

Deuxième conférence :

Quelles institutions pour l'Europe de demain ?

Mercredi
16 décembre 2015
(17h-30 – 19h30)

Conseil d'État
Salle
d'Assemblée
générale

*Quelles institutions pour
l'Europe de demain ?*

Dossier du participant

Le modérateur :

■ **Hubert Legal,**

Conseiller d'État, juriste du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, directeur général du service juridique du Conseil

Les intervenants :

■ **Sylvie Goulard,**

Députée européenne

■ **Jean Quatremer,**

Correspondant de *Libération* auprès de l'Union européenne

■ **Luis Romero Requena,**

Directeur général du service juridique de la Commission européenne

Présentation du cycle

Le 6^e cycle de conférences du Conseil d'État porte sur l'avenir de l'Europe à la lumière des défis auxquels elle doit faire face.

Plus de 60 ans après la déclaration Schuman et la création de la Communauté économique européenne, toutes les enquêtes d'opinion attestent qu'en dépit de réussites éclatantes, avec notamment la réunification du continent et l'intégration des démocraties de l'Europe de l'Est, les peuples s'éloignent de l'Union, perçue comme trop bureaucratique et distante. Et le risque grandit d'un rejet de la construction européenne, avec notamment la perspective au Royaume-Uni du référendum sur le maintien dans l'Union. Le « non », lors du référendum en 2005, de la France et de la Hollande, puis le rejet par l'Irlande du traité de Lisbonne en 2008 lors d'une première consultation avaient déjà valeur d'avertissement.

Et pourtant, l'Union est plus que jamais nécessaire pour faire face aux nouveaux enjeux de la globalisation. Elle est devenue un acteur

majeur de la régulation économique mondiale, notamment dans les négociations commerciales internationales et le droit de la concurrence, permettant ainsi de défendre les intérêts vitaux des États et d'incarner une vision européenne. L'Union joue également un rôle essentiel dans l'aide au développement et dans la recherche d'un nouveau modèle de croissance plus équilibré, afin de mettre en œuvre l'indispensable transition énergétique et de parvenir à une économie sociale de marché alliant l'exigence de compétitivité avec un haut niveau de solidarité.

Aujourd'hui l'Union continue d'ailleurs de jouir d'un grand prestige à l'extérieur de ses frontières, comme en témoignent les demandes d'adhésion ou de partenariat qui ont conduit à définir une nouvelle politique de voisinage. La société civile internationale, les ONG et les défenseurs des droits de l'Homme comptent sur l'Union pour peser en faveur d'un monde plus juste. Le rayonnement de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH contribue à faire de notre continent celui d'une certaine idée des droits de l'Homme.

L'Union est dans une certaine mesure victime de son succès et de son attractivité. Elle a

grandi très vite et les élargissements successifs ont conduit à une complexification de son architecture et à une Europe à plusieurs vitesses. Malgré les réformes successives donnant davantage de poids et de légitimité au Parlement européen, et associant davantage les parlements nationaux, le sentiment d'appartenance à la Nation demeure primordial et les concepts de citoyenneté et de démocratie européennes restent largement abstraits.

Enfin, la création de la zone euro a changé profondément la nature de l'Union. Si elle a permis de doter les États membres qui en font partie de l'une des monnaies les plus fortes du monde et a rendu irréversible une approche communautaire des questions budgétaires et économiques, elle a aggravé le risque de faire de l'Union le bouc émissaire d'opinions publiques lassées des efforts demandés pour restaurer la compétitivité et retrouver une croissance durable. À la suite de la crise économique et financière de 2008, face à la nécessité de conjurer le risque des dettes souveraines, le rôle de la Banque centrale européenne s'est considérablement accru. La question est posée d'une plus grande convergence fiscale, économique et sociale et de la gouvernance de la zone euro.

L'Union doit aussi faire face à de nouveaux défis pour assurer la sécurité du continent. Bien que les traités aient posé les bases d'une politique étrangère et de sécurité commune, et malgré la création d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'Europe n'est pas encore parvenue à s'approprier la place qui lui revient au sein du concert des grandes puissances. Plus fondamentalement encore, l'Union est fragilisée par le sentiment diffus qu'elle n'est pas en mesure de véritablement contrôler ses frontières extérieures, problème rendu encore plus aigu par la récente crise migratoire. Pour rester une terre d'asile fidèle à sa vocation sans enclencher une spirale dangereuse qui conduirait à une remise en cause du principe fondamental de la libre circulation des personnes et des marchandises dans l'espace européen, l'Union doit trouver les moyens de démontrer aux opinions publiques qu'elle a la capacité, en partenariat avec les États, de gérer l'espace Schengen et de rendre le dispositif « Dublin » plus efficace.

Il s'agit donc pour le Conseil d'État, en conviant des personnalités nationales et européennes reconnues pour leurs compétences, de s'interroger sur les moyens pour l'Union de faire face à ces nouveaux défis afin de continuer à incarner au 21^e siècle, dans notre

monde globalisé, un idéal européen plus que jamais nécessaire.

