

L'UNION EUROPÉENNE TEND-ELLE À DEVENIR UN ETAT ?

par Alain LAQUIEZE et Anne PAYNOT

novembre 2004

Alain Laquière est professeur agrégé de droit public à l'université d'Angers. Il est également chargé de mission pour les sciences humaines et sociales au ministère délégué à la recherche. Il a notamment publié : *Les origines du régime parlementaire en France*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2002 ; « Le territoire dans la théorie contemporaine de l'Etat », *Revue Générale des Collectivités Territoriales*, numéro spécial, novembre 2002, pp. 10-18 ; entrées « Réquisition » et « Sanction » in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2003 ; « Les Etats-Unis d'Europe, histoire d'une expression », *Giornale di Storia Costituzionale*, n° 5, 1^{er} semestre 2003, pp. 9-23.

Anne Paynot est doctorante en droit public à l'université Paris II (Panthéon-Assas). Elle a notamment publié : « Personnalité morale et volonté », *Droits*, 1999, n° 28, pp. 17-28 ; entrées « Personne morale » et « Sujet de droit » in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2003.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre I : Les éléments d'une représentation étatique de l'Union européenne

A. Une « Constitution »

B. Capacité étatique et personnalité juridique

- 1) La « centralisation normative de l'ordre juridique »
- 2) L'attribution à l'Union européenne de la personnalité juridique

C. La citoyenneté européenne

Chapitre II : L'absence de qualité étatique de l'Union européenne

A. Une « Constitution » qui ne peut être

- 1) Traité n'est pas Constitution
- 2) L'absence rédhibitoire d'un pouvoir constituant européen

B. Capacité étatique ne signifie pas souveraineté

- 1) L'Union n'a pas « la compétence de la compétence »
- 2) L'Union n'a pas le monopole de la contrainte légitime

Chapitre III : L'Union européenne deviendra-t-elle un Etat ?

A. La mise en application du traité établissant une Constitution pour l'Europe

- 1) Les conditions de ratification exigées par le traité constitutionnel
- 2) Les deux scénarios possibles

B. Le sens de la construction européenne : vers un Etat européen ?

- 1) La construction européenne : un processus réaliste et original
- 2) La construction européenne : un processus irréversible

C. L'aboutissement de la construction européenne : l'incertitude des solutions politiques

- 1) Le modèle confédéral
- 2) Le modèle de l'État fédéral
- 3) Le modèle inédit de la Fédération d'États-nations

Conclusion

Notes

Bibliographie

INTRODUCTION*

A l'heure où la classe politique française agite en tous sens le problème du « oui » au référendum qui devrait être organisé à l'automne 2005 pour la ratification du projet de Constitution européenne, la question de savoir si l'Union européenne est en voie d'étatisation se pose avec une acuité évidente.

Le problème de la *nature juridique* des Communautés – puis de l'Union – européennes a du reste, dès les origines, tarabudé les juristes, sans cesse confrontés à cette évidence que l'Europe ne rentre pas dans les catégories traditionnellement utilisées – organisation internationale, confédération, Etat fédéral - pour penser les associations d'Etats. Ceci trouve en partie son explication dans le fait que l'Union européenne « se constitue progressivement, comme l'écrit Jacques Delors, par l'intégration d'Etats-nations qui se sont solidement constitués au cours de deux siècles d'histoire européenne et dont la permanence est têtue », et que l'on essaye par conséquent « d'inventer une forme d'organisation politique qui ne ressemble à rien de ce qui a été fait jusqu'à présent dans le monde »¹. D'où la multiplication de vocables inédits – « organisation d'intégration tout à fait originale », « fédéralisme fonctionnel », « objet politique non identifié », organisation « *sui generis* »² - destinés à la nommer sans pour autant parvenir à en définir la nature d'une façon satisfaisante. Force est donc de constater avec Olivier Jouanjan que « l'Europe semble ne pas pouvoir porter de nom commun, rentrer dans aucun genre », qu'elle « bouleverse (...) nos concepts juridiques fondamentaux » et que « les catégories juridiques renâclent devant l'obstacle de la qualification de l'Union et des Communautés »³.

S'il est généralement admis qu'elle a dépassé depuis longtemps le stade de la structure confédérale – laquelle se caractérise par un *lien confédéral lâche* fondé sur un traité international et des institutions confédérales *embryonnaires*, se limitant, dans la plupart des cas, à une simple réunion diplomatique de représentants des Etats confédérés ou « Diète confédérale », décidant à l'unanimité - la plus grande incertitude règne en revanche sur le point de savoir si l'Union européenne constitue pour autant *un Etat fédéral en voie de construction*.

Or, la convocation, par le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, d'une « Convention » ayant « pour tâche d'examiner les questions essentielles que soulèvent le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles »⁴, suivie de l'adoption, le 18 juin 2004, par les chefs d'Etat ou de gouvernement des 25 Etats membres réunis à Bruxelles, du *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, ne pouvaient que relancer cette controverse⁵. La Convention, même si elle ne prononce pas le mot – qui, à certains égards, paraît connoté péjorativement, comme s'il manifestait une réalité archaïque ou dépassée – *semble* bien en effet envisager l'Union comme un *Etat*, sinon réalisé, du moins susceptible de l'être à moyen terme. Paraissent notamment attester cette analyse les articles 1.1 - « Cette Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats membres confèrent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union (...) exercera sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui transfèrent » - et 1.3 - « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts ». Du reste, l'*Avant-projet du traité instituant une constitution pour l'Europe*, présenté par Valéry Giscard d'Estaing en octobre 2002, prévoyait significativement que la référence au terme « Union » pourrait être remplacée dans tout le texte par celle d' « Etats-Unis de l'Europe », et définissait l'Union « une Union d'Etats européens (...) qui gèrent, *sur le mode fédéral*, certaines compétences communes »⁶.

Avoué ou non, cet objectif mérite donc d'être examiné dans ses différentes dimensions : d'une part, afin d'établir si, effectivement, la tendance dominante est à

l'apparition d'une structure politique susceptible d'être qualifiée d'Etat au regard des critères classiques de celui-ci, souveraineté, Constitution, peuple, territoire, institutions, personnalité juridique ; d'autre part, pour tenter, le cas échéant, d'appréhender les conséquences, politiques, juridiques, stratégiques, d'une telle mutation – et en particulier, son impact complexe sur l'ordre juridique interne et sur la hiérarchie des normes qui s'y déploie. S'il y a Etat, s'agira-t-il d'une entité politique comparable à ce que nous connaissons sous ce terme, ou de tout autre chose – comme le laissent récemment entendre, dans des registres différents, le politiste Thierry Chopin et le philosophe Jean-Marc Ferry, qui affirmait qu' « un Etat européen peut se profiler comme une construction juridique sans Etat, si l'on entend le mot Etat au sens conventionnel d'une monopolisation de la souveraineté » ?⁷

Jusqu'à aujourd'hui, la doctrine juridique s'était majoritairement prononcée en faveur du caractère *non étatique* de l'Union européenne, quatre séries d'arguments ayant été avancées en ce sens. Tout d'abord, l'ordre juridique européen repose sur des *traités* conclus par l'ensemble des Etats membres et dont les modifications sont subordonnées à la règle de l'*unanimité*. Ensuite, l'Union ne disposant que d'une *compétence d'attribution*, et non d'une compétence générale, elle n'apparaît pas comme un « ordre juridique centralisé », contrairement aux Etats membres, dotés, eux, de la compétence de leur compétence. En troisième lieu, l'Union s'est toujours vue refuser la *personnalité juridique*, et donc la capacité à agir en tant que telle – et non seulement par l'intermédiaire des Etats membres – sur la scène internationale. Enfin, sa *structure institutionnelle* – en particulier l'absence de bicamérisme et de chambre représentant les Etats, ainsi que la représentation par le Parlement européen, non des « citoyens européens », mais de ceux des Etats membres – l'éloigne du modèle type de l'Etat fédéral que peuvent au contraire représenter les Etats-Unis ou l'Allemagne.

Toutefois, l'élaboration par la Convention sur l'avenir de l'Europe du *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* est venue renouveler les termes de ce débat : même si, comme l'a relevé une partie de la doctrine, « en se présentant sous la forme d'un traité, avec un nombre relativement réduit d'innovations, la constitution ne modifie pas en apparence cette absence de nature étatique de l'Union »⁸, on peut néanmoins se demander si cette concrétisation d'une volonté constituante au sein de l'Union européenne ne correspond pas, finalement, à un mouvement irrésistible vers l'étatisation de celle-ci. Nous répondrons à cette question en montrant que s'il existe bien des éléments correspondant à une *représentation étatique* de l'Union européenne (Chapitre I), celle-ci ne peut pour autant s'analyser, aujourd'hui et au regard des concepts de la théorie classique de l'Etat, en un *Etat véritable* (Chapitre II), avant d'examiner les conditions dans lesquelles elle pourrait, à plus ou moins long terme, *le devenir* (Chapitre III).

* L'introduction et les deux premiers chapitres de cette note ont été rédigés par Anne Paynot, le troisième chapitre et la conclusion par Alain Laquièze.

Chapitre I - Les éléments d'une représentation étatique de l'Union européenne

De nombreuses dispositions du *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, et plus encore l'opération même d'élaboration d'un texte ayant vocation à s'analyser en une Constitution, procèdent, comme le souligne Loïc Azoulay, « d'une représentation « étatique » de l'Union »⁹. Qu'il s'agisse ici, non d'une réalité, mais d'une représentation, ne rend pas pour autant celle-ci anodine : l'usage même de ces vocables, dont la charge symbolique est éminemment lourde, mérite que l'on s'y arrête, tant est important ce qu'ils laissent transparaître des intentions – avouées ou non - de ceux qui les ont utilisés. Car ainsi que le remarque Vlad Constantinesco, « attribuer une dénomination ou une qualification à la prochaine étape de la construction européenne, c'est aussi lui conférer un sens et lui accorder une signification »¹⁰ ; or, constitution, capacité, personnalité juridique ou citoyenneté font précisément partie de ces « idées-forces » qui renvoient irrésistiblement à la figure de l'Etat.

A. Une « Constitution »

Sans que l'on s'interroge pour l'instant sur son sens véritable au regard des dispositions de l'actuel projet de Constitution européenne, l'utilisation même du mot « Constitution » est à elle seule porteuse des éléments d'une *représentation étatique* de l'Union.

Dans la doctrine juridique traditionnelle, *Constitution* et *Etat* sont en effet indéfectiblement liés, soit que Constitution et Etat coïncident, soit que la première constitue l'acte de naissance du second, sans laquelle il n'existerait pas : « La naissance de l'Etat, écrivait ainsi, au début du XX^e siècle, le grand juriste Raymond Carré de Malberg, coïncide avec l'établissement de sa première Constitution, écrite ou non, c'est-à-dire avec l'apparition du statut qui pour la première fois, a donné à la collectivité des organes assurant l'unité de sa volonté et faisant d'elle une personne étatique »¹¹ ; autrement dit, « l'Etat doit avant tout son existence au fait qu'il possède une constitution »¹². Mais la liaison Constitution-Etat ne s'arrête pas là : car si, dans le discours traditionnel des juristes, l'Etat ne se conçoit pas sans Constitution (qu'elle lui préexiste ou pas), une Constitution ne se conçoit pas non plus en dehors de l'Etat ; idée que l'on retrouve chez Carl Schmitt, selon lequel « le mot de « Constitution » doit être restreint à la constitution de l'*Etat*, c'est-à-dire à l'unité politique d'un peuple »¹³.

Ainsi, pour la doctrine juridique classique – et c'est encore le cas aujourd'hui pour de nombreux publicistes –, « seuls les Etats ont des constitutions »¹⁴, l'un(e) ne peut exister sans l'autre : aussi, parce qu'il est un concept traditionnellement appliqué aux Etats, « le mot « constitution » traîne avec lui une connotation étatique. De ce fait, il possède une charge symbolique et l'opération même purement terminologique qui consisterait à qualifier officiellement un remaniement des traités de « Constitution » serait tout sauf neutre »¹⁵. Il résulte en effet incontestablement de cette relation que le simple fait de parler de « Constitution européenne », et plus seulement de « traité », loin de constituer un changement anodin de vocabulaire, entraîne un changement de registre, nous fait passer à un autre stade de représentation de l'Union : comme le fait observer Dominique Rousseau, « concevoir l'avenir de l'Europe par et sous la geste constitutionnelle présuppose et implique (...) une *rupture dans la représentation* de l'Europe : elle ne peut plus être perçue – au sens fort du mot – comme un espace géographique d'Etats étrangers les uns aux autres, liés seulement et autant qu'ils le veulent bien par leurs décisions ; elle devient un espace de peuples intégrés qui font société et qui décident souverainement d'énoncer les valeurs qui les font s'assembler

et de passer les institutions qui les font vivre. Passer du traité à la Constitution est donc, au regard du droit, un acte révolutionnaire en ce qu'il engage une *manière de voir* l'Europe radicalement différente »¹⁶.

De même que des projets de constitution européenne ont été antérieurement élaborés (Projet Spinelli du 14 février 1984¹⁷, Projet Herman du 10 février 1994¹⁸), l'utilisation du vocable « Constitution » n'est certes pas nouvelle dans le contexte communautaire : la CJCE a déjà parlé à plusieurs reprises, à propos des traités actuellement existants, de « *charte constitutionnelle de base* »¹⁹ ou de « *charte constitutionnelle fondamentale d'une Communauté de droit* »²⁰. Mais dans le cas du texte qui nous intéresse, la perspective est tout autre, dans la mesure notamment où il émane d'une assemblée appelée « Convention ». Là encore, et même si les mots ne sont pas les choses, il est indéniable que ce vocable n'est pas neutre, en ce qu'il renvoie, implicitement, mais clairement, aux expériences constituantes française ou américaine²¹ : comme le note Claude Klein, « tout se passe donc comme si l'on mettait en place une représentation bien particulière (...), celle d'une Assemblée constituante »²² ; or, tout se passe également « comme si, du concept de « convention », on passait comme insensiblement à celui de « constitution », pour ensuite arriver à celui d'« Etat » (fédéral) »²³.

Il existe certes (cf. Chapitre II) un *hiatus* entre cette nouvelle « manière de voir » l'Europe et la réalité – juridique, mais pas seulement - de l'objet auquel elle se rapporte, cette « constitutionnalisation » de l'Union européenne s'avérant, au regard en tout cas des catégories juridiques classiques de la théorie de l'Etat, largement fictive ; reste toutefois que parler de « Constitution » là où l'on ne parlait jusqu'ici que de « traités » n'a rien d'anecdotique : il s'agit de rattacher « à l'Union le symbole de l'Etat »²⁴. Ainsi, comme le rappelle Michel Troper, « l'usage du mot « constitution », utilisé dans ce contexte plutôt que n'importe quel autre terme, exerce une fonction rhétorique. On veut donner l'impression que ce que l'on est en train d'opérer, c'est l'entrée dans un processus irréversible de formation d'un Etat »²⁵. Ce que confirment la consécration, par le texte, d'une capacité de type étatique de l'Union, et l'attribution à celle-ci de la personnalité juridique.

B. Capacité étatique et personnalité juridique

1) La consécration de la « centralisation normative de l'ordre juridique » communautaire

Le projet de Constitution européenne vient consacrer le phénomène de « *centralisation normative de l'ordre juridique* » communautaire²⁶ qui a rapidement caractérisé la construction européenne. Ce phénomène s'est traduit par deux mouvements qu'il convient, comme l'a montré M. Poiarses Maduro²⁷, de distinguer soigneusement, savoir « l'europanisation » et la « constitutionnalisation », toutes deux confirmées par le projet de Constitution.

La première se rapporte au processus continu d'extension des compétences en faveur des Communautés européennes, extension qui devait aboutir à la création « d'un « *pouvoir public commun* » autonome doté d'un domaine de compétences quasi universel »²⁸. La Déclaration de Laeken donnait mission à la Convention de réfléchir à « une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne » afin de les « ajuster » et de « garantir que la nouvelle répartition des compétences ne conduira pas à un élargissement furtif des compétences de l'Union ou qu'elle n'empiètera pas sur les domaines qui relèvent de la compétence exclusive des Etats membres et, le cas échéant, des régions »²⁹. Or, le projet auquel la Convention a abouti est au contraire venu étendre les compétences de l'Union au

détriment des Etats membres, et, surtout, ouvrir la voie à de nouveaux transferts, notamment en formulant plus largement la clause de flexibilité. L'article I-17 dispose en effet que « si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies à la Partie III, pour atteindre l'un des objectifs fixés par la Constitution, sans que celle-ci ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, adopte les mesures appropriées ». Or, tout en reprenant les termes de l'article 308 TCE – lequel a déjà permis dans le passé de multiples extensions de compétences de l'Union –, cette disposition en élargit aussi considérablement la portée puisque la référence au « fonctionnement du marché commun » a disparu de la nouvelle rédaction de la clause.

Quant au processus de « constitutionnalisation de l'ordre juridique communautaire », il s'agit du mouvement, d'origine jurisprudentielle, au terme duquel, en vertu des *principes de primauté et d'effet direct*, le droit communautaire – et en première ligne les traités qui le fondent – s'élève à la dignité de *norme suprême* dans l'aire d'influence de la Communauté. La Cour de Justice des Communautés a en effet affirmé dès 1964 qu'« *issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait (...), en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même* »³⁰. Elle devait le répéter depuis de façon insistante, allant jusqu'à considérer que la primauté du droit communautaire est opposable à toutes les normes nationales, y compris constitutionnelles³¹. Or, là encore – et malgré les résistances de certaines cours constitutionnelles nationales –, le projet de Constitution est venu confirmer ce mouvement, en consacrant le principe de primauté, véritable « clef de l'intégration européenne »³², en son article I-10 (transféré à l'art. I-5bis) : « *La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées ont la primauté sur le droit des Etats membres* ». D'où l'on pourrait déduire, dans une perspective fédéraliste, que le droit édicté par les Etats membres s'analyse désormais comme *dérivé du droit communautaire*, ne tenant sa validité que de sa conformité avec ce dernier, et que ces Etats trouvent le *fondement ultime de leur pouvoir* dans la Constitution de l'Union, « entendue comme l'ultime référence normative et cognitive »³³.

