

Droit général de l'Union Européenne : les institutions européennes

Leçon 3 : La composition de l'Union

Marc BLANQUET

Table des matières

Introduction.....	p. 3
Section 1. L'Architecture de l'Union.....	p. 4
§1. La configuration initiale de l'Union.....	p. 4
§2. Les instruments initiaux de cohérence de l'Union.....	p. 5
A. L'instrument institutionnel.....	p. 5
B. L'instrument juridique et juridictionnel.....	p. 6
§3. L'évolution de l'Union.....	p. 7
A. Le sens de l'évolution.....	p. 7
B. Les modalités techniques de l'évolution dans le cadre de la structure en piliers.....	p. 7
C. L'issue : le traité de Lisbonne.....	p. 8
1. La question de la personnalité juridique.....	p. 8
2. La « réunification » : la fin des piliers.....	p. 9
Section 2. L'appartenance à l'Union.....	p. 11
§1. Les conditions de l'appartenance.....	p. 11
A. Les conditions d'adhésion à l'Union.....	p. 11
1. Les conditions de fond.....	p. 11
a) Condition statutaire.....	p. 11
b) Condition géographique.....	p. 11
c) Condition politique.....	p. 12
d) Condition technique.....	p. 13
2. Les conditions de forme et de procédure.....	p. 13
B. Les conditions de durée de l'appartenance.....	p. 14
1. La prévision de la durée.....	p. 14
2. L'affectation de la durée.....	p. 15
a) Le retrait partiel.....	p. 15
b) La suspension temporaire.....	p. 18
c) La question du droit de retrait.....	p. 21
§2. De la notion d'appartenance à l'Union à la nature de l'Union.....	p. 22
A. L'appartenance, source d'obligations.....	p. 22
B. Les obligations liées à l'appartenance.....	p. 23
1. Les obligations de coopération.....	p. 23
a) Les obligations de mise en œuvre.....	p. 23
b) Une obligation d'action supplétive.....	p. 25
2. Les obligations de collaboration.....	p. 25
3. Une obligation de loyauté.....	p. 25
4. Une obligation de solidarité.....	p. 26
C. Le principe de coopération loyale dans le traité de Lisbonne et la nature de l'Union européenne.....	p. 27
§3. La différenciation dans l'appartenance.....	p. 27
A. Problématique générale.....	p. 27
B. Le régime des coopérations renforcées.....	p. 28
1. Le régime général.....	p. 29
2. Les régimes dérogatoires.....	p. 30
C. Les premières applications.....	p. 30
1. Domaine de la coopération judiciaire.....	p. 30
a) Domaine du droit de la famille.....	p. 30

b) Domaine de la coopération judiciaire pénale.....	p. 31
2. Domaine de la propriété intellectuelle.....	p. 32
3. Domaine fiscal.....	p. 33
4. Domaine militaire.....	p. 34

Introduction

Il faut d'abord envisager l'aspect global de cette organisation : l'organisation d'ensemble. Comment est structuré, composé le système européen ?

C'est là le problème « **constitutionnel** » de la composition de l'Union européenne. Il fera l'objet de cette leçon 3.

Il s'agit ensuite de préciser comment ce système est organisé, intérieurement, pour pouvoir fonctionner.

C'est le problème « **institutionnel** », l'étude de ces institutions (au sens large) étant faite dans les leçons suivantes, avec la présentation du système politique (leçon n° 4), du système de contrôle (leçon n° 5), et des organismes autonomes (leçon n° 6).

Il se trouve que l'Union a été créée en tant que structure composite ; c'était même initialement un ensemble hétérogène regroupant plusieurs composantes de nature différente, ce qui était sa raison d'être, en 1992. Il est donc nécessaire de clarifier d'abord l'architecture de l'Union, même si, avec le traité de Lisbonne, elle s'est, en apparence du moins, simplifiée (**Section 1**). Mais cette Union est aussi un regroupement composé de membres, d'États membres et il n'est pas superflu d'apprécier ce qu'est cette appartenance à l'Union (**Section 2**).

Section 1. L'Architecture de l'Union

Pour l'architecture de l'Union, le problème à étudier est fondamentalement celui des relations, difficiles à préciser, entre l'Union européenne et les Communautés européennes, entre 1992 et 2009, la question demeurant importante car elle permet une meilleure compréhension du phénomène même de l'intégration européenne.

Cette difficulté peut s'expliquer de quatre manières :

- Les deux concepts sont à la fois distincts mais d'une grande intimité, ce qui conduit souvent à ne pas vouloir tenir compte de leur dualité ; d'où des approches, dès 1992, étudiant en un même mouvement « les Communautés et l'Union européenne ».
- Ceci est d'autant plus tentant que le concept même et le statut juridique de l'Union européenne sont longtemps demeurés assez flous.
- La difficulté est accentuée par la mobilité de cette architecture, qui est en fait une structure souple, en mouvement.
- Enfin, le fait que l'Union se soit substituée, en 2009, avec le traité de Lisbonne, à la Communauté européenne ne clarifie pas les choses. Lisbonne, en réalité, a supprimé l'Union européenne qui existait depuis 92, et c'est la Communauté européenne qui est devenue l'Union européenne, la Communauté européenne de l'Énergie atomique restant en place.

§1. La configuration initiale de l'Union

Le Traité de Maastricht n'était guère explicite sur la nature de l'entité qu'il créait : son article 1, alinéa 1 (ex article A) se bornait à annoncer que : « *Par le présent traité, les Hautes parties contractantes instituent entre elles une Union européenne, ci-après dénommée "Union"* ».

La mission assignée à cette structure est, quant à elle, exprimée de manière fort générale, ce qui ne fournit donc que peu d'éléments de précision : il s'agit en effet d'« *organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et leurs peuples* » (article 1, alinéa 3 TUE).

Mais l'essentiel était la présentation des relations avec les Communautés : l'article 1, 3^{ème} alinéa annonce que : « *L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité* », ce qui montre clairement qu'il n'y a en aucune façon substitution de l'Union aux Communautés, à la différence des projets antérieurs tels que celui du Parlement européen en 1984.

La configuration initiale de l'Union est finalement révélée par la construction même du Traité qui l'a fondée : si on prend en compte la version d'origine du Traité sur l'Union européenne, elle distingue **7 titres** (le traité d'Amsterdam en a ajouté un 8^{ème} consacré aux coopérations renforcées).

- **Le Titre 1** est consacré aux « *dispositions communes* » : ce sont les principes et on peut y voir une sorte de « *fronton* » de l'Union.
- **Les Titres 2, 3, et 4**, respectivement, modifient les traités CEE (qui devient le traité CE, instituant la Communauté européenne, symbole d'un dépassement de la perspective purement économique), CECA et Euratom. Ils forment le premier pilier de l'Union : pilier communautaire central.
- **Le Titre 5** met en place la « *politique étrangère et de sécurité commune* », et forme le deuxième pilier complétant les Communautés. Héritier de la timide « *coopération politique* » menée depuis 1970, c'est aussi une forme d'exorcisme de l'échec de la CED, le volet « *sécurité* » prévoyant la définition « *à terme* » d'une politique de défense commune qui pourrait conduire « *le moment venu* » à une défense commune (cet article J.4 particulièrement prudent est devenu avec le traité d'Amsterdam un article 17 TUE) un peu plus volontaire, évoquant la définition « *progressive* » d'une défense commune pouvant conduire « *si le Conseil en décide ainsi* » à une défense commune.
- **Le Titre 6** correspond à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (asile, franchissement des frontières extérieures, immigration, coopération judiciaire, policière ou douanière...).

- **Le Titre 7**, enfin, dans cette version originelle du Traité de Maastricht, comporte des dispositions finales, sorte de socle commun prévoyant les clauses procédurales communes d'adhésion ou de révision « *des traités sur lesquels est fondée l'Union* ».

Quitte à donner une allure plus « *gothique* » à cet édifice a priori conforme aux canons du classicisme, on peut, pour être complet, signaler qu'il était complété par deux « *arc-boutants* » externes renforçant les piliers extérieurs.

Arc-boutant du pilier 2/titre 5 : L'UEO est, certes, une organisation internationale tout à fait distincte de l'Union européenne ou des Communautés, et dont la composition - difficile au demeurant à cerner, tant sont multiples les statuts de membre (de plein droit, observateurs, associés ou partenaires) - ne correspond pas à celle de l'Europe communautaire. L'article J-4 §2 (futur article 17) du traité de Maastricht a cependant considéré que l'UEO « *fait partie intégrante du développement de l'Union européenne* », ce qu'explicite la version issue du traité d'Amsterdam : l'UEO donne une « *capacité opérationnelle* » à l'Union européenne, article 17 TUE.

Arc-boutant du pilier 3, consacré à la libre circulation des personnes dans nombre de ses dimensions, il ne pouvait qu'être conforté par le « *laboratoire expérimental* » que certains États membres (à terme, tous les États membres à la seule exception du Royaume-Uni et de l'Irlande) avaient constitué dès 1985 et qui consistait à supprimer entre eux tous les contrôles intérieurs sur les personnes, à organiser une protection externe rigoureuse, et à développer une coopération policière efficace : cette « *Europe de Schengen* » s'appuyait sur les accords du 14 mai 1985 et du 19 juin 1990.

Il est important de souligner l'opposition entre le pilier communautaire, pilier central de l'Union correspondant vraiment à une entreprise d'intégration, et les deux autres piliers, compléments dans des secteurs sensibles, ce qui explique qu'ils n'obéissent qu'à une logique moins originale de coopération intergouvernementale. Cette structure forme donc un système de souplesse, de pragmatisme, permettant de jouer sur plusieurs registres, mais c'est par là même un ensemble hétérogène qui exige de rechercher d'éventuels éléments de cohérence.

Il est à noter que feu le traité établissant une Constitution pour l'Europe, de même que le traité modificatif de Lisbonne du 13 décembre 2007 ne retiennent pas cette structure en piliers, mais qu'elle réapparaît peut-être subrepticement, avec des dispositions spécifiques sur la politique étrangère et de sécurité commune (dans le traité sur l'Union), et des compétences particulières, n'entrant pas dans les catégories génériques présentées par le traité sur le fonctionnement de l'Union (coordination des politiques économiques, des politiques de l'emploi, et des politiques sociales). Il est cependant important de noter que le traité modificatif, comme le traité constitutionnel, prévoit que **l'Union se substitue et succède à la Communauté**.

§2. Les instruments initiaux de cohérence de l'Union

Un instrument important pour garantir cette cohérence a été mis en place par le traité de Maastricht en matière institutionnelle ; la dimension statutaire de l'Union européenne, qui aurait pu apporter à l'ensemble clarté et stabilité, est, en revanche, longtemps restée particulièrement floue, et n'a pas joué ce rôle d'instrument de cohérence jusqu'au traité modificatif de Lisbonne. L'essentiel était peut-être l'instrument juridique et juridictionnel de protection de l'intégrité du pilier communautaire.

A. L'instrument institutionnel

La constitution d'un tronc commun institutionnel était déjà une réalité entre les trois Communautés. Lorsqu'en 1957, la CEE et l'Euratom rejoignent la CECA, il fut convenu d'unifier les Assemblées et les Cours de Justice. Les Commissions et Conseils, en revanche, sont restés spécifiques, et donc triples, jusqu'au « *traité de fusion* ».

des *exécutifs* » du 08 avril 1965. La mise en place de l'Union s'est traduite par la même recherche de cohérence et de continuité au moyen d'un « *cadre institutionnel unique* » prévu par l'article 3 TUE (ex article C). Ce cadre, à considérer les précisions fournies par les articles suivants (articles 4 et 5 - ex articles D et E), comprenait des organes ayant un rôle à la fois au titre des Communautés et des piliers non communautaires de l'Union, et il faut distinguer deux phénomènes.

En premier lieu, l'article 4 UE consacrait **le Conseil européen comme instance d'impulsion et d'orientation de l'Union, ce rôle concernant l'ensemble des composantes de cette dernière**. Le caractère « *transversal* » du Conseil européen était même démontré par ses attributions particulières à la fois dans le deuxième pilier (il y décidait notamment des stratégies communes article 13 TUE) et le premier pilier (il intervenait ainsi en matière d'union économique et monétaire articles 99 et 113 TCE, et dans le nouveau titre sur l'emploi article 128 TCE).

Il n'en reste pas moins que le Conseil européen apparaît comme un organe typique de l'Union dans sa dimension intergouvernementale, jouant aussi un rôle pour le pilier communautaire, sans abandonner, d'ailleurs, ses caractéristiques intergouvernementales.

C'est de manière symétrique mais inverse qu'en second lieu, l'article 5 TUE précisait que **les cinq « institutions » des Communautés** (au sens formel du terme, correspondant à la liste de l'article 7 TCE (ex article 4)) exercent leurs attributions à la fois au titre des traités communautaires et pour les composantes non communautaires de l'Union.

Remarque

On peut noter que la version d'origine du traité de Maastricht ne visait que 4 des 5 « *institutions* » communautaires, la Cour des comptes n'ayant donc pas cette dimension transversale ; le traité d'Amsterdam a ajouté la Cour des comptes, et celle-ci, effectivement, est compétente à la fois pour le pilier communautaire, bien sûr, mais aussi pour le deuxième pilier quand les dépenses de la PESC incombent au budget de la Communauté.

B. L'instrument juridique et juridictionnel

Il faut ici mettre en évidence les conséquences de la combinaison de deux articles du TUE, comme la CJCE n'a pas manqué de le faire elle-même. Le traité de Maastricht avait inséré un article 47 TUE, déjà évoqué, qui est la « *clause d'intégrité* » du pilier communautaire : « *Aucune disposition du présent traité n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés.* »

Il faut le mettre en regard avec l'article 46 TUE précisant que les dispositions des traités communautaires « *qui sont relatives à la compétence de la CJCE et à l'exercice de cette compétence* » sont applicables, entre autres, aux articles 46 à 53 TUE, donc à l'article 47. La Cour est donc érigée, comme a pu l'écrire Guy Isaac, en « *garde frontière* » du pilier communautaire, ou en chaperon, protecteur de l'intégrité de celui-ci.

La Cour, rapidement, a montré qu'elle entendait exercer ce rôle.

Dès sa première saisine sur la base de l'article 47 TUE dans l'affaire dite du visa de transit aéroportuaire, elle a contrôlé la légalité d'une action commune adoptée par le Conseil dans le cadre du 3^{ème} pilier, alors que selon la Commission, la décision entraînait dans le champ de l'article 100C TCE (abrogé par Amsterdam) qui aurait dû en constituer la base juridique.

Exemple

CJCE, 12/05/98, Commission / Conseil, aff. C-170/96 : la Cour a admis, ce qui n'était pas évident, le recours en annulation contre les actes des Institutions communautaires adoptés dans le cadre des piliers non communautaires. Elle a, par ailleurs, jugé que l'article 47 ne s'appliquait pas uniquement aux dispositions du TUE (ne devant donc pas affecter le TCE) mais aussi aux actes adoptés en vertu de ces dispositions du TUE (le droit dérivé du TUE en quelque sorte).

§3. L'évolution de l'Union

Élément de souplesse, **la structure composite de l'Union est également un moteur d'évolution progressive dans la voie de l'intégration**. Il faut d'abord préciser le sens de cette évolution, l'orientation de cette dynamique, avant d'en présenter les modalités techniques, et l'issue, avec le traité de Lisbonne.