Organisés par la section du rapport et des études sur une durée de deux années, les Entretiens sur l'Europe abordent trois thèmes principaux :

- La première série de conférences porte sur l'architecture de l'Europe et traitera des institutions nécessaires à une Europe différenciée : la gouvernance de la zone euro, les convergences possibles entre États membres dans les domaines sociaux et fiscaux, ainsi que la question de la capacité de l'Union à gérer ses frontières.

- La deuxième série de conférences concernera les politiques de l'Union : poids et rayonnement de l'Union dans un monde globalisé, l'Europe commerciale, l'enseignement et la recherche, le rôle du droit dans la compétitivité économique de l'Union ou encore la place dévolue au service public.

- La troisième et dernière série de conférences sera consacrée à la question souvent débattue de l'identité de l'Europe, en approfondissant les concepts de démocratie et de citoyenneté européenne et la définition des valeurs communes à l'Union.

Présentation de la conférence : *Quelles institutions pour l'Europe de demain ?*

Depuis la création de la Communauté économique européenne, le débat sur les institutions n'a jamais cessé. Certes, la méthode communautaire a résisté à l'épreuve du temps et les institutions ont démontré leur élasticité en s'adaptant aux changements successifs qui ont conduit jusqu'à l'Union à 28. Néanmoins, on continue de s'interroger sur la nature de l'Union, souvent définie comme une construction politique ouverte, évolutive et inachevée. Et la querelle historique entre les partisans d'une Union d'États et les militants d'une Union fédérale n'en finit pas de rebondir.

Au fil des élargissements et des traités successifs, les institutions européennes se sont à la fois renforcées et complexifiées (I). Sous la pression du référendum britannique, les institutions devront continuer de s'adapter à la réalité d'une Europe à plusieurs vitesses tout

en permettant aux États qui le souhaitent de progresser sur la voie d'une fédération d'États-nations (II).

I. Au fil des élargissements et des traités successifs, les institutions européennes se sont à la fois renforcées et complexifiées.

Les institutions du Traité de Rome, signé en 1957, reposent sur un équilibre voulu par les pères fondateurs entre des institutions à caractère fédéral et les États qui conservent le pouvoir législatif. La Commission, qui dispose du monopole de l'initiative normative et du pouvoir exécutif, est la gardienne des traités. Le Conseil, émanation des États, est seul à pouvoir approuver les règlements et les directives. Enfin, la Cour de justice joue un rôle essentiel, la fameuse méthode communautaire étant d'abord fondée sur la régulation des conflits par le droit. Cet édifice est complété par une Assemblée parlementaire constituée de délégations des parlements des États membres qui n'a qu'un rôle consultatif.

Au sein de l'Europe des Six, les débats sont vifs entre ceux qui exigent, avec le Général de Gaulle, que les États aient un droit de veto, et les partisans d'une Europe supranationale¹. Dès 1963-1964, la CJCE pose les fondations de l'ordre juridique communautaire et affirme avec éclat la primauté du droit communautaire² même s'il faudra de nombreuses années pour qu'elle soit admise par l'ensemble des juges nationaux.

Le passage de six à neuf membres³, avec notamment l'entrée du Royaume-Uni, conduit, au terme de négociations complexes, à un nouvel équilibre. Londres obtient un allègement de la contribution britannique⁴ et,

¹ Ceci aboutit au compromis de Luxembourg, signé le 29 janvier 1966 : « Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité. [...] La délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement ».

² CJCE, *Van Gend & Loos*, 1963 ; CJCE, *Costa C/ Enel*, 1964 ; CJCE, *Schwarze*, 1965 (uniformité de l'application et de l'interprétation du droit de l'Union) ; CJCE, *Neumann*, 1985 (procédure préjudicielle, art. 267 TFUE).

³ Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni.

⁴ Obtenu par Margaret Thatcher en 1984 au Conseil européen de Fontainebleau.

au fil du temps, plusieurs options de retrait⁵. Il faut noter aussi que pour la première fois, l'adhésion à la Communauté économique européenne fait l'objet d'un rejet par référendum en Norvège⁶.

En 1979, ont lieu les premières élections au suffrage direct des députés au Parlement européen⁷, qui acquiert ainsi une légitimité démocratique beaucoup plus forte ; sa première présidente est Simone Veil. Il est intéressant de rappeler que le Parlement européen adopte en juin 1984, sous l'impulsion du parlementaire Altiero Spinelli, un projet de traité sur l'Union européenne d'essence fédéraliste demeuré sans suite.

Avec l'élargissement à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, le maintien de la règle de l'unanimité au Conseil, dans une Europe qui compte désormais 12 membres, freine l'achèvement du marché commun. Sous l'impulsion de Jacques Delors, président de la Commission, est adopté en 1986 l'Acte unique qui permet d'achever la réalisation du marché intérieur, renforce les pouvoirs du Parlement européen⁸ et consacre l'existence du Conseil européen. C'est l'amorce du « triangle institutionnel » que forment désormais le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

La chute du mur de Berlin⁹ et la perspective de la réunification du continent rendent nécessaire l'approfondissement de l'Europe politique avant son élargissement aux démocraties d'Europe de l'Est et aux Balkans. C'est l'objet du traité de Maastricht¹⁰ qui crée « l'Union européenne », instaure une citoyenneté européenne, et lance l'Union économique et monétaire. Sur le plan institutionnel, le traité de Maastricht accroît encore les pouvoirs du Parlement européen,

⁵ Espace Schengen, Union économique et monétaire, Espace de liberté, de sécurité et de justice, Charte des droits fondamentaux.

