

Qu'est-ce que l'Union européenne ?

Virginie Saint James, Maître de conférences à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, OMIJ

Emilie Chevalier, Docteur en droit, Chargée de cours à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, OMIJ

1. Les enjeux de la construction européenne à l'origine

La construction européenne a été engagée dans un contexte particulier, celui de l'après seconde guerre mondiale, ce qui a eu des conséquences sur la définition de ses enjeux.

1.1. Des enjeux déterminés dans un contexte particulier

Dès la fin des années 40, différents mouvements de réflexion ont été initiés prônant la construction d'une paix durable en Europe. Un certain consensus a émergé selon lequel nouer des liens durables entre les deux ennemis historiques était une donnée indispensable pour pacifier le continent européen. De plus, l'Allemagne battue et divisée continuant à inquiéter les Etats européens, il était primordial de l'intégrer dans un projet commun. L'enjeu premier du processus européen, à court et à long terme, est donc d'assurer la paix sur le continent. Or, le choix des moyens pour parvenir à cet objectif s'est porté sur un projet d'intégration de type économique. L'intégration se définit comme « le processus de perfectionnement de l'ordre juridique communautaire vers la supranationalité par l'abandon progressif des domaines de la compétence nationale au profit d'une compétence normative élargie des institutions de la Communauté européenne » (Cabrillac, Dictionnaire du vocabulaire juridique). Une telle option figure dès les origines dans l'acte fondateur de la construction européenne qui est la Déclaration Schuman du 9 mai 1950. Le ministre français des Affaires étrangères, Robert Schuman, avec le concours de Jean Monnet et des autres « pères fondateurs », le Chancelier allemand Konrad Adenauer, le président du Conseil italien Alcide De Gasperi et le premier ministre belge Paul-Henri Spaak, pose dans une déclaration à la presse, les bases intellectuelles et juridiques du projet européen. Partant du constat de l'échec des expériences antérieures à construire l'Europe, il prône d'emblée la mise en place d'une action qui lie durablement la France et l'Allemagne, qui se concrétise par une organisation internationale chargée de régir l'ensemble de la production de charbon et d'acier de la France et de l'Allemagne. Cette organisation doit être ouverte à d'autres Etats européens. L'argument est simple : consolider des relations économiques devait permettre de consolider les relations franco-allemandes autour d'un intérêt commun, tout en favorisant la reconstruction de la partie occidentale du continent européen, dès lors le choix du charbon et de l'acier n'est pas anodin. Schuman souligne que « *La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterait que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.* ».

Ainsi, l'enjeu de la construction européenne est largement et principalement économique. Cette intégration économique doit conduire, selon les ambitions des Pères fondateurs, à une unification économique. Les disparités entre Etats doivent être atténuées grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de règles communes, qui doivent faciliter les échanges. Même si la Déclaration Schuman ne vise expressément que la production de charbon et d'acier, l'enjeu de la construction européenne est dès les origines, plus large, le charbon et l'acier ne constituant qu'un champ d'expérimentation. En effet,

L'intégration économique doit porter sur l'ensemble des moyens de production. L'objectif ultime est la mise en place d'un marché commun. Cette forme d'association entre Etats est particulièrement approfondie car elle implique l'ouverture de l'ensemble des marchés. En plus du seul marché des produits comme c'est le cas pour la zone de libre échange et l'union douanière (outre le libre échange entre les agents économiques, l'union douanière se caractérise par l'adoption d'une politique commerciale commune, c'est-à-dire la fixation d'un tarif extérieur commun par rapport au reste du monde), l'ouverture repose sur le marché du travail et celui des capitaux, c'est-à-dire, sur une libre circulation des personnes physiques et des capitaux. Il s'agit d'abolir les barrières et les obstacles aux échanges.

