

UNIVERSITE DE MONTPELLIER



FACULTE DE DROIT
Licence 1 Groupe B semestre 2
2015-2016

Équipe pédagogique :

M. Le Professeur Michel CLAPIÉ

Mlle Nadia FORT
Mlle Elsa KOHLHAUER

INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

-Séance 3-

Supranationalité et souveraineté

I- Documents

- E.STEIN, *De l'Etat* (1925), rééd. 1989, Cerf, pp.83-84
- F.ROUVILLOIS, *Droit constitutionnel, fondements et pratiques*, coll.Champs Universités, Flammarion, 2001, p.34 et pp.76-78.
- A.PEYREFITTE, *C'était De Gaulle*, Tome 2, éd. De Fallois, 1997, p.267 et pp.299-300.
- G. BERTHU, *Europe, Démocratie ou super-Etat*, éd.F-X de Guibert, Paris, 2000, pp.86-88.
- R.CLAVIJO, *Et si... la France quittait l'UE ?*, éd. F-X de Guibert, Paris, 2005, pp.13-16.
- T.RAMBAUD, *Institutions européennes*, éd. Studyrama, 2005, pp.171-172.
- P.SEGUIN, « *Discours pour la France* », Grasset, 1992, pp.19-22.
- M. CLAPIÉ, « Le traité de Rome est supranational », *L'indépendance*, avril 2007, n°3.

II- Direction d'étude

1. La supranationalité est-elle une troisième forme institutionnelle, à l'instar des modèles de fédération et de confédération ?
2. A la lumière du cours et des documents contenus dans le dossier, dégager les implications logiques de la supranationalité en relation avec la théorie fonctionnaliste.

III- Bibliographie

- R.CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, 1920, Rééd. CNRS, 1962.
- M. CLAPIÉ, *Manuel d'Institutions européennes*, Flammarion, coll.Champs Université, 3^{ème} ed., 2010, voir « identité nationale » et « fonctionnalisme ».

L'État doit être son propre maître ; aucune puissance extérieure — que ce soit un individu ou une communauté supra ordonnée, coordonnée ou subordonnée — ne doit lui prescrire les formes de sa vie étatique. Lorsque de deux États — donc de deux entités communautaires originellement coordonnées — l'un en vient à s'immiscer dans l'organisation de l'autre et à lui imposer ses lois (que ce soit à la faveur d'une supériorité militaire ou économique, ou de toute autre manière), l'autre perd sa souveraineté et par là même sa qualité d'État. Il est annexé, peut-être même absorbé dans un nouvel ensemble étatique.

La souveraineté comme condition sine qua non de l'État

Toutes ces constatations permettent de voir plus clairement ce qu'est la souveraineté, et par là même l'essence de l'État. La souveraineté comme auto-constitution d'une *res publica* (*Gemeinwesen*) et la liberté de l'individu sont inséparablement liées. Seul un corps qui comprend des personnes libres peut se déclarer souverain, ou peut pratiquement manifester sa souveraineté. La limite constitutive de la souveraineté, à savoir que la liberté des individus n'est pas supprimée par la volonté de ce corps, ou des corporations qui le représentent, mais qu'elle est au contraire la condition de sa mise en œuvre, n'est pas à comprendre comme une limitation de la souveraineté. La « puissance étatique illimitée » n'existe dans son essence que pour autant qu'elle soit reconnue, et à tout instant elle peut être mortellement atteinte. La garantie de son existence est donnée par les motifs qui incitent à la reconnaître. Et c'est cela qui fait la fragilité de la situation de l'État : ce qui en fait un État — sa nature juridique — ne parvient pas à garantir son existence. Celle-ci n'est assurée que par un fondement extrinsèque. La garantie la plus forte est assurée lorsque l'association des personnes mise en forme par l'État a existé antérieurement comme communauté : lorsque le droit que pose l'État ne fait que sanctionner des relations communautaires déjà existantes, ou pour le moins épouse les tendances de la vie communautaire. Et finalement, lorsque l'individu ou le corps qui se constitue en pouvoir d'État apparaît aux personnes qui relèvent de son domaine d'autorité comme le dirigeant désigné, et cela de la manière la plus naturelle, au point que sa légitimité ne fait d'aucune façon problème. Là où ces conditions de santé et de vie de l'État font défaut, on peut en principe les voir remplacées par des moyens de contrainte qui donnent au pouvoir d'État la capacité de se faire reconnaître dans la sphère d'autorité qu'il revendique, et de s'imposer, moyennant certaines pressions, aux individus récalcitrants. Cela est *en principe* possible — c'est-à-dire qu'un tel État n'en serait pas moins un État. *En fait*, jamais des moyens de contrainte ne remplaceront ces autres garanties, de même qu'on ne saurait se passer de ces contraintes pour renforcer ces garanties.