A. Le sens de l'évolution

Longtemps, le projet de traité sur l'Union européenne, pendant la période de négociation, comportait dans son premier article l'expression de « *vocation fédérale* » pour situer l'Union dans un processus intégratif clair. Ceci n'a finalement pas été retenu et la formule choisie est nette, tout en conservant un caractère dynamique : « *Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* » (article 1, 2^{ème} alinéa TUE, ex article A). On a donc préféré à une détermination générale et labellisée de l'évolution une détermination certes générale mais plus neutre, moins explicite. L'orientation du mouvement ainsi marquée est confirmée et précisée par l'article 3 TUE (ex article C) aux termes duquel **le cadre institutionnel unique respecte et développe l'acquis communautaire**. Il y a donc une confirmation du sens de l'évolution (progrès dans l'intégration, avec le « *développement* » de l'acquis communautaire, **mais aussi un élément supplémentaire**, interdisant tout retour en arrière (respect de l'acquis), appelé de manière heureuse par Denys Simon « *l'effet de cliquet* ».

B. Les modalités techniques de l'évolution dans le cadre de la structure en piliers

L'étape du traité d'Amsterdam permet d'identifier deux modalités concrètes par lesquelles la structure de l'Union évolue dans le sens d'une progression du niveau d'intégration.

- **Le premier phénomène** est le passage de certains éléments contenus dans les piliers intergouvernementaux vers le pilier communautaire, ce qui revient à les soumettre à une logique intégrée et non plus à un régime d'essence intergouvernementale.

Le traité d'Amsterdam réalise ainsi une « *communautarisation* » partielle du 3^{ème} pilier (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) en insérant dans le traité de Rome un nouveau Titre (Titre IV de la 3^{ème} partie) sur « *la libre circulation des personnes, l'asile, l'immigration* ».

Ce transfert exige en parallèle une spécialisation de ce 3^{ème} pilier désormais réservé à la « *coopération policière et judiciaire en matière pénale* ». Le traité sur l'Union organise même une procédure particulière de communautarisation des actions menées dans le cadre du 3^{ème} pilier, le transfert vers le nouveau Titres IV du traité CE pouvant être décidé par le Conseil, à l'unanimité, sur initiative de la Commission ou d'un État membre, après consultation du Parlement européen et ratification par l'ensemble des États membres (article 42 TUE, ex article K.9).

- **Le deuxième phénomène** est celui de l'insertion dans le cadre même de l'Union des « *arcs-boutants* » qui la confortent tout en restant dans une position extérieure.
 1. A l'occasion du traité d'Amsterdam s'est en ce sens décidée la « *reprise de l'acquis de Schengen* » et on peut préciser comment ceci s'est concrètement réalisé. 13 États membres participaient à Schengen (ni Irlande, ni Royaume-Uni), et le Danemark refusait une éventuelle

communautarisation. L'acceptation (détaillée plus loin) des coopérations renforcées permettait d'accepter des différences entre États membres, et le traité d'Amsterdam s'accompagne donc de plusieurs protocoles précisant la situation du Royaume-Uni et de l'Irlande d'une part, et du Danemark d'autre part. L'intégration de l'acquis de Schengen s'est faite par un Protocole général, annexé au traité d'Amsterdam, instaurant une coopération renforcée de 13 États membres et prévoyant l'incorporation de cet acquis au pilier communautaire (nouveau Titre sur la libre circulation de personnes, visas, etc...) ou au Titre VI du traité de Maastricht (3^{ème} pilier intergouvernemental sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale). Le Conseil, par deux décisions du 20 mai 1999, a identifié cet acquis (les accords eux-mêmes, les accords d'adhésions des 9 États qui ont rejoint l'entreprise en route, les décisions et déclarations du comité exécutif, etc...) et a opéré la délicate ventilation entre le 3^{ème} pilier et le 1^{er} pilier. Au total, on voit que l'évolution, techniquement, se fait par l'insertion des « *arc-boutants* » dans les piliers de l'Union, et par ailleurs, dans les transferts des piliers intergouvernementaux vers le pilier intégré, la première de ces opérations pouvant se faire par un passage vers un pilier intergouvernemental ou, directement, vers le pilier communautaire.

2. Le Traité de Nice illustre la même démarche à l'égard de l'UEO, qui n'apparaît plus en tant que bras armé de l'Union européenne. Le Conseil ministériel de Marseille du 13 novembre 2000 marque la fin de l'UEO sous sa forme passée et le transfert progressif de ses compétences à l'Union, avec une période de transition durant au moins jusqu'en 2002. Les organes de l'UEO sont remplacés par des structures de l'Union (État major de l'UE en remplacement de l'État major de l'UEO) ou deviennent des structures de l'Union (ainsi du centre satellitaire de Torrejon et de l'Institut d'Études de sécurité, opérationnels depuis janvier 2002, qui deviennent des agences de l'Union). L'UEO subsiste cependant en tant qu'organisation résiduelle, avec une compétence en matière de défense collective, et le traité maintient une évocation marginale, admettant que des États membres de l'UE développent dans ce cadre des coopérations plus étroites (à l'image de ce qui existe, par exemple, avec la force amphibie anglo-néerlandaise ou la division multinationale anglo-belgo-hollando-allemande, ou l'Eurocorps).

Remarque

A noter que le traité modificatif organise tout cela : il y a un Titre sur l'action extérieure de l'Union, qui comprend un chapitre sur la Politique étrangère et de sécurité commune (autres : politique commerciale commune, coopération et aide humanitaire...), lequel est divisé en sections, et une de ces sections est constituée par la Politique de sécurité et de défense commune, avec une Agence européenne de défense sous l'autorité du Conseil.

Au total, on voit que l'évolution, techniquement, se fait par l'insertion des « *arc-boutants* » dans les piliers de l'Union, et par ailleurs, dans les transferts des piliers intergouvernementaux vers le pilier intégré, la première de ces opérations pouvant se faire par un passage vers un pilier intergouvernemental ou, directement, vers le pilier communautaire.

C. L'issue : le traité de Lisbonne

On peut voir les choses sous deux angles : celui de la personnalité juridique de l'Union et celui de sa « réunification » (disparition de la structure en piliers).

1. La question de la personnalité juridique

L'Union de 1992, à la différence des Communautés, n'avait pas de personnalité juridique, ce qui apparaissait assez singulier au regard de l'article 2 TUE (ex article B) proclamant comme objectif de l'Union celui « *d'affirmer son identité sur la scène internationale* ».

La situation méritait toutefois que l'on ne s'arrête pas à cette situation d'absence, ce qui permet de préciser et de nuancer le constat négatif.

D'abord, le fait que le traité ne confère pas explicitement la personnalité juridique à l'Union ne signifie pas que celle-ci soit exclue.

Par ailleurs, il était parfois évident que l'Union s'appuyait sur la personnalité juridique, spécialement internationale des Communautés : ainsi l'article 301 TCE (ex article 228 A) prévoyant que la Communauté peut prendre des sanctions économiques à l'égard d'un État tiers en application d'une position ou d'une action commune adoptée dans le cadre de la PESC. On peut voir dans ce genre de situation la mise en évidence d'une personnalité « embryonnaire » de l'Union, appelée à se développer.

Le traité d'Amsterdam aurait pu faire évoluer la question ; un projet prévoyait en effet l'octroi de la personnalité juridique à l'Union. La proposition ne fut pas retenue au motif qu'elle aurait abouti à une véritable fusion de l'Union et des Communautés, ce qui aurait privé l'intégration européenne de la souplesse de cette structure composite. Le traité d'Amsterdam présente néanmoins quelque intérêt à cet égard.

L'affirmation de l'identité propre de l'Union est ainsi davantage marquée, spécialement vis-à-vis de la PESC : alors que la version d'origine de l'article J.1 §1 du traité sur l'Union européenne confiait à l'Union « et ses États membres » le soin de définir et mettre en œuvre la PESC, le nouvel article 11 TUE ne vise que l'Union pour ces missions.

Autre innovation, explicitant une pratique antérieure il est vrai, l'article 18 §5 TUE autorise le Conseil, en matière de politique étrangère, à nommer un « représentant spécial » auquel il confère un mandat. Ceci ne peut que faire penser à la reconnaissance d'une personnalité internationale « fonctionnelle » aux Nations Unies sur la base de l'envoi par cette organisation d'un représentant en Palestine (avis de la CIJ en 1949) ; on pourrait donc également identifier une « *personnalité internationale fonctionnelle* » pour l'Union.

Le débat engagé pendant quelques années opposait les partisans de la « 4^{ème} personnalité » (en plus des 3 Communautés) à ceux de la substitution à la personnalité de la Communauté, ce qui pouvait apparaître comme difficile à accepter, puisque selon l'article 47 TUE, aucune disposition du TUE « *n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés* » : la substitution, qui supprimerait la qualité de sujet de droit international pour les Communautés affecterait pour le moins les traités communautaires.

L'article 47 du traité sur l'Union modifié règle la question : « *L'Union a la personnalité juridique* ».

Dès lors, il reste deux entités ayant une personnalité juridique : L'Union européenne (art. 47 TUE modifié : « *L'Union a la personnalité juridique* »), et la Communauté européenne de l'Énergie atomique, car les dispositions du traité Euratom « *continuent de produire pleinement leurs effets juridiques* » (protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne).

Cette première différenciation est juridiquement gérée par un nouvel article 106 bis §3 TCEEA : « *Les dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne dérogent pas aux dispositions du présent traité* ».

2. La « réunification » : la fin des piliers

C'est l'un des apports les plus visibles du traité de Lisbonne que d'avoir mis fin à cette structure en piliers. Il serait pourtant trompeur de croire que ce traité a, en quelque sorte, unifié les composantes de l'Union. En réalité, il faut considérer que l'Union européenne composite, créée en 1992 a disparu. C'est elle, et non la Communauté européenne qui disparaît. La nouvelle Union européenne remplace la Communauté européenne, se substitue à elle, lui succède. Article 1, 3^{ème} alinéa TUE modifié : « *L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne* ».

Dès lors, il reste deux entités ayant une personnalité juridique : L'Union européenne (art. 47 TUE modifié : « *L'Union a la personnalité juridique* »), et la Communauté européenne de l'Énergie atomique, car les dispositions du traité Euratom « *continuent de produire pleinement leurs effets juridiques* » (Protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne).

Cette première différenciation est juridiquement gérée par un nouvel article 106 bis §3 TCEEA : « *Les dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne dérogent pas aux dispositions du présent traité* ».

Par ailleurs, si l'on prend l'ancienne structure en piliers, le contenu initial du 3^{ème} pilier était déjà écartelé entre le Titre IV du traité CE (1^{er} pilier bis) et le 3^{ème} pilier résiduel portant sur la coopération policière et judiciaire

en matière pénale, le concept « transpiliers » réunissant les deux étant celui d'Espace de liberté, de justice et de sécurité.

Désormais, avec le traité de Lisbonne, l'ELSJ est en principe soumis aux mêmes règles que les autres politiques. L'unification n'est cependant que de façade, à deux titres.

D'abord, certaines caractéristiques de la « méthode communautaire » intégrée sont écartées. Ainsi, le droit d'initiative de la Commission n'est pas exclusif mais partagé avec un quart des États membres. On peut cependant penser que cette possibilité d'initiative intergouvernementale ne jouera pas souvent. Ainsi également pour la prise de décision à la majorité : l'unanimité est exigée pour la coopération judiciaire civile en matière de droit de la famille et pour la coopération opérationnelle en matière policière. Pour la coopération judiciaire pénale, un État membre peut saisir le Conseil européen s'il estime qu'une mesure menace les principes fondamentaux de son système pénal. En cas de désaccord au Conseil européen, après 4 mois, 9 États membres peuvent mettre en œuvre une coopération renforcée. La même procédure s'applique pour la création d'un parquet européen. Des clauses passerelles permettront, dans l'avenir, de revenir à l'orthodoxie intégrée pour le droit de la famille (art. 81 TFUE) ou le parquet européen (art. 86 TFUE).

Ensuite, de multiples « *opting out* » sont conservées ou élargies : C'est le cas pour le Royaume-Uni et l'Irlande (avec un possible « *opting in* » pour les mesures qui leur conviennent. L'*opting out* du Danemark est étendu à l'ensemble de l'ELSJ mais il a demandé à bénéficier désormais d'un possible « *opting in* » sur les mesures particulières.

En ce qui concerne le **deuxième pilier**, la PESC, on peut considérer que la spécificité demeure très largement. Ainsi elle reste soustraite à la compétence de la Cour de justice de l'Union. L'article 352 TFUE (ancien article 308 TCE, c'est à dire la clause de flexibilité admettant des compétences subsidiaires) n'est pas applicable à la PESC. L'unanimité reste la règle. On peut cependant souligner une clause passerelle permettant d'élargir le champs de la majorité qualifiée (art. 31§3 TUE).

Pour reprendre la présentation imagée du temple aux trois piliers, on peut considérer que le traité de Lisbonne a renoncé aux piliers mais qu'il présente un pilier en trompe l'œil avec l'ELSJ et un pilier figuré en bas relief avec la PESC.

Section 2. L'appartenance à l'Union

L'Union est tout simplement composée de membres, d'États membres. L'Union comme les Communautés européennes sont des organisations regroupant des États membres. S'il convient d'abord de préciser, de manière classique, les conditions de cette appartenance, on s'attachera aussi à identifier, en tant que potentiel juridique souvent négligé, la notion même de cette appartenance ; on verra qu'à cet égard, le traité de Lisbonne permet d'en déduire des conclusions sur la nature même de l'Union européenne ; on peut, enfin, se demander si le phénomène de la « **différenciation** », à la portée de plus en plus large, ne menace pas la substance même de cette notion, en créant plusieurs catégories de membres : il s'agira donc de s'interroger sur cette différenciation dans l'appartenance.

§1. Les conditions de l'appartenance

On peut successivement étudier les conditions d'adhésion et les conditions de durée.

A. Les conditions d'adhésion à l'Union

S'il est utile de rappeler les conditions de forme, c'est à dire le déroulement de la procédure d'adhésion, l'important est bien, que l'on ne s'y trompe pas, d'identifier **les conditions de fond**, constituant autant de préalables à l'entrée dans l'Union.

1. Les conditions de fond

On peut en identifier quatre :

- une condition **statutaire**,
- une condition **géographique**,
- une condition **politique**
- et une condition **technique**.

En 1992, le traité sur l'Union comptait un article O disposant, sur le modèle des articles 98 TCECA, 205 TCEEA et 237 TCEE que « *tout État européen peut demander à devenir membre de l'Union* », ce qui revenait à n'imposer que deux conditions de fond, une condition statutaire : **être un État**, et une condition géographique : **être un État européen**.

a) Condition statutaire

L'exigence d'un statut d'État n'a jamais encore posé de problème. **Il faut seulement que le candidat soit reconnu comme État par tous les États membres**. Le passé récent nous a cependant montré, avec le démantèlement de la Yougoslavie, que les États membres pouvaient avoir des appréciations distinctes, sinon divergentes devant la proclamation d'un nouvel État (Croatie, Kosovo...), d'où des reconnaissances plus ou moins pressées. Ainsi, 18 ans après la proclamation de l'indépendance du Kosovo, en 2008, seuls 22 États membres de l'Union sur 27 l'ont reconnu en tant qu'État. Cette condition pourrait donc avoir à jouer dans des hypothèses semblables de bouleversements historiques.

b) Condition géographique

Le caractère européen d'un État peut être délicat à apprécier. Pour l'instant, il n'y a pas eu trop d'ambiguïté, la candidature du Maroc, en 1985, étant par exemple refusée par le Conseil en 1987 en raison de son

caractère non européen. Mais quid de la Turquie, certes considérée souvent comme européenne (membre du Conseil de l'Europe), reconnue clairement éligible à l'adhésion à l'Union en octobre 1999, mais dont le territoire géographique est majoritairement situé en Asie ? Quid de l'ensemble des États issus de l'éclatement de l'ex URSS ?