En outre, la constitution d'une Union politique, plus précisément d'une fédération d'Etats, constitue dès la Déclaration Schuman un objectif affiché de la construction européenne. En effet, l'intégration économique n'est pas considérée comme une fin en soi. C'est d'abord un moyen au service d'une fin. La construction de l'Union est marquée par sa dimension progressive, qui suit une démarche fonctionnaliste. L'Union européenne se réalise par étape, le succès de l'une permettant de passer à la suivante. Selon les Pères fondateurs, le développement économique permettrait plus facilement de mettre en lumière des intérêts communs, qui préparerait alors une intégration politique, cet objectif ne pouvant être réalisé en premier étant donné le contexte politique délicat des années 50. Or, le succès rapide de la CECA va conduire à penser d'autres projets, et spécialement la mise en place d'une Communauté européenne de défense. En effet, l'accentuation de la guerre froide incite les dirigeants américains à envisager un réarmement de l'Allemagne. Mais cette idée se heurte à des réticences, notamment en France et en Grande-Bretagne. C'est pourquoi le président du Conseil français, René Pleven, propose d'intégrer la future armée allemande dans une Communauté de défense (CED) calquée sur le modèle de la CECA. Avec la CED, la construction européenne progressait nettement et pouvait apparaître alors achevée très prochainement. Parallèlement, certains Etats membres proposent de mettre aussi en place une Communauté politique européenne. Il s'agit d'une entité proche d'un Etat fédéral européen, qui détient des compétences notamment en matière d'économie, de protection des droits de l'homme, de politique étrangère et de défense. Or, les gouvernants et l'opinion publique se sont montrés hostiles à ces projets, qui marquaient des abandons de la souveraineté, ce qui a conduit non seulement à leur abandon immédiat dès 1954, mais à repousser de plusieurs décennies les réflexions sur la mise en place d'une Europe politique, alors même que cet objectif était déjà présent dans les projets des Pères fondateurs.

2. Comment la définir ?

Problématique : La question de la définition de l'Union est en fait plus qu'une simple qualification juridique. Selon la nature juridique que l'on attribuera à l'Union européenne, le projet politique variera du tout au tout.

2.1. Une union d'Etats

Au strict sens juridique, l'Union européenne se présente comme une union d'Etats. L'idée que des Etats souverains peuvent unir certains aspects de leur gouvernance n'est pas nécessairement une idée moderne. Les anciens royaumes européens se trouvaient parfois, par le jeu des mariages et des héritages entre familles régnantes, sous la domination d'une même couronne sans que les Etats ne soient nécessairement fondus en une même souveraineté. L'un des cas les plus célèbres demeure celui de l'Empire Austro-hongrois jusqu'à la fin du premier conflit mondial.

Actuellement, cette forme n'est plus d'actualité et les Etats connaissent deux façons de se réunir : la confédération et la fédération.

2.2. Les deux formes modernes d'Unions d'Etat

La confédération est la seule qui, *stricto sensu*, puisse s'appeler une union d'Etats. On parle de confédération quand des Etats décident de partager certaines de leurs compétences sans aliéner leur souveraineté. Ils décident de se lier par traité dans un système de coopération. On les désigne alors sous le nom d'Etats membres.

La finalité de la confédération n'est pas d'amoindrir la souveraineté des Etats membres. On y recourt dans le but de gérer ensemble certains problèmes techniques et plus rarement, politiques. Ainsi par exemple, le 21 décembre 1991, par la Déclaration d'Alma Ata, les Etats successeurs de l'ex URSS, se sont ils groupés en une Communauté des Etats indépendants pour gérer solidairement l'héritage de la dette soviétique.

Les confédérations ont souvent peu d'organes institués par le traité. Il existe toujours au moins une assemblée des Etats parties qui prend le nom générique de « Diète confédérale ». Reposant sur le principe de l'égalité souveraine, les règles de vote en son sein impliquent l'unanimité des Etats membres. Il en va ainsi encore pour toute modification du traité institutif. Le ou les organes confédéraux peuvent élaborer des règles juridiques en vertu du traité (droit originaire). Ces règles prennent le nom de droit dérivé et doivent le respecter.

Au sein d'une confédération, les rapports entre les ordres juridiques des différents Etats membres répondent à un principe de superposition, ce qui veut dire qu'aucun ne prime sur l'autre et tous acceptent de recevoir le droit dérivé dans leur ordre juridique en fonction des règles classiques du droit international (dualisme ou monisme).

Très souvent, les confédérations sont trop fragiles pour demeurer longtemps sous cette forme trop lâche : soit elles disparaissent, soit elles se renforcent et deviennent des Etats fédéraux. Tel fut le cas de Suisse qui, pour cette raison, garde dans sa dénomination actuelle le vocable résiduel de « Confédération Helvétique ». Pour quitter une confédération, il suffit de dénoncer le traité institutif, ce qui est permis sous réserve du respect de certaines conditions en droit international.

Par opposition, les structures fédérales sont plus rigoureuses. C'est que la fédération repose sur un principe d'intégration. Dans une fédération, il existe un Etat fédéral souverain composé d'Etats fédérés qui ne le sont pas (on parle d'ailleurs d'Etat composé). Les Etats sont liés entre eux par une constitution fédérale qui prime sur les constitutions des Etats fédérés. En général (il existe des exceptions), ces derniers n'ont plus de compétence en matière internationale.

