LA SOUVERAINETÉ D'ÉTAT ET LE CARACTÈRE OBLIGATOIRE DES NORMES JURIDIQUES EUROPÉENNES

Genoveva VRABIE
Andra MARIN

1. La souveraineté du peuple, dont la souveraineté d'Etat constitue la légitimité tout en y puisant sa sève, est un « droit naturel » d'un peuple envisagé comme nation. Donc, c'est un droit inaliénable et imprescriptible.

Objet de plusieurs controverses doctrinaires, la souveraineté d'Etat doit être abordée de nos jours, afin d'être mieux comprise, autant en diachronie qu'en synchronie. La méthode diachronique va nous conduire à la conclusion qu'à présent la souveraineté d'Etat ne peut plus être envisagée comme « un droit absolu », comme « un puissance illimitée », alors que la méthode synchronique va nécessairement nous conduire à l'idée d'intégration des États dans l'Union européenne, voire de régionalisation et d'autonomie locale. Nous descendons ainsi du niveau théorique vers celui de la pratique, et une fois arrivée à ce niveau, nous pouvons invoquer de nombreux exemples de « limitation » du pouvoir souverain des États, surtout de ceux qui sont intégrés dans l'Union Européenne. A ce niveau, on peut constater aussi la préoccupation des États, de leurs citoyens, pour la défense de la souveraineté nationale. Nous rappelons dans ce sens la décision relativement récente de la Cour Constitutionnelle de Hongrie¹, à laquelle on avait auparavant signalée le fait que certaines dispositions du Traité de Lisbonne, ratifié par une loi dans le parlement de ce pays, « limite dans une telle mesure la souveraineté de la Hongrie, que, par la reconnaissance de l'effet obligatoire des prévisions en question, la République de Hongrie ne pourra plus être considérée comme Etat de droit indépendant ».²

2. La décision susmentionnée vient confirmer tout d'abord le fait qu'aujourd'hui il est nécessaire de tirer au clair bien des problèmes soulevés par l'intégration des États dans l'Union Européenne concernant la conservation de leur souveraineté, qu'il ne s'agit pas d'un problème superflu ni désuet. C'est une décision qui vient confirmer en même temps la nécessité d'aborder la souveraineté d'une manière nouvelle.

Dans ce sens, nous proposons il y a quelques années³ de faire une distinction entre le titulaire de la souveraineté – qui reste toujours le même – et celui qui exerce des attributions, des compétences de souveraineté. A cette occasion, nous affirmions, et nous maintenons toujours notre position, que « pour les Etats intégrés dans l'Union Européenne, on ne peut pas parler de « partage des souverainetés », bien que l'idée soit rencontrée assez fréquemment dans la constitution des pays intégrés. Mais nous pouvons parler de : « 1) la délégation des **compétences d'exercice de certaines attributions** qui tiennent de la souveraineté des Etats membres et 2) l'exercice en commun avec les institutions de l'Union Européenne de ces attributions »⁴.

Nous nous réjouissons de retrouver notre idée d'il y a dix ans dans une décision récente, celle que nous venons de mentionner, en confirmant ainsi le fait que le problème de la souveraineté dans le sens de la distinction qui doit être faite entre le titulaire de la souveraineté et celui qui en exerce les attributions relevant de la souveraineté a été abordé par d'autres aussi. En commentant cette décision, le professeur Peter Kovács, qui est aussi juge à la Cour Constitutionnelle, disait que l'instance de contentieux

¹ Voir la Décision 143 /2010 (VII.14), publié dans Monitorul Oficial al Republicii szqé, n° 119/2010, traduite et publiée dans *Analele Universității București. Drept*, n° 1/2011, p.116-124. Voir aussi les Décision de la Cour Constitutionnelle de la République de Hongrie invoquée dans les considérations de celle-ci (*AUB*, p. 115).

² Voir la Décision 143/2010, in *op.cit.*,p.116.

³ Voir Genoveva Vrabie, « L'Intégration européenne et la souveraineté d'Etat », in *Etudes de droit constitutionnel*, Institutul European, Iași, p. 276 et suiv.

⁴ *Ibidem*, p. 283.

constitutionnel de la Hongrie « a rappelé sa jurisprudence constante conformément à laquelle le détenteur de la souveraineté – en fait, le Parlement –, a le droit de limiter l'**exercice** des attributions qui relèvent de la souveraineté » (s. n.).⁵

3. Donc, les attributions peuvent être exercées par les autorités de l'Etat, au niveau national, par les institutions de l'Union Européenne dans les conditions prévues par le Traité de Lisbonne – conditions négociées et ensuite établies sur des positions d'égalité par tous les Etats intégrés –, ou en commun par les autorités étatiques et les institutions européennes.