Il est tentant de se référer aux travaux du Conseil de l'Europe qui a défini la notion d'État européen : « *États dont le territoire national est situé en totalité ou en partie sur le continent européen et dont la culture est étroitement liée à la culture européenne* » (Recommandation de l'Assemblée parlementaire du 4/10/94). Le Conseil de l'Europe, avec 47 États membres, semble avoir atteint ses limites (en ajoutant le Belarus et sans tenir compte de l'exclusion de la Russie en 2022).

Peut-être l'Union pourrait-elle considérer que la condition d'État européen est remplie par... les membres du Conseil de l'Europe ... En cas de doute, il semble en tous cas évident que cette condition géographique sera appréciée en fonction de la condition politique, vraiment déterminante.

c) Condition politique

A ces deux premières conditions, initialement les seules à être prévues, s'est ajoutée une condition politique d'abord déduite d'indices contenus dans les traités, comme l'invitation du Préambule du traité de Rome, adressée à ceux qui partagent l'idéal de paix et de liberté. Il n'est pas anodin, par exemple, que trois États européens Grèce, Espagne, Portugal ayant rompu, dans les années 70, avec des régimes autoritaires, ne soient entrés qu'ensuite dans la Communauté. Le Conseil européen de Copenhague, le 8 avril 1978 ne déclarait-il pas que le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'homme ... constituent des éléments essentiels de l'appartenance aux Communautés ? Cette condition politique est devenue de plus en plus explicite, avec le traité de Maastricht, spécialement dans son article F §1, faisant référence aux « *principes démocratiques fondement des systèmes de gouvernement des États membres* ». Le traité d'Amsterdam a précisé et totalement explicité cette exigence en tant que condition d'adhésion, puisque l'article 6 §1 UE (ex article F §1) a alors disposé que « *l'Union européenne est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres* » ; symétriquement, l'article 49 TUE (ex article O) précisait que « *tout État européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6 §1 peut demander à devenir membre de l'Union* ». Le traité de Lisbonne conserve le même dispositif, avec cependant deux modifications à signaler :

- d'abord, l'article 49 TUE indique que l'Union est ouverte à tout État européen « *qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir en commun* ». Il y a donc, en plus de l'exigence de respect, un engagement plus actif qui est demandé, celui de « *promouvoir* » ces valeurs. On considère qu'il y a là deux types d'obligations pour les États membres : une obligation de non-régression (exemple dans l'arrêt *Repubblika* (20 avril 2021, aff. [C-896/19](#) quant à la valeur de l'État de droit : « Un État membre ne saurait... modifier sa législation de manière à entraîner une régression de la protection de la valeur de l'État de droit »), et l'obligation de prendre des mesures pour respecter les valeurs de l'article 2 TUE (aspect positif, actif de la « *promotion* » des valeurs), ce qui est parfois présenté autrement (cf. conclusions Capeta du 5 juin 2025, Commission c/ Hongrie, aff. [C-769/22](#)) : « *prendre les mesures nécessaires pour supprimer tout obstacle existant qui empêche le plein respect de ces valeurs* » dans les États membres.
- la seconde modification concerne justement ces valeurs. En premier lieu, ce sont des « *valeurs* » et non plus des « *principes* ». Il ne faut pas exagérer la portée de cette modification sémantique, le préambule de la Charte des droits fondamentaux, par exemple, distinguant les valeurs de dignité humaine, ou de liberté ou de solidarité et les principes de démocratie ou d'État de droit, alors que l'article 2 qualifie de « *valeur* » à la fois la dignité humaine, la liberté... la démocratie et l'État de droit.

Quant à la liste, par rapport aux traités anciens, on trouve en plus le respect de la dignité humaine, de l'égalité, et le respect des droits des personnes appartenant à des minorités (ce ne sont pas, c'est à noter, les droits « *des minorités* ». Par ailleurs, même s'il ne les inclue pas formellement dans la liste des valeurs, l'article 2 précise que : « *ces valeurs sont communes aux États membres, dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ». Étant donné que le Préambule de la Charte fait de la solidarité et de l'égalité des « *valeurs universelles* », on peut penser que les « *valeurs visées à l'article 2* » peuvent concerner les deux listes qui y figurent.

Il faut ici insister sur la signification fondamentale de ce partage de valeurs politiques essentielles, qui apparaît par exemple dans la solennité de la formule inauguré par la Cour de justice dans l'[avis 2/13 du 18 décembre 2014](#) (ECLI:EU:C:2014:2454) selon laquelle l'édifice juridique de l'Union « repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée ». Le « modèle communautaire » imaginé au lendemain de la deuxième guerre mondiale, à un moment où les ravages causés par l'exaltation du nationalisme apparaissaient clairement pour tous, consiste à tenter une gestion inédite et audacieuse des souverainetés étatiques nationales, les États membres restant des États souverains mais acceptant souverainement d'exercer en commun une partie de leur souveraineté avec d'autres États ; dès lors, on comprend l'importance de ce partage des valeurs politiques essentielles. Seule une telle communauté de valeurs permet de comprendre et d'accepter ce mode de gestion de la souveraineté.

Remarque

Il est donc particulièrement dramatique de voir un Premier Ministre d'un État membre (le Hongrois Victor Orban) qualifier dans un discours en 2014 ces valeurs communes de « dogmes de l'Europe de l'Ouest ». De même, est catastrophique la décision K3/21 du 7 octobre 2021 rendue par la Cour constitutionnelle polonaise, qui juge que la Cour de justice ne peut tirer aucune compétence de l'article 2 TUE, car les valeurs qui y sont listées n'ont « qu'une signification axiologique et ne sont pas des principes juridiques » (point 19). La riposte est claire dans l'arrêt de la Cour de justice du 16 février 2022, Pologne c/Conseil et Parlement européen, aff. [C-157/21](#) : « il importe de rappeler que l'article 2 TUE ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent, ainsi qu'il a été relevé au point 127 du présent arrêt, de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres » (point 232). Et notons cette nouvelle insistance de la Cour de justice sur la notion d'« ordre juridique commun » liée à l'identité même de l'Union.

d) Condition technique

Même si elle n'est toujours pas mentionnée dans cette disposition de base qu'est l'article 49 TUE, une quatrième condition a présidé tous les élargissements : celle du respect de l'acquis communautaire. **Condition technique de pérennisation des traités** sur lesquels est fondée l'Union, puisque les élargissements ne peuvent, dès lors, se traduire par une forme de renégociation de ces derniers, c'est aussi l'affirmation qu'une adhésion ne se limite pas à l'acceptation des termes de quelques traités (l'adhésion est forcément globale, aux Communautés et à l'Union), mais qu'il s'agit bien d'adhérer (dans toutes les acceptions du terme) à un système, tel que prévu dans les traités mais aussi tel qu'il s'est développé sur la base des traités : Ce sont bien là les prémisses d'une véritable appartenance.

La particularité de l'élargissement aux anciens pays qui formaient la Yougoslavie et l'ampleur prise par les successifs élargissements ont conduit à identifier d'autres conditions, non encore vraiment formalisées, comme la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie ou la « *capacité d'intégration de l'Union* » (voir la leçon 2 à ce propos).

2. Les conditions de forme et de procédure

S'agissant des Communautés, avant l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, la diversité dominait. En effet, malgré la réalité d'une entité « *Communautés européennes* » depuis le traité de fusion du 8 avril 1965, l'existence d'un « *budget des Communautés européennes* », d'un statut des fonctionnaires « *des Communautés européennes* », il fallait toujours adhérer à 3 Communautés distinctes, fondées sur des traités distincts, et les procédures d'adhésion différaient entre, d'une part, la CECA qui prévoyait une procédure purement communautaire, et par ailleurs les deux traités de Rome, faisant intervenir les États membres. Le Traité sur l'Union a abrogé la procédure CECA et mis en place, avec l'article O (désormais 49), **une procédure unique**.

- **La procédure d'adhésion** (dans la réalité, ces deux dimensions sont assez enchevêtrées) :

- **Phase « communautaire »** : la procédure est entamée sur la base d'une **demande d'adhésion** de l'État candidat. Le traité de Lisbonne prévoit dès cet instant une information pour le Parlement européen et les Parlements nationaux. La Commission donne alors un avis préliminaire, qui peut comporter toute une organisation de la stratégie de préadhésion et d'adhésion (aspect particulièrement important pour le dernier élargissement), puis le Conseil décide d'ouvrir les négociations. Ces **négociations**, en principe menées entre les États membres et les États candidats, sont en réalité assurées par l'Union, pour le compte des États membres.

Le Conseil arrête ensuite la **décision d'admission**, à l'unanimité, après consultation de la Commission et approbation (à la majorité absolue de ses membres) du Parlement européen. Le traité de Lisbonne précise que les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.

- **Phase interétatique** : marquée par l'exigence des ratifications de tous les États, membres et candidats.

Cette décision ne suffit cependant pas pour rendre effective l'admission: doit surtout être conclu **l'accord d'adhésion**, c'est à dire le traité international entre les États concernés (membres et candidats) : il faut que les représentants de ces États signent le traité, celui-ci étant ensuite ratifié, selon leurs procédures internes, par tous les États. On sait que c'est à ce stade que, par deux fois, en 1972 et en 1994, la Norvège a renoncé, par référendum, à une adhésion pourtant déjà négociée.

Remarque

En France, la révision constitutionnelle du 28 février 2005 imposait un referendum pour adopter la loi autorisant cette ratification. Cela a été maintenu par la révision du 4 février 2008 mais amendé par celle du 21 juillet 2008 : une motion en termes identiques adoptée par chaque assemblée à la majorité des 3/5^{ème} permet au parlement d'autoriser l'adoption du projet de loi selon l'article 89, 3^{ème} alinéa (Congrès).

Le candidat devient membre à l'entrée en vigueur de cet accord international.

- **L'accord d'adhésion** : du point de vue formel, on peut dire quelques mots de cet accord.

- Quant à sa nature c'est un traité interétatique appartenant au droit communautaire primaire.
- Du point de vue de son contenu, il est hétérogène : il contient un bref **traité d'adhésion** et surtout un volumineux **acte d'adhésion** précisant les exigences du respect de l'acquis communautaire, les adaptations des traités institutifs (nouveau nombre de membres des institutions...), et les modalités prévues pour la période transitoire éventuelle.

La procédure prévue par le traité constitutionnel et reprise par le traité modificatif met en place une information, nouvelle, des Parlements des États membres, et une décision du Conseil à l'unanimité après consultation de la Commission et approbation du Parlement européen. L'accord d'adhésion est conclu entre les États membres et l'État candidat et doit être ratifié par tous.

B. Les conditions de durée de l'appartenance

Elles peuvent être abordées sous deux angles : **la durée prévue par les traités**, certes, mais aussi **les modalités qui peuvent affecter ou mettre fin à cette appartenance**.

1. La prévision de la durée

Les traités CE, Euratom, et sur l'Union européenne prévoient qu'ils sont conclus « **pour une durée illimitée** ». C'est là une caractéristique des « *traités-fondations* ». C'est aussi ce que prévoyait le traité constitutionnel et le traité modificatif n'a rien changé sur ce point : le nouveau traité sur l'Union et le traité sur le fonctionnement de l'Union sont conclus pour une durée illimitée. En revanche, le traité CECA (tribut de la nouveauté, en 1951 !) n'avait été conclu que **pour 50 ans**, le traité d'Amsterdam ayant introduit une formule encore plus précise à

l'article 97 TCECA « *le présent traité expire le 23 juillet 2002 (référence à la date d'entrée en vigueur de ce traité, le 23 juillet 1952)* ».

Un protocole annexé au traité de Nice (p. 67), s'appliquant à compter du 24 juillet 2002 a réglé, règle les conséquences financières de l'expiration de la CECA, avec la constitution d'un Fonds de recherche du charbon et de l'acier, et confirme l'application de principe du traité CE.

2. L'affectation de la durée

Il faut noter que rien, pendant longtemps, n'était organisé en vue de la sortie d'un membre de l'Union. Pas de procédure d'exclusion, pas de droit de retrait, alors que même certains États fédéraux prévoient un droit de sécession pour les États fédérés.

La justification était double, mettant en avant d'abord **les possibilités internes d'action** (les mécanismes de sauvegarde permettant de résoudre un problème posé par les engagements communautaires sans pour autant quitter la Communauté), et consistant aussi à considérer que **le degré d'intégration déjà atteint rendrait économiquement difficile, voire impossible, un retrait.**

On peut cependant signaler **deux types d'affectation** de la durée illimitée de l'appartenance : le cas du retrait partiel, et l'hypothèse de la suspension temporaire, avant d'évoquer le traité modificatif qui renouvelle complètement la problématique.

a) Le retrait partiel

Le **retrait partiel** correspond à la situation d'un État membre accordant une autonomie, voire l'indépendance, à un territoire qui faisait jusque là partie intégrante (éventuellement sous une forme particulière) de la Communauté.

Exemple

Ce fut le cas du Groenland, province danoise, intégré depuis 1973 au territoire communautaire (malgré un vote négatif des groenlandais dans le cadre général du referendum positif danois), à la différence des îles Feroe (autre communauté autonome danoise, ayant eu d'emblée un statut de territoire associé) ; son statut, dans le cadre danois, ayant changé en 1979 (il accède à un statut d'autonomie), le Groenland, par referendum, le 23 février 1982, a décidé de quitter la Communauté (spécialement pour éviter la concurrence des pêcheurs européens dans les eaux du Groenland) et le Groenland a donc été placé, en 1985, sur la liste des territoires associés à la Communauté. Il ne fait donc plus partie, depuis, du territoire communautaire.

Le cas de l'Algérie fut assez curieux. Ayant, en 1957, un statut départemental dans le cadre français, l'Algérie était visée par l'article 227 §2 du traité CEE, mettant en place un régime spécial pour « l'Algérie et les départements d'outre mer français ». Curieusement, l'indépendance de l'Algérie, en 1962, n'a pas clairement mis fin à cette situation, puisqu'elle était visée explicitement, et pas en tant que département français. Il a fallu attendre l'accord du 26 avril 1976 entre la Communauté et l'Algérie pour préciser la question, et le traité de Maastricht, pour que l'Algérie ne soit plus citée dans l'article 227 §2 !