La fédération repose sur le principe fédératif de libre association. Les Etats décident :

- Soit de se séparer à partir d'un ancien Etat unitaire. Tel fut le cas de la Belgique en 1993, on parle alors de fédéralisme de dissociation (ou dissociatif). Ces cas sont plutôt rares.
- Soit des Etats indépendants décident de se regrouper, parfois en passant temporairement par le stade confédéral. On qualifie alors ce fédéralisme « d'associatif » ou « par association ». Cela correspond par exemple à l'histoire des Etats-Unis. Ce processus se réalise juridiquement par l'adoption unanime par les Etats originaires de la Constitution fédérale.

Le fédéralisme se détermine par la réunion de trois critères qui sont autant de principes et qui furent dégagées par le grand juriste Georges Scelle : autonomie, superposition et participation.

- Autonomie, car les Etats fédérés conservent leur constitution, leur organes gouvernementaux, leur législation et leur système judiciaire, c'est-à-dire leur ordre juridique propre dans les compétences que la Constitution fédérale leur garantit.

- Superposition, car ces ordres juridiques fédérés ne demeurent valables que pour autant qu'ils respectent l'ordre juridique fédéral qui s'impose à eux. Selon le principe constitutionnel allemand : « le droit de l'Etat (fédéral) brise le droit des Etats (fédérés) ». Les règles fédérales ont donc une portée effective et directe et bénéficient d'un principe de primauté, elles sont supérieures.

- Participation, car les entités fédérées ont le droit de participer aux organes et donc aux décisions de l'Etat fédéral.

- Au niveau du pouvoir législatif cela se manifeste par un bicamérisme obligatoire, théoriquement égalitaire puisque les deux chambres devraient avoir des pouvoirs identiques. Une chambre représente le peuple entier, mais la seconde, « chambre fédérale », représente les Etats membres, théoriquement sur la base d'une égalité de représentation, quelle que soit l'importance territoriale, économique ou démographique de l'Etat fédéré (tel est bien le cas du Sénat de USA).
- Au niveau de l'exécutif, cela est beaucoup plus délicat à réaliser constitutionnellement et cela explique les modalités compliquées d'élection du Président des Etats –Unis, destinées à faire symboliquement intervenir les entités fédérées à travers les votes des « Grands électeurs ».

La question politique principale qui se pose à l'Etat fédéral est de répartir convenablement les compétences entre ses deux niveaux d'organisation étatique. Cette distribution se fait dans la constitution fédérale en établissant une ou deux listes. En cas de doute dans le silence de la constitution, ou en cas de conflit, l'Etat fédéral doit impérativement se doter d'une Cour fédérale, telle la Cour suprême américaine. Si la constitution fédérale est protégée par un juge qui lui est dédié, en revanche, elle peut parfois être modifiée seulement à la majorité qualifiée des Etats. Il est vrai qu'en théorie, les Etats fédérés qui voudraient quitter l'Union disposent en garantie d'un droit de sécession.

Si l'on pouvait raisonner par analogie, dans le droit de l'union, le Parlement représenterait la chambre de la population européenne, le Conseil la chambre fédérale et la Commission et la présidence l'exécutif. Les compétences seraient réparties par le droit originaire par un principe général de subsidiarité, sous le contrôle de la Cour de justice, jouant le rôle de la Cour fédérale... Mais en fait, il est difficile de retrouver vraiment le schéma traditionnel dans les organes actuels de l'Union.

2.3. Caractère inclassable de l'Union

Aucune de ces deux formes classiques ne correspond parfaitement à ce qu'est l'Union européenne aujourd'hui. Le tableau suivant indique quels sont les points qui correspondent à chacune des deux formes.

Caractéristiques	CONFEDERATION	FEDERATION
Nature du texte fondateur	Traités institutifs	
Principes		Superposition (les règles de l'Union ont primauté sur le droit interne)

Organes		Développés, mais ne correspondant pas tous au schéma fédéral
Pouvoir de révision du droit originaire	Unanimité des Etats membres	
Modalités des votes		Très souvent, majorité doublement qualifiée.