La doctrine s'est en effet jusqu'ici accordée sur ce point que l'on ne pourrait véritablement parler de « Constitution européenne » que si celle-ci prévalait sur toutes les normes nationales, y compris constitutionnelles³⁴. Or, c'est bien ce que suggère l'article I-5bis, si on l'interprète à la lumière de la jurisprudence de la CJCE dont il ne constitue que la consécration formelle. Cette disposition illustre donc un net infléchissement de la volonté manifestée jusqu'ici par les Etats membres – par l'intermédiaire notamment de leurs cours constitutionnelles ou, pour la France, du Conseil d'Etat – de conserver leur autonomie constitutionnelle, refusant de subordonner les normes constitutionnelles nationales aux normes d'origine communautaire. Lorsque la Cour constitutionnelle allemande rappelle que les décisions des autorités européennes ne s'imposent en Allemagne qu'à la condition de n'être pas contraires aux principes de l'Etat de droit tels qu'ils sont définis par la Cour elle-même, elle exprime clairement l'idée selon laquelle les fondements essentiels de la Loi fondamentale priment sur le droit de l'Union, autrement dit que la Constitution allemande est supérieure au droit européen³⁵. Il en va de même lorsque la Cour suprême du Danemark décide qu'une règle émanant d'une organisation internationale – l'Union étant ici visée – et contraire à la Constitution danoise n'a aucune validité et doit être écartée par les tribunaux danois, même inférieurs³⁶. Et cette position est encore celle du Conseil d'Etat français qui, s'il a progressivement reconnu la primauté de toutes les normes communautaires sur la loi nationale, continue de refuser la supériorité des traités communautaires sur notre Constitution en rappelant qu'en vertu de l'article 55 de cette dernière, cette supériorité n'est expressément

reconnue que sur la loi³⁷. Mais tout laisse accroire que ces juridictions suprêmes ne résisteraient plus longtemps, s'il s'avérait que l'Etat auquel elles appartiennent venait à ratifier le nouveau traité, entérinant par là la primauté du droit de l'Union sur leur propre Constitution.

S'agissant précisément du cas français, le Conseil constitutionnel semble d'ailleurs avoir tout dernièrement anticipé cette éventualité, en considérant qu'en vertu de l'article 88-1 de la Constitution du 27 octobre 1958 – selon lequel « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » -, « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution », et qu'« en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire (...) de contrôler le respect par une directive communautaire » des compétences définies par les traités³⁸. Les auteurs de la saisine faisaient valoir que la loi de transposition de la directive était entachée « d'incompétence négative » et portait atteinte à plusieurs dispositions de la Constitution de 1958 et de la Déclaration de 1789 ; or, en refusant de contrôler la constitutionnalité de la loi attaquée au regard de ces dispositions, et en s'abritant, pour justifier ce refus, derrière l'invocation de l'article 88-1, le Conseil constitutionnel a, certes, procédé, « classiquement, à une conciliation d'exigences potentiellement contradictoires »³⁹, mais il a aussi, assurément, fait primer une interprétation intégrationniste de l'article 88-1⁴⁰. Cette décision va en effet directement dans le sens de la jurisprudence de la CJCE, selon laquelle un Etat membre « ne saurait exciper de difficultés internes ou des dispositions de son ordre juridique national, même constitutionnel, pour justifier le non respect des obligations et délais résultant de directives communautaires »⁴¹, condition expresse d'une centralisation normative de l'ordre juridique communautaire.

On peut donc conclure avec Loïc Azoulay qu'en vertu de ce double mouvement d'« européanisation » et de « constitutionnalisation » de l'ordre juridique communautaire, « des acquisitions et des justifications successives, en se superposant, ont doté la Communauté et l'Union d'une capacité étatique »⁴². Ce que relève également Dieter Grimm, qui constate qu'au regard des principes de primauté et d'effet direct, et « bien qu'elles ne soient pas elles-mêmes des Etats, les Communautés jouissent de prérogatives que traditionnellement seuls les Etats possédaient »⁴³.

Or, si l'on se réfère à la définition formaliste de l'Etat donnée par le juriste autrichien Hans Kelsen - l'Etat est « un ordre juridique relativement centralisé »⁴⁴ -, l'Union, en tant qu'elle se présente ainsi comme la personnification d'un système de normes hautement structuré, de type étatique, s'analyse bien en un Etat. Et l'on devrait même considérer que cet Etat est déjà pourvu, dans les traités des Communautés, d'une Constitution, l'opération « constitutionnelle » en cours consistant simplement « à donner à cette capacité un caractère édifiant »⁴⁵, notamment en conférant à l'Union la personnalité juridique, reconnaissance expresse de son aptitude à disposer de tels pouvoirs d'agir⁴⁶.

2) L'attribution à l'Union européenne de la personnalité juridique

En vertu de l'article I-6 du projet de traité établissant une Constitution, « l'Union a la personnalité juridique ». Or, il s'agit là d'une innovation, car si le Traité CE (article 281), le Traité instituant la CEEA (article 184) et le Traité instituant la CECA (article 6) contiennent des dispositions expresses en ce sens, le Traité sur l'Union Européenne est en revanche muet sur cette question. Les Etats membres n'ayant donc pas exprimé la volonté de reconnaître à

l'Union la personnalité juridique, celle-ci doit être considérée comme une union d'Etats dépourvue de personnalité juridique propre, en droit international comme en droit interne, qui, lorsqu'elle agit sur le plan international, le fait au nom des Etats membres⁴⁷.

Il en résulte plusieurs conséquences importantes, du reste relevées par le Parlement européen dans son *Rapport sur la personnalité juridique de l'Union européenne* du 21 novembre 2001⁴⁸ : 1) le terme « Union européenne » désigne, non une entité unique, mais « l'ensemble des Etats membres », qui constituent les seuls sujets de droit visibles sur le plan du droit international public et défendent à titre de mandataires les intérêts de l'Union ; 2) n'ayant pas la capacité d'agir sur la scène juridique internationale, l'Union ne peut, ni conclure des accords, ni adhérer à une organisation internationale, ni entretenir des relations diplomatiques ; 3) elle ne peut pas ester en justice, de même qu'elle ne peut être traduite en justice dans les Etats membres. En d'autres termes, tant que lui est refusée la personnalité juridique, l'Union n'apparaît pas comme un *sujet de droit* unique, centre d'imputation des droits et obligations d'un éventuel « Etat européen ».

La personnification opère en effet comme un puissant facteur d'unification d'une communauté vers la voie étatique, ce qu'avait bien vu la doctrine publiciste classique. « Au point de vue juridique, écrivait ainsi Carré de Malberg, l'essence propre de toute communauté étatique consiste d'abord en ceci que, malgré la pluralité de ses membres et malgré les changements qui s'opèrent parmi eux, elle se trouve ramenée à l'unité par le fait de son organisation : en effet, par suite de l'ordre juridique statutaire établi dans l'Etat, la communauté nationale, envisagée soit dans la collection de ses membres présentement en vie, soit même dans la série successive des générations nationales, est organisée de telle façon que les nationaux forment à eux tous un sujet juridique unique et invariable, comme aussi ils n'ont à eux tous, en ce qui concerne la direction des affaires publiques, qu'une volonté unique, celle qui est exprimée par les organes réguliers de la nation et qui est la volonté collective de la communauté. Tel est le fait juridique capital dont la science du droit doit tenir compte, et elle ne peut en tenir compte qu'en reconnaissant dès lors à l'Etat, expression de la collectivité unifiée, une individualité globale distincte de celles de ses membres particuliers et transitoires, c'est-à-dire en définissant l'Etat une personne juridique »⁴⁹.

En reconnaissant à l'Union la personnalité juridique, le *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* fait donc bien plus que donner à l'Union les moyens de mettre en œuvre les éléments constitutifs de sa capacité : là encore, il opère un véritable saut qualitatif en lui conférant une qualité, celle de sujet de droit, qui n'est certes pas propre aux Etats, mais qui rentre, de façon inconditionnelle, dans la définition juridique de l'Etat. Ce qu'exprime d'ailleurs très clairement le rapport précité du Parlement européen, qui souligne que la personnalité juridique de l'Union constitue « un élément indispensable de toute « constitutionnalisation » si l'on entend par « constitution » l'ensemble des normes de base établissant entre autres les relations entre le citoyen et « l'entité constituée » »⁵⁰. De par sa puissance unificatrice, le concept de personnalité juridique contribuerait également, toujours selon ce rapport, et « s'agissant de l'identité de l'Union aux yeux des citoyens », « à « donner un nom » à la « maison commune » que constitue l'Union européenne » et donc à faciliter « l'identification du citoyen avec l'Union ». Autrement dit, bien plus qu'une amélioration technique, l'attribution à l'Union de la personnalité juridique participe d'une volonté de rendre plus « *democratic accountable* »⁵¹ les institutions européennes, ce que confirment les dispositions du projet relatives à la citoyenneté.

C. Citoyenneté européenne

Comme le rappelle Olivier Jouanjan, l'objet des traités qui forment l'ensemble complexe de l'Union est « de créer une communauté non seulement d'Etats, mais aussi de peuples et de citoyens »⁵².

D'une part, en effet, l'Union embrasse, outre les Etats qui la composent, leurs populations dont les membres ont acquis une *citoyenneté européenne* se superposant à leur citoyenneté nationale ; d'autre part, ce sont ces citoyens européens qui sont les destinataires du droit communautaire, lequel s'applique à eux immédiatement sans que le droit des Etats puisse faire obstacle, conformément à une jurisprudence fameuse de la CJCE (principe de l'effet direct). Celle-ci a en effet clairement affirmé dans l'arrêt *Costa c/ Enel*⁵³ que le traité CEE a institué un ordre juridique propre « *intégré au système juridique des Etats membres* », qu'il a créé « *un corps de droit applicable* » aux Etats et à leurs ressortissants, corps de droit disposant, à l'égard des normes nationales, d'une « *prééminence* » ; d'où il résulte, toujours selon la Cour, qu'« *issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même* ». De la même façon, dans l'arrêt *Van Gend & Loos*⁵⁴, la Cour avait insisté sur la particularité du système communautaire, « *nouvel ordre juridique international, au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants* ».

Il est donc patent que le recours à l'idée de constitution par la CJCE, « même sous la forme euphémisée de « charte constitutionnelle de base », pour caractériser les traités, s'explique (...) par l'analogie avec la constitution des Etats qui donne elle aussi forme et matière à une communauté d'individus »⁵⁵. Or, l'on peut en dire autant de l'actuel *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, lequel dispose en son article I-8 que « les citoyennes et citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par la Constitution » (al. 2), droits qui « s'exercent dans les conditions et limites définies par la Constitution et par les mesures adoptées pour son application » (al. 3). Il est significatif, dans cette perspective, qu'alors que selon l'article 189 al. 1^{er} TCE, « le Parlement européen (est) composé de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté », l'article I-45 al. 2 de l'actuel projet dispose que « les citoyennes et les citoyens sont directement représentés au niveau de l'Union au Parlement européen », étant bien entendu que les « citoyennes et citoyens » en question ne sont pas appréhendés ici dans leur citoyenneté nationale, mais comme citoyennes et citoyens *de l'Union*. Autrement dit, alors que l'article 189 al. 1^{er} TCE révèle la diversité des peuples des Etats, le projet de traité met au contraire l'accent sur cet élément d'appartenance et d'identité communes qu'est – ou plutôt que se veut être – la citoyenneté européenne, laquelle oblitère la réalité politique et sociologique d'une diversité des Etats-nations.

Comme l'a jadis montré Georg Jellinek, si les idées juridiques doivent trouver leur fondement dans les faits concrets, il n'en reste pas moins que « les faits concrets réels ne sont pas les idées juridiques mêmes » et qu'aux « idées juridiques en tant qu'idées ne correspondent aucune réalité extérieure par rapport à nous »⁵⁶. En d'autres termes, si les idées de Constitution, de capacité juridique ou de citoyenneté portent en elles le germe d'une certaine évolution en tant qu'elles sont porteuses d'une très forte *connotation étatique*, leur irruption dans le vocabulaire communautaire ne signifie pas que leur corresponde une réalité politico-juridique dans laquelle l'Union européenne serait véritablement un *Etat*.

Chapitre II - L'absence de qualité étatique de l'Union européenne

Si le projet consistant à adopter un texte baptisé « Constitution européenne », de même que divers éléments de son contenu, se situent dans la perspective d'une *représentation étatique* de l'Union, cette « Constitution » ne donne pas pour autant naissance à un « Etat » européen. En d'autres termes, l'Union européenne, même « constitutionnalisée », ne sera pas encore dotée de la *qualité étatique*.

C'est bien ce qui ressort du discours officiel des hommes qui ont relancé le débat constitutionnel, et au premier chef de celui prononcé par Joschka Fischer le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt de Berlin : « La conception, a-t-il dit, qui prévalait jusqu'à présent d'un Etat fédéral européen, qui remplacerait comme nouveau souverain les anciens Etats-nations et leurs démocraties, s'avère être une élucubration artificielle qui se situe en dehors des réalités européennes traditionnelles »⁵⁷. De même, pour Jacques Chirac, s'adressant au Bundestag le 27 juin 2000, « ni vous ni nous n'envisageons la création d'un super-Etat européen qui se substituerait à nos Etats-nations et marquerait la fin de leur existence comme acteurs de la vie internationale »⁵⁸. Rappelons enfin que la Déclaration de Laeken *sur l'avenir de l'Union européenne*, qui se trouve à l'origine des travaux de l'actuelle Convention, confirme que la rédaction d'une Constitution n'aura pas pour finalité de « créer un 'super-Etat' européen »⁵⁹.

Mais plus encore que ces déclarations qui, finalement, peuvent toujours être mises en doute comme ne disant rien des intentions véritables de leurs auteurs, ce sont la *nature* et le *contenu* mêmes du texte en question qui interdisent de voir en lui l'acte de naissance d'un Etat européen. Car même ce « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » entré en vigueur, continueront de manquer à l'Union européenne les caractères fondamentaux qui font d'une collectivité un Etat : une Constitution (A) et un pouvoir souverain (B).

A. Une « Constitution » qui ne peut être

Selon la Commission européenne elle-même, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe aurait « pour l'Union la même valeur qu'une Constitution pour un Etat membre »⁶⁰. Or, on peut en douter : car non seulement la forme conventionnelle du document en question interdit d'analyser celui-ci en une véritable Constitution (1), mais l'absence, aujourd'hui, d'un pouvoir constituant européen – au sens d'un « peuple européen » - rend cette perspective irréalisable (2).

1) *Traité n'est pas Constitution*

En premier lieu, le *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* demeure, en vertu de son titre comme de son contenu, un *acte conventionnel*. Le terme de « traité constitutionnel » avait du reste été d'abord retenu par la Convention pour bien signifier que ce texte, tout en évoquant le contenu d'une Constitution, « prendra juridiquement la forme d'un traité »⁶¹. Jacques Delors le rappelait encore récemment : « soyons lucides : ce n'est pas une Constitution, mais un Traité qui reste soumis à un mode de révision diplomatique, et l'accord du 18 juin est une déception à certains égards »⁶².

Or, dans le vocabulaire juridique, « traité » et « constitution » renvoient à des instruments très distincts, l'une des différences fondamentales résidant dans ce fait que la Constitution est un *acte unilatéral*, alors que le traité est un *acte conventionnel*, fruit, non d'une *volonté unifiée du pouvoir constituant*, mais d'un *accord de volontés interétatiques*. Comme le concède Dominique Rousseau, traité et constitution sont « deux catégories juridiques dont les éléments constitutifs engagent des représentations et des logiques

suffisamment distinctes pour faire apparaître l'expression « traité constitutionnel » comme un monstre juridique »⁶³. D'une part en effet, une Constitution établit elle-même sa procédure de ratification – comme ce fut le cas de la Constitution américaine, ratifiée par les Conventions des Etats -, alors que le *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* dispose seulement qu'il sera ratifié par les Etats membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » (article IV-8), c'est-à-dire aux dispositions prévues par les différentes constitutions nationales relativement à la ratification des traités. Ce projet s'analyse donc seulement comme un *nouveau traité* de révision des traités européens, son entrée en vigueur étant, par conséquent, régie par les dispositions de l'art. 48 UE, lequel impose une ratification unanime des Etats membres selon leurs procédures constitutionnelles internes. D'autre part, et surtout, « une constitution fédérale véritable a une valeur supérieure aux constitutions nationales et, en cas de conflit, la norme fédérale l'emporte »⁶⁴, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, les Etats membres conservant leur autonomie constitutionnelle – comme l'impliquent notamment les article 54 et - malgré l'interprétation contestable qu'en a donnée le Conseil constitutionnel - 88-1 de la Constitution française.

En d'autres termes, le traité se différencie de la Constitution en ce que le premier trouve sa force normative dans la volonté des Etats qui ont consenti à être liés par lui, alors que la seconde « n'a pas d'autre fondement juridique qu'elle-même »⁶⁵ ; d'où il résulte que les Etats fédérés trouvent dans la Constitution fédérale le fondement et la limite de la validité de leurs décisions. Dans le cas de l'Union européenne, en revanche, la validité des décisions des Etats ne trouvera pas son fondement dans le nouveau texte – qu'on l'appelle « traité » ou « constitution » -, mais uniquement dans leurs Constitutions nationales respectives. Quoique intitulé « Constitution », ce texte reste donc « dans la logique du traité, d'un nouveau traité abrogeant les traités antérieurs, mais qui ne présente guère de ressemblance avec les actes constituants des Etats fédéraux »⁶⁶. Selon le modèle historique de l'Etat fédéral, c'est en effet la règle de la *majorité*, et non de l'unanimité, qui commande la ratification et la révision de la Constitution fédérale. On peut ainsi citer pour exemple le processus de ratification de la Constitution américaine de 1787, considéré comme acquis dès qu'était réuni l'accord de neuf Etats fédérés sur treize⁶⁷.