⁶ Rejet par la Norvège du traité d'adhésion du 22 janvier 1972 à l'issue d'un référendum organisé en novembre 1972.

⁷ À la suite de la décision et de l'acte signés en septembre 1976 et entrés en vigueur en juillet 1978 après ratification par les États membres. Dans sa décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, le Conseil constitutionnel a jugé que la décision du Conseil ne comportait aucune clause contraire à la Constitution.

⁸ Avec la procédure de coopération, le Parlement européen est doté de la possibilité de proposer des amendements, qui, si la Commission les approuve, ne peuvent être repoussés par le Conseil qu'à l'unanimité.

⁹ 9 novembre 1989.

¹⁰ signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 1er novembre 1993.

en instaurant une procédure de codécision¹¹ avec le Conseil et en lui conférant le la Commission.

Avec les élargissements successifs de 1995¹², 2004¹³, 2007¹⁴ et 2013¹⁵, l'Union change d'échelle, puisqu'elle rassemble désormais 28 États membres et que sa population dépasse 500 millions d'habitants¹⁶.

Dès lors, le débat institutionnel devient lancinant et les Conseils européens successifs débattent au prix de vifs affrontements de la nécessité d'adapter les institutions de l'Union à cette nouvelle donne. Les traités successifs d'Amsterdam et de Nice échouent à réformer la Commission et aboutissent à des règles complexes de vote au sein du Conseil.

Pour sortir de l'impasse, le Conseil européen convoque en 2001 une convention sur l'avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Les travaux de la convention aboutissent au traité établissant une Constitution pour l'Europe¹⁷, qui dote l'Union européenne de la personnalité juridique, énonce les valeurs et les objectifs de l'Union et clarifie la répartition des compétences. Sur un plan institutionnel, le traité fait de la procédure de codécision entre le Parlement européen et le Conseil, la procédure législative ordinaire à l'œuvre dans la plupart des domaines. À la suite de son rejet par référendum en France et aux Pays-Bas le 29 mai et le 1^{er} juin 2005, le traité est amendé, notamment en ce qui concerne la composition de la Commission. C'est ainsi que contrairement aux préconisations de la convention, le principe d'un commissaire par État est réaffirmé en raison de l'attachement des petits États au fait d'être représentés par un commissaire. Le traité de Lisbonne¹⁸ est ratifié dans presque tous les États par la voie parlementaire. Mais son rejet par référendum en Irlande en juin 2008 conduit à des concessions, notamment dans le domaine de la défense, pour tenir compte de la neutralité irlandaise¹⁹.

¹¹ Introduite par le traité de Maastricht sur l'Union européenne (1992); étendue et aménagée par le traité d'Amsterdam (1999); renommée « procédure législative ordinaire » depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009) et devenue la principale procédure législative du système décisionnel de l'Union.

¹² Autriche, Finlande, Suède.

¹³ Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie.

¹⁴ Bulgarie, Roumanie.

¹⁵ Croatie.

¹⁶ Environ 508 millions au 1^{er} janvier 2015 (Eurostat).

¹⁷ Aussi appelé traité de « Rome II », signé en 2004.

¹⁸ Signé le 13 décembre 2007.

¹⁹ Le traité a été ratifié par l'Irlande à la suite d'un second référendum en octobre 2009. Il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

En parallèle, la création de la zone euro est un tournant majeur dans la construction de l'Union. Le transfert de leviers macroéconomiques essentiels au profit des institutions européennes modifie en effet l'équilibre entre la souveraineté des États et celle de l'Union. Le transfert à la BCE du levier monétaire, attribut traditionnel de la souveraineté régaliennne, a d'ailleurs nourri des débats très vifs notamment en France. Le Président de la République choisit alors la voie référendaire plutôt que la voie parlementaire pour l'adoption du traité de Maastricht, qui exigeait une révision constitutionnelle.

La crise financière et des dettes souveraines en 2008 conduit à un dispositif induisant une surveillance accrue des politiques budgétaires des États membres de la zone euro²⁰. L'approfondissement de la coopération au sein de la zone euro qui en résulte rend nécessaire une gouvernance renforcée. L'Eurogroupe, qui rassemble les ministres des finances des États de la zone euro sous la présidence d'un de leurs pairs élu, est progressivement institutionnalisé. La création en 2008 des sommets de la zone euro réunissant les chefs d'État et de gouvernement complète l'édifice. Une présidence du sommet de la zone euro est instituée en mars 2012 et confiée au président du Conseil.

Le processus de décision est évidemment plus complexe dans l'Union à 28 que dans l'Europe des fondateurs, qui suscite la nostalgie. En dépit de l'assouplissement des règles de vote, le fonctionnement du Conseil européen, qui incarne la légitimité des États, est devenu très lourd. Les débats au sein du Conseil ne sont d'ailleurs pas publics afin de préserver la confidentialité des échanges entre les chefs d'État et de gouvernement, ce qui rend difficile la compréhension des enjeux par les citoyens et contribue à nourrir un sentiment d'éloignement malgré les efforts réels des médias pour expliquer de façon pédagogique la portée des décisions prises. La place occupée dans les débats publics nationaux par l'agenda européen a en effet considérablement progressé.