Signification

Ce schéma inclassable était déjà une caractéristique lors de l'adoption du Traité de Rome. Néanmoins cet aspect hybride n'a fait que se renforcer au fil des traités successifs. C'est que l'Union a dépassé le stade confédéral pour tendre de plus en plus vers la fédération. Néanmoins, l'Union n'est pas une fédération et ne peut pas le devenir de façon insensible. Pour faire naître « les Etats-Unis d'Europe », une démarche politique consciente et volontariste serait requise. Elle se manifesterait *a minima* par l'adoption à l'unanimité des Etats membres d'une constitution fédérale et par la transformation de certains organes : le Conseil devrait devenir une véritable chambre fédérale, représentant les Etats, la Commission développer le pouvoir exécutif et un renforcement du rôle du président serait nécessaire, même si l'on tient compte de la tradition de régime parlementaire des Etats européens.

3. Les valeurs et principes de l'Union européenne

A partir des années 90, la construction européenne prend un nouveau tournant et s'engage dans une nouvelle voie d'approfondissement du projet politique de la construction européenne. En effet, le remplacement par le Traité de Maastricht de la Communauté économique européenne par la Communauté européenne et Union européenne a traduit une volonté de dépasser la dimension exclusivement économique du projet européen. Cette période a été l'occasion de reformuler les valeurs et les principes qui sous-tendent l'intégration européenne afin de consolider sa légitimité. Une précision terminologique s'impose avant d'envisager leur contenu et leur portée. D'un point de vue théorique, ces notions peuvent être distinguées. Les valeurs ont d'abord une nature spirituelle et morale (Molinier, p. 7 et s.), elles représentent le soubassement axiologique d'un système juridique, auquel elles donnent une certaine orientation politique. Elles contribuent à la moralisation du droit. En outre, le processus d'intégration européenne a constitué un terrain privilégié pour le développement des principes. La notion de « principe » peut se définir comme une norme générale source de nouvelles règles particulières. Le principe est alors qualifié de fondateur. Ainsi, dans le contexte de l'Union européenne, une distinction stricte entre valeurs et principes est artificielle et ne permet pas de rendre compte de la réalité. Valeurs et principes constituent les deux faces d'une même réalité, les valeurs exprimant sa dimension morale, et les principes sa dimension juridique.

Dans un premier temps, la référence aux valeurs et principes fondateurs de l'Union européenne n'a pas conduit à une identification précise de leur contenu, mais reflétait plutôt l'ambition de mettre en lumière l'existence d'un patrimoine commun à l'Union et aux Etats membres. Le processus de la définition des valeurs et principes fondateurs de l'Union et de la détermination de leur portée ont été initiés par le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. La promotion de ces valeurs est également assurée dans le cadre des relations extérieures de l'Union.

3.1. La définition des valeurs et des principes fondateurs de l'Union européenne

La première tentative de détermination des valeurs de l'Union européenne date de la Déclaration sur l'identité européenne de Copenhague du 14 décembre 1973, à l'occasion de laquelle les Etats membres déclarent qu' « ils entendent sauvegarder les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale – finalité du progrès économiques – et du respect des droits de l'homme, qui constituent les éléments fondamentaux de l'identité européenne ». L'article 2 TUE, adopté à la suite du Traité d'Amsterdam, offre une synthèse exhaustive des valeurs et principes fondateurs. Il énonce que « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. ». Le Préambule de la Charte des droits fondamentaux indique également que « L'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité. ». En dépit de la différence sensible de contenu, il est possible d'identifier le socle des valeurs de l'Union.

Tout d'abord, la liberté est considérée dès le Traité instituant la Communauté européenne de Rome du 27 mars 1957, comme l'une des valeurs essentielles qui inspirent le projet européen. En outre, le terme « liberté » est très souvent employé par les textes. Il s'agit soit de la « liberté », entendue de manière générique, soit de la « liberté de », conçue comme la liberté de faire ou d'agir. La liberté privilégiée est d'abord la liberté économique. Elle se décline au travers de la liberté de circulation des marchandises, des capitaux, des personnes et la liberté de prestation de services. Une conception plus large de la liberté a ensuite été retenue, en intégrant la liberté politique, et qui est consacré par le chapitre II de la Charte des droits fondamentaux, intitulé « Les libertés ».

Ensuite, la démocratie est dès les origines, un fondement implicite de la construction européenne. En effet, ont été longtemps exclus du processus les Etats européens autoritaires, à l'instar de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, qui n'ont pu devenir membre qu'au moment de la réaffirmation de leur attachement aux valeurs démocratiques. La nature démocratique du régime d'un Etat est une condition d'adhésion. La référence à la démocratie n'a été consacrée toutefois expressément que par le Traité d'Amsterdam, qui en fait l'un des fondements de l'Union. La référence à la démocratie fait l'objet de plusieurs déclinaisons. Ainsi, le juge de l'Union développe la notion de société démocratique, s'inspirant de la conception de la Cour européenne des droits de l'homme (V. CEDH, 7 décembre 1976, Handyside, série A.24, §50). En outre, la référence au principe de démocratie impose une conception plus restreinte, qui implique notamment la promotion de la démocratie représentative à l'échelle de l'Union européenne. Le principe de démocratie est avant tout un objectif politique, il ne crée pas de droit directement.

