DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Examen : 2h / janvier / demande de répondre en prenant partie (pas de méthodologie particulière)

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....1

CHAPITRE 1 – LA GENETIQUE DE L'UE, UN INNE INTERNATIONAL 2

Section 1 : Une affaire d'Etats-membres..... 2
A. La négociation du droit originaire 2
B. La révision du droit originaire 3
C. L'adhésion à l'Union Européenne 4

Section 2 : La question de la souveraineté de l'Etat-membre..... 7
A. Une souveraineté transformée..... 8
B. Une souveraineté protégée par une répartition des compétences..... 9
C. Le droit de retrait de l'Union européenne..... 12

Section 3 : L'Etat dans l'Union européenne..... 14
A. Quel Etat agit dans l'Union européenne..... 14
B. L'appréhension de l'Etat par l'Union européenne 16

INTRODUCTION

L'UE est un espace géographique et politique dans lequel le droit a une importance toute particulière car c'est une union par le droit.

Dans son discours du 9 mai 1950, **Schumann dit que le droit international est une faillite** comme le montre l'échec de la Société des Nations. Il n'est **pas suffisamment contraignant** (c'est le débat actuel entre Boris Johnson et l'UE). Le problème des européens est de les obliger à faire la paix. Il ne voit alors qu'une solution : inventer un droit qui ne soit pas un droit international ni un droit national. Le droit de l'UE s'est ainsi construit entre ces deux types de droit. Il est une espèce de mélange de techniques pour discipliner les Etats, chose qui tenait à cœur à Schumann. Les juristes appellent cette opération « l'autonomie du droit de l'Union ».

La seconde chose que l'on trouve dans sa déclaration, c'est que **Schumann choisit à l'époque le charbon et l'acier**. Il s'agissait de **rendre la guerre matériellement impossible**. La production de charbon et d'acier n'est alors plus une décision nationale mais une décision de la Haute Autorité (organe supranational). L'idée d'une guerre entre les Etats européens disparait alors peu à peu. Vu le succès de cette organisation, on décide d'étendre cet accord à l'ensemble de la production industrielle avec le Traité de Rome de 1957 et la version finale du Traité de Lisbonne.

Enfin, **Schumann ne croit pas au Conseil de l'Europe**. Il considère qu'il peut être le « phare de l'Europe » mais qu'il ne peut en aucun cas être la « centrale d'énergie » de l'Europe. Cela permet de comprendre pourquoi il s'oppose au Conseil de l'Europe et propose 2 ans plus tard la CECA. Là où Schumann innove, c'est qu'il va conseiller ce que l'on appellerait aujourd'hui « l'Europe par le

bas » : il adresse le projet de construction européenne aux entreprises et aux consommateurs européens et les charge même de contraindre les Etats à respecter leur engagement européen. Le juge protège les individus et oblige donc les Etats à respecter leur engagement (c'est l'effet direct). Les traités de la CECA puis de la CEE vont créer un espace tout à fait différent de celui du Conseil de l'Europe et cet espace va produire du droit dont la caractéristique est d'être particulièrement efficace.

Actuellement nous sommes dans une période de réformes au sein de l'UE. La protection de la souveraineté nationale est aussi une question qui est importante au sein de l'UE avec les crises actuelles qui la traversent or il s'agit d'une question est paradoxalement nouvelle puisqu'aucun Etat-membre n'avait jusqu'alors opposé sa souveraineté nationale à l'intégration européenne.

CHAPITRE 1 – LA GENETIQUE DE L'UE, UN INNE INTERNATIONAL

Section 1 : Une affaire d'Etats-membres

Contrairement à l'image d'Epinal, ce n'est pas l'UE qui contrôle les Etats. Ce sont **les Etats-membres qui en sont maîtres** notamment dans les moments stratégiques de sa naissance et de son développement. Les Etats-membres de l'UE sont transformés très profondément par cette appartenance. Le Royaume-Uni, qui est sorti de l'UE, ne retrouvera jamais la même forme de souveraineté qu'auparavant par exemple. On y mesure bien combien le droit britannique est désormais imprégné du droit européen. Cette réalité est aussi visible avec la Suisse. On voit bien que l'UE est un facteur de transformation des droits nationaux qui est extrêmement important

A. La négociation du droit originaire

Le **droit originaire** est plutôt une notion de la doctrine qui permet de rassembler les textes de base dans l'UE. Dans le droit originaire on trouve le **Traité sur l'Union Européenne** et le **Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne**. Il faut aussi y adjoindre les **protocoles** qui sont des textes annexés aux traités mais qui ont la même valeur juridique. Dans ces protocoles on trouve des **statuts d'Etats** particuliers (statut de la Pologne par rapport à la charte des droits fondamentaux, etc.). On trouve aussi des déclarations qui n'ont pas la même valeur. Néanmoins, elles sont utilisées surtout quand il y a plusieurs Etats pour veiller à l'interprétation de ces traités. Le Traité de Lisbonne (TUE) adjoint un 3e texte qui a même valeur que les 2 traités (TUE et TFUE) et qui se trouve être la Charte des Droits Fondamentaux de l'UE. C'est cet ensemble ainsi que le Traité Euratom (signé en 1957 et concernant l'énergie nucléaire à usage civil) qui est toujours en vigueur.

La Cour de Justice Européenne a pour mission d'interpréter ce droit originaire et elle est la seule à pouvoir le faire. Pour l'ONU par exemple, ce sont les Etats qui déterminent le sens des Traités. Cette importance des traités n'empêche pas qu'ils soient rattachables à la catégorie du droit international : ils sont internationaux en ce qu'ils doivent être négociés, signés puis ratifiés. Toutefois, ils ne peuvent pas être dénoncés auquel cas l'Etat-membre en question doit quitter l'UE. **Il est plus contraignant car il est un droit de l'intégration et pas un droit de la coopération internationale**. Ces traités internationaux se rapprochent du droit

international par les négociations (qui ne sont toutefois pas diplomatiques). La signature d'un traité est ce qui clôt la négociation lorsque l'on parle en termes de droit international. La ratification est l'acceptation par un Etat de l'obligation internationale. La difficulté des accords européens est qu'ils doivent être ratifiés par tous les Etats-membres ainsi que par les institutions européennes sans quoi le traité n'entre pas en vigueur. Dans certains Etats, la ratification d'un traité passe par les parlements régionaux si la Constitution le prévoit.

B. La révision du droit originaire

Le traité peut être modifié et pour l'être, il doit suivre une **procédure qui est fixée par l'article 48 du TUE**. Il existe aussi des procédures de révision simplifiées qui figurent dans les closes passerelles. **La réforme des traités est quelque chose de normal au sein de l'Union Européenne** : le Traité de Rome a été modifié par le Acte Unique Européen en 1985 et est depuis révise tous les 10 ans environ, le dernier traité en date étant celui de Lisbonne en 2007.

