

*Droits et Débats*

## **Entretiens sur l'Europe**

**Un cycle de conférences du Conseil d'État**

**Tome 1**

# Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

## **Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et Documents du Conseil d'État », EDCE)**

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.

## **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.
- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.

## **Collection « Droits et Débats »**

- Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.
- Les développements de la médiation, n° 2, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.
- La démocratie environnementale, n° 4, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, n° 5, 2012.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, n° 6, 2013.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, n° 7, 2013.
- Les agences : une nouvelle gestion publique?, n° 8, 2013.
- Les enjeux juridiques de l'environnement, n° 9, 2014.
- La décentralisation des politiques sociales, n° 10, 2014.
- 1952-2012 : le juge français de l'asile, n° 11, 2013.
- Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique – Hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, n° 12, 2014.
- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État? – Tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.

## **Collection « Histoire et mémoire »**

- Conférences Vincent Wright – volume 1, 2012.
- Conférences Vincent Wright – volume 2, 2015.

## **Collection « Jurisprudences ».**

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.

<b>Avant-propos.....</b>	<b>5</b>
<b>Première conférence – Quelle souveraineté juridique des États et de l’Union ? .....</b>	<b>7</b>
Sommaire de la conférence .....	7
Ouverture de la conférence inaugurale du cycle .....	9
Présentation du thème de la conférence.....	15
Biographies des intervenants .....	23
Actes – Quelle souveraineté juridique des États et de l’Union ? .....	25
Échanges avec la salle .....	52
Conclusion de la conférence .....	55
<b>Deuxième conférence – Quelles institutions pour l’Europe de demain ?.....</b>	<b>57</b>
Sommaire de la conférence .....	57
Présentation du thème de la conférence.....	59
Biographies des intervenants .....	69
Actes – Quelles institutions pour l’Europe de demain ? .....	71
<b>Troisième conférence – Quelle gouvernance pour la zone Euro ? .....</b>	<b>101</b>
Sommaire de la conférence .....	101
Présentation du thème de la conférence.....	103
Biographies des intervenants .....	113
Actes – Quelle gouvernance pour la zone euro ? .....	115
Échanges avec la salle .....	135
Conclusion de la conférence .....	142
<b>Quatrième conférence – L’Europe des frontières : enjeux et défis .....</b>	<b>143</b>
Sommaire de la conférence .....	143
Présentation du thème de la conférence.....	145
Biographies des intervenants .....	161
Actes – L’Europe des frontières : enjeux et défis .....	163
Échanges avec la salle .....	185

<b>Cinquième conférence – Faut-il accroître la capacité d’intervention diplomatique et militaire de l’Union ? .....</b>	<b>189</b>
Sommaire de la conférence .....	189
Présentation du thème de la conférence.....	191
Biographies des intervenants .....	205
Actes – Faut-il accroître la capacité d’intervention diplomatique et militaire de l’Union ? .....	207
Échanges avec la salle .....	225
<b>Sixième conférence – Le poids de l’Union dans les négociations commerciales internationales.....</b>	<b>235</b>
Sommaire de la conférence .....	235
Présentation du thème de la conférence.....	237
Biographies des intervenants .....	248
Actes – Le poids de l’Union dans les négociations commerciales internationales.....	251
Échanges avec la salle .....	271



# Avant-propos

Maryvonne de Saint Pulgent

Présidente de la section du rapport et des études

Conçu alors que le risque de sortie du Royaume Uni s’esquissait, mais n’était pas encore tenu pour crédible, ce cycle d’« entretiens sur l’Europe » a déroulé ses six premières conférences sur fond de crise majeure et multiforme de l’Union européenne, soixante ans après la signature des traités de Rome<sup>1</sup>. L’ampleur de la menace terroriste et l’impuissance de l’Europe à défendre ses frontières face à un afflux massif de migrants, conjuguées aux évolutions politiques à l’œuvre chez certains de ses partenaires dans le monde alimentent le doute quant à son avenir, alors que devient réalité ce qui, jusqu’à récemment, pouvait sembler « *non seulement impensable, mais encore matériellement impossible* »<sup>2</sup> : qu’un État quitte cette « *communauté de durée illimitée* »<sup>3</sup>, manifestant ainsi le caractère réversible du processus d’intégration européenne et, par là même, sa fragilité.

Les événements survenus pendant la première partie de ce cycle témoignent de la rapidité du temps européen présent<sup>4</sup>. Elle s’est ouverte avec pour horizon la tenue du référendum en Grande-Bretagne et s’est poursuivie une fois son issue connue, alors que les conséquences de ce choc se précisaient ; elle a été close peu de temps avant le lancement officiel des négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne. En moins d’un an, le climat européen s’est retourné : à mesure que l’hostilité à l’égard de l’Union européenne et aux valeurs sur lesquelles elle s’est construite grandissait dans plusieurs des États membres, dont des fondateurs, le scénario de son effondrement gagnait en crédibilité ; la paix et la prospérité – au moins relatives – qu’elle a favorisées ont pu apparaître, non comme un acquis, mais comme une parenthèse éphémère, un « *âge d’or de la sécurité* » dont les Européens pourraient sortir pour la seconde fois dans leur histoire<sup>5</sup>. À l’heure où ces actes sont publiés, les échéances politiques ayant nourri cette crainte ont au contraire conduit à favoriser la relance de la construction européenne<sup>6</sup>. La crise n’est pas terminée mais elle pourrait, une fois encore, s’avérer favorable aux progrès de l’intégration.

