

La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale : organisation intergouvernementale ou organisation supranationale?

*Laurent Tengo**

Abstract

The Economic and Monetary Community of Central Africa, in acronym EMCA, was born in replacement of the Custom and Economic Union of Central Africa (CEUAC), from a treaty signed on 16 March 1994 in Ndjamen, Chad, by the heads of states and governments of six states, which are also members of the Economic Community of States of Central Africa (ECSAC). The activities of EMCA were launched officially on 25 June 1999, executives were appointed and the action plan, the Declaration of Malabo, was adopted. This treaty has been revised in Yaoundé, Cameroon, on 25 June 2008. This article analyses the legal nature and the legal status of the EMCA.

Introduction

La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), est née, en remplacement de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC),¹ d'un traité signé le 16 mars 1994 à Ndjamen au Tchad par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de six Etats,² tout aussi membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC).³ Ses activités furent lancées officiellement le 25 juin 1999, avec la nomination de ses dirigeants et l'adoption du plan d'action dit « déclaration de Malabo ». Ce traité, complété par des textes subséquents⁴, a été révisé le 25 juin 2008 à Yaoundé au Cameroun.

* Enseignant à la Faculté de Droit de l'Université Marien Ngouabi, Brazzaville, République du Congo;
E-mail : laurenttengo@yahoo.fr.

1 Créée par le traité de Brazzaville du 8 décembre 1964.

2 Le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad.

3 La CEEAC, créée en 1983, comprend onze Etats membres : (en plus des six Etats), Angola, Burundi, RDC, Rwanda et Sao Tome et Principe.

4 Il s'agit des conventions, également révisés le 25 juin 2008, régissant l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC), L'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC), le Parlement communautaire, la Cour de justice et la Cour des comptes.

Quelle est sa nature juridique ou son statut?

L'histoire des Communautés révèle que celles-ci se sont toujours construites autour d'un antagonisme entre logique intergouvernementale et ambition supranationale.⁵ La CEMAC n'y échappe pas. Créée par des Etats, elle est, à n'en point douter, une organisation interétatique. Mais, le dire ainsi ne suffit pas à répondre avec pertinence à la question de sa nature juridique. Les Communautés, et cela est aussi vrai pour la CEMAC, sont des entités sui generis dont l'originalité et la complexité⁶ font dire qu'elles n'ont pas d'équivalent⁷ dans le système de l'organisation des Etats. Les règles qui la fondent empruntent beaucoup à celles de l'Etat (A). De plus, même s'il est admis que la Communauté respecte l'identité des Etats membres,⁸ la mise en œuvre de ses fonctions inhérentes au statut que ces Etats lui confèrent, favorise inéluctablement, en elle, l'émergence d'une caractéristique controversée dans les relations entre Etats, la supranationalité (B).

A. La Communauté, une entité sui generis établie à travers le prisme étatique

La CEMAC n'est assurément ni un Etat fédéral, ni une confédération d'Etats. Elle ne dispose pas de l'élément fondamental qui caractérise l'Etat : la souveraineté. Mais, en même temps, elle a trop d'attributs de souveraineté pour être comparée à une simple organisation internationale. La CEMAC est constituée, à quelques nuances près, d'éléments semblables à ceux qui constituent l'Etat : *une personnalité juridique* comprise comme le pouvoir d'édicter des normes et de les faire respecter par des organes propres et indépendants, avec la possibilité, pour être obéi, d'organiser et d'exercer la force légitime; *un territoire*, l'espace communautaire constitué de l'ensemble des territoires des Etats membres; *une population*, traduction d'une volonté de vouloir vivre ensemble en forgeant une histoire commune.

I. La personnalité juridique, comparable au pouvoir d'Etat

L'article 3 du traité révisé indique que la CEMAC dispose de la personnalité juridique. Tel est également le cas pour la Communauté européenne⁹ ainsi que l'a admis le juge commu-

5 Voir à ce sujet *Wagner, Helmut*, La notion juridique de l'Union européenne : une vision allemande, Comité d'études des relations franco-allemandes, IFRI, www.ifri.org, février 2006, pp. 1-6.

6 Voir *Riklin, A.*, La Communauté européenne, dans le système des unions étatiques, Bern, Verlag Stämpfli, 1972, p. 358 sq. Voir aussi *Schneider, H.*, L'Union européenne dans sa nouvelle rédaction : encore et toujours une « créature inconnue »?, in *Jopp, M.*, et *Matl, S.*, Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe – Analyse de la constitutionnalisation de l'U.E., Baden-Baden, Nomos, 2005, p. 109-132.

7 *Schönberger, Ch.*, « L'UE, une contribution pour rompre avec le schéma confédération-Etat fédéral », Archives de Droit public, vol. 129, cahier n°1, mars 2004, p. 83.

8 Préambule, § 5, du traité révisé de la CEMAC. *re Le droit de, Collection 2005.*

9 CJCE 15 juillet 1960, Lachmüller, aff. Jtes 43-48/59 et 16 déc. 1960, Fiddelaar, aff. 44 :59, Rec. 953 et 1094.

nautaire, en précisant que seule la Communauté dispose de la personnalité juridique et non ses institutions et ses organes.¹⁰ Cette personnalité juridique, semblable à un pouvoir d'Etat, confère à la CEMAC la capacité juridique d'agir à travers un véritable appareil politique composé d'organes chargés de la représenter et d'exprimer sa volonté avec des moyens d'action matériels et financiers propres en adéquation avec les objectifs qui lui sont assignés.

1. La capacité juridique d'édicter des normes et de les faire respecter

La CEMAC exerce, dans les domaines qui lui sont transférés, l'ensemble des fonctions étatiques, notamment les fonctions législatives, exécutives, juridictionnelles et internationales. Il s'agit d'une capacité juridique réelle qui se réalise aussi bien dans l'ordre juridique interne que dans l'ordre juridique international.

L'ordre juridique interne comprend à la fois l'ordre juridique des Etats membres et l'ordre juridique communautaire. Dans les ordres juridiques des Etats membres, la CEMAC possède dans chacun de ces Etats, la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale. Dans l'ordre juridique communautaire, c'est-à-dire dans l'ordre juridique qui lui est propre, la CEMAC dispose, dans les domaines transférés, des pouvoirs et des compétences appartenant habituellement aux Etats ou aux personnes morales de droit public. Ainsi, elle peut édicter des normes communautaires et exécuter des politiques communes.