* ROUVILLON, Droit
constitutionnel, fondements et pratiques,
Flammarion, 2001

2. La souveraineté externe

Si la souveraineté interne est indispensable à l'existence de l'État, il n'en va pas autrement de sa souveraineté externe – malgré ce qu'écrivit Maurice Hauriou, sur qui il n'est pas nécessaire que l'exercice de ces droits [de souveraineté] ne soit soumis à aucune restriction quant à leur étendue, ni à aucune autorisation : telle de la part d'un autre État². Le problème, est qu'en admettant un tel élargissement de la définition on peut, certes, faire rentrer dans la catégorie at diverses formes politiques intermédiaires, États sous tutelle, sous protectorat, colonisés ou fédérés, mais que l'on doit aussi y intégrer certaines collectivités décentralisées, qui correspondent alors au critère de détermination, et que plus rien ne permet de distinguer des États au sens propre.

Car la souveraineté de l'État ne se divise pas, et son indépendance, par rapport aux autres puissances, est que le corollaire de cette souveraineté. Décisions : l'indépendance dont il s'agit est juridique et financière, non pas économique ou financière ; sur ce point, tout État moderne est étroitement dépendant des autres, et on ne saurait à cet égard parler d'une souveraineté économique.

2. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, op. cit., p. 121.

(...)

C'est parce que la souveraineté ne parvient pas à se scinder que surgissent les difficultés pratiques que l'on vient d'évoquer. Mais cette division de la souveraineté suscite également de graves difficultés d'ordre théorique. La constitution d'un pays fédéré, constatait Léon Duguit, est en elle-même *contra-dictoire* ; elle impose sur le même territoire et aux mêmes hommes deux autorités souveraines ; or, par définition même, la souveraineté politique ne peut être limitée par une autre souveraineté ; la conception de l'État unitaire imaginée par les juristes n'est qu'une hypothèse commode. Dans deux souverainetés rivales, l'une absorbera l'autre fatalement. [...] La loi est générale. Si, en effet, on définit l'État par sa souveraineté, et celle-ci, par sa suprématie et son indivisibilité, comment admettre que les deux niveaux du système fédéral constituent des États au sens propre ? En fait, on peut imaginer plusieurs réponses.

Première réponse : on conserve la souveraineté comme critère de l'État. Mais cela signifie alors que l'un des deux éléments du système, n'étant pas souverain, n'est pas réellement un État – celui-ci pouvant être l'étage supérieur (comme c'est encore le cas de l'Union européenne), ou à l'inverse, le niveau inférieur, qui hé forme plus, malgré le nom et les apparences, qu'une collectivité non souveraine, inférieure, à l'intérieur d'un État devenu unitaire. Les cantons suisses, par exemple, sont considérés par la doctrine helvétique comme des « quasi-États » ; tout se passe comme s'ils étaient des États à part entière, à cette différence près que leur autonomie est relative, c'est-à-dire qu'elle ne peut se déployer

1. L. Duguit, *Le conflit de la souveraineté*, op. cit., p. 59.
2. A. Aucr, G. Mallinverni et M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, op. cit., p. 298.

que dans le cadre tracé par l'État central [...] L'ensemble des attributions des États fédérés et la manière dont ils en font usage sont soumis aux exigences d'un ordre juridique supérieur. En d'autres termes, les États fédérés ne sont pas souverains : ils ne sont donc pas véritablement des États. Plus généralement, on doit en conclure que seuls des États unitaires peuvent exister.

neté comme critère essentiel de définition de l'État est abandonnée. On peut alors concevoir sans difficulté l'idée d'une fédération, combinant un État fédéral et des États fédérés. Mais en ce cas, malheureusement, on ne sait plus trop, faute d'un critère fiable, ce que c'est qu'un État, de même qu'on ne peut plus désigner l'État fédéral de l'État « régional » ou de l'État unitaire décentralisé.

C'est pourquoi la solution la plus satisfaisante sur un plan théorique est peut-être celle qu'évoquait Léon Duguit ou Carl Schmitt. Celle-ci présente l'intérêt d'envisager le problème non plus sur un mode statique, comme les précédentes, mais de manière dynamique. L'État fédéral, explique Schmitt, est fondé sur des antinomies, des contradictions logiques et politiques : et en premier lieu, sur l'irréductible contradiction entre la souveraineté des États et celle de la fédération. Ce que souligne Schmitt, c'est, précisément, que le système fédéral se caractérise par le fait

3. *Droit constitutionnel suisse*, op. cit., p. 299-300 et le principe de la primauté de l'ordre juridique fédéral ont été réalisés in toto à la fois au sein de la fédération [qui] dupliquent nécessairement une relation de la périphérie au centre, subordination de l'ordre juridique étatique à l'ordre juridique fédéral.