1 Le traité créant la Communauté économique européenne (CEE) et celui créant la Communauté européenne de l’énergie atomique (CEEA ou Euratom) ont été signés le 25 mars 1957.

2 Selon les termes de Robert Schuman au sujet de la perspective d’un nouveau conflit entre la France et l’Allemagne, dans sa déclaration du 9 mai 1950 à Paris (« discours de l’Horloge »).

3 CJCE, aff. 6/64, 15 juillet 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*

4 Victor Hugo affirmait déjà que « nous vivons dans un temps rapide » (V. Hugo, « L’idée de l’Europe », Congrès de la paix, 21 août 1849).

5 S. Zweig, *Die Welt von Gestern*, Bermann-Fischer Verlag, Stockholm, 1944 ; *Le monde d’hier*, traduit de l’allemand par D. Tassel, éd. Gallimard, Paris, 2013 ; voir spécialement « Le monde de la sécurité », p. 25-58.

6 Les médias s’en font l’écho. Voir par exemple : « Macron et Merkel prêts à s’entendre pour faire avancer l’Europe », *Le Figaro*, 16 mai 2017, p. 1 ; F. Chaltiel, « Macron, l’Européen », *in Revue de l’Union européenne*, n° 609, juin 2017, p. 321.

Toutefois, les facteurs de fragilité de l'Union européenne ont été révélés au grand jour, et ils demeurent. Elle ne pourra prendre un nouveau départ qu'à condition de se réformer profondément.

Une telle refondation suppose une réflexion de fond sur les institutions, outils au service d'un projet politique, qui en raison de la nature même du processus d'intégration, sont un chantier perpétuel. La première partie de ce cycle a mis en évidence la nécessité de redéfinir le projet et les institutions, mais aussi les opportunités pour le faire qu'offre le contexte actuel – en raison notamment de la sortie du Royaume-Uni et des options politiques de la nouvelle administration américaine. Avant même que les dirigeants politiques n'appellent, avec une détermination nouvelle, les Européens à « *prendre leur destin en main* »<sup>7</sup>, ces conférences ont mis en évidence la nécessité et la possibilité de construire une Europe moins purement économique, plus régaliennne, davantage tournée vers l'extérieur, capable d'assurer sa sécurité et de peser sur le monde en mobilisant au mieux son poids économique, qui à la différence de celui de ses États membres pris isolément, demeure considérable.

En promouvant cette indispensable réflexion de fond dans ce moment si particulier de l'histoire de l'Europe, le Conseil d'État, par ailleurs juge de droit commun du droit communautaire et assumant, comme tout juge national, la régulation d'une construction juridique aussi originale que complexe, contribue à concevoir les fondements intellectuels d'une possible refondation.

---

7 Selon les termes de la chancelière allemande, Angela Merkel, dans son discours prononcé à Munich le 28 mai 2017 au lendemain du sommet du G7 à Taormine, en Italie, faisant allusion à l'évolution des relations avec les États-Unis.



# Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?

## Ouverture de la conférence inaugurale du cycle

---

Jean-Marc Sauvé

*vice-président du Conseil d'État* ..... 9

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	15
Biographies des intervenants .....	23
Actes.....	25
Échanges avec la salle .....	52
Conclusion de la conférence .....	55



# Ouverture de la conférence inaugurale du cycle « Entretiens sur l'Europe »

---

**Jean-Marc Sauvé<sup>8</sup>,**  
*vice-président du Conseil d'État*

Monsieur le président de la Cour de justice de l'Union européenne,  
Mesdames et Messieurs,  
Mes chers collègues,

Parce qu'elle est considérée comme la marque constitutive de l'État, de sa puissance indivisible et de sa légitimité démocratique, la souveraineté cristallise les controverses et les attentes. Dans notre monde globalisé, l'État-nation historique serait devenu incapable et comme dépossédé du plein exercice de ses prérogatives régaliennes, tandis que l'Union européenne, à laquelle des compétences de plus en plus étendues sont confiées, serait comme dépourvue des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions. En un mot, selon une loi aussi inexorable que pessimiste, l'État serait de moins en moins souverain et appelé à ne plus l'être, alors que l'Union ne saurait prétendre à l'exercice d'une quelconque forme de puissance. Nous serions ainsi confrontés à une souveraineté introuvable et à un double délitement : celui d'un État abandonnant et perdant sa substance souveraine et celui d'une Union qui la rechercherait en vain. Une telle conclusion qui procède d'affirmations péremptoires et domine les éditoriaux de certains organes de presse n'emporte pas la conviction. Elle est non seulement une erreur que contredisent nos réelles marges d'action commune, mais aussi une source d'inhibition ou d'aveuglement, lorsqu'elle conduit à opposer l'intégration européenne et la défense des intérêts nationaux. Il faut aujourd'hui prendre la mesure des réalités sans les confondre avec leurs contrefaçons et probablement se guérir de la fièvre obsidionale qui nous guette, en ouvrant les yeux sur les avancées permises par et au moyen de l'Union européenne.