Théoriquement, la souveraineté serait ainsi sauvée, ce qui nous semble correct, vu que les Etats ne renoncent pas à leur souveraineté en s'intégrant dans l'Union Européenne, mais prennent la décision d'exercer leurs attributions souveraines d'une autre manière, en poursuivant ainsi un but et un avantage communs. « D'une autre manière » veut dire conclure des traités « à valeur constitutionnelle », non pas par les lois fondamentales, mais par l'établissement de règles précises autant que possible concernant le partage de compétence entre l'Etat et l'Union Européenne, entre les institutions de l'Union et les autorités nationales⁶, obligatoires pour les Etats n'étant que les normes juridiques légalement adoptées au niveau de l'Union.

4. Dans ce sens, il faut signaler que dans la plupart des constitutions des Etats intégrés dans l'Union Européenne on a introduit des normes par lesquelles on précise les rapports entre l'Etat et l'Union Européenne, on a introduit donc ce que l'on désigne de façon unanime « clause européenne ». En Roumanie, d'ailleurs dans d'autres Etats aussi, on a statué **la règle de la priorité des dispositions comprises dans les traités constitutionnels de l'Union Européenne** ou dans d'autres réglementations communautaires à caractère obligatoire en rapport avec les dispositions contraires comprises dans les lois internes, règle qui puise sa sève à celle qui consacre l'adhésion de l'Etat aux traités mentionnés et la *décision* de celui-ci de transférer certaines attributions qui relèvent de sa souveraineté vers des institutions communautaires.⁷

5. Après un effort de plus de 50 ans pour l'intégration des Etats dans une structure supra -étatique, qui à un moment donné se voulait fédérale, idée qui a été rejetée par certains Etats justement parce que l'on craignait de perdre la souveraineté, les rapports entre l'Union Européenne et les Etats membres subissent sans cesse des modifications, ainsi que la « consistance » de l'intégration qui diffère d'une étape à l'autre. La balance s'est inclinée, selon le cas, tantôt en faveur des Etats, tantôt en faveur de l'Union Européenne, mais jusqu'à présent une tendance est évidente : l'extension, l'approfondissement de l'intégration.

6. Cependant, les événements récents concernant les rapports entre les Etats signataires du Traité de Schengen soulèvent inévitablement une question : L'intégration est-elle irréversible, l'intégration dans l'espace Schengen, mais pas seulement ? Comment peut-on interpréter la position des Etats – tels l'Italie, la France, l'Autriche, le Danemark, etc. – qui désirent la réintroduction des contrôles aux frontières ? N'est-ce pas un pas en arrière en ce qui concerne l'intégration ? Officiellement, selon les affirmations des ministres de l'Intérieur de l'Union Européenne à la conférence qui a suivi le Conseil pour la Justice et les Affaires Intérieures, organisée le 15 mai 2011 à Bruxelles, la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen reste debout. Mais toujours en conformité avec leurs affirmations, on va instituer de nouveau

⁵ Voir Péter Kovács, *Legea privind ratificarea Tratatului de la Lisabona în fața Curții Constituționale a Ungariei* (La Loi concernant la ratification du Traité de Lisbonne devant la Cour Constitutionnelle de Hongrie), article traduit du hongrois et publié dans *Analele Universității București. Drept*, n° 1/2011, p.112-115.

⁶ En ce qui concerne le partage des compétences entre l'Union Européenne et les Etats membres, voir l'art. 4 et 5 du Traité sur l'Union Européenne, en retenant le fait que la délimitation des compétences est gouvernée par le **principe de l'attribution**, la compétence de droit commun revenant aux Etats.

⁷ Nous aurions aimé qu'on y précisât qu'il s'agit uniquement du transfert de l'**exercice** de certaines attributions qui relèvent de la souveraineté, précision très rarement faite dans les lois fondamentales des Etats de l'Union Européenne. Nous nous consolons en observant que dans d'autres constitutions le principe a une formulation plus défectueuse encore, en parlant souvent même de la « limitation de la souveraineté » (Voir Genoveva Vrabie, *op. cit.*, p. 278).

des contrôles aux frontières « dans des conditions très strictes et dans des cas exceptionnels »⁸. Les affirmations des ministres de l'Intérieur appartenant aux Etats mentionnés nous font découvrir les causes de la réintroduction des contrôles, autrement dit « les cas exceptionnels » dont nous parlions : la pression de l'immigration, la croissance de la criminalité, etc. Mais, attention ! on n'a pas défini « les cas exceptionnels », on n'a pas établi de règles, mais on a affirmé seulement la compétence des **Etats** de décider la réintroduction des contrôles aux frontières. « La décision dans ce sens doit être prise à part, par chacun des Etats membres », a déclaré le ministre autrichien de l'Intérieur⁹, mais la réplique du ministre des Affaires Etrangères de Berlin n'a pas tardé ; il a précisé que l'Union Européenne ne peut pas mettre en danger ce qu'elle a construit pendant plus de deux décennies. Mais, c'est dommage que le nombre de ceux qui désirent la réintroduction des contrôles aux frontières soit plus grand.