Même si depuis le traité de Lisbonne, dans la plupart des domaines, les décisions peuvent être prises selon des règles de majorité qualifiée, plusieurs domaines essentiels, harmonisation fiscale, défense, affaires étrangères, obéissent encore à la règle de

²⁰ *Six-Pack* (8 et 16 novembre 2011), *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)*, 2 mars 2012), *Two-Pack* (21 mai 2013).

l'unanimité²¹. Sur la scène internationale, malgré la création d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-président de la Commission, l'Union peine à s'exprimer d'une seule voix. L'extrême difficulté de dégager un consensus entre les États a pour effet mécanique de renforcer le rôle du couple franco-allemand, plus que jamais l'élément moteur indispensable, avec l'appui de la Commission, dans la genèse des équilibres délicats du Conseil.

Au fil du temps, même si aucune décision ne peut être prise sans l'aval du Conseil, l'équilibre des institutions s'est infléchi dans un sens plus fédéral au profit de la Commission, du Parlement européen et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La Commission a acquis un pouvoir très important suscitant des critiques multiples. Elle est devenue le bouc émissaire des eurosceptiques qui lui reprochent une dérive bureaucratique et son défaut de légitimité face aux représentants des États. Ce procès est alimenté par le développement du droit dérivé, qui entraîne une inflation normative souvent incomprise.

La réponse institutionnelle à ce procès en légitimité a été de renforcer les prérogatives du Parlement européen issu du suffrage universel. Désormais, la procédure législative ordinaire met le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil. De même, le traité de Lisbonne place le Parlement au même niveau que le Conseil lors de la procédure budgétaire. Si la possibilité de prononcer une motion de censure à l'encontre de la Commission figurait déjà dans le traité de Rome, aucune n'a obtenu la majorité nécessaire à son adoption. Mais il est significatif que la seule menace d'une motion de censure contre la Commission Santer²² ait conduit celle-ci à démissionner. Et à deux reprises, en 2004 et en 2009, le Parlement européen a refusé son investiture à un commissaire. Ces « coups d'éclat » ont puissamment contribué à renforcer la crédibilité et les pouvoirs du Parlement et à rapprocher les institutions européennes d'un système parlementaire classique. Enfin, depuis le traité de Nice, le Parlement européen peut

²¹ Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les décisions du Conseil sont prises à la majorité qualifiée (au moins 55% des États membres et 65% de la population, pour les décisions prises sur proposition de la Commission – une minorité de blocage doit inclure au moins quatre États membres représentant 35% de la population) dans la quasi-totalité des politiques européennes communautaires. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est le domaine dans lequel les décisions restent prises dans leur quasi-exclusivité par un vote à l'unanimité.

²² discutée le 14 janvier 1999, elle est rejetée à une faible majorité.

engager des procédures devant la CJUE au même titre que le Conseil, la Commission ou les États.

La Cour de justice est plus que jamais l'arbitre des conflits de compétence et le régulateur des institutions de l'Union. Sa jurisprudence, en se fondant sur la nature même de l'Union et l'économie du système établi par les traités et les objectifs que ceux-ci assignent aux institutions, a dégagé des « principes généraux qui sont à la base du système institutionnel »²³, dont certains se rattachent directement à l'ordre juridique communautaire, tels que la primauté du droit de l'Union sur le droit interne, même postérieur²⁴, le principe de coopération loyale qui régit les relations entre les États membres et les institutions communautaires²⁵, l'équilibre institutionnel²⁶...

L'élargissement continu de l'Union et la complexification des institutions ont entraîné une dilution progressive de « l'esprit européen » et une montée préoccupante de l'euroscepticisme. Par ailleurs, la création de la zone euro crée un risque de fracture au sein de l'Union entre les États qui en sont membres et les autres. Dans ce contexte, la décision de la Grande-Bretagne de tenir un référendum sur son appartenance à l'Union a valeur de révélateur.

II. Les institutions de l'Union doivent prendre en compte la réalité d'une Europe à plusieurs vitesses, tout en permettant aux États qui le souhaitent de progresser sur la voie d'une fédération d'États-nations.

En annonçant la tenue d'un référendum au plus tard en 2017 sur le maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union et surtout en subordonnant son engagement pour le Non au « Brexit » à une réponse favorable de l'Union à ses demandes, le Premier ministre britannique a en quelque sorte préempté le débat sur

²³ CJCE, 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor c/ RFA*.

²⁴ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*.

²⁵ CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg c/ Parlement européen*; CJCE, 13 juillet 1990, *Ord., Zwartveld*.

