

La souveraineté dans l'intégration européenne

Christian FRANCK

Depuis les années soixante jusqu'au milieu des années quatre-vingt, les notions de système politique et de société ont supplanté dans la science politique celles de l'Etat et de la nation. Source du pouvoir suprême et principe organisateur d'une collectivité, l'institution étatique s'est effacée devant les acteurs — partis, bureaucratie, groupes de pression, opinion publique — d'un système politique censé assurer le pilotage cybernétique de la société : régulation des demandes sociales et mobilisation des ressources pour atteindre les buts collectifs. Quant à la nation, constituée par un principe identitaire et les droits de citoyenneté, elle est devenue un attribut secondaire de la collectivité pensée en termes de classes sociales et de société stratifiée. Dans ce contexte, l'interaction entre sous-système politique et système social devenait prédominante, tandis que l'équation Etat-Nation prenait rang de donnée historique résiduelle. L'effacement d'un Etat-Nation recouvert par l'échange interactif entre système politique et société entraînait avec lui la dévaluation du concept de souveraineté étatique que les phénomènes d'hégémonie politique et d'interdépendance économique avaient, par ailleurs, largement relativisés.

La charnière des années quatre-vingt et de l'ultime décennie du XX^e voit pourtant le retour de la problématique des Etats-Nations et partant, celle de la souveraineté. Malgré l'affirmation de la mondialisation communicationnelle, financière et marchande, et peut-être pour cette raison même, on voit renaître l'aspiration propre au principe des nationalités : un Etat-Nation souverain. Elle

surgit des ruines de l'empire soviétique et de l'effondrement de l'internationalisme socialiste ; elle disloque la fédération yougoslave. Elle s'active aussi là où l'équation Etat-Nation est incertaine, comme c'est le cas d'Etats plurinationaux dont certaines composantes revendiquent soit la plus grande autonomie «national-régionaliste», comme en Espagne et en Belgique, soit l'indépendance-souveraineté comme au Québec. Du coup, les concepts d'Etat, de nation, de souveraineté sont à nouveau «visités». La reconnection de l'Etat et de la nation revient concurrencer l'interaction système politique-société. De même, l'émergence ou la préservation de l'identité nationale rétablit sa transcendance sur la stratification en classes sociales. Le débat sur la souveraineté ne pouvait manquer de s'ensuivre.

S'il est un champ politique où la question de la souveraineté est cependant restée d'actualité depuis les années soixante, c'est celui de la construction européenne. Avant même la création des Communautés, le débat sur le Statut du Conseil de l'Europe en 1949 avait révélé le clivage entre les partisans d'une Europe supranationale qui transcenderait les souverainetés stato-nationales, tenues pour foncièrement belligères, et les tenants «unionistes», menés par Churchill, d'une Europe des Etats. La CECA (charbon, acier), la CEEA (énergie atomique) et la CEE resteront marquées par ce clivage. L'idée de supranationalité, qui est orientée téléologiquement vers le fédéralisme, s'allie avec une stratégie d'intégration dite fonctionnaliste qui capitalise, étape par étape, les transferts de compétences nationales au bénéfice d'un centre de pouvoir communautaire à vocation fédérale. Cette stratégie escompte l'obsolescence des Etats nationaux qui seraient doublement frappés par la tare du passé nationaliste et par l'inadéquation aux nouvelles structurations mondiales de la politique et de l'économie. Le retour du général de Gaulle sur la scène européenne témoigne au contraire, pour reprendre la formule de Stanley Hoffmann, de l'obstination des Etats¹, de leur volonté de se conserver tout en s'adonnant à la construction européenne. Il apparaît alors que les Etats ne sont pas solubles dans l'Europe communautaire, et qu'ils entendent construire l'Europe en préservant leur souveraineté. Toutefois, les éléments de supranationalité introduits dans les traités originaires survivent eux-aussi. Ils ont même reçu de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes une consolidation très

1. S. HOFFMANN, "Obstinate or Obsolete, The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", dans *Daedalus*, Fall 1964, vol. 93, n° 4.