La première question qui s'est posée pour les juristes au moment de la révision, c'était de **savoir si la procédure de l'article 48 du TUE était toujours pertinente** ou si l'on devait passer par une autre méthode. On se sert du droit international mais on se rend compte que la procédure du TUE s'en éloigne. Par ailleurs, **ne pas s'en servir mettrait à mal le TUE**. La Cour de Justice de l'UE précise que pour réviser le Traité, il faut impérativement passer par la procédure prévue par cet article 48 mais celle-ci est longue et risquée. L'article 48 du TUE permet de retrouver **les Etats qui sont centraux dans la révision** mais au fur-et-à-mesure de l'intégration européenne, **on a inscrit d'autres acteurs dans ce processus** comme les **institutions européennes** ou des **représentants des parlements nationaux** (depuis le Traité de Nice). La réforme que l'on prévoit vise à y associer les société civiles (populations et ONG).

Pour qu'une révision ait lieu, il faut **un projet de révision** qui **peut être proposé par le Parlement, par la Commission européenne** (puisqu'elle a l'initiative des textes) ou encore **par un gouvernement d'un Etat-membre**. Toutefois, il est utile de noter que les Etats européens n'ont pas vraiment de poids s'ils sont seuls à proposer quelque chose, que cet Etat soit la Croatie ou la France. Par exemple, le plan de relance économique de l'été 2020 a été proposé à 3 (France, Allemagne et présidente de la Commission). Ces projets de révision nous disent que l'article 48 peut accroître les compétences de l'Union Européenne mais on pourrait aussi vouloir réduire ses compétences. Une fois déposé au Conseil des ministres de l'Union Européenne, le projet de révision est envoyé au Conseil européen et est notifié à tous les parlements nationaux (ou régionaux selon l'organisation des Etats-membres) qui représentent l'intérêt général. La logique du Conseil européen est d'associer le Président du Conseil, les chefs d'Etat, la Présidente de la Commission et le Haut Représentant pour les Affaires Étrangères et pour la Politique de Sécurité. Une fois que le projet a été déposé, le Parlement européen va être consulté ainsi que la Commission. Une fois cela effectué, il faut que le Conseil européen adopte à la majorité simple une ouverture des négociations pour la modification du projet de révision. Le Président du Conseil européen va convoquer une Convention. Chaque parlement national vote des représentants pour la Convention. Des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats-membres sont présents ainsi que des représentant du Parlement européen et de la Commission européen. En cas de modification institutionnelle de la politique monétaire, des représentants de la BCE sont présents.

Concrètement, l'écriture du texte par la Convention est une écriture qui échappe partiellement aux Etats (première conséquence).

La seconde conséquence est que c'est aussi une Convention transparente quand les négociations internationales sont censées être tenues dans le secret. La Convention va écrire des modifications institutionnelles et des modifications politiques. Elle repose sur le consensus ce qui fait que la Convention est longue.

Une fois ce consensus obtenu, on adopte et on envoie une recommandation à la Conférence des représentants des gouvernements des Etats-membres. Ces représentants vont discuter, négocier et voter la version définitive du traité. Les Etats reprennent ainsi complètement la main. Le texte issu de cette conférence peut être différent du texte de la Convention. Toutefois, elle n'a pas intérêt à ignorer complètement la recommandation de la Convention. Cette Conférence va fonctionner « d'un commun accord » selon le TUE : l'idée est d'éviter le vote et les problèmes qu'il peut poser (Malte doit-elle avoir le même poids que l'Allemagne ?). Ces modifications sont ensuite envoyées au Conseil européen et passer aux ratifications (par tous les Etats-membres).

Les ratifications se font conformément aux règles de ratification prévues par les constitutions des Etats-membres. L'article 48 veut aussi qu'au bout de 2 ans après la signature du projet de révision, si quatre cinquièmes des Etats ont ratifié le traité et qu'un ou plusieurs Etats-membres ont rencontré des difficultés dans la ratification, le Conseil européen se saisit de la question.

Maintenant, avant le projet, se tiendront des conventions citoyennes européennes qui aboutira à une espèce d'avant-projet de révision.

Par ailleurs, aux paragraphes 7 et 8 de l'article 48 sont mentionnées des procédures simplifiées pour les décisions au Conseil européen (passage de l'unanimité à la majorité qualifiée). Il existe un certain nombre de domaines dans lesquels la majorité qualifiée prévaut comme le domaine de la fiscalité indirecte. Quand l'Union Européenne est compétente en matière fiscale, elle ne peut décider que de manière unanime. Depuis le Traité de Rome, on a mis en place la libre circulation et l'UE est la seule à détenir la compétence douanière. Le passage des droits de douanes de 80% à 0% entre 1947 et 1957 a des conséquences budgétaires. Il y a alors un risque de discrimination fiscale des produits étrangers. Pour que l'UE ait la compétence indirecte en matière de politique fiscale, il faut l'unanimité qui est déjà difficile à obtenir à 6 et qui est donc impossible à obtenir à 27. Il est donc extrêmement difficile de faire de l'harmonisation aujourd'hui. Les clauses passerelles (changement des modalités de décision du Conseil) fonctionnent de la façon suivante : le Conseil européen peut autoriser le Conseil des Ministres à passer de l'unanimité à la majorité qualifiée pour des domaines précis hormis certains domaines où elles ne peuvent être utilisées (défense). Pour le Green deal, on cherche à activer une clause passerelle pour voter à la majorité qualifiée une taxe sur les émissions carbones. Une autre clause passerelle consiste à utiliser la procédure législative ordinaire à la place de la procédure législative spéciale. Encore une fois, c'est le Conseil européen qui décide.

C. L'adhésion à l'Union Européenne

Cette procédure est une procédure majeure qui a permis à l'UE des élargissement successifs. En 2004, l'adhésion des pays de l'ancienne URSS est un défi important compte tenu du grand écart de développement entre ces pays et ceux qui étaient déjà membres de l'UE. Cette intégration n'est pas encore terminée aujourd'hui. Cette procédure a arrimé à l'Europe les pays du bloc de l'Est sans que ces pays se comportent toujours un bloc.

Pour comprendre une partie des tensions au sein de l'UE, il s'agit d'étudier cette adhésion et sa signification juridique.

1. Les conditions pour être Etat-membre

L'adhésion est gérée par l'article 49 du TUE. Du point de vue juridique, il a fallu justifier l'existence de l'Union Européenne au regard du GATT. Le GATT comprend une logique de « la clause de la nation la plus favorisée ». On utilise 2 techniques : la négociation par round de négociation (faire baisser les droits de douane) et le fonctionnement de cette clause qui suppose que si on fait un avantage commercial à un Etat, il faut l'étendre à tous les autres membres du GATT.

