

# LES INCIDENCES DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LES INSTITUTIONS FRANÇAISES

L'UNION EUROPÉENNE est officiellement née le 1<sup>er</sup> novembre 1993, avec quelques mois de retard, compte tenu de la lenteur des procédures de ratification de plusieurs États membres. Ce retard a souvent fait douter de la viabilité du traité, mais aussi de la volonté réelle des États ou des peuples européens de s'engager sur la voie de l'Europe politique. Ce saut qualitatif de l'économique au politique, c'est-à-dire le passage des Communautés à l'Union, a soulevé un très grand nombre d'interrogations, beaucoup plus qu'au moment de la naissance des Communautés européennes. L'Acte unique européen avait été adopté dans une relative indifférence. L'ampleur, mais aussi l'ambiguïté, des débats, au moment du référendum français de 1992, laisse pourtant penser que la dimension politique de l'Europe a progressé. Le traité d'Union européenne est en effet le premier d'une longue liste de projets visant à réaliser une Europe politique qui entre effectivement en application.

95

Ce traité repose sur un délicat compromis politique. Cela transparaît dans l'édifice compliqué qu'il organise aussi bien sur le plan politique, institutionnel que juridique. Cette complexité résulte aussi de l'enchevêtrement de deux logiques différentes, la coopération intergouvernementale et l'intégration européenne. Si le traité marque « une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » (article A), il ne s'engage pour autant pas sur une voie fédérale. Ce traité est susceptible d'une diversité de lectures, comme l'a très justement suggéré Jean-Louis Quermonne<sup>1</sup>. Nous

---

1. Jean-Louis Quermonne, « Les trois lectures du traité de Maastricht », *RFSP*, 1992, p. 802.

sommes toujours face à cet « objet politique non identifié », selon la belle formule du président Delors. Cette complexité est-elle le prix exigé pour poursuivre la construction européenne ou simplement une période transitoire avant l'avènement d'une constitution européenne ? Les travaux de la future conférence intergouvernementale de 1996 devront certainement se prononcer sur ce sujet.

96 Lorsqu'on s'interroge sur les incidences de l'Union européenne sur nos institutions, il est indispensable de mesurer la complexité et la richesse du traité de Maastricht. En effet, d'une part il confirme et développe l'acquis communautaire, d'autre part il ouvre de nouveaux champs de coopération intergouvernementale. « L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité » (article A). Ainsi, lorsque nous sommes en présence de la dimension communautaire, l'impact de l'Europe se diffuse de proche en proche sur l'ensemble de notre tissu institutionnel. On assiste alors à une forme de « communautarisation » de nos institutions comme de nos politiques publiques. Naturellement, les questions européennes s'incorporent aux questions internes. Par contre, les secteurs relevant de la coopération intergouvernementale présentent une spécificité beaucoup moins grande par rapport aux autres actions internationales. L'impact institutionnel est alors plus modeste et moins original. Il est évidemment un peu tôt pour se rendre parfaitement compte des effets des dispositions du traité d'Union européenne sur notre pays. Il ne faut néanmoins pas trop exagérer cette dichotomie, même si elle est réelle.

La France s'est, comme pays fondateur des Communautés européennes, progressivement adaptée à son statut d'État membre. Depuis quelques années, les exigences du grand marché intérieur et le développement des politiques communautaires ont révélé la nécessité d'accélérer l'adaptation de notre système politico-administratif. De nombreux rapports administratifs ont régulièrement suggéré aux autorités gouvernementales d'améliorer la prise en compte du cadre communautaire de l'action publique et de tirer toutes les conséquences de notre appartenance à cet ensemble européen<sup>1</sup>. Des retards d'adaptation sont parfois dénoncés. Incontestablement, l'Union européenne, tout en respectant l'identité nationale des États membres, introduit à son tour de nouvelles

---

1. Josseline de Clausade, *L'Adaptation de l'administration française à l'Europe*, La Documentation française, 1991.

exigences à faire prendre en considération par l'ensemble de nos institutions.