Dans l'ordre juridique international, la CEMAC bénéficie des attributs attachés à la qualité de sujet de droit international. Elle dispose des compétences équivalentes à celles que le droit international reconnaît aux Etats dans les domaines où la compétence lui a été transférée par les traités constitutifs. L'article 36 de l'acte additif au traité de la CEMAC indique que la Communauté peut établir « toutes coopérations utiles avec les organisations régionales ou sous régionales existantes. Elle peut faire appel à l'aide technique ou financière de tout Etat qui l'accepte ou des organisations internationales... ». Elle peut signer des « accords de coopération et d'assistance avec les Etats tiers ou les organisations internationales ». C'est ainsi, par exemple, que la CEMAC a entrepris de négocier avec l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) en vue d'établir un protocole de coopération permettant le renforcement des capacités des Etats membres en matière de commerce international,¹¹ ou de conclure avec la République Démocratique du Congo un accord pour une politique commune en matière de navigation intérieure¹².

10 CJCE 12 juillet 1957, Algéria, aff.Jtes 7/56 et 3 à 7/57, Rec. 118.

11 Voir Décision n°1/99/CEMAC-CCE-012-PCCE du 18 Août 1999.

12 Décision n°2/99/CEMAC-CCE-016-PCCE du 18 Août 1999.

2. Les moyens d'action

La CEMAC dispose des ressources propres. Il s'agit aussi bien des moyens matériels et immatériels, humains et financiers, des moyens de défense et de sécurité ainsi que des moyens assurant la mobilité des citoyens communautaires et ceux octroyant des privilèges et immunités à la CEMAC et à son personnel.

a. Le siège et les postes

« Le consensus de Fort Lamy », de l'ancien nom de la capitale tchadienne où il fut adopté en 1973, avait établi sur la base de l'équité un partage subtil de fonctions et des sièges entre les Etats membres. Il suggérait que le premier responsable d'une institution ou d'un organe ne devrait pas être ressortissant du pays qui en aurait accueilli le siège.¹³ Dès les années 2000, le consensus de Fort Lamy a commencé à subir une vague de contestations parce qu'il ne satisfaisait plus ni l'équité ni les intérêts des différents Etats membres. Ainsi, en dépit de la réticence de certains qui croyaient que « revenir sur le consensus de Fort Lamy risquait de fragiliser l'édifice communautaire »,¹⁴ l'option de son dépassement fut décidée en janvier 2010.¹⁵ Le principe de rotation par ordre alphabétique fut adopté, en y associant celui du non cumul du siège et de la fonction.¹⁶ Par ailleurs, des réformes institutionnelles furent prises. Le Secrétariat exécutif fut remplacé par une Commission.

b. La langue faisant foi

Le traité constitutif de la CEMAC, à son article 7, précise que ledit traité est rédigé en un exemplaire unique en langues française, espagnole et anglaise. En cas de divergence d'interprétation, la langue française fait foi. Cela signifie que le régime linguistique de la CEMAC est fondé sur ces trois langues, avec la précision que l'une d'entre elles, en l'occurrence le français, est la langue primordiale. La reconnaissance de ces trois langues, constituant les langues officielles utilisées dans les différents Etats membres comme langues de la Communauté garantit l'égalité entre ces Etats. Leur pratique concurrente contribue égale-

13 Il en était ressorti que le siège de la Communauté, donc de la Commission, était situé à Bangui, en Centrafrique, et la fonction de Président de la Commission était dévolue à un ressortissant camerounais; le siège de la Banque centrale à Yaoundé, au Cameroun, et la fonction de Gouverneur à un Gabonais, celle de Vice-gouverneur à un Congolais et celle de Secrétaire général à un Tchadien; le siège de la Banque de développement à Brazzaville, au Congo, la fonction de Président de la Banque à un Centrafricain; le siège de la Cour de Justice à Ndjamena, au Tchad; le siège de la Bourse des valeurs mobilières à Libreville, au Gabon et celui de la Commission bancaire, à Douala, au Cameroun, et enfin le siège du Parlement à Malabo, en Guinée équatoriale.

14 *Geslin, Jean Dominique*, « le consensus de Fort Lamy n'est pas éternel ». Jeune Afrique.com du 28 mai 2007.

15 Acte additionnel n° 16/CEMAC/CCE/10.

16 Voir communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC, Brazzaville, 25 juillet 2012.

ment à satisfaire les exigences de sécurité juridique dans la mesure où elle favorise une traduction directe et identique du droit communautaire dans chacun des Etats membres. La réception directe du droit communautaire par la langue officielle de l'Etat membre facilite assurément l'action et le travail des juridictions et des administrations nationales.

c. Le personnel de la Communauté

Le personnel de la CEMAC est composé de l'ensemble des agents qui émargent au sein des Institutions, des Organes et des Institutions spécialisées. Il s'agit des fonctionnaires communautaires et des agents contractuels communautaires, chaque catégorie obéissant à un régime juridique distinct.

Les fonctionnaires communautaires sont placés dans des positions permanentes au sein de la Communauté, sur la base des contrats à durée indéterminée. Leur statut est défini par le règlement n°03/09-UEAC-007-CM-20 du 11 décembre 2009.¹⁷ Le régime juridique des fonctionnaires de la Communauté se distingue radicalement de celui du personnel des organisations internationales classiques.¹⁸ Si le dernier est fondé sur le recrutement de fonctionnaires nationaux détachés, sans véritable plan de carrière ni sécurité de l'emploi, le régime du personnel de la Communauté met en évidence un système de fonction publique communautaire fermé et structuré, semblable à celui de la fonction publique nationale. Les emplois de fonctionnaires sont ouverts aux ressortissants des Etats membres, sans distinction d'origine, de croyance ou de sexe. Ils sont pourvus, par concours avec avis d'appel à candidatures sur l'ensemble des Etats membres. Dès leur entrée en fonction, les fonctionnaires sont placés en position d'exclusivité vis-à-vis de la Communauté. Ils n'ont aucun lien hiérarchique aussi bien à l'égard des Etats membres que de tout autre organisme international ou privé avec lequel ils peuvent être appelés à avoir des relations de service.