Quand on crée le traité de Rome (marché commun), cela veut dire que 6 Etats fondateurs décident de rendre nuls les droits de douanes. La logique du GATT c'est que si ces 6 Etats font des concessions, ils doivent l'étendre au monde, mais il n'y aurait donc plus d'Union Européenne. Pour tenir compte des intégration régionales, on a dans le GATT une dérogation à cette clause : la clause ne s'applique pas quand une intégration régionale va plus loin que le GATT. Pour que le système du GATT fonctionne, il faut une procédure spécifique d'adhésion à l'intégration régionale. C'est donc le sens de l'article 49 qui pose 3 conditions à l'adhésion :

- Condition 1 : l'adhésion ne peut être demandée que par un pays européen. Ce qui pose un problème juridique puisque l'on sait où commence l'Europe mais pas où elle finit. Cela pose par exemple un problème pour la Turquie. Est-ce que l'Europe s'arrête à la méditerranée ? Parfois, il n'y a pas de problème, il y a des évidences politiques. Quand le rideau de fer est tombé, on ne s'est pas posé la question pour les Etats de l'est. Mais parfois la question se pose comme dans le cas de l'Islande. Ce n'est pas évident sur la carte. La question n'a pas fait l'objet d'une décision mais elle s'est posée. La Turquie a posé sa candidature très tôt. On a ouvert un accord d'association avec elle, ce qui constitue une préparation à une adhésion future. Le Maroc a établi des contacts diplomatiques pour adhérer toutefois le Maroc n'est pas européen ;
- Condition 2 : il faut que l'Etat soit juridiquement un Etat. C'est un problème dans le cas du Kosovo : la nature d'Etat est contestée à l'international. L'Union Européenne a reconnu la création du Kosovo ;
- Condition 3 : l'Etat doit respecter les valeurs posées à l'article 2 : la démocratie, les droits de l'Homme, l'égalité femmes-hommes, les libertés fondamentales… Pour que ces valeurs soient respectées, il faut que l'Etat candidat soit passé par le conseil de l'Europe. On accueille les nouveaux Etats et on leur fournit un processus de respect de la démocratie assuré par 2 moyens : l'adhésion à la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles (abolition de la peine de mort, etc.) et la soumission à la juridiction de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. La logique est de dire que si les Etats y adhèrent, c'est qu'il n'y a pas de violation de l'article 2.

La Commission de Venise assiste ces nouveaux Etats pour créer une Constitution et monitorer ces Etats dans les cours constitutionnelles. Des experts faisaient partie des cours dans le but de garantir que les nouveaux Etats démocratiques respectent la Constitution et soient des Etats de droit.

Les choses évoluent, il y a un an, les négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du nord ont commencé : elles sont dans des processus d'adaptation et on veut démarrer le processus d'adhésion car quatre Etats-membres estiment que les valeurs n'étaient pas assez respectées pour lancer les négociations. Ceci est

dû à des problèmes sensibles : l'Albanie est en proie à des problèmes de corruption, à un manque de pluralité politique et d'organisation juridictionnelle. Le Conseil Européen a refusé d'aller plus loin. Avant la négociation il faut que les Etats respectent tout.

2. Les critères pour être Etat-membre

Ils créent un effet de club. Ces critères servent à supporter l'intégration européenne. Aujourd'hui, sept Etats veulent intégrer l'Union Européenne. On a ouvert des négociations avec l'Albanie et la Macédoine, tandis que pour les cinq autres, on est en phase de préparation.

Pour entamer ces accords d'adhésion, il faut satisfaire des conditions qui ne figurent pas dans le traité mais dans des décisions du Conseil Européen. Ces critères sont politico-économiques et consacrés par le Conseil européen de Copenhague.

Il y a donc 4 critères politiques :

- Il faut des démocraties pour pouvoir négocier ;
- Il faut des Etats de droit : production et respect du droit (système judiciaire), il faut une cour constitutionnelle ;
- Il faut avoir des institutions stables, on ne négocie pas avec un Etat en phase de transition démocratique ;
- Il faut un respect et une protection du droit des minorités.

4 Critères économiques fondamentaux :

- Une économie de marché stable et capable de supporter la pression concurrentielle entre les entreprises des Etats membres ;
- Lutter contre la corruption ;
- Respecter les obligations européennes et notamment « l'acquis communautaire » (traité, règlements, décisions et directives de l'Union Européenne. Dans ces pays il y a un ministère des acquis européen. Enorme travail d'adaptation de la législation à l'acquis communautaire. C'est sur ça que la France s'appuie pour refuser l'Albanie) ;
- Capacité d'intégration : capacité de l'Union à assimiler de nouveaux Etats membres et approfondir l'intégration. On veut élargir et approfondir. Cette capacité suppose des éléments de la part de l'Etat et un majeur : avoir traduit l'acquis communautaire en droit national et surtout l'appliquer (réforme budgétaire et administrative). On veut aussi un fonctionnement efficace des institutions : avant les institutions étaient conçues pour 6 pas pour 27. Il faut donc s'adapter. On ne peut pas garder l'unanimité sur la question fiscale. Il faut avoir du temps pour que chacun s'exprime, les négociations à 27 c'est beaucoup trop long.

Le Parlement européen peut refuser une demande d'adhésion. Son rôle est clé.

3. La négociation du traité d'adhésion

- Etape 1

On commence par faire l'évaluation de la législation de l'Etat candidat. La Commission négocie et évalue là où en est l'Etat.

- Etape 2

Elle ouvre ensuite la négociation chapitre par chapitre (justice, marché de l'électricité, politique agricole…). On regarde ce qu'il reste à modifier pour incorporer l'acquis communautaire et on va

aussi voir s'il y a besoin de négocier de part et d'autre des conditions d'adhésion (à l'Etat ou à l'Union Européenne).

L'entrée d'un Etat va changer des choses pour l'Etat mais aussi pour l'Union Européenne. On anticipe les changements et on négocie dans le traité d'adhésion. On va s'adapter aux spécificités des « vieux Etats membres » et du nouvel Etat qui va avoir besoin d'une période de transition.

Quand on a intégré les nouveaux Etats de l'est, les autres Etats ont eu peur qu'il y ait une vague d'immigration due à l'hétérogénéité des Etats. On a donc voulu limiter le nombre de permis de travail. Difficile d'expliquer ça aux pays (pas de libre circulation des personnes pendant 10 ans). La réalité c'est que cette période n'a duré que 5 ans car il n'y a pas eu de mouvement migratoire. On a juste eu une arrivée massive au Royaume-Uni car ils allaient eux-mêmes les chercher. En France, les médecins étrangers ont été accueillis.

- Etape 3

La négociation dure entre 2 ans et plus (15 ans pour la Turquie). Cette négociation se conclue par le traité d'adhésion. Il doit être ratifié par l'Union Européenne c'est-à-dire par le Parlement et le Conseil qui peuvent refuser.