4. Ou plutôt, il est remplacé par d'autres : ce qui consiste à admettre, soit que la souveraineté, notamment externe, peut être simplement relative, partielle et partagée, sans pour autant que la nature de l'État soit remise en question ; soit qu'on peut lui substituer sans dommage des critères alternatifs, comme celui que propose Duguit, fondé sur les notions de pouvoir et d'idée de droit.

que la question de la souveraineté n'a pas encore été résolue, qu'elle « reste toujours pendante entre fédération et États membres », et que la fédération n'existe qu'un seul moment qu'elle demeure posée. Lorsqu'elle se pose plus, parce qu'elle a été tranchée irrévocablement dans un sens ou dans l'autre ; on a affaire en réalité à un, ou à une pluralité, d'États unitaires souverains. C'est ainsi que la question, aux États-Unis, resta posée jusqu'à la guerre de Sécession, soit pendant trois quarts de siècle ; mais, après la guerre, elle fut tranchée au profit de l'État central. C'est pourquoi, même sans être explicitement révisée en ce sens, la Constitution a alors « changé de nature [...] et la fédération en tant que telle a cessé d'exister ».

5. C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, op. cit., p. 520 et 522. Sur ces questions, on se reportera aux puissantes analyses d'O. Beaud, notamment à son article « Fédéralisme et souveraineté », Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *RDP*, 1998, p. 83-122.

« Quand on est couillonné, on dit : " Je suis couillonné " »

AP. — Le traité de Rome n'a rien prévu pour qu'un de ses membres le quitte.

GdG. — C'est de la rigolade ! Vous avez déjà vu un grand pays s'engager à rester couillonné, sous prétexte qu'un traité n'a rien prévu pour le cas où il serait couillonné ? Non. Quand on est couillonné, on dit : " Je suis couillonné. Eh bien, voilà, je fous le camp ! " Ce sont des histoires de juristes et de diplomates, tout ça.

« Ils vont tous finir par capituler »

AP. — Cette élimination du vote à la majorité, vous ne la prévoyez pas avant longtemps ?

GdG. — À mon avis, ils vont finir par capituler, tout en essayant de sauver la face. En tout cas, nous ne retournerons pas occuper notre chaise à Bruxelles après le 1^{er} janvier, tant qu'on n'aura pas trouvé une formule restituant le droit de veto pour une question essentielle.

(Et il veut faire croire aux Français qu'il n'a pas encore pris sa décision pour l'élection de décembre !)

AP. — Vous croyez qu'ils accepteront une révision du traité ?

GdG. — On ne sera peut-être pas obligé de faire une révision du

traité, avec signatures, ratifications et tout le saint-frusquin. Le mieux, ce serait un simple accord formel, comme d'ailleurs on en avait fait un à la demande des Allemands quand on a fixé le prix du blé d'après le projet Mansholt ; les Allemands avaient déclaré qu'ils n'accepteraient pas qu'on y revienne une fois que la règle de la majorité serait en vigueur. Et les autres avaient dit OK.

AP. — C'est un bon précédent, ça.

GdG. — C'est l'enfance de l'art.

(Manifestement, il a creusé la question et trouvé le biais.)

AP. — On peut toujours faire des déclarations interprétatives.

GdG. — Les Luns, ou Hallstein, ou Schröder, ou Fanfani, enfin les "européens", comme ils disent, piquaient une lèche (tiens, comme Churchill à Roosevelt*) à l'assemblée de Strasbourg. Ils voulaient augmenter les pouvoirs de cette assemblée, en même temps qu'elle serait élue au suffrage universel direct. C'est dans cet esprit qu'ils avaient fait le traité de Rome, en particulier la règle de la majorité, et la disposition qui fait que les États membres ne pouvaient amender qu'à l'unanimité les propositions de la Commission. Car tout ça était combiné pour couillonner les gouvernements. Tout ça a été fait par des parlementaires professionnels. Et puis ils lorgneront sur cette assemblée, parce que, s'ils se font battre à leur élection nationale, ils arriveront toujours à se raccrocher à ces élections-là. C'est là-dessus qu'ils vont se battre et qu'il faudra qu'ils se rendent.

L'intégration politique

Les projets supranationaux, on l'a vu¹, hésitent à évoquer franchement l'objectif de super-État européen, qui comporte une connotation dirigiste. Ils lancent toutes sortes de ballons, dans toutes les directions, pour essayer de détourner notre attention, et de faire oublier cette réalité. Leur dernière innovation, dans ce registre, consiste à nous

1. Voir notre proposition de Charte – 17 décembre 1999, ainsi que notre intervention au colloque de l'Assemblée Nationale, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 26 avril 2000 (Document d'information de l'Assemblée Nationale 37/2000), et notre explication de vote du 3 octobre 2000 au Parlement européen (CR, p. 40). Voir aussi le chapitre 8 de cet ouvrage – *Les institutions d'une Europe libre*.

