

Les dynamiques d'éclatements d'États dans l'Union européenne : casse-tête juridique, défi politique

Par Yves Gounin

Yves Gounin, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), diplômé de l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) et de Sciences Po Paris, est conseiller d'État. Il a été directeur de cabinet du ministre délégué aux Affaires européennes (2011-2012).

L'Écosse, la Catalogne ou la Flandre indépendantes rejoindraient-elles automatiquement l'Union européenne ? Ni la convention de Vienne de 1978, ni la coutume internationale, ni l'application stricte du droit de l'Union qui soumettrait les nouveaux États à la procédure ordinaire d'adhésion, et donc au veto des États membres, ne donnent de solution simple. Le caractère spécifique de l'Union européenne et le simple bon sens plaident pour une solution négociée, à toutes les étapes.

politique étrangère

Alors que l'Écosse, la Catalogne, la Flandre – sans parler du Pays Basque, de la Corse ou de la Padanie – manifestent des velléités indépendantistes, se pose la question de leur appartenance future à l'Union européenne (UE).

L'Écosse est la plus avancée sur la voie de l'indépendance. Aux termes de l'accord d'Édimbourg signé le 15 octobre 2012 par les Premiers ministres britannique et écossais, David Cameron et Alex Salmond, un référendum se tiendra à l'automne 2014, qui posera la question de l'accession de l'Écosse à l'indépendance. Les indépendantistes catalans se heurtent à l'hostilité de Madrid. Disposant d'une majorité au Parlement régional, la coalition CiU-ERC appelle à l'organisation d'un référendum sur l'indépendance qui aurait lieu, lui aussi, en 2014, pour coïncider avec le tricentenaire de la *Diada*, la fête « nationale » catalane. Le 11 septembre 2013, une chaîne humaine de 400 kilomètres s'est formée du Nord au Sud de la région pour réclamer sa tenue. En Flandre, la victoire aux élections législatives de juin 2010 du parti séparatiste flamand dirigé par Bart De Wever a relancé le débat sur

L'auteur remercie Vincent Laborderie, Marie Gautier-Melleray, Florence Chaltiel, David Cousquer et Emmanuelle Payrard pour leur relecture et leurs conseils.

l'indépendance. De même au Pays Basque espagnol, où les indépendantistes ont obtenu une majorité aux élections locales d'octobre 2012.

Aspiration à l'indépendance et intégration européenne

Tous ces nationalismes régionaux ne sont pas comparables. Certains revendiquent expressément l'indépendance ; d'autres se satisferaient d'une autonomie accrue.

Il est toutefois un trait commun à l'Écosse et à la Catalogne. L'aspiration à l'émancipation nationale y va de pair avec l'aspiration à l'intégration européenne. Il ne s'agit pas de faire des Écossais ou des Catalans des Européens enragés. Dans ces régions, comme partout ailleurs en Europe, des débats existent sur l'Europe à venir et le rôle que les entités régionales ou étatiques pourraient être amenées à y jouer¹. Mais elles voient tout d'abord dans l'Europe un allié dans la reconnaissance de leur identité. La politique régionale – dont le FEDER² constitue le fer de lance –, le Comité des Régions – qui depuis 1994 donne une vitrine institutionnelle aux régions d'Europe – ou la Charte européenne des langues régionales et minoritaires négociée sous l'égide du Conseil de l'Europe sont autant d'indices de la sollicitude des instances européennes à l'égard des aspirations régionalistes. L'Europe constitue également un cadre rassurant qui leur épargnera les risques d'une indépendance mal préparée. Aux électeurs qui redouteraient d'être abandonnés à eux-mêmes une fois brisées les chaînes de la domination de Londres ou de Madrid, les indépendantistes de Barcelone et d'Édimbourg font miroiter la tutelle bienveillante et lointaine de l'Europe des régions.

Se pose dès lors une question déterminante : sous quelles conditions ces nouveaux États rejoindront-ils l'Union européenne ? Cette adhésion sera-t-elle automatique ? Ou les nouveaux États seront-ils placés dans la même situation que les États candidats d'Europe orientale, obligés de suivre le processus long et hasardeux des négociations d'adhésion ?

Un enjeu politique

La réponse donnée à cette question pourrait avoir un impact crucial sur les électeurs écossais, catalans, voire flamands, appelés à se prononcer par référendum sur l'indépendance. Les plus hésitants pourraient en effet rechigner à soutenir un processus qui, au nom de l'affranchissement d'une tutelle étatique

1. C. Berberi, « Scotland's Attitude to the European Constitution: The End of the Pro-European Era? », in *Scotland and Europe, Scotland in Europe*, Gilles Leydier (dir.), Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2007.

