

L'IDENTITE CONSTITUTIONNELLE EUROPEENNE DE L'ETAT DE L'UNION

Béligh NABLI

*Maître de conférences en droit public à la Faculté de droit de Paris XII,
Université de Paris-Est*

La théorie constitutionnelle est saisie par une figure étatique originale : l'« Etat de l'Union »¹. L'expression suggère l'existence d'un type d'Etat, dont la spécificité résulte de son appartenance à l'Union européenne². Un statut de membre dont les implications juridiques ne se résument pas à un ensemble de droits et obligations. Face étatique du « droit constitutionnel européen », l'Etat de l'Union se caractérise aussi par des valeurs, principes et caractères de nature constitutionnelle.

L'Etat de l'Union est d'abord un Etat. C'est un pré-requis à l'adhésion à l'Union³ et une qualité inhérente au statut de membre. Il n'empêche, penser l'Etat de l'Union suppose de questionner son étaticité ou l'équilibre entre ses propriétés essentielles : une unité autonome ou indépendante qui fait partie d'un « ensemble plus vaste » ; une entité à la fois souveraine et « intégrée » à l'Union. La tension immanente à cette catégorie étatique - « Etat souverain-intégré » - se vérifie quel que soit l'Etat de l'Union⁴. Elle se traduit notamment par des oscillations entre méthodes intergouvernementales et stratégies d'intégration dans la politique européenne menée par chacun des Etats de l'Union. Tension qui se manifeste aussi dans le « droit national des relations avec l'Union européenne ».

Même si le principe de souveraineté reçoit diverses acceptions pouvant mener à des

¹ Ce texte reprend certaines idées développées dans une communication intitulée : « L'Etat membre : l'«Hydre» du droit constitutionnel européen » et présentée à l'Atelier « Europe et Constitution » du VII^e Congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel (Paris, les 25, 26 et 27 septembre 2008). Suivant une logique similaire, certains auteurs parlent d'« Etat communautaire ». V. V. Constantinesco et S. Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2004, p. 281 ; E. David, « L'Etat-communautaire », in G. Eckert et al. (dir.), *Incidences du droit communautaire sur le droit public français*, Strasbourg, PUS, 2007, pp. 13-37.

² On peut légitimement entendre le « de » dans l'expression « Etat de l'Union » au double sens du génitif : celui de la provenance et celui de l'appartenance à un ensemble européen.

³ Les collectivités territoriales comme les collectivités infra-étatiques sont exclues de la procédure d'adhésion à l'Union européenne. La qualité étatique peut poser plus de difficultés pour les entités dont la reconnaissance internationale n'est pas avérée. Face au démantèlement de l'ex-Yougoslavie, les Etats de l'Union ont montré des hésitations et autres divergences de vues devant la proclamation d'un nouvel Etat tel que la Croatie.

⁴ Une tension est néanmoins particulièrement vivace chez les PECO : devenus récemment membres de l'Union à la suite d'un acte de volonté, ils se montrent soucieux de préserver une liberté souveraine à peine « recouvrée ».

conclusions nuancées⁵, celui-ci continue de former le substrat sur lequel se fonde la participation de l'Etat à l'Union. Le principe d'appartenance conduit à aménager la souveraineté de l'Etat, sans signer sa disparition. La personnalité juridique et l'unité politique des Etats perdurent, tout en se transformant sous l'effet des implications de leur qualité d'Etat de l'Union. Ainsi, lorsque l'accumulation de transferts de compétences porte sur des domaines régaliens, cela aboutit insidieusement à vider la souveraineté étatique de sa substance⁶. Reste que sur le plan purement formel, tant que les transferts de compétences sont le produit de sa libre volonté, l'Etat de l'Union n'abandonne pas sa souveraineté. Au contraire, ce consentement libre manifeste précisément sa souveraineté⁷. Pour s'en convaincre, il convient de distinguer clairement souveraineté et exercice de la souveraineté : est souverain celui qui dispose de la « *compétence de la compétence* »⁸, c'est-à-dire le pouvoir de répartition de l'exercice de la souveraineté. Titulaires du « pouvoir constituant européen »⁹, les Etats de l'Union sont les « maîtres des traités ». Tout membre peut s'opposer seul à une révision des traités ou revenir sur son adhésion initiale. Non seulement les transferts de compétences réalisés au profit de l'Union ne sont pas définitifs ou irréversibles¹⁰, mais le scénario d'un retrait volontaire de l'Union européenne est théoriquement et juridiquement envisageable¹¹. Le traité CE (articles 312 et 240) ainsi que le traité UE (article 51) contiennent une clause de non limitation de leur durée, mais on ne peut pas déduire de ce type de clause l'absence de droit de retrait pour les Etats de l'Union¹². Toute ambiguïté est levée sur ce point par le traité de Lisbonne¹³, qui consacre le droit de retrait unilatéral de l'Etat de l'Union.