significative. En attribuant à la norme communautaire l'effet direct sur les citoyens des Etats membres et la primauté sur les droits nationaux, la Cour a fait de la loi communautaire l'équivalent de la loi fédérale américaine, sans toutefois la contrainte de la force pour la faire exécuter. La conservation par les Etats de leur souveraineté d'une part, l'interconnexion directe de l'ordre juridique communautaire et des droits nationaux de l'autre, ont créé une situation spécifique où s'embrouille l'attribution de la souveraineté. Dans les matières transférées par les Etats aux institutions communautaires, il y a production d'une loi suprême de type fédéral sans qu'existe toutefois un souverain fédéral européen. D'où la prudence des juristes à l'égard des qualifications de souveraineté dans l'ordre communautaire ; d'où aussi, la tendance de la science politique, lassée de s'interroger sur l'obsolescence ou l'obstination des Etats, à traiter désormais des institutions européennes comme d'un système politique européen articulé sur les systèmes nationaux avec lesquels il interagit. Ainsi, par exemple, les dispositions relatives à la convergence économique préalable à l'union monétaire (art. 104C du Traité UE) ou les décisions de la Commission interdisant les aides d'Etat incompatibles avec le marché commun (art. 93 Traité CEE) sont-elles prises pour des déterminants de premier ordre des systèmes politiques nationaux. Depuis la signature du Traité de Maastricht, les politiques budgétaires des Etats membres sont en effet régis par la contrainte du déficit des 3% PIB requis pour entrer en 1999 dans le premier cercle de la monnaie unique. Quant au gouvernement belge, il s'est vu signifier par la Commission l'illégalité de l'allègement des charges sociales patronales qu'il avait offert aux secteurs orientés vers l'exportation et connues sous le nom de système «Maribel II et III». Inversement, les Etats continuent de jouer un rôle déterminant pour fixer l'agenda communautaire. La décision de créer l'union monétaire dans la décennie 1990 a pour origine décisive le soutien de la France et des autres Etats membres au principe de la réunification allemande, et le gage donné par l'Allemagne de son ancrage dans l'Europe communautaire à travers la renonciation au Deutschmark. Et l'on peut aussi dire que c'est un problème sanitaire d'origine britannique qui amène le Parlement européen à débattre d'une motion de censure à l'égard de la Commission en raison des lacunes de sa gestion de la crise de la vache folle. Ainsi fonctionne l'Europe communautaire. Dans les matières qu'il régit, le système européen commande aux Etats, mais ceux-ci à leur tour investissent les institutions européennes de leurs préoccupations et de leurs intérêts. Et cet investissement dépasse de beaucoup le

contrôle qu'exercent dans les Etats fédéraux la chambre des Etats, type Bundesrat allemand, sur la compatibilité des intérêts fédéraux et de ceux des Etats fédérés.

A mi-chemin entre l'organisation internationale classique et l'Etat fédéral, le caractère «sui generis» de l'Europe communautaire emmêle les fils de la souveraineté plus qu'il ne les maille. D'où le paradoxe que la question de la souveraineté dans l'intégration européenne serait volontiers laissée dans l'incertitude, à la marge des considérations juridiques et politiques alors même que le désir de souveraineté et l'investissement identitaire sur l'Etat-Nation reviennent à l'avant-plan. C'est en marchant à contresens des juristes et politologues qui font retraite de la bataille conceptuelle sur la souveraineté dans l'Union européenne que l'on remonte donc au front. On y rappellera d'abord que, faute d'un peuple européen souverain, la légitimité principale des institutions communautaires a sa source dans la souveraineté des Etats signataires des Traités. Celle-ci est d'ailleurs attestée par plusieurs dispositions du Traité de Maastricht.

La reconnaissance des souverainetés étatiques dans l'ordre communautaire doit pourtant être confrontée à l'argument de l'interdépendance internationale qui semble la réduire à un formalisme dépossédé d'emprise sur les réalités. L'affirmation des souverainetés nationales doit aussi prendre en compte les spécificités supranationales des procédures communautaires qui permettent de transcender le vouloir souverain d'un ou plusieurs Etats membres. Il faudra enfin se demander si on ne va pas assister à cette superposition de deux souverainetés qui a marqué les débuts incertains du fédéralisme américain. Superposition qui, selon A. de Tocqueville consistait, d'autre part, en une souveraineté de l'Union «qui est un être abstrait qui ne se rattache qu'à un petit nombre d'objets extérieurs, ... oeuvre de l'art ... (qui) ne touche les hommes que par quelques grands intérêts ... représente une patrie immense, éloignée, un sentiment vague et indéfini», et, de l'autre, en une souveraineté des Etats qui «tombe sous le sens ... existe par elle-même sans effort, comme l'autorité de père de famille, ... enveloppe chaque citoyen, en quelque sorte, et le prend chaque jour en détail, ... se charge de garantir sa propriété, sa liberté, sa vie, influe à tout moment sur son bien être et sa misère, ... s'appuie ... en un mot sur toutes les choses qui rendent l'instinct de la patrie si puissant dans le coeur de l'homme»². Cette confrontation «entre

2. A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, T. II, Bruxelles, Société belge de Librairie, 1837, pp. 25-26.

les deux souverainetés que le système fédéral, toujours selon de Tocqueville, met en présence», soulève une double question. La première porte sur l'attribution de la souveraineté dans l'Etat fédéral. La seconde est d'évaluer si l'Union européenne est en voie d'être aspirée par le modèle fédéral. Mais avant d'affronter ces diverses problématiques, il importe de repérer les attributions de souveraineté faites par les traités.

