

## Souveraineté et suzeraineté nationales

Gérard Vernier

*Le concept de souveraineté est souvent mobilisé pour contrecarrer une inféodation supposée des Etats membres nationaux à l'Europe. Gérard Vernier nous montre qu'il n'en est rien et que la souveraineté des Etats est bien portante et s'impose aux institutions communautaires. A rebours des thèmes régulièrement évoqués dans le débat public, il considère même que les Etats membres peuvent être regardés, à certains égards, comme des suzerains dans leurs rapports avec le dispositif central qu'est censée incarner la Commission européenne.*

Dans l'art - du moins classique - de la photo, la maîtrise du diaphragme de l'appareil permet de privilégier la netteté du premier plan tout en estompant les détails de l'arrière-plan... au point d'illustrer de manière très concrète - mais sans négliger pour autant les nuances intermédiaires - la formule bien connue selon laquelle « l'arbre cache la forêt ».

En transposant ce champ de vision sur le terrain politique, on peut considérer que cette manière d'appréhender les réalités caractérise, d'une certaine façon, l'approche de nombre de détracteurs de l'UE. Trop occupés à scruter la ramure et le feuillage de l'arbuste, ils ont tendance à occulter l'immense forêt qu'incarnent les Etats membres, à l'image de la sauvegarde de leurs compétences... ou, pour le dire autrement en s'inspirant de la sagesse biblique, cette attitude est comparable à celle des pharisiens auxquels est adressé le reproche de filtrer le moucheron et d'avaler le chameau.

S'appliquer à rétablir les justes proportions permet, entre autres, de faire justice du mythe selon lequel 80% des lois françaises trouveraient leur origine dans les obligations découlant d'exigences « bruxelloises ». Les études les plus pertinentes menées à ce sujet - non sans se heurter à certaines difficultés d'ordre méthodologique - situent ce pourcentage à un niveau plus réaliste de l'ordre de 20%.

C'est en réfléchissant à cette problématique globale que nous avons souhaité compléter le riche débat ouvert par l'article publié le 23 juin dernier sur le site de Sauvons l'Europe sous le titre « [Du souverainisme comme conte pour vieux enfants](#) ». Dans cette optique, il nous a semblé que deux concepts pouvaient servir de points d'ancrage : celui, largement présent dans les analyses, de « souveraineté » ; mais aussi, celui, plus discret bien que tout aussi effectif, de « suzeraineté » comme marqueur du jeu institutionnel de l'UE, du reste dans un sens opposé à celui habituellement mis en avant par les « souverainistes ».

## 1 De la souveraineté

En fait, les méandres du fleuve, pas toujours tranquille, de l'agencement des compétences dans le cadre de l'Union sont largement tributaires de ce « lit » qu'on appelle *la souveraineté*. Or, l'un des traits fondamentaux d'un tel concept est, selon une formule lapidaire chère aux juristes, de détenir « la compétence des compétences ». En d'autres termes, le « souverain » a pour privilège le pouvoir de délimiter lui-même le champ des compétences entre la détermination de son propre domaine et l'octroi de concessions à une coopérative d'exploitants en mesure d'apporter une valeur ajoutée aux potentialités du terroir.

### Le « souverain » a pour privilège le pouvoir de délimiter lui-même le champ des compétences

C'est en vertu d'une telle logique et dans un souci de clarification que l'ordonnancement des compétences entre le niveau national et le niveau européen a été politiquement aménagé, au stade du dernier état « constitutionnel », par les négociateurs du traité de Lisbonne signé en 2007... à savoir les gouvernements des Etats membres, même si la Commission européenne, par son expérience de l'initiative et sa culture du compromis, a eu également voix au chapitre.

Dans ce contexte, le terme « attribution » constitue le mot clé - voire la clé de voûte - de l'architecture des compétences au sein de l'Union. Il est au cœur de deux dispositions liminaires du traité sur l'Union européenne (TUE) - formant, avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le double pilier du traité de Lisbonne - à savoir les articles 4 et 5 ... dont la rédaction, comme pour appliquer la méthode du grand pédagogue Coué, n'échappe pas à une certaine redondance. Ainsi :

- « *l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* » (article 5)
- « *toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres (articles 4 et 5).*

Cela signifie que, contrairement à une rumeur instillée à tort par les détracteurs de l'UE, ce qui relève de la compétence de l'Union reste quantitativement modeste. Et encore, les

négociateurs gouvernementaux des traités ont par ailleurs pris soin de distinguer, dans les domaines où l'UE peut intervenir, entre ses compétences exclusives et celles qu'elle partage avec les Etats membres. On ne saurait être trop prudent lorsqu'il s'agit de ménager les intérêts nationaux.