²⁶ V. par exemple CJCE, *Isoglucose*, 29 octobre 1980, 138/79; CJCE, *Les Verts c/ Parlement*, 23 avril 1986, 294/83; CJCE, *Parlement européen C/ Conseil*, 30 mars 1995, C-65/93 : la Cour de justice a rappelé l'obligation de consulter à nouveau le Parlement en cas de modification substantielle de la proposition de la Commission par le Conseil, en indiquant que cette solution s'impose en vertu non seulement du principe d'équilibre institutionnel, mais aussi parce que la compétence consultative du Parlement « constitue l'expression d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative ».

l'avenir des institutions dans l'Union à 28. En effet, l'obligation dans laquelle est placée l'Union de donner une réponse précise aux demandes britanniques a pour effet de l'obliger à clarifier sa vision de l'avenir des institutions. De surcroît, étant donné le poids de la Grande-Bretagne, il n'y a guère de doute que l'Union fera le maximum pour aider le gouvernement britannique tout en s'efforçant d'éviter des concessions qui conduiraient à un détricotage dangereux pour la cohésion des institutions communautaires.

Dans sa lettre formelle au président du Conseil européen, le Premier ministre britannique énonce quatre exigences. Il réclame d'abord une simplification de la législation de l'Union afin de promouvoir un marché unique plus compétitif et créateur d'emplois. Ce premier point ne devrait pas soulever de grandes difficultés, d'autant plus qu'il rejoint une des priorités de la commission Juncker. La demande d'exemption²⁷ de la clause du préambule des traités par laquelle les membres s'engagent à aller vers « *une Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* »²⁸, dont la portée symbolique ne doit pas être sous-estimée car elle touche au cœur de l'idéal européen, a reçu un accueil plutôt favorable du Conseil européen en juin 2014²⁹. La troisième revendication est cruciale puisqu'elle soulève le problème de l'articulation entre la zone euro et le marché unique, en exigeant que soit respecté un principe de « non-discrimination entre les zones monétaires ». Il n'est pas aisé de définir précisément ce que serait la portée d'un tel principe de non-discrimination, qui vise d'abord à préserver l'indépendance de la Banque d'Angleterre et le rayonnement de la place financière de Londres. Mais plus largement, il exprime le malaise croissant des États qui ne sont pas dans la zone euro³⁰ et qui ont le sentiment d'être mis devant le fait accompli par les décisions prises lors des sommets de cette zone. La dernière demande, qui consiste à pouvoir déroger aux règles du marché unique en instaurant un délai de quatre ans avant que les migrants provenant

²⁷ Dans sa lettre, le Premier ministre britannique fait référence aux dérogations obtenues antérieurement par d'autres États : Danemark, Irlande, Pologne, Suède. Il est à noter que le 3 décembre 2015, par référendum, les danois ont refusé la levée des options de retrait relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

²⁸ Préambule du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

²⁹ « *La notion d'Union sans cesse plus étroite permet aux différents pays d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant la volonté de ceux qui ne souhaitent pas poursuivre l'approfondissement* ».

³⁰ Bulgarie, Croatie, Danemark, Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Suède.

de l'Union installés en Grande-Bretagne³¹ puissent bénéficier des mêmes avantages sociaux que les britanniques, est la plus délicate car elle conduit à remettre en cause la liberté de circulation et d'installation, principe fondateur de l'Union. Et plusieurs États membres, notamment la Pologne, qui compte plus d'un million de ressortissants travaillant en Grande-Bretagne, ont déjà fait connaître leur refus de toute concession sur ce point.

Nul ne peut donc prédire ce que sera la réponse précise de l'Union à la Grande-Bretagne, et encore moins dans quel sens se prononceront les britanniques lors du référendum. Mais quelle qu'en soit l'issue, la demande britannique dessine en creux un mode d'emploi possible pour trouver des réponses institutionnelles adaptées à la réalité d'une Union à plusieurs vitesses. L'Europe a d'ailleurs déjà su faire preuve de créativité et de flexibilité dans le passé. À plusieurs reprises, des États, invoquant leur souveraineté nationale pour refuser de participer à l'extension de politiques communautaires, ont ainsi obtenu des options de retrait.

La marge de manœuvre est cependant étroite, car toute évolution des institutions se heurte d'emblée à plusieurs obstacles majeurs. Le premier est que l'Union européenne, en raison de son attractivité, ne cesse de s'élargir. D'ailleurs, aux termes de l'article 49 du TUE³², l'adhésion ne repose pas principalement sur un critère géographique, mais sur des valeurs. Ceci signifie que l'Union est le seul système politique démocratique qui ne se fixe pas de limites territoriales. D'ores et déjà, sept États candidats ont entamé le processus d'adhésion³³, ce qui conduirait théoriquement à une Union regroupant 35 États. La liste n'est d'ailleurs pas close : plusieurs États issus de l'ancienne Union soviétique ont ainsi exprimé leur souhait de rejoindre l'Union. Cette perspective d'élargissement continu est un facteur anxigène qui alimente l'euro-scepticisme. C'est aussi l'illustration du rayonnement du rêve européen qui contribue

³¹ V. par exemple CJUE, 10 mars 2011, *T. Borger / Deutsche Lufthansa c. G. Kumpan/ Maurits Casteels*.

³² « *Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 [« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que du respect des droits de l'Homme, y compris de ceux des personnes appartenant aux minorités »] et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union* ».

³³ Candidats officiels : Turquie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM), Monténégro, Serbie, Albanie ; candidats potentiels : Bosnie-Herzégovine, Kosovo.