LA SOUVERAINETÉ RESTE AUX ETATS MEMBRES

A lire les traités communautaires et celui sur l'Union européenne, l'évidence première est que la souveraineté reste aux Etats. Ceci est non seulement patent pour le titre V (Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune) et le titre VI (Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures), ce que l'on appelle les piliers de coopération interétatique pour les distinguer du premier pilier du Traité UE comprenant les matières et les pouvoirs des institutions communautaires ; mais les Traités de Paris et de Rome (CECA, CEEA, CEE) attestent eux aussi que la souveraineté des Etats qui fonde les Communautés préside également à la mise en oeuvre de leurs politiques.

On trouve dans les Traités communautaires et de Maastricht sur l'Union européenne plusieurs attestations de la souveraineté des Etats.

1. L'art. 1 (CEE) comme l'art. A (UE) attribuent aux «Hautes Parties contractantes» l'acte instituant la Communauté européenne et l'Union européenne. Les art. 247 (CEE) et R(UE) prévoient la ratification par «les Hautes Parties Contractantes conformément à leurs règles constitutionnelles». En dehors des art. 1 et 247 (CEE), A et R(UE), les auteurs des traités sont toutefois nommés : «Etats membres».

«L'union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe» que visent tant le préambule CEE que l'art. A(UE) est donc le fait des Etats souverains contractants, et non d'un peuple européen souverain. Il n'y a pas de constituant similaire au «Peuple des Etats-Unis» qui, dans le préambule de la Constitution américaine de 1787, est désigné comme l'auteur de «cette Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique».

2. Le pouvoir de révision des traités appartient aux Etats et s'exerce dans le cadre d'«une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres», appelée communément :

conférence intergouvernementale ou CIG. La révision nécessite la ratification par «tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives» [art. 236 (CEE) et N1 (UE)]. Il faut toutefois signaler que la convocation elle-même d'une CIG relève des institutions communautaires. Tant la Commission que les Etats membres peuvent soumettre au Conseil un projet de révision du traité. La conférence sera convoquée «si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable». Le précédent de 1985 a établi que la majorité simple suffit pour convoquer une CIG. A cette époque, Mme Thatcher et ses homologues danois et grecs étaient opposés à la révision des traités qui a conduit à l'Acte unique européen. Mais leurs partenaires firent valoir que le vote à majorité simple prévu par l'art. 148 par. 1 s'appliquait, faute de dispositions contraires, à l'art. 236.

3. Outre l'attribution aux Etats de l'institution et de la révision des traités, le Traité de Maastricht souligne aussi, à l'art. F, que «l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes démocratiques». A travers l'identité nationale et la légitimité démocratique, on peut penser que c'est la souveraineté constitutionnelle des Etats-Nations participant à l'Union qui est ici évoquée.

4. L'analyse classique de la souveraineté distingue la «souveraineté-source» qui désigne le titulaire de la souveraineté et la «souveraineté-puissance» qui en énonce la capacité ou puissance juridique de produire la loi dans l'ordre constitutionnel ou de coproduire la loi internationale³. Dans les Communautés, nonobstant les atteintes que les éléments de supranationalité semblent porter à la «souveraineté-puissance» des Etats (voir infra), l'absence de concurrence ou de substitution à la titulature des Nations des Etats membres achève de préserver la souveraineté étatique. A cet égard, loin qu'il exprime la souveraineté d'un peuple européen, le Parlement européen est, selon l'art. 137 (CE), composé de «représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté», il n'exerce que «les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité». La participation au pouvoir constituant ne figure pas parmi ces attributions. L'art. N ne prévoit pas l'avis conforme du Parlement européen sur les modifications apportées aux traités. L'onction du suffrage universel ne fait donc pas des

3. Cf. C. GREWE et H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, P.U.F., 1995, pp. 201-222.

eurodéputés les représentants du souverain. Le Parlement européen apporte, là où il exerce la codécision budgétaire et législative, une légitimation complémentaire⁴ mais non originaire à la décision européenne.