Les agents contractuels communautaires, en revanche, sont les personnes nommées et titularisées dans des emplois ouverts dans les services de la Communauté dans le cadre d'un contrat à durée déterminée. Leur statut est défini par le Règlement n° 04/09-UEAC-007-CM-20 du 11 décembre 2009. Ils sont recrutés, en cas de vacance d'emploi ou à l'ouverture de poste budgétaire, pour une durée déterminée allant de six mois à deux ans renouvelable une fois. Le recrutement se fait, de préférence parmi les ressortissants des Etats membres, par voie de concours pour la catégorie de l'encadrement et sur dossier pour les emplois subalternes. Dès leur recrutement, pour la période définie dans le contrat, ils sont placés sous l'autorité de l'institution, organe ou institution spécialisée dont ils sont ap-

17 Sont exclus du champ d'application du règlement précité, ainsi que l'indique son article 2 al.2, « le Président, le Vice-président, et les Commissaires de la Commission, les Juges membres de la Cour de Justice Communautaire, les membres de la Cour des Comptes communautaire, les Députés membres du Parlement communautaire et les premiers responsables des Institutions, Organes et Institutions Spécialisées ».

18 Voir *Bandet*, Les fonctions publiques de A à Z : dictionnaire commenté, éd. Lavoisier, 1999, p. 177.

pelés à relever. Ils sont tenus à l'obligation de réserve et au secret professionnel durant leur activité ainsi qu'à la cessation de celle-ci. Ils s'abstiennent de toute activité politique et de toute activité lucrative, sauf, dans ce dernier cas, autorisation expresse de l'autorité compétente. Les fonctions de leurs conjoints sont déclarées à la Communauté qui doit prendre les dispositions aux fins d'éviter les conflits d'intérêt et les prises d'intérêt illégales.

d. Le financement de la Communauté

Le financement de la CEMAC est assuré par un mécanisme autonome institué par acte additionnel du 14 décembre 2000. Il s'agit d'une taxe communautaire d'intégration (TCI), instituée dans tous les Etats membres. Elle fait partie intégrante du tarif des douanes de la CEMAC et s'applique à hauteur d'un taux de 1% aux importations des Etats membres de produits originaires des Etats tiers mis à la consommation. Les ressources provenant de l'application de cette taxe, automatiquement prélevées par les administrations nationales des douanes, sont déposées quotidiennement dans les comptes ouverts au nom de la CEMAC dans les agences nationales de la Banque centrale (BEAC). Les recettes, ainsi collectées, sont affectées à la fin de chaque année au paiement des contributions des Etats membres préalablement déterminées dans le budget annuel de la CEMAC.

Outre la TCI, le financement de la CEMAC se fait à travers les éventuelles contributions complémentaires des Trésors publics nationaux et aussi par les ressources propres de la Communauté, telles que les revenus provenant des prestations diverses, du prélèvement sur la part revenant à chaque Etat sur les bénéfices distribués par la BEAC et des concours financiers versés par tout Etat tiers et toute organisation nationale ou internationale ainsi que les dons et legs.

e. Les privilèges et immunités

La CEMAC et ses agents jouissent sur le territoire des Etats membres des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leur mission.¹⁹ Ces privilèges et immunités sont identiques à ceux qui sont reconnus aux diplomates et autres représentants des Organisations internationales conformément au traité de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires. En outre, la CEMAC jouit, en toutes matières, de l'immunité de juridiction et d'exécution, sauf si elle y renonce expressément. Une telle immunité est exceptionnelle en comparaison avec d'autres Communautés. L'Union européenne, par exemple, ne la prévoit que pour ses fonctionnaires et agents dans le cadre des actes accomplis « en leur qualité officielle ».²⁰

19 Acte additionnel n° 6/99/CEMAC-024-CCE-0 du 17 décembre 1999.

20 Voir *Issac, Guy et Blanquet, Marc*, Droit général de l'Union européenne, Sirey Dalloz, 9^e éd. 2006, p.44. Voir Ass. Nat. Question écrite n° 519/90, sur la responsabilité pénale des membres et des fonctionnaires de la Commission, JOCE n°C 207/39 du 28/08/90.

f. La Force Multinationale

Le préambule du traité constitutif de la CEMAC exhorte les Etats membres à prendre les mesures tendant à créer ou à restaurer un climat de paix et de sécurité dans l'espace CEMAC. Il a été ainsi créé le 02 octobre 2002 à Libreville la Force Multinationale de la CEMAC (FOMUC). Elle est devenue opérationnelle le 21 décembre 2002 et a eu pour première mission d'assurer la paix et la sécurité en République centrafricaine. Elle s'est également chargée de restructurer les Forces armées centrafricaines et d'accompagner dans ce pays le processus de réconciliation nationale et le retour à l'ordre constitutionnel. Depuis le 25 juin 2008,²¹ afin de donner plein effet aux préoccupations sécuritaires sur l'ensemble de l'Afrique centrale, le commandement de la FOMUC a été transféré à la CEEAC, devenant ainsi la Force multinationale de la CEEAC (FOMAC).

g. Les voies de communication communautaires

Ainsi que le rapportent les experts, « la CEMAC ne sera jamais une réalité sans des infrastructures d'intégration. L'émergence de pôles de compétitivité régionaux nécessite une chaîne logistique intégrée, avec le développement d'un transport multimodal intégrant le transport terrestre, maritime, aérien et ferroviaire... ».²² C'est dans cet esprit que, dès l'année 2001, soucieuse de relever le défi en matière de transport aérien et désireuse de mettre en œuvre la déclaration de Yamoussoukro de 1998, recommandant la création des entités sous régionales en matière de transports aériens, la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC a créé en 2001 une compagnie communautaire de transports aériens (Air CEMAC)²³ dont le siège est fixé à Brazzaville au Congo.²⁴ Malheureusement, en raison de nombreuses difficultés de mise en œuvre, la décision a été prise le 6 mai 2015 d'abandonner définitivement ce projet.²⁵ De même, les Chefs d'Etat des Etats membres n'ont cessé de renouveler au cours des différents Sommets de la CEMAC, la volonté de faire de la construction d'infrastructures physiques d'intégration une priorité absolue.