Ainsi, et sur un plan plus global, l'Union telle qu'elle résulte de l'actuel projet « demeure une créature des Etats » et « le recours aux procédures démocratiques au cours du processus de ratification des traités européens n'atteste pas le caractère démocratique de la Constitution de l'Union »⁶⁸, de même qu'il ne saurait s'analyser en une manifestation, *a posteriori*, d'un pouvoir constituant européen.

2) L'absence rédhitoire d'un pouvoir constituant européen

Si le *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* ne peut passer pour une Constitution *stricto sensu*, c'est-à-dire pour un acte d'auto-fondation unilatéral, c'est parce qu'il n'existe pas, pour l'instant du moins, un pouvoir constituant européen, entendu nécessairement, dès le moment où il s'agit de fonder un Etat démocratique, au sens d'un *peuple* européen.

En vertu du Préambule du projet, celui-ci en effet a été élaboré par la Convention « au nom des citoyennes et des citoyens et des Etats d'Europe » ; or, « citoyenneté européenne » n'est pas synonyme de « peuple européen » : dans l'Union, rappelle Loïc Azoulay, « les citoyens ne disposent pas du pouvoir constituant ; ils ne sont que les destinataires de droits conférés par les traités »⁶⁹ ; d'où il résulte cette double conséquence fondamentale que « l'institution de la Constitution européenne ne peut (...) passer pour un acte de fondation unilatéral »⁷⁰, et que l'Union qui en résultera restera le produit d'une série d'engagements des Etats qui en seront à la fois les créateurs et les membres.

L'acte de donation d'une Constitution présuppose en effet, comme l'écrit Olivier Jouanjan, « une entité, une instance qui la donne. Et s'il s'agit de fonder un Etat démocratique, cette instance ne peut être que le peuple ou la nation, le *demos* qui, par l'acte constituant, s'organise lui-même : la volonté constituante doit pouvoir, même à travers la médiation de mécanismes représentatifs, lui être imputée. La souveraineté populaire ou nationale s'exprime avant tout dans l'acte constituant. La Constitution est donc l'acte d'autoréflexion par lequel un peuple se constitue en Etat »⁷¹. En d'autres termes, pour reprendre l'expression de Dieter Grimm, « *Sans peuple, pas de Constitution* »⁷². Selon ce dernier, en effet, « le système institutionnel d'un Etat démocratique repose sur la permanence d'une certaine structure sociale, qui n'est pas seulement garantie par le vote, celui-ci ne permettant qu'un effet limité de rétroaction entre le peuple et ses représentants. Cette structure sociale doit en effet garantir la mise en place d'un système de *feed-back* réel et pas seulement formel. Une condition pour cela est par exemple l'existence de structures intermédiaires entre les citoyens et l'Etat, qui maintiennent un lien vivace entre eux. Ainsi, par le biais d'une constante circulation des informations sur les opinions et les idées, l'Etat devient l'Etat du peuple »⁷³. Or, on doit concéder que rien de tout cela n'existe pour l'instant au niveau européen, et qu'« à s'en tenir au concept traditionnel de la constitution démocratique, la Constitution d'un Etat fédéral européen n'est pas, aujourd'hui, possible »⁷⁴ faute de pouvoir constituant européen, autrement dit de peuple européen⁷⁵.

On pourrait certes objecter que la situation américaine n'était guère différente en 1787, le « *We the People* » figurant en tête de la Constitution fédérale ne correspondant que d'assez loin à la réalité de l'époque. La nation américaine, en effet, construite progressivement au fil des diverses vagues d'immigration venues d'Europe, « était à peine en train de naître en 1787 », de sorte que « la Constitution américaine a précédé la consolidation de la nation américaine »⁷⁶. Ainsi, « alors que les peuples de l'Union européenne ne sont pas encore unis, le peuple qui se tenait derrière la Constitution américaine de 1787 était profondément divisé et, pour l'essentiel, point encore formé »⁷⁷. Toutefois, l'analogie s'arrête là : car s'il n'existait pas encore de « peuple » ou de « nation » américaine au moment de l'adoption de la Constitution, il demeure que « par dessus tout, le pays qui conquiert son indépendance sur l'Angleterre en 1776 partageait une *identité commune* »⁷⁸, ce qui n'est pas le cas des Européens d'aujourd'hui, fortement enracinés dans leurs identités nationales respectives. Or, cette différence est décisive, car ce qui se profile derrière l'unité d'un peuple, c'est bien cette unité d'identité, ce sentiment commun d'appartenance lié pour l'essentiel à une histoire commune, éléments qui font pour l'instant défaut aux « citoyens européens ». Comme l'observe Frédéric Rouvillois, « pour durer, un système fédératif doit présenter d'emblée une réelle cohérence, fondée sur un profond sentiment d'identité et sur la présence d'intérêts communs spécifiques distincts de ceux des autres ensembles politiques concurrents »⁷⁹ ; or, ces conditions ne sont manifestement pas réunies au sein de l'Europe actuelle, dont les peuples continuent d'avoir des intérêts distincts, quelquefois opposés, intérêts qui convergent parfois, « mais qu'il serait très difficile de prétendre subordonner à un « intérêt commun » supérieur, incontestable »⁸⁰.

A cette approche, on pourrait encore opposer la conception, inspirée des thèses de Jürgen Habermas sur le « patriotisme constitutionnel »⁸¹, qui, rompant « avec l'arrière plan d'un passé centré sur l'histoire nationale »⁸², propose une identité de substitution, administrative ou institutionnelle, reposant sur « la disposition à s'identifier avec l'ordre politique et les principes de la loi fondamentale »⁸³. Cette théorie prétend alors forger un « concept « post-national » de Constitution » (Ingolf Pernice) à partir du concept de « nouvelle constellation politique » ou « constellation post-nationale » d'Habermas⁸⁴ et - en tant qu'elle relève d'une perspective « contractualiste » - évacuer entièrement le problème de l'absence de pouvoir constituant originaire. A partir du moment, en effet, où l'Etat et la

puissance publique découlent entièrement du « contrat social » originaire qu'est la Constitution, c'est la Constitution qui fait le peuple, et non l'inverse⁸⁵ ; dès lors, dans ce schéma « post-national », la notion de Constitution ne présuppose plus celle de peuple (ou de nation), et il est permis de parler de *Constitution européenne*, comme d'*Etat européen*, malgré l'absence d'un pouvoir constituant originaire : l'absence de *demos* européen n'est plus rédhibitoire.

On doit reconnaître avec Olivier Jouanjan que cette théorie, qui voit dans la Constitution de l'Europe, non plus l'ensemble des normes institutives de l'Union (traités et constitution), mais un « système » mêlant le droit primaire communautaire et les constitutions nationales, voire régionales, présente l'intérêt de décrire « assez bien un ensemble dans lequel, effectivement, traités institutifs de l'Union, constitutions nationales et constitutions régionales interagissent et forment système »⁸⁶. Mais elle semble toutefois insuffisamment discriminatoire dans la mesure où le schéma qu'elle propose peut tout aussi bien être repéré dans l'Etat fédéral où, incontestablement, la Constitution de l'Union et celles des Etats fédérés se trouvent dans un rapport semblable d'interaction et de systémique juridique. Surtout, elle semblera insuffisante à tous ceux qui pensent, dans l'optique jusnaturaliste française issue de la Révolution, ou dans celle, décisionnelle, de Carl Schmitt, qu'une Constitution présuppose un peuple, et que l'identité nationale est un construit historique et non purement juridique⁸⁷.

Or, dans cette dernière perspective, il ne peut y avoir ici constitution européenne au sens véritable, faute d'un pouvoir constituant : le *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* reste le fruit d'un accord de volontés d'Etats souverains – en l'occurrence les Etats membres s'ils le ratifient – et non d'une décision d'un « peuple européen » impossible à identifier. Du reste, comme le rappelle Loïc Azoulay, « la Convention n'est pas une Constituante »⁸⁸ puisque, formellement, elle est conçue comme une simple assemblée consultative. En effet, non seulement elle n'est pas une assemblée directement élue, mais elle n'a pas reçu de mandat constituant : elle a été convoquée par le Conseil européen de Laeken (*Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne* des 14 et 15 décembre 2001) dans le but de préparer un projet de texte constitutionnel ensuite livré à la négociation des gouvernements au sein d'une conférence intergouvernementale, selon la procédure classique de révision des traités européens.

B. Capacité étatique ne signifie pas souveraineté

1) L'union n'a pas la compétence de la compétence

La répartition des compétences telle qu'elle est fixée par le projet confirme les principes de compétences d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité (article I-9). Il est en effet disposé que les Etats membres « confèrent des compétences » à l'Union « pour atteindre leurs objectifs communs », celle-ci exerçant « sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui attribuent » (article I-1). Ainsi, et « en vertu du principe d'attribution, l'Union agit dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans la Constitution en vue d'atteindre les objectifs qu'elle établit. Toute compétence non attribuée à l'Union dans la Constitution appartient aux Etats membres » (article I-9 al. 2)⁸⁹.

Or, puisque l'Union ne dispose que d'une compétence d'attribution, elle ne dispose pas de *la compétence de sa compétence*, caractéristique essentielle de l'Etat souverain. Comme le fait observer Michel Troper, des compétences extrêmement nombreuses ont pu être transférées des Etats membres à la Communauté, mais il reste que « la souveraineté elle-même, c'est-à-dire la puissance ultime, absolue, celle qui n'a pas de supérieur, qui est aussi 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 essentielle ; il n'y a pas d'Etat européen et donc pas de constitution européenne, au sens forme du terme. Il n'y a pas souveraineté européenne tant qu'il reste une souveraineté des Etats, c'est-à-dire le pouvoir ultime de décider, et donc de reprendre des compétences accordées antérieurement »⁹⁰. Or, l'actuel projet, en disposant en son article I-59-1 que « tout Etat membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union européenne », reconnaît précisément aux Etats membres ce pouvoir ultime, dernière marque de la souveraineté.

Même si la CJCE s'est octroyée, en vertu de son pouvoir d'interprétation, le pouvoir de fixer les limites – voire de les étendre – des compétences de la Communauté, elle n'a pas pour autant celui de déterminer souverainement celles-ci. Dès lors, « il est toujours loisible de remonter de la capacité existante à l'établissement d'une personnalité juridique de l'Union ; mais, de là, on n'arrivera jamais à la puissance d'auto-fondation, à l'« omniscience », à la « liberté » en quoi consiste précisément la souveraineté »⁹¹. Autrement dit, l'Union « n'est pas souveraine au sens où elle n'est pas « omnisciente » mais spécialisée, le principe de *spécialité des compétences* étant l'un des principes fondamentaux gouvernant l'Union et les Communautés »⁹². Tant, en outre, que la révision des traités – et *a fortiori* de la Constitution – reste subordonnée à la règle de l'unanimité, l'Union ne dispose même pas de la maîtrise de son propre ordre juridique.

Dans ces conditions, on peut conclure avec Loïc Azoulay que « la défense de la constitution au sein des ordres juridiques étatiques montre assez que la doctrine de la primauté est toute relative. Elle se conçoit comme une composante du droit de l'Union, inscrite dans un traité. A ce titre, elle n'est qu'un système de connaissance et d'attribution de validité parmi d'autres. C'est pourquoi il faut la tenir pour simplement opposable aux exigences de la hiérarchie des normes contenues dans les Constitutions nationales » ; en d'autres termes, l'erreur dont il faut se garder « est de voir dans la consécration de la primauté le moyen d'une synthèse, voire d'une fusion, du droit de l'Union et du droit des Etats membres, alors qu'elle n'est qu'une réaction à leur séparation et au besoin de liaison qui en résulte »⁹³. Par conséquent, loin d'« unifier les ordres juridiques de l'Union au profit d'un « nouvel ordre constitutionnel global », la Constitution européenne ne fera que « justifier et (...) légitimer la capacité très forte, de nature « étatique », dont dispose déjà l'Union »⁹⁴.

L'autorité du principe de primauté se trouve sans doute renforcée par son inscription dans une Constitution européenne, mais il n'en reste pas moins que si les autorités nationales se trouvent ainsi investies d'un titre textuel à organiser leurs compétences en fonction des exigences du droit communautaire, « ce titre ne les oblige en rien »⁹⁵, d'autant que l'Union reste dépourvue du monopole de la contrainte légitime.

2) L'Union n'a pas le monopole de la contrainte légitime

Si, comme nous l'avons vu au paragraphe précédent, l'Union dispose d'une capacité proche, dans son contenu, de celle d'un Etat, il reste que pour la mise en œuvre effective des normes qu'elle peut édicter en vertu de cette capacité, elle ne peut se passer de la puissance de contraindre que seuls les Etats-membres détiennent sur l'étendue de leurs territoires. En d'autres termes, l'effectivité de la production normative de l'Union « reste tout entière suspendue à l'efficacité des mécanismes de *collaboration fonctionnelle* entre l'Union et les autorités nationales », d'où il résulte que ces normes *ne sont pas autonomes*, en ce sens que « si elles peuvent prévoir des sanctions, celles-ci ne s'imposent que par la force qui leur est communiquée par la participation des autorités étatiques »⁹⁶. Alors que « l'Union tant à s'imposer comme un exemple unique d'« *imperium* supranational », elle continue de souffrir de l'absence de moyens de contrainte propres »⁹⁷.

Tant, en effet, qu'il n'existe ni police, ni armée européenne, les seules entités disposant du monopole de la contrainte légitime demeurent les Etats membres. Par conséquent, si, en suivant sur ce point Charles Leben⁹⁸, on prend pour critère du « seuil d'étatité » la maîtrise des forces de défense, l'Union n'est pas un Etat. Le projet affirme certes que « l'Union dispose d'une compétence pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune » (article I-11 al. 4), que « la compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune » (article I-15 al. 1), ou encore que « la politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union » et « conduira à une défense commune dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi » (article I-40 al. 2)⁹⁹. Mais il reste néanmoins, et ces réserves sont déterminantes, que, comme le concède le projet, « l'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les Etats membres » (al. 1), et, surtout, que les décisions européennes relatives à la mise en œuvre de cette politique de sécurité et de défense commune demeurent soumises à la règle de l'*unanimité* (article I-40 al. 4). Or, tout laisse à penser que celle-ci sera rarement atteinte dans un domaine où – comme l'a encore illustré tout récemment la crise irakienne dès l'automne 2002 – les Etats membres s'avèrent incapables de faire front commun¹⁰⁰.

X
X X

L'Union européenne n'est pas souveraine, il n'existe aucun peuple européen préconstitué susceptible d'apparaître comme un pouvoir constituant, et par conséquent aucune Constitution européenne qui pourrait s'analyser en un acte d'auto-organisation : les arguments ne manquent donc pas pour affirmer que « le terme de constitution est ici dénaturé au point de perdre toute signification juridique précise », qu' « il paraît des plus aventureux de parler d'Etat européen »¹⁰¹, et que « conclure d'un texte s'intitulant « constitution » de manière si contestable à l'existence d'un Etat « innommé » semble une induction hasardeuse fondée sur un jeu de mots »¹⁰².

Constitution, souveraineté, Etat ne sont certes que des concepts qui, parce qu'ils sont tels, « n'ont de valeur, qu'en tant que moyens artificiels de l'élaboration juridique »¹⁰³ ; d'où il résulte qu'il n'existe aucun « interdit conceptuel »¹⁰⁴ à appliquer les mots Constitution ou Etat à l'Union européenne. Mais il reste néanmoins qu'une certaine stabilité conceptuelle et sémantique est souhaitable, sauf à rendre impossible la controverse juridique. Si rien n'empêche d'étendre autant que nécessaire la définition stipulative des mots « constitution » et « Etat » pour y faire entrer le projet de Constitution et la future Union européenne, il demeure que, comme le souligne Jean-Louis Halpérin, « le risque est grand alors de ne convaincre presque personne, avec une terminologie qui n'est pas partagée » et l'irrespect des critères « généralement reçus pour déterminer la reconnaissance d'une constitution et d'un Etat »¹⁰⁵.

Pour autant, l'Union européenne telle qu'elle se présente aujourd'hui, ne demeure pas insusceptible de qualification, et la voie ouverte par Olivier Beaud, qui consiste à trouver une alternative aux concepts d'Etat fédéral et de confédération d'Etats dans un *concept désétatisé de la Fédération* nous semble être, en l'état actuel de la « constitutionnalisation » de l'Europe, la mieux à même de résoudre le taraudant problème de la qualification juridique de celle-ci. Selon l'auteur en effet, « tout comme l'Etat, la Fédération est une unité politique. Mais c'est une unité politique particulière qui se distingue de l'Etat dans la mesure où il lui manque la

souveraineté comme critère distinctif »¹⁰⁶. En outre, la constitution de la Fédération prend nécessairement la forme d'un « *pacte constituant fédératif* » entre les Etats qui se fédèrent, et non d'une Constitution nationale donnée unilatéralement par le pouvoir constituant d'un peuple préconstitué :

« La constitution d'une fédération est un acte mixte. Elle est bien un pacte constitutionnel dans la mesure où sa nature contractuelle marque sa naissance et imprime des effets qui vont bien au-delà de sa création. Elle revêt une portée unilatérale dans la mesure où elle s'impose aux individus des différents Etats. Mais si la constitution d'une Fédération est mixte, c'est en raison de la nature même de la Fédération qui, elle aussi, est mixte : elle est à la fois une fédération d'Etats et une fédération des peuples (...). Dans la mesure où elle est fédération d'Etats, elle doit être interprétée comme un pacte fédératif car les parties au contrat sont les Etats qui ne veulent pas disparaître en tant qu'Etats (en tant qu'unités politiques). En revanche, dans la mesure où elle est fédération des peuples, elle doit être interprétée comme une constitution unilatérale car elle doit s'imposer à tous les individus, membres de ces peuples, et à tous les habitants du territoire »¹⁰⁷.