C'est pourquoi s'ouvre aujourd'hui sur les questions de souveraineté juridique un nouveau cycle de conférences que le Conseil d'État consacre à l'Europe et qui abordera au cours des deux prochaines années l'architecture institutionnelle de l'Union, ses politiques et son identité. La « globalisation du droit »<sup>9</sup> déstabilise, sans la rendre tout à fait caduque, une conception « classique » de la hiérarchie des normes et des rapports entre ordres juridiques<sup>10</sup>. À un modèle strictement pyramidal, s'est substitué un réseau<sup>11</sup> de normes qui, d'un système à l'autre, miroitent ou se répondent ; à la jonction des ordres internes et internationaux, s'est

---

8 Texte écrit en collaboration avec Stéphane Eustache, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

9 J.-B. Auby, *La globalisation, le droit et l'État*, éd. LGDJ, Paris, 2010.

10 V. sur ce point : B. Bonnet, *Repenser les rapports entre ordres juridiques*, éd. Lextenso, Paris, 2013.

11 F. Ost et M. Van de Kerchove, *De la pyramide au réseau. Pour une dialectique du droit*, éd. Presses des facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 2002.

développée une zone continue d'échanges et d'influences permanents et, dans les interstices du monopole de la fonction normative des États, s'est épanouie une diversité de « foyers de juridicité »<sup>12</sup>. À l'ère du pluralisme juridique<sup>13</sup>, les « *vrayes marques de souveraineté* »<sup>14</sup>, telles que définies par Jean Bodin au XVI<sup>e</sup> siècle, demeurent, mais elles sont redistribuées, ce qui, loin de conduire au dépérissement des États-nations, nous impose d'imaginer et de régler un « *exercice collectif* »<sup>15</sup> de la souveraineté. La recomposition des rapports entre ordres juridiques ne va pas sans interrogations légitimes sur l'identité et la souveraineté nationales, ni sans risques inédits d'insécurité juridique, de frottement et même de rivalité. C'est pourquoi, il faut prendre au sérieux l'exigence contemporaine et partagée d'une régulation systémique. Les ordres juridiques ne sauraient simplement co-exister, ils doivent se combiner, tantôt s'harmoniser ou se confondre, tantôt se compléter et se différencier, tantôt être re-hiérarchisés.

**I. S'il faut écarter une conception superlative, voire obsidionale, de la souveraineté, c'est que notre ordre juridique a su de longue date, sans renoncer à son identité, s'ouvrir au droit européen.**

Ce dernier n'est pas entré par effraction dans notre ordre juridique : il y pénètre par les voies et selon les modalités définies depuis 1946 par notre Constitution<sup>16</sup> et il s'y incorpore dans le respect d'une hiérarchie des normes qui lui préexiste, l'englobe et lui confère sa valeur et sa portée. La France a fait, il y a près de soixante-dix ans, le choix du monisme juridique, à la différence d'autres grands États dualistes ou à tendance dualiste comme le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Allemagne. Que l'on juge ce choix pertinent – ce que je crois – ou non, c'est celui du constituant et il procède par conséquent de l'expression la plus solennelle de la volonté du peuple français. L'imbrication des ordres juridiques, loin de dissoudre notre identité, a au contraire agi comme un révélateur. Au sein de l'Union européenne, dans un environnement marqué par une pluralité de systèmes normatifs distincts mais imbriqués, le risque de cacophonie est naturellement élevé et le risque d'un « *conflit des primautés* » n'est pas nul. Notre Constitution, comme les traités européens, ont anticipé et intériorisé ces risques et les exigences de complémentarité qui en découlent. En « s'europanisant », notre ordre juridique a gardé la maîtrise des transferts de compétence qui ont été consentis et il s'est réservé le pouvoir de prononcer le « *dernier mot* » dans des cas exceptionnels. La participation de la France à la « *création et au développement d'une organisation internationale permanente,*

---

12 A. Garapon, in P. Bouretz, *La force du droit. Panorama des débats contemporains*, éd. Esprit, Paris, 1991, p. 222.

13 Phénomène qui revêt des aspects tant normatifs, institutionnels que sociologiques, v. sur ce point, J.-B. Auby, *La globalisation, le droit et l'État*, éd. LGDJ, Paris, 2010, p. 204.

14 J. Bodin, *Les six livres de la République*, 1576, rééd. Fayard, Paris, 1986, Livre I, chap. X, p. 306. Selon Bodin, la puissance absolue du souverain impose que « *ceux-là qui sont souverains ne soyent aucunement sujets aux commandements d'autrui et qu'ils puissent donner loy aux sujets et casser ou anéantir les loix inutiles pour en faire d'autres* » (*ibid.*, p. 191) ; V. pour une interprétation des thèses de J. Bodin : F. Chaltiel, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français*, éd. LGDJ, Paris, 2000.