2. Créé en 1975, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est un des instruments financiers de l'Union européenne. Il finance des programmes visant à réduire les déséquilibres régionaux.

trop pesante, conduirait à la naissance d'un État dont la viabilité, hors des frontières de l'UE et de son cadre juridique protecteur, serait incertaine.

Pour les indépendantistes, il est par conséquent essentiel de convaincre leurs supporteurs que le nouvel État resterait membre de l'Union en cas de succès au référendum. Les adversaires de l'indépendance ne sont pas de cet avis. Ils soutiennent qu'un nouveau processus d'adhésion serait nécessaire et soulignent les risques d'une telle négociation subordonnée à l'accord unanime de la totalité des actuels États membres de l'UE.

Les uns et les autres sollicitent le droit pour étayer leurs thèses. Comme rarement dans le débat politique contemporain, des argumentaires juridiques très techniques sont invoqués de part et d'autre. Les indépendantistes catalans ont, par exemple, fait fond sur une étude réalisée pour la Fondation Josep Irla sur les « élargissements intérieurs » de l'UE, qui concluait à l'automatisme de l'adhésion des nouvelles entités étatiques³. Particulièrement stimulante – et ayant fait sur la Toile l'objet de vifs débats⁴ – est l'étude réalisée début 2013 à la demande du gouvernement britannique par deux professeurs des universités de Cambridge et d'Édimbourg, qui concluent, en sens inverse, à la nécessité de suivre le processus d'adhésion normal de l'article 49 du traité de l'Union européenne (TUE)⁵. Nettement moins étayée, la note de Business for New Europe *Scottish Independence and EU Accession* aboutit à une conclusion tout aussi catégorique⁶.

Indépendantistes et anti-indépendantistes sollicitent le droit

Les réponses du droit international public : la succession d'États

La réponse à la question posée suppose un détour par le droit international public et l'une de ses branches : la succession d'États⁷.

3. L. Roman, J. Matas I Dalmases, A. González Bondia et J. Jaria I Manzano, *L'ampliació interna de la Unió Europea. Anàlisi de les conseqüències jurídicopolítiques per a la Unió Europea en cas de secessió o dissolució d'un estat membre*, Barcelone, Fondation Josep Irla, 2010. Une version en anglais est disponible à l'adresse suivante : <www.ideasforeurope.eu/wp-content/uploads/2013/01/The-internal-enlargement-of-the-EU-Final.pdf>.

4. Voir par exemple la présentation qu'en fait C. Murphy dans *European Law Blog*, <europeanlawblog.eu/?p=1551>.

5. J. Crawford et A. Boyle, *Opinion: Referendum on the Independence of Scotland – International Law Aspects*. Cette étude est disponible à l'adresse suivante : <www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79408/Annex_A.pdf>.

6. <www.bnegroup.org/images/uploads/publications/files/In_Depth_-_Scottish_Independence_and_EU_Accession_-_BNE_March_2012_1.pdf>. Voir la présentation qu'en fait le site EurActiv : <www.euractiv.com/node/511443>.

7. La littérature sur le sujet est immense. On trouvera une présentation classique de D. Vignes et M. Bettati dans *l'Encyclopédie Dalloz de droit international* (1969). La présentation la plus complète en langue française est l'œuvre de B. Stern : « La succession d'États », cours à l'Académie de droit international de La Haye, *RCADI*, t. 262, 2000. Le lecteur pressé pourra utilement consulter les développements consacrés à cette question dans un manuel de droit international public (par exemple P.-M. Dupuy et Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2012, 11^e édition, p. 72-84).

Les règles de la succession d'États visent à répondre à des situations historiquement très diverses de transfert de souverainetés étatiques, à l'occasion d'un partage (la partition du Raj britannique entre Inde et Pakistan en 1947), d'une fusion (la réunification allemande de 1990), d'une scission (la Révolution de velours tchécoslovaque de 1992, l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie), d'une sécession (la sécession de l'Érythrée en 1993, du Monténégro en 2006 ou du Sud-Soudan en 2011 ou, pour des exemples plus anciens, celles de la république d'Irlande en 1922, de Singapour en 1965, du Bangladesh en 1971).