Il est ainsi possible de présenter, sans prétendre à l'exhaustivité, de manière synthétique quelques réflexions sur les implications institutionnelles nationales de l'Union européenne et des Communautés européennes.

#### LA SOUVERAINETÉ NATIONALE AMÉNAGÉE ET LA CONSTITUTIONNALISATION DE NOTRE APPARTENANCE À L'UNION EUROPÉENNE

Pour que la France puisse ratifier le traité de Maastricht, l'Europe a dû être constitutionnalisée. Cela apparaît comme une des conséquences majeures du traité d'Union européenne. Cet ancrage constitutionnel de la participation de la République française à l'Europe a été rendu obligatoire par la décision du 9 avril 1992 du Conseil constitutionnel qui voyait dans plusieurs des dispositions du traité des atteintes graves au noyau dur de la souveraineté. La France avait pu jusqu'alors être un État membre des Communautés sans avoir besoin de modifier sa loi fondamentale. La Constitution de la IV<sup>e</sup> République était, il est vrai, réceptive au droit communautaire compte tenu de son préambule et de l'absence de contrôle préalable de la constitutionnalité des engagements internationaux. La Constitution de la V<sup>e</sup> République, beaucoup plus prudente à l'égard des engagements internationaux, ne constituera pas un obstacle à la poursuite de notre participation à l'œuvre communautaire, à condition de rester dans les limites d'une simple organisation internationale sans prétention de supranationalité. Le Conseil constitutionnel, gardien vigilant de la souveraineté nationale, n'avait jusqu'alors relevé aucune atteinte à celle-ci par la construction communautaire lors des contrôles de constitutionnalité de 1970, 1976 ou 1991. Ce sera pour lui l'occasion d'affiner son contrôle et de détecter, soit des transferts de souveraineté, soit des atteintes aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté. Le traité d'Union européenne, par certaines de ses dispositions, mettant, pour le Conseil constitutionnel, directement en cause notre souveraineté, ne pouvait être ratifié sans une modification de notre Constitution. La révision constitutionnelle opérée en juin 1992, contrôlée à nouveau par le Conseil constitutionnel, le référendum pouvait aboutir à une autorisation de ratification.

Cette constitutionnalisation de l'Europe par l'introduction d'un titre spécialement consacré aux Communautés européennes et à

l'Union européenne permet un aménagement spécifique de la souveraineté nationale et des modalités de son exercice. Il ne s'agit pas seulement d'une simple formalité constitutionnelle afin de ratifier un nouveau traité, mais là aussi d'une forme de saut qualitatif dans notre approche de la construction européenne. La Constitution consacre la spécificité européenne. La France est constitutionnellement devenue un État membre d'un ensemble plus vaste. Cette adaptation de notre Constitution obligera probablement le Conseil constitutionnel à faire évoluer sa jurisprudence pour admettre les conséquences du processus d'intégration européenne en se rapprochant des interprétations de la Cour de justice des Communautés européennes. La révision constitutionnelle introduit ainsi un deuxième mode d'exercice de la souveraineté à côté du mode traditionnel. Le constituant pouvait souverainement

98 procéder à cet aménagement de la souveraineté qui n'est pas un « dogme intouchable<sup>1</sup> ». Si la souveraineté continue à s'exercer de manière classique pour les engagements internationaux de la France, de manière dérogatoire, elle est partagée dans le cadre des traités communautaires et de l'Union européenne. Même si la Constitution évoque un transfert de souveraineté, l'appartenance de la France aux Communautés européennes et à l'Union européenne ne doit pas s'interpréter comme une perte de souveraineté mais plutôt comme un exercice conjoint de souveraineté.