15 F. Chaltiel, *Ibid.*, p. 466.

16 V. l'art. 26 de la Constitution du 27 octobre 1946 et l'art. 55 de la Constitution du 4 octobre 1958.

dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision »<sup>17</sup> est en effet devenue une source autonome d'exigences constitutionnelles, combinant de l'intérieur les objectifs d'intégration, la protection des « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté »<sup>18</sup> ainsi que la sauvegarde de notre « identité constitutionnelle »<sup>19</sup>. Par conséquent, sur le chemin de l'intégration européenne, des clauses de réserve de la souveraineté ont été introduites, comme autant de cordes de rappel. Elles ont fonctionné moins comme des freins à l'intégration, que comme des rappels salutaires des limites à ne pas franchir sans révision constitutionnelle préalable.

## **II. Dans ces conditions, l'ouverture de notre ordre juridique au droit de l'Union européenne a été un puissant facteur de consolidation de notre capacité d'autodétermination.**

En premier lieu, quelle que soit l'ampleur de ses missions, l'Union agit dans les limites du cadre défini par les traités et elle ne dispose pas de la « compétence de sa compétence » – marque distinctive de la souveraineté étatique. Le principe d'une compétence d'attribution garantit la maîtrise des transferts consentis, mais il ne saurait être pour autant un carcan inhibiteur et priver l'Union de ses marges d'intervention légitime. Ainsi, en matière de politique monétaire, les objectifs assignés par les traités à la Banque centrale européenne ont-ils justifié l'édiction de mesures dites non conventionnelles et l'adoption d'un programme inédit d'opérations monétaires sur titres (« *outright monetary transactions* », dit OMT), autorisant l'achat de dettes publiques sur le marché secondaire<sup>20</sup>.

En deuxième lieu, il faut souligner qu'au cours du processus législatif européen, les États restent les co-décideurs des politiques de l'Union et ils en assurent eux-mêmes la mise en œuvre concrète dans le respect du principe de coopération loyale. Une telle attitude coopérative n'est pas une marque de faiblesse, mais de lucidité. Notre droit ayant une composante européenne majeure, consacrée par notre Constitution elle-même, une stratégie d'affrontement ou, au contraire, de repli identitaire frileux se rapprocherait plus de l'acte d'automutilation que de l'effort d'autodétermination. Cette coopération se manifeste en particulier dans le dialogue de juge à juge qu'institutionnalise la procédure de renvoi préjudiciel prévue par l'article 267 TFUE. Il appartient en effet aux juridictions nationales d'apprécier elles-mêmes la nécessité d'une décision préjudicielle et, le cas échéant, d'interpréter les faits et la législation interne à la lumière de l'arrêt rendu par la Cour de justice. Il leur incombe notamment de vérifier que les autorités nationales ont fait un juste usage de leurs marges d'appréciation, c'est-à-dire de leur espace de souveraineté, comme par exemple lorsqu'elles instituent, dans un objectif de politique sociale, une différence de traitement dont bénéficie indirectement un groupe social, en l'occurrence les femmes, en « compensation (...) des retards et préjudices de carrière manifestes qui les ont pénalisées »<sup>21</sup>.

17 CC n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *traité sur l'Union européenne* (« Maastricht I »), cons. 13.

18 V. not. CC n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *traité sur l'Union européenne* (« Maastricht I »), cons. 14.

19 CC n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, cons. 19.

20 V. sur ce point : CJUE, Gde ch., aff. C-62/14, 16 juin 2015, *Peter Gauweiler*.

21 CE, ass., 27 mars 2015, *Quintanel*, n° 372426, pt 4 (arrêt rendu à la lumière de CJUE, Gde ch., aff. C-173/13, 17 juillet 2014, *Leone*).

Enfin, en troisième lieu, il faut souligner combien, par le truchement de l'Europe, nous pouvons être des acteurs plus efficaces de la globalisation, notamment du droit, pour défendre, faire valoir et diffuser nos principes, nos valeurs et nos traditions juridiques. Les États n'ont en effet pas seulement transféré des compétences à l'Union, ils en ont aussi par elle acquis de nouvelles au bénéfice des citoyens européens. Pour ne prendre que l'exemple de la protection des données à caractère personnel, les autorités nationales disposent grâce au droit de l'Union d'une base commune pour contrôler l'activité de puissantes compagnies multinationales établies dans des pays tiers, comme l'ont illustré deux affaires récentes. Dans l'affaire *Google Spain* du 13 mai 2014, les activités d'un moteur de recherche ont été contrôlées au regard des obligations et garanties prévues par la directive 95/46, alors même que le traitement litigieux de données à caractère personnel avait été réalisé par une société-mère établie aux États-Unis, et non pas directement par sa filiale européenne établie en Espagne<sup>22</sup>. Dans l'affaire *Schrems* du 6 octobre 2015, c'est au regard de la même directive qu'a été contrôlée la réglementation américaine, autorisant une ingérence des autorités publiques, notamment pour des motifs de sécurité nationale, dans les droits fondamentaux des personnes dont les données à caractère personnel ont été ou pourraient être transférées depuis l'Union vers les États-Unis<sup>23</sup>. Comme l'a relevé la Cour, dans le cadre d'un tel transfert, « [s'] il ne saurait être exigé qu'un pays tiers assure un niveau de protection identique à celui garanti dans l'ordre juridique de l'Union », le pays tiers est pour autant tenu d'offrir d'une manière effective une « protection substantiellement équivalente à celle garantie au sein de l'Union »<sup>24</sup>. La défense de l'autonomie et de l'identité d'un ordre juridique européen, distinct de l'ordre international, est ainsi devenue un remarquable levier de protection et de diffusion hors de nos frontières des droits fondamentaux, dans la conception que nous en avons en Europe.