Or, même s'il est incontestable que les contours de ce concept de « Fédération » restent encore flous, son utilisation peut sans doute s'avérer féconde pour comprendre et expliquer les éléments d'un système inédit dont la qualification comme « organisation *sui generis* », ne disant rien de sa nature, doit être abandonnée¹⁰⁸. Outre qu'elle s'abstrait ainsi d'un dogmatisme juridique paralysant - qui imposerait, soit de faire rentrer à toute force un ensemble de phénomènes juridiques inédits dans des concepts préexistants (Etat fédéral, confédération) forgés pour décrire des formes d'organisations politiques pourtant radicalement différentes, soit de renoncer purement et simplement à les qualifier juridiquement pour se contenter de formules insignifiantes - cette théorie de la « Fédération » présente l'intérêt de correspondre au discours politique relatif à la « *Föderation* » (Joschka Fischer) ou à la « Fédération d'Etats-nations » (Jacques Delors).

Toutefois, si l'Union européenne n'est pas, pour l'instant et sans doute à moyen terme, un Etat, il importe moins de savoir ce qu'elle est aujourd'hui que de déterminer si, dans un avenir qui reste à mesurer, elle n'est pas destinée à *devenir* un Etat, et dans quelles conditions cette transformation pourrait avoir lieu. Car, rappelons-le, même si l'analyse, au moyen des concepts de la science juridique traditionnelle, de l'actuel *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, révèle que cette dernière n'est pas un Etat, il demeure que la décision de qualifier ce texte de « constitution » est tout sauf neutre : parce que le terme de « constitution » porte en lui « une signification particulière, significative d'intégration, véritable saut qualitatif qui équivaut à un passage à l'acte », ce n'est plus « de « sociétés multinationales » qu'il conviendrait alors de parler, mais plutôt d'un Etat qui pourrait être qualifié de d'Etat multinational »¹⁰⁹.

Chapitre III – L'Union européenne deviendra-t-elle un État ?

Cette question appelle une réponse en trois temps. À court terme, il faut examiner les conditions de ratification, puis d'application du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Pour autant, dans l'hypothèse même où le traité constitutionnel était ratifié dans les délais par les États-membres, ce qui reste à démontrer, il n'est pas certain que sa mise en application conduirait à la mise en place d'un État européen, en particulier sous la forme fédérative (A). En effet, la genèse d'un véritable État européen est conditionnée par la détermination de nos gouvernants de le créer, au détriment des souverainetés des États membres. Or, force est de constater que les incertitudes demeurent sur ce point, tant il est vrai que la construction européenne n'a pas été pensée comme aboutissant nécessairement à la

création d'un État supranational (B). Il en résulte par conséquent que l'avenir de l'Europe, loin d'être déjà déterminé, est susceptible d'emprunter des voies politiques nettement différentes, de l'alliance économique à l'État fédéral, en passant par la Fédération d'États-nations (C).

A – La mise en application du traité établissant une Constitution pour l'Europe

La mise en application du traité établissant la future Constitution de l'Europe nécessite en premier lieu que les conditions de ratification exigées par le traité lui-même soient respectées.

1) Les conditions de ratification exigées par le traité constitutionnel

Le traité, tel qu'il a été agréé par la Conférence intergouvernementale du 18 juin 2004, stipule dans son article IV-8 :

« 1. Le présent traité sera ratifié par les Hautes Parties Contractantes, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement de la République italienne.

« 2. Le présent traité entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procèdera le dernier à cette formalité. »

Il résulte d'abord de ces stipulations que les États ont une liberté de choix quant au mode de ratification : le vote du parlement ou l'intervention du peuple par la voie du référendum. L'Angleterre, par la voix de son Premier Ministre, Tony Blair, a choisi la voie référendaire. C'est également à cette solution que s'est rallié le Président Jacques Chirac, lors de son allocution télévisée du 14 juillet dernier. Il a du reste annoncé que cette consultation aurait lieu au cours du deuxième semestre de 2005. La ratification du traité constitutionnel par le peuple français se justifie d'autant mieux que ce texte touche à la souveraineté nationale. Or, ainsi que le prévoit l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958,

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. »

Dans l'hypothèse, fort probable, où le Conseil constitutionnel, saisi par exemple par le Président de la République, déclarait que le traité comportait une ou plusieurs clauses contraires au texte constitutionnel de 1958¹¹⁰, cette ratification par le peuple serait précédée d'une révision de ce dernier, afin d'harmoniser juridiquement les deux textes. On retrouverait ici un calendrier et une procédure, celle de l'article 54 de la Constitution, déjà à l'œuvre au moment de la ratification du traité de Maastricht en 1992.

Il résulte également de ces stipulations que le traité établissant une Constitution pour l'Europe qui sera officiellement signé par les États le 29 octobre prochain à Rome entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2006 si tous les États signataires ont ratifié le texte à cette date. Si tel n'était pas le cas, il ne pourrait entrer en vigueur que le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt, auprès du gouvernement de la République italienne, de l'instrument de ratification de l'État signataire qui aurait procédé le dernier à cette formalité.

Consciente que l'objectif de ratification du traité par l'ensemble des États membres d'ici deux ans était ambitieux, la Conférence intergouvernementale a fait une déclaration précisant que « si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant une constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié

ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. » Il n'est en effet pas du tout exclu que des pays comme la Grande-Bretagne, le Danemark, voire même la France, rencontrent, du fait de l'hostilité de leur opinion publique, des obstacles à une ratification du texte. C'est pourquoi il a été prévu que le Conseil européen, ce « quasi-gouvernement »¹¹¹ de l'Union composé des chefs d'État et de gouvernement des différents États membres, pourrait intervenir, à charge pour lui de trouver une solution pour sortir d'une nouvelle crise institutionnelle.

À partir de ces stipulations, deux scénarios sont envisageables : le scénario de l'évolution paisible du traité ; le scénario, bien connu des observateurs attentifs de la construction européenne, de la crise institutionnelle.

2) Les deux scénarios possibles

Premier scénario : l'évolution paisible du traité. Il s'agit ici de l'hypothèse, qui n'est pas la plus probable, en vertu de laquelle le traité serait ratifié par tous les États signataires d'ici le 1^{er} novembre 2006. Il entrerait alors en vigueur à cette date. Si la nouvelle constitution de l'Europe ne consacre pas, dans sa lettre même, l'existence d'un véritable État européen, ainsi qu'on l'a démontré précédemment, il n'en demeure pas moins que la pratique institutionnelle pourrait faire évoluer le texte dans le sens d'une plus grande intégration politique des différents États membres. Certaines institutions joueraient assurément un rôle considérable dans ce mouvement d'intégration : on pense ici à la Commission qui, en vertu de l'article I-25 du traité constitutionnel, « promeut l'intérêt général de l'Union et (...) veille à l'application de la Constitution ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de celle-ci », et à la Cour de justice qui, selon l'article I-28, « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application de la Constitution. »

La Cour en particulier trouverait sans doute l'occasion de réaffirmer sa jurisprudence sur la primauté du droit communautaire qui l'emporte sur toutes les règles juridiques des États membres, y compris les règles constitutionnelles¹¹², ainsi que sur l'effet direct du droit communautaire dans les droits internes des États, signifiant qu'il existe une applicabilité directe des règles communautaires aux ressortissants des États¹¹³. Cette jurisprudence s'en trouverait même renforcée, dès lors qu'elle pourrait s'appuyer sur certains articles de la Constitution qui réaffirment sans ambiguïté la primauté du droit de l'Union et la nécessité pour les États de l'exécuter¹¹⁴. On peut ainsi envisager que la Cour de justice soit, au quotidien, un des principaux artisans de la construction fédérale de l'Europe, imitant en cela la Cour suprême des États-Unis qui, dès les premières décennies de son existence, avait clairement affirmé la suprématie du droit fédéral sur les droits des États fédérés¹¹⁵. Les juridictions des États seraient conduites, comme elles le font déjà dans une large mesure, à accepter et à faire respecter cette prévalence du droit de l'Union¹¹⁶.

Il n'est cependant pas exclu que naissent des divergences d'interprétation du texte constitutionnel entre les organes communautaires – la Commission, la Cour de Justice – et les organes intergouvernementaux – le Conseil européen, le Conseil des ministres. Ce cas de figure s'est rencontré à plusieurs reprises par le passé : pensons dernièrement au désaccord sur la lecture de certaines clauses du pacte de stabilité entre la Commission et certains États membres, tels que la France et l'Allemagne.

En cas de désaccord persistant, une solution serait de procéder à la révision de la Constitution. Plusieurs procédures sont possibles, dont le maître d'œuvre est, dans tous les cas de figure, le Conseil européen. En application de l'article IV-7 du traité constitutionnel, le Conseil européen, saisi en ce sens par le gouvernement d'un État membre, le Parlement européen ou la Commission, peut convoquer à la majorité simple une Convention ou, pour

des modifications mineures, une Conférence des représentants des gouvernements des États membres, afin d'examiner les changements proposés. La Convention ou la Conférence doivent décider par consensus. Les amendements n'entrent en vigueur qu'une fois qu'ils ont été ratifiés par tous les États membres. Il existe également des procédures de révision simplifiée relatives au passage de l'unanimité à la majorité simplifiée pour des décisions concernant la troisième partie de la Constitution, ainsi qu'aux politiques internes de l'Union (articles IV-7 bis et IV-7 ter.) Mais là encore, il est exigé l'unanimité au sein du Conseil européen et soit l'accord de tous les Parlements des États-membres (article IV-7 bis), soit l'approbation de tous les États membres, « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. » (article IV-7 ter.)

Au vu de ces procédures très rigoureuses, le texte constitutionnel risque, il est vrai, d'être très difficile à modifier. Certains auteurs ont pu regretter cette intangibilité de fait¹¹⁷, mais il faut voir dans la reconnaissance à un État membre d'un droit de veto contre toute révision constitutionnelle, une démonstration supplémentaire que ce texte ne consacre pas encore une véritable souveraineté étatique de l'Union.

Le scénario d'une évolution paisible de l'Union vers un véritable État fédéral passe en réalité par la confiance en la force du droit : pour le dire autrement, c'est par le jeu des pratiques institutionnelles et l'interprétation juridictionnelle, voire l'adaptation du texte constitutionnel que l'État européen sera en mesure de se dévoiler. Pour autant, cette hypothèse n'est pas exclusive.

Second scénario ; la crise institutionnelle. Il n'est pas impossible en effet qu'un scénario voie le jour, qui laisse la place à une crise institutionnelle. En soi, celle-ci ne compromet pas nécessairement l'avenir politique d'une Europe unie à moyen terme. L'histoire de la construction européenne nous apprend que la crise a souvent été le prélude à un nouvel essor dans la voie de l'intégration : pensons à l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954 ; à l'affrontement entre la France et la Commission sur le financement de la politique agricole commune au cours de l'été 1965 qui aboutit au Compromis de Luxembourg, le 30 janvier 1966 ; au traité de Nice signé le 7 décembre 2000 qui, révélant les divisions entre les États et la complexité d'un cadre institutionnel qui risquait d'exploser avec l'élargissement à 25, allait être suivi de la mise sur pied, un an plus tard, d'une Convention chargée d'élaborer un projet de constitution.

On peut en effet imaginer que le traité constitutionnel ne soit pas ratifié par l'ensemble des États au 1^{er} novembre 2006. Un ou plusieurs États pourraient-ils alors bloquer le processus constituant ? Si les quatre cinquièmes des États membres – soit au moins 20 États sur 25 – ont ratifié ledit traité, le Conseil européen, on le sait, se saisirait de la question. Plusieurs solutions seraient alors envisageables :

- Il pourrait décider de fixer une nouvelle date butoir, par exemple au 1^{er} janvier 2009, permettant aux États n'ayant pas encore ratifié, d'organiser une nouvelle consultation, nécessairement précédée d'un nouveau débat sur la Constitution.

- Il pourrait également se prononcer sur l'opportunité d'appliquer le traité pour les seuls États qui l'auraient ratifié, quitte à adapter le texte sur quelques points mineurs, notamment l'article IV-4 qui fixe le champ d'application territoriale du traité. En vertu de l'article 205 du traité instituant la Communauté européenne, toujours applicable dans l'attente de l'entrée en vigueur du traité constitutionnel, le Conseil serait susceptible de prendre cette décision à la majorité simple et non à l'unanimité. C'est de cette manière qu'il avait procédé à la révision des traités conduisant à l'adoption de l'Acte unique européen.

Une telle décision reviendrait à instaurer une coopération renforcée entre certains États et en laisser d'autres de côté, méthode qui a déjà fait ses preuves pour l'instauration de l'euro ou pour la politique commune en matière d'immigration et d'asile. Elle constituerait une réponse pragmatique à un blocage de la part d'une minorité d'États, tout en laissant la porte ouverte à ces derniers pour rejoindre, dans l'avenir, les États les plus avancés. On peut toutefois douter de la mise en place de cette procédure, si quelques grands pays, artisans traditionnels de la construction européenne, tels que la France, l'Allemagne et l'Italie, venaient à s'opposer à la ratification du traité constitutionnel¹¹⁸.

- Le Conseil pourrait décider enfin de lancer une nouvelle initiative en faveur de l'élaboration d'un nouveau texte qui permettrait de recueillir le consensus entre tous les États membres. Mais cela reviendrait alors à donner vie à un nouveau processus constituant à la durée sans doute longue et à l'issue incertaine.

En tout état de cause, la mise en application d'un traité constitutionnel, quelle que soit sa version, ne constituera qu'une étape de plus, assurément importante, vers une intégration politique plus poussée, mais sans que l'on puisse affirmer que son aboutissement ultime en sera la naissance d'un État européen.

B – Le sens de la construction européenne : vers un État européen ?

Il serait hâtif de conclure, avec l'adoption prochaine du traité constitutionnel, à la création ultérieure et automatique d'un État européen, sous la forme fédérale. La fin de la construction européenne n'a jamais été précisément définie du point de vue des institutions, même si un plus petit dénominateur commun existe : la paix et la prospérité sur le continent, à travers la poursuite d'une unité économique et politique. La construction européenne repose effectivement sur deux postulats dégagés par les fonctionnalistes américains : en premier lieu, il existe des valeurs universelles à sauvegarder, telles que la paix, la prospérité, la justice... De plus, l'État-nation n'est pas en mesure d'en assurer la promotion, au motif que les problèmes suscités par la défense de ces valeurs dépassent le cadre national, nécessitant par conséquent des regroupements d'États constitués sur des bases fonctionnelles et technocratiques¹¹⁹. L'édification de l'Europe unie est présentée généralement comme un processus à la fois réaliste et original, ainsi qu'irréversible dans le sens de l'intégration.

1) La construction européenne : un processus réaliste et original

Les pères fondateurs ont insisté sur le pragmatisme de la construction européenne, ce qui passait notamment par une intégration par étapes. Ainsi, la déclaration Schuman du 9 mai 1950 précisait que

« L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne. »

Et elle présentait la mise en commun des productions française et allemande du charbon et de l'acier comme le prélude à une intégration politique plus poussée :

« La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes. »¹²⁰

Tout au long des années 1950, Jean Monnet et les membres du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe devaient rester attachés à cette vision. Dans ses *Mémoires*, Jean Monnet explique :

« Dans l'immédiat, quelles que soient l'urgence de l'union politique et l'importance des progrès déjà réalisés, il ne semble pas possible de brûler les étapes. L'unité politique de demain dépendra de l'entrée effective de l'union économique dans les faits de l'activité industrielle, agricole et administrative de tous les jours. » Cette vue empirique était celle du Comité en octobre 1958 et elle correspondait bien aux sages principes qui avaient inspiré la déclaration du 9 mai 1950. Alors que le Marché commun n'était pas encore ouvert et que les politiques communes restaient à imaginer, fallait-il suivre ceux qui réclamaient le passage immédiat à l'étape fédérale ? Je ne le pensais pas et les membres du Comité estimaient eux aussi qu'il fallait continuer à avancer dans la voie si laborieusement tracée et si largement ouverte maintenant : « C'est au fur et à mesure que l'action des Communautés s'affirmera que les liens entre les hommes et la solidarité qui se dessinent déjà se renforceront et s'étendront. Alors, les réalités elles-mêmes permettront de dégager l'union politique qui est l'objectif de notre Communauté, à savoir l'établissement des Etats-Unis d'Europe. »¹²¹

L'attachement au principe de réalité faisait encore écrire à Jean Monnet, alors Président de la Haute Autorité de la CECA :

« On ne peut pas attendre d'avoir éclairci d'avance toutes les contingences pour se déterminer sur l'action qu'appellent les nécessités du présent. »¹²²

À la fin de sa vie, il rappellera l'esprit de la construction par petits pas de l'Europe politique, tout en précisant que son aboutissement institutionnel restait à déterminer :

« L'essentiel est de s'en tenir aux quelques points fixes sur lesquels nous nous sommes guidés depuis le premier jour : créer progressivement entre les hommes d'Europe le plus vaste intérêt commun géré par des institutions communes démocratiques auxquelles est déléguée la souveraineté nécessaire. Telle est la dynamique qui n'a cessé de fonctionner, brisant les préjugés, effaçant les frontières, élargissant en quelques années à la dimension d'un continent le processus qui avait au cours des siècles formé nos vieux pays. Je n'ai jamais douté que ce processus nous mène un jour à des États-Unis d'Europe, mais je ne cherche pas à en imaginer aujourd'hui le cadre politique, si imprécis sont les mots à propos desquels on se dispute : confédération ou fédération. Ce que nous préparons, à travers l'action de la Communauté, n'a probablement pas de précédent. Cette Communauté est fondée elle-même sur des institutions qu'il faut renforcer, tout en sachant que la véritable autorité politique dont se doteront un jour les démocraties européennes reste à concevoir et à réaliser. »¹²³

L'idée que l'Union européenne pourrait revêtir une forme politique originale n'était pas nouvelle. Déjà, au moment de la parution du mémorandum Briand en 1930 qui évoquait « une fédération fondée sur l'idée d'union et non d'unité », les travaux de l'Union juridique internationale, association composée d'hommes d'État, de diplomates et de juristes (parmi lesquels figuraient Larnaude, Basdevant, Mirkine-Guetzévitch...) avaient esquissé un projet d'organisation européenne original qui ne devrait être ni une Fédération d'États sur le modèle américain, ni consister en de simples réunions périodiques des représentants des États. « Il serait désirable de créer un lien plus étroit, quelque chose de plus vivant et de plus agissant » qui s'établirait par étapes successives. Cette union européenne serait fondée sur l'égalité de tous les États et sur le respect de leur souveraineté. Elle serait composée d'organes de direction (les Conférences internationales, le Conseil), réunis périodiquement et comportant des représentants des États membres, et des organes d'aide à la décision et d'exécution (les Commissions, le Secrétariat), installés de manière permanente¹²⁴.