5. Un dernier élément attestant la préservation de la souveraineté étatique dans les Communautés et l'Union est enfin que les Etats restent souverains en dehors de celles-ci. Outre leur adhésion aux traités communautaires, ils conservent l'indépendance constitutionnelle, puissance législative suprême, et l'immédiateté internationale qui leur permet de négocier et conclure des traités internationaux en dehors de la compétence exclusive de la CEE en matière commerciale.

Dans les Communautés, et a fortiori, dans l'Union européenne qui comprend, outre le pilier communautaire, deux piliers intergouvernementaux, la souveraineté reste aux Etats : l'affirmation n'est-elle pas trop catégorique pour convaincre ? Le formalisme des attestations de souveraineté n'aveugle-t-il pas sur la complexité du réel ? Sans aucun doute, les contraintes de l'interdépendance transnationale, les spécificités supranationales des traités communautaires, enfin l'analogie avec un régime fédéral qu'imposent les caractéristiques du droit européen (effet direct sur les citoyens, primauté sur le droit national) soumettent ces attestations à une triple objection. Il ne semble pas cependant que la confrontation de la thèse et de l'antithèse soit destructrice pour la première. Il apparaîtra plutôt que préservant la «souveraineté titulaire» des Etats et leur puissance ultime de faire ou refaire les traités, les éléments de supranationalité ont pour effet de consolider la puissance politique corrélative à un «pooling» des souverainetés étatiques dans les institutions communautaires. Mais les transferts de pouvoirs à ce «pool» sont des délégations, non des aliénations de souveraineté.

L'OBJECTION DE L'INTERDÉPENDANCE

L'interdépendance transnationale s'érige en objection contre la souveraineté de l'Etat-Nation dans la mesure où l'intensité de l'interdépendance révélerait l'impuissance de l'Etat singulier à maîtriser seul les flux transnationaux qui l'affectent. Quoi qu'il en

4. Cf. Arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 octobre 1993 concernant le Traité de l'Union européenne. Une version anglaise est parue dans *Common Market Law Review*, 1994, pp. 251-262.

soit du formalisme juridique de la souveraineté, la structure étatique deviendrait obsolète, inadéquate à la dimension des phénomènes qu'elle doit réguler.

Avant de débattre de l'objection même, quelques clarifications notionnelles sont sans doute bienvenues. Les flux transnationaux désignent des phénomènes de diffusion par delà les frontières : circulation des personnes, des marchandises, des capitaux, des communications, des cultures, aussi bien que... des épidémies et des effets climatiques. L'accroissement des échanges économiques internationaux, les déplacements massifs de capitaux opérés par la spéculation financière, le progrès technologique des télécommunications, la pénétration des films et des moeurs «made in USA», ou encore les contaminations de la vache folle ou le réchauffement climatique lié au trou d'ozone : autant d'illustrations de phénomènes «transnationaux» que la coopération «internationale» entre les Etats souverains ne régule que superficiellement.

L'interdépendance est définie par les tenants de l'International Political Economy en termes de «sensitivity» et de «vulnerability». La première notion désigne la rapidité et l'intensité de la diffusion dans un pays B des effets produits par un fait survenant dans le pays A. La vulnérabilité indique le degré de perturbation que la diffusion du fait provenant de A occasionne en B. L'interdépendance désigne la situation de chaque collectivité singulière affectée par les flux transnationaux ; la globalisation évoque l'ensemble des situations d'interdépendance⁵.

L'objection qu'adresse l'interdépendance à la souveraineté étatique ne concerne pas sa puissance juridique mais bien l'impuissance politique ou l'incapacité régulatrice qui doit en émaner. Le débordement de l'Etat-Nation par les flux transnationaux aurait pour effet de réléguer la souveraineté au rang d'un pur fétichisme. L'objection de l'interdépendance est cependant moins pertinente qu'il n'y paraît. Il importe d'abord de dissiper l'illusion, la confusion et l'omission qui souvent l'accompagnent, avant de poser le diagnostic : il est vraisemblable que la structure politique de l'Etat-Nation ne soit pas adaptée à la maîtrise de l'interdépendance ; l'adaptation fonctionnelle de la structure politique requise par les rendements d'échelle de la

5. Cf. R. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987 et R.J. BARRY JONES, *Globalization and Interdependence in the International Political Economy*, Pinter Publishers, 1995.

puissance régulatrice, par exemple l'intégration régionale, ne suffirait cependant pas à redistribuer la titulature de souveraineté. Métajuridique, l'émergence du peuple souverain relève aussi d'une historicité qui déborde la raison fonctionnaliste.