Ensuite, la promotion des droits de l'homme et les libertés fondamentales dans le cadre de l'Union européenne est étroitement liée à la Convention européenne des droits de l'homme, et aux principes généraux du droit consacrés par la Cour de justice. Leur prise en compte a connu un approfondissement constant, dont le point culminant est l'adoption de la Charte des droits fondamentaux le 7 décembre 2000, qui a aujourd'hui une valeur égale aux traités. D'un point de vue matériel, ce principe recouvre une multitude de situations et offre ainsi un catalogue comparable à ceux des ordres juridiques internes : liberté de pensée, d'expression, droit à la vie privée, droit de propriété, liberté d'exercer une activité économique...

S'agissant du principe de l'Etat de droit, les références à cette notion fondatrice des Etats membres se sont multipliées et imposées progressivement, à la fois dans les textes et dans la jurisprudence. Il connaît même certaines déclinaisons d'après les expressions « prééminence du droit » (CEDH, 21 février 1975, Golder c. Royaume-Uni, A-18, §34) ou « communauté de droit » (CJCE, 23 avril 1986, Parti écologiste « Les Verts »

c. Parlement européen). L'Union européenne retient une conception classique de l'Etat de droit qui correspond à l'assurance de la soumission des pouvoirs publics au respect du droit.

Le principe du respect de la dignité humaine, reconnu dans la majorité des Etats membres, a également fait l'objet de développements notables dans l'ordre juridique de l'Union. D'abord principe général du droit, elle est ensuite consacrée expressément par les textes, notamment par le Traité de Maastricht. Ce principe apparaît comme supérieur. La Charte relève que « la dignité humaine est inviolable » (article 1), et contient un chapitre I intitulé « Dignité », dont les dispositions concernent particulièrement les questions d'éthique et de biotechnologie. Le principe de dignité humaine remplit une fonction fondatrice dans l'ordre juridique de l'Union, comme dans les ordres juridiques nationaux (Molinier, p. 188).

En outre, le principe d'égalité est un principe fondamental de l'ordre juridique de l'Union, développé initialement à partir du principe de non discrimination fondée sur la nationalité. Il est consacré par le Chapitre III de la Charte des droits fondamentaux, qui comprend sept articles. Il connaît donc différentes déclinaisons. Ainsi, l'article 20 consacre l'égalité en droit, le 21 le principe de non-discrimination, l'article 23 concerne spécifiquement le principe d'égalité entre hommes et femmes. L'Union européenne retient donc une conception particulièrement riche du principe d'égalité.

Enfin, la solidarité fait partie, aux côtés de la dignité humaine et de l'égalité, des principes qui ne figurent pas parmi ceux énoncés à l'article 6-1 UE mais qui apparaissent dans le Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, au titre des « valeurs indivisibles et universelles » sur lesquelles se fonde l'Union. Ce principe fait l'objet d'une reconnaissance plus récente. Le Chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux est intitulé « Solidarité », et trouve sa source notamment dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe. Il s'agit principalement de droits sociaux : droit de négociation et d'actions collectives, protection en cas de licenciement injustifié, protection de la santé, accès aux services d'intérêt économique général, protection de l'environnement et des consommateurs. En outre, dans le cadre de l'Union s'est développée une autre conception de la solidarité, propre à la construction européenne, il s'agit de la solidarité entre Etats membres. Elle est consacrée à l'article 1^{er} UE et l'article 2 CE en tant qu'objectif de la Communauté.

3.2. La sanction du respect des valeurs et des principes fondateurs

Même si les valeurs et les principes fondateurs sont souvent considérés comme de la pure rhétorique, ils ne sont pas dénués de toute portée et leur violation peut être sanctionnée. Tout d'abord, l'attachement aux valeurs de l'Union constitue un critère déterminant pour l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne. Ainsi, l'article 49 TUE énonce que « *Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union.* ». Par conséquent, leur méconnaissance peut entraîner la mise en suspens d'un processus d'adhésion. Surtout, le Traité d'Amsterdam a instauré une procédure spécifique visant à assurer le respect des valeurs de l'Union par les Etats, ayant acquis la qualité d'Etat membre. L'article 7 TUE prévoit que « *Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2.* ». En cas de constatation de « *l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2* », le Conseil peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'Etat membre en question, tel que le droit de vote au sein du Conseil.