### **III. Par conséquent, il nous faut prendre acte des transformations contemporaines de la souveraineté et non de sa disparition.**

Conçue comme « le critère juridique, le signe grâce auquel on reconnaît l'existence de l'État »<sup>25</sup>, la souveraineté a longtemps renvoyé à un pouvoir absolu, indivisible et direct<sup>26</sup> de commandement, réunissant un ensemble de prérogatives régaliennes,

22 La Cour a en effet relevé que « les activités de l'exploitant du moteur de recherche et celles de son établissement situé dans l'État membre concerné sont indissociablement liées, dès lors que les activités relatives aux espaces publicitaires constituent le moyen pour rendre le moteur de recherche en cause économiquement rentable et que ce moteur est, en même temps, le moyen permettant l'accomplissement de ces activités » ; et de conclure que « [L'] affichage des résultats [du traitement des données à caractère personnel] étant accompagné, sur la même page, de celui de publicités liées aux termes de recherche, force est de constater que le traitement de données à caractère personnel en question est effectué dans le cadre de l'activité publicitaire et commerciale de l'établissement du responsable du traitement sur le territoire d'un État membre, en l'occurrence le territoire espagnol », CJUE, Gde ch., aff. C-131/12, 13 mai 2014, *Google Spain SL, Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, § 56-57.

23 CJUE, Gde ch., aff. C-362/14, 6 octobre 2015, *Maximilian Schrems*.

24 *Ibid.*, § 73-74.

25 O. Beaud, *La puissance de l'État*, éd. PUF, Paris, 1994, p. 20.

26 Comme le relève A. Rigaudière : « Un glissement s'est opéré (...) de la notion de suzeraineté – qui implique une simple position de supérieur dans la hiérarchie féodo-vassalique – à celle de souveraineté qui fait de celui qui en est investi le maître direct de tous ceux qui structurent cette même hiérarchie » in *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 10).

au premier rang desquelles Jean Bodin rangeait « *le pouvoir de faire la loi* »<sup>27</sup>, de battre monnaie ou de rendre la justice en dernière instance.

Cette conception « classique »<sup>28</sup> doit, sans être abandonnée, être réévaluée à l'aune d'un double phénomène d'auto-limitation. D'une part, dans la dimension « interne » de la souveraineté, l'affirmation de l'État de droit a progressivement soumis le pouvoir étatique au respect des garanties fondamentales de la personne ; d'autre part, dans la dimension « externe » de la souveraineté, les États ont consenti, avec l'essor du droit international, des limitations parfois importantes de leur puissance de contraindre, et ils ont aussi organisé dans des domaines de plus en plus étendus l'exercice conjoint ou mutualisé de certaines de leurs compétences. Car, dans le monde global dans lequel nous vivons, isolés, nous sommes souvent réduits à l'impuissance ; ensemble, nous pouvons mieux faire face aux défis et aux enjeux.

Dès lors, ce que l'on nomme « *crise contemporaine de la souveraineté* » tient sans doute au fait que celle-ci a perdu son caractère absolu et indivisible et qu'elle se présente aussi comme une puissance volontaire, capable d'autolimiter l'État au profit d'entités supra et parfois infra-étatiques. L'intégration européenne a sans conteste approfondi ce phénomène de limitation de la compétence primaire des États<sup>29</sup> dans le but de recouvrer collectivement l'exercice d'une souveraineté qui risquerait de n'être plus que formelle dans le cadre national. Comme l'a rappelé la Cour de justice dans son avis du 18 décembre 2014 sur le projet d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, « *les traités fondateurs de l'Union ont, à la différence des traités internationaux ordinaires, instauré un nouvel ordre juridique, doté d'institutions propres, au profit duquel les États qui en sont membres ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont le sujets sont non seulement les États, mais également leurs ressortissants* »<sup>30</sup>.