On sent bien que nous entrons alors dans un processus constitutionnel et institutionnel innovant qui n'est plus tout à fait l'État-nation classique sans adopter les mécanismes classiques de l'État fédéral. Le débat sur la supra-nationalité, resté très vif en France, apparaît aujourd'hui comme décalé, sauf à admettre qu'un jour nous cessions de faire partie de cet ensemble communautaire. L'innovation principale porte sur un mode particulier de gouvernement des domaines de compétences communautaires ou de l'Union. Gérer en commun est devenu, dans de nombreux secteurs, un mode naturel de fonctionnement des douze États membres. La gestion de l'Europe s'incorpore à la gestion de la France dans les secteurs communautaires. Ce gouvernement commun de questions européennes n'induit pour autant pas le recours à une structure étatique fédérale avec sa séparation des pouvoirs. Même si le stato-centrisme est intellectuellement confortable, il nous faut nous

---

1. François Luchaire, in *La Constitution et l'Europe* (colloque du Sénat du 25 mars 1992), Montchrestien, 1992.

habituer à un modèle novateur fait d'une interpénétration des niveaux décisionnels en Europe. Un autre domaine montre aussi cette spécificité, la citoyenneté de l'Union. En effet, l'Union européenne est une construction originale qui crée une citoyenneté sans qu'il existe une nation européenne. Elle donne ainsi aux États membres la capacité d'accorder en plus de la nationalité la citoyenneté de l'Union. Cela induit pour chaque État membre un comportement et une politique adaptés à cette nouvelle situation.

Sans s'envoler vers une prospective politique incertaine, il est aujourd'hui possible d'imaginer que nous allons à terme vers une « république européenne<sup>1</sup> » sans un État européen. L'Europe serait donc bien la dernière utopie<sup>2</sup>. Nous n'en sommes pas encore là. Aujourd'hui, il est alors essentiel que nous prenions toute notre part à la gestion des affaires européennes en mesurant leur interpénétration avec la gestion des affaires intérieures. La diversité et l'ampleur des incidences européennes sur nos institutions, nos politiques ou nos actions publiques sont déjà impressionnantes, et pas toujours convenablement analysées.

99

## LA DIRECTION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LA FRANCE OU LE DÉSÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL CONFIRMÉ

Notre appartenance, depuis plus de quarante ans, à la Communauté européenne a exigé des adaptations successives de nos institutions. Notre appareil politico-administratif doit à la fois défendre correctement nos intérêts dans les instances européennes, mais aussi permettre une application satisfaisante des décisions comme des politiques communautaires. Ces adaptations ont toujours été le fruit d'une plus ou moins bonne perception de la nature même de l'Europe communautaire. La gestion de la politique européenne de la France a été longtemps cantonnée plutôt à celle des affaires étrangères. La conception gaulliste de l'Europe n'a pu qu'accentuer cette approche. Cela explique cette sorte de découverte de la réalité européenne en France à compter de l'Acte unique et plus nettement encore avec le traité de Maastricht. Quelle est donc aujourd'hui l'influence de l'Europe sur nos institutions politiques ? Qui détermine la politique européenne de la France ?

1. Jean-Louis Quermonne, *Le Système politique européen, des communautés économiques à l'Union européenne*, Montchrestien, 1993, p. 152.