à diffuser l'État de droit et à pacifier des régions ravagées par les nationalismes telles que les Balkans. C'est enfin une donnée majeure à prendre en compte pour l'évolution des institutions à long terme.

Le parcours d'obstacles auquel se heurterait inéluctablement le processus de ratification d'un nouveau traité par les 28 États membres, représente une deuxième contrainte forte. Le précédent des « Non » français et néerlandais lors du référendum sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui avait obligé les États ayant déjà ratifié le traité à faire délibérer à nouveau leurs parlements sur les amendements rendus nécessaires par la renégociation visant à permettre à la France et à la Hollande de ratifier le traité amendé, a durablement marqué les esprits. En même temps, il serait très difficile, notamment en France, d'écarter la voie référendaire, sans accréditer, dans une opinion publique de plus en plus eurosceptique, le soupçon que l'on craint de donner la parole au Peuple.

À court et même à moyen terme, les pistes d'évolution des institutions à 28 doivent donc s'inscrire dans le cadre des traités existants. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le gouvernement britannique s'est efforcé de tenir compte de cette contrainte dans ses demandes. Pour utiles et stimulants qu'ils soient, les plaidoyers pour une Union fédérale³⁴ sont donc aujourd'hui peu réalistes. De même, il n'est guère envisageable de prétendre rouvrir des questions débattues depuis fort longtemps telles que la réduction du nombre de commissaires pour rendre la Commission plus efficace³⁵ ou la nécessité d'aller encore plus loin dans la réduction des domaines qui exigent un vote à l'unanimité du Conseil.

En l'absence de réforme constitutionnelle, il est probable que les institutions européennes connaîtront des évolutions coutumières. Dans l'histoire de l'Union, plusieurs innovations majeures, avant de s'inscrire dans les traités, sont nées de la pratique. Il en est ainsi du Conseil européen, auquel les traités n'ont conféré un statut officiel que bien des années après qu'il a été instauré³⁶. De même, environ

80% des décisions prises au Conseil sont adoptées sans vote. Encore récemment, la procédure d'investiture de la Commission s'est accompagnée d'une double inflexion significative. D'une part, le président pressenti de la Commission a été « pré-investi » par la coalition parlementaire majoritaire au Parlement européen, contrairement à la lettre du traité qui confie cette désignation au Conseil, ce qui a conduit certains commentateurs à parler de « coup d'État » modifiant l'équilibre voulu par les traités³⁷. D'autres se sont au contraire réjouis d'un progrès démocratique, dans la mesure où ce choix reflète celui des électeurs et traduit le fait que les élections européennes donnent désormais lieu à des campagnes transnationales. D'autre part, la décision du président Juncker de créer des vice-présidents dotés de compétences élargies relativise la portée du principe de l'égalité formelle entre les commissaires, même si le président a bien pris soin de réaffirmer le principe de collégialité. Cette réponse pragmatique à la difficulté d'animer une Commission à 28, qui rapproche celle-ci du fonctionnement d'un gouvernement composé de ministres et de secrétaires d'État, n'a soulevé que très peu d'objections.

Il est également sans doute possible de renforcer le principe de subsidiarité dans le cadre des traités existants et notamment le rôle des parlements nationaux qui, aux yeux des opinions publiques nationales, continuent d'incarner le cœur vivant de la démocratie. Certes, il n'est guère imaginable, sans une modification des traités, d'aller jusqu'à permettre, comme le souhaitent les britanniques, à une coalition de parlements nationaux de bloquer l'adoption de règlements ou de directives. En revanche, tout le monde s'accorde sur la nécessité de mieux associer les parlements nationaux, qui a été inscrite dans plusieurs traités européens depuis Maastricht. Le traité de Lisbonne reconnaît ainsi aux Parlements nationaux un droit à exercer un contrôle en amont sur l'élaboration de la norme européenne, selon des mécanismes qu'il appartient à chaque État de définir dans un cadre national³⁸. Rien n'interdit donc de réfléchir aux moyens de renforcer l'efficacité du mécanisme d'alerte précoce qui permet

³⁴ V. par exemple le manifeste de D. Cohn-Bendit et G. Verhofstadt, *Debout l'Europe !*, 2012.

³⁵ La proposition de fixer le nombre de commissaires à 10, qui figurait dans le projet de Constitution soumis à référendum, a été retirée dans la version amendée et ratifiée du traité de Lisbonne.

³⁶ Le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement a eu lieu à l'initiative du Général de Gaulle à Paris en 1961. Le Conseil européen, conseil des chefs d'État et de gouvernement, naît d'une pratique coutumière qui a commencé en 1974. Le traité de Maastricht de 1992 lui

confère un statut officiel, et le traité de Lisbonne de 2009 en fait l'une des institutions de l'Union européenne.

³⁷ V. article 17 §7 du Traité sur l'Union européenne : « *En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission* ».

³⁸ Article 12 du traité sur l'Union européenne.

théoriquement aux parlements nationaux de signaler une atteinte au principe de subsidiarité.