La recherche d'une forme politique originale se retrouve encore sous la plume d'Olivier Philip qui, en 1950, estimait que ni la confédération d'États, ni l'État fédéral ne pouvaient convenir à l'Europe : la première serait une alliance trop lâche qui ne permettrait pas aux États de régler efficacement leurs problèmes ; l'État fédéral serait également inadapté : refusé par les opinions publiques et les gouvernants des États, il aboutirait à la disparition des souverainetés ; de plus, sa mise en place devrait être immédiate et serait donc contraire à une naissance par étapes, pourtant nécessaire afin de ne pas heurter de front les nationalismes. C'est pourquoi l'auteur préconisait une nouvelle forme d'union, plus souple que l'État fédéral et ne présentant pas les inconvénients de la confédération d'États, tels que le droit de sécession ou la règle de l'unanimité. Les pays membres conserveraient leur personnalité internationale, l'autorité centrale disposerait d'une compétence réduite à certains points essentiels. Si certaines institutions de l'Union européenne emprunteraient au fédéralisme – pouvoir législatif bicaméral, avec une chambre représentant le peuple et une autre représentant les États, pouvoir judiciaire et non tribunal arbitral, pouvoir exécutif efficace – l'Union, contrairement à l'État fédéral, ne devrait en aucune manière avoir la possibilité de déterminer sa propre compétence qui serait fixée par le pacte d'union et ne pourrait être élargie qu'avec l'accord unanime des États membres¹²⁵.

Un proche collaborateur de Jean Monnet, le professeur de droit international Paul Reuter, reconnaissait, dans son manuel d'*Organisations européennes*, qu'en pratique la construction européenne rendait illusoire la séparation entre l'intégration et la coopération et que l'avenir de l'Europe ne pourrait se comprendre institutionnellement, à partir des analyses fédéralistes classiques : « soumettre à l'esprit d'équilibre d'un système fédéral un marché orienté, voire dirigé selon les méthodes de l'économie moderne, organiser une défense commune à plusieurs patries locales, ce sont là, pour se limiter à ces deux exemples, des problèmes pour lesquels on ne dispose d'aucun précédent et pour lesquels il n'est d'autre voie que celle d'une tâtonnante invention. »¹²⁶

« Tâtonnante invention » : on ne peut mieux résumer le processus politique en cours aujourd'hui en Europe. À l'occasion du quarantième anniversaire du Traité de Rome, Jacques Santer, alors Président de la Commission européenne, pouvait déclarer devant le Parlement européen :

« L'Union européenne ne sera pas un super-État européen (...). Elle sera et demeurera une forme tout à fait originale de *coopération* et d'*intégration* de nations et de peuples. »¹²⁷

L'idée d'une construction progressive de l'Europe politique et le refus d'un État fédéral se retrouvent dans le discours de Joschka Fischer sur la finalité de l'intégration européenne prononcé le 12 mai 2000 à Berlin. Le Ministre allemand des Affaires Étrangères imagine, sur plusieurs décennies, le développement futur de l'Europe en deux ou trois étapes : tout d'abord, le développement de la coopération renforcée entre les pays désireux de coopérer plus étroitement que d'autres, comme c'est déjà le cas dans l'Union économique et monétaire et pour Schengen. Un tel groupe d'États conclurait un nouveau traité fondamental européen qui serait le noyau d'une constitution de la fédération. Sur la base de ce traité fondamental, la Fédération se doterait de ses propres institutions, d'un gouvernement, d'un parlement fort et d'un président élu. « Un tel centre de gravité, reconnaît Joschka Fischer, devrait être l'avant-garde, la locomotive du parachèvement de l'intégration politique et comprendre déjà tous les éléments de la future Fédération. »¹²⁸ Ce centre de gravité, qui aurait vocation à s'élargir à d'autres États, ne mènerait pourtant pas nécessairement à la pleine intégration de la fédération européenne. Ici, Joschka Fischer prend ses distances avec la méthode Monnet : car si la coopération ne signifie rien d'autre qu'une « intergouvernementalisation renforcée », la création d'un traité constitutionnel présuppose en revanche « un acte de refondation politique délibéré de l'Europe. »¹²⁹

Dans son esprit, la création d'une fédération ne doit pas faire disparaître les États-nations, avec leurs traditions culturelles et démocratiques, qui restent des réalités irremplaçables. D'où sa condamnation d'un État fédéral européen qui lui semble irréaliste et cet avertissement :

« Parachever l'intégration européenne n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'État-nation. »¹³⁰

Le Président Jacques Chirac, dans son discours prononcé au Bundestag le 27 juin 2000, devait faire preuve du même pragmatisme. Il allait lui aussi insister sur l'importance d'un « groupe pionnier » d'États, rassemblés autour du couple franco-allemand, pour mener, sur le mode intergouvernemental, une meilleure coordination des politiques économiques, un renforcement de la politique de défense et de sécurité et une lutte plus efficace contre la criminalité. Et il rejetait également la perspective d'un État fédéral :

« Ni vous ni nous n'envisageons la création d'un super État européen qui se substituerait à nos États-nations et marquerait la fin de leur existence comme acteurs de la vie internationale. Nos nations sont la source de nos identités et de notre enracinement. La diversité de leurs traditions politiques, culturelles et linguistiques est une des forces de notre Union. Pour les peuples qui viennent, les nations resteront les premières références. »¹³¹

Dans son intervention au Collège d'Europe de Bruges, le 2 octobre 2002, le Président de la Convention européenne, Valéry Giscard d'Estaing, soulignait à son tour la dimension à la fois réaliste et innovante du processus institutionnel en cours en rappelant l'esprit des pères fondateurs :

« Notre démarche s'inscrit donc – dans la pensée de Jean Monnet lui-même – dans la continuité, mais dans une continuité qui doit s'adapter, qui doit rester innovatrice face à des changements historiques forts. (...) il nous faut être aussi innovateurs et pragmatiques que Monnet et sa génération l'ont été à leur époque : nous faisons du « Monnet rénové. »¹³²

Et, posant la question de la nature de l'Union rénovée, il répond que ce sera « une Union d'États européens coordonnant étroitement leurs politiques et gérant, sur le mode fédéral, certaines compétences communes. »¹³³ Nous sommes loin d'une vision fédéraliste de l'Europe !

Il est remarquable, en dernière analyse, de relever la permanence du discours tenu par les principaux responsables politiques sur l'avenir de l'Europe depuis cinquante ans. On doit aussi noter qu'ils insistent davantage sur le processus de construction en lui-même, que sur son aboutissement politique, sur lequel ils restent généralement ambigus.

2) La construction européenne : un processus irréversible

La construction européenne apparaît également, depuis ses débuts, comme un processus inexorable et irréversible. On a pu, à cet égard, souligner la dynamique de l'intégration économique en faisant état de deux effets cumulatifs : l'effet de *spill over* ou effet d'engrenage et l'effet de cliquet relatif à la consolidation de l'acquis communautaire¹³⁴. Le premier, à l'œuvre dans les traités qui intégraient la dimension de progressivité dans la réalisation des objectifs, renvoie à l'idée d'un entraînement automatique imposant une progression constante. Cette progression apparaît à la fois quantitative – avec l'élargissement des États membres, de 6 en 1957 à 25 aujourd'hui, bientôt 27 et sans doute 30 – et qualitative, en raison de l'approfondissement des compétences de la Communauté, puis de l'Union. Le second implique une consolidation des avancées de l'intégration et rend tout retour en arrière, sinon impossible, du moins plus coûteux du point de vue économique et social que le

maintien de l'existant ou le passage à l'étape suivante. Juridiquement, ce mécanisme prend la forme de ce que l'on appelle « l'acquis communautaire. »

La consolidation de cet acquis s'exprime dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés. Ainsi, le célèbre arrêt *Costa c/ ENEL* précise que :

« 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 une limitation définitive de leurs droits souverains, contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté. »¹³⁵

La Cour de Justice a rappelé, à plusieurs reprises, l'impossibilité pour les États membres d'opérer une révision implicite des traités, par le biais d'une pratique institutionnelle qui entraînerait la désuétude d'un certain nombre de dispositions insérées dans les traités. Elle condamne toute tentative de « décommunautarisation » ou de « renationalisation » des compétences de la Communauté.

L'intangibilité de l'acquis communautaire est également à l'œuvre dans les traités : ainsi, le traité de Maastricht a prévu que l'Union s'interdisait toute remise en cause des résultats atteints dans le cadre strictement communautaire¹³⁶. Le traité d'Amsterdam a confirmé cette tendance, en opérant une « communautarisation partielle » des dispositions relevant du troisième pilier du traité de Maastricht et en opérant l'intégration de l'acquis de Schengen, par l'intermédiaire d'un protocole annexé au traité sur l'Union et au traité instituant la Communauté européenne. Le traité de Nice a encore renforcé l'obligation de respecter, dans le cadre des coopérations renforcées, les acquis de la Communauté et de l'Union¹³⁷.

Est-ce à dire que les États membres seraient dans l'impossibilité de se retirer de l'Union européenne ? Sur ce point, il faut distinguer le point de vue juridique de la position politique. Juridiquement, les États ont toujours eu la possibilité de se retirer de la construction européenne. Le silence des traités instituant la Communauté et l'Union européennes sur leur dénonciation unilatérale ainsi que l'indication corrélatrice que leur conclusion l'ait pour une durée illimitée¹³⁸ ne doivent pas abuser. Comme le précise Denys Simon,

« Juridiquement (...), rien n'interdirait un retrait négocié et accepté d'un commun accord, conformément aux règles classiques du droit des traités, et l'acceptation conventionnelle du retrait partiel du Groënland constitue, *mutatis mutandis*, une forme de précédent, au moins par analogie. »¹³⁹

Le projet de traité constitutionnel prévoit du reste dans son article I-60 que :

« 1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

« 2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article III-325, paragraphe 3. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. (...) »

En outre, dès lors que les États membres restent souverains, ce qui apparaît aujourd'hui indéniable, tant il est vrai qu'ils conservent les principaux attributs de la souveraineté – l'emploi des forces armées, la conduite de la diplomatie, le maintien de l'ordre public, le droit de lever l'impôt¹⁴⁰ – ils gardent la prérogative suprême non seulement de ne

pas adhérer à un traité européen, mais aussi de le dénoncer et de s'en retirer, quand bien même ils l'auraient, dans un premier temps, signé et ratifié.

En revanche, le retrait d'un État de l'Union apparaît beaucoup plus problématique politiquement. Sans insister sur le fait qu'une telle décision reviendrait à mettre le pays au ban des nations européennes et à susciter de vives critiques sur le gouvernement responsable, elle serait susceptible d'avoir également des conséquences graves sur son économie ainsi que sur celle de ses voisins, notamment dans le cas de dénonciation de l'euro, voire de fermeture de ses frontières aux échanges économiques et financiers. Ici, on ne peut que citer les propos d'un Professeur de droit, Jacques Lambert, qui en 1929, écrivait à propos de la construction de l'État fédéral américain qu'il présentait comme un exemple pour l'Europe :

« Aucun des États n'a pu rester en dehors de l'union, parce qu'aucun d'eux n'aurait pu accepter la certitude de son isolement en face d'une union même fragmentaire. Pour se séparer, il aurait fallu qu'ils se mettent d'accord. Seule, une catastrophe commune aurait pu les émanciper tous en même temps. L'accord temporaire de quelques-uns d'entre eux suffisait à assurer l'accord permanent de tous. Tour à tour, plusieurs auraient voulu se retirer de l'union, lorsqu'une mesure collective était défavorable à leurs intérêts ; ils ne l'ont pas pu, parce que leur union avait trop d'avantages matériels et parce qu'ils ne se sont pas trouvés le vouloir en même temps que les autres. Deux États unis contre leur gré, au milieu d'une communauté d'États indépendants, peuvent se séparer dès lors qu'un seul le veut : ils ne seront pas isolés. Treize États isolés dans un continent qu'ils occupent presque tout entier ne se séparent pas parce qu'un ou quelques-uns d'entre eux le veulent. »¹⁴¹

Une sortie des traités apparaît aujourd'hui pour un État européen comme une aventure politique et un exercice d'autant plus périlleux qu'elle fait prévaloir l'isolement, au sein d'un continent en cours d'unification, sur la vie en commun et la solidarité entre les États. Dans le contexte actuel de la mondialisation, elle semble une solution politiquement et économiquement peu réaliste, même si elle privilégie à court terme l'intérêt national. Bref, à mesure qu'il avance par étapes, le processus d'édification de l'Europe se solidifie par la même occasion.

C - L'aboutissement de la construction européenne : l'incertitude des solutions politiques

Il n'en reste pas moins que l'accord n'existe pas aujourd'hui sur la solution politique qui devra être adoptée en dernier ressort pour concrétiser institutionnellement l'Europe politique. Faut-il se contenter d'une alliance d'États, fondée essentiellement sur le mode de la coopération intergouvernementale ou entrer clairement dans une logique fédéraliste, mettant l'accent sur l'intégration politique ? Il est clair que les artisans du *Projet de traité* ont, à ce jour, décidé de ne pas trancher entre les deux branches de l'alternative.

Valéry Giscard d'Estaing l'a reconnu dans son discours du 2 octobre 2002 :

« Il ne s'agit pas de marquer sa préférence pour la méthode communautaire contre la coopération intergouvernementale. Il ne s'agit pas non plus de choisir entre Monnet et Metternich. »¹⁴²

Le *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* comporte la même indication de ce compromis qui vise à concilier les intérêts de Bruxelles et ceux des États. Ainsi, l'article I-1 du projet dispose notamment que :

« L'Union coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui attribuent. »

Pour atteindre ses objectifs, l'Union utilise donc deux démarches : la coordination des politiques des États membres et l'exercice sur le mode communautaire – le Président Giscard d'Estaing avait proposé initialement le terme plus connoté de « fédéral » - d'un certain nombre de compétences transférées par les États aux institutions de l'Union¹⁴³.

Les institutions politiques consacrées par le traité constitutionnel sont l'illustration du même compromis – ses détracteurs parleraient plutôt de la même confusion – entre l'intergouvernemental et la méthode communautaire. Ainsi, le pouvoir est partagé entre des organes intergouvernementaux – le Conseil européen, le Conseil des ministres – et des organes communautaires – la Commission, le Parlement européen. Ces différentes institutions se partagent les fonctions essentielles de l'Union européenne, ainsi que les nominations les plus importantes, telles que le Président de la Commission et le Ministre des Affaires Étrangères de l'Union¹⁴⁴.

Dans l'attente éventuelle et encore incertaine de la ratification du traité constitutionnel, on peut avancer que la configuration institutionnelle de la future Europe pourrait se rapprocher de l'un des trois modèles suivants :

1) Le modèle confédéral

Il consiste en une alliance d'États qui demeurent souverains et qui délèguent à un organe représentant les exécutifs nationaux – pensons plus particulièrement au Conseil européen – des compétences qui seront exercées en commun. Le vote au sein de cet organe intergouvernemental resterait à l'unanimité. Ce modèle confédéral « pur » apparaît aujourd'hui peu probable car il signifierait une régression par rapport à ce qu'est déjà l'Europe actuelle, engagée sur la voie de l'intégration politique. Comme a pu le noter un membre de la Convention, l'adoption d'un tel modèle « (...) verrait une régression franche de l'esprit communautaire. Au demeurant, l'état actuel de l'Union européenne est un point de départ admis par les vingt-huit États représentés au sein de la Convention : les uns, parce qu'ils sont déjà membres de l'Union, les autres parce qu'ils aspirent à y entrer en ayant intégré « l'acquis communautaire », et en ayant accepté le jeu des institutions, les critères définis à Copenhague et le mandat donné à la Convention par le Conseil européen de Laeken. *Les positions peuvent différer sur les réformes à entreprendre, mais nul n'a proposé une réduction du degré d'intégration.* »¹⁴⁵

Il n'en demeure pas moins qu'un pays comme le Royaume-Uni n'a pas renoncé à une approche intergouvernementale des problèmes institutionnels de l'Europe. Le représentant du gouvernement britannique à la Convention, Peter Hain, a, à plusieurs reprises, insisté sur le fait que les grandes questions de politique nationale devaient rester de la compétence des gouvernements et des parlements nationaux, voire régionaux, ce qui n'empêchait pas pour le reste une coopération interétatique. Dans son esprit, les systèmes de santé et d'éducation, la politique en matière de services publics, le modèle d'État providence, les choix en matière de police et de politique pénale, les questions de défense et d'affaires étrangères doivent rester l'apanage des États¹⁴⁶. Défendant le principe de subsidiarité, il précisait que l'Union n'avait à s'occuper que des dossiers que les États membres ne pouvaient traiter seuls¹⁴⁷. Et c'est en priorité par la méthode intergouvernementale, et non par la voie communautaire, que devra s'effectuer le travail de l'Union¹⁴⁸.