L'autorité étatique, jusqu'alors exercée par l'État prédécesseur, est transférée à un nouvel État. On parle d'État continuateur si l'identité et l'existence de l'État ne sont pas affectées. Ce nouvel État conserve les mêmes droits et les mêmes obligations que l'État prédécesseur. En particulier, il continue à siéger dans les organisations internationales dont l'État prédécesseur était membre. C'est le cas de l'État colonial qui accorde l'indépendance à ses colonies – telle la France en 1962, à l'indépendance de l'Algérie qui ne remet pas en cause sa participation à la Communauté économique européenne (CEE), ni dans son principe ni dans ses modalités concrètes. C'est le cas également de la Fédération de Russie lors de la dissolution de l'URSS : elle conserve son siège à l'ONU et au Conseil de sécurité sans aucune procédure particulière⁸. La reconnaissance du statut d'État continuateur dépend de l'assentiment des États tiers : ainsi la nouvelle Yougoslavie – regroupant la Serbie et le Monténégro – a-t-elle échoué à obtenir aux Nations unies le statut d'État continuateur en 1992⁹.

En cas de sécession de la Catalogne et de l'Écosse, il ne fait guère de doute que l'Espagne et le Royaume-Uni se verraient reconnaître le statut d'État continuateur. Ce statut dépend de la taille de l'État, de sa population, de la localisation des instances gouvernementales. Il fut reconnu au Royaume-Uni en 1922 (à l'indépendance de l'Irlande) et en 1947 (à l'indépendance de l'Inde et du Pakistan), à la Malaisie en 1965, à l'Éthiopie en 1993, à la Serbie en 2006 et au Soudan en 2011. L'ensemble de ces précédents plaident en faveur des prétentions de Londres et de Madrid de se voir transmettre l'ensemble des droits et obligations du Royaume-Uni et de l'Espagne après l'éventuelle accession à l'indépendance de l'Écosse¹⁰ et de la Catalogne. En revanche, ni l'Écosse ni la Catalogne ne pourraient sérieusement revendiquer un tel statut.

8. Y. Blum, « Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations », *E.J.I.L.*, t. 3, 1992, p. 354-361.

9. R. Kherad, « La reconnaissance des États issus de la dissolution de la république socialiste fédérative de Yougoslavie par les membres de l'Union européenne », *R.G.D.I.P.*, t. 101, 1997, p. 663-693.

10. Si le territoire écossais représente le tiers du territoire du Royaume-Uni, la population écossaise ne compte que pour 8 % de la population britannique.

La question est plus délicate s'agissant de la Flandre. La région flamande (qui couvre le Nord de la Belgique au voisinage de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne) rassemble les trois cinquièmes de la population belge sur les deux cinquièmes du territoire de la Belgique. Elle revendique, même si ce chiffre est contesté, être à l'origine des deux tiers, voire des trois quarts, de la richesse nationale. Cela suffira-t-il à lui faire obtenir le statut d'État continuateur du royaume de Belgique ? Il faudrait que la Wallonie y consente. Il faudrait en tout état de cause que la Flandre elle-même le veuille, ce qui serait paradoxal de la part des indépendantistes de l'Alliance néoflamande (NVA) dont le cri de ralliement est « *België Barst !* » (« Que crève la Belgique ! »). On imaginerait plus volontiers que la Belgique suive l'exemple tchécoslovaque¹¹. Alors que la République tchèque représentait les deux tiers de la population tchécoslovaque et les sept dixièmes de la production de l'ex-Tchécoslovaquie, le statut d'État continuateur ne lui fut pas reconnu. D'un commun accord avec la Slovaquie, la Tchécoslovaquie cessa d'exister le 31 décembre 1992, donnant naissance à deux nouveaux États qui déposèrent leur demande d'adhésion aux Nations unies – et y furent promptement accueillis.

Succession d'États et traités internationaux

À la différence de l'État continuateur, qui succède automatiquement à l'État prédécesseur dans ses droits et obligations, l'État successeur n'est pas lié par les obligations du prédécesseur¹². Deux exigences contradictoires doivent ici être conciliées. D'une part, la volonté du nouvel État d'accéder à la pleine souveraineté internationale en s'affranchissant des obligations contractées avant son émancipation plaiderait en faveur de la table rase. D'autre part, les nécessités des relations internationales et de la protection des droits des individus, qui supposent un minimum de continuité, conduiraient au transfert intégral des obligations de l'État prédécesseur à l'État successeur.