L'autonomie du droit de l'Union se caractérise dès lors par sa primauté, mais aussi et surtout par l'effet direct d'un grand nombre de ses dispositions, interprétées à la lumière des garanties transversales de la Charte des droits fondamentaux. Si l'intégration européenne prolonge et accentue ainsi les transformations de notre souveraineté juridique, elle manifeste aussi clairement les gains que procurent un exercice partagé de la souveraineté et une redistribution maîtrisée de certaines fonctions régaliennes, selon le principe de subsidiarité. Un simple exercice d'uchronie, en matière de politique monétaire par exemple, montrerait sans peine à la fois ce que seraient aujourd'hui les limites et contraintes de l'exercice

---

27 J. Bodin, *Les six livres de la République*, 1576, rééd. Fayard, Paris, 1986, Livre I, chap. X, p. 306. Selon Bodin, la puissance absolue du souverain impose que « *ceux-là qui sont souverains ne soyent aucunement sujets aux commandements d'autrui et qu'ils puissent donner loy aux sujets et casser ou anéantir les loix inutiles pour en faire d'autres* » (*Ibid.*, p. 191) ; V. pour une interprétation des thèses de J. Bodin : F. Chaltiel, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, l'exemple français*, éd. LGDJ, Paris, 2000.

28 A. Haquet, *Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français*, éd. PUF, Paris, 2004, p. 16.

29 V. notamment S. Roland, « La souveraineté », in *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, éd. Dalloz, Paris, 2010, p. 119.

30 CJUE, ass. plénière, avis 2/13, 18 décembre 2014, § 157.



national de cette compétence et, corrélativement, les gains tirés de son transfert à des institutions de l'Union sous le contrôle notamment de la Cour de justice. Les acquis d'une mise en commun de certaines compétences peuvent être considérables du seul point de vue intérêts nationaux. Ils montrent aussi que les garanties européennes ont élevé le niveau des garanties internes ou qu'elles ont servi de tremplin ou d'aiguillon pour les développer, parfois au-delà des standards européens.

Cette dynamique vertueuse doit être préservée et entretenue, même si des risques permanents de choc entre les ordres juridiques subsistent et même si nous devons veiller à rester des acteurs déterminés et non passifs du processus d'intégration juridique. Nous avons, par conséquent, à entretenir avec nos interlocuteurs et nos partenaires un dialogue ouvert et, si besoin, ferme, et à nous assurer qu'il va toujours dans le sens de la garantie des droits et de la plus grande utilité pour les citoyens européens, sans méconnaître notre vision propre et nos intérêts nationaux essentiels. Nous devons ainsi agir au sein de l'Europe et avec son appui, et non pas contre ou sans elle, car elle représente en fait l'un des plus puissants facteurs de redéploiement et de renforcement de nos capacités d'autodétermination.

En plaçant en tête d'un cycle de conférences consacré à l'Europe la question de la souveraineté juridique des États et de l'Union, le Conseil d'État a entendu mettre en exergue et questionner la dialectique motrice de l'intégration européenne.

Notre institution cultive un esprit d'ouverture au droit de l'Union, et elle sait combien une posture insulaire et non coopérative de notre pays serait inefficace et nécessairement perdante. Il nous faut, ainsi, nous inscrire résolument dans une démarche de souveraineté partagée, qui préserve à la fois la diversité juridique, le cœur des identités constitutionnelles ainsi que les chances d'une coopération harmonieuse entre les ordres juridiques. C'est par l'Union européenne que nous pourrions nous protéger du nivellement juridique, sauvegarder nos identités respectives et construire un projet commun d'intégration à l'échelle du continent.



# Présentation du thème de la conférence

---

Le projet européen est né, après le désastre de la seconde guerre mondiale, de la nécessité pour les États-nations de s'unir dans une communauté de destin afin de garantir la paix sur le vieux continent et de peser dans le nouvel ordre mondial. Ainsi, la tension entre l'attachement des peuples à la Nation, héritage d'une histoire millénaire, et le choix d'une souveraineté partagée, est au centre de tous les débats qui ont accompagné la genèse de l'Union. Sagement, les pères fondateurs de l'Europe ont voulu un équilibre institutionnel dans lequel les conflits entre les États et l'Union seraient résolus par le droit.

La dialectique entre la souveraineté juridique des États et celle de l'Union est donc au cœur de la construction européenne. La création d'un ordre juridique communautaire a conduit à la reconnaissance de la primauté du droit de l'Union et à un dialogue original entre les juges nationaux et le juge européen. Si l'affirmation de la souveraineté juridique de l'Union lui a permis de devenir un acteur majeur de la régulation mondiale, elle reste cependant tributaire de la souveraineté des États dans l'exercice des compétences régaliennes.

## **I. La dialectique entre la souveraineté juridique des États et celle de l'Union est au cœur de la construction communautaire.**

Dès l'origine, les institutions communautaires nées des traités de Rome<sup>31</sup> reflètent l'ambivalence de la construction européenne, avec un partage des rôles entre la Commission, gardienne des traités, qui dispose du monopole de l'initiative législative et réglementaire, et le Conseil, émanation des États, à qui il appartient d'approuver les règlements et les directives. La Cour de justice des communautés européennes<sup>32</sup>, chargée d'assurer l'unité de l'interprétation du droit, a donc un rôle essentiel de régulateur. Elle peut être saisie, soit par la Commission d'un recours en constatation de manquement d'État, soit par une juridiction nationale dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel, soit encore par des requérants individuels ou institutionnels, de recours en annulation, en carence ou en responsabilité.