Nous assistons donc à une « réaffirmation » de la souveraineté des Etats, à un virage en faveur de ces derniers en rapport avec les structures supranationales dont ils font partie à la suite de la conclusion de certains traités ?

7. Quelle que soit notre réponse, elle serait hâtive parce que, d'une part, nous constatons que l'intégration produit des effets croissants dans la cour des Etats membres tandis que, d'autre part, certaines de leurs voix demandent l'accroissement des compétences de l'Union Européenne.

En ce qui concerne la première affirmation, nous l'avons soutenue par un exemple, un exemple édificateur pour l'élucidation du rapport entre le droit interne et le droit de l'Union Européenne. En Roumanie, on a modifié et complété récemment la Loi concernant les normes de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs qui, au fait, met en œuvre et détaille le principe de la priorité des réglementations communautaires à caractère obligatoire en rapport avec les dispositions contraires des lois internes. C'est ainsi que, dans l'art. 22, alin.1, tel qu'il a été modifié par la Loi n° 29/2011, on prévoit : « Les solutions législatives préconisées par la nouvelle réglementation doit avoir en vue les réglementations de l'Union Européenne en la matière, en assurant la compatibilité avec celles-ci », mais dans l'alin. 2 on statue de la manière suivante : « Les prévisions de l'alin.1 sont appliquées de façon conforme également en ce qui concerne les dispositions comprises dans les traités internationaux où la Roumanie est partie, ainsi qu'en ce qui **concerne la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme** »¹⁰.(s.n.)

Ce n'est qu'un exemple d'un grand nombre qu'on pourrait donner dans ce sens, étant donné que parfois les directives de l'Union Européenne sont transposées en lois internes de façon automatique, les normes nationales ne constituant parfois que des traductions malheureuses (imparfaites) des normes européennes.

Quant à la tendance d'accroissement des compétences de l'Union Européenne, nous rappelons que, il y a peu de temps, à savoir en avril 2011, les associations pour la protection du patrimoine national qui ont participé à Bruxelles à une audition publique du parlementaire européen Monica Macovei, critiquant durement la destruction de l'architecture ancienne de Bucarest et le remplacement des immeubles du patrimoine par des « bâtiments odieux », ont proposé l'attribution de compétences concernant la protection du patrimoine national de la Roumanie au Parlement européen¹¹

Mais cette tendance d'accroissement des compétences de l'Union Européenne manifestée au niveau national est de beaucoup dépassée par une autre, qui se manifeste au niveau de l'Union Européenne et pour laquelle on n'a plus besoin d'exemples.

8. Quelles que soient les oscillations de la balance avec le temps, soit dans le sens de l'accroissement du poids de l'Union Européenne dans la prise des décisions, soit dans le sens de l'accroissement du poids des Etats membres, nous pouvons affirmer sans aucune crainte de nous tromper,

⁸ Voir *România intră într-un Schengen mort* (La Roumanie entre dans un Schengen mort), in *Adevărul*, le 13 mai 2011, p. 16.

⁹ Idem.

¹⁰ La Loi n° 29/2011 est publiée dans *Monitorul Oficial al României*, I-ère Partie, n° 182, du 15 III 2011.

¹¹ Voir *Demolările ordonate de Oprescu* (Les Démolitions ordonnées par Oprescu), durement critiquées dans *Adevărul* du 21 avril 2011.

que les Etats intégrés dans l'Union sont des Etats souverains, affirmation qui n'entre pas en contradiction avec le principe de la priorité des dispositions comprises dans les Traités constitutifs et des autres réglementations communautaires à caractère obligatoire. Une approche de principe des rapports de l'Union Européenne avec chacun des Etats composants peut nous autoriser à faire cette affirmation. Dans ce sens, nous proposons il y a quelques années¹² une approche systémique, soulignant le fait que nous avons affaire à deux systèmes (l'Union Européenne et l'Etat souverain contemporain) qui **ne se trouvent pas en rapport de subordination**. En d'autres mots, « les systèmes nationaux » ne font pas partie purement et simplement du « système européen ». Les deux systèmes – européen et national-constituent des CO-SYSTÈMES, où nous rencontrons trois catégories de relations, dont la réglementation se trouve, selon le cas, dans la responsabilité de chaque état¹³, de l'Union Européenne¹⁴ ou dans la responsabilité commune des deux entités, dans les conditions strictement réglementées par le traité de Lisbonne¹⁵.