2. Dominique Wolton, *La Dernière Utopie*, Flammarion, 1993.

On peut considérer que le déséquilibre institutionnel introduit par la V<sup>e</sup> République entre l'exécutif et le législatif a été confirmé, peut-être même accentué par la participation de la France à la Communauté européenne. La prééminence de l'exécutif dans la conduite de la politique européenne de la France est éclatante. Elle se double au sein de l'exécutif de la prééminence du président de la République sur le Premier ministre. Une concordance presque parfaite apparaît entre la valorisation de l'exécutif, sur le plan national, et l'importance de ses représentants dans les conseils européens. Le cas français présente une particularité de plus avec la fameuse dyarchie de l'exécutif. Le couple président de la République-Premier ministre est une originalité qui n'est pas toujours adaptée à la gestion des affaires européennes. On peut considérer qu'il existe une division coutumière des fonctions des deux protagonistes. Le président par sa participation constante au Conseil européen, par sa présidence non moins régulière de la Communauté dans son ensemble, a la charge de définir les grandes orientations de la politique européenne de la France. Le Premier ministre, d'une part met en œuvre les orientations présidentielles, d'autre part veille à la cohérence de la position de la France dans la gestion plus quotidienne de sa politique européenne. Il rend les arbitrages indispensables. Les périodes dites de cohabitation constituent à cet égard de redoutables tests de viabilité de ce « tandem ». Si le Premier ministre aspire alors naturellement à apparaître sur la scène européenne, la crédibilité de notre pays exige que la France parle d'une seule voix sans trop de dissonances. L'Europe induit donc une forme de cohabitation consensuelle. Les ministres bénéficient eux aussi d'un rôle privilégié dans la gestion des affaires européennes. L'augmentation des compétences européennes a multiplié les formations spécialisées du Conseil des ministres européens. Ainsi les agendas de nos ministres font une part de plus en plus importante aux affaires européennes. La participation au Conseil des ministres de la Communauté valorise le ministre national. Prendre effectivement des décisions, négocier avec des collègues gérant le même type de département ministériel donnent aux ministres le sentiment d'une plus grande utilité fonctionnelle que lors des réunions formelles du Conseil des ministres en France. A Bruxelles, les ministres décident souvent ; à Paris, les ministres décident parfois, mais approuvent plus souvent les choix du président de la République ou du Premier ministre.

De son côté, le Parlement dispose d'un rôle relativement modeste dans les affaires européennes. L'abaissement de la fonction parlementaire a été voulu par les constituants de la V<sup>e</sup> République, grâce aux

méthodes de rationalisation du parlementarisme. La vie politique l'a confirmé à de multiples reprises. L'Europe a accentué cette mise à l'écart du Parlement. Si le déficit démocratique existe vraiment – ce qui reste à prouver dans la construction communautaire – il se trouve plutôt à ce niveau. Pendant longtemps, le Parlement ne s'est intéressé que de loin aux questions européennes, car considérées, d'une part comme des questions internationales, d'autre part comme le domaine réservé de l'exécutif. Aujourd'hui, au-delà de quelques propos enflammés sur une perte de pouvoirs, y a-t-il un intérêt plus fort dans les hémicycles pour les affaires européennes ? Ce n'est pas certain à en croire des rapports parlementaires<sup>1</sup>. Cet intérêt modeste s'explique par le fait que la politique européenne de la France échappe en grande partie aux assemblées parlementaires et qu'une autre évolution semble pour l'instant peu probable. D'abord, la Constitution donne au gouvernement des prérogatives en cette matière qu'il ne partage pas avec les assemblées. Elles peuvent éventuellement s'informer, contrôler mais non gouverner. Le Conseil constitutionnel a rappelé cette division des responsabilités lors de l'examen des règlements des assemblées, en 1992 et 1993, à propos justement de la suite à donner à l'article 88-4 de la Constitution concernant les résolutions des assemblées en matière européenne. Ensuite, pour la mise en œuvre des dispositions et des politiques communautaires, le Parlement ne peut intervenir que dans le cadre de la transposition du droit communautaire en droit interne lorsqu'elle s'opère par la voie législative. La marge de manœuvre ou d'appréciation du Parlement est là aussi restreinte. Les règlements communautaires lui échappent, ils ne nécessitent normalement pas de transposition. Les directives, lorsqu'elles concernent le domaine législatif, théoriquement lui permettent une adaptation nationale pour atteindre les objectifs qu'elles posent. Mais leur nature de plus en plus contraignante et détaillée réduit le Parlement à une fonction peu enthousiasmante, et surtout faiblement démocratique, d'enregistrement.