La question peut se poser sous une tout autre forme, celle d'une partie (région, province) d'un État membre souhaitant son indépendance mais qui veut continuer à appartenir à l'Union européenne. Face à une telle éventualité, en 2004, a été définie au niveau de l'Union la « doctrine Prodi » : Une région nouvellement indépendante deviendrait, du fait de son indépendance, un pays tiers par rapport à l'Union et tous les traités ne s'appliqueraient plus à son territoire dès le premier jour de son indépendance. Il lui faudrait donc « se porter candidate pour devenir un membre de l'Union, puis des négociations seraient engagées pour l'intégrer à l'Union ». D'emblée il apparaît que de telles négociations seraient paradoxalement plus faciles à mener mais plus difficiles à conclure que les négociations actuelles avec les États des Balkans. Plus faciles à mener parce qu'un territoire qui a fait partie de l'Union remplit à l'évidence nombre des conditions exigées pour l'adhésion, mais plus difficile à conclure dans la mesure où l'unanimité des États membres est requise, ce qui peut être délicat s'agissant de l'État dont s'est détachée la région sécessionniste. Tout dépend ici des conditions, du climat dans lequel s'est opérée cette prise d'indépendance. Ces dernières années, deux cas se sont présentés, qui pourraient revenir dans l'actualité. C'est d'abord l'Écosse qui a organisé en septembre 2014 un référendum d'indépendance finalement négatif. L'incertitude sur « l'acte 2 », c'est-à-dire l'adhésion à l'Union, a pu peser, le Royaume-Uni, mais aussi l'Espagne ayant fait savoir qu'ils voteraient contre une telle adhésion. La position de l'Espagne s'explique par son souhait d'éviter la contagion d'une éventuelle indépendance écossaise vis-à-vis de la Catalogne et la question catalane a fini par se poser avec une majorité pour les indépendantistes au referendum de septembre 2015, et un nouveau referendum le 1^{er} octobre 2017, suivi dans des conditions assez chaotiques par une déclaration unilatérale d'indépendance, un mandat d'arrêt européen lancé par l'Espagne à l'encontre des leaders indépendantistes, un Président de l'exécutif catalan en fuite en Belgique et... une réaction gênée de l'Union qui s'en tient à la doctrine Prodi.

Remarque

La situation est même devenue extrêmement complexe car des indépendantistes emprisonnés ou en fuite en Belgique (ou en Écosse pour une) ont été élus députés européens en mai 2019 dont Carles Puigdemont. Une ordonnance du Président du Parlement européen les a dans un premier temps empêchés de siéger mais la Cour de justice le 19 décembre 2019, a confirmé leur statut d'élus députés européens (malgré leur non-prestation de serment à Madrid) et leur immunité en tant que députés européens. Depuis, c'est compliqué. Le Parlement européen a levé leur immunité parlementaire en mars 2021 et en septembre 2021, Carles Puigdemont a même été arrêté quelques heures en Sardaigne (il y a toujours un mandat d'arrêt espagnol contre lui). A la demande de la Cour suprême espagnole, lasse de voir ses mandats d'arrêts européens rejetés par la justice belge, la Cour de justice, le 31 janvier 2023 a encadré (mais sans interdire) ces refus fondés sur le droit national plutôt qu'européen (arrêt Puig Gordi e.a., aff. [C-158/21](#)) : possible de refuser l'exécution du MAE si l'autorité judiciaire d'exécution constate des défaillances systémiques ou généralisées affectant le système juridictionnel de cet État membre ainsi qu'un défaut manifeste de compétence de la juridiction appelée à juger la personne recherchée dans ledit État membre. En difficulté politique le Premier Ministre espagnol Pedro Sanchez, en novembre 2023, a essayé d'élargir sa majorité (et a réussi à se maintenir au pouvoir malgré des élections difficiles en juillet 2023) par des accords avec les partis indépendantistes. Dans cette ligne, il a dû proposer (c'était la condition de l'appui des indépendantistes) une

loi d'amnistie pour les indépendantistes catalans mais le 30 janvier 2024, à la surprise générale les 7 députés indépendantistes catalans du Parlement espagnol ont voté contre et la loi n'a pas été adoptée. Elle a fini par l'être le 30 mai 2024. Mais cette saga n'était pas pour autant terminée ! Le Tribunal supremo, le 1^{er} juillet 2024, a refusé d'amnistier Carles Puigdemont et deux autres leaders indépendantistes et a maintenu le MAE contre eux. La loi prévoit en effet des exceptions, dont le délit de détournement de fonds et ce serait, selon le TS, le cas (fonds utilisés pour l'organisation du referendum !). La chambre d'appel du Tribunal supremo l'a confirmé le 10 avril 2025. Pour continuer dans la complexité de cette affaire, le 5 février 2026, la CJUE a annulé la levée de l'immunité des députés catalans par le PE, car le député européen rapporteur dans cette procédure n'était pas impartial (ce Bulgare appartenait au même groupe politique que les députés européens espagnols du Parti d'extrême droit VOX, opposé à l'indépendance de la Catalogne)...

Du côté espagnol, le 11 février 2026, le Parquet et le Ministère public ont saisi la cour constitutionnelle contre le refus d'amnistie à Puigdemont. Il faut attendre un arrêt préjudiciel de la cour de justice, en mars 2026 (notamment pour savoir s'il y a eu atteinte aux intérêts financiers de l'UE) mais en attendant, Puigdemont ne peut toujours pas rentrer en Espagne, car la Cour constitutionnelle a décidé, en janvier 2026, de maintenir le mandat d'arrêt national contre lui.

Le Brexit pourrait relancer sous une nouvelle forme le cas écossais. L'Écosse, qui a largement voté contre le Brexit, a programmé la décision d'organiser un nouveau referendum pour l'automne 2018 (après la fin des négociations sur le Brexit), le referendum lui-même, initialement envisagé pour fin 2018, a été retardé au printemps 2019 en raison du mauvais score des indépendantistes écossais aux législatives britanniques en juin 2017. La perspective concrète de Brexit au 31 janvier 2020 a conduit la Première Ministre écossaise à demander un nouveau referendum d'indépendance le 19 décembre 2019, avec un refus de Boris Johnson. Une éventuelle indépendance mais vis-à-vis d'un Royaume-Uni qui ne serait plus membre de l'Union faciliterait sans doute l'adhésion ultérieure.

Le 19 décembre 2019, la Première Ministre écossaise Nicola Sturgeon a officiellement demandé l'organisation d'un referendum en 2020 pour l'indépendance de l'Écosse. Le 2 janvier 2021, elle a réitéré ce souhait, appuyée sur une majorité de près de 60 % d'écossais qui souhaitent quitter le Royaume-Uni et réintégrer l'Union européenne. Le 3 janvier 2021, B. Johnson qui doit autoriser un tel referendum a refusé, mais le parti écossais au pouvoir, indépendantiste, a gagné largement les élections locales de mai 2021, en faisant campagne sur le referendum, et cela pourrait obliger B. Johnson à accepter. Sinon, Nicola Sturgeon envisage la voie unilatérale, qui n'est pas sans risques et qui, de plus, devrait se limiter à un referendum consultatif. Le referendum est prévu pour 2023 désormais mais les demandes de coopération adressées par Nicola Sturgeon à Boris Johnson puis à Rishi Sunak sont restées sans réponse, et en octobre 2022, la Cour suprême britannique a rendu un jugement indiquant au gouvernement écossais qu'il n'est pas de sa compétence d'organiser un référendum sans l'autorisation du gouvernement britannique. Des sondages, fin 2022, ont montré que le résultat d'un tel referendum n'étaient plus garantis (50/50) et ceci (en partie) explique sans doute la démission surprise de Nicola Sturgeon le 15 février 2023, qui pourrait encore affaiblir la perspective du referendum. La situation est en effet compliquée. Le *Scottish National Party* (SNP) au pouvoir a annoncé en octobre 2023 comme stratégie que lors des élections législatives du Royaume-Uni (2nd semestre 2024), s'il gagne la majorité des sièges en Écosse, il renégociera avec le gouvernement britannique, et le 17 novembre 2023, le SNP a annoncé sa volonté de rapidement rejoindre l'UE juste après avoir obtenu son indépendance. Mais le SNP et le Premier ministre Hamza Yusuf se sont retrouvés dans la tourmente (scandales de financement, défaites à des élections partielles) et le PM a démissionné le 29 avril 2024. En quelques mois, 3^e Premier Ministre, avec John Swinney ; les écossais sont las (crise économique, image peu glorieuse du Parti indépendantiste...) et peu enclins au rétablissement d'une frontière avec l'Angleterre finalement... Ce qui est significatif de cette ambiance peu propice à l'indépendance, c'est que le nouveau PM a déclaré qu'il fallait désormais « passer plus de temps sur la persuasion et les arguments en faveur de l'indépendance, que sur la question du processus ». Aux législatives (générales, du Parlement du RU) de juillet 2024, défaite du Parti national écossais (effondrement, perte de 39 de ses 48 députés !), triomphe des travaillistes... Mauvais temps pour l'indépendantisme écossais. On parle donc beaucoup moins de referendum d'indépendance, mais un biais a été imaginé : une émancipation financière. En novembre 2025, a été annoncée l'émission d'obligations kilt (un emprunt public) pour 1,5 milliards de Livres. Si les indépendantistes gagnent les élections parlementaires de mai 2026 et restent au pouvoir, ils émettront cette dette autonome purement écossaise, ce qui n'a pas été fait depuis 400 ans. C'est assez paradoxal. C'est présenté comme une mesure d'émancipation vis-à-vis du RU mais les agences de notation (Moody's, Standard and Poor's...)

ont prévenu que la note de l'Écosse (AA), supérieure à celle de l'Italie ou de l'Espagne, serait dégradée si des mesures en faveur de l'indépendance étaient prises. .

b) La suspension temporaire

- La procédure de l'article 7 TUE.

La **suspension temporaire** : le Traité d'Amsterdam, comme on l'a vu, a explicité en tant que condition de l'appartenance l'adhésion aux « *principes de la liberté, de la démocratie* » et le « *respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres* ».

A cette révision des articles O et F du TUE s'ajoute l'insertion de l'improbable article 7 TUE. Celui-ci met en place **une procédure de suspension partielle et temporaire des droits liés à l'appartenance**, notamment le droit de vote au Conseil, par une décision du Conseil à la majorité qualifiée, après que le Conseil (au niveau des chefs d'État ou de gouvernement) ait constaté (unanimité, proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission ; avis conforme du Parlement européen) « *l'existence d'une violation grave et persistante* » de ces principes par un État membre.

L'État concerné, bien sûr, ne participe pas à ces votes. Ce n'est certes pas une véritable exclusion, puisque seuls certains droits sont suspendus, et non les obligations, mais **c'est une « mise à l'écart »** affectant indiscutablement l'appartenance à l'Union.

Le traité de Nice a abordé, en tous cas, la question dans une perspective plus opérationnelle. Il complète d'abord le dispositif par une procédure d'alerte : sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement ou de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité de quatre-cinquième de ses membres, et après avis conforme du Parlement, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave des droits fondamentaux par un État membre, et lui adresser des recommandations appropriées. Par ailleurs, le contrôle de la Cour est désormais prévu, mais limité aux seules questions de procédure.

Le traité de Lisbonne reprend ce mécanisme à triple détente, avec la constatation du risque clair de violation grave (par le Conseil à la majorité des 4/5^{ème} et approbation du Parlement), constatation de la violation grave et persistante (par le Conseil européen désormais, à l'unanimité après approbation du Parlement), et décision de suspendre certains droits, notamment le droit de vote au Conseil (décision du Conseil à la majorité qualifiée).

- La pratique de l'article 7 TUE.

Cette procédure a pu être qualifiée d'arme nucléaire ce qui révèle sans doute qu'au-delà de son importance symbolique, est admise sa valeur tout au plus dissuasive, mais que sa mise en œuvre n'était pas réellement envisagée, malgré l'apparence pragmatique des trois niveaux d'alerte puis de constat et enfin d'action.

On n'en est plus là malheureusement. Quand un premier ministre en exercice d'un État membre déclare : « *Nous prenons nos distances avec les dogmes de l'Europe de l'Ouest, nous nous en affranchissons... Nous devons abandonner les méthodes et les principes libéraux qui organisent la société. Le nouvel État que nous sommes en train d'édifier est un État "illibéral", non libéral.* », ajoutant que « *la démocratie à l'occidentale [a] fait son temps* » (Discours du Premier Ministre hongrois, le 26 juillet 2014), on voit que les valeurs deviennent des « dogmes », et que la dimension commune de ces valeurs éclate dès lors que ce sont des dogmes « de l'Europe de l'Ouest », bref, il ne faut plus se payer de mots : c'est un refus brutal de toute idée d'identité politique européenne commune.

Exemple

La procédure de l'article 7 a donc été lancée, contre la Pologne d'abord, le 20 décembre 2017 (initiative de la Commission), puis contre la Hongrie, le 12 septembre 2018 (initiative du Parlement européen) alors que le Fidesz, parti de Victor Orban appartient au groupe majoritaire PPE (218 députés) et que s'annonçaient les élections européennes de 2019. L'article 7 a été approuvé par 448 voix contre 197 ce qui veut dire que 116 membres du PPE ont voté pour (trop c'est trop!)

En avril 2019, le Vice-Président de la Commission Frans Timmermans a aussi menacé d'utiliser « tous les moyens » contre la Roumanie (réforme judiciaire se traduisant par une impunité pour les politiques coupables de corruption)...

Depuis, les deux cas polonais et hongrois ont fait l'objet de quelques auditions au Conseil ; la présidence slovène, fin 2021, a carrément suspendu la procédure et la Présidence française l'a relancée en février 2022, avec en plus un Conseil informel consacré à l'État de droit les 3 et 4 mars 2022. Mais le fait qu'il y ait deux États en cause permet de verrouiller la procédure (unanimité nécessaire au Conseil européen) et la Hongrie a d'emblée annoncé son intention de bloquer la procédure contre la Pologne (la Pologne a fait de même pour la Hongrie). Finalement, le régime polonais est tombé lors des élections d'octobre 2023, et la Commission a clôturé la procédure envers la Pologne le 29 mai 2024.

Remarque

Le Parlement européen, par une résolution adoptée le 18 janvier 2024, a dénoncé l'incapacité à faire avancer la procédure de l'article 7 sur la protection de l'État de droit. Le texte exhorte les dirigeants à déclencher la deuxième étape, qui peut déterminer « l'existence d'une violation grave et persistante ». Mais cette phase nécessite une proposition soumise par un tiers des États membres ou par la Commission, qui n'ont pas manifesté leur intention de le faire.

La procédure de l'article 7 est donc condamnée à l'échec et il faut imaginer des palliatifs.

- Les palliatifs.