II. *Le territoire communautaire*

Au-delà de l'espace communautaire, souvent compris sous l'angle purement géographique ou spatial, émerge de plus en plus le concept de « territoire communautaire » au sens physique impliquant la constitution d'une assise territoriale propre à la Communauté.

21 Acte additionnel n° 21/08-CEMAC-CCE-09.

22 Rapport d'étape de 2009 sur la mise en œuvre de la CEMAC, p.7.

23 Acte Additionnel du 8 décembre 2001.

24 Acte Additionnel n°14/CEMAC/CCE-10 du 17 janvier 2010 fixant le siège de la Compagnie communautaire de transports aériens en zone CEMAC.

25 12^{ème} Session ordinaire des Chefs d'Etat de la CEMAC, Libreville mai 2015.

1. Le territoire communautaire au sens spatial

Le territoire communautaire de la CEMAC est entendu comme le champ spatial des compétences communautaires de la CEMAC, c'est-à-dire l'espace géographique sur lequel s'applique le droit communautaire de la CEMAC. Cet espace géographique est constitué de l'espace que couvre l'ensemble des territoires terrestres des Etats membres, y compris les espaces aériens et maritimes correspondants. Cette délimitation peut connaître des extensions à l'occasion de l'adhésion de nouveaux Etats membres,²⁶ ou des rétrécissements en cas de retrait d'un Etat membre.²⁷

2. Le territoire communautaire au sens physique

Le concept de « territoire communautaire » au sens physique du terme, est loin d'être une fiction juridique.²⁸ Le transfert de compétences des Etats à la Communauté implique la constitution d'une assise territoriale proprement communautaire sur laquelle s'exercent ces compétences. La constitution d'une telle assise territoriale manifeste l'idée que dans les domaines où la Communauté dispose d'une compétence exclusive prohibant toute action unilatérale des Etats membres, on est en quelque sorte en présence d'un « territoire transféré ». Le territoire ainsi transféré devient un territoire appartenant à part entière à la Communauté dans une logique qui n'est pas essentiellement différente de la territorialité étatique. La Cour de justice de la Communauté européenne corrobore cette analyse. Elle utilise fréquemment le terme de « territoire communautaire », validant ainsi le degré d'homogénéisation de l'espace correspondant au marché unique sans frontières intérieures et le degré d'affirmation de l'entité territoriale de l'Union européenne vis-à-vis des Etats tiers.²⁹

III. La population communautaire

La population est entendue comme « la masse des individus rattachés de façon stable à l'Etat par un lien juridique, le lien de nationalité ».³⁰ Traditionnellement la notion de population va de pair avec celle de citoyenneté.³¹ Comme le dit *Joseph Weiler*, « le vocabulaire traditionnel classique de la citoyenneté est le vocabulaire de l'Etat, de la Nation et du Peu-

26 Article 6 du Traité de la CEMAC.

27 L'article 51 de l'Additif au Traité de la CEMAC.

28 Voir *Rigaux, A.*, Territoire communautaire, Rép. Dalloz dr. Com., sp. § 99 et s; *Simon, D.*, Le système juridique communautaire, Paris, PUF, 1997, p. 114.

29 CJCE, 12 juil. 1984, Klopp, 107/83, Rec. 2971; 27 sept. 1989, Da Veiga, 9/88, Rec. 2989.

30 *Dinh, Nguyen Quoc, Daillier, Patrick et Pellet, Alain*, D.I. P., 6^e éd., L.G.D.J., p. 406.

31 Le débat au Sénat en France, le 8 décembre 2011, sur le vote des étrangers extracommunautaires aux élections locales a permis de constater la complexité qu'il y a à découpler la nationalité de la citoyenneté.

ple. Il est difficile de l'en dissocier ».³² Peut-on invoquer de telles notions dans le cadre communautaire? Rien ne permet formellement, sur le plan juridique comme sur le plan politique d'affirmer qu'il existe aujourd'hui une « population communautaire » et une « citoyenneté communautaire » au sens où il y aurait un lien de nationalité entre la CEMAC qui n'est pas un Etat et chacun des ressortissants des Etats membres. Cependant, l'interprétation des textes de la CEMAC ou simplement l'esprit qu'on peut leur induire, ne permet pas de répondre catégoriquement par la négative. Les signes d'une évolution sont, plus ou moins, perceptibles comme il en est déjà le cas en Europe.³³ Il s'agit notamment de l'élection des députés communautaires au suffrage universel direct et la liberté de circulation et de séjour sur le territoire des Etats membres et le passeport communautaire.

1. L'élection des députés communautaires au suffrage universel direct

Les articles 3 et 7 de la convention relative au Parlement communautaire, adoptée le 28 janvier 2004, indiquent que le Parlement est une assemblée représentative des « *populations de la CEMAC* » et que ses membres, qui sont chacun représentant de toutes les « *populations de la Communauté* », sont élus au suffrage universel direct. Le législateur communautaire utilise la notion de population communautaire, laissant ainsi supposer l'existence d'un lien de rattachement des ressortissants des Etats membres à la CEMAC au sens constitutionnel du terme.³⁴ On peut même dire qu'il se profile là, au-delà de la notion même de citoyenneté, celle de souveraineté parce que le suffrage universel direct est une prérogative reconnue exclusivement au souverain premier, c'est-à-dire le peuple. Le vote des députés communautaires par les peuples des Etats membres signifie que la Communauté, au même titre que les Etats eux-mêmes, veut, dans son organisation et son fonctionnement, satisfaire aux impératifs de la démocratie selon le principe qui veut que le citoyen soit la source de la souveraineté et de la légitimité politique. En choisissant également la forme de la représentation du peuple par l'intermédiaire d'un Parlement, la CEMAC opte pour la démocratie représentative qui est au centre du discours des Etats en vue de l'instauration de leur système politique idéal. La légitimité démocratique et politique qui était jusqu'ici l'apanage des Etats, compte tenu du lien naturel existant entre la notion de « citoyenneté » et celle d'Etat, concerne désormais également la Communauté. Les mêmes exigences de

32 Weiler, Joseph, « Introduction: European Citizenship – Identity and Differentity », dans La Torre, Massimo (ed.) *European Citizenship. An Institutional Challenge*. La Haye, Londres, Boston: Kluwer Law International, 1998, p. 1.