### Ce qui relève de la compétence de l'Union reste quantitativement modeste

Ainsi, les compétences qualifiées d'« exclusives » recouvrent un nombre restreint de domaines : union douanière, concurrence (en fait, seulement les règles nécessaires au fonctionnement du marché intérieur), politique monétaire dans le cadre de la seule zone euro, conservation des ressources biologiques de la mer, politique commerciale commune, conclusion d'accords internationaux dans des cas limités.

Pour leur part, les compétences partagées concernent un nombre un peu plus étendu de domaines - mais qui ne dépassent pas treize champs de coopération, tels que le marché intérieur, l'agriculture, l'environnement, la protection des consommateurs ou l'énergie. Une variante concerne des « compétences d'appui » en soutien aux Etats membres dans des matières telles que la santé, l'éducation ou le tourisme.

En un sens - et d'une façon plus imagée, au-delà de ces classifications à connotation juridique - la distribution des compétences au sein de l'UE pourrait être comparée à une configuration côtière (hors Royaume-Uni ☺) :

- celles appartenant aux Etats membres sont assimilables à la masse continentale prolongée par les eaux territoriales
- les compétences partagées épousent la forme de presqu'îles
- les compétences exclusives reconnues à l'Union en tant que telle constituent autant d'îles ou d'îlots, parfois groupés en archipels.

Si ce que l'on appelle ainsi le « principe d'attribution » régit la *délimitation* des compétences de l'Union, deux autres ressorts en commandent l'exercice pratique - à savoir les principes de *subsidiarité et de proportionnalité* :

- le premier, introduit en 1992 par le traité de Maastricht, semble avoir acquis aujourd'hui une certaine résonance dans l'opinion. Il signifie qu'en dehors des domaines relevant de ses compétences exclusives l'Union n'agit que si son action, en raison de ses dimensions ou de ses effets, est censée se révéler plus efficace que celle menée au niveau des Etats membres à l'échelon national, régional ou local. Cette préséance reconnue implicitement aux différents degrés territoriaux marque bien les limites de l'« omniprésence » imputée non sans exagération et avec une regrettable superficialité aux agissements de l'UE... et cela d'autant plus que les

parlements nationaux sont invités par le traité à veiller - on l'oublie trop souvent - au respect du principe conformément à une procédure prévue par un protocole conçu à cet effet : une procédure qui s'inspire en quelque sorte de l'esprit des « cartons jaunes », voire des « cartons rouges », en honneur dans certaines disciplines sportives ;

- quant au principe de proportionnalité, il postule que le contenu et la forme de l'action de l'Union ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

L'une des manifestations les plus emblématiques de la souveraineté se manifeste, bien entendu, dans le dispositif des règles de vote au sein du Conseil, où se réunissent les ministres des Etats membres. Sans entrer dans les détails de procédures complexes qui font les délices des juristes mais peuvent dérouter le citoyen, on soulignera que l'expression de cette souveraineté relève essentiellement de deux modalités : celle, classique, voire très exigeante, de *l'unanimité*, et celle, plus sophistiquée, voire plus feutrée, de *la majorité qualifiée* tenant compte du poids respectif des différents Etats membres - étant entendu qu'à mesure que la « Communauté » s'élargissait, le vote à *la majorité simple*, courante pour l'application initiale du traité de Rome de 1957, a graduellement perdu de son importance et se réduit aujourd'hui quasi exclusivement à l'adoption de mesures de procédure.

### La souveraineté se manifeste dans les règles de vote au sein du Conseil

La perception faussée - que l'on cultive volontiers dans une approche de facilité - de l'étendue des prérogatives de l'UE n'est pas sans faire penser à la scène-culte de l'épisode des miroirs dans le film d'Orson Welles, « La dame de Shanghai » - auquel, du reste, Woody Allen a consacré un malicieux clin d'œil dans « Meurtre mystérieux à Manhattan ». On y voit un personnage dont l'image est démultipliée par un jeu de miroirs se reflétant l'un l'autre et sur lequel s'acharne un tireur cherchant à atteindre la cible réelle et non virtuelle, brisant de manière systématique, mais anarchique, les miroirs ainsi alignés. Or, c'est dans une logique comparable que, parfois - souvent ? - des salves de critiques pleuvent sur l'« ubiquité » confusément imputée à l'UE. Pour rétablir de justes proportions, n'attribuons pas à David le gigantisme de Goliath.