3.3. La promotion externe des valeurs de l'Union européenne

Dans le cadre de sa politique de coopération avec les pays tiers, l'Union s'attache également à promouvoir ses valeurs. Par ce biais, l'Union procède à leur internationalisation. Ainsi, l'article 21 TUE, qui débute le Titre V relatif aux dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union, énonce que « L'action de

L'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. ». Toutefois, toutes les valeurs n'ont pas alors la même importance. Le cœur des valeurs objet de la promotion internationale relève du triptyque principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, principe de l'Etat de droit et principe de la démocratie. Ces valeurs sont intégrées au titre de la « clause élément essentiel », selon laquelle les droits de l'homme et le respect des principes démocratiques est un élément essentiel des relations conventionnelles. Elle est également dénommée « clause balte » ou « clause bulgare » en référence à son insertion dans les accords avec les pays baltes et la Bulgarie qui organisaient le processus de leur adhésion à l'Union. Selon une formulation qui varie très peu, cette clause énonce que « *Le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme tels qu'ils sont énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément essentiel du présent accord* ».

Sa mise en œuvre se traduit par des actions spécifiques, qui tendent à renforcer son effectivité. Il s'agit tout d'abord de développer des actions positives et préventives, qui concernent notamment l'aide à la restructuration du secteur public, l'aide au développement d'une société civile pluraliste, la mise en œuvre des processus électoraux, le renforcement du pouvoir judiciaire, la promotion des ONG locales et la promotion des médias libres. Par exemple, a été mis en place au Guatemala un programme d'appui à la réforme et à la justice, de manière à en garantir l'accès de façon équitable, s'élevant à un coût de 10 150 000 euros. Ensuite, la plupart des accords passés par l'Union européenne avec les pays tiers prévoient des clauses d'inexécution de l'accord en cas de violation substantielle des « éléments essentiels de l'accord ». L'Union dispose d'un pouvoir de sanction. Elle peut notamment procéder à la modification du contenu des programmes de coopération, à la réduction des programmes de coopération financière et technique, à l'ajournement de nouveaux projets et programmes, à l'embargo commercial, ou à la suspension partielle ou totale de la coopération.

4. La traduction de l'évolution de l'Union européenne dans les traités

L'Union européenne, en tant qu'organisation internationale, est fondée sur des traités. En effet, c'est une spécificité de l'Union par rapport à d'autres organisations internationales classiques, que d'être régies par deux traités, qui ont fait l'objet de révisions nombreuses. Ce processus est apparu indispensable pour adapter l'Union européenne à ses enjeux. Marquée par l'approche fonctionnaliste, le Traité de Rome adopté en 1957 ne pouvait suffire à permettre l'évolution ultérieure de l'Union. La multiplication des traités de révision a d'ailleurs placé l'Union dans une « situation de transformisme permanent » (Blumann, Dubouis, p. 10). Les traités ont dû tout d'abord évoluer en raison des élargissements successifs de l'Union. En effet, l'accession de nouveaux Etats membres impliquent des ajustements institutionnels, qui concernent notamment l'attribution des sièges au Parlement européen, ou le nombre de votes au Conseil, et qui ne peuvent être mis en œuvre qu'une fois expressément prévus par les traités. La révision des Traités a également des conséquences matérielles. Ces révisions constituent autant d'étapes dans le processus d'intégration et d'approfondissement de l'Union européenne. Or, la terminologie alors employée par les traités n'est pas anodine, elle tend au contraire à traduire les évolutions alors engagées. Trois traités de révision sont particulièrement représentatifs.

4.1. L'instauration du marché unique par l'Acte unique européen

L'Acte unique européen signé les 17 et 18 février 1986 amorce la relance du projet européen. Son adoption vise à promouvoir l'objectif de la réalisation du marché unique. Il fixe d'ailleurs un échéancier de réalisation totale du marché intérieur à l'horizon 1993. Il concentre alors son attention sur le dispositif

institutionnel qui doit permettre sa mise en œuvre, en prévoyant notamment un assouplissement de la procédure d'harmonisation des législations nationales.