2. Voir chapitre 3.

inonder de concepts vagues, comme « *intégration* », ou « *intégration politique* », présentant l'avantage de laisser dans le flou les instruments et les méthodes.

C'est Jacques Santer, alors président de la Commission, qui avait lancé la mode lors d'un discours au Parlement européen en 1997, à l'occasion du 40ème anniversaire du traité de Rome. « *L'Union européenne ne sera pas un super-État européen* », s'était-il exclamé. « *Elle sera et demeurera une forme tout à fait originale de coopération et d'intégration de nations et de peuples* ! » On notera le savant entrelacs de termes opposés, coopération – qui suppose des sujets distincts – et intégration – qui suppose des sujets confondus. Les deux étant contradictoires, il faut penser que Jacques Santer, sauf à entretenir volontairement la confusion, les plaçait à des étapes différentes, coopération à l'origine, intégration à la fin.

Depuis, l'idée a fait florès. On en voit l'exemple le plus éclatant dans le discours de Joschka Fischer du 12 mai 2000 déjà cité, justement intitulé « *De la Confédération à la Fédération – réflexion sur la finalité de l'intégration européenne* ».

Dans cette intervention, le chef de la diplomatie allemande use et abuse de la méthode Santer. D'abord, il se démarque vivement de l'idée de super-État : « *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 élucubration artificielle qui se situe en dehors des réalités européennes traditionnelles.* » Peut-on trouver condamnation apparemment plus nette ? Et pourtant, la suite change

1. Parlement européen, 12 mars 1997 – CR débat p. 128.

tout. Joschka Fischer fixe à l'Europe l'objectif de « *parachever l'intégration* », en complétant l'intégration économique par « *l'intégration politique* ». Dans son discours, nous avons compté, sauf oubli, trente-sept fois le mot intégration, toujours dans un sens élogieux. À un tel niveau, c'est une obsession. Joschka Fischer l'a redit plus tard à la commission dite constitutionnelle du Parlement européen : « *Je suis un intégrationniste convaincu.* » Alors, qu'est-ce que l'intégration pour lui ? C'est « *le parachèvement de la grande idée d'une Fédération européenne que nous devons à Robert Schuman* », avec une « *Constitution* » donnant à la fédération « *les domaines de souveraineté essentiels* », l'institution d'un Parlement bicaméral et d'un gouvernement européen, l'extension des votes à la majorité, suivie d'un « *acte de refondation politique délibéré* ».

L'intégration, c'est donc pour Joschka Fischer, l'unité politique, avec notamment les votes à la majorité. Et les « *questions essentielles* » qu'elle doit traiter recouvrent en fait à peu près tout, à l'exclusion peut-être de la chasse !

Il faut donc arrêter de jouer sur les mots : l'intégration politique, c'est forcément le super-État, dans sa forme la plus pesante.

latif, exécutif, judiciaire), les 3 organes essentiels constitutifs d'un État sont donc déjà une réalité. Le Président de la Commission de Bruxelles exerce les fonctions d'un premier ministre. Il manquait au-dessus de lui un véritable chef d'État. Le projet de Constitution comble ce vide. Le Conseil européen (composé de tous les chefs d'État ou de gouvernement des pays membres de l'U.E.) élira pour 2 ans et demi un Président qui sera rééligible et pourra donc conserver son poste pendant 5 ans. Ce dignitaire ne pourra pas exercer de mandat national. Il assumera donc à plein temps et pendant longtemps sa fonction de chef d'État, donnant ainsi un visage à des institutions jusqu'ici anonymes et grises.

Autre innovation capitale : la Commission de Bruxelles comptera en son sein un ministre des affaires étrangères, ce qui implique et annonce une activité diplomatique. Or une telle activité est une fonction des États.

L'Union européenne, jusqu'ici, n'élaborait au mieux que des directives destinées aux États membres lesquels devaient les traduire, les adapter, les transposer en lois nationales. Désormais, en vertu de l'article I-33 de la nouvelle constitution l'U.E. promulguera elle-même des lois directement applicables dans tout État membre.

Pour devenir un État de plein exercice il manque à l'U.E. une armée. Sa création est donc program-

*A. Clarys, Et si... la France quittait l'U.E.?
éd. F.A. de Guibert, 2005*

UN ÉTAT SUPRANATIONAL QUI NE DIT PAS SON NOM

Le dictionnaire Robert définit le mot « Constitution » en ces termes : « Charte, textes fondamentaux qui déterminent la forme du gouvernement d'un pays. » Par conséquent les mots « Constitution européenne » à eux seuls suggèrent, impliquent, prouvent que les auteurs du traité entendent créer un État européen. D'autre part, de nombreux articles traitent de la « citoyenneté européenne » ou évoquent les « citoyens européens ». Peut-on être citoyen d'autre chose que d'un État ? Et c'est bien un État européen supranational qui, depuis des années, s'édifie lentement, sournoisement. Il existe déjà un parlement européen, qui siège à Strasbourg. Il existe un gouvernement européen connu sous le nom de Commission de Bruxelles. Il existe une Cour de justice européenne. Les 3 pouvoirs principaux (légis-

mée par divers articles, notamment l'article I-41 : « La politique de sécurité et de défense commune... conduira à une défense commune... ». En attendant, dans la perspective d'une armée commune est instituée « une agence européenne de défense ».