Il y a illusion à soutenir que c'est l'interdépendance financière, technique ou culturelle qui invalide la capacité régulatrice des Etats et réduit à une expression symbolique la «souveraineté-puissance des Etats». En fait, cette souveraineté s'est toujours exercée dans un contexte de précarité politique liée aux variations de la puissance politique elle-même. L'Etat belge était-il plus souverain au XIX^e quand sa neutralité lui était imposée que lorsque il est contraint, depuis le début des années quatre-vingt dix, à lier le franc belge aux évolutions du deutschmark ? L'insécurité internationale préservait-elle davantage la souveraineté que l'interdépendance ? L'exercice historique du droit de souveraineté a toujours été relativisé par des pressions externes, liens politico-stratégiques, aujourd'hui socio-économiques, comme par des résistances ou inerties internes. Il importe donc de lever la confusion entre la détention de la souveraineté juridique qui entraîne le monopole étatique des pouvoirs législatifs, exécutifs et juridiques (judiciaires), et la toute-puissance politique qui ne lui a jamais été accordée. Il importe aussi de dénoncer l'omission qui consiste à assimiler la souveraineté au «Leviathan» de Hobbes et à sous-évaluer son rapport, établi par Grotius, avec le droit international, à privilégier l'anarchie de la société des Etats et à occulter l'intérêt des Etats à la coopération interétatique régie par ce droit international. C'est que les traités et organisations internationales, loin de porter atteinte à la souveraineté étatique, en sont une expression privilégiée. Face à l'intensification des flux transnationaux, c'est d'ailleurs au renforcement de la coopération internationale que recourt la volonté régulatrice des Etats.

Cette coopération internationale peut-elle toutefois rassembler les ressources d'autorité suffisantes pour maîtriser l'interdépendance ou faut-il envisager des restructurations dimensionnelles aboutissant à de nouvelles entités souveraines dont la puissance politique produirait des rendements d'échelles suffisants pour réguler l'interdépendance ? Il est vrai que l'adaptation fonctionnelle des structures politiques à la dimension des phénomènes qu'elles sont censées régir plaide pour des restructurations de l'autorité politique dans le cadre de l'intégration régionale. S'agirait-il pour autant de transférer la titulature de souveraineté à un ensemble populaire plus vaste ? Il est douteux que les avantages fonctionnels d'échelle, qui justifient la répartition

de compétence selon le principe de subsidiarité⁶, suffisent à engendrer un nouveau peuple souverain. L'émergence d'un pareil peuple est d'ordre métajuridique; son apparition mêle trop les raisons et les contingences de l'histoire pour s'ajuster simplement aux rendements d'échelle requis de la structure politique. Telle est la raison pour laquelle, malgré les éléments de supranationalité des traités communautaires, la souveraineté y reste aux Etats.

L'OBJECTION DE LA SUPRANATIONALITÉ

Le vocable «supranational» a été forgée pour caractériser la spécificité, l'originalité de la construction institutionnelle et des procédures de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.). Elle figure expressément à l'art. 9 du traité CECA pour caractériser l'indépendance des membres de la Haute-Autorité : «Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté ... Ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère supranational de leur fonction. (Par ailleurs) chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère supranational». Dans le projet de Traité de la Communauté européenne de Défense (CED), qui n'a pas été ratifié par la France, la supranationalité caractérise encore l'indépendance des membres du Commissariat de la CED, mais, de plus, elle est prédiquée de la CED elle-même, l'art. 1 parlant «... d'une Communauté européenne de défense de caractère supranational». Le concept de supranationalité semble avoir été forgé par Paul Reuter qui a mis en forme juridique l'intuition de Jean Monet quant à la méthode institutionnelle de la CECA. Prolongeant l'idée d'indépendance de la Haute Autorité, le concept pouvait aussi désigner les éléments institutionnels et procéduraux qui transcendent la volonté propre de chaque Etat membre.

6. Formulé à l'art. 3B du Traité UE, ce principe établit que "dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient...que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire".

Dans le Traité de Rome, le terme supranational disparaît. Les membres de la Commission exercent leurs fonctions «en pleine indépendance» et dans l'intérêt général des Communautés». Mais l'adjectif «supranational» est effacé. Son omission va de pair avec la substitution dans les déclarations officielles du terme «construction européenne» à celui d'«intégration européenne», jugé trop fusionnel. Les pouvoirs de la Commission sont aussi redimensionnés par rapport à ceux de la Haute-Autorité : celle-ci avait un pouvoir de décision ; la Commission détient désormais l'initiative législative et partage la fonction exécutive avec le Conseil.