L'Europe s'est construite par compromis successifs entre les « souverainistes » et les « fédéralistes », qui posent à chaque fois la question décisive du droit de veto des États, comme lors de l'épisode célèbre de la « chaise vide » de la France au Conseil, sur instruction du Général de Gaulle, à la suite d'un litige sur la politique agricole commune, résolu par le compromis de Luxembourg<sup>33</sup>.

31 Créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), entrés en vigueur en janvier 1958.

32 Dénommée Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009.

33 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 ».

Au fur et à mesure des transferts de souveraineté et des élargissements successifs de la communauté, s'intensifie le débat sur la répartition des compétences entre l'Union et les États d'une part, sur les règles de vote pour les prises de décisions communautaires d'autre part. Le processus d'approfondissement du marché commun, qui nécessite l'adoption d'un très grand nombre de normes juridiques et techniques, était difficilement compatible avec le maintien de la règle de l'unanimité des États, de plus en plus nombreux à siéger au Conseil.

Au prix de compromis douloureux, des règles complexes sont adoptées, au fil des traités successifs sur le fonctionnement de l'Union<sup>34</sup>, distinguant les domaines dans lesquels chaque État continue de disposer d'un droit de veto des domaines dans lesquels un vote à la majorité qualifiée est suffisant pour que soit adopté ou modifié un règlement communautaire<sup>35</sup>.

Pour répondre aux critiques de ceux qui dénoncent l'absence de légitimité démocratique de l'Union et les risques d'une dérive bureaucratique, l'élection au suffrage universel direct des représentants des nations au Parlement européen<sup>36</sup> est instituée. En parallèle, des efforts sont faits pour mieux associer les Parlements nationaux au processus normatif européen. La citoyenneté européenne entre dans le droit positif avec le traité de Maastricht<sup>37</sup>.

Une étape décisive est franchie avec le mandat donné par le Conseil<sup>38</sup> à la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing « *d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles* ». Le projet de Constitution, issu des travaux de la Convention, est soumis à l'approbation de l'ensemble des États membres. À la suite de son rejet par référendum de la France et de la Hollande en 2005, un texte amendé, adopté par le traité de Lisbonne, est ratifié par tous les États<sup>39</sup>. Le traité fixe notamment clairement la répartition des compétences entre les États et l'Union<sup>40</sup> et les règles de vote en fonction des matières au Conseil.

Le renforcement des compétences de l'Union s'est accompagné du risque d'une Europe à plusieurs vitesses. Plusieurs États réticents à transférer des compétences essentielles, notamment dans le domaine régional, ont obtenu des clauses

34 Acte unique européen (1986), traité de Maastricht (1992), révisé par les traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000).

35 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.

36 Depuis 1979.

37 Une citoyenneté européenne est instituée en 1992 par le traité de Maastricht qui introduit notamment, pour les citoyens européens résidant dans un pays membre autre que leur pays de nationalité, un droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen (art. 22 du TFUE).

38 Conseil européen de Laeken, décembre 2001.

39 En Irlande, le traité a été initialement rejeté par référendum en 2008. Il a été accepté en 2009 après un nouveau référendum et l'obtention de garanties.

40 Compétences exclusives (article 3 du TFUE) ; compétences partagées (article 4 du TFUE) ; compétences d'appui (article 6 du TFUE) ; compétences particulières dans le domaine de la coordination des politiques économiques et de l'emploi (article 5 du TFUE) et dans celui de la PESC (article 24 du TUE).



dérogatoires. C'est d'ailleurs l'enjeu des négociations en cours sur le statut spécial demandé par la Grande-Bretagne dans la perspective du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union qui doit se tenir d'ici à 2017.

À l'inverse, un transfert de souveraineté décisif est opéré par les États qui décident d'adopter une monnaie commune, à l'initiative notamment de l'Allemagne et de la France. Après la création en 1997 de l'Eurogroupe, doté d'un président, la zone euro est instituée en 1999. Pour la première fois, une compétence par essence régaliennne, celle de frapper et battre monnaie, est transférée à l'Union. Ceci a pour conséquence majeure de créer au sein de l'Union un ensemble rassemblant aujourd'hui dix-neuf États membres qui ont transféré à la Banque centrale européenne (BCE) une part de leur souveraineté. En 2008, la crise financière des dettes souveraines a conduit à une surveillance budgétaire renforcée, dans le cadre d'un dialogue continu avec la Commission, pouvant déboucher sur des sanctions à l'encontre des États qui ne respectent pas leurs engagements, même si leur vocation est avant tout dissuasive<sup>41</sup>. Simultanément, le rôle de la BCE n'a cessé de se renforcer, avec la création de l'Union bancaire et le recours à des mesures non conventionnelles. Par son arrêt *Gauweiler* du 16 juin 2015<sup>42</sup>, la CJUE, saisie par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, a validé la politique menée par la BCE en considérant que le programme OMT<sup>43</sup> était compatible avec le droit de l'Union.