À l'inverse, il est déjà possible aux États qui le souhaitent d'aller plus loin ensemble. Le traité d'Amsterdam a ainsi donné la faculté aux États membres volontaires de lancer une coopération renforcée dans le respect des principes des traités et de l'acquis communautaire³⁹. Plus généralement, beaucoup de politiques communautaires sont nées de l'initiative de quelques États. C'est ainsi qu'à la suite des accords de Schengen⁴⁰, signés en 1985 par seulement cinq États, l'« espace Schengen » a connu un élargissement géographique progressif, jusqu'à rassembler 26 États⁴¹ en 2015.

Les institutions de l'Union européenne sont donc suffisamment élastiques pour s'adapter à la diversité de ses membres et intégrer les dérogations nécessaires, dans le temps et dans l'espace, pour rendre acceptables les politiques communes. La seule limite à cette « intégration différenciée » est celle fixée par la jurisprudence de la CJUE : il n'est pas possible de permettre à un État de remettre en cause l'acquis de l'Union et le droit dérivé car cela conduirait à mettre en péril l'autonomie et la cohérence de l'ordre juridique de l'Union⁴².

Dès lors que le rêve d'une Europe fédérale semble de moins en moins réalisable dans le cadre de l'Union à 28 et peut-être un jour à 35, la question se pose de créer à l'intérieur de la grande Union un « cœur d'Europe ». D'ores et déjà, le renforcement de la gouvernance de la zone euro depuis la crise financière de 2008, avec les réformes successives du pacte de stabilité et de croissance, ont conduit à un quasi « dédoublement fonctionnel » des institutions de l'Union compétentes à la fois pour l'Union à 28 et pour la zone euro. La Commission est ainsi chargée d'évaluer les efforts des 19 États de la zone euro pour respecter leurs engagements budgétaires et de décider s'il y a lieu d'enclencher la procédure de sanction pour déficit excessif⁴³. Si la présidence du Conseil européen est formellement distincte de la présidence des

sommets de la zone euro, les deux fonctions sont en pratique confiées à la même personne⁴⁴. De même, les débats concernant la zone euro occupent une place croissante dans l'agenda du Parlement européen. Ce dédoublement fonctionnel, s'il est source de complexité, facilite l'articulation entre les deux ensembles que sont la zone euro et l'Union. Par exemple, lors des débats sur les règles de mise en œuvre de l'Union bancaire prévue par les articles 114 et 127 §6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les préoccupations des pays non membres de la zone euro, notamment britanniques, ont ainsi pu être prises en compte.

Il est probable que le renforcement du « gouvernement économique » de la zone euro rendra inéluctable la création d'une instance parlementaire pour renforcer la légitimité démocratique des décisions prises. Les modalités de mise en place de la Conférence réunissant des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux⁴⁵ font l'objet de nombreux débats.

Au-delà, d'éminentes personnalités européennes militent pour qu'à l'intérieur de la zone euro un noyau d'États ayant vocation à s'élargir impulse le processus devant mener à une fédération d'États-nations. Suivant les auteurs, l'assise territoriale de la future fédération varie, de même que les compétences qui lui sont dévolues⁴⁶. Mais le dessein fondamental est le même : la zone euro a vocation, à terme, à être dotée d'institutions fédérales. Le raisonnement est simple : la gestion d'une monnaie commune conduit inéluctablement au « fédéralisme budgétaire »⁴⁷, c'est-à-dire à la nécessité de faire converger les politiques budgétaires, fiscales et sociales des États et d'accompagner ce processus par des institutions communes garantissant un débat démocratique. Pour ses

³⁹ Ainsi par exemple ont été mise en œuvre des coopérations renforcées pour harmoniser les procédures de divorce, dans le domaine des brevets, ou pour lancer la taxe sur les transactions financières.

⁴⁰ qui introduisent des règles relatives à la libre circulation des biens, des capitaux, des services et des individus.

⁴¹ Dont quatre États associés qui ne sont pas membres de l'Union européenne : Islande, Norvège, Suisse et Lichsteinstein.

⁴² Cela a été rappelé à de nombreuses reprises par la CJUE, cf. par exemple, 26 février 2013, *Melloni*.

⁴³ Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

⁴⁴ Donald Tusk depuis le 1^{er} décembre 2014.

⁴⁵ Article 13 TCSG (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire) : « Comme le prévoit le titre II du protocole (n° I) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité ».

⁴⁶ V. Giscard d'Estaing, *Europa*, 2014 et J. Delors, préface à G. Ricard-Nihoul, *Pour une fédération européenne d'États-nations*, Larquier, 2012.

⁴⁷ V. par exemple « Pour un fédéralisme budgétaire dans la zone euro », Question d'Europe n°178, Fondation Robert Schuman, juillet 2010.

promoteurs, le terme de fédération d'États-nations signifie bien qu'il n'est pas question de faire disparaître les États, mais au contraire, en créant les conditions d'une souveraineté partagée, de préserver leur capacité à peser dans un monde globalisé.