Afin d'éviter une plus forte dépossession, les assemblées ont souhaité être dotées des moyens d'améliorer leur connaissance et leur compétence européennes. Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes créées en 1979, renforcées en 1990, ont incontestablement permis une meilleure appréhension de l'Europe

---

1. Rapport de Michel Pezet, *Le Suivi des affaires communautaires par la délégation : bilan de la neuvième législature et perspectives d'avenir*, Assemblée nationale, n° 3255, 24 février 1993.

communautaire par le Parlement, mais restent des institutions modestes au sein même des assemblées. Faut-il leur donner le statut de commission permanente, comme le suggère, en 1993<sup>1</sup>, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution ? En apparence, cette solution est intéressante pour la prise en compte du travail parlementaire, mais en même temps cette orientation risque d'isoler les questions européennes alors qu'elles interfèrent dans toutes les questions nationales. Pour sa part, la révision constitutionnelle de 1992 a introduit deux innovations avec l'article 88-4, d'une part une obligation pour le gouvernement de mieux informer le Parlement sur les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, d'autre part la possibilité pour le Parlement de voter des résolutions sur les questions européennes. Le Parlement a donc de nouvelles possibilités de développer son contrôle sur l'activité européenne du gouvernement. Le gouvernement s'est engagé à mieux informer le Parlement en demandant aussi bien au secrétariat général du gouvernement qu'au SGCI d'appliquer les nouvelles dispositions constitutionnelles<sup>2</sup>. La technique de la résolution parlementaire, lourde à déclencher, n'est-elle pas une réforme en trompe l'œil insuffisante pour rééquilibrer les pouvoirs législatif et exécutif dans la gestion des affaires européennes ? La préférence du Parlement français pour une stratégie interne de rééquilibrage des pouvoirs plutôt qu'une participation à une stratégie européenne de rééquilibrage institutionnel n'est-elle pas une impasse<sup>3</sup> ? L'intensification des relations entre les parlements nationaux et le Parlement européen, notamment dans le cadre de la conférence des parlements, est une voie intéressante à développer. Une déclaration annexe au traité d'Union européenne y invite. Cela peut contribuer à améliorer la dimension démocratique de l'Europe.

## LA COMMUNAUTARISATION DES ADMINISTRATIONS ET DES JUGES

L'administration de la Commission, souvent taxée de technocratie ou d'eurocratie, ne dispose pas du personnel nécessaire pour administrer

1. *Propositions pour une révision de la Constitution*, 15 février 1993, La Documentation française, 1993, p. 62.

2. Circulaire du 21 avril 1993, *Journal officiel*, 22 avril 1993.

3. Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France ?*, Presses de la FNSP, 1993, p. 262.



directement l'Europe, sauf exception. Elle doit s'appuyer sur les administrations des États membres. Notre administration publique s'est donc adaptée à cette nouvelle mission.

L'administration de l'État s'est organisée pour prendre en compte notre appartenance à l'Europe communautaire par une spécialisation sectorielle afin de couvrir les champs des compétences communautaires et par une coordination interministérielle pour défendre convenablement les intérêts de la France. La consultation des organigrammes des ministères confirme cette nouvelle organisation des administrations centrales, soit sous la forme de services spécialisés dans les questions européennes, soit par l'intégration de préoccupations communautaires dans les directions ou services classiques. Sur le plan interministériel, trois institutions jouent un rôle majeur. Le gouvernement comprend maintenant de manière constante, même après l'alternance politique de 1993, un ministre chargé des Affaires européennes. Sans administration directe, ce ministre a une double mission : suppléer le ministre des Affaires étrangères et convaincre ses différents partenaires et collègues des exigences européennes. Le Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne et surtout son secrétariat général, dénommé SGCI, jouent un rôle déterminant. Il veille à la cohérence gouvernementale dans les relations des autorités administratives nationales et des institutions communautaires. « L'unité des positions françaises est une des conditions de l'efficacité de notre action<sup>1</sup>. » Il ne faut pas oublier la position stratégique de la représentation permanente de la France auprès des Communautés européennes. Membre du Comité des représentants permanents (COREPER), institution communautaire dorénavant reconnue par le traité (art. 151) ayant pour tâche de préparer les travaux du Conseil, notre représentant permanent est au cœur du circuit décisionnel européen.