La Norvège veut rentrer dans l'Union Européenne mais refuse de ratifier car elle ratifie par référendum et les pêcheurs s'y opposent en raison des règles européennes sur la politique commune de pêche (conditions de pêche, libre circulation des pêcheurs). Néanmoins, la Norvège est membre de l'espace économique européen ce pourquoi elle est un grand partenaire commercial.

- Etape 4

Si le traité est ratifié l'Etat candidat devient un Etat-membre. Il a donc un quota de parlementaires européens négocié, la possibilité de proposer le nom d'un commissaire, et l'Etat-membre nomme un juge à la Cours de justice de l'Union Européenne et peut nommer un avocat général : il s'intègre dans les institutions. D'où l'idée d'élargissement et d'adaptation au nouvel Etat.

Les traités d'adhésion modifient les traités constitutifs. L'adhésion des Etats est progressive et conditionnelle.

Section 2 : La question de la souveraineté de l'Etat-membre

La notion de souveraineté n'est pas une notion juridique, c'est néanmoins une revendication politique des Etats qui pose question dans les traités. Du point de vue historique, la souveraineté de l'Etat, après la Seconde guerre mondiale n'était pas considérée. L'UE a été construite à partir de l'idée de Schumann qui veut que l'exacerbation de la souveraineté fût à l'origine de la guerre. L'objectif du Traité de Rome est alors de discipliner les Etats par toute une série d'éléments juridiques.

Aujourd'hui, la souveraineté n'est pas que l'apanage des gouvernements « populistes ». Ce qui était vu comme un problème est aujourd'hui vu comme une solution. L'UE doit alors essayer de répondre à ce nouvel ordonnancement du discours politique d'autant plus que l'UE elle-même revendique une souveraineté avec comme point de départ le discours d'Emmanuel Macron à la Sorbonne en 2017. Ursula van Der Leyen souhaite aussi renforcer la souveraineté sanitaire de l'UE quand Juncker, actuel commissaire au marché intérieur, souhaite renforcer la souveraineté technologique de l'UE.

A. Une souveraineté transformée

Les Etats-membres sont bien souverains mais celle-ci n'est pas celle qui était là avant l'UE. L'idée de cette souveraineté transformée est que quand l'Etat accepte l'adhésion, il adhère à un système de normes qui vont le contraindre (interdiction de mettre des droits de douane, versement d'aides d'Etat uniquement pour réaliser des projets européens, etc.) mais il a aussi des opportunités dans le système (droit de vote au Conseil européen, etc.). L'Etat subsiste mais sa souveraineté[1] est modifiée par son appartenance à l'UE.

1. Interconnexion par le droit et souveraineté

Les Etats sont interconnectés par le droit en Europe. Cela fait de l'UE une organisation internationale tout à fait originale. Les éléments de droit sont le marché intérieur[2], l'espace de liberté, de sécurité et de justice (qui prévoit la libre circulation des personnes, etc.), l'espace de la zone euro, etc. Tous ces espaces lient les Etats entre eux. La liaison se fait d'abord par du droit commun du point de vue juridique (actes de droit dérivé) mais cette interconnexion est aussi une interconnexion entre les droits nationaux, au travers d'un principe de reconnaissance mutuelle[3] (exemple des crédits ECTS) notamment. Cette interconnexion dans le droit conduit à une transnationalité des différents droits de l'UE. La souveraineté existe probablement mais doit baigner dans ce contexte spécifique d'interconnexion des Etats qui est à la fois une force (exemple des échanges universitaires en Europe) et une vulnérabilité (exemple de la crise du coronavirus).

2. Du discours sur l'intégration nécessaire à celui sur la souveraineté reconquise

Au-delà de ses développements historiques, jusqu'au Traité de Maastricht on considère que l'intégration est nécessaire pour éviter la guerre. On a donc une idée d'intégration nécessaire et toujours plus poussée soit par l'élargissement, soit par l'approfondissement. Ce phénomène suppose que l'Etat-membre qui va réviser le Traité accepte cette démultiplication des politiques européennes. Ce faisant, il y a un transfert de plus-en-plus important des compétences des Etats vers l'UE. A cela s'ajoute un phénomène de « grignotage » des compétences étatiques par le fonctionnement de l'UE : si l'on accepte la libre circulation des personnes, les travailleurs frontaliers posent question en droit fiscal (exemple d'un Strasbourgeois travaillant en Allemagne et qui va donc force les deux pays à coopérer et influencer les politiques nationales des deux pays). Faire partie de l'UE, c'est accepter une délégation de compétences. Ce phénomène a « agacé » les Etats qui essaient de protéger un « domaine de compétences » dans les Traités. C'est l'exemple de l'art. 168 du TFUE concernant la politique de santé et son paragraphe 7 qui protège l'organisation nationale du système de santé ou de sécurité sociale. C'est aussi l'exemple de l'art. 194, par. 2, alinéa 2 du TFUE portant sur la politique énergétique : il appartient aux Etats de déterminer leur mix énergétique.

La logique de protection d'une souveraineté de faire ce que veut l'Etat n'est probablement plus possible dans l'UE. La souveraineté dans l'UE n'est plus une « souveraineté solitaire » mais une « souveraineté solidaire ».

[1] Qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté (définition du XIXe siècle).

[2] Espace sans frontière où s'exercent 4 libertés économiques.

[3] Application sur le territoire français, du droit de l'autre Etat.

3. La protection de l'identité nationale dans le traité

Il s'agit de l'article 4 du TUE. Dans son paragraphe 2 on pose que l'UE respecte l'égalité des Etats-membres devant le Traité ainsi que leur identité nationale « inhérente à leur structure fondamentale politique et constitutionnelle en ce qui concerne l'économie locale et régionale ». L'idée est que ce qui fait la qualité de l'Etat, son organisation politique, c'est que le partage des pouvoirs au sein de l'Etat n'est déterminé que par lui-même. L'UE ne fait que vérifier que ce partage respecte les valeurs européennes. Le concept d'identité nationale autorise les Etats à ne pas fonctionner de la même manière. L'uniformité n'est donc pas l'UE.