9. La théorie peut, donc, trouver des solutions pour la compréhension correcte de la souveraineté d'Etat dans les conditions de l'intégration. Mais, dans la pratique, des problèmes déterminés par l'évolution des rapports entre l'Union Européenne et les Etats membres apparaissent constamment. Les Cours Constitutionnelles se transforment-elles aujourd'hui de garantes de la constitution (la constitution d'un pays) en garantes de la priorité du droit européen ? Qu'est-ce que les instances nationales peuvent faire au cas d'une contradiction entre le droit interne et le droit communautaire, de la contradiction entre la propre constitution et ce dernier ? La Cour Constitutionnelle d'un Etat peut-elle contrôler la conformité des décisions définitives de la Cour Suprême au droit européen ? Et les questions pourraient encore continuer. Nous rencontrons à chaque pas des provocations dont la fréquence détermine la création de nouvelles institutions juridiques¹⁶, de nouvelles techniques et, implicitement, de quelques nouvelles théories et doctrines.

Or, cette Table Ronde nous offre une très bonne occasion d'écouter les commentaires des spécialistes sur les nouveaux rapports entre l'Union Européenne et les Etats membres et sur une nouvelle vision des institutions pérennes locales.

Suveranitatea de stat și caracterul obligatoriu al normelor juridice europene

Rezumat

Suveranitatea poporului, din care își trage seva suveranitatea de stat, este un „drept natural” al poporului, anvizajat ca națiune. Este un drept inalienabil și imprescriptibil. Dar conceptele trebuie regândite. În primul rând este subliniată ideea că statele renunță la exercitarea unor drepturi de suveranitate în favoarea instituțiilor europene, rămânând titularele lor, că acest lucru se realizează de pe

¹²Voir Genoveva Vrabie, « Les implications du Traité établissant une Constitution pour l'Europe dans la hiérarchie des sources de droit », in Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Comité éditorial : Jean du Bois du Gaudisson, Philippe Claret, Pierre Sadran, Brigitte Vincent, Bruylant, 2008, p. 284.

¹³ **La compétence de droit commun appartient aux Etats**, comme il résulte de l'**art. 4, alin. 1**, où l'on prévoit : « toute compétence qui n'est pas attribuée à l'Union par des traités appartient aux Etats membres ».

¹⁴ Comme il résulte de la corroboration de l'**art. 5 alin. 1** et de l'**art. 4 alin. 1**, la réglementation des compétences de l'Union est gouvernée par le **principe de l'attribution**.

¹⁵ L'**art. 5 alin. 3** du Traité est significatif dans ce sens. On y prévoit : « En conformité avec le principe de la subsidiarité, dans les domaines qui ne sont pas exclusivement de sa compétence, l'Union intervient seulement si et dans la mesure où les objectifs de l'action préconisée ne peuvent être réalisés de façon satisfaisante par les Etats membres ni au niveau central, ni aux niveaux régional et local, mais grâce aux dimensions et aux effets de l'action préconisée, peuvent mieux être réalisés au niveau de l'Union ».

¹⁶ Nous avons créé, par exemple, l'institution nommée « la question préjudiciel », facilitant ainsi une interprétation et une application plus correctes du principe de la priorité du droit européen.

poziții de egalitate pentru scopuri comune. În al doilea rând se aduc argumente în favoarea interesului pentru clarificarea conceptului și a valorii pe care o reprezintă, prin invocarea unor recente decizii ale unor curți constituționale, care rezolvă și sesizări privind încălcarea suveranității de stat prin ratificarea Tratatului de la Lisabona. În sfârșit se comentează raporturile stat – Uniunea Europeană din ultimul timp și înclinarea balanței în favoarea Uniunii, dar și invers.

State sovereignty and the mandatory character of European legal norms

Abstract

The sovereignty of the people, out of which state sovereignty draws its essence, is a „natural right” of the people, envisaged as a nation. It is an inalienable and imprescriptible right. However, the concepts must be reconsidered. Firstly, it is underwritten the idea that the states give up the exercise of certain sovereign rights in favor of the European institutions, while remaining their holders, and that this is done from a position of equality, for common purposes. Secondly, a case is made for working toward the clarification of the concept and of the value it carries, by pointing to several decisions taken by the constitutional courts, which ruled, among others, on certain claims that state sovereignty was breached by the ratification of the Lisbon treaty. Finally, comments are provided on recent developments in the relationship between the state and the European Union, and on the tilting of the balance in favor of one or the other.