Dans le Traité de Rome, le Conseil où siègent les ministres représentant les Etats membres devient le vrai centre décisionnel : il détient seul la fonction législative avant de la partager partiellement à partir de 1993, avec le Parlement européen. Le Traité prévoyant maints cas où le Conseil décide à majorité qualifiée, c'est le vote majoritaire qui devient l'élément principal de la lecture supranationale du Traité de Rome.

Certes, le vote majoritaire existe aussi dans les organisations internationales, mais il est réservé à des questions procédurales ou à l'adoption de résolutions politiques dépourvues d'effets juridiques. Au Conseil de sécurité des Nations Unies, où il peut produire de tels effets, il concerne le plus souvent des Etats qui ne siègent pas au Conseil et ne peut en tout cas minoriser aucun des cinq membres permanents. Par contre, au Conseil des CE, il est pratiqué lors de délibérations portant des effets juridiques et peut minoriser un grand Etat aussi bien qu'un petit. Selon le Traité CEE, le vote majoritaire devait être d'application en 1966. Son usage sera entravé par la crise de la «chaise vide» française. Le Compromis de Luxembourg de janvier 1966 aura pour effet de l'inhiber pour une longue période⁷. Mais on y recourra de plus en plus souvent dans les années quatre-vingt. L'Acte unique européen de 1987 en étendra l'usage. On peut s'attendre à ce que la révision de la CIG 1996-97 lui donne une extension supplémentaire.

L'élément de supranationalité le plus significatif allait cependant venir de la Cour de Justice. Celle-ci va créer une jurisprudence audacieuse qui réalise dans les années 1960 une

7. La France demandait que lorsqu'un pays invoque un intérêt national très important, le recours au vote majoritaire soit remplacé par une conciliation qui permette d'obtenir le consensus. Ses partenaires estimaient que l'effort de conciliation, s'il échouait, devait néanmoins faire place au vote. Malgré cette divergence, la France revint siéger au Conseil.

véritable intégration juridique faisant pénétrer le droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux en lui assurant la primauté sur les droits nationaux et l'effet direct sur les ressortissants des Etats. Ce sont les arrêts Van Gend et Loos en 1963 et Costa contre Enel en 1964 qui assurent respectivement l'effet direct. Les dispositions du Traité auprès des ressortissants des Etats membres et la primauté du droit communautaire interdisant aux Etats membres d'adopter des actes contraires aux dispositions communautaires⁸. Cette primauté fut particulièrement commentée à Westminster lors des débats d'adhésion tant il était évident qu'elle allait à l'encontre de la souveraineté parlementaire professée au Royaume-Uni. Renaud Dehousse estime que la jurisprudence de la Cour a ainsi conféré aux Traités «une autorité semblable à celle de la constitution dans un système fédéral»⁹. Lasok et Bridge notent que la Cour a imposé une doctrine moniste du rapport entre droit international et droit national alors que plusieurs cours constitutionnelles maintenaient l'interprétation dualiste qui insiste sur la médiation de l'Etat pour assurer la portée de la règle internationale. Mais la primauté et l'immédiateté du droit communautaire ont conféré aux institutions communautaires un «pooling of sovereignty»¹⁰, même si ce «pooling» n'est pas explicite pour accrédi-ter l'existence d'un gouvernement fédéral»¹¹.

Il est à remarquer que l'activisme de la Cour, qui s'est aussi manifesté dans le domaine des relations extérieures, s'est exercé dans une période (1962-1970 ...) de la construction européenne qui a été marquée par un infléchissement intergouvernementaliste du fonctionnement institutionnel. C'est alors même que la crise de la chaise vide de 1965 affaiblit le rôle d'initiative de la Commission¹² et inhibe le vote majoritaire au Conseil que la Cour

8. Pour une présentation générale des rapports entre droit communautaire et droits nationaux, cf. J.V. LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, coll. "Perspectives européennes", Office des publications officielles des Communautés européennes, 6^e édition, 1993, chap. III, pp. 128-221.

9. R. DEHOUSSE, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Coll. Clefs/Politique, éd. Montchrestien, 1994, p. 49.

10. D. LASOK and J.W. BRIDGE, *An Introduction to the Law and Institutions of the European Communities*, Bretterworths, 1976, p. 228.