La conceptualisation de l'Etat de l'Union ne saurait se réduire à la seule analyse de sa qualité intrinsèque. Autrement dit, le principe de souveraineté¹⁴ - commun à toute entité étatique - n'épuise pas la notion. La qualité d'Etat de l'Union est juridiquement encadrée. L'appartenance à l'Union est source de droits et

⁵ V. R. Carré de Malberg, *Contribution à une théorie générale de l'Etat*, tome I, 1920-1922 (réimpression par les Editions du C.N.R.S., 1985), rééd., Paris, CNRS, 1962, p. 79.

⁶ En ce sens, v. J. Combacau, « Pas une puissance, une liberté, la souveraineté internationale de l'Etat », *Pouvoirs* 1993, n° 67, pp. 57-58.

⁷ M. Troper, « L'Europe politique et le concept de souveraineté », in O. Beaud et al. (dir.), *L'Europe en voie de Constitution, Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, p. 128.

⁸ De même que les Etats de l'Union ont choisi librement de transférer des compétences aux Communautés et à l'Union européennes, les Etats de l'Union demeurent, selon la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, des Etats souverains qui participent à une « association d'Etats » (*Staatenverbund*) pour laquelle « il n'est pas créé une *compétence de la compétence* » ; v. BverfGE 89/155, § 90.

⁹ B. Mathieu, « Réflexions sur le rôle de l'Etat en tant qu'élément du pouvoir constituant de l'Union européenne », *Annu. droit eur.* 2006, Vol. II, p. 105.

¹⁰ Si la Cour de justice a rapidement indiqué que « le transfert opéré par les Etats [...] entraîne une limitation définitive de leurs droits souverains » ; CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, 6/64, Rec. p. 1160.

¹¹ En ce sens, J. Verhoeven, *Droit de la Communauté européenne*, Bruxelles, Larcier, 1996, p. 92 : « en application des règles générales du droit des gens, ce droit ne saurait être refusé aux Etats membres ». Pour une opinion contraire, J.-V. Louis, « Le droit de retrait de l'Union européenne », *CDE* 2006, p. 293.

¹² Les deux questions sont distinctes comme l'a montré la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, in BVverfGE 89/155, § 112, traduction in *RUDH* 1993/7-8, p. 280.

¹³ Ultime manifestation juridique de la liberté souveraine de l'Etat de l'Union, l'article 50 du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité de Lisbonne s'inscrit dans la lignée de l'article 1-60 du traité constitutionnel.

¹⁴ V. O. Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, Coll. Léviathan, 2007, pp. 202 et s. L'auteur ne se concentre pas sur le critère de la souveraineté pour apprécier la « métamorphose » par laquelle les Etats « individuels » ou « isolés » se transforment en Etats membres d'une Fédération.

obligations¹⁵ constitutifs d'un statut spécifique. Celui-ci est défini essentiellement par des règles et principes d'origine conventionnelle, mais dont la substance est de nature constitutionnelle. Ce statut n'est contenu ni dans un *corpus* juridique spécifique, ni dans un texte unique, national ou européen. Pis, le statut d'Etat de l'Union n'est pas totalement uniforme. L'« Etat de l'Union » n'échappe pas à la dialectique de l'un et du multiple. L'idée d'un modèle monolithique d'« Etat de l'Union » est à écarter. Les Etats de l'Union demeurent marqués par des spécificités nationales. Le processus d'intégration européenne ne met pas fin à la diversité des traditions politiques, juridiques, administratives et culturelles nationales. De plus, l'intégration européenne est d'une certaine manière une « intégration différenciée »¹⁶. La multiplication des protocoles et déclarations annexés aux traités et la boîte de pandore que représente le mécanisme de « coopération renforcée » alimentent un risque de fragmentation de la catégorie générique « Etat de l'Union »¹⁷. Pour autant, l'existence d'une « identité constitutionnelle » attachée à la qualité d'Etat de l'Union n'est pas exclue.

Il convient de se méfier de la notion d'identité¹⁸, car elle recouvre des significations variées et des logiques contradictoires. Evoquée dans de nombreux champs sémantiques, l'identité renvoie aussi bien au spécifique qu'à l'identique, au semblable qu'au dissemblable, à la différence qu'à la ressemblance. Cette polysémie se retrouve dans la notion d'« identité constitutionnelle de l'Etat de l'Union », qui exprime les idées à la fois d'identité spécifique (voir *infra*) et d'appartenance à une identité commune¹⁹. Suivant une définition stipulative, cette double signification correspond respectivement à l'« identité constitutionnelle nationale de l'Etat » par opposition à l'« identité constitutionnelle européenne de l'Etat de l'Union ». Cette dernière renvoie aux valeurs, principes et caractères communs aux Etats de l'Union inscrits dans les traités institutifs²⁰, véritable « charte constitutionnelle de base »²¹ des Communautés et de l'Union européennes. Même s'ils se bornent à évoquer certains attributs de l'Etat de l'Union, sans fournir une quelconque définition de cette entité, les traités institutifs ont progressivement dégagé une perception européenne des valeurs, principes et caractères constitutionnels communs à tout Etat

¹⁵ A. Vahlas, « Appartenance à l'Union européenne », in V. Constantinesco, Y. Gautier et V. Michel (dir.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Analyses et commentaires*, Strasbourg, PUS, 2005, pp. 239-278. V. aussi les contributions sur le thème de l'« Etat membre de l'Union européenne », in *Annu. droit eur.* 2004, Vol. II, pp. 1-256.