Aujourd'hui, l'Union à 28 est confrontée à une crise de légitimité, face à des opinions publiques de plus en plus eurosceptiques, comme en atteste la montée des courants souverainistes. Et les difficultés rencontrées par l'Union dans l'élaboration d'une stratégie commune des États pour faire face au drame des migrants sont révélatrices d'un risque de paralysie institutionnelle. Pour préserver la crédibilité et l'unité de l'Union, appelée à s'élargir encore, les institutions devront donc faire preuve de flexibilité pour permettre des rythmes d'intégration différenciés selon les aspirations des peuples qui la constituent. Simultanément, la nécessité de renforcer le degré d'intégration des économies des États membres de la zone euro pose la question de la mise en place des institutions permettant d'avancer sur la voie d'une fédération pour répondre aux défis économiques et sociaux de la mondialisation. Selon les mots de Jean Monnet : « *L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises* » (1976).

Biographies des intervenants

■ Hubert Legal

Ancien élève de l'École normale supérieure de Saint Cloud et de l'ENA (promotion Michel de Montaigne), Hubert Legal est conseiller d'État. Entré au Conseil en 1988, il y a exercé les fonctions de rapporteur puis de commissaire du gouvernement à la section du contentieux jusqu'en 1993. Il a également, pendant la même période, été chargé de mission auprès du directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères. De 1993 à 1997, il a occupé le poste de conseiller juridique à la représentation permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations unies à New York. À la Cour de justice des Communautés européennes à Luxembourg, il a exercé les fonctions de référendaire (1997-2001), puis de juge au Tribunal de première instance (2001-2007) dont il a présidé une chambre de 2003 à 2007. Il a été, de 2008 à 2011, directeur au service juridique du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles, en charge du suivi des procédures législatives intéressant le marché intérieur. Depuis février 2011, il est juriste du Conseil européen et du Conseil, directeur général du service juridique.

■ Sylvie Goulard

Titulaire d'une licence de droit de l'université d'Aix-en-Provence, diplômée de Sciences Po et ancienne élève de l'ENA, Sylvie Goulard a travaillé au ministère des affaires étrangères, au Conseil d'État ainsi qu'à la Commission européenne en qualité de conseillère du président Romano Prodi de 2001 à 2004. Ancienne présidente du Mouvement européen France, elle est élue depuis 2009 au Parlement européen où elle fait partie du groupe des démocrates et libéraux pour l'Europe (ALDE). Membre titulaire de la commission des affaires économiques et monétaires (ECON), elle est également suppléante à la commission des affaires constitutionnelles (AFCO), membre de la commission spéciale TAXE et présidente de l'intergroupe de lutte contre la pauvreté. Elle a publié divers ouvrages dont *Europe: amour ou chambre à part* (2013), *De la démocratie en Europe* (2012) et coécrit avec Mario Monti

l'Europe pour les Nuls (2007 pour la première édition), lauréat du prix du livre européen en 2009.

■ Jean Quatremer

Jean Quatremer est un journaliste spécialiste de l'Union européenne. Après des études de droit, il a exercé dans un cabinet d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Journaliste à Libération depuis 1984, il a été responsable du cahier hebdomadaire « Europe » publié entre 1990 et 1992. Il est ensuite devenu le correspondant du quotidien auprès de l'Union européenne. Jean Quatremer est par ailleurs le réalisateur de plusieurs reportages télévisés sur des sujets européens, par exemple *Grèce année zéro* (2014) et *Grèce, le jour d'après* (2015), tous deux coréalisés avec P. Bourgeois. Il est lauréat de plusieurs prix tels que le prix Louise Weiss du journalisme européen (2006), pour son blog « Les coulisses de Bruxelles », le prix Konstantinos Kalligas d'éthique journalistique et de l'orientation européenne, décerné par la presse grecque (2009) et le prix Initiative européenne, décerné par la Maison de l'Europe et le Club de la presse européenne (2010).

■ Luis Romero Requena

Titulaire d'une maîtrise de droit de l'université de Deusto, ancien élève du cycle international de l'ENA, M. Romero Requena a commencé sa carrière comme inspecteur des finances. Il est devenu en 1985 conseiller technique au ministère des affaires économiques et financières d'Espagne chargé de l'adaptation des services du ministère en vue de l'adhésion à la Communauté européenne. M. Romero Requena a commencé à travailler à Bruxelles en 1986, en tant que conseiller financier à la représentation permanente de l'Espagne auprès de l'Union européenne. En 1997, il a rejoint la direction générale de l'environnement de la Commission européenne. À compter de 1999, il a occupé successivement deux postes de directeur à la direction générale du budget, d'abord aux ressources, puis aux dépenses, avant d'être nommé directeur général du budget en 2002. Il exerce les fonctions de directeur général du service juridique de la Commission européenne depuis juin 2009.

Calendrier du cycle (2015-2017)

- Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?
Mercredi 21 octobre
- Quelles institutions pour l'Europe de demain ?
Mercredi 16 décembre 2015
- Quelle gouvernance pour la zone euro ?
Mercredi 10 février 2016
- L'Europe des frontières : enjeux et défis
Mercredi 30 mars 2016
- Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ?
Mercredi 18 mai 2016
- Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales
Mercredi 6 juillet 2016
- Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?
Mercredi 14 septembre 2016

Dates à préciser :

- Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?
- Quelle place pour le service public dans l'Union ?
- Peut-on d'une démocratie européenne ?
- Quels droits pour les citoyens européens ?
- Quelles sont les valeurs qui définissent l'Union ?
- L'Union européenne dans le monde