L'article 4 oblige l'UE à respecter les « fonctions essentielles de l'Etat » notamment celles qui permettent d'assurer l'intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité nationale. Ces compétences font partie de ce que l'on appelle les « fonctions régaliennes de l'Etat » et restent des compétences exclusives des Etats-membres. Cet article 4 peut donc être lu comme la protection des qualités qui font l'Etat et sa souveraineté nationale. L'UE ne peut remettre en cause l'identité constitutionnelle des Etats-membres. En France, le Conseil constitutionnel rappelle dans une décision de 2006 la primauté du droit européen mais établit une limite à cette primauté qui tient à l'identité constitutionnelle française qui peut être rattachée à l'identité nationale. Ce raisonnement sur l'identité constitutionnelle a été menée par d'autres juridictions telles que le juge constitutionnel allemand dans une affaire relative aux mandats d'arrêts européens : l'Allemagne a refusé de donner effet à un mandat d'arrêt européen dans une affaire estimant ainsi que cela remettait en cause sa loi fondamentale. Pour la Cour de Justice européenne, la primauté de l'Union est inconditionnelle et absolue (arrêt de 1964) et ne dit pas encore que cette primauté soit limitée par le respect de l'identité constitutionnelle.

L'article 4 légitime donc l'existence des Etats dont on respecte les spécificités et les particularités nationales. C'est aussi un Etat en correspondance avec d'autres Etats qui font des choix normatifs en fonction des choix normatifs des autres Etats. Par exemple, dans le cadre d'un projet de directive concernant les normes techniques, on envoie une notification à la Commission au moment du projet de directive. Elle-même l'envoie aux organisations étatiques qui peuvent émettre des observations (sous 3 mois). Ces observations vont permettre de faire comprendre à l'Etat qui propose ce projet que ses solutions ne sont pas les seules ou que son projet n'est pas en phase avec les projets de l'Union.

B. Une souveraineté protégée par une répartition des compétences

L'UE n'a pas la compétence de sa compétence. Elle a des compétences d'attribution ce qui en principe vient protéger la compétence des Etats qui ont, eux, la compétence de la compétence. Ils peuvent déléguer ce qu'ils veulent et l'UE n'a pas ce choix là et elle ne peut agir que sur ce que les Etats-membres lui délèguent. L'article 4, paragraphe 1 nous dit, conformément à l'article 5 que toute compétence non-attribuée à l'UE dans le traité est attribuée aux Etats tandis que l'article 5, paragraphe 1 nous dit que le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. L'UE est donc une union d'Etats souverains qui sont centraux dans le processus de décision. Cela suppose que les relations est tendue. La mère des batailles est ce principe d'attribution des compétences de l'Union. Si l'UE est compétente, c'est que les Etats lui ont délégué ladite compétence. Ce principe se retrouve dans les structures

fédérales puisque le partage des compétences y est toujours formalisé. Pour adopter un acte dans l'UE il faut une base juridique qui est centrale dans l'UE : elle sert à savoir si l'Union et compétente et comment elle l'est.

Dans l'Union Européenne, il y a plusieurs types de compétences dont les plus grandes sont au nombre de 3. Le Traité de Lisbonne a fixé les types de compétences (art. 2) et a fait un listage des types de politique par types de compétences (art. 3 à 6) :

1) **La compétence exclusive de l'Union Européenne** (la plus intégratrice) : seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les Etats-membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union. Elle suppose donc que les Etats n'aient plus de compétence dans le domaine car ils l'ont transmise à l'Union (exemple de la zone euro). La compétence douanière appartient à l'Union européenne (depuis le 1er juillet 1968 pour les Etats fondateurs) ce qui suppose une zone de libre-échange.
   Ce type de compétences est peut présent dans les faits. L'article 4 du TFUE liste ces compétences : la compétence douanière, la compétence monétaire pour les Etats de la zone euro, etc. Lorsque la compétence est exclusive, elle ne peut être exercée que par l'UE. Les Etats vont donc disparaitre de la négociation du texte jusqu'à son application. Les Etats ont toujours un mot à dire mais il est collectif, par le biais du Conseil européen dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Il y a une hypothèse, peu utilisée, où les Etats sont habilités par l'UE à agir à sa place de manière collective et pas de leur propre initiative : ils agissent au nom et pour le compte de l'Union. En revanche, là où l'article 2 dit une chose importante, c'est que les Etats sont ceux qui exécutent l'acte décidé par l'Union européenne. C'est le principe d'administration indirecte qui permet aux Etats d'intervenir.
   Pour donner un exemple, on peut prendre la compétence douanière : il n'y que la Commission qui propose au Conseil les tarifs douaniers communs. Soit ils sont perçus conformément au tarif douanier de l'UE, soit ils sont perçus à titre de compensation par rapport à des tarifs douaniers supplémentaires demandés pour l'exportation de produits européens (tarifs douaniers augmentés pour Airbus aux Etats-Unis). Cette perception est exécutée par des douaniers nationaux dont la fonction est aujourd'hui européenne. Ils ont aussi la charge de contrôles fait au titre de l'Union européenne pour les produits provenant d'Etats tiers. Evidemment, les Etats réfléchissent à deux fois avant de confier à l'UE des compétences exclusives ;
2) **La compétence partagée** : l'Union et les Etats-membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans le domaine. Les Etats-membres exercent leurs compétences dans la mesure où l'Union européenne n'a pas exercé la sienne. Il n'y a donc pas de partage : soit l'Union agit, soit les Etats agissent. En vertu du principe de primauté, on va considérer que l'Union a préempté la compétence. L'Etat se conforme au droit de l'Union. Elles concernent le marché intérieur, la politique environnementale ou la politique énergétique
   Par exemple, la qualité de l'air est fixée par directive au sein de l'Union. Les Etats n'ont pas le choix de changer les limites ou d'invoquer des difficultés administratives pour faire respecter la directive. C'est ce qui vaut à la France une condamnation à la France en octobre 2019 pour violation de la directive sur la qualité de l'air dans 14 régions. La France n'est toujours pas en conformité (délai accordé à l'issue de la

première condamnation non-respectée). Il appartient aux Etats de mettre en place des procédures de contrôle et d'investir dans les détecteurs en l'occurrence.

Peut-on renationaliser une compétence européenne ? L'article 2 du TFUE dit que c'est possible dans la mesure où l'Union européenne a abandonné sa compétence (i.e. si l'UE abroge le texte). Cela n'a encore jamais eu lieu dans l'Union européenne même si cela a été demandé pour la Politique agricole commune (PAC) ;

3) **La compétence d'appui (ou compétence de coordination)** : dans certains domaines, l'Union dispose de compétences d'appui pour appuyer, coordonner ou compléter la compétence des Etats-membres sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines. La politique reste une politique nationale et l'UE vient appuyer et coordonner ces politiques. Dans ce domaine de compétence, il n'y a pas d'harmonisation possible (i.e. pas de possibilité de créer du droit commun).

   L'exemple le plus flagrant est la politique de santé : ce n'est pas une compétence de l'UE au sens où c'est une compétence d'appui donc où les Etats sont les seuls à pouvoir décider d'un confinement, etc. La question du couvre-feu en est un exemple. En Guyane, il existe et est soumis à un contrôle policier tout comme en Allemagne, à Hambourg et Berlin mais qui consiste alors simplement en la fermeture des commerces. Ce que l'on observe, c'est que l'on a un nombre de textes importants qui sont des recommandations qui aident les Etats à coordonner les politiques restrictives de libre-circulation. Il y a donc des critères épidémiques européens et une carte classant les régions en vert, orange, rouge et gris au niveau européen.