Un projet de traité constitutionnel, présenté par des universitaires de Cambridge, a été soutenu devant la Convention par Peter Hain. Il définit, dans un article 1^{er}, l'Union comme « un ordre constitutionnel d'États souverains. » Et il ajoute que « les États membres ont choisi d'exercer, dans une certaine mesure, leur souveraineté en commun, par l'intermédiaire des institutions de l'Union », mais en aucune façon de renoncer à leurs droits souverains, en partie ou en totalité¹⁴⁹.

Lors des dernières négociations qui ont abouti, le 18 juin dernier, à l'adoption à l'unanimité du traité constitutionnel, le Premier ministre britannique Tony Blair a défendu, avec succès, le maintien du droit de veto pour les domaines auxquels son pays était tout particulièrement attaché en matière de défense, de politique étrangère et de fiscalité. Il a également soutenu un droit d'appel devant le Conseil européen pour des secteurs sensibles, tels que le domaine social ou la coopération judiciaire, ce qui permettrait également à Londres de faire jouer son veto¹⁵⁰. C'est bien la preuve que le Royaume-Uni n'a pas renoncé à une approche interétatique des problèmes européens.

2) Le modèle de l'État fédéral

Ce modèle ferait prévaloir une « Europe démocratique » à une « Europe des démocraties », pour reprendre les termes utilisés par un membre de la Convention, le danois Jens-Peter Bonde¹⁵¹. L'Union européenne serait alors un État souverain et les États membres des États fédérés disposeraient des mêmes droits et des mêmes devoirs sur le modèle des États américains ou des länder allemands. Le pouvoir législatif serait exercé par deux assemblées, une chambre représentant la population européenne et une chambre des États. Quant au pouvoir exécutif, il serait principalement exercé soit par un Président élu au suffrage universel par l'ensemble des citoyens européens, soit par un Premier Ministre élu par une des assemblées ou en tout cas disposant de sa confiance. Les institutions intergouvernementales (Conseil européen, Conseil des Ministres) seraient marginalisées, voire supprimées, au profit des institutions fédérales. Le régime politique pourrait être soit un régime présidentiel, sur le modèle des États-Unis d'Amérique, soit plus vraisemblablement un régime parlementaire rationalisé, qui correspond davantage à la culture constitutionnelle de la plupart des États européens¹⁵². La Cour de Justice des Communautés deviendrait la Cour suprême de l'État fédéral européen, dont les arrêts l'emporteraient nécessairement sur les arrêts des tribunaux, y compris des cours suprêmes, des États fédérés.

Dans cette vision des États-Unis d'Europe, les grandes prérogatives régaliennes – défense, affaires étrangères, maintien de l'ordre public, fiscalité... - serait détenues par les institutions fédérales, localisées dans une grande capitale qui pourrait être Bruxelles. Les symboles identitaires les plus forts deviendraient le drapeau, l'hymne ou la citoyenneté. Une ou plusieurs langues de communication deviendraient les langues officielles de l'État fédéral européen : l'anglais, le français, l'allemand, l'espagnol¹⁵³. Les grandes manifestations sportives, par exemple les Jeux Olympiques ou la Coupe du monde de football, ne comporteraient plus qu'une délégation européenne, à la place des différentes nations jusqu'alors représentées. Une culture, fondée notamment sur le sentiment d'avoir une histoire commune et de partager un même destin, et une opinion publique européennes tendraient à émerger¹⁵⁴.

Il est incontestable que cette création d'un État fédéral européen obéit à une grande ambition, celle de l'Europe puissance qui pourrait contrebalancer l'influence prépondérante qu'exercent aujourd'hui les États-Unis dans les relations internationales. Car, comme le faisait remarquer récemment l'ancien Ministre des Affaires Étrangères, Hubert Védrine, si nous voulons d'une Europe puissance, il faudra bien que soit posée la question d'un État européen et préciser ce que les États membres sont prêts à abandonner pour que se constitue un pouvoir efficace de décision au sein de l'Union¹⁵⁵. Mais il faut reconnaître que ce projet d'Europe puissance a été et demeure exclusivement français, ses partenaires voulant plutôt « une Europe de paix, de prospérité, de liberté, de sécurité. »¹⁵⁶ Les Européens se conçoivent moins comme une puissance en devenir, que comme « une grosse ONG, une grosse Croix-Rouge ou une grosse Banque de développement. »¹⁵⁷ Cette tendance ne peut que se conforter avec l'élargissement de l'Union à de nouveaux États membres et la tentation du plus grand nombre

de pays européens à s'occuper prioritairement de leur prospérité, plutôt que des affaires du monde.

À défaut d'objectif précis, en particulier le souci de peser plus fortement au sein de la société internationale, et de certitudes sur ce qui fait son identité territoriale – quelles sont les frontières de l'Europe, notamment à l'Est ? – religieuse – la religion musulmane fait-elle partie de l'héritage culturel européen ? – linguistique – l'anglais doit-il être la seule langue officielle ou faut-il admettre toutes les langues des États membres comme langues officielles ? – nationale – il n'existe ni d'espace public au sein duquel les médias pourraient s'exprimer, ni de réelle opinion publique, même si l'on a pu faire valoir la concordance des opinions nationales en Europe au moment de la guerre d'Irak qui pourrait être le premier signe d'une conscience collective¹⁵⁸ - l'Europe ne paraît pas en mesure de se doter, dans les années, voire les décennies à venir, d'un système fédéral qui est pourtant la seule formule institutionnelle connue pour permettre, à l'échelle d'un continent, un fonctionnement efficace, parce que suffisamment centralisé, du pouvoir politique et une forte autonomie des populations locales.

3) Le modèle inédit de la Fédération d'États-nations

Cette Fédération d'États-nations, appelée de ses vœux par de nombreux leaders politiques européens¹⁵⁹, apparaît comme une catégorie hybride qui emprunte aux deux catégories précédentes, mais qui n'est pas un État souverain, disposant du monopole de la contrainte légitime, du pouvoir de décider de sa propre initiative de faire la guerre et de mener seul la politique étrangère¹⁶⁰. Elle promeut ainsi une politique étrangère et de défense commune, respectueuse des souverainetés des États membres, et non une politique unique.

Comme on l'a vu, ce modèle est celui qui est le plus à même de correspondre à la construction originale de l'Europe, à l'œuvre depuis une cinquantaine d'années. Et elle obéit à l'esprit du nouveau traité constitutionnel qui privilégie le compromis entre une approche intergouvernementale et une approche fédérale des problèmes européens.

Une question demeure toutefois : cette forme *sui generis* qui tend à dépasser et à ranger aux oubliettes l'État nation est-elle viable politiquement et peut-elle donner à l'Europe les moyens de se défendre seule contre une agression armée, tout en lui accordant une réelle influence sur la scène internationale ?

Un certain nombre de responsables politiques européens semblent le penser, notamment à partir d'un renforcement de la coopération étatique dans le cadre de la PESC. Mais il faut voir dans cette conviction, l'adhésion, plus ou moins consciente, à un nouveau paradigme, celui de l'État post-moderne qui est plus pluraliste, plus complexe, moins centralisé que l'État moderne bureaucratique. Acceptant une limitation de ses droits souverains, accordant une place prépondérante à l'individu et à son confort au détriment des intérêts collectifs (la classe, la nation, la patrie...), il privilégie, pour régler les crises internationales, le dialogue et la coopération à l'emploi de la force militaire. L'Union européenne et les États qui la composent appartiendraient à un monde post-moderne, dans lequel la sécurité passe non plus par le maintien de l'équilibre des forces, quitte à recourir à la guerre si cet équilibre est menacé, mais par l'ouverture et la coopération transnationale. La méthode n'est donc plus, à la manière des États-Unis, de contrôler, par des moyens militaires s'il le faut, les États potentiellement dangereux, mais d'étendre toujours plus largement le système coopératif afin de neutraliser toute menace. Le théoricien du monde post-moderne, Robert Cooper, conseiller spécial de Tony Blair pour la politique étrangère, a pu ainsi écrire :

« Je n'ai d'autre moyen de défendre mes frontières que de les élargir », disait Catherine II la Grande, et il semble parfois que l'Union européenne ne dit pas autre chose. C'est en effet une description exacte de la plus naturelle des politiques de sécurité pour un

État postmoderne. Plus le réseau postmoderne peut être étendu, moins ses voisins lui feront courir de risques et plus il disposera de ressources pour défendre la communauté sans avoir à se militariser excessivement. »¹⁶¹

On comprend que, dans une telle vision, la question des frontières de l'Europe a beaucoup moins d'importance et que des États comme la Turquie, la Russie et pourquoi pas l'Irak ou les pays du Maghreb ont vocation à intégrer l'Union, dès lors qu'ils partagent ses valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité et d'État de droit, tel que le rappelle l'article I-2 du Traité constitutionnel. Plus encore, on peut dire que la conception d'une Fédération d'États-nations aboutirait finalement au projet d'un État mondial qui établirait la paix et la prospérité universelles, ce que les États-nations, fondés sur le concept classique de la souveraineté, n'ont pu obtenir jusqu'ici. L'ancien Président de la Commission européenne, Romano Prodi, le reconnaissait récemment :

« L'Union européenne offre un modèle harmonieux de démocratie supranationale. Elle est l'unique tentative concrète de réaliser une mondialisation démocratique, capable de promouvoir le droit et le développement. C'est à ce titre qu'elle peut jouer un rôle tout à fait particulier dans le monde d'aujourd'hui et de demain. »¹⁶²

Mais on est en droit également de s'inquiéter devant cette vision idyllique du paradis post-moderne, où tous les problèmes mondiaux pourraient se résoudre par le dialogue et la compréhension mutuelle. Et l'on peut se demander, à la suite de Robert Kagan, si cette compréhension pacifique des relations internationales n'a pu prospérer en Europe, qu'à la faveur du parapluie du grand frère américain, qui pour sa part, n'a pas abandonné le monde moderne, et donc une vision plus réaliste fondée sur la puissance et le recours éventuel à la guerre¹⁶³. En l'absence d'une telle protection, l'Europe post-moderne est-elle en mesure de protéger efficacement sa population contre des attaques éventuelles qui pourraient la viser ? Sa méthode d'expansion continue de la coopération et de la paix sera-t-elle acceptée par les États voisins, surtout si ces derniers, refusant ses valeurs, la désignent comme un ennemi potentiel ? Pourra-t-elle indéfiniment répandre un message pacifique et refuser de se doter des moyens institutionnels efficaces pour se défendre, face à ceux – États ou groupes terroristes – qui refuseront de la voir comme une alliée ? Dans l'hypothèse de nouvelles tensions internationales, il n'est pas certain que le système de la Fédération d'États-nations qui dilue la responsabilité et ne permet pas d'engager une politique de défense ambitieuse, soit suffisant pour répondre à de telles menaces.

Conclusion

En dépit de certaines apparences, l'Union européenne, telle qu'elle est conçue par le *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe* ne saurait décidément être qualifiée d'État. Il lui manque en effet ces éléments essentiels que sont une Constitution, un pouvoir constituant résidant dans le peuple et une réelle souveraineté, puisqu'elle n'a ni la « compétence de sa compétence », ni le monopole de la contrainte légitime. Certes, ce traité constitutionnel marque une étape supplémentaire dans l'intégration politique de l'Europe, et introduit une clarification dans le fonctionnement institutionnel qui est la bienvenue, après le très controversé Traité de Nice. Et même si les 25 États de l'Union le ratifiaient tous, ce qui

n'est pas acquis - tant il est vrai que les partisans du non sont nombreux dans des pays aussi importants que la Grande-Bretagne ou la France -, son application ne conduirait pas nécessairement à l'édification d'un État fédéral. De fait, depuis ses débuts, la construction européenne n'a pas été conçue comme devant aboutir nécessairement à l'édification d'un État fédéral. Les pères fondateurs, puis leurs continuateurs, ont davantage insisté sur l'originalité d'un processus d'intégration économique puis politique qui ne négligerait jamais les exigences dictées par la réalité. Jean Monnet n'avouait-il pas du reste que « l'Europe politique sera créée par les hommes, le moment venu, à partir des réalités »¹⁶⁴ ?

La « Fédération d'États-nations », qu'un certain nombre de responsables politiques et d'intellectuels européens appellent de leurs vœux, semble aujourd'hui la meilleure traduction institutionnelle de cette Europe en train de se faire, en ce qu'elle illustre le pouvoir d'invention juridique d'Européens qui n'entendent pas singer l'Amérique et constituer les États-Unis d'Europe. Mais il n'est pas certain pour autant que cette innovation conceptuelle soit la solution la plus réaliste que l'on puisse imaginer dans le monde troublé dans lequel nous vivons depuis le 11 septembre 2001. Car, en refusant explicitement la forme étatique à l'échelle du continent, elle rend délicate une politique de sécurité efficace contre les menaces multiples qui, à un moment ou à un autre, risquent de nous atteindre. À moins de considérer que les États-Unis, par le biais de l'alliance atlantique, ont vocation à assurer la défense d'une Europe agressée, ce qui reviendrait pour elle à accepter son inévitable déclin, voire sa vassalité.

Il n'est pourtant pas écrit que l'Europe ne sera jamais un État fédéral. L'histoire nous apprend que la longue durée est souvent nécessaire pour aboutir à une telle solution. N'a-t-il pas fallu une centaine d'années pour que la Confédération des États-Unis d'Amérique se transforme progressivement en État fédéral, la guerre de Sécession cimentant finalement l'unité nationale ? Peut-être faudra-t-il du temps, mais aussi des crises internes ou internationales, voire des conflits, subis plus que voulus, pour que les Européens, allant au-delà de la mise en commun de leurs intérêts matériels, prennent définitivement conscience d'eux-mêmes et acceptent, devant le danger, de partager un même destin. Les propos du juriste Georges Scelle, écrits au moment du débat sur le Mémoire Briand qui prônait une union fédérale européenne, n'ont sans doute pas perdu leur actualité : « Si l'on réfléchit aux obstacles, peut-être insurmontables, que rencontrerait aujourd'hui l'élaboration du Pacte wilsonien et son acceptation unanime, on mesurera par avance les difficultés auxquelles se heurte et se heurtera la constitution d'un nouvel organisme fédératif, tant que l'évidence d'un péril imminent ne sera pas devenue un fait de conscience européen. »¹⁶⁵

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

1. Ouvrages

Berthu (G.), *L'Europe sans les peuples*, Paris, Ed. François-Xavier de Guibert, 2004 ; Carré de Malberg (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (1920), réimpr. CNRS, 1962, 2 vol. ; Chaltiel (F.), *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'Etat membre*, Paris, LGDJ, 2000 ; Chopin (Th.), *La République une et indivisible : les fondements de la Fédération américaine*, Paris, Plon, 2002 ; Clapié (M.), *Institutions européennes*, Paris, Flammarion, 2003 ; Cooper (R.), *La fracture des nations. Ordre et chaos au XXIe siècle*, trad. fr., Paris, Denoël, 2004 ; Delors (J.), *Mémoires*, Paris, Plon, 2004 ; Duhamel (O.), *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris, Seuil, 2003 ; Ferry (J.M.), *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000 ; Gerkrath (J.), *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997 ; Giscard d'Estaing (V.), *La Constitution pour l'Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, Albin Michel, 2003 ; Grewe (C.) et Ruiz Fabri (H.), *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995 ; Habermas (J.), *Ecrits politiques*, trad. fr. Ed. du Cerf, 1990, et *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000 ; Haquet (A.), *Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français*, Paris, PUF, 2003 ; Hersant (Y.) et Durand-Bogaert (F.), *Europes. De l'Antiquité au XXIe siècle. Anthologie critique et commentée*, Paris, Robert Laffont, 2000 ; Kagan (R.), *La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, trad. fr., Paris, Plon, 2003 ; Kelsen (H.), *Théorie pure du droit*, trad. fr. de la 2^e éd., Paris, Dalloz, 1962 ; Monnet (J.), *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976 ; Reuter (P.), *Organisations européennes*, Paris, PUF, 1965 ; Reynié (D.), *La fracture occidentale. Naissance d'une opinion européenne*, Paris, La Table Ronde, 2004 ; Rouvillois (F.), *Droit constitutionnel. Fondements et pratiques*, Paris, Flammarion, 2002 ; Schmitt (C.), *Théorie de la Constitution* (1928), Paris, PUF, 1993 ; Simon (D.), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 2001 ; Zoller (E.), *Grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, Paris, PUF, 2000.