Bien entendu le futur État, puisqu'il aura un Ministre des affaires étrangères et bientôt une armée, devra pouvoir dialoguer, négocier et conclure des traités avec les autres États de la planète. Il faut être pour cela sujet de droit international. C'est pourquoi l'article I-7 de la Constitution donne à l'U.E. « la personnalité juridique ». C'est l'article à la fois le plus court (6 mots) et peut-être le plus important de toute la Constitution. Il contribue plus que tout autre à introduire un nouvel État sur la scène internationale.

Pourtant dans cet interminable texte constitutionnel jamais ses rédacteurs n'ont eu l'honnêteté élémentaire d'appeler un chat un chat et de reconnaître qu'ils créent un nouvel État. Les mots « État européen », « État central », « État fédéral » ou « État supranational » sont totalement absents de la Constitution. Les rédacteurs ne voulaient pas alarmer les partisans de l'indépendance et de la souveraineté nationales. Cette tactique n'est pas nouvelle. Elle a toujours été celle des promoteurs de l'intégration européenne. Dès le milieu du 20^e siècle, sur les ruines de l'empire hitlérien, leur but déclaré était de

fonder un nouvel empire politiquement unifié. En témoignent notamment les États généraux de l'Europe tenus à La Haye en 1948 puis la tentative, avortée en 1954, de créer une communauté européenne de défense. Mais devant l'attachement des peuples à leur indépendance et à leur souveraineté, il fallut biaiser, ruser, avancer masqués. Les « pères de l'Europe » créèrent donc d'abord lentement, prudemment, à petits pas, un marché unique européen en abattant progressivement droits de douanes et frontières économiques. C'était, disait-on aux peuples, des mesures purement techniques destinées à favoriser la paix, la prospérité. Et après les privations, les souffrances, les destructions de la 2^e guerre mondiale, comment repousser paix et prospérité ? Puis, sous prétexte qu'il fallait gérer le marché commun en construction, de traité en traité, et sans jamais y écrire les mots « État européen », on en construisit les bases une à une. Le « traité établissant une Constitution pour l'Europe » continue, sans jamais l'avouer, à édifier l'État européen et achève même l'édifice.

Cette hypocrisie, cette duplicité permanentes faisaient dire à un célèbre sociologue : « L'Europe ne dit pas ce qu'elle fait. Elle ne fait pas ce qu'elle dit. Elle dit ce qu'elle ne fait pas. Elle fait ce qu'elle ne dit pas. »

Le débat entre supranationalité et souveraineté reste vivace

En cinquante ans, l'Europe a franchi des étapes décisives la rapprochant de l'idéal de ceux qui furent ses « pères fondateurs ». Mais elle n'a pas dépassé pour autant le débat originel de la construction communautaire qu'est l'opposition entre partisans d'une intégration supranationale et défenseurs de la souveraineté des Etats. Celui-ci a marqué toute l'histoire de la construction européenne, les traités tirant l'Europe vers l'une ou l'autre direction, ou substituant parfois un heureux compromis à cette tentation manichéenne. Le passage à vide que semble aujourd'hui traverser l'Union, qui fait resurgir la rivalité entre la « méthode communautaire » et la « méthode intergouvernementale » (qui, des gouvernements ou de la Commission, doit avoir l'initiative ?), n'est qu'un avatar de cette querelle historique.

Sur un point important, la vision de Jean Monnet et de Robert Schuman ne s'est pas réactualisée : les « Etats-Unis d'Europe » sont restés à l'état de chimère, même si la politique communautaire est devenue de plus en plus intégrationniste

dans de nombreux domaines : commerce, agriculture, monnaie, politique étrangère et de défense, etc.

Il y avait pourtant bien des raisons de penser que le mouvement amorcé par la CEE allait se poursuivre. C'est au nom d'une telle logique que la Communauté européenne de défense (CED) prit son essor, avant de sombrer, le 30 août 1954. Mais le projet d'armée européenne de René Pleven, auquel Jean Monnet appuya son concours, était à la fois précipité, trop favorable à l'Allemagne et aux Etats-Unis, et surtout il constituait un choix marqué au faveur d'une Europe fédérale et supranationale qui faisait fi de la vision contestable respectueuse de la souveraineté des Etats membres. La « querelle » de la CED laissa des traces profondes, en France notamment, ce qui explique en partie qu'il ait fallu attendre si longtemps avant que l'idée d'une défense européenne refasse surface, à l'occasion du sommet de Saint-Malo, en décembre 1998. Rien d'étonnant donc, si le traité de Rome du 25 mars 1957, instituant la Commu-

nauté économique européenne, a consacré une approche globale de la construction européenne et porté un coup d'arrêt à l'approche supranationale, au profit de la coopération intergouvernementale.

