

**Contribution au
VII^e CONGRES de l'AFDC
Atelier 1 : Constitution et Europe**
Responsables : *Professeurs Anne Levade, Stéphane Pierré-Caps et Bernard Cubertafond*

L'ÉTAT MEMBRE DE L'UE : UNE FIGURE CONSTITUTIONNELLE A VISAGES MULTIPLES

Béligh NABLI,
*Maître de conférences en droit public à l'université de Paris XII,
Membre du CERCO*

L'intégration européenne tend à repenser, sinon à revisiter le droit constitutionnel à travers le questionnement d'un certain nombre de ses outils conceptuels. C'est dans ce mouvement général que la qualité d'État membre de l'Union européenne s'affirme comme une figure constitutionnelle à visages multiples, un trait de caractère essentiel de l'identité étatique de la France.

Les États membres : des États européens. Depuis la signature à Rome, le 25 mars 1957, des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom), les Communautés (et l'Union) européennes se sont progressivement élargies de six États fondateurs (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Italie) à 27 États membres. La qualité d'« État européen » est une condition posée explicitement pour être éligible à la qualité de membre de l'Union européenne. Si l'identité européenne d'un État peut être sujette à controverses (cas de la Turquie), tout État qui présente sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne doit respecter les critères dégagés lors du Conseil européen de Copenhague en 1993. Pour bénéficier de la qualité d'État membre, l'État candidat doit remplir d'abord trois critères : le critère politique, à savoir la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; le critère économique, soit l'existence d'une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ; enfin, le critère de l'acquis communautaire : l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Les États membres : des États-nations. L'identité européenne des États membres repose sur un héritage culturel commun, dont les contours restent à tracer. Mais au-delà de l'« européanité » de l'État membre, celui-ci est d'abord un État-nation. En atteste la notion d'« identité constitutionnelle de la France » consacrée par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 2006-540 du 27 juillet 2006, il affirme qu'il censurerait une loi de transposition d'une directive si elle allait à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. Cette notion « clair-obscur » fait écho à des formules déjà employées par le droit de l'Union européenne : l'article 6, § 3 du traité sur l'Union européenne stipule que « l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres ». Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 4, § 2 du traité sur l'Union européenne stipulera que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ». Placé au cœur des relations entre l'Union et les États membres, ce principe constitue une reconnaissance et une garantie de la diversité des traditions politiques, juridiques et culturelles des États membres.

Les États membres : des États souverains. La quête de sens politique de l'intégration européenne concerne d'abord les États, dont les fondements - postulat de souveraineté et

« contrat social » - sont mis à l'épreuve. Ainsi la « mondialisation » englobe-t-elle non seulement le sens profond de l'unification de l'Europe mais aussi le rôle des Etats-nations et leurs rapports avec l'Union européenne. La question se pose de savoir s'il ne faut pas confier les missions régaliennes traditionnellement reconnues aux Etats-nations à un « Super-Etat » européen, incarnation structurelle et fonctionnelle du mythe de l'« Europe puissance ». Les Etats ne s'étant pas définitivement engagés sur cette voie, l'Union européenne demeure strictement composée d'États au sens du droit international. La condition « étatique » de ses membres évoque les fondements interétatiques de l'Union. La volonté des États occupe une place fondamentale dans la structuration des ordres institutionnel et juridique de l'Union européenne. Les États membres ne sont pas de simples instruments de l'Union européenne : ils en sont les fondateurs et les acteurs premiers. Le principe d'appartenance de l'État à l'Union échappe au rapport de type hiérarchique ou de subordination.

L'appartenance et la participation d'un État membre à l'Union européenne reposent sur un acte de souveraineté, un acte volontaire. Le principe de souveraineté est à la base des règles européennes et nationales sur lesquelles repose le statut d'État membre. Certes, l'esprit originel de la Constitution de 1958 épouse les principes gaullistes : la souveraineté nationale et l'interétatisme s'opposent à la logique d'intégration ou à la supranationalité. Mais lorsque la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 a brisé le silence constitutionnel de 1958, la qualité d'État membre s'est enracinée dans (le Titre XV de) la norme suprême. Ces bases constitutionnelles spécifiques de la qualité d'État membre ne font pas de la France un « État dual », sujet à un « dédoublement de la personnalité juridique ». Le titre XV de la Constitution tente de concilier les qualités d'État souverain et d'État membre, le principe de sa liberté souveraine et les obligations afférentes à son appartenance.

Les États membres : des États « différenciés ». L'idée d'une Europe « à géométrie variable », « à la carte » ou « à plusieurs vitesses » désigne la différenciation du rythme de participation des États membres à l'approfondissement de l'Union européenne. De manière pragmatique, le traité de Rome (1957) permettait déjà aux États membres de prendre des mesures dérogatoires temporaires, afin de les aider à résorber leurs difficultés. Le phénomène de différenciation prend une dimension nouvelle avec le traité de Maastricht, avec la non-participation de certains États membres à la zone euro, aux progrès en matière de défense ou de libre circulation des personnes. Dans le même mouvement, le mécanisme de la « coopération renforcée », instrument introduit par le traité d'Amsterdam, permet une coopération plus étroite entre les États membres qui souhaitent poursuivre l'approfondissement de la construction européenne, dans le respect du cadre institutionnel unique de l'Union. Les États membres intéressés peuvent ainsi progresser selon des rythmes et/ou des objectifs différents. La devise de l'Union européenne conserve ainsi toute sa pertinence à l'endroit des États membres : « unis dans la diversité ».