On peut sans doute distinguer des palliatifs financiers ou judiciaires

Au titre des palliatifs financiers, la Commission a présenté en mai 2018 ses [propositions de perspectives financières 2021-2027 \(COM\(2018\)322\)](#) et elles envisagent de réduire ou suspendre les versements des fonds structurels à un État membre en cas de « défaillance généralisée de l'état de droit » dans celui-ci ; ceci s'accompagne d'une [proposition de règlement « relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre » \(COM\(2018\)324\)](#) qui précise qu'une « mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire » peut constituer une telle défaillance généralisée, et qui détaille le mécanisme consistant à désarmer le droit de veto national par l'utilisation d'un système de majorité qualifiée inversée : la sanction proposée par la Commission est réputée adoptée par le Conseil si celui-ci ne le refuse pas à la majorité qualifiée dans un délai d'un mois. La légitimation d'un tel dispositif consiste à soutenir que les intérêts financiers de l'Union sont menacés dès lors qu'un État membre ne dispose plus de juridictions indépendantes puisque cet État ne pourra plus garantir une bonne gestion financière des fonds européens. Le règlement a été adopté le 16 décembre 2020, mais le « chantage budgétaire » exercé au même moment par la Hongrie et la Pologne a conduit à envisager sa mise en œuvre de façon assez confuse. Théoriquement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021, le règlement a été suspendu au résultat des recours en annulations que n'ont pas manqué de déposer la Pologne et la Hongrie, la Commission s'engageant à attendre l'arrêt de la Cour de justice avant d'agir. Cet arrêt, rejetant les recours, est intervenu le 16 février 2022, la Commission devant alors élaborer des orientations pour la future mise en œuvre concrète du règlement. Elle l'a fait le 2 mars 2022. Tout était donc en place pour sanctionner la Pologne et la Hongrie. Oui mais, le 24 février 2022, la Russie avait envahi l'Ukraine, et pour la Pologne, en première ligne pour le soutien à l'Ukraine, le « timing » n'était pas idéal et il n'y a donc pas eu de mise en œuvre de la conditionnalité. Pour la Hongrie, la Commission a attendu les élections du 3 avril et dès le 5 avril 2022 elle a lancé la procédure qui a abouti à une sanction le 12 décembre 2022 : le Conseil de l'UE a décidé que 6,3 milliards d'euros que la Hongrie devait recevoir au titre des fonds structurels ne seraient pas versés (réduction de 55% des sommes reçues par la Hongrie). L'absence

de véritable progrès a fait que le 1^{er} janvier 2025, sur cette somme, 1 milliard d'euros ont été définitivement supprimés. D'autres sanctions ont été mises en place (gel des fonds du plan de relance post Covid, gel des fonds de cohésion, ce qui représentait 76 milliards d'euros pour la Pologne et une trentaine pour la Hongrie. Le changement de majorité en Pologne en octobre 2023 a modifié la situation et la négociation a été lancée de suite : 5 milliards ont été débloqués très rapidement et le déblocage global (137 milliards d'euros : 76,5 milliards d'euros pour ses programmes de financement dans le domaine de la politique de cohésion, des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture ainsi que des affaires intérieures pour la période 2021-2027 ; et 59,8 milliards d'euros liés au fond de relance post Covid) a été décidé en février 2024. Un chantage de la Hongrie (déblocage des fonds contre vote d'une aide à l'Ukraine) a permis de débloquent 10 milliards en décembre 2023 (mais le Parlement européen a attaqué ce déblocage devant la CJUE (affaire C-225/24) et le 12 février 2026, l'avocate générale Tamara Capeta a conclu à l'annulation (problème de suivi insuffisant des réformes promises et de motivation).

Quant aux palliatifs judiciaires, ils sont doubles; on peut distinguer *un volet préjudiciel* et *un volet infractionnel*.

La voie préjudicielle est très éclairante sur l'idée d'une certaine identité inhérente au statut d'État membre de l'Union, à partir de l'arrêt de base rendu par la Grande Chambre le 27 février 2018 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, aff. C-64/16, le raisonnement pouvant être synthétisé ainsi : l'Union est fondée sur des valeurs communes aux États membres dont spécialement l'État de droit ; en tant qu'Union de droit, l'Union doit veiller à ce que les justiciables puissent contester en justice la légalité de toute décision ou de tout autre acte national relatif à l'application à leur égard d'un acte de l'Union. L'article 19 TUE, Article 19 1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. rappelant la structure du système juridictionnel de l'Union et soulignant le rôle des juridictions nationales dans ce cadre, « concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE », et « confie la charge d'assurer le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union non seulement à la Cour, mais également aux juridictions nationales », celles-ci remplissant ainsi, « *en collaboration avec la Cour, une fonction qui leur est attribuée en commun, en vue d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités* ». Dès lors, il incombe aux États membres, notamment, en vertu du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, « *d'assurer, sur leur territoire, l'application et le respect du droit de l'Union... et il appartient aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures assurant un contrôle juridictionnel effectif dans lesdits domaines* », la Cour ajoutant que « *l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du droit de l'Union est inhérente à un État de droit* ». Dès lors, il ne s'agit pas pour les États membres de soutenir (comme l'a fait la Pologne) que la question du système judiciaire national relève de la souveraineté nationale et que l'Union européenne n'a pas à s'en préoccuper puisque ces juridictions exercent une mission communautaire essentielle : si un État ne garantit pas, voire menace, l'indépendance de ses juridictions, celles-ci ne peuvent être considérées comme telles et doivent être exclues du mécanisme préjudiciel constituant la « clef de voûte du système juridictionnel » de l'Union. La Cour de justice propose finalement un système de sanction pour violation de l'État de droit original qui ne consisterait plus à exclure l'État en cause du système de décision politique de l'Union, comme le fait l'article 7 TUE, mais qui pourrait l'exclure du système juridictionnel caractérisant cet ordre juridique « d'un genre nouveau ».

En tous cas, l'identité « imposée » aux États membres au point de pouvoir les définir se ramène désormais clairement et très largement au respect de la valeur de l'État de droit, qui semble avoir pris une consistance plus forte par rapport aux autres « valeurs fondatrices » (sorte de « méta-valeur »).

Une querelle a éclaté: dans un arrêt *K 3/21* du 7 octobre 2021, la Cour constitutionnelle polonaise a jugé que « *la Cour de justice ne peut tirer aucune compétence de l'article 2 TUE, car les valeurs qui y sont listées n'ont qu'une signification axiologique et ne sont pas des principes juridiques* » (point 19). La riposte est nette plus que claire dans l'arrêt de la Cour de justice du 16 février 2022, *Hongrie c/Conseil et Parlement européen*, aff. C-156/21(même chose pour la Pologne dans l'arrêt du même jour aff. C-157/21) : « **il importe de rappeler**

que l'article 2 TUE ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent, ainsi qu'il a été relevé au point 127 du présent arrêt, de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres » (point 232).

Remarque

Quelques remarques : Notons cette nouvelle insistance de la Cour de justice sur la notion d' « ordre juridique commun » liée à l'identité même de l'Union. PERSO : faut-il se limiter à cette identité « juridique » ou considérer que les valeurs révèlent une identité sociétale ou politique de l'Union (démocratie libérale) ?

2° remarque : ce dispositif est-il hypocrite ou génial ? dans un certain sens, il refuse que les valeurs en tant que telles portent des obligations juridiquement contraignantes puisque ce sont les concrétisations des valeurs qui ont ce privilège ; Mais d'un autre côté, on peut considérer qu'à part peut-être la tolérance, toutes les autres valeurs sont concrétisées dans les traités, le droit dérivé ou la charte des droits fondamentaux et le passage par ces concrétisations permettrait donc à la cour de justice de sanctionner la violation (indirecte) des valeurs sans avoir à interpréter des notions trop vagues et se faire accuser de gouvernement des juges.

Autre riposte à cet arrêt K3/21 de la Cour polonaise du 7 octobre 2021 : La Commission européenne a engagé, le 22 décembre 2021, une procédure en manquement contre la Pologne à la suite des décisions de la Cour constitutionnelle des 14 juillet et 7 octobre 2021 et a finalement saisi la Cour de justice le 15 février 2023. La Cour, le 17 décembre 2025, a condamné la Pologne pour manquement à l'autonomie, la primauté, l'effectivité, l'uniformité du DUE, à l'effet contraignant des arrêts de la Cour, et à l'article 19, §1, al 2 TUE (obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le DUE). C'est là rejoindre le 2° volet du palliatif judiciaire, le volet infractionnel, celui du recours en manquement.

La voie infractionnelle a donné lieu à de multiples arrêts de manquement de la Cour à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie. A titre d'exemple, citons juste un des épisodes, la Pologne ayant été condamnée le 27 octobre 2021 à une astreinte de 1 million d'euros par jour de retard tant qu'elle ne mettrait pas fin aux activités de la chambre disciplinaire de la Cour suprême, jugée contraire à l'État de droit et à l'indépendance des magistrats. On l'a évoqué, les choses, en Pologne, ont changé avec l'alternance en octobre 2023. Depuis, le gouvernement polonais a entrepris de revenir sur les réformes judiciaires du PIS attentatoires à l'indépendance de la justice. Mais les élections présidentielles de 2025 ont porté à la présidence un nationaliste proche du PIS et celui tente, par son droit de veto, d'empêcher ce détricotage. Exemple: veto le 18 février 2026 sur la loi tentant de rétablir l'indépendance du Conseil national de la magistrature.

Remarque

Mais l'actualité de ce volet infractionnel est l'affaire C-769/22 *Commission/ Hongrie* (législation anti LGBTI hongroise) ayant donné lieu aux conclusions de Tamara Capeta le 5 juin 2025. La question est la suivante : la Cour peut-elle condamner un manquement distinct à l'article 2 et aux valeurs de l'Union (en ne se contentant donc pas du manquement *aux concrétisations* de ces valeurs) ?

Vaste débat...

c) La question du droit de retrait

Le traité constitutionnel, et à sa suite le traité modificatif (article 50 TUE) ont prévu un principe (« *Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union* »), et une procédure de « *retrait volontaire de l'Union* »

Cette procédure prévoit que l'État membre notifie son intention au Conseil européen, qui adopte des « orientations » à la lumière desquelles l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de retrait. Cet accord de retrait est conclu par le Conseil, à la majorité qualifiée et après approbation du Parlement européen. Si c'est, en principe, l'entrée en vigueur de cet accord qui met fin à l'application de la Constitution à l'État concerné, une alternative est prévue, garantissant un véritable « droit » de retrait : à défaut d'accord,

les traités cessent d'être applicables au cessionnaire deux ans après la notification de son intention, sauf si le Conseil européen unanime, en accord avec l'État en cause, proroge ce délai.

Exemple

La question du Brexit (le retrait du Royaume-Uni a finalement eu lieu le 31 janvier 2020) a déjà été envisagée (item 02). Le referendum de juin 2016, en faveur du Brexit, a généré une situation de trouble institutionnel au Royaume-Uni et l'exigence, par la Cour suprême, de la consultation du Parlement a retardé la possibilité d'engager le processus jusqu'à la fin mars 2017. L'échéance des 2 ans se situait donc fin mars 2019. On l'a vu, malgré l'adoption d'un accord de retrait en novembre 2018, il n'a pas été possible à la Première ministre britannique de le faire approuver par la Chambre des communes avant le 30 mars 2019. Le Conseil européen a donc dans un premier temps repoussé la sortie du Royaume-Uni au 12 avril (date ultime pour, en cas d'échec, organiser les élections européennes au Royaume-Uni le 23 mai), puis au 31 octobre 2019 (précédant l'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne. S'invitant dans un débat particulièrement chaotique, la Cour de justice, avant la première prise de position de la Chambre des Communes sur l'accord de retrait (arrêt Wightman du 10 décembre 2018, affaire [C-621/18](#)), a précisé qu'un État ayant lancé l'article 50 peut révoquer son retrait tant que l'accord de retrait n'est pas en vigueur ou tant que le délai de 2 ans n'a pas expiré. Cette révocation confirme l'appartenance de l'État membre dans des conditions inchangées par rapport à la période précédant la mise en œuvre de l'article 50. La Cour de justice a noté que l'article 50 n'aborde pas cette question donc ne prévoit pas cette révocation ni ne l'interdit mais l'article 50 vise à donner un droit souverain d'appréciation aux États membres (et donc il ne faut pas leur interdire de renoncer s'ils le veulent car ce serait les forcer à sortir alors qu'ils ne le veulent plus) et vise aussi à organiser un retrait ordonné dans de bonnes conditions, la révocation pouvant empêcher une sortie dans le désordre. Cette révocation peut être unilatérale : elle n'a pas à être acceptée par l'Union.

§2. De la notion d'appartenance à l'Union à la nature de l'Union

Il ne s'agit pas, ici, de détailler les conséquences résultant des engagements juridiquement contraignants acceptés explicitement par les États membres, lors de leur signature des traités. On voudrait plutôt mettre en évidence que **la qualité d'État membre, de membre, emporte des conséquences, des obligations juridiques, au-delà, donc, des obligations expressément souscrites dans les traités. Il y a donc un véritable « statut » de membre des Communautés et de l'Union se traduisant par des droits (non étudiés ici car ces droits sont tous explicités dans les traités et n'ont donc pas à être appuyés sur ce fondement particulier) et surtout des obligations déduites de la qualité de membre.** Il faut d'abord montrer comment la Cour de justice a pu définir l'appartenance comme étant source d'obligations avant d'identifier ces obligations liées à l'appartenance. Dans un troisième paragraphe, on envisagera la situation à la lumière du traité de Lisbonne.

Remarque

NB : dans les deux paragraphes A et B, la jurisprudence citée se fondant sur le traité CE, c'est ce traité qui sera évoqué, et non les traités issus du traité de Lisbonne.

A. L'appartenance, source d'obligations

Les États sont a priori placés dans un cadre conventionnel, leurs obligations communautaires découlant donc d'un traité négocié et accepté. La Cour de justice est cependant incontestablement sorti de cette grille de lecture, et ceci en deux temps.

D'abord, la Cour a insisté sur le dépassement d'un fondement strictement conventionnel pour l'ordre communautaire :

Exemple

le traité CEE « *constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre États contractants* » (CJCE, 05 février 1963, Van Gend en Loos, aff n° 26/62, Rec. 39).

C'est là donner une dimension plus « *objective* » à cet ordre juridique dont les sujets sont non seulement les États membres, mais aussi leurs ressortissants (même arrêt). Déjà en 1956, l'Avocat général Lagrange distinguait, dans des conclusions, la « *forme* » conventionnelle du traité (CECA en l'occurrence) et son aspect « *matériel* » de charte de la Communauté (conclusions dans l'arrêt du 16 juillet 1956, Fédé Char, aff n° 8/55, Rec. 201).

Exemple

La Cour, sur cette base, a alors identifié et exploité une véritable « *logique de l'appartenance* », c'est à dire qu'elle s'est, par exemple, référée à des devoirs acceptés par les États membres « *du fait de leur adhésion* », ou assumés « *en vertu de (leur) appartenance* » (CJCE, 07 février 1973, Commission/Italie, aff n° 39/72, Rec. 101).

Le plus souvent, la Cour a utilisé ici un instrument juridique privilégié, l'article 10 CE (ex article 5).

Remarque

NB : « *Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité* » ; par exemple, dans l'affaire 30/72 (CJCE, 08 février 1973, Commission/Italie, Rec. 161), la Cour rappelle qu'il appartient à un État membre « *conformément aux obligations générales imposées... par l'article 5 du traité, de tirer, dans son ordre interne, les conséquences de son appartenance à la Communauté* ». Le lien entre l'article 5 et cette logique de l'appartenance est tout aussi clair dans l'arrêt Nordsee (CJCE, 23 mars 1982, aff. n° 102/81, Rec. 1095) dans lequel la Cour précise une obligation des autorités nationales « *en tant qu'État membre de la Communauté, responsable de l'exécution des obligations résultant du droit communautaire sur son territoire, en vertu de l'article 5 du traité* ».

On peut donc considérer que l'appartenance à la Communauté est constitutive d'une sorte d'« *état juridique* », lié à la qualité de membre, représentant une sorte de « *sous-bassement* » auquel le juge peut faire appel, au moyen de l'article 10 CE (ex article 5).

B. Les obligations liées à l'appartenance

La jurisprudence de la Cour de Justice fondée sur l'interprétation de l'article 10 CE (ex article 5) a longtemps été négligée, mais son étude permet d'identifier quatre obligations particulières : obligations de coopération, de collaboration, de loyauté et de solidarité.

