

19 Mars 2015

L'Union européenne et les sécessionnismes régionaux : la résistible balkanisation de l'Europe

Jean-Claude PIRIS

Le 18 septembre 2014, les Écossais ont décidé par référendum, à une majorité de 55,4 % contre 44,6 %, que l'Écosse continuerait à faire partie du Royaume-Uni. Ce référendum avait été organisé avec l'accord des autorités britanniques, qui s'étaient engagées à donner suite à ses résultats[1]. Le Gouvernement régional de la Catalogne souhaitait organiser, le 9 novembre 2014, un référendum consultatif sur une éventuelle indépendance du Royaume d'Espagne. La tenue d'un tel référendum a été jugée illégale par le Tribunal constitutionnel espagnol[2]. Le président du gouvernement catalan a insisté sur l'organisation d'une consultation informelle à la même date, malgré la ferme opposition du gouvernement espagnol. D'autres régions de l'Union connaissent des poussées sécessionnistes, en Belgique, en Italie ou en Espagne encore, au Pays Basque et en Galice.

L'UE, EN PARTIE RESPONSABLE DES SÉCESSIONNISMES RÉGIONAUX

Le succès de l'Union européenne a favorisé les poussées sécessionnistes. L'un des principaux arguments développés par les tenants de l'indépendance, en Écosse comme en Catalogne, était la préservation de la qualité d'État membre du nouvel État qui serait issu de la sécession. Cette préservation était même présentée tout d'abord comme automatique. Selon cette argumentation, les opérateurs économiques du nouvel État ainsi créé auraient pu continuer à bénéficier du marché intérieur et de la politique commerciale commune, – ses citoyens conserver les droits attachés à la citoyenneté de l'Union européenne, et ses autorités obtenir une représentation et des pouvoirs importants au sein de l'Union (Commissaire, droit de veto dans les conférences intergouvernementales et au Conseil, droit de vote au Conseil, représentation et droit de vote au Parlement européen, dans les autres institutions ainsi que dans les organes de l'UE).

L'Union européenne apparaît donc comme l'une des causes, certes indirecte et involontaire, de ce phénomène. L'hypothèse selon laquelle l'État nouveau continuerait à faire partie de « la famille UE » joue un rôle rassurant et crucial. Bien entendu, d'autres facteurs, historiques et politiques, jouent un rôle

déterminant[3]. La crise économique exacerbe les populismes et les nationalismes régionaux en renforçant les égoïsmes. Ce n'est pas un hasard si ce sont les régions les plus riches qui prétendent se détacher de l'État dont elles font partie : la Flandre, l'Écosse, la Catalogne, le Sud Tyrol ou la Vénétie. Au plan politique et moral, le fait que le succès de l'Union européenne joue comme un facteur favorisant, voire déclenchant, ces poussées sécessionnistes est un paradoxe. Les buts historiques du projet européen sont au contraire « la fin de la division du continent européen », la poursuite du « processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » et de « faire progresser l'intégration européenne », comme le consacre le Traité sur l'Union européenne (TUE). L'idéal européen tend vers plus de solidarité entre les peuples. Or, l'une des revendications essentielles des indépendantistes catalans et écossais est une moins grande solidarité avec le reste de l'État dont elles font partie[4].

La scission d'un État membre de l'Union serait sans précédent. Les cas de l'Algérie et du Groenland étaient, à l'évidence, différents et impliquaient la sortie de l'Union. La Tchécoslovaquie avait disparu avant l'adhésion à l'Union de la République tchèque et de la Slovaquie. Des questions juridiques se poseraient, dont certaines ont jusqu'ici été obscurcies par les passions politiques. Le débat mérite d'être éclairci, pour le cas

1. Accord d'Édimbourg, 15 octobre 2012

2. En effet, aux termes de l'article 2 de la Constitution du 27 décembre 1978 : « La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols ». Selon l'article 149, « L'État jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes : (...) 32° l'autorisation de convoquer les électeurs à des consultations populaires par voie de référendum ».

3. Voir Joseph HH Weiler, président de l'Institut Universitaire Européen, *Troubled Membership : Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU*, RCAS 2014/91, Florence, septembre 2014 : "Feeding this frenzy for secession and independence in Europe is the premise that all these new States will somehow find a safe haven as Member States of the EU. Absent that assumption, appetite for independence would be significantly muted, the rough seas of 'going it alone' far more threatening".