L'administration décentralisée s'est aussi organisée pour mieux appréhender l'espace communautaire et ses potentialités et surtout pour pouvoir tirer le meilleur parti des politiques et des fonds communautaires. Nos collectivités territoriales ont découvert le chemin de Bruxelles et l'exploitent. On assiste à un intense développement des relations extérieures des collectivités territoriales ou de la coopération décentralisée. L'Europe décentralisée se construit de manière complé-

---

1. Circulaire du Premier ministre du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne, *Journal officiel*, 15 octobre 1988.

mentaire de celle des États. Elle apparaît comme un défi, notamment pour les États unitaires qui constatent plus qu'ils ne maîtrisent ce mouvement. La Communauté et l'Union européenne favorisent cette évolution et la prennent en compte par exemple dans le comité des régions qui vient de voir le jour. Notre administration déconcentrée s'adapte aussi à l'Europe, la valorisation du préfet de région, dans ce domaine, l'atteste.

104 Nos administrations interviennent aussi dans le processus décisionnel européen. Les circuits politiques de la Communauté et de l'Union européenne ont engendré la mise en place de circuits administratifs. Ainsi, l'administration aide le gouvernement et les ministres à tous les stades du processus décisionnel. Elle participe activement à éclairer techniquement les choix des politiques dans les phases préparatoires de la décision comme au moment des décisions finales. Elle est aussi présente au moment de la mise en œuvre du droit et des politiques communautaires. La décision communautaire, formellement politique, résulte souvent d'un compromis ou d'un accord préalable entre les douze administrations nationales et la Commission. La Communauté peut ainsi s'analyser comme un dialogue d'administrations nationales et communautaires. « La négociation communautaire exige, en amont, un travail approfondi de concertation avec les acteurs économiques et sociaux concernés et une connaissance fine des intérêts et des positions des uns et des autres dans les États membres et au sein de la Commission. L'État doit être capable de cet effort partagé<sup>1</sup>. » Les méthodes de travail de notre administration s'adaptent à ce nouveau contexte de négociation européenne. Une nouvelle culture administrative se profile. Un nouveau type de fonctionnaire apparaît avec une capacité d'influer, très en amont, sur les futurs choix européens.

La communautarisation de notre administration ne touche pas seulement son organisation et son fonctionnement, mais aussi ses concepts et ses modes d'action publique. Elle n'est donc pas un phénomène superficiel. Nos politiques publiques, compte tenu de l'étendue des compétences communautaires, ont maintenant presque toutes une dimension européenne. L'influence de l'Europe se fait sentir sur les services publics, la fonction publique, les entreprises publiques... La communautarisation induit un aspect d'acculturation administrative. Notre

---

1. Pour un État stratège garant de l'intérêt général, *Travaux du XI<sup>e</sup> Plan*, La Documentation française, 1993, p. 46.

administration participe à la naissance d'une culture juridique et administrative nouvelle riche des apports des douze États. Il ne s'agit nullement d'avoir une attitude frileuse ou « provinciale<sup>1</sup> » face à la construction communautaire, mais de démontrer à nos partenaires la justesse de nos choix juridiques et administratifs lors de la confection des choix communautaires. Les débats autour du concept de service public européen attestent de l'intérêt d'une telle stratégie offensive.