11. ID., p. 28.

12. A Luxembourg, en janvier 1966, on admet que les propositions de la Commission seront "filtrées" (c.-à-d. feront l'objet d'un examen préalable) par le Comité des représentants permanents des Etats membres (COREPER) avant d'être soumises au Conseil.

de Justice consolide l'intégration juridique communautaire. Le contraste entre cette supranationalité juridique conquérante et une supranationalité décisionnelle longtemps régressive a été souligné par John Weiler dans «Il sistema comunitario europeo-struttura giuridica e processo politico»¹³ : «Dans les processus d'intégration, écrit-il, il était logique de s'attendre à une évolution parallèle dans le transfert de pouvoir de la périphérie au centre : c'est-à-dire d'une augmentation de la compétence normative accompagnée d'un renforcement du processus décisionnel centralisé. Au contraire, dans la Communauté,... on a d'une part, un processus d'approfondissement de la supranationalité normative dans lequel la relation entre l'ordre juridique de la Communauté et les ordres juridiques des Etats membres ont une ressemblance toujours plus forte avec un système fédéral développé ; d'autre part, on découvre un processus de supranationalité décisionnelle qui sous certains points de vue rejoint pratiquement l'intergouvernementalisme traditionnel»¹⁴. Le paradoxe de la supranationalité dans les Communautés européennes pourrait donc s'exprimer en ces termes : on a une intégration juridique supranationale, quasi fédérale à laquelle il manque toutefois la contrainte forcée, mais on manque d'un gouvernement fédéral et d'un titulaire fédéral de la souveraineté. C'est le Conseil, l'institution représentant les Etats, qui est le centre de la décision politico-législative. Même si l'initiative législative de la Commission et le vote majoritaire déterminent la délibération du Conseil, on n'a pas de gouvernement fédéral mais seulement une supranationalité décisionnelle limitée, pour reprendre l'expression de J. Weiler, de la décision interétatique collective.

A l'intégration juridique, à l'initiative législative de la Commission, au vote majoritaire au Conseil, s'ajoutent encore d'autres éléments de supranationalité. Les ressources propres qui alimentent le budget communautaire et transcendent le régime des contributions nationales sont à inscrire dans cette liste. Mais c'est surtout le rôle croissant du Parlement européen qui renforce encore le pôle de la supranationalité. Elu au suffrage universel depuis 1979, il a connu une notable extension de ses pouvoirs dans l'Acte unique (avis conforme, coopération législative avec le Conseil) et dans le Traité de Maastricht (codécision législative avec le Conseil après avoir acquis la codécision budgétaire (Traités de

13. J. WEILER, *Il Sistema Comunitario europeo-struttura giuridica e processo politico*, Bologna, Il Mulino 1985.

14. ID., p. 13. C'est nous qui traduisons.

Luxembourg, 1970, et de Bruxelles, 1975). Reste que ce Parlement est loin d'être une chambre fédérale à la manière du «Bundestag» ou de la «House of Representatives» du Congrès américain.

1. Il représente «les peuples des Etats membres» (art. 138 B CEE) et non une hypothétique nation européenne.

2. Il n'exerce la co-décision législative avec le Conseil que dans un nombre limité de matières énumérées par le Traité de Maastricht.

3. Même s'il fait de l'accroissement de ses pouvoirs la solution au «déficit démocratique» de la Communauté, il n'est pas l'expression d'une légitimité primaire ; c'est pour cette raison qu'il ne participe pas au pouvoir constituant de révision des traités, qui s'exerce dans le cadre des conférences intergouvernementales. Selon l'expression de la Cour constitutionnelle allemande dans son jugement d'octobre 1993, le Parlement européen apporte une légitimation «supplémentaire»¹⁵ à un système décisionnel supranational dont l'institution centrale est le Conseil représentant les Etats.

Tout ce qui s'est dit de la supranationalité concerne, rappelons-le, non pas l'Union européenne mais la composante communautaire, le premier pilier, du Traité de Maastricht. Les éléments de supranationalité ne concernent ni la politique étrangère et de sécurité commune (articles J) ni la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (articles K). L'art L (UE) précise d'ailleurs que la compétence de la Cour de Justice ne s'applique ni aux «Dispositions communes» du Traité (art. A à F) ni aux articles J. et K (sauf ce qui concerne la libre circulation des personnes) formant les deuxième et troisième piliers du Traité.