La difficile conciliation de ces deux objectifs explique la variété des solutions envisagées, concernant par exemple les dettes de l'État ou la nationalité des personnes. Il en va de même de la délicate question de la succession aux traités. Dans quelle mesure l'État successeur est-il lié par les obligations conventionnelles contractées par l'État prédécesseur ? Si l'on ne perd pas de vue que l'appartenance d'un État à une organisation internationale est la conséquence de la signature d'un traité international, les modalités

11. J. Malenovsky, « Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie », *A.F.D.I.*, t. 39, 1993, p. 305-336.

12. P. Parzantzis, *La succession d'États aux traités multilatéraux à la lumière des mutations territoriales récentes*, Paris, Pédone, 2002.

d'intégration à l'Union européenne de l'Écosse et de la Catalogne, États éventuellement successeurs du Royaume-Uni et de l'Espagne, dépendront de la réponse donnée à cette question.

On pourrait croire la question tranchée par la Convention de Vienne du 22 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités. L'argument est toutefois affaibli par le fait que cette convention – qui est certes entrée en vigueur en 1996 – n'a été ratifiée ni par l'Espagne, ni par la Belgique, ni par le Royaume-Uni¹³, et n'est par conséquent pas applicable *stricto jure* aux éventuelles successions d'État écossaise, catalane ou flamande. Tout au plus, en invoquant le fait que cette convention est le produit des travaux de codification réalisés à partir des années 1960 par la Commission du droit international, pourrait-on soutenir que ses stipulations sont la codification d'une coutume internationale applicable *erga omnes*.

Son article 34 est souvent invoqué¹⁴ ; et il semble poser un principe général de maintien en vigueur des traités à l'égard de l'État successeur : « Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non

**Le droit international
ne permet pas
de trancher**

d'exister : a) tout traité en vigueur à la date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé [...] ». Toutefois, ces stipulations doivent être combinées avec celles de l'article 4, aux termes duquel : « La présente Convention s'applique aux effets de la succession d'États en ce qui concerne : a) tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, *sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation* [...]. » (Souligné par l'auteur.)

Il ressort de la combinaison de ces deux articles que la succession d'États aux traités internationaux dépend, en fin de compte, des règles institutionnelles de chaque organisation. À supposer qu'on accepte de donner aux règles énoncées dans la Convention de 1978 une valeur coutumière, l'invoque de ces règles constitue, tout bien examiné, un détour inutile. Pour déterminer les conditions d'adhésion de l'Écosse ou de la Catalogne à l'Union européenne, ce sont les règles constitutives de l'UE, et elles seules, qu'il faut examiner.

13. Les seuls États membres de l'UE à l'avoir ratifiée sont la Croatie, Chypre, l'Estonie, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque (la Pologne l'a signée mais pas ratifiée).

14. Voir par exemple le texte de la question écrite posée par l'eurodéputé écossais George Lyon le 13 décembre 2011 : <www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-011813+0+DOC+XML+V0//FR>.

Une situation inédite

On pourrait chercher dans l'histoire de l'Union européenne des précédents transposables.

En 1962, les trois départements français d'Algérie – qui, au même titre que les départements de métropole, appartenaient au territoire de la CEE – ont accédé à l'indépendance. À l'époque, personne n'a remis en cause le statut de la France, État continuateur, au sein de la CEE. D'autant que l'Algérie nouvellement indépendante n'a nullement cherché à invoquer son statut d'État successeur pour postuler à l'entrée dans l'UE.

En 1985, le Groënland décida par référendum de quitter la CEE – sans remettre en cause son appartenance au royaume du Danemark. Similairement, Saint-Barthélemy est sorti de l'Union européenne en 2012, à la suite de son changement de statut administratif en droit français¹⁵. Mais ces deux précédents ne sont pas transposables aux situations de territoires jusqu'alors parties d'un État membre, qui accéderaient à l'indépendance en souhaitant simultanément se maintenir au sein de l'Union.

Un détour par l'ONU

Des précédents existent en revanche dans l'histoire des Nations unies¹⁶.

Selon la dichotomie présentée plus haut, l'admission des États continuateurs s'y est faite sans formalité : l'Inde en 1947, la Fédération de Russie en 1990 ainsi que les trois États baltes (continuateurs des États baltes existants avant leur annexion par l'URSS en 1940). En revanche, les États successeurs ont été soumis à la procédure de l'article 4 de la Charte organisant l'adhésion de nouveaux États membres : Pakistan en 1947, Singapour en 1965, Bangladesh en 1971, anciennes républiques soviétiques (autres que la Russie, les trois États baltes, l'Ukraine et la Biélorussie, ces dernières disposant déjà bizarrement d'un siège aux Nations unies), l'Érythrée, la République tchèque et la Slovaquie, tous les États nés de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, le Sud-Soudan...