CRISE DE MILIEU DE VIE

A chaque étape de la marche en avant de l'Europe, on va retrouver cette dichotomie, sans que celle-ci soit neutralisante : la naissance de la politique agricole commune (PAC) en 1962, l'élargissement une décennie plus tard, le système monétaire européen, l'élection du Parlement européen au suffrage universel, l'Acte unique, le traité de Maastricht en 1992, la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), la création de la monnaie unique... Autant d'avancées significatives qui ramènent les périodes de ralentissement et de doutes sur l'avenir du processus communautaire à de plus justes proportions.

D'où vient cependant que l'Union européenne paraît aujourd'hui traverser une sorte de crise de milieu de vie, presque une interrogation existentielle : où va l'Europe ? La fin de la guerre froide

aidant, elle s'est précipitée dans un élargissement sans limites apparentes, dont les gouvernements des quinze mesurent aujourd'hui qu'il induit des contraintes budgétaires et politiques peut-être insupportables. Face à un tel défi, il faudrait une vision et une détermination sans faille. Or, c'est précisément ce qui paraît manquer. A Paris pas plus qu'à Berlin, on ne discerne de volonté politique pour relancer le leadership franco-allemand, qui fut si souvent la condition *sine qua non* de la construction européenne. Dès lors, le président de la Commission de Bruxelles, lui-même affaibli, ne bénéficie plus de « parrains » pour reprendre l'initiative, à supposer d'ailleurs que les gouvernements veuillent laisser à l'actuel européen la bride sur le cou, ce qui n'est pas le cas.

Peut-être l'Europe a-t-elle besoin d'une pause pour mieux « digérer » et conforter l'acquis communautaire. Encore faudrait-il que celle-ci soit assumée et non le fruit d'une déliquescence progressive des attributions des « pères » de l'Europe.

L. Z.

LN 7-9 Mai 2000.

T RAIBAUD

Institutions européennes,

Ed. Studyrama, 2005, pp. 171-172.

qu'un terme, celui de « souveraineté », pour nommer trois choses différentes, le droit allemand en utilise trois : *die Souveränität*, *die Staatsgewalt*, *die Herrschaft*.

• *Die Souveränität* désigne le « caractère suprême de la puissance étatique ». C'est la *summa potestas*, c'est-à-dire « le pouvoir ultime de tout faire, c'est-à-dire de tout reprendre, cela ne peut se transférer, et c'est d'ailleurs la question suprême... »

En ce premier sens, il importe de distinguer la face interne de la face externe de la souveraineté :

- sur le plan interne : l'Etat dispose d'une puissance suprême de domination, puissance irrésistible et inconditionnée. Il s'agit d'un pouvoir de commandement unilatéral non seulement sur ses nationaux, mais également sur ceux qui résident sur son territoire. Bien plus, il peut assurer l'exécution de ses propres règles. Il a, comme le soulignait Max Weber, le « monopole de la contrainte physique légitime »¹³. Cette thèse est confirmée par H. Kelsen, pour lequel c'est le monopole de la contrainte qui permet de caractériser l'Etat moderne parmi les autres ordres normatifs¹⁴.

- sur le plan international : la souveraineté n'est plus perçue comme une puissance suprême de domination, mais comme une « indépendance » (C. Rousseau). C'est l'absence de tout lien de subordination. L'Etat souverain ne reconnaît aucune autorité supérieure à la sienne. Chaque Etat est également souverain : il est protégé contre les empiétements possibles d'un autre Etat. Tel est le sens du principe de non-ingérence en droit international public, principe rappelé par l'article 2 du paragraphe 1^{er} de la Charte des Nations unies. L'Etat ne peut être lié que par son consentement. Selon la Cour permanente de justice internationale, dans l'arrêt du 17 août 1923, affaire du Vapeur Wimbledon : « La faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté ».

• *Die Staatsgewalt* désigne « l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance d'Etat » ; c'est la somme des compétences qui peut être exercée par l'Etat. En ce sens, l'idée de « souveraineté divisée ou partagée » peut avoir un sens. Ce n'est pas l'essence de la souveraineté qui est partagée, mais les prérogatives constitutives de son exercice. Il existe des « marques de souveraineté » qui peuvent être réparties entre l'Union et les Etats membres. Ainsi, la compétence monétaire relève de l'Union européenne, alors que la politique étrangère continue

13. M. WEBER, *Economie et société*, Plon, Paris, 1971.

14. *Théorie pure du droit*, LGDJ, Paris, 1999, p. 50.