4. JHH Weiler, op cit : "I watched the televised debates. Most of the sparring was utilitarian: Will we better off, especially economically. More employment, yes or no. Better social network, yes or no, etc. So this is what will ultimately decide things. This runs diametrically contrary to the historical ethos of European integration."

L'Union européenne et les sécessionnismes régionaux : la résistible balkanisation de l'Europe

où de telles poussées sécessionnistes se reproduisaient dans l'avenir. D'autant que les risques de contagion seraient possibles, sinon probables[5].

CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN ET CONSÉQUENCES DE LA PARTITION D'UN ÉTAT MEMBRE

Les Traités européens n'interdisent pas la partition d'un État membre

L'éventualité d'une partition d'un État membre n'est pas mentionnée dans les Traités. L'article 4 § 2 TUE se borne à confirmer que le pouvoir de décider de leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris l'autonomie locale et régionale, relève de la seule compétence de chaque État membre. A fortiori en serait-il de même pour une scission en deux ou plusieurs États indépendants. Cette disposition ajoute que l'Union européenne « respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale ».

Cet article implique que les autres États membres ne devraient pas reconnaître comme État une entité relevant de la juridiction d'un État membre qui déclarerait unilatéralement son indépendance, en violation de la Constitution de l'État concerné. Une telle entité, non reconnue comme État par les membres de l'Union, ne pourrait pas adhérer à l'Union européenne. Une autre condition posée par l'article 49 TFUE ne serait d'ailleurs pas remplie : cet article exige le respect par l'État candidat des « valeurs visées à l'article 2 », parmi lesquelles figure « l'État de droit ». Une entité se déclarant unilatéralement État indépendant, en violation du droit, ne respecterait pas cette condition fondamentale[6]. Tel serait le cas notamment de la Catalogne, tant que la Constitution espagnole resterait inchangée.

Conséquences de la scission d'un État membre vis-à-vis de l'Union européenne

Dans le cas d'une sécession décidée en conformité avec le droit (national et international[7]), la nouvelle entité deviendrait distincte à compter de la date de

son indépendance. Les États membres pourraient la reconnaître comme État indépendant, sans y être juridiquement tenus[8]. À moins qu'un traité d'adhésion à l'Union européenne ou un autre traité prévoyant des dispositions intérimaires entre en vigueur à cette même date, les liens juridiques entre le nouvel État et l'Union seraient rompus le jour de l'indépendance : le nouvel État ne serait pas membre de l'Union européenne.

Ipso facto, les citoyens de ce nouvel État ne seraient plus citoyens de l'Union européenne. Sur ce point, le droit européen ne comporte ni « droit acquis » ni « principe de continuité ». L'article 20 TFUE est clair : « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Nul ne peut avoir la citoyenneté de l'Union sans avoir la nationalité d'un État membre. Il serait inconcevable que cette règle puisse être contournée par un État membre qui déciderait d'accorder sa nationalité à l'ensemble des citoyens d'un État qui ne relève pas de sa juridiction. L'admettre autoriserait les citoyens d'un État non membre de l'Union européenne à participer aux élections au Parlement européen et aux élections municipales, et à bénéficier des autres droits des citoyens de l'Union européenne sur le territoire de tous les États membres, de s'y installer, d'y travailler, etc. Selon une telle thèse, en cas de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, tout État membre pourrait décider de conférer sa nationalité aux citoyens britanniques !

L'État dont l'entité en cause se serait séparée deviendrait, conformément au droit international, « l'État successeur »[9]. Il resterait membre de l'Union européenne, dans les conditions préexistantes : participation ou non à l'espace Schengen et à la zone euro, dérogations, rabais budgétaire, etc. Le nombre des membres du Parlement européen ayant sa nationalité et le calcul du poids de son vote au Conseil seraient ajustés conformément aux règles en vigueur, de même que d'autres données[10].

L'État nouveau non successeur pourrait présenter sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne, comme prévu par l'article 49 TUE. Si l'État membre

5. JHH Weiler, op cit : "Scottish independence coupled with simultaneous, or close to simultaneous, membership of the Union will provoke a domino effect".