15. Saint-Barthélemy constituait un arrondissement du département d'outre-mer (DOM) de la Guadeloupe avant de devenir une collectivité d'outre-mer (COM) au sens de l'article 74 de la Constitution. À l'instar des autres DOM, Saint-Barthélemy faisait partie du territoire de l'Union européenne ; mais depuis son changement de statut, elle est devenue un PTOM (pays et territoire d'outre-mer) au sens du droit communautaire et n'en fait plus partie. Mayotte, qui était un territoire d'outre-mer, est devenue un département d'outre-mer en 2011 et est sur le point de réintégrer le territoire de l'Union.

16. R. Kherad, « La succession aux traités constitutifs des organisations internationales. L'exemple de l'ONU », in S. Pierré-Caps et J.-D. Mouton (dir.), *États fragmentés*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 2012, p. 113-125.

À l'occasion de l'indépendance de l'Inde, un débat s'est noué devant la sixième commission sur les conditions d'admission d'un État à la suite de la division d'un État membre. La position de la sixième commission a été formalisée en trois paragraphes¹⁷.

Le premier règle le cas des États continuateurs : « En règle générale, il est conforme aux principes de présumer qu'un État, qui est membre de l'ONU, ne cesse pas d'en être membre du simple fait que sa Constitution ou ses frontières ont subi des modifications et de considérer que les droits et obligations que possède cet État en tant que membre de l'ONU ne cessent d'exister que par l'extinction de l'État en tant que personne juridique reconnue dans l'ordre international. »

Le deuxième cible le cas des nouveaux États, qu'ils soient successeurs ou non : « Lorsqu'un nouvel État est créé, quels que soient le territoire et la population qui le composent – que ceux-ci aient ou non fait partie d'un État membre de l'ONU –, ce nouvel État ne peut, dans le système prévu par la Charte, se prévaloir du statut de membre de l'ONU que s'il a été formellement admis comme tel conformément aux stipulations de la Charte. »

Le troisième est un appel, bienvenu, au pragmatisme : « Pour le reste, chaque cas doit être considéré comme un cas d'espèce. »

L'UE hostile aux éclatements étatiques

L'esprit, sinon la lettre, des principes rappelés par l'ONU en 1947 ont inspiré l'Union européenne. Interrogées sur ce que pourrait être leur attitude face à l'éventuelle accession à l'indépendance de l'Écosse ou de la Catalogne, les instances bruxelloises se sont montrées d'une extrême prudence. Elles en ont été bien inspirées : tenues par l'article 4 TUE de respecter l'identité nationale des États membres « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale », elles seraient mal venues de participer à un débat qui relève de la politique intérieure et, à ce stade, de spéculations hypothétiques. Les déclarations publiques des représentants de la Commission n'ont pas manqué de soulever des polémiques¹⁸.

17. Document A/CN.4/149 et ADD.1, 3 décembre 1962, Annuaire de la Commission du droit international, 1962, vol. II, p. 119-124.

18. Les propos, pourtant très anodins, tenus par Viviane Reding, vice-présidente de la Commission, à la presse espagnole le 30 septembre 2012 (<www.diariodesevilla.es/articulo/espana/1364398/ninguna/ley/dice/cataluna/deba/salir/la/ue/si/se/independiza.html>) ont été détournés par les indépendantistes catalans et même écossais (<www.snp.org/media-centre/news/2012/oct/no-law-independent-catalonia-should-leave-eu>). Ils ont fait l'objet d'une immédiate demande de clarification du gouvernement espagnol et d'une réponse, aussi prompt que orthodoxe, de la commissaire (<ep00.epimg.net/descargables/2012/10/30/a1688dfbca8854a8f4744bc6b58f1c15.pdf>).