1. Les obligations de coopération

Elles traduisent le fait que les États membres, en tant que tels, doivent concourir à la réalisation des objectifs communautaires. Ceux-ci, en principe, sont pris en charge par les institutions communautaires (art. 7 CE, ex art. 4 : « *la réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par - un Parlement européen ; - un Conseil ; - une Commission ; - une Cour de justice ; - une Cour des comptes ...* »). Il y a cependant un rôle fondamental des autorités des États membres **en aval** de l'action européenne (**obligation de mise en œuvre**), ou **à la place** de cette action européenne, lorsque celle-ci est impossible, bloquée (**obligation d'action supplétive**).

a) Les obligations de mise en œuvre

L'article 10 TCE (ex article 5) dispose dans sa première phrase que : « *Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité.* »

Il ne faut surtout pas comprendre cette injonction comme signifiant pour les États membres l'obligation d'exécuter **leurs obligations** ; c'est là une conception tautologique et stérilisante de l'article 10. Celui-ci exprime, que l'on ne s'y trompe pas, une obligation des États d'assurer l'efficacité, la valeur impérative du droit communautaire. Et il s'agit d'un rôle propre des États en tant que membres des Communautés. La Cour de justice a parfois présenté de manière fort explicite cette mission des États membres :

Exemple

« l'article 5 du traité impose aux États membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire » (CJCE, 21 septembre 1989, Commission/Grèce, aff. n° 68/88, Rec., 2965).

On l'aura compris, ceci implique aussi le devoir des États d'assurer la portée des obligations communautaires pesant, par exemple, sur des particuliers, des entreprises. Cette véritable mission communautaire des États membres se décompose en plusieurs volets.

Une mise en œuvre normative de manière assez marginale il est vrai, dans une hypothèse de réglementation communautaire incomplète, les États auront l'obligation, au titre de l'article 10 TCE, de prendre les mesures complémentaires, nécessaires à la mise en œuvre de la norme communautaire.

Une mise en œuvre administrative c'est beaucoup plus important, car est en cause l'exécution même du droit communautaire. L'application concrète du droit communautaire se fait par les organes des États membres. Ces autorités nationales, par un dédoublement fonctionnel, agissent alors **pour le compte de la Communauté** : c'est ce que l'on appelle « le système de l'administration indirecte ». La Communauté dispose essentiellement d'une administration de conception, et ce sont les organes nationaux qui assurent l'exécution concrète.

Exemple

Un exemple significatif est ici constitué par l'organisation communautaire des marchés agricoles. Elle se traduit par des interventions concrètes, quotidiennes sur les marchés des produits agricoles (achat, vente, stockage, distillation, dénaturation, paiement de primes...) et ce sont des organismes nationaux qui se chargent de ces actions. En France, ce sont essentiellement des établissements publics, des « *offices agricoles* » tels que l'ONIC, le FIRS, Ofival, l'ONIVIT, etc ... L'imbrication entre la nature nationale de ces établissements et le caractère communautaire de leur action (établissements publics français sous la tutelle d'un ou de deux ministères français, ils ne font essentiellement qu'appliquer des textes communautaires, verser des primes en provenance du budget communautaire, et prélever des taxes ou cotisations alimentant le budget communautaire) est telle qu'un Tribunal administratif a pu déclarer l'incompétence des juridictions française à leur égard, ces organismes n'agissant pas « *pour le compte et sous l'autorité de l'État français* » (TA Poitiers, 09 février 1979, GIE Vipal, Lebon, p. 504). Le Conseil d'État a corrigé ce constat certainement réaliste mais peu compatible avec l'orthodoxie juridique actuelle, en affirmant clairement que ces établissements agissent « *en qualité d'autorités nationales* », d'où la compétence juridictionnelle française (C.E., 02 octobre 1981 ; RDP 82 ; p. 1113). L'explication est donc que ces organismes agissent en tant qu'**autorité d'un État membre**.

Une obligation de garantie du droit communautaire c'est, là encore, tout à fait fondamental, puisque cette logique de l'administration indirecte assure la garantie juridictionnelle du plein effet du droit communautaire, cette garantie pouvant revêtir deux formes.

- Il y a d'abord **l'obligation de sanctionner** les infractions (des particuliers) au droit communautaire. Des actes communautaires peuvent prévoir, explicitement, une action pénale des États membres, et ces derniers doivent alors s'exécuter au titre de leur soumission au droit communautaire : ceci ne nous intéresse donc pas en tant qu'élément de la mission, du statut de « membre » des Communautés. En revanche, lorsque rien n'est prévu, où lorsqu'il faut aller au-delà de ce qui est prévu, la Cour de Justice tire de la logique de l'appartenance (et donc de l'interprétation de l'article 10 TCE, ex article 5) une obligation de prendre les mesures, et notamment les sanctions, éventuellement pénales, nécessaires pour garantir l'efficacité du droit communautaire (CJCE, 21 septembre 1989, Commission/Grèce, aff n° 68/88, précité, ou, plus récemment ; CJCE, 08 juillet 1999, M. A. Nunes, aff. n° C-186/98).
- Il y a ensuite **la mission de protection** juridictionnelle du droit communautaire, des droits conférés par le droit communautaire. C'est ici le rôle des juges nationaux, et leur coopération est essentielle. Nul ne doit l'oublier, les juges nationaux sont les juges communautaires de droit commun, et ceci, parce qu'ils sont des structures d'un État membre, remplissant les obligations de coopération déduites de

l'appartenance, et traduites par l'article 10 TCE (ex art. 5). Tout juge national doit assurer « *la protection juridique découlant de l'effet direct des dispositions communautaires* » au bénéfice des particuliers (CJCE, 16/12/76, Rewe, aff. n° [33/76](#) ; Rec., 1989).

On mesure ici l'importance de cette notion d'État membre, attribuant à des instances nationales, du seul fait de l'appartenance à la Communauté, un rôle communautaire essentiel, et on ne peut qu'y voir la confirmation de l'idée selon laquelle les États membres doivent être considérés comme des **acteurs du système communautaire**, et non comme de simples **sujets de droit**, soumis au droit communautaire.

b) Une obligation d'action supplétive

Voici une jurisprudence extrêmement originale de la Cour de Justice, qui va solliciter la coopération des États membres pour la défense de l'intérêt commun, lorsque les autorités décisionnelles européennes, en principe compétentes, mettent en péril, par leur blocage, cet intérêt général.

Exemple

S'agissant ainsi des mesures de conservation des ressources halieutiques, la Cour a indiqué qu'en raison de la carence du Conseil, les États membres avaient « *non seulement le droit mais également l'obligation d'agir dans l'intérêt de la Communauté* » (CJCE, 10 juillet 1980, Commission/Royaume-Uni, Rec., 2403). La Cour a, un peu plus tard, précisé que dans le champ d'une compétence communautaire **exclusive**, les États membres doivent agir, dans une semblable situation de carence, en tant que « *gestionnaires de l'intérêt commun* » (CJCE, 05 mai 1981, Commission/Royaume-Uni, aff. n° 804/79, Rec. 1045).

La formule est remarquable, qui met en évidence l'originalité de ce rôle des États membres, au service de l'intérêt général communautaire ; ceci illustre une fois encore que les membres de la Communauté, en tant que tels, sont des structures de celle-ci, devant agir d'eux-mêmes dans le sens de l'intérêt général communautaire en cas de besoin.

2. Les obligations de collaboration

Sans qu'une quelconque obligation particulière soit explicitement mise à la charge des États membres, leur qualité de membre, médiatisée par la seule formule générale de l'article 10 TCE (2^{ème} phrase), les États membres « *facilitent (à la Communauté) l'accomplissement de sa mission* », les oblige à aider les institutions communautaires à réaliser leurs propres missions. La distinction « **coopération / collaboration** », a priori assez byzantine, s'explique donc en ce que, dans la première situation, les États membres coopèrent, en tant que tels, à la réalisation des objectifs communautaires, alors que, dans le second cas, ils se comportent comme des « *collaborateurs* » vis-à-vis d'institutions communautaires qui demeurent, ici, en première ligne pour la poursuite de ces objectifs des traités. On peut mettre au jour, d'abord (cf. Marc Blanquet, op. cit., pp. 124 et s.) **une collaboration structurelle (obligation de permettre le fonctionnement, et l'existence même des institutions communautaires)**, avec une obligation de participer aux travaux, ou une obligation de secours financier (ce secours, sous forme d'avances non remboursables des États membres, a parfois été sollicité et accordé, sans que l'on ait pu en identifier un fondement juridique véritable, faute d'avoir correctement pris la mesure de ces obligations de coopération). Le plus souvent, se rencontre en jurisprudence une obligation de **collaboration fonctionnelle**, régulièrement sanctionnée par la Cour, et qui consiste pour les États, à devoir aider les institutions communautaires dans leur action, essentiellement en leur fournissant les informations dont elles ont besoin, ou en collaborant de bonne foi aux enquêtes de la Commission, etc ...

Exemple

Par exemple, CJCE, 13/07/04, Commission / Italie, aff. [C-82/03](#) pour une condamnation pour défaut de collaboration de bonne foi à une enquête de la Commission dans le cadre de la procédure en manquement.

3. Une obligation de loyauté

Il faut replacer dans le contexte général du respect du droit communautaire et de la primauté de celui-ci sur le droit des États membres, l'obligation de ces derniers, au titre du 2^{ème} alinéa de l'article 10 TCE (ex article 5) de s'abstenir « *de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du (...) traité* ». On doit comprendre que certains comportements des États sont interdits alors même qu'il n'y a pas de violation du droit communautaire, ce qui ne se comprend qu'avec la prise de conscience que leur situation est tout à fait à distinguer de celle d'un simple assujetti au droit communautaire : c'est en tant qu'acteurs du système communautaire que les États membres ont cette véritable responsabilité. Elle se traduit **par un devoir de ne pas porter atteinte à l'application pleine et uniforme du droit communautaire, par une obligation de respecter l'effet utile du droit communautaire**, mais aussi, dans une perspective structurelle, **de ne pas entraver le fonctionnement interne des institutions** (au-delà, bien sûr, de toute violation d'une règle juridique) ou **de ne pas perturber le système de financement de la Communauté**.

Exemple

On mesurera l'ampleur de cette obligation de loyauté en tant que membre, et son dépassement des strictes considérations de légalité ou de conflit de normes, avec l'analyse de l'arrêt Hurd (CJCE, 15 janvier 1986, aff. n° 44/84, Rec. 29). La Cour condamne, dans cette décision, en faisant référence à l'article 5, 2^{ème} alinéa, un comportement national (taxation des enseignants des Écoles européennes) parce qu'une telle attitude, **si elle se généralisait**, aurait des conséquences financières préjudiciables pour la Communauté.

4. Une obligation de solidarité

Signalons simplement, parce que la jurisprudence n'est ici qu'embryonnaire, que la Cour a parfois tiré de l'appartenance à la Communauté - et donc de l'article 10 TCE - des **devoirs de solidarité entre États membres**, ce qui peut surprendre, tant il semble clair que les obligations inscrites à l'article 10, pour générales qu'elles soient, ne visent que des devoirs des États membres vis-à-vis de la Communauté (obligations découlant du traité, des actes des institutions communautaires, mission de la Communauté, buts du traité).

Exemple

La Cour a pu juger que de tels devoirs de solidarité ont été « *acceptés par les États membres du fait de leur adhésion à la Communauté* » (CJCE, 07 février 1973, Commission/Italie, aff n° 39/72, Rec., 101), ce qui démontre à l'évidence que nous sommes bien en présence d'une dimension de l'appartenance. Les liens avec l'article 10 TCE (exemple article 5) viennent de ce qu'il faut comprendre cette obligation de solidarité comme particulière : il ne s'agit pas d'une vague obligation de « *s'aider les uns les autres* » entre membres d'une Communauté ; c'est, en réalité, un devoir pour chaque État membre, « *d'assister tout autre État membre auquel incombe une obligation en vertu du droit communautaire* » (CJCE, 27 septembre 1988, Matteucci, aff. n° 235/87, Rec., 5589).

Il y a donc bien là, au-delà de la médiatisation d'un autre État membre à aider, un devoir envers la réalisation d'une obligation communautaire, ce qui permet d'invoquer l'article 10 TCE (exemple article 5).

Exemple

Dans un autre cadre, mais selon le même schéma, la Cour a déduit de l'article 5 une « *obligation de coopération loyale (c'est le terme générique qu'elle utilise désormais pour l'ensemble de ces obligations liées à l'appartenance que nous avons détaillées ici)* » avec les institutions des autres États membres chargées elles aussi d'une mission d'application du droit communautaire, le but étant encore, sous l'apparence d'une assistance mutuelle entre administrations nationales, l'efficacité de la mise en œuvre du droit communautaire (CJCE, 11 juin 1991, Athanopoulos, aff. n° C-251/89, Rec., I, 2797).

En conclusion, voilà donc les obligations tirées de la seule logique de l'appartenance, en dehors ou en plus de tout devoir particulier explicitement souscrit par les États membres. La conception qui est la notre, consistant à considérer que les États membres sont d'une certaine manière des structures de la Communauté, en charge, comme les institutions européennes, de la satisfaction des objectifs et de l'intérêt communautaire se trouve

confirmée lorsque la Cour embrasse à la fois ces États membres et les organes communautaires dans un même principe : « *les relations entre les États membres et les institutions communautaires sont régies, en vertu de l'article 5 du traité TCEE, par un principe de coopération loyale* » (ordonnance de la CJCE, 13 juillet 1990 ; Zwartveld ; aff. n° C-2/88 ; Rec., 3365).

Cette dimension « institutionnelle » faisant jouer ici aux autorités des États membres et aux institutions communautaires le même rôle de rouage d'application d'un système commun est transparente lorsqu'est consacrée une dernière dimension du principe : s'agissant du dialogue interinstitutionnel, la Cour a précisé que « *dans le cadre de ce dialogue, prévalent les mêmes devoirs réciproques de coopération loyale qui, comme la Cour l'a reconnu, régissent les relations entre les États membres et les institutions communautaires* » (CJCE, 27/09/88, Grèce c/ Conseil, aff. 204/86, Rec., 5323). Le traité de Lisbonne inscrit explicitement cette obligation à l'article 13 §2 TUE : « *les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale* ».

C. Le principe de coopération loyale dans le traité de Lisbonne et la nature de l'Union européenne

Le traité de Lisbonne, suivant en cela le traité constitutionnel, est à la source d'un article 4 du TUE modifié dans lequel on retrouve l'ancien article 10 CE : le paragraphe 3 indique en effet qu'« *En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent à l'Union l'accomplissement de sa mission et s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.* » On observe cependant déjà que l'on dépasse ici les obligations des États membres pour évoquer, au titre du principe général de coopération loyale certaines obligations de l'Union (respect et assistance mutuelle) et des obligations entre États membres (les mêmes).

Par ailleurs, le paragraphe 1 de l'article 4 affirme le principe des compétences d'attribution pour l'Union (« *Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* »), et le paragraphe 2 explicite une série d'obligations de l'Union vis-à-vis des États membres destinées justement à préserver leur qualité d'État : « *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.* »

On peut donc considérer que l'on a là une série de principes définissant pour la première fois l'ensemble des relations entre l'Union et ses composantes étatiques et donnant une approche assez précise (et juridique) de ce qu'est l'Union européenne : une Union d'États, sans qu'il soit nécessaire d'évoquer des notions finalement moins « balisées » comme celle de Fédération d'États nations. Cet ensemble de principes croisés permet de réaliser un équilibre entre la nécessaire cohérence de l'ensemble et le maintien du statut d'État pour les composantes.