6. Voir § 143 du jugement de la Cour Suprême du Canada du 20 août 1998 sur le cas du Québec.

7. Sur ce point, voir aussi le jugement « Québec », aux § 138, 151 et 154 : la Cour y démontre que le droit à l'auto-détermination n'existe en droit international que lorsque certaines conditions sont remplies. Il en résulte que ce droit (« derecho de decidir » selon le vocabulaire utilisé par les partisans de la sécession de la Catalogne) n'existe pas ipso facto pour toute entité, et qu'un tel droit n'existe pas dans un État démocratique respectueux de ses structures constitutionnelles, des droits de la personne humaine et des droits des minorités, sauf s'il est prévu et exercé conformément à la Constitution de l'État en cause. Voir aussi Jugement du Tribunal Constitutionnel espagnol du 25 mars 2014.

8. Cinq États membres de l'UE n'ont pas reconnu le Kosovo : Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie.

9. Les problèmes soulevés par la succession d'États sont parmi les plus délicats du droit international. Deux Conventions ont été négociées, sans grand succès, sous l'égide de l'ONU : en 1978 sur la succession en matière de traités, qui n'a été ratifiée ni par l'Espagne, ni par le Royaume-Uni, et en 1978 sur la succession en matière de biens, archives et dettes d'État, non entrée en vigueur. Les questions doivent être réglées au cas par cas. La détermination de l'État successeur est réglée en fonction de critères objectifs : population et PNB les plus importants, localisation de l'ancienne capitale, forces armées, etc. L'État successeur reste lié par les traités conclus par l'État prédécesseur et reste membre des organisations internationales dont celui-ci faisait partie, dans les mêmes conditions (ONU, OTAN, etc.). Tel n'est pas le cas pour le nouvel État né de la partition, qui doit se porter candidat à l'admission dans ces organisations internationales et négocier de nouveaux traités avec les pays tiers.

10. Participation au budget, nombre de sièges au Comité des Régions et au Comité économique et social, participation au capital de la BEI, participation à certains Fonds, etc.

successeur avait l'euro pour monnaie, la question se poserait de savoir si le nouvel État non successeur pourrait garder l'euro pour monnaie ou devrait créer sa propre monnaie. Cette dernière option serait, en l'absence d'un traité entré en vigueur en temps utile, la seule réponse juridique, mais elle soulèverait des questions politiques et économiques complexes[11]. Si l'État successeur n'avait pas l'euro pour monnaie, le nouvel État candidat à l'adhésion devrait avoir sa propre Banque centrale et obéir aux dispositions pertinentes des Traités[12].

La perspective pour l'Union européenne de compter un nouvel État membre ne constituerait pas seulement un changement politique. La composition et l'équilibre de chaque institution seraient modifiés :

- la composition du Parlement européen, à chaque adhésion d'un État peu peuplé, s'éloigne davantage du principe de la démocratie « une personne, un vote »[13] ;
- le nombre accru de Commissaires alourdit le fonctionnement de la Commission ;
- au Conseil européen et au Conseil, le nombre de vetos possibles s'accroît, dans une Union où beaucoup de décisions importantes doivent être prises à l'unanimité ou d'un commun accord[14].
- ce n'est évidemment pas une raison pour ne pas procéder à un élargissement de l'Union, mais « l'élargissement » en l'occurrence ne présenterait aucun des avantages politiques et économiques d'un véritable élargissement. La zone de stabilité politique de l'Union, de même que la démocratie, l'État de droit et la bonne gouvernance économique ne seraient pas étendus à une nouvelle zone géographique. Aucune personne nouvelle en Europe n'en bénéficierait.
- le résultat d'une scission d'un État membre suivie par l'adhésion de la partie de cet État devenant indépendante n'aurait aucun effet positif pour l'Union. Au contraire, au plan politique, l'Union européenne verrait l'un de ses membres affaibli, encouragerait sa propre balkanisation, serait plus difficile à gouverner et moins apte à prendre rapidement des décisions importantes.

CANDIDATURE À L'UNION EUROPÉENNE DU NOUVEL ÉTAT : PROCÉDURE, DÉLAIS ET ENJEUX

La procédure à suivre

Dans la mesure où le nouvel État serait reconnu et qu'il estimerait remplir les conditions des articles 49 et 2 TFUE[15], il pourrait se porter candidat à l'adhésion. Au début de leur campagne, les partisans de la sécession de l'Écosse prétendaient que le nouvel État « resterait » membre de l'Union européenne. Ils se sont vite rendus à l'évidence qu'un traité serait indispensable. Ils ont alors prétendu qu'un traité d'adhésion (sur la base de l'article 49 TFUE) ne serait pas nécessaire. Selon eux, un traité de révision des traités (sur la base de l'article 48) serait plus approprié. Ils ont soutenu ce point de vue malgré les réponses officielles faites à des questions du Parlement européen par deux Présidents successifs de la Commission[16], au nom du Collège. Ils ont en effet juridiquement tort[17] :