La position de la Commission européenne est simple. Comme l'avait déjà écrit Romano Prodi dans une réponse à une question d'un euro-parlementaire en 2004 – et comme l'a répété au mot près José Manuel Barroso en 2012¹⁹ : « Si une partie d'un territoire d'un État membre cessait de faire partie de cet État, les traités ne s'y appliqueraient plus. » Dans le silence des textes qui ne prévoient pas la scission d'un État membre, la demande d'adhésion de l'État successeur né d'une telle scission serait traitée selon la procédure de droit commun organisée par l'article 49 du TUE : consultation de la Commission et du Parlement européen, vote du Conseil à l'unanimité, ratification de l'accord d'adhésion par tous les États membres ainsi que par le nouvel État membre. C'est cette procédure, longue et hasardeuse, que la Croatie a suivie pour devenir le 28^e État membre de l'Union le 1^{er} juillet 2013. C'est cette procédure que suivent actuellement les cinq États officiellement candidats à l'adhésion (Turquie, Islande, Monténégro, Macédoine, Serbie)²⁰.

Cette position a pour elle l'implacable force du droit mais aussi la logique politique. Bruxelles n'est en effet pas spontanément favorable aux éclatements étatiques. Volontiers régionaliste, Bruxelles n'est pas pour autant indépendantiste. Le paradoxe n'est qu'apparent : l'UE entretient une relation privilégiée avec les régions européennes à la fois par conviction citoyenne (les régions sont des acteurs politiques désormais incontournables) et par calcul politique (elles peuvent influencer les États dans le processus de décision communautaire). Pour autant, Bruxelles n'encourage pas leur adhésion à l'indépendance, pour ne pas donner prise à l'accusation de s'immiscer dans les affaires intérieures des États, et par crainte d'une prolifération d'États, dont le nombre déjà élevé dans l'Europe des 28 complique le jeu institutionnel.

Bruxelles, entre régions et États

Cette position a également le soutien des États membres, au premier chef de ceux qui redoutent des sécessions en leur sein²¹. Car elle conduirait à leur donner un droit de veto sur l'adhésion à l'Union européenne de ces nouveaux États sécessionnistes. Les États indirectement concernés y sont plus encore attachés que les États directement concernés : s'agissant par exemple de l'Écosse, le Royaume-Uni sera évidemment associé aux négociations menant à l'indépendance, alors que l'Espagne et la Belgique

19. Voir la réponse du 10 décembre 2012 de José Manuel Barroso à Lord Tugendhat, président de la Commission des Affaires économiques de la Chambre des Lords : <[www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU_Barroso % 27s_reply_to_Lord_Tugendhat_101212.pdf](http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU_Barroso_%2027s_reply_to_Lord_Tugendhat_101212.pdf)>.

20. Y. Gounin, « Europe : l'élargissement, jusqu'où ? », *Politique internationale*, n° 140, été 2013, p. 229-240.

21. Il est significatif que l'Espagne ait refusé de reconnaître l'indépendance du Kosovo par crainte de créer un précédent.

en seront tenues à l'écart, ne retrouvant voix au chapitre qu'à l'occasion de la demande d'adhésion de l'Écosse indépendante. Ainsi, des États tiers retrouveraient, par ce canal, le moyen d'influencer l'éclatement d'un autre État membre et, par ricochet, de dissuader leurs propres régions tentées par la sécession de suivre cette voie.

Cette position a pour elle le mérite de la continuité historique. L'Union européenne et, avant elle, la CEE ont réagi avec prudence aux processus d'éclatement étatique de l'URSS et de la Yougoslavie²².

Des arguments de bon sens en faveur de l'adhésion automatique

Imposer aux nouveaux États de déposer leur candidature créerait une situation transitoire durant laquelle ils cesseraient de faire partie de l'Union ou à l'issue de laquelle, en cas d'échec des négociations, ils en seraient définitivement exclus. Est-ce raisonnable ? Est-ce réaliste ? Peut-on imaginer des gardes-frontières à la frontière catalane ? La réintroduction du franc belge en Flandre ? Des Écossais dépourvus des droits qu'ils tiennent de la Charte des droits fondamentaux ?

Même si, en toute rigueur, l'Écosse, la Catalogne ou la Flandre constitueraient de nouveaux États indépendants, le bon sens interdit de les assimiler à la Moldavie, au Monténégro ou à la Turquie au regard de leur droit à (ré-)entrer dans l'Union. Bien qu'il soit dépourvu de base juridique, le concept d'élargissement « intérieur²³ » parle à la raison, qui invite à distinguer ces élargissements-ci de ces élargissements-là.

Un argument juridique pourrait être tiré de l'article 50 du TUE qui, depuis le traité de Lisbonne, organise la sortie d'un État membre de l'Union. On pourrait soutenir que le refus de (ré)admettre ces États reviendrait à les exclure de l'Union sans suivre la procédure prévue à cet effet par les textes constitutifs de l'Union²⁴.