## 2 De la suzeraineté

Au-delà de l'effort renouvelé de clarification des compétences respectives poursuivi par les négociateurs du traité de Lisbonne, une manifestation plus souterraine des sensibilités nationales mérite également l'attention. Plus spécifique à la Commission européenne, elle traduirait une sorte de « suzeraineté » portant l'empreinte des Etats membres.

On ne saurait certes en inférer l'existence d'un rapport de vassalité « pur et dur », qui serait contraire à la lettre et à l'esprit des textes-sources : ainsi, l'article 17, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne insiste-t-il sur l'indépendance nécessaire à la qualité de membres de

la Commission (« *personnalités offrant toutes garanties d'indépendance* ») et à l'exercice de leurs responsabilités (« *lils* ») ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme »).

Ce principe fondamental - voire « fondateur » - étant rappelé, quelques nuances ne sont pas moins perceptibles tant au niveau de la Commission elle-même en tant qu'organe politique qu'à celui de ses services. On peut l'illustrer par deux exemples.

Premier exemple : la taille de ce que l'on désigne souvent en pratique par l'appellation de « Collège des commissaires » pour identifier la Commission.

Dans le passé, y compris au temps des premiers élargissements, le nombre restreint d'Etats membres offrait aux plus grands d'entre eux le luxe de désigner chacun deux membres. L'habitude s'était même installée pour des pays tels que le Royaume-Uni ou la France d'envoyer à Bruxelles un commissaire issu de la majorité et un autre de l'opposition.

Avec l'embonpoint qui a progressivement engraisé - plus que musclé - la silhouette de l'UE, l'idée avait germé non seulement de limiter la taille de la Commission mais aussi d'affecter au Collège un nombre de commissaires inférieur à celui des Etats membres. A cet effet, le traité sur l'Union européenne avait prévu (article 17, paragraphe 5) qu'à partir du 1er novembre 2014 cet effectif serait limité aux deux tiers du cercle des nationalités. Mais, à l'approche de l'échéance, certains Etats membres ont clairement affiché leur réticence à donner une suite concrète à une telle disposition. Le cas le plus emblématique fut celui du gouvernement de Dublin, opposé à la perte éventuelle du siège de son ressortissant à la table collégiale. Cette opposition se traduisit par l'organisation d'un nouveau referendum en Irlande sur le traité de Lisbonne, qui fit pression en faveur de l'acceptation, par les autres Etats membres, du maintien du principe « un pays, un commissaire ».

#### Maintien du principe « un pays, un commissaire »

Dans la perspective de la désignation d'un nouveau Collège à l'automne 2019, le Conseil européen avait un moment envisagé la possibilité de revoir ce dispositif à 28 membres... mais, dès le mois de juin précédent, le « passage à l'acte » ne se produisit pas et le *statu quo* se trouva ainsi confirmé.

Ce long scénario illustre à quel point les rêves de supranationalité demeurent pour le moins évanescents, même à un niveau censé symboliser l'idéal de l'« intérêt général » - et ce sans que la sincérité de l'engagement européen des membres de la Commission puisse être mis en doute. Reste, sur le terrain de l'efficacité, la menace plus ou moins latente d'une manifestation de ce que l'on pourrait appeler « le syndrome de l'albatros », à l'image de ce qu'a immortalisé le vers de Baudelaire : « *ses ailes de géant l'empêchent de marcher* ».

La seconde illustration d'un certain souci d'« empreinte nationale » - même si celle-ci porte la marque d'un pas feutré - se dissimule dans l'art subtil de la distribution des « portefeuilles » au sein de la Commission.

L'« empreinte nationale » se dissimule dans l'art subtil de la distribution des « portefeuilles » au sein de la Commission.

Là encore, il convient de ne pas perdre le sens des nuances. Mais, comme à chaque renouvellement du Collège, la réalité témoigne de la prégnance d'un certain « instinct national ». La presse en constitue un reflet exemplaire. Ainsi, avant que l'investiture de Sylvie Goulard ne soit refusée par le Parlement européen, il s'est avéré difficile d'échapper à nombre de titres du genre : « *Avec Sylvie Goulard, la France aura la lourde responsabilité du marché intérieur* » ; de même, immédiatement après l'échec de cette candidature, le Président de la République française s'est empressé de déclarer : « *ce qui m'importe, c'est le portefeuille* ».