   Cela comprend donc : la politique pour l'emploi, la politique étrangère et de défense commune.

Les Etats, au moment de la modification du Traité de Lisbonne, ont voulu protéger leurs compétences, de se protéger du phénomène d'européanisation des politiques publiques. Il y a des compétences nationales qui sont mises dans le bain de l'Union européenne et ne peuvent donc plus être exécrées par les Etats. Cela vaut aujourd'hui pour toutes les compétences des Etats : aucune n'est à l'abris de l'européanisation. Celle-ci peut être plus-ou-moins intense selon la politique concernée. Le partage des compétences n'est jamais une protection pour les compétences nationales.

En matière de santé, les Etats-membres ont expliqué qu'il n'était pas possible de toucher aux politiques de santé nationales. Ils souhaitaient maintenir leur compétence dans ce domaine, ce qui est inscrit dans le traité. Quand on regarde les conséquences de la crise du covid, on se rend compte que malgré ces protections, les Etats ont accepté un plan de la Commission qui suggère que les Etats travaillent sur leur système hospitalier pour faire des réformes systémiques.

Dans le domaine de l'énergie, lorsque les Etats ont autorisé l'UE à mener une politique énergétique, ils ont protégé la définition du mix énergétique (nucléaire en France et charbon et renouvelable en Allemagne). Cette logique est pourtant une protection partielle car les Etats ont accepté d'avoir 20% d'énergie d'origine renouvelable à l'horizon 2020 pour des raisons de sécurité et d'indépendance énergétique.

Les Etats n'ont donc plus de compétences exclusives. Il existe des compétences nationales mais à aucun moment il n'y a de compétences à propos desquelles les Etats peuvent décider de ce qu'ils veulent faire.

C. Le droit de retrait de l'Union européenne

L'article 50 du TUE a été introduit par le Traité de Nice et a été concédé dans la perspective de l'élargissement de 2004 et a ainsi été mal rédigé. On accord la possibilité de retrait car les futurs nouveaux Etats-membres viennent de sortir de l'URSS et n'avaient alors pas matériellement le droit de sortir de l'URSS (formellement ils en avaient le droit). Les traités de l'Union parlent toujours d'une intégration toujours plus étroite entre les peuples mais on ne prévoit rien pour sortir *a priori* de l'UE. On consacre alors peu de temps à la rédaction de l'article 50 puisque l'on estimait qu'il ne servirait jamais.

La procédure de l'article 50 est complexe car elle est à la fois unilatérale et multilatérale et c'est ce qui déséquilibre cette procédure et a donné lieu à un luxe de contentieux. Le début de cet article prévoit une possibilité de retrait qui est volontaire et unilatérale. Il faut donc un acte de demande de retrait (volontaire) et la décision de retrait appartient à l'Etat qui veut se retirer (unilatérale). La décision initiale ne tient donc pas compte des intérêts de tous les pays de l'Union. Le pays voulant sortir de l'Union doit alors informer le Conseil européen de sa volonté de retrait. Cela a donné plusieurs arrêts importants au Royaume-Uni. Le référendum du Brexit se tient fin mai 2016 et il faut attendre fin mars 2017 pour avoir une demande de retrait. L'affaire Miller (parlementaire anti-Brexit) consistait à contester le pouvoir de Theresa May d'envoyer une lettre à l'Union européenne sans consulter le Parlement auparavant. Le Parlement a donc dû intervenir dans le processus de retrait et a donné son accord au retrait de l'Union européenne. Il a toutefois refusé toutes les propositions de solutions du gouvernement entrainant la chute de Theresa May. Le retrait est un acte unilatéral qui doit être exécuté en vertu des constitutions nationales.

Si la demande est unilatérale, peut-on imaginer que le pays puisse retirer sa demande ? Cette question s'est posée dans le cas du Brexit : on demandait un second référendum pour revoir la question en connaissance de cause. La Cour de justice de l'Union européenne a estimé que la demande de retrait du retrait devait, elle aussi, être unilatérale. On a donc la possibilité de refaire un référendum du point de vue de l'Union. Toutefois, cette proposition a été rejetée par les parlementaires britanniques qui ont accepté la solution proposée par Boris Johnson.

Le retrait suppose une négociation pour être effectif. Cette négociation doit être multilatérale : entre le Royaume-Uni et l'Union européenne mais aussi entre le Royaume-Uni et les Etats-membres. Les négociations se séparent en 2 temps :

- L'accord de divorce (accord sur le retrait) : accord qui acte les conditions du retrait car il a des conséquences sur l'ensemble de l'Union européenne. 3 questions ont été négociées :
    - La question de la facture du divorce : la part de PNB britannique qui abondait le budget disparait avec le Royaume-Uni et fait donc baisser le budget de l'UE. Il faut donc se mettre d'accord sur qui paye la facture du retrait britannique. En réalité ce sont donc la France et l'Allemagne qui en paient le prix fort. Toutefois, les Britanniques se sont engagés pour des dépenses pluriannuelles et paieront donc même une fois sortis de l'Union. Cette facture a été évaluée et il appartiendra au Royaume-Uni de payer cette facture ;
    - La question de la citoyenneté européenne : les traités disposent que lorsque l'on a la nationalité d'un Etat-membre à l'époque, on a aussi la

citoyenneté européenne. Le problème c'est que celle-ci s'accompagne de droits et notamment de droits de circulation ce qui fait qu'avant le Brexit, beaucoup de Français étaient expatriés à Londres et étaient traités comme des Britanniques. Comment ces citoyens européens peuvent conserver des droits alors qu'ils résident désormais dans un Etat-tiers ? La question se pose aussi dans l'autre sens : les citoyens Britanniques retraités en France peuvent-ils toujours percevoir les pensions de retraites britanniques ? La question du *Good Friday Agreement* qui mettait fin à la guerre civile en Irlande du Nord est tout aussi problématique : pour obtenir la paix, toute personne qui nait en Irlande du Nord peut choisir d'être citoyenne britannique, irlandaise ou les deux. Une fois le retrait appliqué à cette première hypothèse, des ressortissants d'un Etat-tiers (Royaume-Uni) seront aussi des citoyens d'un Etat-membre. Il y ainsi une augmentation des demandes de naturalisation irlandaise. Les Britanniques veulent sortir de l'Union pour : ne plus être jugés par la Cour de justice de l'UE et pour « virer » les travailleurs polonais sur leur sol. Les citoyens européens sur le sol britannique peuvent donc bénéficier des jugements de la Cour mais en contrepartie, les Britanniques ont le droit de refuser un certain nombre de permis de travail ;

- La question de la frontière irlandaise : les *Good Friday Agreements* faisaient disparaitre la frontière du point de vue physique pour mettre fin à la guerre. Quand le retrait a été évoqué, cela a ravivé les querelles à Belfast : si le Royaume-Uni sort de l'UE, la frontière devient une frontière extérieure de l'Union et est donc fermée, surveillée. C'est ce qui peut déclencher la guerre entre catholiques et protestants. Les stocks d'armes sont toujours présents en Irlande du Nord aujourd'hui. Pour les catholiques nord-irlandais, la frontière ne peut pas revenir. Pendant les négociations de retrait, l'UE a donné beaucoup d'argent pour la pacification de la frontière irlandaise. Cette question a donc dû être résolue dans l'accord de retrait. C'est le principe de « back-stop »[4] qui a été retenu.