En droit constitutionnel français, l'Union européenne se définit comme une « organisation internationale à caractère permanent à laquelle l'Etat a transféré des compétences ».

Etudier la nature juridique de l'Union européenne implique de relier cette dernière au concept de souveraineté, concept nodal de la théorie de l'Etat depuis les *Six Livres de la République* de Jean Bodin en 1576. Quel(s) rapport(s) entretiennent l'Union européenne et la souveraineté ? Répondre à cette question permet de déterminer que l'Union, alors qu'elle possède certains attributs de la qualité étatique, n'est pas pour autant un Etat. Elle n'est en effet ni un Etat unitaire ni un Etat fédéral. Une telle affirmation implique de revenir, dans un premier temps, sur le sens du concept de « souveraineté » (I) pour, dans un second temps, souligner que, dans l'Union européenne, ce sont les Etats qui disposent de la « compétence de la compétence » et donc, de ce que les Allemands qualifient de *Souveränität* (II). Enfin, il s'agira de montrer, dans le prolongement des analyses décisives de Carl Schmitt, dans la *Théorie de la Constitution* de 1928, et d'O. Beaud, que l'Union européenne, qui n'est ni une Confédération d'Etats ni un Etat unitaire, invite à repenser le concept de « fédération ». En effet, le concept, si souvent décrié par les juristes, de « fédération d'Etats nations » est sans doute le plus à même de rendre compte de la spécificité de sa nature juridique. Cependant, par « fédération d'Etats nations », il s'agit d'un modèle parfaitement original qui ne correspond pas à la description qu'en fait J. Fischer qui, derrière cette expression, dissimule en réalité un Etat fédéral qui n'ose dire son nom. Dans la « Fédération d'Etats nations », il importe de souligner clairement que les rapports entre Fédération et Etats se placent sous le signe de l'égalité et non pas de la subordination (III). Il s'agit de deux communautés politiques qui coexistent. Là est sans doute la nature profonde de l'Union européenne, par opposition aux Etats-Unis d'Amérique. Dans ces derniers, depuis la fin de la guerre de Sécession en 1865, le principe est celui de la primauté de l'Etat fédéral qui dispose, malgré une évolution très récente de la Cour suprême des Etats-Unis, du pouvoir « de dernier mot ». Or, si l'Union obéit à certains égards à une logique de type fédéral, elle ne constitue pas pour autant un Etat fédéral.

I. Le sens du concept de « souveraineté »

Le grand juriste R. Carré de Malberg, qui fut professeur à l'université de Strasbourg et auteur de la remarquable *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, récemment rééditée, invite à une réflexion approfondie sur le sens du mot « souveraineté ». Là où le droit français n'utilise

Ce texte a été prononcé par Philippe Séguin, député des Vosges, à l'Assemblée nationale au cours de la nuit du 5 au 6 mai 1992, dans le cadre du débat consacré au projet de loi de révision constitutionnelle préalable à la ratification des accords de Maëstricht.

Maëstricht et la souveraineté nationale

Oh, je sais bien qu'on veut à tout prix minimiser les enjeux et nous faire croire que nous ne cédon rien d'essentiel en ce qui concerne notre indépendance. Je sais bien qu'il est de bon ton, aujourd'hui, de dissenter à l'infini sur la signification même du concept de souveraineté, de le décomposer en menus morceaux, d'affirmer qu'il admet de multiples exceptions, que la souveraineté monétaire ce n'est pas du tout la même chose que l'identité collective - laquelle ne courrait aucun risque - ou de soutenir encore que l'impôt, la défense, les affaires étrangères, au fond, ne jouent qu'un rôle relatif dans l'exercice de la souveraineté.

Toutes ces arguties, en réalité, n'ont qu'un but : éluder de sa signification ce mot gênant pour qu'il n'en soit plus question dans le débat.

La méthode est habile : en présentant chaque abandon parcellaire comme n'étant pas en soi décisif, on peut se permettre d'abandonner un à un les tributs de la souveraineté sans jamais convenir qu'on vise à la détruire dans son ensemble.

[...]

La souveraineté, cela ne se divise pas, cela ne se partage pas non plus et, bien sûr, cela ne se limite pas.

Rappelons-nous, d'ailleurs, ce qu'a pu signifier, pendant le « printemps de Prague », la doctrine brejnevienne de la « souveraineté limitée »...

Tant il est vrai que la souveraineté divisée, la souveraineté partagée, la souveraineté limitée sont tant d'expressions pour signifier qu'il n'y a plus du tout de souveraineté !