Ce qui est solennellement inscrit dans le marbre au sujet de l'indépendance des commissaires s'applique a fortiori aux fonctionnaires travaillant sous leur autorité. Et il serait malvenu de mettre en doute la sincérité d'un engagement « européen » loin de se réduire aux prestations aseptisées de « technocrates apatrides ». Avec le recul, une telle qualification semble quelque peu « hors sol », comme en témoigne, même si cette illustration peut avoir un caractère anecdotique, l'engouement pour ainsi dire « naturel » que manifestent sans inhibition ces fonctionnaires à l'occasion de rencontres sportives lorsqu'ils témoignent - et ils sont nombreux à le faire, j'en parle par expérience - de leur enthousiasme en tant que supporters de leurs compatriotes pris individuellement ou considérés dans le cadre global d'une équipe nationale.

On pourrait y ajouter un autre élément, plus souterrain que la distribution des portefeuilles entre membres de la Commission, mais qui s'y apparente néanmoins. Il s'agit de la nomination aux postes de hauts fonctionnaires à l'intérieur des institutions. Si la coexistence de près de 30 Etats membres postule un découpage plus ou moins équilibré en « quotas » nationaux applicables à l'ensemble du personnel, cette pratique - qui vaut pour pratiquement toutes les organisations internationales - obéit à une approche d'autant plus « millimétrée » que l'on s'élève dans la hiérarchie des grades. Certes, les critères de compétence professionnelle sont loin d'être négligés. Mais même un parcours exemplaire ne garantit nullement le couronnement d'une carrière par l'attribution d'un poste à haute responsabilité. La désillusion vécue par un de mes ex-collègues en témoigne : par les capacités dont il avait fait preuve tout au long d'une trajectoire-modèle, ce Français avait pu parvenir au seuil d'une responsabilité de directeur, rouage non négligeable dans la hiérarchie des responsabilités au sein de la Commission ; mais, au moment où cette ambition aurait pu légitimement se concrétiser et dans un souci de rééquilibrage des nationalités, l'issue se révéla sans appel : le fauteuil tant espéré devait être attribué à un ressortissant d'Europe centrale, certes présumé compétent, mais jusqu'alors tout à fait extérieur aux services de l'institution. Enfer et Dame Nation !... et ne parlons pas des conséquences - encore floues - du Brexit pour les

fonctionnaires britanniques en poste à Bruxelles, bien que ces derniers aient pu, semble-t-il, bénéficier de la reconnaissance de droits acquis quant à leur maintien dans les services de leurs institutions respectives.

La nomination aux postes de hauts fonctionnaires obéit à une approche  
« millimétrée »

Si, pour mettre provisoirement un terme à cet ensemble de considérations fondées sur l'observation, une illustration complémentaire s'avérait pertinente, l'actualité de cette fin d'été 2020 en fournirait une occasion pour ainsi dire providentielle, à la lumière de l'« affaire Phil Hogan ». Les maladroites d'ordre privé de ce puissant commissaire au commerce, piégé par son ignorance - apparente ? - des contraintes liées à la crise du coronavirus ont en effet mis en évidence le poids du binôme souveraineté-suzeraineté :

- sitôt les écarts connus, c'est l'Etat membre d'origine de l'intéressé, l'Irlande - encore elle ! - qui a été à la manœuvre, exigeant la démission de son ressortissant de son poste de membre de la Commission ;
- la décision sur le retrait étant toutefois du ressort de la seule Commission, sa présidente n'a pas immédiatement suivi l'injonction du gouvernement de Dublin. Par cette attitude, elle a souhaité, au moins pour le principe, préserver une prérogative que lui confère expressément l'article 248 du traité sur le fonctionnement de l'UE ; nul doute qu'elle avait par ailleurs à l'esprit la conscience des difficultés qu'occasionnerait une telle décision quant à l'organisation du Collège en termes d'équilibre interne en considération d'un poste aussi sensible que la responsabilité du commerce extérieur de l'Union, notamment dans un contexte d'importantes négociations internationales déjà engagées, en particulier avec les Etats-Unis ;
- mais là encore, une fois l'affaire finalement résolue par la démission du commissaire concerné et une redistribution limitée des portefeuilles, une agence de presse n'a pas manqué de titrer : « L'Irlande perd le portefeuille du commerce ». Certes, on n'exige pas des journalistes de faire preuve de connaissances juridiques approfondies ; mais, comme en matière de température, il y a, d'un côté, la mesure et, de l'autre, le ressenti...