Cet accord fait 600 pages et a été ratifié par les Etats-membres de l'Union et par le Royaume-Uni. A partir de ce moment, le retrait est effectif et le Royaume-Uni est un Etat-tiers ce qui est le cas depuis janvier. Le nouvel Etat-tiers et l'Union européenne ont alors 2 ans pour négocier la relation future entre les 2 parties mais Boris Johnson pose qu'il se fera sous un an sans quoi l'option du *no-deal* s'appliquera. L'arrêt Whytman de la CJUE du 11 décembre 2018 qui autoriserait le Royaume-Uni à effectuer un second référendum avant la mise en application du Brexit. Le premier objectif est de sauvegarder le droit souverain de l'Etat de se retirer de l'Union et de mettre en place une procédure visant à permettre un retrait de façon ordonnée. S'il y a un droit souverain au retrait, il y a un droit souverain au retrait du retrait tant que le retrait n'est pas effectif (i.e. tant que

[4] On déplace la frontière dans les ports britanniques. On laisse le commerce libre entre le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord. Le contrôle des produits britanniques qui transitent par l'Irlande du Nord pour aller dans l'Union européenne s'effectue alors dans les ports britanniques (anglais, écossais et gallois).

l'accord de retrait n'est pas entré en vigueur ou tant qu'il n'y a pas d'accord de retrait dans un délai de 2 ans) ;

- Une fois que le retrait est effectif, on rentre dans la période de négociations de la relation future qui suppose un accord. S'il n'y a pas d'accord au 31 décembre, on entrera dans la période de *no-deal* qui signifierait que les relations entre l'UE et le Royaume-Uni seraient sous le régime des rapports entre Etats-membres de l'OMC. Cela n'empêche toutefois pas de rouvrir une phase de négociations.

Section 3 : L'Etat dans l'Union européenne

A. Quel Etat agit dans l'Union européenne

Cette question est importante pour comprendre la notion parfois mésusée du déficit démocratique. Quand on parle d'Etat-membre, on parle d'une représentation par les exécutifs. Les intérêts des Etats ne sont toutefois pas les seuls intérêts considérés puisque l'on prend aussi l'intérêt démocratique de l'Union représenté par le Parlement. L'intérêt général est, quant à lui, représenté par la Commission européenne puisqu'il ne peut être réduit à la somme des intérêts des Etats voire à la somme des intérêts des Etats à laquelle on ajouterait l'intérêt démocratique.

Dans le cas du *Green deal*, toute la difficulté est de rendre le processus irréversible et particulièrement la question du seuil à retenir pour 2030. Le Parlement européen veut aller plus loin : l'intérêt démocratique est plus exigeant et souhaite que l'on aille plus loin. Dans le même temps, certains Etats trouvent que ce qui est demandé par le Parlement est trop exigeant. La confrontation des intérêts fonctionne actuellement quotidiennement au sein de l'UE.

Quand on parle de représentation de l'Etat par l'exécutif, cela dit que l'on va avoir des Conseils des Ministres. Le COREPER fait le travail de préparation du Conseil des Ministres. Il se divise en 2 organes, l'un technique et l'autre politique (avec des diplomates). Ce dernier esquisse un premier accord politique. Les questions en point A sont les questions quasi-résolues tandis que les questions en point B sont encore à discuter pour les Ministres. En France, c'est ensuite le Ministre et le Secrétariat général aux Affaires européennes. Les Etats sont aussi représentés au sein du Conseil européen mais on ne peut pas vraiment dire qu'il représente les intérêts étatiques puisqu'il est présidé par une personne qui n'a plus de responsabilités ministérielles (actuellement Charles Michel). Ce président du Conseil européen a pour mission de faire avancer les questions au sein du Conseil comme le plan de relance européenne aujourd'hui. Par ailleurs, la présidente de la Commission est membre du Conseil européen et celui-ci n'est donc pas seulement le représentant de l'intérêt des Etats mais aussi au moins en partie de l'intérêt général de l'Union. L'Etat dont on parle au niveau de l'Union européenne est l'exécutif sauf quand il y a intervention des parlements nationaux.

Cette représentation du pouvoir exécutif pose la question du déficit démocratique. Pour ce qui est du parlement national, c'est réel. Cela suppose peut-être le développement de pratiques européennes pour solutionner ce problème. Pour le moment, la solution est un mécanisme qui permet l'association des parlements nationaux. L'enjeu était de faire apparaître les parlements au moment de la décision de l'Union étant donné qu'ils ne ratifient pas le droit dérivé de l'UE. Pour compenser l'absence du parlement national au moment de la décision, on trouve dans un protocole annexé au traité un processus de contrôle de la subsidiarité. Le principe de subsidiarité est défini à l'article 5 du TUE. Il ne s'applique que quand les compétences sont partagées. Ce principe signifie que la décision doit être prise à l'échelon adéquat. Concrètement, tous les textes

européens sont précédés de l'examen par la Commission européenne (fiche sur la subsidiarité) qui doit prouver deux choses : la compétence des Etats est inefficace ou le problème dépasse la compétence des Etats ; l'Etat est efficace. Si l'on constate que l'Etat n'est pas efficace, l'action peut alors être portée par l'Union européenne que si elle démontre qu'elle apporte une valeur ajoutée.

L'UE est aussi bridée par le principe de proportionnalité. Il signifie qu'il faut, lorsque l'on décide d'un acte, prendre un acte le plus pertinent et écrire l'acte de manière proportionnée, de manière cohérente et la moins entravante possible.

Les parlements nationaux vérifient le respect du principe de subsidiarité. L'idée est que le projet de texte est envoyé par la Commission européenne aux parlements nationaux qui contrôle le principe de subsidiarité. Les parlements peuvent alors soit valider le projet de texte soit émettre un « carton rouge » si le principe n'est pas respecté. Un certain nombre de cartons rouges peut bloquer la procédure au sein de l'Union. Un texte a été bloqué par une telle procédure. La Commission proposait une hiérarchisation des droits sociaux et de la libre circulation économique. Les parlements nationaux ont bloqué le texte en considérant qu'il ne s'agissant pas d'un pouvoir de l'Union mais qu'il faudrait, pour hiérarchiser ces droits, modifier le Traité.