2. Articles

Azoulay (L.), « La Constitution et l'intégration. Les deux sources de l'Union européenne en formation », *RFDA*, septembre-octobre 2003 ; Beaud (O.), « Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen », in A. Hauer et J.F. Flauss, *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 157 et s., et « Fédéralisme et souveraineté. Eléments pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *RDP*, 1998 ; Bénéton (Ph.), « Repenser l'Europe », *Liberté politique*, hiver 2003-2004, n° 24, p. 19 et s. ; Chauprade (A.), « La PESC à l'épreuve de la crise iranienne », *Salamandra*, 2002, n° 1, p. 29 et s. ; Constantinesco (V.), « Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations ? », in R. Dehousse (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; Deloche-Gaudez (F.), « D'une Convention à l'autre », *Critique internationale*, octobre 2003, n° 21 ; Delors (J.), « Où va l'Union européenne ? », 9 mars 2001, *Cycle de conférences aux Etats-Unis*, 26 mars-4 avril 2001, et « Nouvel équilibre institutionnel et souveraineté collective », *Notre Europe*, 22 août 2004 ; Dièz-Picazo (L.M.), « What does it mean to be a State within the European Union ? », *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002 ; Giscard d'Estaing (V.), « La dernière chance de l'Europe Unie », *Le Monde*, 23 juillet 2002 ; Grimm (D.), « Ohne Volk keine Verfassung », *Die Zeit*, 18 mars 1999, et « Le moment est-il venu d'élaborer une Constitution européenne ? », in R. Dehousse (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; Halpérin (J.L.), « L'Union européenne, un Etat en voie de Constitution ? », *Recueil Dalloz*, 2004, n° 4 ; Jouanjan (O.), « Ce que donner une Constitution à l'Europe veut dire », *Cités*, 2003, n° 13 ; Klein (Cl.), « Constitution et entités politiques multinationales, à propos de la Convention européenne », *Cités*, 2003, n° 13 ; Lambert (J.), « Les Etats-Unis d'Europe et l'exemple américain », *Rev.Gén.DIP*, 1929, t. 36 ; Leben (Ch.), « A propos de la nature juridique des communautés européennes », *Droits*, 1991, n° 14 ; Lenoir (N.), « Le Conseil constitutionnel et la construction européenne », *Le Figaro*, 12 juin 2004 ; Levade (A.), « Les Sages ne disent pas ce qu'on voudrait leur faire dire ! », *Le Figaro*, 18 juin 2004 ; Louis (J.V.), « Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne », in P. Magnette (dir.), *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2^e éd., 2002, p. 41 et s. ; Pernice (I.) et Mayer (F.C.), « De la constitution composée de l'Europe », *RTDE*, 2000, p. 623 et s. ;

Poiaras Maduro (M.), « Where to Look For Legitimacy ? », Conférence de l'Arena sur *Democracy and European Governance*, Oslo, mars 2002 ; Robert (A.C.), « L'étrange politique étrangère de l'Union européenne », *Manière de voir*, janvier-février 2003, n° 67, pp. 47-50 ; Rosenfeld (M.), « La Convention européenne et l'œuvre des constituants américains », *Cités*, 2003, n° 13 ; Rousseau (D.), « Les constitutions possibles pour l'Europe », *Cités*, 2003, n° 13 ; Rouvillois (F.), « Destins de l'utopie fédéraliste », *Cités*, 2003, n° 13 ; Troper (M.), « Le projet de Constitution européenne et la question du pouvoir constituant », *Cités*, 2003, n° 13, Entretien ; Védrine (H.), « Europe : avancer les yeux ouverts », *Le Monde*, 27 septembre 2002.

Notes

¹ « Où va l'Union européenne », 9 mars 2001, *Cycle de conférences aux Etats-Unis*, 26 mars-4 avril 2001

² Le Rapport de la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen du 12 octobre 2000 sur la *constitutionnalisation des traités* affirmait ainsi que la future Constitution européenne serait « un document *sui generis*, comme l'Union européenne est elle-même un ordre juridique *sui generis* » (Doc. n° A5-0289/2000).

³ *Ibid.*

⁴ Cf PE 313-424, Doc. 05/S-2201, *Bull.* 17 décembre 2001

⁵ Résumée en termes clairs par Cl. Klein lorsqu'il s'interroge sur le point de savoir si « le processus en cours est un véritable processus constituant ou peut-être pré-constituant ? Assisterait-on à la naissance, sous nos yeux, de l'Europe unie, ou d'une véritable fédération ? Pourrait-on même s'attendre à une sorte de mini-putsch constitutionnel, précisément semblable à celui qui, en 1787, fit basculer la Confédération vers un modèle fédéral ? A l'inverse, ne s'agirait-il que d'une mascarade, sorte d'hommage rendu par les Etats (c'est-à-dire les gouvernements) aux peuples d'Europe en manque de démocratie européenne (le désormais fameux « déficit démocratique ») ? (...) On se trouve donc devant deux modèles possibles. L'un prendrait des allures révolutionnaires et préparerait rien moins que l'intégration fédérale. Les Etats de l'Union seraient donc sur le point de se fondre en une nouvelle Union fédérale. Le second, plus classique, envisagerait certes des transformations de structure, mais ne remettrait pas en cause les fondements étatiques classiques. L'Europe resterait d'abord et avant tout une Europe des Etats (ou des patries, ou encore des nations) » (« Constitution et entités politiques multinationales, à propos de la Convention européenne », *Cités*, 2003, n° 13, p. 38-39).

⁶ Cf *Cités*, 2003, n° 13, p. 125 et s., not. pp. 129 et 134 (nous soulignons)

⁷ Cf T. Chopin, *La République une et indivisible : les fondements de la Fédération américaine*, Paris, Plon, 2002 ; J.M. Ferry, *La Question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000.

⁸ J.-L. Halpérin, « L'Union européenne, un Etat en voie de constitution ? », *Recueil Dalloz*, 2004, n° 4, p.

⁹ « La Constitution et l'intégration. Les deux sources de l'Union européenne en formation », *RFDA*, septembre-octobre 2003, p. 865 (nous soulignons)

¹⁰ « Europe fédérale ou fédération d'Etats-nations », in R. Dehousse (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 115.

¹¹ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1920, rééd. CNRS, 1962, t. I, p. 65.

¹² *Ibid.* « En réalité, explique-t-il encore, l'acquisition par une collectivité de la personnalité juridique est subordonnée, avant tout à la condition que cette collectivité se soit constituée et organisée de façon à assurer en elle l'unité de volonté, de puissance et d'activité : c'est dans l'accomplissement de cette condition que réside la cause déterminante véritable de la personnalité juridique ; c'est par là, en effet, que la collectivité se transforme en un être unique, capable désormais de devenir un sujet de droits. Or, cette unité de volonté, engendrant à sa suite pour l'Etat la puissance de domination, ne peut se réaliser effectivement que moyennant une organisation tendant à produire, par des procédés formels, une volonté propre de la collectivité : car, par elle-même, la collectivité n'a pas de volonté une (...). C'est pourquoi l'objet essentiel de toute Constitution est de donner à la communauté nationale - qui se trouve, par là même étatisée - une organisation qui lui permette d'avoir et d'exprimer une volonté unifiée. Et comme, par la force des choses, cette volonté ne peut être, en fait, que celle d'individus, le rôle de la Constitution consiste, à cet égard, à déterminer les personnes qui seront chargées de vouloir pour le compte de l'être collectif » (*ibid.*, t. II, p. 286).

¹³ *Théorie de la Constitution* (1928), Paris, PUF, 1993, p. 131

¹⁴ F. Rouvillois, *Droit constitutionnel. Fondements et pratiques*, Paris, Flammarion, 2002, p. 101

¹⁵ O. Jouanjan, « Ce que donner une Constitution à l'Europe veut dire », *Cités*, 2003, n°13, p. 33.

¹⁶ « Les constitutions possibles pour l'Europe », *Cités*, 2003, n° 13, p. 14 (nous soulignons)

¹⁷ *Projet de Traité instituant l'Union européenne, JOCE*, n° C/77/33, 19 mars 1984

¹⁸ *RUDH*, 1995, p. 401. Voir également la résolution A5-289/2000 du 25 octobre 2000 (pt 4) et la résolution A5-0168/2001 du 31 mai 2001 (pt 7) dans laquelle « le Parlement européen reconnaît que le Traité de Nice marque la fin d'un cycle qui avait été entamé à Maastricht et qui s'était poursuivi à Amsterdam et exige le déclenchement d'un processus constitutionnel qui soit couronné par l'adoption d'une Constitution de l'Union européenne ». Cf not. J.V. Louis, « Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne », in P. Magnette (dir.), *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2^e éd., 2002, p. 41 et s.

¹⁹ Cf CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts »*, aff. 294/83, pt 23, *Rec.*, p. 1339 : « La Communauté économique européenne est une Communauté de droit en ce sens que, ni ses Etats membres, ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité » ;

²⁰ Cf CJCE, 14 décembre 1991, *Avis 1/91, Espace économique européen*, pt 21, *Rec.*, p. I-6079. Sur l'usage de la rhétorique constitutionnelle en droit communautaire, cf not. J. Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997.

²¹ Ce que confirment du reste les propos de V. Giscard d'Estaing lorsqu'il écrit, à propos de son rôle dans la Convention pour l'Avenir de l'Europe : « Souvent, de l'estrade où je préside (...) je me dis que le spectacle qui se déroule devant mes yeux n'est pas tellement différent de celui que David a dépeint dans la salle du Jeu de Paume, lors du serment fameux, ou de celui qui prit place, de mai à septembre 1787, dans le hall de l'Indépendance de Philadelphie » (« La dernière chance de l'Europe unie », *Le Monde*, 23 juillet 2002, cité par C. Klein, article précité, p. 38).

²² Article précité, p. 38

²³ *Ibid.*, p. 40

²⁴ O. Jouanjan, article précité, p. 33

²⁵ « Le projet de Constitution européenne et la question du pouvoir constituant », *Cités*, 2003, n° 13, entretien, p. 102

²⁶ Cf C. Leben, « A propos de la nature juridique des communautés européennes », *Droits*, 1991, n° 14, p. 61

²⁷ Cf M. Poiaras Maduro, « Where to Look For Legitimacy ? », Conférence de l'Arena sur « Democracy and European Governance », Oslo, mars 2002 ; cf également L. Azoulay, article précité, pp. 863 et s.

²⁸ L. Azoulay, article précité, p. 863 ; l'expression « pouvoir public commun » est utilisée par la CJCE (cf CJCE, 14 novembre 1998, *Délibération 1/78, Rec.*, p. 2178). Cf également l'analyse d'O. Jouanjan, qui observe que, de ce fait, « la Communauté (et l'Union) n'est pas seulement une « organisation internationale », mais une *polity*, un corps politique, une sorte de « chose publique », ce que le mot de « Communauté » s'efforce de signifier » (Article précité, p. 23).

²⁹ Dans le même esprit, l'article II-51 al. 2 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union* prend soin de préciser que « la présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les autres parties de la Constitution ».

³⁰ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, *Rec.*, p. 1141. Cf également l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* (CJCE, 17 décembre 1970, aff. 11/70, *Rec.*, p. 1125), dans lequel la Cour indique que « l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un Etat membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire d'un Etat » ; idée confirmée dans l'arrêt *Administration des finances de l'Etat c/ Simmenthal* (CJCE, 9 mars 1978, aff. 106/77, *Rec.*, p. 629), où la Cour rappelle que serait « incompatible avec les exigences inhérentes à la nature du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique législative, administrative ou judiciaire, qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit communautaire par le fait de refuser au juge compétent pour appliquer ce droit le pouvoir de faire tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales, formant obstacle à la pleine efficacité des normes communautaires ».

³¹ Cf l'arrêt précité *Parti écologiste « Les Verts »*, ainsi que l'arrêt *Kreil* (CJCE, 11 janvier 2000, aff. C-285/98, *Rec. I-95*), à l'occasion duquel la Cour interprète la directive communautaire sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes comme faisant obstacle à l'application de l'article 12 a de la Loi fondamentale de Bonn (exclusion des femmes des emplois militaires comportant l'utilisation d'armes).

³² N. Lenoir, « Le Conseil constitutionnel et la construction européenne », *Le Figaro*, 12 juin 2004

³³ L. Azoulay, article précité, p. 866

³⁴ Comme l'observe en effet M. Troper, « en cela, précisément, consiste la souveraineté : n'être soumis, dans l'ordre interne, à aucune norme émanant d'une autorité extérieure » (Entretien précité, p. 106)

³⁵ 12 octobre 1993, 89 BverfGE 155 (1993), p. 189 et s.

³⁶ 6 avril 1998, aff. I 361/97. V. également le jugement 232/21-4-89 de la Cour constitutionnelle italienne, *S.p.a. Fragnola v. Adm.delle Finanze*.

³⁷ Cf C.E. Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, *AJDA*, 1998, p. 1039. La Cour de cassation a retenu la même solution : cf Cass., 2 juin 2000, *Fraisse*, *Dalloz*, 2000, Jur., p. 865.

³⁸ C.C., n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, cons. 4.

³⁹ A. Levade, « Les Sages ne disent pas ce qu'on voudrait leur faire dire ! », *Le Figaro*, 18 juin 2004

⁴⁰ Et ce en méconnaissance de l'intention des auteurs de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, dont les travaux préparatoires laissent en effet à penser que « l'article 88-1 de la Constitution renferme une conception restrictive de l'intégration européenne, opposée à l'instauration d'une future fédération supranationale » : le fait que l'expression « transfert de compétence » a été préférée à celle de « transfert de souveraineté », comme l'affirmation selon laquelle les Etats exercent leurs compétences « en commun », montrent « que les auteurs de la révision constitutionnelle ont tourné le dos à la création d'un Etat européen » (A. Haquet, *Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français*, Paris, PUF, 2003, p. 237)

⁴¹ CJCE, 11 avril 1978, aff. 100/77, *Rec.*, p. 879, et 6 mai 1980, aff. 102/79, *Rec.*, p. 1473

⁴² Article précité, p. 863

⁴³ Cité par O. Beaud, « Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen », in A. Auer et J.F. Flauss, *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 157 et s.

⁴⁴ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. fr. de la 2^e éd. par Ch. Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, p. 379

⁴⁵ L. Azoulay, article précité, p. 863.

⁴⁶ Ou encore en introduisant dans le droit de l'Union une série d'éléments qui s'adaptent à cette capacité : simplification des « instruments juridiques » de l'Union ouvrant la voie à une claire hiérarchie des normes européennes (cf en ce sens l'art. I-32 mettant en place une nouvelle typologie des actes composée de « la loi européenne », de la « loi-cadre européenne », du « règlement européen », de la « décision européenne » et des « recommandations et avis ») ; institution d'un statut fondamental des citoyens des Etats membres de l'Union (cf le paragraphe suivant).

⁴⁷ Néanmoins, et comme le considère une forte partie de la doctrine communautariste, l'Union européenne se trouve pourvue, malgré le silence du TUE, d'une personnalité juridique « de fait » ou « embryonnaire » (J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1994, p. 213) que l'art. I-6 du projet de Constitution ne fait que consacrer formellement.

⁴⁸ PE 304/279. Dans sa résolution du 2 octobre 1997 concernant « le droit international public, le droit communautaire et le droit constitutionnel des Etats membres » (Résolution A4-0278/1007, pt 16), le Parlement européen avait déjà plaidé en faveur d'une modification du Traité UE de manière à ce que l'Union fût dotée de la personnalité juridique.

⁴⁹ R. Carré de Malberg, *op. cit.*, t. I, p. 8-9

⁵⁰ Il est du reste significatif que le même rapport prenne le soin de préciser que l'approche qui y est développée « ne doit pas être mal entendue : il ne s'agit pas de faire naître dans une espèce de « big-bang » le « super Etat européen » ; il n'est pas question de vouloir forcer les Etats membres dans un « lit de Procruste » aux formes fédérales. Le traité unifié, instrument de base de l'Union européenne, personnalité juridique, peut être aménagé d'une façon souple pour recouvrir les politiques communautaires classiques et les nouvelles politiques de l'Union » ; significative, également, la précision que « l'approche préconisée dans ce rapport n'implique pas transfert de compétences vers l'Union au détriment des Etats membres ».

⁵¹ J. Delors, « Où va l'Union européenne », *op. cit.*, p. 20

⁵² Article précité, p. 22

⁵³ CJCE, 14 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, *Rec.*, p. 1141

⁵⁴ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 1

⁵⁵ O. Jouanjan, article précité, p. 24

⁵⁶ G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, trad. fr. G. Fardis, Paris, Giard et Brière, 1904-1911, t. I, p. 268 (cf également « L'élément juridique dans la science de l'Etat et la méthode juridique », *R.G.D.*, t. XVIII, 1903, p. 199-200).

⁵⁷ Discours reproduit in R. Dehousse, *op. cit.*, p. 238

⁵⁸ Cf *ibid.*, p. 247

⁵⁹ Cf sur ce point P. Magnette (dir.), *La Constitution de l'Europe*, Editions de l'Université de Bruxelles, 2002, p. 201 et s.

⁶⁰ Communication à la Convention du 22 mai 2002, cité par G. Berthu, *L'Europe sans les peuples*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2004, p. 30.