Nos juges nationaux sont aussi devenus, à leur niveau, des juges communautaires de droit commun sans qu'une hiérarchie institutionnelle ne les lie à la Cour de justice des Communautés européennes. En effet, l'Europe communautaire repose sur un ordre juridique spécifique primant sur l'ordre juridique des États membres. Depuis près de trente ans, la Cour de justice des Communautés a défini, dans un arrêt fondamental, la relation entre ces ordres juridiques : « A la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions<sup>2</sup>. » L'ambiguïté n'est pas permise, et les États doivent prendre toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations du traité (article 5 du traité CE). Comme le souligne Guy Isaac : « La collaboration de l'État membre à l'application du droit communautaire prend des formes et des dimensions variables : son appareil administratif est mis à la disposition des Communautés pour l'exécution de leurs décisions, sa force publique et son organisation judiciaire en assurent le respect, au besoin par la contrainte<sup>3</sup>... » Habilitées à le faire par le Conseil constitutionnel lors de son interprétation de l'article 55 de la Constitution, sommées de le faire par la Cour de justice des Communautés européennes, nos juridictions suprêmes, la Cour de cassation d'abord, le Conseil d'État plus récemment, ont tiré toutes les conséquences de la primauté et de l'applicabilité du droit communautaire. Ils sont alors devenus des juges communautaires susceptibles de laisser au besoin inappliquée une disposition juridique nationale, même législative, jugée incompatible avec le droit communautaire. Il en est de même pour les juridictions inférieures. Cette évolution des juridictions nationales découle de la conception générale et initiale du droit communautaire. Simplement avec son augmentation quantitative depuis

1. Denis Simon, « Provincialisme », *Le Monde des débats*, mai 1993, p. 8.

2. CJCE, 15 juillet 1964, Costa/Enel GACJCE, 1991, p. 1 et 146.

3. Guy Isaac, *Droit communautaire général*, Masson, 1992, p. 184.

l'Acte unique et bientôt avec les suites de l'Union européenne, les juges français mesurent de plus en plus l'impact juridique de la construction communautaire. Cela amène ainsi le Conseil d'État à des analyses parfois très critiques, mais pas forcément totalement impartiales, du caractère « foisonnant » et « opaque » du droit communautaire et donc sur les difficultés de sa pénétration dans l'ordre juridique français<sup>1</sup>.

106 Les Communautés européennes d'abord, l'Acte unique ensuite et l'Union européenne enfin, ont incontestablement influencé nos institutions politiques, administratives et judiciaires. De manière paradoxale, en France, pays fondateur de la Communauté, la construction européenne s'est longtemps effectuée de manière discrète, presque confidentielle, sauf pour les communautaristes, et dans une relative indifférence de l'opinion publique. Le mythe de 1993 et le débat national sur l'Union européenne ont comme réveillé notre pays et l'ont poussé à mesurer et analyser les incidences ou les conséquences de l'Europe, mais aussi à regretter la simplicité imaginaire de l'État-nation souverain dans ses frontières. La constitutionnalisation des Communautés et de l'Union européenne amplifiée nous engage à tirer toutes les conséquences de notre statut d'État membre d'un ensemble plus vaste, sans pouvoir avec certitude considérer qu'il s'agit d'un « pacte constitutionnel fédératif<sup>2</sup> ».

---

1. Conseil d'État, « Rapport public 1992 », *EDCE*, n° 44, La Documentation française.

2. Olivier Baud, « La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht », *RFDA*, 1993, p. 1045.

---

## R É S U M É

---

*La Communauté européenne, d'abord, l'Union européenne, maintenant, ont un impact important sur nos institutions politiques, administratives et judiciaires. Cela s'explique par les nécessités du gouvernement et de l'administration à douze de la Communauté et de l'Union. On peut ainsi constater l'aménagement de la souveraineté par la constitutionnalisation de notre appartenance à l'Union européenne. Si la politique européenne de la France reste largement maîtrisée par l'exécutif, on assiste à une communautarisation des administrations et des juges.*