L'État membre : un État *janus* ou schizophrène ? : Prise dans une dialectique impulsion/inhibition, la politique européenne de la France - à la fois « État-nation souverain » et « État-nation membre » de l'Union - oscille entre intergouvernementalisme et stratégie d'intégration. Etat « pionnier » ou co-fondateur des Communautés et de l'Union européennes, la France est aussi en partie responsable de ses principales crises politico-institutionnelles, comme l'attestent l'épisode de la « chaise vide » - qui l'a opposée à ses cinq partenaires européens et à la Commission européenne - et le rejet populaire du traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui semble faire écho au rejet par l'Assemblée nationale en 1954 du traité de Paris instituant la Communauté Européenne de Défense¹. Au lieu de consacrer le projet politique porté par la « Constitution européenne », le processus laborieux de ratification du traité constitutionnel

¹ Le 30 août 1954, le projet de Communauté européenne de Défense (C.E.D.) ne voit pas le jour à cause de la France qui décide de ne pas ratifier le traité signé en mai 1952. En fait, c'est l'opposition des gaullistes et des communistes qui fait échouer la ratification : le 30 août 1954, l'Assemblée nationale, par le truchement de la question préalable, décide de ne pas voter l'ouverture du débat.

manifeste au contraire la crise démocratique de ce projet. Le 29 mai 2005, les Français ont rejeté le projet de Constitution européenne soumis à leur approbation à la faveur du référendum, décidé par le Président de la République. L'onde de choc politique du référendum du 29 mai 2005 et le rejet du traité constitutionnel européen questionnent l'identité de la France et de l'Europe. Sur le plan strictement juridique, le rejet du traité constitutionnel ne remet pas en cause la qualité d'État membre de la France².

Le principe d'appartenance de l'État à l'Union échappe au rapport de type hiérarchique (ou de subordination) et ne peut non plus se résumer à des configurations conflictuelles et simplistes, telles que l'« *Europe contre l'État (...), l'État contre l'Europe* »³. C'est plutôt une logique utilitaire et instrumentale qui prévaut. D'un côté, les États membres sont perçus par les institutions européennes comme des « *instruments d'intégration* »⁴ ; de l'autre, l'Union européenne fait figure, pour les États membres, d'instrument au service de leurs intérêts nationaux. Les États-nations, membres de l'Union européenne ont pris conscience qu'ils ne sont plus en mesure de résoudre, à eux seuls, de manière autarcique, des problèmes sociaux, culturels, voire militaires, résultant du découplage de l'espace économique de l'espace territorial étatique⁵. Tony Blair, le Premier ministre britannique, a bien résumé cette pensée, dans son discours du 6 octobre 2000, prononcé devant la bourse de Varsovie : « *[p]our la Grande-Bretagne, comme pour tous les pays qui frappent à la porte de l'Union européenne, être au centre de l'influence en Europe est la condition indispensable pour avoir de l'influence ; de la force et de la puissance dans le monde [...]. L'Europe est une Europe de nations souveraines libres et indépendantes, qui ont choisi de « grouper » cette souveraineté au service de leurs propres intérêts et de la cause commune (...)* »⁶. Le cas de la France est à cet égard symptomatique. Derrière la participation à l'Union européenne se profile une ambition nationale, une vision de la France dans le monde⁷. Les indices ne manquent pas : l'attention portée sur la présence française au sein des institutions de l'Union (à l'échelon administratif et politique), à la place de la langue française dans le régime linguistique de l'Union ou encore à l'influence des catégories juridiques tirées du droit français sur le droit communautaire⁸. État fondateur des Communautés européennes, la France n'a cessé de projeter dans la construction européenne son ambition d'agir sur le monde.

² Voir BVverfGE 89/155, § 112, traduction in *R.U.D.H.*, n° 7-8, 1993, p. 280.

³ Joël RIDEAU, « Quinze États membres en quête d'union », in *Les États membres de l'Union européenne. Adaptations, Mutations, Résistances*, Paris, L.G.D.J., 1997, pp. 2-12.

⁴ Maryvonne HECQUARD-THERON, « La notion d'État en droit communautaire », *R.T.D.E.*, oct.-déc. 1990, n°4, pp. 693-711, spéc. p. 698.

⁵ Olivier BEAUD et Sylvie STRUDEL, in Olivier BEAUD et alii (dir.), *L'Europe en voie de Constitution, Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 3-36, spéc. p. 19.

⁶ Tony Blair, in *Le nouveau débat sur l'Europe*, Textes réunis et commentés par Harmut Marhold, Nice, Presses d'Europe, 2002, p. 263 et p. 266. Sur le cas de la France, cf. en particulier Gérard BOSSUAT, *Faire l'Europe sans défaire la France, 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française*, P.I.E.-Peter Lang, 2005, 630 p.

⁷ Jean-Louis QUERMONNE, « La France et la constitution européenne », *Allemagne d'aujourd'hui*, avril-juin 2003, n° 164, p. 9.

⁸ Sur l'ensemble de ces points, cf. récemment Jacques FLOCH, *Présence et influence de la France en Europe : le vrai et le faux*, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information n° 1594, mai 2004, 144 p.