En termes de substance, la procédure d'admission doit permettre de vérifier qu'un État candidat respecte les conditions pour devenir membre de l'Union européenne : respect des valeurs, acceptation et capacité d'appliquer et de faire appliquer l'acquis communautaire, etc. Considérer que cette procédure méticuleuse ne devrait pas être suivie quand l'État candidat résulte d'une partition d'un État membre signifierait que toute fraction d'un État membre devenue indépendante (Sicile ? Corse ? Îles Baléares ?) serait obligatoirement regardée comme remplissant, par définition, toutes ces conditions. Cela serait absurde. La procédure prévue par l'article 49 aboutit à fixer « les conditions de l'admission », lesquelles, aux termes de cet article, « font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur ». Ces conditions substantielles s'ajoutent aux modifications de forme à apporter aux Traités, également prévues par l'article 49. Ceux qui prétendent que ces modifications de forme pourraient être fondées sur l'article 48 omettent de se référer aux conditions de substance. Juridiquement, elles ne pourraient pas être adoptées sur la base de l'article 48.

À défaut de l'accord prévu par l'article 49 pour fixer ces conditions, à ratifier par l'État candidat et par les

11. Actuellement, deux États non membres de l'UE utilisent l'euro sans y avoir été autorisés par l'UE : le Kosovo et le Monténégro. Des États de petite taille, comme Monaco ou le Saint-Siège, ont été autorisés, par accord conclu avec l'UE, à avoir l'euro pour monnaie.

12. Voir notamment l'article 131 TFUE, ainsi que les articles 140 et suivants du même Traité.

13. Voir la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle allemande, notamment son jugement du 30 juin 2009 sur le traité de Lisbonne, aux §§ 276 et suivants, en particulier au § 284 : "the weight of the vote of a citizen from a Member State with a low number of inhabitants may be about twelve times the weight of the votes of a citizen from a Member State with a large number of inhabitants".

14. Voir la liste en Appendice 8, p. 386-397, Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty*, Cambridge University Press, 2010 (pour une édition de cet ouvrage en italien, mise à jour en 2013 : *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, 2013 ; l'Appendice 8 figure p. 461-474).

15. Auxquelles s'ajoutent les « critères d'éligibilité » cités par l'article 49, dits « de Copenhague », approuvés par le Conseil européen dès juin 1993.

16. Romano Prodi, le 1^{er} mars 2004, et José Manuel Barroso, le 3 décembre 2012 et le 1^{er} février 2013 (toutes réponses publiées au Journal Officiel de l'UE). Voir aussi la lettre de Mme Viviane Reding, Vice-Présidente de la Commission, adressée le 4 octobre 2012 à un ministre espagnol. Le Président du Conseil européen a pris la même position. Voir enfin la « written submission » de Jean-Claude Piris, adressée au Parlement écossais, à la demande de ce dernier, le 12 janvier 2014.

17. En outre, la procédure de l'article 48 ne serait pas nécessairement plus brève que celle de l'article 49, qui ne prévoit pas la convocation d'une Convention avant la conférence intergouvernementale et limite la possibilité de propositions de modifications des Traités UE aux seules « adaptations (que cette) admission entraîne ». La procédure de l'article 48 autoriserait le Parlement européen, la Commission et chacun des 28 États membres à proposer des modifications. L'État candidat ne pourrait pas participer aux négociations.

28, on ne sait quel instrument juridique fixerait ces conditions indispensables :

- engagement, comme tout nouvel État membre, de reprendre la totalité de l'acquis communautaire, dont font partie les engagements ___de mener une politique conduisant à l'adoption de l'euro pour monnaie (article 119 § 2 TFUE) ---ainsi qu'à la participation à l'espace Schengen (article 7 du Protocole n° 19 « sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'UE »),
- établissement de la capacité de remplir tous les engagements autrefois pris par l'État successeur (par exemple le Royaume-Uni) dans les domaines où le nouvel État non successeur (par exemple l'Écosse) ne disposait pas à l'époque des pouvoirs nécessaires,
- éventuelles périodes de transition, dérogations, ou clauses de sauvegarde,
- conditions budgétaires (l'idée d'obtenir un « rabais » similaire à celui du Royaume-Uni étant politiquement exclue).