33 Mouton, J. D., Ressortissant communautaire, Rép. Dalloz dr. com., sp. 1. Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne sont désormais reconnus juridiquement comme des citoyens européens, alors que pendant longtemps ils étaient considérés simplement comme des « ressortissants communautaires », c'est-à-dire des ressortissants des Etats membres en situation de pouvoir bénéficier du droit communautaire ».

34 Voir Meisse, E., Le droit de la nationalité à l'épreuve de l'intégration communautaire, in l'Union européenne, droit, politique et démocratie, sous la direction de Duprat, G., Paris, PUF, 1996, p. 109 et s; Vers l'Europe des citoyens, Rev. Jur. Centre Ouest, n° spéc., avril 1992.

démocratie, faites à l'endroit des Etats, se feront également vis-à-vis de la Communauté en raison justement des mêmes référentiels et valeurs démocratiques. L'élection des députés communautaires au suffrage universel direct est effectivement une avancée démocratique significative.³⁵ Elle montre ainsi que la construction de la CEMAC n'est pas seulement un projet d'ordre économique et monétaire, mais aussi un projet politique porteur d'une ambition supranationale.

Cela paraît aussi vrai en Europe, même si la dimension politique de l'Union reste très disputée, d'aucuns ne la considérant encore que comme une vague vision philosophique.³⁶ Mais, elle correspond aujourd'hui à une réalité qui s'affirme chaque jour davantage.³⁷ Le droit pour les citoyens européens de participer aux élections politiques y est fortement affirmé. Ce droit va au-delà de la participation aux élections au Parlement européen. Il concerne aussi les élections européennes et municipales.³⁸ C'est un droit qui transcende désormais l'ordre juridique communautaire pour intégrer l'ordre juridique national, constituant ainsi un élément du pouvoir étatique.³⁹ La citoyenneté communautaire ne semble plus faire l'ombre d'un doute, même si elle continue à être appréhendée à travers les critères de la nationalité des Etats membres, telle que définie par ces derniers,⁴⁰ et que les droits attachés à la citoyenneté de l'Union demeurent encadrés dans leur exercice par le fait qu'ils ne sont reconnus que dans les conditions et dans les limites figurant dans les traités.⁴¹ Elle révolutionne⁴² désormais et de toute évidence la théorie contemporaine du droit constitutionnel.

35 La Convention sur le Parlement de la CEMAC ne parle que du vote des députés, mais ne dit mot sur leur éligibilité. On comprend que cela va de soi. Mais, cela vaut mieux en le disant comme le fait le traité de Maastricht, en son article 19 § 2 « tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat ».

36 Voir *Held, David*, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge, Oxford: Polity Press, 1995.

37 Par exemple, la notion de citoyenneté communautaire, instituée en 1992 par le Traité de Maastricht, s'est peu à peu renforcée. Ainsi, chaque nouveau Traité, et notamment celui d'Amsterdam en 1997, de Nice en 2001 et de Lisbonne en 2007, ajoute de nouveaux droits au profit des citoyens européens.

38 Article 19 § 1 et § 2 du traité de Maastricht : tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

39 Voir les commentaires consacrés à ce sujet par *Dubouis, Louis* et *Blumann, Claude*, *Droit matériel de l'Union européenne* 5^{ème} édition, Montchrestien, Paris 2009, pp. 17-42.

40 *Kovar, R.*, et *Simon, D.*, *La citoyenneté européenne*, CDE, 1993, p. 287.

41 CJCE, 21 septembre 1999, *Wijzenbeek*, C-378/97, Rec. I-6207, Europe, nov. 1999, comm. D. Simon, n° 357; 11 avril 2000, *Arben Kaba*, C-356/98, Rec. I-2623.

42 *Magnette, Paul* et *Telo, Mario*, dans : *Magnette, Paul* (éd.), *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne*. Paris, Bruxelles : De Boeck Université, 1997, p.12.

Il est entendu que la citoyenneté communautaire ne vient pas remplacer la citoyenneté nationale mais la complète ou se superpose à celle-ci en accordant de nouveaux droits à toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. Comme le dit *Justine Lacroix*,⁴³ la citoyenneté communautaire est fondée non pas sur la participation au pouvoir⁴⁴ mais sur l'obtention de droits nouveaux. Contrairement à la citoyenneté nationale, fondée sur la nationalité, la citoyenneté communautaire est une construction juridique qui trouve sa légitimité ou son fondement à travers les objectifs d'union ou d'intégration.

2. La liberté de circulation, d'établissement, de prestation de services et de mouvement des capitaux

L'article 13, point d, de la Convention régissant l'Union économique pose le principe de la liberté de circulation, d'établissement ou de séjour des ressortissants des Etats membres, notamment des travailleurs, à l'intérieur de l'espace CEMAC. Ce principe comporte également la liberté de prestation de services et la liberté de mouvement des capitaux. Cette liberté ne peut, en principe, être restreinte que pour des raisons d'ordre public et de santé publique ainsi que des conditions tenant, soit à l'exercice prolongée d'un ou plusieurs emplois sur le territoire d'un Etat membre, soit à la justification de moyens de subsistance.⁴⁵ Cependant, il peut être observé que les dispositions communautaires consacrant cette liberté ainsi que son corollaire, le passeport communautaire, ne sont pas encore d'application effective.⁴⁶ La liberté totale de circulation et la généralisation du droit d'établissement ou de séjour inspire encore peur et inquiétudes. L'article 13 précité fait penser, à maints égards, à l'article 18 du traité de l'Union européenne qui prévoit que « tout citoyen de l'Union a le droit de circuler librement sur le territoire des Etats membres... ». Ici également, la liberté de circulation, contrairement à ce que certains auteurs⁴⁷ ont pu dire, est loin d'être totale. L'article 18 précité, lui-même, ajoute qu'il doit être fait « réserves des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application ». Cela veut simplement dire qu'elle ne bénéficie, en réalité, qu'aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne exerçant une activité professionnelle⁴⁸ ou économique indépen-

43 www.LaViedesIdées.fr.

