conditions premières dont dépend l'effectivité des traits supranationaux. Destinataire ultime de l'action supranationale et source de légitimité de celle-ci, l'individu est celui par lequel l'organisation européenne trouve sa raison d'être (partie 2).

SUMMARY

Subject : State-nation and european supranationality in french constitutional law

At the threshold of the 21st century European Union gives a renewed sense of the concept of supranationality. This concept, basic aspiration as well as a perfectible principle of which end is integration, constitutes a dominant feature of European framework reflecting its *sui generis* nature.

The concept of supranationality presupposes a complete legal system superposed to that of other member countries expressing the will peculiar to European entity. It is via the coming together of the States which this concept creates, that it reveals a social solidarity propitious to the development of a public system of values and to the advent of a global support that the organization needs to bloom (part 1).

The original aspect of the supranational nature, as a new form of political organisation, is mainly the result of the relationships it has with States, and furthermore, with the individuals who are its subjects and whose common good is its objective.

It is in European commitment that Nation-State finds the means of reinforcing itself. The constitutionalisation which brings to light the double aspect of the concept of national sovereignty, renders the State a mere instrument in the service of the nation. The Nation-State endows a status, which constitutes a kind of supranational conditioning, that proves the compatibility of the two legal systems. The adaptability shown by the Nation-State is by no way a sign of atrophy of its original principle of unity. The constitutional integration of supranationality gives the opportunity of consolidating its essence while reasserting the intangibility of its political unity. The respect of national membership and of the link between an individual and its nation seem to be the primary conditions on which depends the efficiency of the supranational traits. The individual, who is the ultimate subject of the supranational action as well as the source of its legitimacy, is the one through whom European organisation finds its *raison d'être* (part 2).