Certes, le fait que le droit européen était déjà d'application dans le nouvel État membre (ou l'ayant été dans le passé) faciliterait les négociations d'adhésion. Mais quel coup de baguette magique, quel tour de passe-passe pourrait-il dispenser de l'adoption et de la ratification par tous les États membres et par l'État candidat de ces engagements essentiels ?

En termes de procédure, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a établi que les bases juridiques fixées par les Traités ne peuvent pas être utilisées par les institutions de l'Union comme bon leur semble. La base juridique de tout acte juridique de l'Union ne peut et ne doit être déterminée qu'en fonction de son but et de son contenu. La Cour a également dit pour droit, d'une façon constante, que les articles spécifiques des Traités ont priorité sur les articles généraux. Or, l'article 48 ne traite pas de l'admission d'un État à l'Union européenne, mais de la révision des Traités ; il ne permet pas de fixer les conditions d'une admission.

L'article 49, l'article spécifique sur les adhésions, est nécessaire et suffisant. Il permet explicitement d'adopter, dans un même traité, les deux jeux de dispositions nécessaires pour une adhésion :

- d'une part, les conditions substantielles de l'admission ;

- d'autre part, « les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union ».

Enfin, les procédures prévues par chacun de ces deux articles ne sont pas les mêmes : l'article 49 prévoit, non seulement l'unanimité au Conseil, mais aussi une « approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent », condition exceptionnelle, non requise en général par l'article 48. Comme pour l'article 48, la ratification d'un accord d'adhésion par les 28 serait nécessaire. Cependant, dans le cas de la France, la Constitution prévoit que la ratification d'un traité d'adhésion (après l'adhésion de la Croatie) doit, en principe, être autorisée par référendum[18], ce qui n'est pas prévu pour une révision des Traités. Enfin, compte tenu des risques de contagion et pour des raisons de principe, il ne serait pas certain que certains États membres, comme l'Espagne, Chypre, la France, la Grèce, l'Italie, la Roumanie, la Slovaquie et d'autres, donneraient facilement leur accord.

Questions à résoudre et délais nécessaires

Les problèmes à résoudre seraient nombreux et difficiles. La nécessité d'un accord amiable entre l'État prédécesseur et le nouvel État constituerait un préalable indispensable[19]. Prenons l'exemple d'une Écosse devenant indépendante du Royaume-Uni. Les questions bilatérales à traiter entre les autorités britanniques et les futures autorités écossaises n'avaient, semble-t-il, fait l'objet d'aucune négociation préalable avant le référendum, même informelle. Le règlement de ces questions essentielles aurait été long et ardu :

a) La question de la monnaie serait bilatérale, mais concernerait aussi l'Union. Tout nouvel État membre s'engage à adopter l'euro pour monnaie le jour où il remplira les conditions nécessaires. Or, le gouvernement écossais avait déclaré que l'Écosse souhaiterait garder la livre sterling, alors même que les autorités britanniques avaient refusé cette perspective. L'Écosse aurait-elle demandé une dérogation aux obligations du Traité ? Une telle demande aurait-elle été acceptée ?

18. Voir l'article 88-5 et l'article 89, 3e alinéa de la Constitution.

19. Voir John Kerr, *The EU and an independent Scotland*, Centre for European Reform, 23 juillet 2014 : "...the EU will --adamantly refuse to mediate between London and Edinburgh (...). So full prior London/Edinburgh agreement on, for example, the division of UK assets and liabilities, and future currency and regulatory arrangements, would be a certain Brussels precondition for membership".

Une déclaration sur l'intention d'adopter l'euro dans l'avenir, à une date indéterminée, aurait-elle pu suffire[20]? Quid de l'obligation d'avoir une Banque centrale ? Autant d'arguments qui pourraient être utilisés par les États réticents à l'adhésion éventuelle en cause.

b) La question des frontières entre une Écosse indépendante et le reste du Royaume Uni aurait aussi concerné directement l'Union européenne. Tout nouvel État membre s'engage à entrer dans l'espace Schengen lorsqu'il remplira les conditions nécessaires. En principe, le moment venu, l'Écosse aurait donc dû établir des contrôles aux frontières avec le Royaume-Uni, notamment aux frontières terrestres avec l'Angleterre, du fait que le Royaume-Uni ne fait pas partie de l'espace Schengen. L'Écosse aurait-elle demandé une dérogation sur ce point ? Probablement. Avec une bonne volonté politique, un compromis aurait-il été trouvé, par exemple avec la promesse de rejoindre l'espace Schengen si l'Irlande et le Royaume-Uni le faisaient[21]? Tous les États auraient-ils preuve d'une bonne volonté politique, s'ils estimaient, à tort ou à raison, que leur existence pourrait être affectée par un encouragement aux sécessionnismes ? Or, un tel compromis nécessiterait une dérogation aux Traités, à inclure dans un Traité d'adhésion à ratifier par les 28.