¹⁶ La sensibilité de ce phénomène de différenciation varie selon la modalité utilisée. D'ailleurs, l'idée est exprimée par nombre de formules, dont la signification ne se recoupe pas forcément : « Europe à géométrie variable », « Europe à plusieurs vitesses », « Europe à la carte », « noyau dur », « cercles concentriques », « avant-garde », « groupe pionnier ».

¹⁷ Néanmoins, la différenciation ne menace ni le cadre institutionnel unique de l'Union, ni l'unité du droit de l'Union. V. C. Guillard, *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2007.

¹⁸ V. C. Levi-Strauss (dir.), *L'identité*, Paris, PUF, 1977, p. 331 : « [t]oute utilisation de la notion d'identité commence par une critique de cette notion ».

¹⁹ Cette signification double n'est pas sans rapport avec le caractère « souverain » et « intégré » de l'Etat de l'Union.

²⁰ La fonction d'interprète des traités place ici la Cour de justice dans une position fondamentale. Il lui revient notamment de mettre en balance les valeurs de l'Etat de l'Union lorsque celles-ci semblent se contredire dans des cas d'espèce.

²¹ CJCE, 23 avril 1986, *Parti Les Verts c/ Parlement européen*, 294/83, *Rec.* p. 1339.

de l'Union. Il est vrai que l'institution d'un groupe, quelle que soit sa nature, implique le pouvoir d'imposer à ses membres « *des principes de vision et de division communs, donc une vision unique de son identité et une vision identique de son unité* »²². C'est pourquoi l'adhésion à l'Union européenne demeure sélective : tout Etat ne peut prétendre à la qualité de membre. L'appartenance et la participation à l'Union sont soumises à une logique de conditionnalité qui s'est construite à travers les différentes révisions des traités et certains éléments de *soft law*. L'Etat candidat doit respecter les valeurs et principes communs aux Etats membres énoncés à l'article 6 § 1 du traité UE : la liberté, la démocratie, l'Etat de droit, le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales²³. Le respect de ce *corpus* identitaire est une condition nécessaire mais insuffisante²⁴ à l'adhésion à l'Union posée par l'article 49 du traité UE²⁵, qui procède à un renvoi à l'article 6 § 1. D'une part, l'article 49 du traité UE pose des conditions relatives à la nature « étatique » et « européenne » du candidat à l'adhésion. D'autre part, la pratique montre que les critères d'éligibilité doivent être articulés avec les conditions politiques, économiques et celles relatives à l'acquis communautaire, dégagées par le Conseil européen de Copenhague (1993).

Le dispositif n'est pas purement déclaratoire. L'obligation de respecter les principes de l'article 6 § 1 du traité UE ne vaut pas seulement pour l'Etat candidat à l'adhésion : il s'agit d'une « obligation permanente » liée au principe d'appartenance de l'Etat à l'Union. En témoigne le mécanisme de sanction inspiré par le projet Spinelli²⁶ et institué par l'article 7 du traité UE, qui vise à protéger et à garantir les valeurs fondamentales des Etats de l'Union et de l'Union elle-même (voir *infra* II. B).

La formalisation de la conditionnalité attachée à l'appartenance à l'Union contribue à la conceptualisation de l'Etat de l'Union. Elle apparaît comme une constitutionnalisation des éléments essentiels de l'identité européenne de l'Etat de l'Union. Celle-ci est traversée par des tensions immanentes à tout Etat de l'Union : « Etat souverain-intégré », certes, mais aussi Etat national et européen (I), Etat de droit et démocratique (II), Etat libéral et social (III).

I - L'Etat de l'Union : un Etat national-européen

Les traités institutifs reconnaissent l'identité nationale de l'Etat de l'Union (A) et prescrivent son « européanité » (B).

A – L'Etat de l'Union : un Etat-nation

L'Etat de l'Union est un Etat-nation²⁷. Aussi faut-il défier la croyance en une sorte de loi historique qui voudrait que la modernité conduise inéluctablement à

²² P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982, p. 141.

²³ Le traité de Lisbonne reprend et complète cette liste par le respect de l'égalité, de la dignité humaine et la protection des droits des minorités. Article 2 du traité UE, tel que modifié par le traité de Lisbonne.

²⁴ La satisfaction des critères d'éligibilité ou des conditions d'adhésion ne donne pas droit à l'adhésion. Malgré la formalisation et l'objectivisation de la procédure d'adhésion, celle-ci reste dominée *in fine* par l'appréciation discrétionnaire des Etats (déjà membres) de l'Union.

²⁵ Art. 49 UE : « [T]out Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union (...) ».

²⁶ V. les articles 4 § 4 et 44 du projet (1984).

²⁷ Dans la tradition française, l'Etat-nation est défini comme la personnification juridique d'une nation ; A. Eismain, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Sirey, tome 1, 1927, pp. 1-2.