44 On peut mettre un bémol à cette affirmation, car le fait de voter aux élections municipales par le suffrage universel, comme cela est reconnu aux étrangers communautaires depuis 1992 par le traité de Maastricht constitue une participation au pouvoir, dans la mesure où il s'agit de prendre part à la mise en place d'une institution qui constitue un élément du pouvoir étatique. Peut-être que l'auteur est partisan de la thèse selon laquelle, les élections municipales seraient de nature essentiellement administrative et non politique.

45 Article 27 de la Convention révisée de l'UEAC.

46 Voir *Capeco*, Africa, Magazine du développement économique de la Zone CEEAC, N°2, juillet/Août 2015, p. 28.

47 En ce sens, *Lanfranchi, M. P.*, L'entrée et la circulation des travailleurs migrants ressortissants d'Etats tiers dans la Communauté, thèse Aix-Marseille, 1992.

48 Articles 39 à 42 du Traité CE.

dante.⁴⁹ De plus, les membres de leurs familles qui auraient la nationalité d'un Etat tiers⁵⁰ ne peuvent bénéficier de cette liberté qu'« à titre accessoire ». Le juge communautaire européen, lui aussi, l'interprète de manière très restrictive. Il n'a pas hésité à récuser, même si cette position a été légèrement infléchie,⁵¹ la thèse de l'effet direct à la libre circulation de l'ensemble des citoyens de l'Union à l'intérieur de l'espace communautaire.⁵²

3. Le passeport communautaire et le visa d'entrée unique

Le Sommet des Chefs d'Etat de la CEMAC, tenu du 14 au 15 décembre 2001 à N'Djamena, a pris l'engagement de faciliter la libre circulation des ressortissants des Etats membres et d'harmoniser les règles d'entrée et de sortie des non ressortissants au sein de l'espace communautaire en instituant un passeport communautaire CEMAC et un visa unique. Autrement dit, les ressortissants des Etats membres disposeront du même passeport et que les non-ressortissants n'auront désormais besoin, à l'instar des règles d'entrée dans l'espace Schengen en Europe, que d'un seul visa d'entrée au sein de l'espace CEMAC délivré par l'Etat qui en aura reçu la sollicitation. Le passeport communautaire, au-delà de permettre la mobilité des ressortissants des Etats membres au sein de l'espace CEMAC et à l'étranger, contribuera sans nul doute à l'avènement d'une « identité communautaire de la CEMAC ». Le passeport communautaire dans l'espace CEMAC est une idée relativement ancienne. La première fois qu'elle a été officiellement évoquée remonte à 1972.⁵³ L'espoir cette fois-ci est, sans aucun doute, permis. Mais il y a tout de même lieu de ne pas être trop enthousiaste, car c'est depuis juillet 2007 que le passeport communautaire de la CEMAC aurait dû entrer en fonction!⁵⁴

B. La Communauté, une entité établie à partir d'une logique supranationale

L'article 2 du traité révisé de la CEMAC indique que les Etats membres de la CEMAC entendent passer d'une situation de coopération à une situation d'union ou d'intégration. Cet article induit une dimension supranationale. Il est évident que la reconnaissance du caractère supranational de la CEMAC entraîne forcément des bouleversements dans la vie des Etats membres.

49 Articles 43 à 48 et 49 à 55.

50 Dubouis, Louis et Blumann, Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, op. cit. p. 13.

51 CJCE, 17 sept. 2002, Baumbast C 413/99, Rec., p. I-7091.

52 CJCE, 12 mai 1998, Martinez Sala, C. 85/96, Rec.I-II; CJCE, 11 mai 2002, Kaba, C 350/98, Rec., p. I-2623.

53 Voir Cameroon-info.Net, Thu February 28, 2008.

54 *Supra*, p. 17.

I. Le caractère supranational de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

La CEMAC portent les marques et les caractéristiques de la supranationalité. Il paraît utile, à ce stade, de donner un aperçu de cette notion avant de montrer son application sur le cas d'espèce.

1. La notion de supranationalité

La notion de supranationalité n'est pas univoque⁵⁵. La bonne acception reste encore à trouver et la controverse est encore vive.⁵⁶ Mais, une constante se dégage : elle suppose l'existence d'une autorité au-dessus des Etats.

La supranationalité, caractère de ce qui se situe au-dessus des Etats, a été évoquée pour la première fois par *Robert Schuman* le 9 mai 1950, lorsqu'il proposait la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Après lui, de nombreux auteurs s'y sont essayés, en tentant de préciser et d'approfondir son sens. *Florence Chaltiel*, dans une approche dynamique et évolutive, considère la supranationalité comme « le moment intermédiaire entre le maintien de la souveraineté des Etats membres d'un objet politique nouveau et la maturation fédérale de ce dernier ».⁵⁷ *Pierre Pescatore*, pour sa part, pense que la supranationalité doit être définie de la manière la plus objective qui soit. Il faut éviter de tomber dans la confusion « définitionnelle » due au fait que certaines caractéristiques contingentes que la supranationalité a revêtues à ses débuts ont été érigées en signes distinctifs. Il s'agit, par exemple, de « l'institutionnalisation qui en réalité ne peut être considérée comme un critère de la supranationalité; l'immédiateté de l'exercice des pouvoirs, c'est-à-dire la capacité d'organes internationaux de percer l'écran des Etats et de s'adresser directement, par des mesures législatives, administratives ou judiciaires, aux ressortissants de ceux-ci; et enfin, la contrainte qui suggère qu'il n'y a de vraie supranationalité que là où le pouvoir du groupe pourrait non seulement s'affirmer dans des formes juridiques, mais encore s'imposer avec succès aux Etats récalcitrants ».⁵⁸ Ce qui est fondamental, dit *Pierre Pescatore*, doit être démêlé de ce qui est dérivé; l'essentiel doit être discerné de l'accessoire. Aussi pour lui, la supranationalité doit-elle se comprendre à travers trois éléments, en l'occurrence : « la reconnaissance, par un groupe d'Etats, d'un ensemble d'intérêts com-

55 Le professeur *Verzijl*, lors du congrès d'étude sur la CECA à Stresa, a déclaré avoir dénombré pas moins de quinze à vingt significations de la notion de supranationalité. Voir Actes du Congrès CECA, Milan-Stresa, 1957, t. II, p. 398.