c) La défense et le sort des bases britanniques en Écosse. Les partisans de l'indépendance avaient déclaré vouloir leur fermeture et le départ des sous-marins nucléaires britanniques, élément essentiel de la force de dissuasion britannique.

d) Le partage des dettes publiques d'État, du patrimoine de l'État ainsi que des archives publiques.

Situation des opérateurs économiques et des citoyens du nouvel État tant qu'un traité avec l'UE ne serait pas entré en vigueur

Que se passerait-il en cas de scission d'une partie du territoire d'un État membre, dans le cas où ni un traité d'adhésion, ni un autre accord international ne serait conclu avec l'Union européenne en temps utile? Les autorités publiques, les opérateurs économiques et les personnes physiques et morales du nouvel État non successeur devraient, à compter de la date de l'indépendance, s'adapter à la nouvelle situation.

De même que les opérateurs économiques et les personnes physiques des autres États membres qui sont établis ou résidents permanents dans ce nouvel État (et vice-versa), leur situation serait régie par les droits juridiques qu'ils auraient. Ils pourraient continuer à exercer leurs droits, conformément à leurs contrats et au droit local applicable. Il n'y aurait ni chaos, ni vide juridique, mais la situation pourrait être difficile dans certains cas. Sans accord conclu avec l'Union européenne à court ou à moyen terme, elle pourrait empirer.

Autres possibilités que l'adhésion à l'Union européenne

Dans la mesure où le nouvel État échouerait dans sa tentative d'admission à l'Union européenne, il pourrait se porter candidat à l'Espace Économique Européen et rejoindre ainsi les trois États EEE AELE (Islande, Liechtenstein et Norvège). Là encore, les négociations prendraient du temps et nécessiteraient la conclusion d'un traité d'adhésion à l'EEE, qui devrait être ratifié par les trois États précités, les 28 et l'Union européenne. Les autres options seraient moins avantageuses pour le nouvel État.

Aucune d'entre elles ne lui permettrait de participer en totalité ou pour l'essentiel au marché intérieur de l'Union :

- accord multiples par secteurs avec l'Union européenne (« option Suisse ») ;
- accord d'association avec l'Union européenne (« option Ukraine ») ;
- accord avec l'Union européenne sur l'établissement d'une union douanière et d'un accord de libre échange (« option Turquie »).

Dans les deux cas, tant de la Catalogne que de l'Écosse, l'Espagne et le Royaume-Uni n'ont, apparemment, ni consulté, ni informé leurs partenaires et les institutions européennes. Pourtant, l'Union européenne est concernée au premier chef : la partition de l'un de ses membres aurait des conséquences négatives pour elle et comporterait des risques pour les autres membres. La clarification de certaines questions par l'Union

20. Voir John Kerr, *op. cit.*
21. Voir John Kerr, *op. cit.*

L'Union européenne et les sécessionnismes régionaux : la résistible balkanisation de l'Europe

européenne aurait pu aider les électeurs écossais à faire leur choix en étant mieux informés. Il est temps de procéder à une information claire et précise sur les conséquences d'une sécession pour ce qui est des relations d'un éventuel État nouveau avec l'Union européenne. Le respect des convenances diplomatiques traditionnelles, issues du droit international classique, n'est plus de mise dans l'Union européenne. L'interdépendance politique entre les États membres est telle, que la réserve à l'égard de certains problèmes « internes » des États membres ne paraît plus justifiée. De même que les décisions budgétaires et de politique économique de chaque membre de la zone euro ont des conséquences directes et importantes pour les

autres membres de la zone, de même une décision politique nationale aussi exceptionnelle que la scission d'un État membre affecterait directement et de façon potentiellement importante certains autres États membres.

L'Union européenne ne peut pas s'en désintéresser. Des réponses précises devraient être données à celles des questions soulevées par les sécessionnismes régionaux concernant directement l'Union. Les électeurs intéressés doivent savoir que la « rentrée » dans l'Union européenne, après une sécession, n'irait pas de soi.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.