Si les éléments de supranationalité établissent un «pooling of sovereignty» —l'expression est aussi utilisée par Stanley Hoffmann et Robert O. Keohane¹⁶— les Etats membres restent titulaires des souverainetés dont l'exercice fait l'objet d'un partage, d'une mise en

15. La Cour constitutionnelle allemande estime que le Parlement européen apporte un soutien démocratique supplémentaire à la légitimation démocratique des politiques de l'Union qui provient des parlements nationaux, cf. *supra*, note 4.

16. "La Communauté est le mieux caractérisée ... comme un réseau impliquant un pooling de souveraineté", R. O. KEOHANE and S. HOFFMANN, "Institutional Change in Europe in the 1980s", in William Wallace (ed.) *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter Publishers Ltd, 1990.

commun. A cet égard, «pooling of sovereignty» se traduirait plutôt par «pooling» des souverainetés, qui évoque tous les titulaires de souverainetés des peuples ou nations des Etats membres, que la délégation, mais non l'aliénation, de souveraineté que font les Etats en transférant des pouvoirs aux institutions Communautaires.

Du fait que les Etats sont les auteurs des Traités et détiennent le pouvoir de révision, il apparaît en effet que les transferts aux institutions européennes de pouvoirs sur les matières de compétence Communautaire ne peuvent être interprétés en des termes excédant la délégation de souveraineté. Certes, la délégation présuppose la révocabilité du transfert de pouvoirs, autrement dit le droit de sécession. Celui-ci n'est pas prévu par les traités européens. Et l'on a vu par ailleurs que le droit européen s'est vu attribuer la primauté sur l'ordre juridique national. Peut-on inférer de cette intégration juridique qu'elle rendrait impossible la sortie de la Communauté et que l'adhésion aux traités entraînerait alors une aliénation de souveraineté nationale? Même si son usage paraît peu probable et hautement dommageable pour qui l'exercerait, le droit de sécession d'un Etat membre reste cependant une potentialité politique relevant de la «de lege ferenda». A ce titre, il contribue à accréditer l'interprétation du transfert de pouvoirs aux institutions Communautaires en termes de délégation de souveraineté.

L'OBJECTION FÉDÉRALISTE

Si la monnaie unique s'ajoute au marché unique, et si la Banque centrale européenne devient un élément supplémentaire de supranationalité, cette accumulation de compétences et de pouvoirs auprès d'un système institutionnel complexe ne va-t-elle pas requérir une centralisation décisionnelle et une simplification institutionnelle qui prennent la forme d'un gouvernement fédéral? Verra-t-on, notamment face à la Banque centrale, émerger, au lieu d'un Conseil Ecofin (ministres des finances et de l'économie), un exécutif européen qui assumerait pleinement le pouvoir exécutif et pousserait le Conseil à se transformer en une chambre des Etats, qui, à côté du Parlement européen, établirait un bicamérisme fédéral? S'ensuivrait-il que la Communauté européenne évoluerait vers un parlementarisme fédéral à l'allemande? Le schéma n'est pas inconcevable, mais il impliquerait alors que les souverainetés nationales fusionnent en une souveraineté dont le titulaire serait le peuple européen.

L'avènement de ce peuple européen présuppose la formation d'un espace public européen où puissent s'exprimer des courants d'opinion portés par des partis politiques transnationaux. Une telle perspective excède manifestement la capacité des citoyens-électeurs nationaux d'acquiescer l'intelligibilité des enjeux et de formuler des choix politiques à l'échelle européenne. L'élargissement de l'Union à plus de dix nouveaux membres est de nature à conforter la segmentation de l'espace public européen en des espaces nationaux concernés par les enjeux européens, et à renforcer de la sorte la médiation des Etats entre les citoyens et l'exercice du pouvoir dans l'Union. Faute d'un substrat communicationnel et identitaire, la notion métajuridique de peuple souverain européen ne dispose pas de l'ancrage sociologique qui accrédite son intronisation au principe d'une fédération européenne. Alexis de Toqueville observait —on l'a vu plus haut— que le fédéralisme américain faisait coexister deux principes de souveraineté, l'une abstraite, l'autre, proche et sensible. Son évolution au cours du XIX^e puis du XX^e a pourtant assuré la suprématie de la souveraineté fédérale et ravalé celle des Etats au rang subordonné des autonomies. Au départ de cette expérience historique, il y eut toutefois le préambule audacieux de la Constitution faite à Philadelphie : «Nous, le peuple des Etats-Unis ...». Cette audace a déterminé la «faisabilité» du fédéralisme américain. Elle est hors de portée pour les peuples européens. Cela n'empêche point de poursuivre la marche sur la voie d'une «union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible du citoyen» (art. A du Traité UE).