4.2. Le Traité sur l'Union européenne

Signé le 7 février 1992, le Traité de Maastricht, dit Traité sur l'Union européenne, est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Il traduit un tournant de la construction européenne, dans la mesure où il est à l'origine d'une nouvelle entité juridique, l'Union européenne, qui doit désormais être distinguée de la Communauté économique européenne qui existait jusqu'alors. Elle se surperpose à la Communauté européenne en la complétant en même temps. En effet, le Traité instaure la structure en piliers de l'Union européenne. Le premier pilier, le pilier communautaire, à la Communauté européenne, et repose sur les techniques classiques du droit communautaire, spécialement la supranationalité et l'intégration. Les deux autres piliers, au contraire, reposent sur l'intergouvernementalisme. Le deuxième pilier instaure la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le troisième pilier porte sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Les deuxième et troisième piliers constituent donc un enrichissement du champ des compétences reconnues à l'Union européenne.

En outre, le Traité de Maastricht modifie définitivement l'appellation originare du projet européen. La Communauté économique européenne disparaît au profit de la Communauté européenne, qui reste fondée sur le Traité de Rome CE tel qu'il a été révisé. L'objectif est clair, il s'agit de dépasser le projet d'intégration économique, en approfondissant sa dimension politique.

4.3. Le Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne et le Traité sur l'Union européenne

Le Traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Contrairement au traité constitutionnel qui abrogeait les traités existants, le Traité de Lisbonne s'inscrit dans la lignée des traités de révision. Pour autant, il est à l'origine d'une évolution formelle en profondeur. En effet, le Traité de Lisbonne se compose de deux parties, d'une part le traité sur l'Union européenne TUE qui conserve son intitulé, et le Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne TFUE composé de 358 articles qui correspond au traité instituant la Communauté européenne. Dès la nouvelle appellation des traités, l'évolution est nette, le Traité de Lisbonne en bouleverse la structure. Il supprime la structure différenciée en trois piliers, ce qui entraîne la disparition de la Communauté européenne, pour ne faire référence désormais qu'à l'Union européenne. Cela contribue notamment à l'homogénéisation des procédures applicables et à la simplification du fonctionnement institutionnel de l'Union.

5. Existe-t-il une constitution européenne ?

Problématique : L'évolution des traités et le degré croissant d'intégration font douter parfois de la nature juridique de l'Union. Néanmoins, elle ne peut devenir une instance supra- nationale que lorsqu'elle sera une entité souveraine dotée d'une constitution.

5.1. Les juristes donnent plusieurs sens au mot de constitution

Au sens matériel, il s'agit de l'ensemble des règles qui organisent le pouvoir politique dans un Etat. Si bien que l'on croit souvent que la constitution se résume à attribuer des pouvoirs, à en décrire le fonctionnement et à en fixer les limites. Dans cet ordre d'idées, une constitution écrite est souvent précédée d'une déclaration des droits, regroupant les libertés fondamentales et leurs principales garanties juridiques.

Au sens formel, une constitution regroupe l'ensemble des règles auxquelles le titulaire de la souveraineté a voulu donner une valeur supérieure, au terme d'une procédure juridique particulière propre à chaque Etat. Il faut donc que soit intervenu un pouvoir constituant.

De plus au sens politique, la constitution est l'expression d'une souveraineté avec laquelle l'Etat se confond.

5.2 L'ambiguïté du traité de 2004 « portant constitution »

La Déclaration 23 annexée au Traité de Nice avait fixé la mise en place d'un débat sur l'idée d'une constitutionnalisation des règles communautaires. Le Conseil européen de Laeken en décembre 2001 a précisé la liste des domaines de révision du Traité. Il mettait en outre en place une convention de rédaction, présidée par Valéry Giscard, d'Estaing. Le vocabulaire utilisé était très ambigu tant par le contenu du traité que par son mode d'élaboration et son intitulé.

- Son contenu : Le traité avait pour objet essentiel la délimitation plus précise des compétences entre l'Union et les Etats, le statut de la Charte des droits fondamentaux, la simplification des traités et l'accroissement du rôle des parlements nationaux dans les décisions européennes. Il est certain qu'il s'agit de domaines qui entreraient dans la définition d'une constitution au sens matériel, singulièrement dans une constitution fédérale.
- Son mode d'élaboration : Avoir choisi une élaboration par une « convention » n'est pas anodin. Historiquement, ce mot est utilisé pour désigner une assemblée élue pour rédiger une constitution. Mais ici, elle n'est pas élue, elle est composée de représentants des Etats désignés et de représentants des institutions européennes existantes.
- Son intitulé : Ce traité devait s'appeler « constitution » et devait être soumis pour ratification à tous les Etats membres.