-
- ⁶¹ V. Giscard d'Estaing, « La dernière chance de l'Europe », *Le Monde*, 23 juillet 2002 ; cf également sa « Présentation de l'avant-projet d'un traité constitutionnel », 28-29 octobre 2002, *in Cités*, 2003, n° 13, p. 125 et s.
- ⁶² « Nouvel équilibre institutionnel et souveraineté collective », *Notre Europe*, 24 août 2004
- ⁶³ « Les constitutions possibles pour l'Europe », *Cités*, 2003, n° 13, p. 14
- ⁶⁴ M. Troper, Entretien précité, p. 106
- ⁶⁵ *Ibid.*, p. 108
- ⁶⁶ J.L. Halpérin, article précité, p. 219. Même si, comme le souligne O. Jouanjan, « le mot « traité », renvoyant à une convention *entre Etats*, paraît insuffisant à signifier (la) dimension *politique* de l'Union et des Communautés » (article précité, p. 23).
- ⁶⁷ Cette Constitution entra effectivement en vigueur alors même que deux Etats – le Rhode Island et la Caroline du Sud – ne donnèrent leur accord qu'en 1789-1790.
- ⁶⁸ L. Azoulay, article précité, p. 865
- ⁶⁹ *Ibid.*, p. 865
- ⁷⁰ *Ibid.*, p. 866
- ⁷¹ Article précité, p. 27-28
- ⁷² D. Grimm, « Ohne Volk keine Verfassung », *Die Zeit*, n°12, 18 mars 1999, p. 4
- ⁷³ D. Grimm, « Le moment est-il venu d'élaborer une constitution européenne ? », *in* R. Dehousse, *op. cit.*, p. 76
- ⁷⁴ O. Jouanjan, article précité, p. 29. Ainsi, « du point de vue de cette tradition politique et juridique, l'impossibilité pour une constitution européenne de transformer l'Union en Etat n'est pas seulement de caractère conjoncturel, liée à la volonté actuelle des Etats membres de ne pas s'intégrer en un plus vaste ensemble étatique. Elle résulterait bien plutôt d'un défaut qu'on pourrait dire structurel : il manque, pour faire de la « Constitution » européenne une vraie constitution, un *demos européen* susceptible de s'auto-organiser par cet acte constituant, c'est-à-dire qui soit à la fois la source et le destinataire d'une Constitution démocratique européenne » (*ibid.*, p. 28).
- ⁷⁵ Il est d'ailleurs significatif que la Convention n'ait fait aucune allusion, dans le projet, à « un peuple européen », et s'en soit systématiquement tenue à l'utilisation du pluriel, de même que les rédacteurs de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union*. Cf également l'« Avant-projet du traité instituant une Constitution pour l'Europe », présenté par V. Giscard d'Estaing en octobre 2000, qui ne parle pas d'« un peuple européen » mais seulement « des peuples d'Europe » (cf le texte de cet avant-projet *in Cités*, 2003, n° 13, p. 125 et s., not. l'art. 19).
- ⁷⁶ M. Rosenfeld, « La Convention européenne et l'œuvre des constituants américains », *Cités*, 2003, n° 13, p. 50
- ⁷⁷ *Ibid.*, p. 51
- ⁷⁸ *Ibid.*, p. 55 (nous soulignons)
- ⁷⁹ « Destins de l'utopie fédéraliste », *Cités*, n° 13, 2003, p. 93
- ⁸⁰ *Ibid.*, p. 95
- ⁸¹ Cf J. Habermas, *Ecrits politiques*, trad. fr., Cerf, 1990, p. 233 et s.
- ⁸² *Ibid.*
- ⁸³ *Ibid.*
- ⁸⁴ Cf J. Habermas, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Fayard, 2000, p. 40 et s.
- ⁸⁵ Cf I. Pernice et F.C. Mayer, « De la constitution composée de l'Europe », *RTDE*, 2000, p. 623 et s.
- ⁸⁶ O. Jouanjan, article précité, p. 32
- ⁸⁷ Sur ce point, cf F. Rouvillois, article précité, p. 96-97. Cf également M. Troper, qui reconnaît que même dans l'optique positiviste, où c'est la Constitution qui *institue* le peuple, celui-ci n'a qu'une effectivité *juridique* : il en résulte « un seul peuple défini juridiquement, de la même façon qu'il y avait un peuple de l'Union soviétique ou qu'il y avait un peuple yougoslave », mais « cela ne veut rien dire concrètement, cela n'a aucune conséquence du point de vue sociologique ou politique » (Entretien précité, p. 104).
- ⁸⁸ Article précité, p. 861
- ⁸⁹ Cf aussi l'article I-5 qui dispose que « *L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution* » (et non « *par* » la Constitution).V. également l'article III-1 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union*.
- ⁹⁰ M. Troper, entretien précité, p. 108
- ⁹¹ L. Azoulay, article précité, p. 870 ; cf également O. Beaud, « Fédéralisme et souveraineté. Eléments pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *RDP*, 1998, p. 105, qui relève également que la souveraineté s'analyse ultimement en « un principe d'omnicompétence de l'Etat ».
- ⁹² O. Jouanjan, article précité, p. 24 (nous soulignons)
- ⁹³ L. Azoulay, article précité, p. 866
- ⁹⁴ *Ibid.*, p. 869

⁹⁵ *Ibid.*, p. 867

⁹⁶ *Ibid.*, p. 868 et 870. En d'autres termes, la réalisation effective du droit de l'Union dépend des moyens octroyés par les autorités nationales, lesquelles les tiennent de leur Constitution » (*ibid.*, p. 870 ; cf également L.M. Díez-Picazo, « What does it mean to be a State within the European Union ? », *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 651).

⁹⁷ L. Azoulay, article précité, p. 870

⁹⁸ Cf « A propos de la nature juridique des Communautés européennes », *Droits*, 1991, n° 14, p. 69 et s.

⁹⁹ Cf également l'institution d'une « Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires » (article I-40 al. 3)

¹⁰⁰ Cf not. les développements sur ce point de M. Clapié, *Institutions européennes*, Paris, Flammarion, 2003, pp. 159-165 ; A. Chauprade, « La PESC à l'épreuve de la crise irakienne », *Salamandra*, 2002, n° 1, p. 29 et s. ; A.-C. Robert, « L'étrange politique étrangère de l'Union européenne », *Manière de voir*, janvier-février 2003, n° 67, p. 47-50

¹⁰¹ J.-L. Halpérin, article précité, p. 219

¹⁰² *Ibid.* Comme l'écrit encore J.-L. Halpérin, « tous les éléments paraissent réunis pour conclure à un constitutionnalisme d'apparence – selon la terminologie allemande du *Scheinkonstitutionalismus* – incapable de donner naissance même à un semblant d'Etat » (*ibid.*, p. 220).

¹⁰³ F. Génay, *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, LGDJ, 2^e éd., 1932, t. I, p. 218.

¹⁰⁴ O. Jouanjan, article précité, p. 33

¹⁰⁵ Article précité, p. 220

¹⁰⁶ O. Beaud, « Fédéralisme et souveraineté. Eléments pour une théorie constitutionnelle de la Fédération », *op. cit.*, p. 89

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 121-122

¹⁰⁸ Cette théorie présente toutefois des défauts qu'il ne faut pas occulter. D'une part, en effet, la notion de « pacte fédératif » n'est pas aussi discriminatoire qu'elle le semble car, comme le relève O. Jouanjan : « soit le pacte fédératif, une fois établi, perd son caractère conventionnel et c'est une constitution au sens classique des constitutions d'Etats ; soit le pacte fédératif conserve son caractère conventionnel et il est une convention de droit international et fonde un lien international ou confédéral », le signe de cette perte ou de la conservation du caractère conventionnel du pacte gisant dans sa procédure de révision (conservation du caractère conventionnel si la révision exige l'unanimité, acquisition du caractère constitutionnel si les Etats perdent la maîtrise du contenu du pacte) ; d'autre part, et toujours selon O. Jouanjan, « si la Fédération est définie comme une « unité politique », il semble bien qu'elle soit de peu de secours pour penser l'Europe en termes de « Fédération économique et non pas encore politique », ces termes étant précisément contradictoires avec la notion de Fédération telle qu'elle a été posée » (O. Jouanjan, article précité, p. 31 ; cf également O. Beaud, « Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen », in A. Auer et J.F. Flauss, *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 157 et s., not. p. 173).

¹⁰⁹ C. Klein, article précité, p. 45

¹¹⁰ Il n'est pas interdit de penser que l'article I-5 bis (anciennement I-10 dans le projet de la Convention) relatif à la primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres et l'article I-24 prévoyant la possibilité d'instituer la majorité qualifiée au sein d'organismes intergouvernementaux tels que le Conseil européen et le Conseil des ministres seraient vraisemblablement déclarés contraires à la Constitution de 1958 par le Conseil constitutionnel.

¹¹¹ Pour reprendre une expression de M. Clapié, *Institutions européennes*, Paris, Flammarion, coll. Champs Université, 2003, p. 190.

¹¹² Il s'agit du célèbre arrêt *Costa c/ Enel* du 15 juillet 1964, 6/64, Rec., 1964, vol. X, 1141 ; cf. également CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. 1125.

¹¹³ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 1963, vol. IX, 1.

¹¹⁴ L'article I-5 prévoit, dans ses deux derniers alinéas : « Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant de la Constitution ou résultant des actes des institutions de l'Union. – Les États membres facilitent à l'Union l'accomplissement de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. » Quant à l'article I-5 bis, il précise que « la Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées ont la primauté sur le droit des États membres. »

¹¹⁵ Voir en particulier les arrêts *Fletcher v. Peck* (1810) et *Martin v. Hunter's Lessee* (1816) in E. Zoller, *Grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 2000, pp. 107 et s.

¹¹⁶ Pour un exemple récent, voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, Économie numérique.

¹¹⁷ Voir F. Deloche-Gaudez, « D'une Convention à l'autre », *Critique internationale*, octobre 2003, n° 21.

¹¹⁸ Il convient de rappeler que 6 pays sur les 25 États membres représentent 74 % de la population et 77 % du PIB de l'Union : il s'agit de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni, de l'Italie, de l'Espagne et de la Pologne. V. le tableau reproduit par V. Giscard d'Estaing, *La Constitution pour l'Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman - Albin Michel, 2003, p. 20.

¹¹⁹ Sur la théorie fonctionnaliste américaine, cf. M. Clapié, *Institutions européennes*, *op. cit.*, p. 365.

¹²⁰ Cette déclaration est reproduite sur le site internet www.europa.eu.int

¹²¹ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 505.

¹²² J. Monnet, « Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes » (1953), reproduit in Y. Hersant, Fabienne Durand-Bogaert, *Europes*, Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins, 2000, p. 190.

¹²³ J. Monnet, *Mémoires*, *op. cit.*, pp. 615-616.

¹²⁴ Voir le projet de l'Union juridique internationale (session de juin 1930), in *Revue Générale de Droit International Public*, 1931, t. 38, pp. 91-98.

¹²⁵ O. Philip, *op. cit.*, pp. 346 et s.

¹²⁶ P. Reuter, *Organisations européennes*, Paris, PUF, 1965, p. 33.

¹²⁷ Intervention au Parlement européen, le 12 mars 1997, cité par M. Clapié, *op. cit.*, p. 12.

¹²⁸ Discours reproduit in R. Dehousse (dir.), *Une constitution pour l'Europe*, *op. cit.*, p. 243.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 244.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 238.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 247-248.

¹³² Voir le site Internet de la Convention européenne : www.european-convention.eu.int, discours du 2 octobre 2002, p. 7. Les travaux de la Convention cités plus loin figurent sur ce site.

¹³³ Voir, dans un sens très voisin, le discours de Romano Prodi, ancien Président de la Commission européenne, le 28 février 2002 à Bruxelles, disponible sur le site de la Convention.

¹³⁴ Voir D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 3^{ème} édition, 2001, p. 48.

¹³⁵ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, 6/64, Rec. 1141.

¹³⁶ Voir en particulier les articles 2, 3 et 47 du Traité UE.

¹³⁷ Sur tous ces points, cf. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*, pp. 108-111.

¹³⁸ Voir en particulier l'article 51 du Traité de l'Union européenne.

¹³⁹ D. Simon, *op. cit.*, p. 59.

¹⁴⁰ Sur le maintien de la souveraineté des États dans l'Union, cf. F. Chaltiel, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'État membre*, Paris, LGDJ, 2000, t. 99, spéc. pp. 479 et s.

¹⁴¹ J. Lambert, « Les Etats-Unis d'Europe et l'exemple américain », *Revue Générale de Droit International Public*, 1929, t. 36, p. 410.

¹⁴² Discours préc., p. 6.

¹⁴³ Voir l'analyse de V. Giscard d'Estaing dans sa présentation de *La Constitution pour l'Europe*, *op. cit.*, pp. 32 et s.

¹⁴⁴ Selon l'article I-27 du traité constitutionnel, « En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. » L'article I-28 dispose pour sa part : « Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le ministre des affaires étrangères de l'Union. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure. »

¹⁴⁵ Contribution n° 83 présentée par A. Lamassoure, « L'Union européenne : quatre modèles possibles » (conv 235/02, 3 septembre 2002), p. 6.

¹⁴⁶ / “people need to know that how we organise our health and education systems, choose what public services to deliver, design our welfare state to tackle poverty and insecurity – that the big questions of national politics will remain the preserve of national and regional governments and parliaments.” (intervention du 15 avril 2002 sur les missions de l'Union)

¹⁴⁷ / “Subsidiarity - the EU acting to achieve something the member states cannot do alone, ensuring we can work together to stop terrorists and criminals exploiting loopholes to attack our freedoms and evade justice. But letting us each choose our system of policing, our body of law, our sentencing policy.” (intervention du 15 avril 2002 sur les missions de l'Union)

¹⁴⁸ “Britain wants Europe to be a global force for good: preventing and solving conflict; conquering world poverty; supporting international environmental protection; backing human rights and democracy; promoting equality and social justice. But as Bobby McDonagh from Ireland said, CFSP will only be as strong if it draws

on the experience and assets of the Member States. And, as he said, communitisation simply will not work. The strength of Europe's foreign policy is based on its member states' commitment, not on Community rules; and the legitimacy of Europe's foreign policy must be based on its accountability to national parliaments. We are ready to contribute fully to the collective effort, using our global diplomacy and our other assets. We need strong institutional structures at Union level. But we must also recognise that this sort of collective effort requires tailor-made procedures and methods of operation and a clear link back to national parliaments. » (intervention du 11 juillet 2002 sur l'action extérieure de l'Union)

¹⁴⁹ L'article 1^{er} de ce projet est ainsi rédigé : "By this Constitutional Treaty, the HIGH CONTRACTING PARTIES establish among themselves a European Union, hereinafter called "the Union". The Union shall be established as a constitutional order of sovereign States. The Member States have chosen in some measure to exercise their sovereignties in common, through the institutions of the Union, under the conditions laid down by this Treaty. In so combining their sovereignties, for defined purposes and within defined limits, the Member States maintain their national identities. The institutions of the Union, when acting pursuant to powers conferred by this Treaty, shall respect the national identities of the Member States, their cultural and linguistic diversity and their traditions." (Contribution n° 122 présentée par P. Hain, *Traité constitutionnel de l'Union européenne*, conv 345/1/02, 16 octobre 2002, p. 13)

¹⁵⁰ Voir le journal *Le Monde* du 18 juin 2004, p. 4.

¹⁵¹ Voir la contribution n° 96 de J.-P. Bonde, « La convention sur les futurs de l'Europe », conv 277/02, 1^{er} octobre 2002, p. 16

¹⁵² Voir C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1995, pp. 366 et s., pp. 521 et s.

¹⁵³ Le comte de Coudenhove-Kalergi, défenseur de la Pan-Europe, avait déjà esquissé un tel programme, dès les années 1920 : « Le couronnement des efforts paneuropéens serait la constitution des *Etats-Unis d'Europe*, sur le modèle des Etats-Unis d'Amérique. (...) La Pan-Europe aurait deux Chambres : une *Chambre des peuples* et une *Chambre des États* ; la Chambre des peuples serait constituée de trois cents députés, à raison d'un député par million d'habitants, la Chambre des États de vingt-six représentants des vingt-six gouvernements européens. Dans la Pan-Europe, comme dans la Pan-Amérique, doit régner le principe de l'*égalité de toutes les langues nationales* ; mais pour des raisons techniques, tous les États européens devraient se décider à introduire dans le programme des écoles secondaires, puis des écoles primaires, l'enseignement obligatoire de l'anglais. (...) La facilité avec laquelle on apprend l'anglais (qui devrait bien entendu se soumettre à une réforme de son orthographe) et sa position intermédiaire entre les langues germaniques et les langues romanes le prédestinent à jouer le rôle d'un espéranto naturel. (...) L'emblème sous lequel les Paneuropéens de tous les peuples vont s'unir est la *croix solaire*, la *croix rouge sur soleil d'or*, le symbole de l'*humanité* et de la *raison*. Cet étendard de l'amour et de l'esprit doit, un jour, flotter du Portugal à la Pologne sur l'empire unifié de la paix et de la liberté. » (« Vers la Pan-Europe » (1923), in Y. Hersant, F. Durand-Bogaert, *Europes. De l'Antiquité au XX^{ème} siècle. Anthologie critique et commentée*, Paris, Robert Laffont, coll. Bouquins, 2000, pp. 162-163 et 168.)

¹⁵⁴ Sur tous ces points, cf. la contribution précitée d'A. Lamassoure, pp. 6 et s.

¹⁵⁵ H. Védrine, « Europe : avancer les yeux ouverts », *Le Monde*, 27 septembre 2002, reproduit également dans *Face à l'hyper-puissance. Textes et discours 1995-2003*, Paris, Fayard, 2003, pp. 335-338.

¹⁵⁶ H. Védrine, *ibid.*, p. 331.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Voir D. Reynié, *La fracture occidentale. Naissance d'une opinion européenne*, Paris, La Table Ronde, 2004.

¹⁵⁹ Pour la France, citons le Président J. Chirac (cf. par exemple sa déclaration du 19 juin 2004 à l'Élysée sur le projet de traité constitutionnel, site www.elysee.fr), l'ancien Premier Ministre L. Jospin (cf. son discours sur « L'avenir de l'Europe élargie » du 28 mai 2001, reproduit in R. Dehousse (dir.), *op. cit.*, pp. 267 et s.) et l'ancien Président de la Commission européenne, J. Delors (*Mémoires*, Paris, Plon, 2004, pp. 455 et s.)

¹⁶⁰ V. les observations d'O. Duhamel, *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris, Éditions du Seuil, 2003, pp. 44 et s.

¹⁶¹ R. Cooper, *La fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^{ème} siècle*, traduit par P. Rouard, Paris, Denoël, 2004, p. 102.

¹⁶² Discours de R. Prodi à Bruxelles, le 28 février 2002

¹⁶³ V. R. Kagan, *La puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, traduit par F. Israël, Paris, Plon, 2003.

¹⁶⁴ J. Monnet, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 506.

¹⁶⁵ G. Scelle, « Essai relatif à l'Union européenne », *Revue Générale de Droit International Public*, 1931, t. 38, p. 521.