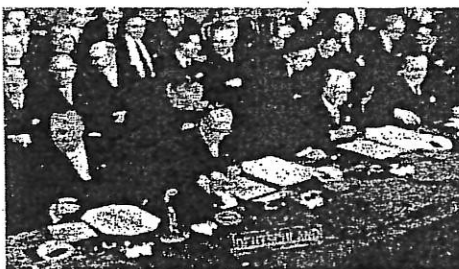
Et de fait, quand on accepte de prendre les décisions à la majorité sur des questions cruciales, et dès lors que ces décisions s'imposent à tous, sans pouvoir jamais être remises en question ultérieurement à l'échelon national, on passe clairement de la concertation à l'intégration.

Aussi, quand on nous dit que les accords de Maëstricht organisent une union d'États, fondée sur la coopération intergouvernementale, on travestit délibérément la réalité.

Tout au contraire, ces accords visent à rendre inapplicable le droit de veto et à créer des mécanismes qui échappent totalement aux États.

Le traité de Rome est supranational

Le traité de Rome est supranational, assurément, de l'aveu même de ceux qui pourraient regretter qu'il ne le fût pas suffisamment ! « Les traités de Paris [CECA] et de Rome avaient fondé les Communautés selon le système fédéral, *supranational* [...], la construction supranationale devant aboutir à une Europe fédérale, telle qu'elle évoluait normalement en conformité aux traités de Rome et de Paris », écrivent ainsi d'éminents auteurs⁽¹⁾. Cette conclusion, incontestablement, est celle à laquelle on aboutit si l'on confronte le traité à la définition de la supranationalité, esquissée dès 1953 par le professeur Paul Reuter à partir de l'analyse institutionnelle de la première communauté, celle du charbon et de l'acier.



Mars 57 : le nouvel empire de Rome

La supranationalité se définit en effet comme un *processus irréversible* – à finalité fédérale – qui implique, d'abord, la création d'organes jouissant d'une indépendance totale à l'égard des gouvernements nationaux, même si ces derniers sont à l'origine de la nomination de leurs membres ; ensuite, le transfert de compétences étatiques à ces organes : un transfert, non une délégation, par hypothèse contrôlable et révocable ; enfin, la capacité reconnue à ces organes de produire des règles de droit directement applicables aux ressortissants des Etats – constitutives de ce que l'on appelle le droit communautaire dérivé –, c'est-à-dire court-circuitant les institutions nationales, en particulier les parlements nationaux effectivement dessaisis de leurs compétences (règlements communautaires) ou, à tout le moins, assujettis à l'obligation de transposer – « recopier » – dans le droit national des normes (directives) à l'élaboration desquelles ils n'ont pris aucune part.

Tout était en place dès 1957

Or, dès l'origine, l'agencement institutionnel et les procédures décisionnelles qui caractérisent ce processus, figurent dans le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne. L'irréversibilité y est même garantie à vie dès lors qu'il est conclu pour une durée illimitée. On pourrait certes objecter, qu'à la différence des

traités CECA de 1951 et CED de 1952, il s'agit moins d'un traité-loi, que d'un traité-cadre qui se bornerait à fixer des objectifs et à créer les instruments (organismes et mécanismes) nécessaires pour les atteindre. Pour autant, la logique qui l'anime est bien supranationale, quoique demeurent quelques ambiguïtés du fait que dans son mode de fonctionnement, au moment de son entrée en vigueur, toutes les conséquences n'en sont pas tirées. Ainsi, le Conseil statue-t-il à l'unanimité – chaque Etat dispose d'un droit de veto –, ce qui donne le change et colore d'une touche intergouvernementale la CEE. Pour un temps seulement, car le fameux « engrenage » est enclenché, avec, à l'horizon du 1er janvier 1966, la perspective du vote à la majorité. D'où la *crise de la Chaise vide* en 1965, et comme issue – provisoire – l'*Arrangement de Luxembourg* qui ne modifie pas les termes du traité mais permet à un gouvernement – à condition qu'il en ait la volonté politique... – de se soustraire à une décision majoritaire.

Un système redoutable « combiné pour couillonner les gouvernements »

Mais pour le reste, tout était en place dès 1957 : une Commission indépendante, omniprésente (232 occurrences dans le traité !) et déjà arrogante, détenant l'arme du monopole de l'initiative ; une Cour de justice toute puissante, disposant du privilège du dernier mot et s'affranchissant d'emblée de la lettre du traité pour grignoter d'abord et dévorer bientôt la souveraineté des Etats ; entre les deux, les rouages d'un système redoutable « combiné pour couillonner les gouvernements », selon l'analyse crue qu'en fit le général de Gaulle.

Michel Clapié

Professeur à l'Université Montpellier I
Auteur de *Institutions Européennes*
(Champs-Université, Flammarion)



1) L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, dans « *L'Union européenne* » (Précis Dalloz, 6ème éd, 2006, pages 42-43)