Mais malgré ce vocabulaire, il ne s'agit pas d'un texte constitutionnel, comme l'a d'ailleurs jugé le Conseil constitutionnel français (CC, 2004-505 DC, Traité portant constitution pour l'Europe, cons. 9 et 10): *« Considérant en premier lieu qu'il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé « Traité portant constitution pour l'Europe » et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les Etats signataires du traité instituant la Communauté européenne et le traité de l'Union européenne ; Considérant que n'appelle pas de remarque de constitutionnalité la dénomination de ce nouveau traité (...) que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne. »*

Ce traité ne devait pas satisfaire aux exigences de ratification unanime et devait être remplacé par le Traité de Lisbonne.

5.3. L'absence de souveraineté de l'Union

Malgré l'ambiguïté des termes et la volonté de faire franchir à l'Union un pas symbolique vers le fédéralisme, l'analyse du Conseil constitutionnel est juste.

En effet, la constitution exprime la souveraineté d'un Etat qui y développe ses choix politiques et juridiques. Or, s'il existe une citoyenneté de l'Union et si cette dernière est dotée d'une personnalité juridique, elle n'est pas un Etat souverain. Elle ne dispose d'aucun des attributs de la souveraineté, à commencer par la détention de la puissance publique. Par exemple, elle ne dispose pas, ou pas encore, du

droit de lever l'impôt. Elle ne détient pas de pouvoir de coercition : il n'y a pas de police de l'Union, même si les règles de coopération pénale européennes se développent.

En revanche, les Etats membres demeurent souverains dans leur ordre juridique national, mais aussi dans l'ordre international. Même s'il existe un Ministre des Affaires étrangères de l'Union, les Etats conservent leur diplomatie, leur droit de signer des traités (même si des règles de compatibilité protègent leur engagement européen) et d'accorder une protection diplomatique à leurs ressortissants.

5.4. L'absence de pouvoir constituant

En l'absence d'une souveraineté, il est à l'évidence impossible de déterminer son éventuel titulaire. Or, il ne peut y avoir de constitution s'il n'y a pas usage du pouvoir constituant par le titulaire de la souveraineté.

Depuis le XVIIIème siècle, l'unanimité s'est faite en Europe sur l'idée selon laquelle les gouvernés sont les titulaires de la souveraineté, dans un système de représentation nationale. Il y a bien sûr une somme des gens qui vivent sur le périmètre de l'Union européenne mais il est délicat d'en faire la population de l'Union, car elle demeure la population des Etats membres.

Dans ce cadre, la désignation d'une convention pour élaborer un traité ne correspond pas aux exigences d'intervention du pouvoir constituant qui permettrait de franchir ce cap. A fortiori, les modes de négociation internationale de traités européens, ne peuvent absolument pas jouer ce rôle. Ajoutons que si, historiquement, il fut (et s'il demeure théoriquement) possible d'adopter une constitution sans référendum, le principe international de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes impliquerait sans doute aujourd'hui que les populations des différents Etats soient consultées pour passer cette étape décisive.

Références bibliographiques :

Blumann, Claude et Dubouis, Louis. 2010. Droit institutionnel de l'Union, Paris : Lexis Nexis

Cabrillac, Rémy (dir.). 2002. Dictionnaire du vocabulaire juridique, Paris : LITEC

Molinier, Joël (coord.). 2004. Les principes fondateurs de l'Union européenne, Toulouse : IREDE

Pour en savoir plus :

Gaillard, Jean-Michel. 2004. Les grands jours de l'Europe, Paris : Perrin

Priollaud, François-Xavier et Siritzky, David, 2008. Le Traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE – TFUE), Paris : La Documentation française

Site internet de l'Union européenne : <http://europa.eu/>

<http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm>

Notice biographique

Virginie Saint James est Maître de conférences en droit public la Faculté de droit et des sciences économiques de LIMOGES, membre de l'Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ), codirectrice du Master " Droit pénal international et européen", auteur d'un manuel " droit constitutionnel" (Coll.LEXIFAC, éd. BREAL) et du cours " Sujets et sources du droit international public" DE L 'Université numérique juridique francophone (UNJF).

Emilie Chevalier est Docteur en droit, membre de l'Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ). Elle a rédigé une thèse sur le principe de bonne administration et l'Union européenne. Ses thématiques de recherche concernent principalement le droit administratif européen, le droit matériel de l'Union européenne et le droit administratif interne. Elle est chargée de cours à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges. Elle enseigne notamment le droit matériel de l'Union européenne en Master 1, et le droit constitutionnel en Licence 1.