56 Voir *Lindeiner-Wildau, Klaus von*, La supranationalité en tant que principe de droit, Coll. d'études relatives à l'intégration européenne, publiée sous les auspices du Conseil de l'Europe, Leyde, 1970.

57 *Chaltiel, Florence*, Manuel de droit de l'Union européenne, Paris, PUF 2005, p. 58.

58 *Pescatore, Pierre*, Le droit de l'intégration, Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes, Bruxelles Bruylant, 2005, pp. 52 et ss.; *Lindeiner-Wildau, op. cit.*, p. 23 et ss.

muns ou, d'une manière plus large, d'un ensemble de valeurs communes; la création d'un pouvoir effectif, placé au service de ces intérêts ou valeurs; enfin, l'autonomie de ce pouvoir ».⁵⁹ La réunion de ces trois éléments, compris comme maillons indissociables d'un seul et même système, est la caractéristique fondamentale de l'intégration et de la supranationalité. C'est elle qui permet de distinguer la Communauté des autres modèles de coopération interétatique existant en droit international.

La supranationalité suppose donc l'existence d'une autorité au-dessus de l'Etat. Ce qui est étrange et inconcevable en droit international où la souveraineté est reconnue comme caractéristique primordiale de l'Etat. La souveraineté, une, indivisible et inaliénable n'autorise pas l'existence d'une autorité supérieure au-dessus de l'Etat. Pourtant, dans le cadre d'une Communauté, on peut légitimement se poser la question de savoir si la supranationalité s'oppose à la souveraineté? Ces deux notions ne sont-elles pas, au lieu de s'exclure, condamnées plutôt à s'enchevêtrer? Comme le dit *Florence Chaltiel*, la supranationalité n'est-elle pas, au fond, l'étape intermédiaire entre la souveraineté et la fédération? En réalité, en droit communautaire, il ne peut y avoir d'opposition entre la supranationalité et la souveraineté. Il y aurait eu conflit si la question avait été abordée dans le cadre de la coopération interétatique, donc dans un domaine régi par le droit international classique. Or, il n'en est rien dans le cadre communautaire où le processus implique la volonté des Etats membres de passer d'une situation de coopération interétatique à une situation d'union ou d'intégration. C'est là le fondement même du droit communautaire dans sa différence avec le droit international.

Le droit communautaire n'est assurément pas le droit international. Par conséquent, la supranationalité ne peut se définir à partir des concepts du droit international puisqu'elle trouve son origine dans le dépassement du fondement de l'ordre juridique international qu'est la notion de souveraineté des Etats. De la notion de supranationalité dérive, en fait, la création de tout un système de rapports de compétence et de pouvoir, d'un processus de décision et d'action qui n'ont pas leur équivalent dans l'environnement régi par le droit international traditionnel, mais qui s'inscrivent parfaitement dans la logique nouvelle et originale du droit communautaire. La notion de supranationalité ne peut en réalité être effectivement et directement usitée que dans le cadre de la construction communautaire auquel elle est étroitement liée. Même dans cette hypothèse, elle est souvent bien moins présente dans les traités que l'idée et le contenu dans les esprits. Par exemple, dans le processus de la construction européenne, celui-là même qui a permis à partir de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle l'utilisation fréquente et effective de la notion de supranationalité, le seul endroit où cette notion apparaît est l'article 9 du traité de la CECA. Selon cet article, « les membres de la Haute autorité devaient agir en toute indépendance vis-à-vis de leurs Etats d'origine, dans le respect du principe de supranationalité ». Cette discrétion est sans doute voulue par les créateurs des structures communautaires. Car, d'un point de vue stratégique, semble-t-il, il est préférable d'éviter les querelles d'ordre sémantique et conceptuel susceptibles, par la

59 *Pescatore, op. cit.*, p. 50.

dispersion qu'elles occasionnent, de ruiner l'œuvre de construction communautaire. En dépit de la controverse légitime qui résulte de la différence de grilles de lecture, il devient évident pour un grand nombre d'observateurs que la Communauté porte une marque : la supranationalité.

2. Les éléments constitutifs de la supranationalité au sein de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

Selon *Pierre Pescatore*, trois éléments sont susceptibles de définir la supranationalité : les objectifs communs fondés sur des valeurs communes, la détention d'un pouvoir réel et l'autonomie d'action.

a. La poursuite des objectifs communs fondés sur des valeurs communes

Le traité instituant la CEMAC, lui-même, et les textes subséquents ne laissent présager l'ombre d'aucun doute. Les dispositions du préambule du traité et l'article 1^{er} de l'additif au traité expriment clairement la volonté des Etats membres de créer une Communauté en vue d'instaurer un espace commun ou un marché commun fondé sur des valeurs et des intérêts communs. Les Etats membres ont conscience de ce que les handicaps qui gênent leur développement harmonieux sont de même nature et que, par conséquent, ceux-ci ne pourront être durablement surmontés que si leurs efforts sont mutualisés et mis au «service du bien-être général de leurs peuples dans tous les domaines ». Pour cela, une impulsion nouvelle et décisive au processus d'intégration est rendue nécessaire par une harmonisation accrue des politiques et des législations nationales; tout en prenant en considération l'approche d'intégration proposée par la Conférence d'Abuja de 1991 et les stratégies de communautarisation et de développement observées dans d'autres régions du monde, en particulier en Europe. C'est ainsi que ces Etats prennent, par exemple, en compte dans leur processus de construction communautaire des éléments de démocratie européenne. Ces objectifs communs dérivent, comme on l'observe de plus en plus souvent, sur des conceptions d'ordre politique, juridique, social, voire militaire.

b. La détention d'un pouvoir réel et d'une autonomie d'action

L'additif au traité de la CEMAC pose sans ambages, dans son préambule, que la CEMAC est une « organisation commune dotée de compétences et d'organes propres » jouissant d'une totale indépendance avec la capacité de produire des règles de droit directement applicables aux Etats eux-mêmes ainsi qu'à leurs ressortissants.