§3. La différenciation dans l'appartenance

C'est une question fondamentale qui mérite qu'on éclaire dans un premier temps la problématique générale (A). Nous verrons ensuite le régime mis en place pour les « coopérations renforcées » (B) et les premières applications (C).

A. Problématique générale

C'est un phénomène finalement ancien, mais on n'a vraiment pris conscience que récemment; de tous temps, il y a eu des différences admises entre les États membres, sous forme de dérogations, ou de clauses de sauvegarde, tout ceci ayant un caractère ponctuel, mais ceci a pris une autre dimension : dans les années

90, avec la Charte sociale sans les Anglais, avec l'Europe monétaire mise en route en organisant un « *opting out* » pour le Royaume-Uni et pour le Danemark, et qui a distingué dans un premier temps 11 États « *in* » qui ont adhéré à l'Euro, et trois États « *out* » (désormais, 17 « *in* » et 11 « *out* »), avec le développement en marge des Communautés de l'Europe de Schengen à 5, puis finalement 13 des États membres, ce qui a abouti à la « communautarisation » de l'acquis de Schengen moyennant un statut particulier pour le Royaume-Uni, l'Irlande, et également le Danemark, qui, lui, était partie aux accords de Schengen, mais refusait leur communautarisation. Bref, on peut se demander si ce phénomène ne pose pas **deux problèmes de principe**. Cette différenciation ne va-t-elle pas à l'encontre de l'objectif de base qui est d'unir, de régir par des règles communes un espace dès lors sans barrières internes ?

L'aspect « droit commun » est fondamental pour comprendre le système juridique européen et là, tout n'est plus « commun »

D'aucuns (Fr. Dehousse) ont vu là une « *révolution copernicienne dans l'histoire de l'intégration européenne* » tant il est vrai que l'uniformité et l'unité du droit communautaire sont des principes structurels, longtemps considérés comme existentiels.

Ne porte-t-elle pas atteinte, ensuite, à la notion même d'appartenance en consacrant plusieurs catégories de membres, alors que le droit communautaire n'en avait jamais prévu qu'une ? (pas de membre observateur ou associé ou partenaires comme dans certaines organisations. A cet égard l'organigramme enchevêtré de l'Union de l'Europe Occidentale pouvait laisser pantois).

La logique de la différenciation ne serait-elle pas révélée par certains projets visant à admettre les élargissements à des membres tels que les pays de l'Est européen moyennant la participation de ces pays à certaines politiques seulement, ce qui en ferait des membres de « deuxième rang » ? La différenciation apparaît alors comme un instrument de gestion des élargissements.

Remarque

BILAN : Le problème ici consiste à admettre l'« *Europe à géométrie variable* » sans tomber dans « *l'Europe à la carte* ».

- La « **géométrie variable** » est une solution pragmatique permettant de ne pas imposer à l'intégration le rythme du plus lent des membres de la Communauté, en permettant, sous une forme organisée et contrôlée, d'approfondir cette intégration en échelonnant les progrès.
L'augmentation du nombre d'États membres a, en effet, conduit à l'idée, a priori séduisante, qu'il ne fallait pas forcément caler la vitesse des actions en commun sur celle des moins dynamiques, des moins enthousiastes ou des moins rapides ; autrement dit, si certains États membres veulent développer ensemble une coopération particulière, dans le cadre communautaire ou à côté, ils doivent pouvoir le faire, l'abstention de certains se traduisant ici par leur non participation, et pas par le blocage de l'entreprise.
- L'« **Europe à la carte** », dans laquelle les États choisiraient vraiment les actions auxquelles ils participent, ferait ressurgir des barrières entre les États membres et ceci ruinerait la logique communautaire, juridiquement (le droit communautaire s'impose logiquement en tant que droit commun, en tant que droit du tout) comme politiquement (si les États membres ne participent plus qu'à ce qui leur est immédiatement profitable, il n'y a plus d'équilibre, il n'y a plus de solidarité possible).

Or, on peut se demander si ce qui n'était qu'une technique dans les années 60, et qui était déjà devenu un véritable phénomène au début des années 90, n'a pas été consacré en tant que principe de l'action communautaire avec le traité d'Amsterdam : le traité d'Amsterdam a en effet prévu un dispositif particulier : les « coopérations renforcées » : il nous faut voir ce système.

B. Le régime des coopérations renforcées

La volonté de se garantir de toute dérive a cependant conduit initialement à un régime tellement lourd, précautionneux qu'il n'a jamais pu jouer, ni avec le régime du traité d'Amsterdam, ni à l'époque du traité de Nice qui avait pourtant allégé les contraintes en prévision du grand élargissement qui s'annonçait. C'est vrai. Pour autant l'existence des coopérations renforcées n'a-t-elle jamais joué ? C'est moins sûr. Sur les dossiers relatifs au mandat d'arrêt européen et à la société européenne, la menace de coopérations renforcées a pu constituer un stimulant pour parvenir à une décision commune. Qu'en est-il de ce dispositif avec le Traité de Lisbonne ?

Il faut distinguer le régime général et des domaines particuliers.

L'essentiel du régime des coopérations renforcées se situe à l'article 20 TUE et 326 à 334 TFUE.

1. Le régime général

Il est simple et au-delà de la réglementation on perçoit la logique du dispositif :

- Art. 20 TUE : « *Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée (...) peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les limites et selon les modalités prévues (par les traités).* » Ce qu'il faut comprendre ici est qu'il s'agit d'éviter qu'un groupe d'États membres, voulant faire quelque chose et n'y parvenant pas à 28 dans le cadre de l'Union, le fasse en dehors de l'Union par un traité international type Schengen en 1985. Le but est donc de leur proposer une solution aménagée mais interne à l'Union (c'est « moins pire »).
- Art. 20 TUE : « *Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration.* » Là on perçoit la prise en compte du danger de désintégration. Le système ne peut donc jouer que de manière positive par rapport aux objectifs de l'union qui restent le cap à conserver. On ne devrait pas appeler cela des coopérations renforcées mais des intégrations partielles ou accélérées.
- Art. 326 TFUE : dans le même esprit visant à éviter l'atteinte à la logique de l'intégration, et presque de manière incantatoire tant le principe même de la coopération renforcée apparaît ici comme perturbant : « *Les coopérations renforcées respectent les traités et le droit de l'Union.* »

Elles ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale. Elles ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci.

- Art. 20 TUE : le recours à une coopération renforcée ne peut se faire que « dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union (ni monnaie commune, concurrence, union douanière, conservation des ressources halieutiques, politique commerciale). On voit là que c'est un mode de partage des compétences ... partagées non plus comme en principe entre l'Union et les États membres mais entre l'Union et un groupe d'États membres.
- Art. 20 TUE : « *Les coopérations renforcées (...) sont ouvertes à tout moment à tous les États membres.* » Là encore la logique est transparente. Il ne s'agit pas de mettre en place des clubs fermés. C'est une logique de rythme différent, de géométrie variable et pas d'Europe à la carte ou de membres de 1^{er} ou 2^{ème} rang.

Les traductions de ce **principe d'ouverture** sont multiples : L'article 328 TFUE prévoit que Lors de leur instauration, les coopérations renforcées sont ouvertes à tous les États membres, sous réserve de respecter les conditions éventuelles de participation fixées par la décision d'autorisation. Elles le sont également à tout autre moment, sous réserve de respecter, outre lesdites conditions, les actes déjà adoptés dans ce cadre.

C'est même un **principe d'ouverture maximum** :

La Commission et les États membres participant à une coopération renforcée veillent à promouvoir la participation du plus grand nombre possible d'États membres (art. 328 TFUE *in fine*).

Art. 20 TUE : « *La décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent.* »

Là, on voit 2 choses.

- D'abord la **condition de dernier ressort**. Quand on vise un objectif il faut essayer à 28 avec les procédures « normales ». Et ce n'est que si vraiment on constate l'échec (par exemple unanimité nécessaire et certains États membres sont vigoureusement opposés sans espoir qu'ils changent d'avis) qu'on peut envisager la solution de la Coopération renforcée ;
- 2^{ème} chose : il faut **9 États minimum**. Selon les traités, le régime prévoyait une proportion minimum (style la moitié des membres avec Amsterdam) ou un nombre fixe (8 avec Nice ce qui pour une Europe à 15 représentait la majorité). Pourtant c'est très différent. Avec un nombre fixe, plus l'Union s'élargit,

moins ce nombre représente une proportion importante de membres, donc plus c'est facile ... C'est la logique d'instrument de gestion des élargissements qui apparaît ici.

Quant à la procédure de lancement, les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée. La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens. Si elle ne soumet pas de proposition, la Commission en communique les raisons aux États membres concernés.

L'autorisation de procéder à une coopération renforcée visée au premier alinéa est accordée par le Conseil à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen (art. 329§1 TFUE).

2. Les régimes dérogatoires

Ils sont multiples (et on laisse pour l'instant de côté les particularités des « clauses passerelles » pour les coopérations renforcées).

1. **PESC** : la décision est prise sous forme d'une décision du Conseil statuant à l'unanimité, après avis du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission et simple information du Parlement.
2. **Coopération judiciaire en matière pénale** : c'est ici assez original. Une coopération renforcée sera réputée accordée à au moins 9 des États membres (sans décision du Conseil) dès lors qu'un projet de directive (dans deux domaines énoncés aux articles 82 et 83 TFUE, en substance la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière (art. 82) et l'établissement de règles minimales pour la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité tels que terrorisme, traité des êtres humains, trafic de drogue, blanchiment d'argent, corruption, contrefaçon de moyens de paiement, criminalité organisée...(article 83TFUE), aura fait l'objet d'un veto de la part d'un ou plusieurs États membres, avec une simple information du parlement, du Conseil et de la Commission.
3. **Politique de sécurité et de défense commune** : Dans ce cadre, on peut distinguer trois formes de coopérations renforcées.
 - « Coopération structurée permanente » : sont concernés les États membres disposant de capacités militaires plus élevées et qui ont souscrit entre eux des engagements plus contraignants. Là, aucun nombre minimum d'États n'est requis, la décision étant prise par le Conseil à la Majorité qualifiée, après consultation du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (rien de prévu pour le Parlement) (art. 42, 46 TUE).
 - Participation d'un groupe d'États membres à des missions extérieures de maintien de la paix, prévention des conflits ou renforcement de la sécurité internationale (art. 43 TUE).
 - Coopération entre des États membres au sein de l'Agence européenne de la défense et de l'armement (art. 45§2 TUE).

C. Les premières applications

On commence à avoir un nombre certain d'applications de ce régime, soit en vigueur soit en négociation, et assez logiquement, c'est dans des domaines sensibles :

- domaine de la coopération judiciaire,
- domaine de la propriété intellectuelle,
- domaine militaire,
- domaine fiscal.

1. Domaine de la coopération judiciaire

Il y a eu 3 exemples, deux en matière de droit de la famille et un pour la coopération pénale.

a) Domaine du droit de la famille

- La première coopération renforcée a été mise en place en matière de divorce.

Exemple

La Commission avait adopté, le 17 juillet 2006, une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2201/2003 en ce qui concerne la compétence et instituant des règles relatives à la loi applicable en matière matrimoniale (Règlement « Rome III ») (COM (2006) 399). Cette proposition, fondée sur l'article 61, point c), et sur l'article 67 § 1 TCE, devait être approuvée à l'unanimité par le Conseil, mais celui-ci, dans ses conclusions des réunions des 5 et 6 juin 2008, a dû faire le constat « *des difficultés insurmontables qui existent, rendant impossible l'unanimité, aujourd'hui et dans un avenir proche* », face, spécialement, à l'opposition des États de *common law*, ajoutant que « *les objectifs [du règlement proposé] ne pourraient pas être réalisés dans un délai raisonnable en appliquant les dispositions pertinentes des traités* », ce qui revenait à se placer dans une logique de coopération renforcée (JOUE n° C 236 E/179 du 12 août 2011). Une demande a donc été présentée en ce sens par 15 États membres, (8 États membres ont adressé une demande dès juillet 2008, 7 autres les rejoignant individuellement entre août 2008 et juin 2010), la Grèce se retirant finalement le 3 mars 2010, et la Commission a adressé au Conseil une proposition, le 24 mars 2010 (COM (2010) 104). Le Conseil, sur cette base, a adopté, le 12 juillet 2010, la décision [2010/405/UE](#) autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, aboutissant à l'adoption du règlement (UE) n° 1259/2010 du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps (JOUE n° [L 343/10 du 29 déc. 2010](#)). Le règlement, qui concernait donc à l'origine quatorze États membres (Belgique, Bulgarie, Allemagne, Espagne, France, Italie, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Autriche, Portugal, Roumanie et Slovaquie) est entré en application à partir du 21 juin 2012. Depuis, 3 autres États membres se sont ajoutés.

- Le deuxième exemple dans ce domaine concerne le régime patrimonial des couples internationaux.

Exemple

Le 16 mars 2011, la Commission a adopté deux propositions de règlement portant sur ces régimes patrimoniaux des couples internationaux, une pour les personnes mariées et l'autre pour celles ayant conclu un partenariat enregistré. Ces propositions devaient être adoptées à l'unanimité au sein du Conseil mais en décembre 2015, le Conseil a conclu à l'impossibilité d'obtenir cette unanimité à 28. Dix-sept États membres ont alors demandé à la Commission une coopération renforcée entre eux. Chypre s'est rajoutée a posteriori. En mars 2016, la Commission a de nouveau présenté les deux propositions en tenant compte de l'accord politique dégagé au sein du Conseil et le Conseil a adopté le 24 juin 2016 les deux règlements qui s'appliquent, donc, pour 18 États membres depuis le 29 janvier 2019, permettant d'avoir des règles claires en cas de divorce ou de décès et évitant l'engagement de procédures parallèles et parfois concurrentes dans plusieurs États membres, en ce qui concerne les biens ou les comptes bancaires des couples internationaux.

b) Domaine de la coopération judiciaire pénale

Il s'agit du parquet européen. La proposition de créer un Parquet européen date de 2013. Fin 2016 une coopération renforcée a été proposée (par la France et l'Allemagne notamment). Le règlement créant le Parquet européen a été adopté le 12 octobre 2017 par le Conseil (JOUE n° [L 283/1 du 31 oct. 2017](#)). Vingt-quatre États membres, dont la France, participent à ce règlement dans le cadre d'une coopération renforcée. Le Parquet, opérationnel en novembre 2020, se situe à Luxembourg et fonctionne vraiment depuis le 1^{er} juin 2021. Le Parquet comprend un Procureur par État membre et des Procureurs européens délégués dans chaque État membre, chargés de conduire les investigations et de traduire en justice les auteurs d'infractions préjudiciables aux intérêts financiers européens (fraudes à la TVA, ou en matière de PAC ou de fonds structurels). Plus précisément, il est compétent pour les cas de fraude impliquant des fonds européens d'un montant d'au moins 10 000 euros et de fraude transfrontière à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) entraînant un préjudice d'au moins 10 millions d'euros. On dispose des chiffres pour 2024 : fin 2024, 2666 enquêtes étaient en cours couvrant des préjudices financiers de l'ordre globalement de 24,8 milliards d'euros.