Il n'y a pas de déficit démocratique par rapport au Parlement européen toutefois. On raisonne à partir d'un arrêt du 14 juin 2016, « Parlement contre Conseil » dans le cadre du contexte de la piraterie au large de la Corne de l'Afrique. Comme le Parlement représente l'intérêt démocratique, il revendiquait le droit d'intervenir dans la procédure de décision. Le gain de pouvoir pour le Parlement est d'abord passé par l'obtention de pouvoir budgétaires puis par l'obtention de pouvoir législatifs (arrêt Les Verts de la CJCE, de 1986). Le Parlement est aujourd'hui le colégislateur avec le Conseil : le Conseil et le Parlement doivent être d'accord sur le même texte pour avoir une décision. Le Parlement européen est associé et on lui attribue le maximum de pouvoirs dans le cadre de l'UE qui est une union d'Etats, rappelons-le. Il y aussi une stratégie de modification des traités dans laquelle on retrouve un certain nombre de dispositions dans le TUE où l'on voit apparaître cet intérêt démocratique. Outre les pouvoirs du Parlement européen, on peut citer l'article 2 du TUE qui rappelle les valeurs de l'Union appliquées ensuite par l'Union et les Etats-membres lorsqu'ils appliquent son droit. L'autre élément qui apparaît est la nature de l'intérêt démocratique : l'UE fonctionne sur le principe de la démocratie représentative symbolisée par le Parlement européen. Cette démocratie représentative trouve son fondement dans une décision de 1976 appliquée en 1979 et obligeant à un suffrage universel direct pour le Parlement européen. A partir de là, la CJCE va considérer que le plus simple est d'associer le Parlement à la décision en ce qui concerne les accords internationaux. Pour associer ce Parlement à la négociation, on met en place une procédure d'information du Parlement pour vérifier que l'accord international rentre bien dans le champ des compétences de l'Union européenne. Dans cette affaire de 2016, la CJUE considère que l'information due au Parlement doit être suffisante pour lui permettre d'exercer un contrôle démocratique de l'action extérieure de l'Union. Aujourd'hui, le mandat de négociation de la Commission est communiqué au Parlement alors qu'auparavant, il était maintenu secret. On conditionne les accords de libre-échange aux normes sociales et environnementales de l'UE. Le Parlement est particulièrement attentif à ces questions et en contrôlant le mandat de négociation, il va pouvoir contrôler que l'on a bien pris en compte ces choses. Depuis cet arrêt, l'information du Parlement est continue. Tout ne doit pas faire l'objet de faire un débat au Parlement mais il est informé des étapes et du résultat de la négociation. L'ensemble de

ces informations permettent au Parlement d'être pleinement assuré du respect du principe démocratique.

En complément, on aussi des éléments de démocratie participative avec l'initiative citoyenne européenne qui suppose que la Commission se saisisse d'un problème dès lors qu'il est soulevé par 1 million de citoyens européens représentant 7 Etats-membres. Si la Commission refuse de faire une proposition, elle doit alors la motiver. Cette initiative est un peu difficile à faire aboutir car l'ensemble des initiatives demande soit à l'UE des choses qu'elle ne peut pas faire soit des choses que l'UE a déjà faites.

Un aspect important a été introduit par un arrêt de 2009 de la Cour constitutionnelle allemande concernant la ratification par l'Allemagne du Traité de Lisbonne. Elle se prononçait sur le caractère démocratique du transfert de compétences de l'Allemagne à travers le Traité de Lisbonne. On y trouve les compétences attribuées à l'UE et la Cour constitutionnelle cherchait à savoir si, en respectant la démocratie, on pouvait tout transférer à l'Union. La Cour constitutionnelle rappelle d'abord que le transfert de compétences s'opère par traité international liant donc les Etats. Un traité international ne peut opérer un transfert de compétences qui rendrait l'Etat inutile. La Cour estime alors que le traité international ne peut priver l'Etat de la marge de manœuvre politique nécessaire pour modeler les conditions de vie économiques, culturelles et sociales. Si on transfert cela dans un traité, la Cour constitutionnelle allemande n'autoriserait par la ratification du traité pour violation du principe démocratique. Si l'on transfert ce type de compétence, la démocratie ne serait que formelle : la démocratie allemande ne pourrait plus jouer pour prendre des décisions de nature politique. Matériellement, les autorités allemandes ne décideraient de rien. Selon les juges, le principe de démocratie est le respect d'une procédure qui a du sens. Ce sens est une interaction entre une opinion publique vivante revendiquée face à des gouvernements responsables et qui ont donc assez de marge de manœuvre pour prendre des décisions. La Cour estime qu'il y a un noyau de compétences qui appartient intrinsèquement à l'Etat. Elle identifie les domaines suivants comme étant le noyau de compétences : le droit pénal matériel et formel, le monopole de la force policière et militaire, les recettes fiscales et les dépenses publiques (elle insiste sur celles liées à la politique sociale, sur le principe de l'Etat social et sur les décisions particulièrement importantes sur le point de vue culturel comme le droit de la famille, etc.). Cela pose une limite au type de compétences transférable au profit de l'UE. Dans l'hypothèse du Traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle allemande a considéré que l'Union demeurait une union d'Etat à laquelle des compétences sont attribuées limitativement par un traité. L'Allemagne peut transférer des compétences à ce groupement car il présente un niveau de démocratie élevé mais ne pouvant être celui d'un Etat fédéral. Cela permet de concilier le principe de démocratie et la participation de l'Allemagne à la construction européenne. Ce rapport de force entre l'Allemagne et l'UE débute avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande de 2009 et l'arrêt de l'été 2020 concernant le plan de relance de l'Union après la crise de la zone euro de 2008.

B. L'appréhension de l'Etat par l'Union européenne

Les choses se sont faites progressivement. L'UE ne considère pas d'autre notion que celle d'Etat-membre. Aujourd'hui, il y a une définition minimale de ce qu'est l'Etat pour l'UE (art. 4 du TUE, paragraphe 2 : « l'Union respecte l'égalité des Etats-membres devant les traités ainsi que leur identité nationale »). Tous les Etats ont le même poids devant les traités et sont tous liés de la même manière. L'UE respectant la diversité des Etats, cela ne remet pas en cause le

principe d'égalité. La seule façon de faire valoir une différence est de la faire valoir lors de l'élaboration d'un texte. L'identité nationale des Etats est liée aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles. L'UE vient protéger les fonctions essentielles l'Etat : intégrité territoriale, sauvegarde de la sécurité nationale et maintien de l'ordre public.