Un autre argument de bon sens découle des principes fondateurs de l'Union : la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit. Il serait paradoxal que l'Union dénie aux populations d'Écosse, de Catalogne ou de Flandre le droit à l'autodétermination ou, pour être plus précis, qu'en subordonnant l'exercice de ce droit à la sortie automatique de l'Union,

22. V. Constantinesco, « La politique de l'Union européenne face au phénomène de la fragmentation des États : de l'ex-Yougoslavie aux Balkans occidentaux », in S. Pierré-Caps et J.-D. Mouton (dir.), *op. cit.*, p. 143-164.

23. Cf. L. Roman, J. Matas I Dalmases, A. González Bondia et J. Jaria I Manzano, *op. cit.*

24. Cet argument est défendu par A. O'Neil, « A Quarrel in a Faraway Country? Scotland, Independence and the EU », <eutopialaw.com/2011/11/14/685/>. L'argument ne résiste cependant pas à l'analyse : l'article 50 n'est applicable qu'à l'égard des États membres de l'UE ; or les États nouvellement indépendants ne sauraient revendiquer une telle qualité.

elle en réduise à néant l'effectivité. Si soucieuse d'éviter toute ingérence dans la politique intérieure des États, l'Union s'arrogerait ainsi le droit d'y mettre son veto, en fait sinon en droit. Cela constituerait indéniablement une régression démocratique.

L'Europe des citoyens

Un argument plus puissant encore peut être tiré du lien spécifique noué, au fil du temps, entre l'Union européenne et ses citoyens. Comme l'avait très tôt affirmé la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), la Communauté constitue « un nouvel ordre juridique de droit international [...] dont les sujets sont non seulement les États *mais également leurs ressortissants*²⁵ » (souligné par l'auteur). À la différence des autres organisations internationales que connaît le droit international public, l'UE est non seulement composée d'États mais encore de citoyens. Cette dimension n'a cessé de se renforcer au cours de son histoire : avec la reconnaissance d'une citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht de 1992, avec la Charte des droits fondamentaux en 2000, puis son inscription dans le traité de Lisbonne de 2007.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a développé une jurisprudence constructive qui fait du statut de citoyen de l'Union le « statut fondamental des ressortissants des États membres²⁶ ». Même si la citoyenneté de l'Union « s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » (article 9 du TUE et article 20.1. du TFUE), la Cour contrôle la manière dont un État membre exerce son droit – souverain – de retirer sa nationalité à l'un de ses ressortissants²⁷. La question se pose dès lors de savoir si la perte par les Écossais, les Catalans ou les Flamands de leur nationalité britannique, espagnole ou belge, et *ipso facto* de la citoyenneté de l'Union, ne se heurterait pas à la jurisprudence de la CJUE²⁸.

25. CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos* (Aff. 26-62, Rec. p. 3).

26. La formule a été forgée par son arrêt *Grzelczyk* du 20 septembre 2001 (Aff. C-184/99, Rec. 2001, p. I-6193).

27. CJUE, 2 mars 2010, *Rottman*, aff. C-135/08 ; CJEU, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. C-34/09. On peut toutefois s'interroger sur la portée de la jurisprudence *Rottman*. C'est parce que le retrait de sa citoyenneté aurait entraîné l'apatridie de M. Rottman que la Cour a jugé que l'Allemagne avait violé le droit de l'Union. La situation d'Écossais ayant perdu la nationalité britannique au profit d'une nouvelle nationalité écossaise ne serait pas de la même nature.

28. Un autre argument tiré du droit international public peut être invoqué. Il est fondé sur l'existence d'une règle coutumière de succession automatique aux traités relatifs à la protection des Droits de l'homme. Cet argument rencontre toutefois deux limites importantes. La première est que, si cette règle coutumière a été reconnue par la doctrine (voir par exemple M. Kamminga, « State Succession in Respect of Human Rights », *EJIL*, 1996/4, p. 469-484), elle n'a pas été validée par la jurisprudence (voir notamment l'arrêt de la Cour internationale de justice sur les exceptions préliminaires du 11 juillet 1996 *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Bosnie-Herzégovine c./ Yougoslavie*). La seconde est que, si les traités constitutifs de l'UE contiennent des stipulations protectrices des Droits de l'homme, il n'est pas évident qu'ils puissent être dans leur ensemble regardés comme des « traités relatifs à la protection des Droits de l'homme ».