2. Domaine de la propriété intellectuelle

Ce qui a constitué chronologiquement la deuxième coopération renforcée a constitué une solution que 25 États membres (tous sauf l'Espagne et l'Italie) ont tenté d'apporter à la complexe question du brevet européen. En la matière, deux types de systèmes ont été combinés depuis des années en Europe, dont aucun ne met véritablement en œuvre un instrument juridique communautaire : les systèmes nationaux des brevets et le système européen des brevets, spécialement organisé sur la base de la Convention sur la délivrance de brevets européens (Convention de Munich de 1973) à laquelle tous les États membres de l'Union ont adhéré et qui a institué l'Office européen des brevets qui délivre les brevets devenant ensuite des brevets nationaux soumis aux règles nationales. À l'heure actuelle, 38 pays sont membres de l'Organisation européenne des brevets.

Pendant des années, les États membres ont recherché un accord sur un système de brevet unitaire et sur l'invite du Conseil européen de mars 2000, la Commission a présenté une Proposition de règlement du Conseil, du 1^{er} août 2000, sur le brevet communautaire ([COM \(2000\) 412](#)). Cette proposition consistait à faire adhérer la Communauté à la Convention sur le brevet européen de Munich, combinant l'existence d'un brevet unitaire valable pour l'ensemble de la Communauté et une délivrance par l'Office européen des brevets (de Munich). La Commission, dans une communication de 2007 ([COM \(2007\) 165](#)), a ensuite proposé d'intégrer à la fois le brevet européen et le futur brevet communautaire. Le 30 juin 2010, elle a adopté une proposition de règlement du Conseil sur les dispositions relatives à la traduction pour le brevet de l'Union européenne ([COM \(2010\) 350](#)) et c'est sur ce problème des traductions que l'opposition de deux États membres s'est cristallisée. Lors de la session du Conseil du 10 novembre 2010, il a été pris acte de l'absence d'unanimité concernant la proposition de règlement sur les dispositions relatives à la traduction, et le 10 décembre 2010, l'existence de difficultés insurmontables rendant impossible l'unanimité à cette date et dans un proche avenir a été confirmée. Étant donné qu'un accord sur cette proposition de règlement sur les dispositions relatives à la traduction était nécessaire pour parvenir à un accord final sur la création d'une protection par brevet unitaire dans l'Union, il a été établi que l'objectif consistant à créer une protection par brevet unitaire dans l'Union ne pourrait pas être atteint dans un délai raisonnable en appliquant les dispositions pertinentes des traités. Douze États membres ont alors, par lettres à la Commission des 7, 8 et 13 décembre 2010, indiqué leur souhait de lancer entre eux une coopération renforcée, treize autres se joignant ensuite à l'initiative, laissant uniquement en dehors du projet les deux États membres hostiles au régime linguistique proposé, à savoir l'Espagne et l'Italie.

Le 10 mars 2011, le Conseil a autorisé le lancement de la coopération renforcée (décision 2011/167/UE, JOUE n° L 76/53 du 22 mars 2011) après que le Parlement européen ait donné, le 15 février, son accord pour l'utilisation de cette procédure. La situation a été rendue d'autant plus tendue que le 8 mars 2011, par son avis n° 1/09 (cf. D. Simon, « Avis négatif sur le projet de création d'une juridiction des brevets », *Europe* n° 5-2011, Étude 5), la Cour de justice a jugé que le projet d'accord international créant un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets européens et communautaires était incompatible avec les traités de base de l'Union.

Le 13 avril 2011, la Commission a présenté deux propositions de règlements mettant en œuvre la coopération renforcée, notamment, pour la deuxième proposition, quant aux modalités de traduction ([COM \(2011\) 215](#) et [216](#)), et l'Italie et l'Espagne ont maintenu leur hostilité en intentant un recours que la Cour de justice a rejeté, validant ainsi cette coopération renforcée (CJUE, 16 avril 2013, Espagne et Italie c/ Conseil, aff. [C-274/11](#) et [C-295/11](#)). Le Conseil a obtenu un accord unanime sur les orientations des deux propositions de règlements le 26 juin 2011 et la décision finale a été prise le 17 décembre 2012 (l'Espagne a intenté deux recours en annulation contre ce règlement qui ont été rejetés par la Cour le 5 mai 2015 (aff. [C-146/13](#) et [C-147/13](#)). Il restait alors à se mettre d'accord sur l'accord relatif à la juridiction unifiée du brevet, dernier élément de ce « paquet brevet ».

Remarque

Le problème s'est posé à propos d'un volet de ce dispositif : la juridiction unifiée du brevet. L'accord mettant en place cette JUB a connu des problèmes pour entrer en vigueur et ceci s'est fait le 19 janvier 2022. La JUB devait être opérationnelle le 1^{er} avril 2023 et effectivement le lancement officiel s'est fait à Paris le 1^{er} juin 2023 pour les 17 États ayant ratifié l'accord. L'Allemagne a fini par ratifier le 17 février 2023, et l'accord sur la JB est entré en vigueur le 1^{er} juin 2023. Sont concernés 24 États membres (l'Espagne maintient sa bouderie et ne participe ni à l'Accord, ni à la coopération renforcée, la Pologne attend pour voir ; la Croatie n'a pas encore signé l'accord) et au moment de l'entrée en vigueur, 17 États membres avaient ratifié cet Accord JUB. Depuis l'entrée en vigueur, la Roumanie est devenue le 18^{ème} État à ratifier, le 31 mai 2024. L'intérêt même de ce brevet unifié dès lors que le Royaume-Uni n'y participe plus est cependant remis en cause.

3. Domaine fiscal

En septembre 2011, la Commission européenne a adopté une proposition de directive créant une **taxe sur les transactions financières** pour toute l'Union Européenne, concrétisant ou préfigurant un dispositif discuté depuis longtemps au niveau mondial. La proposition prévoyait l'harmonisation de la base imposable et l'institution de taux minimaux pour toutes les transactions financières (du marché secondaire), lorsqu'au moins une institution financière de l'Union était impliquée dans la transaction. Le taux minimal était de 0,1 % pour les transactions portant sur les actions et les obligations et de 0,01 % pour celles portant sur les produits dérivés, tels que les options, les contrats à terme, les contrats différentiels, les instruments de couverture portant sur les taux d'intérêt. La taxe devait s'appliquer à tous les marchés (les marchés régulés ainsi que les marchés de gré à gré), à tous les instruments (actions, obligations, produits dérivés etc.) et à tous les acteurs (banques, banques fictives, gestionnaires d'actifs etc.). Cela devait ainsi réduire les risques de distorsions entre les différents segments du marché et de planification fiscale, de délocalisation et de substitution.

Le Conseil, en 2012, a pris acte que l'unanimité, nécessaire pour l'adoption de cet acte, ne pourrait être atteinte dans un avenir prévisible. Fin septembre 2012, la Commission a reçu des demandes de onze États membres (Belgique, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Autriche, Portugal, Slovaquie et Slovaquie), la priant de présenter une proposition de décision du Conseil visant à autoriser une coopération renforcée. Le 23 octobre 2012, la Commission a proposé au Conseil d'autoriser la coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières. Le 12 décembre 2012, le Parlement européen a donné son accord et, le 22 janvier 2013, le Conseil a adopté la décision autorisant les onze États membres à établir, par le biais de la coopération renforcée, un système commun de taxe sur les transactions financières.

Le 14 février 2013, la Commission européenne a adopté une proposition de directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières. Comme demandé par onze États membres impliqués (Belgique, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Autriche, Portugal, Slovaquie et Slovaquie), cette proposition reprenait largement la proposition initiale de 2011. Par le biais de cette taxe, le secteur financier devrait participer aux coûts de reconstruction des économies et de renflouement des finances publiques des États membres participants. Les recettes annuelles estimées sont de l'ordre de 30 à 35 milliards d'euros, elles représentent 0,4 à 0,5 % du PIB des États membres participants. Les discussions au sein du Groupe de travail du Conseil ont commencé très rapidement après l'adoption de la proposition par la Commission. Tous les États membres participent à ces discussions, mais seuls les 11 États membres qui participent à la coopération renforcée auront le droit de voter pour adopter la directive. Fin 2014, une proposition de la France a été jugée minimaliste par ses partenaires et les négociations n'ont pas pu aboutir. Certains les estiment compromises. La France a pourtant voulu relancer l'entreprise et la lier à la Grande conférence sur le climat fin novembre 2015, le fruit de cette taxe devant pouvoir financer des initiatives dans ce domaine. Ceci n'a permis qu'un accord minimaliste sur de « grands lignes » (accord suffisant cependant pour qu'un des participants, l'Estonie, se retire. En juin 2016, les 10 États restants n'ont pu faire mieux que de conclure qu'un accord « est possible »... Les négociations, en 2017, ont vu la Belgique et la Slovaquie exprimer des désaccords, ce qui pourrait faire baisser le nombre de participants au-dessous du plancher de 9 États, ce qui condamnerait le projet. L'élection du Président Macron en mai 2017, a ralenti la négociation, le nouveau Président suspendant les négociations, et indiquant qu'elles ne reprendraient qu'après

la finalisation du Brexit (on comprend la stratégie : ne pas handicaper la France qui voulait, dans cette période sensible attirer un maximum d'opérateurs financiers quittant Londres). Son discours de la Sorbonne en septembre 2017 a aussi brouillé les cartes puisqu'il proposait une « nouvelle taxe sur les transactions financières », destinée à l'époque au financement du développement de l'Afrique... Il s'est aussi prononcé pour une solution à 28 (ou 27) (Ceci dit, il y a 2 pays qui ont déjà une telle taxe : la France et le Royaume-Uni).

En décembre 2018, un sommet de l'Eurogroupe a annoncé pour 2019 une nouvelle proposition franco allemande de TTF ... Cela se ferait au niveau de la coopération renforcée a priori sauf que le Président français souhaite que cela se fasse à 27 ou au moins au niveau de la zone euro (19) ... l'objectif étant peut-être juste de torpiller la coopération renforcée. L'Allemagne et la France ont présenté leur projet commun en janvier 2019, qui a été retenu comme base de négociation par les autres participants à la coopération renforcée le 11 mars 2019, mais le 14 juin 2019, des travaux supplémentaires ont été jugés nécessaires avant de parvenir à un accord final. Nous l'avons vu, la nouvelle décision sur les ressources propres programme pour 2026 une Taxe sur les transactions financières à 27... La négociation a été relancée entre les 11 et 24 février 2021 sur le sujet mais la discussion est difficile et la France ne soutient plus vraiment le projet semble-t-il. Par ailleurs, la nouvelle décision sur les ressources propres programme pour 2026 une Taxe sur les transactions financières à 27...

4. Domaine militaire

Il s'agit ici de la formule particulière de la **coopération structurée permanente**. Le traité de Lisbonne prévoit cela en matière de défense. Il s'agit pour un certain nombre d'États membres de renforcer leur coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense en développant conjointement des capacités de défense, en investissant dans des projets communs et en renforçant l'état de préparation opérationnelle et la contribution de leurs forces armées. Le 13 novembre 2017, les ministres de vingt-trois États membres ont signé une notification conjointe sur la coopération structurée permanente (CSP) et l'ont remise à la haute représentante et au Conseil. Le 7 décembre 2017, l'Irlande et le Portugal ont également notifié leur décision de participer à la CSP. Le 11 décembre 2017, le Conseil a donc adopté une décision établissant la coopération structurée permanente (CSP) entre 25 États membres (tous sauf Malte, Danemark et le Royaume-Uni). Sont envisagés des projets de développement de matériels (parmi plus de cinquante projets envisagés, chars, drones, avions de transport militaire, un hôpital de campagne européen...). Les participants s'engagent aussi à augmenter régulièrement leur budget de défense (déc. (PESC) [2017/2315](#), JOUE n° L 331/57 du 14 déc. 2017). Le bilan, fin 2019, s'établissait à 47 projets développés dans ce cadre, ce nombre élevé étant peut-être paradoxalement le signe d'un problème, la coopération renforcée accumulant finalement plus des priorités nationales qu'elle ne dégage des projets cohérents et vraiment européens. Un rapport dont la publication a été plutôt cachée a révélé en mai 2020 que le bilan est plutôt négatif. Les projets n'aboutissent pas et nombre d'États ne respectent pas leurs engagements. Une relance, ou paradoxalement un abandon pourrait venir d'une inscription de la PESCO dans un cadre plus large. Le 22 février 2021, la Commission a présenté un plan d'action pour accélérer l'innovation technologique dans l'Union européenne et souhaite créer des synergies entre les industries civiles, de défense et spatiales européennes, notamment en utilisant les ressources du FED (le Fonds européen de défense (à 27) a été doté en décembre 2020, pour la période 2021-2027 d'une enveloppe de 7 milliards d'euros pour développer des projets transfrontaliers) et de la PESCO...

Remarque

Fin 2021, 14 projets ont été ajoutés aux 46 déjà lancés... Une conférence, le 13 septembre 2023, s'est félicitée des 68 projets de collaboration, y compris le Commandement médical européen et les équipes de réaction rapide au cyberspace, qui ont atteint leur pleine capacité opérationnelle au sein de la PESCO. Vingt-deux projets devraient atteindre leur pleine capacité opérationnelle en 2025. A signaler que la Suisse, depuis août 2024, participe à 2 des projets PESCO. Parmi les autres réalisations de la PESCO, citons les progrès réalisés dans le prototypage et l'essai de systèmes sans pilote, ainsi que dans la conception d'une nouvelle classe de navires militaires. Le 27 mai 2025, 11 projets ont été lancés (le total étant désormais de 75) (exemples : remplacement du plomb dans les munitions d'infanterie, navire modulaire pour fonds marins, transport aérien sans pilote de soldats blessés...)

L'actualité montre que l'Union a réussi à s'entendre (plus ou moins) pour une industrie européenne de défense... mais la question importante serait celle d'une politique européenne de défense qui fait cruellement défaut. Le 21 mars 2022 a été approuvée la « Boussole stratégique », document de réflexion sur une telle politique, mais le contexte de la guerre en Ukraine devrait considérablement rebattre les cartes en la matière. C'est une priorité du nouveau Chancelier allemand Friedrich Merz, c'est une priorité du Danemark qui, traditionnellement, ne participait pas à la dimension Défense... Cela devrait donc bouger. Le 4 mars 2025, la Commission a annoncé le plan ReArm Europe (renommé a posteriori « Readiness 2030 » (« État de préparation pour 2030 »), doté de 800 milliards d'euros. Le plus gros (650 milliards résulte d'un desserrement des règles budgétaires réduisant la contrainte sur les États membres en termes de déficit excessif (équivalent de 1,5 % du PIB) (pendant 4 ans), + une facilité de prêt garanti par le budget européen de 150 milliards. Bref, financement par la dette... Le 6 mars 2025, le Conseil européen a donné son feu vert à ce plan. Cependant, les États membres ne semblent pas se précipiter pour demander à bénéficier du régime dérogatoire. Pour le reste, le 27 mai 2025, l'Union européenne a adopté le plan SAFE (Security Action for Europe), c'est-à-dire le fonds de 150 milliards d'euros visant à financer des achats d'armement en commun entre États membres. En septembre 2025, la Commission a dévoilé la répartition entre les 19 États ayant demandé un financement (principal bénéficiaire Pologne, avec 43,7 milliards d'euros). Les premiers versements se feront en mars 2026.