II. Le réaménagement des souverainetés nationales⁶⁰

Le transfert d'attributs essentiels des Etats membres en faveur de la Communauté réaménage assurément la souveraineté des Etats membres. En effet, le fait de transférer la production de la législation dans les secteurs clés de l'économie nationale, tels les transports, l'agriculture, l'électricité, voire la formulation de la politique monétaire, y compris l'édiction de la monnaie, aboutit nécessairement aussi à l'infléchissement, à la limitation ou à la divisibilité des souverainetés nationales, même si l'idée que la souveraineté puisse être divisée ou limitée demeure encore fortement niée ou nuancée⁶¹. Peu importe d'ailleurs l'expression usitée, le processus d'intégration, notamment la supranationalité qu'il génère bouleverse quasiment le statut des Etats membres et instaure un ordre juridique nouveau dans lequel prime la Communauté. La jurisprudence européenne, tant communautaire que nationale a fortement contribué à affirmer cette primauté.

1. L'apport conceptuel du juge communautaire

Le juge communautaire européen a rendu dans ce sens des décisions devenues célèbres⁶². On peut citer par exemple, l'arrêt *Van Gend & Loos* du 5 février 1963. Cet arrêt indique que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique « *au profit duquel les Etats ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains*⁶³ » et qu'« *en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes* ». L'arrêt *Costa c. Enel*, du 15 juillet 1964 est également très significatif. Il affirme, avec plus de force, que le droit communautaire ne peut se voir opposer un texte interne, quel qu'il soit. Et « *que le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté* ». ⁶⁴

60 L'expression est empruntée à *Pescatore*, *Le Droit de l'intégration*, *op. cit.*, p. 31.

61 *Rosenstiel*, *Francis*, *Le principe de « supranationalité »*, éd. F. R., Paris, 1962, p. 29 et 34.

62 Affaire 9/65, Rec.1967, San Michele du 22 juin 1965; Affaire 17/67, Rec., XIII, p. 589, Neumann du 13 déc. 1967; arrêts *Bollmann* du 18 février 1970, aff. 40/69, Rec., XVI, p. 80 et *Krohn* du 18 juin 1970, aff. 74/69, Rec., XVI, p. 459; Affaire 7/71, Rec., Vol. XVII, Commission c/République française du 14 déc. 1971.

63 Affaire 26/62, Rec., IX, p. 23.

64 Affaire 6/64, Rec., X, p. 1159.

2. L'apport conceptuel des juges nationaux

Les juridictions nationales européennes ont également pris une part active. Il en est ainsi par exemple, en Allemagne, où la Cour constitutionnelle, dans une ordonnance du 18 octobre 1967, caractérise les règlements du Conseil et de la Commission de la CEE comme étant « *des actes d'une puissance publique supranationale particulière...* », ⁶⁵ en Italie, où les décisions rendues les 24 juin et 28 septembre 1968 par le Tribunal civil et pénal de Milan considèrent que les Communautés européennes ont été « *créées comme des entités souveraines et autonomes, investies de pouvoirs propres en matière législative, exécutive et judiciaire, entièrement autonomes et distincts des pouvoirs correspondants des Etats membres* », ⁶⁶ en Belgique, où la Cour de cassation, dans son arrêt du 27 mai 1971, *Etat belge c. S.A. « fromagerie Franco-Suisse »*, affirme « *qu'en effet, les traités qui ont créé le droit communautaire ont inspiré un nouvel ordre juridique au profit duquel les Etats membres ont limité l'exercice de leurs pouvoirs souverains dans les domaines que ces traités déterminent* ». ⁶⁷

Conclusion

La supranationalité est la caractéristique fondamentale de la CEMAC. Les textes communautaires l'attestent. Mais, entre la lettre et l'esprit, il semble subsister encore un hiatus qui peut faire douter de l'effectivité de cette caractéristique et par conséquent gêner l'accomplissement de l'œuvre communautaire. L'espace CEMAC, encore moins le marché commun, tant exalté à travers les résolutions et les divers actes communautaires demeure toujours au stade embryonnaire. Le rythme de construction de la CEMAC oscille entre reports et renoncements. Tel est sans doute le sort, par nature, de la construction communautaire. En Europe également, les risques d'un affaiblissement de la construction communautaire sont visibles. L'abandon de la communauté européenne de défense ou le rejet du traité constitutionnel ⁶⁸ en sont des illustrations. ⁶⁹ Le risque d'un recul historique comportant la sortie d'un Etat membre de l'Union est désormais à craindre. Le « non » de la Grèce, le 5 juillet

65 Répertoire de la jurisprudence relative aux traités instituant les communautés, par Eversen et Sperl, 1967, N°2736.

66 *Ibid.*, 1964, N° 1532; dans le même sens le jugement du Tribunal de Turin du 10 mai 1963, *ibid.*, N° 2025.

67 Cahiers de droit européen, 1971, p. 561-586.

68 Voir *Dutheil de la Rochère, Jacqueline*, Introduction au droit de l'Union européenne, 6^{ème} édition, Paris, Hachète, 2010, p. 24 et 27 « Le résultat négatif du référendum en France le 29 mai 2005 et aux Pays-Bas le 1^{er} juin 2005 a compromis l'avenir du traité établissant une constitution pour l'Europe... Le débat autour de la constitution européenne était un débat identitaire. Le fait qu'un traité établissant une Union européenne ait été préféré à un traité établissant une constitution pour l'Europe marque la volonté des Etats concernés de ne pas aller plus en avant dans un processus d'intégration s'apparentant au fédéralisme, mais aussi la volonté de ces mêmes Etats de faire vivre une entité européenne commune, visible et aussi efficace que possible ».

69 *Barbier, Christophe*, L'Express, n°3340 du 8 au 14 juillet, éditorial, 2015.

2015, lors du référendum sur les réformes exigées par la Commission européenne, semblait inéluctablement aller dans ce sens.

Il y a donc urgence à imaginer des solutions novatrices pouvant donner un nouvel élan à la construction communautaire. Le renforcement du sentiment communautaire auprès des peuples des Etats membres pourrait en être l'axe principal.