Une négociation de bonne foi serait dans l'intérêt de tous

Sans doute est-il de bonne guerre, pour ceux qui y sont hostiles, de soulever tous les obstacles possibles sur la route de l'indépendance. L'intégration, automatique ou différée, à l'UE n'est pas le moindre. Pour autant, on peut se demander quel intérêt aurait l'Union elle-même à compliquer la (ré)admission de ces États. Une fois le Rubicon de l'indépendance franchi, l'Europe aurait tout à perdre à mettre ces États en quarantaine : ses entrepreneurs ne pourraient plus y investir, ses jeunes y étudier, ses travailleurs y circuler librement, ses pêcheurs y naviguer, etc.

L'argument juridique invoqué par la Commission européenne n'est pas dirimant. Quand bien même les textes ne prévoient pas expressément cette hypothèse, la pratique doit trouver une solution réaliste et efficace à l'éventuelle accession à l'indépendance d'un territoire d'un État membre. Les Suisses l'ont fait lorsque le Jura a quitté le canton de Berne. La Cour suprême canadienne y invite, au cas où l'indépendance du Québec se concrétiserait.

La solution la plus raisonnable serait de négocier simultanément l'indépendance *et* l'adhésion à l'Union européenne. C'est le sens de l'avis juridique rendu au sujet de l'adhésion de l'Écosse à l'UE par David Edward – qui fut le juge britannique de la CJCE de 1992 à 2004²⁹. Une telle négociation aurait un champ très large et une géométrie variable selon que seraient en débat des enjeux bilatéraux (la monnaie, la défense, etc.) ou multilatéraux (la composition révisée des différentes institutions européennes, les nouvelles clés de répartition budgétaire, les clauses dérogatoires éventuelles, etc.). L'UE y serait donc en partie associée, le principe de coopération loyale (inscrit à l'article 4 du TUE) lui faisant interdiction d'adopter durant ces négociations une attitude rendant impossible leur aboutissement.

Il n'y aurait donc ni adhésion automatique, ni mise en œuvre de la procédure de droit commun de l'article 49 du TUE. L'absence de précédents transposables, le flou juridique et l'ampleur de l'enjeu obligeront les parties à négocier. Ce n'est pas la réponse la plus éclairante à la question posée. C'est sans doute la plus réaliste.



Mots clés

Union européenne
Éclatement d'États
Droit international public
Succession d'États
Régionalismes

29. <www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/852/David-Edward-Scotland-and-the-European-Union.aspx>.

politique étrangère



A retourner à La DILA 23 rue d'Estrées CS 10733 75345 Paris cedex 07

➔ Acheter un numéro, s'abonner, c'est simple :

@ **En ligne :**
www.ladocumentationfrancaise.fr

✉ Sur papier libre
ou en remplissant
ce bon de commande
à retourner à l'adresse ci-dessus.

➔ Où en est mon abonnement ?

@ **En ligne :**
abonnement@ladocumentation
francaise.fr

☎ Tél 01 40 15 68 60

➔ Une information, un renseignement ?

☎ 01 40 15 70 10

Bulletin d'abonnement et bon de commande

**Je m'abonne à Politique étrangère
un an, 4 numéros**

	France TTC	DOM-COM et RP* HT	Union Européenne TTC	Autres pays HT
Institutions	120 €	145 €	150 €	155 €
Particuliers	75 €	115 €	115 €	115 €
Etudiants**	69 €	70 €	71 €	70 €

* RP (Régime particulier) : pays de la zone francophone de l'Afrique (hors Maghreb) et de l'océan Indien
** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

Je commande les numéros suivants de Politique étrangère

Au prix unitaire de **20 €**

.....
.....

..... pour un montant de €
participation aux frais d'envoi (sauf abonnement) + 4,95 €
Soit un total de €

Voici mes coordonnées M. M^{me} M^{lle}

Nom : Prénom :

Profession :

Adresse :

Code postal : Ville :

Mél :

Ci-joint mon règlement de €

Par chèque bancaire ou postal
à l'ordre de : **Comptable du B.A.P.O.I.A. - DF**
(B.A.P.O.I.A. : Budget annexe publications officielles et information administrative)

Par mandat administratif (réservé aux administrations)

Par carte bancaire N°

Date d'expiration : N° de contrôle
(indiquez les trois derniers chiffres situés au dos de votre carte bancaire, près de votre signature)

Date Signature

Informatique et libertés : conformément à la loi du 6.1.1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au Département Marketing de la DILA. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers sauf si vous cochez ici