## **II. La création d'un ordre juridique communautaire a conduit à la reconnaissance de la primauté du droit de l'Union et à un dialogue original entre les juges nationaux et le juge européen.**

L'extension des compétences communautaires a très vite généré un débat sur l'articulation entre le droit européen et les droits nationaux. Les développements du marché commun rendaient inéluctable l'affirmation du primat des règlements communautaires sur les normes en vigueur dans les États membres, afin de garantir l'harmonisation des règles et la libre circulation des produits. C'est ainsi que dès 1963, sont reconnus les principes de primauté et d'effet direct du droit de l'Union sur le droit des États membres dans les arrêts *Van Gend en Loos*<sup>44</sup> et *Costa c. Enel*<sup>45</sup>. La CJCE juge que la communauté « constitue un nouvel ordre juridique de droit international » et elle en déduit logiquement que le transfert opéré par les États, « de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité,

41 V. Conseil d'État, *L'action économique des personnes publiques*, 2015.

42 CJUE, aff. C-62/14, 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*

43 Programme d'achat d'obligations souveraines sur les marchés secondaires annoncé par la BCE en septembre 2012.

44 CJCE, 5 février 1963, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise* ; demande de question préjudicielle : *Tariefcommissie – Pays-Bas*. Aff. 26-62 : « qu'il faut conclure de cet état de choses que la communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants ».

45 CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. E.N.E.L.* ; demande de décision préjudicielle : *Giudice conciliatore di Milano – Italie*. Aff. 6/64 : « que le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de communauté ».



*entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains* ». Et la CJCE en déduit qu'elle a une compétence exclusive pour trancher les différends relatifs à l'ordre des compétences défini par les traités<sup>46</sup>.

Logiquement, la CJCE affirme dès 1978 le principe selon lequel la primauté du droit communautaire s'exerce même vis-à-vis d'une loi nationale postérieure<sup>47</sup>. La Cour établit progressivement les bases d'une responsabilité civile des États<sup>48</sup> qui peut être engagée pour méconnaissance du droit de l'Union et conduire à des sanctions financières en réparation du préjudice subi.

En France, le juge judiciaire, dès 1975 avec l'arrêt *Jacques Vabre*, reconnaît la primauté de l'ordre juridique communautaire né du traité de Rome sur les lois nationales antérieures, mais aussi sur les lois nationales postérieures. Ce n'est qu'en 1989 que, par l'arrêt *Nicolo*, le Conseil d'État a accepté de contrôler la compatibilité d'une loi avec les stipulations d'un traité, en application de l'article 55 de la Constitution, même lorsque la loi est postérieure à l'acte international en cause, abandonnant ainsi la théorie de la loi écran<sup>49</sup>.

Mais cette suprématie du droit communautaire n'aboutit pas à la disparition de la souveraineté juridique des États, bien au contraire. D'abord, seuls les États disposent du pouvoir de contrainte indispensable à l'effectivité du droit. Ensuite et surtout, selon une jurisprudence constante de la CJUE, c'est aux juridictions des États membres qu'incombe la mission de mettre en œuvre le droit de l'Union.

En amont, la règle de droit communautaire doit être transcrite en droit interne selon des procédures qu'il appartient à chaque État de conduire. En fonction des traditions nationales, les places respectives du droit communautaire et du droit constitutionnel dans la hiérarchie des normes donnent lieu à des jurisprudences nuancées. La Cour de Karlsruhe a ainsi affirmé dans l'arrêt dit « *So lange I* » (29 mai 1974) que la primauté du droit communautaire sur le droit national n'était pas inconditionnelle et ne pouvait pas aller jusqu'à porter atteinte aux bases constitutionnelles de la République fédérale d'Allemagne et notamment à la garantie des droits fondamentaux. Le même raisonnement aboutit à l'arrêt dit « *So lange II* » (22 octobre 1986) par lequel la Cour constitutionnelle renonce à exercer sa juridiction sur l'applicabilité du droit communautaire dérivé aussi longtemps que la CJCE garantira une protection efficace des droits fondamentaux. Depuis, le juge constitutionnel allemand a réaffirmé sa vigilance quant aux modalités de ratification en droit interne des traités européens<sup>50</sup>.

---

46 CJCE, 14 décembre 1991, avis 1/91 rendu en vertu de l'art. 228, §1, 2<sup>e</sup> alinéa du traité – *Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre-échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*.

47 CJCE, 9 mars 1978, *Administration des finances de l'État c. Société anonyme Simmenthal*. Demande de décision préjudicielle: Pretura di Susa - Italie.

48 CJCE, *Francovich*, 19 novembre 1991 ; CJCE, *Brasserie du pêcheur*, 5 mars 1996 ; CJCE, *Gerhard Köbler c. Republik Österreich*, 30 septembre 2003.

49 V. sur le site internet du Conseil d'État, rubrique « Les décisions les plus importantes du Conseil d'État », le commentaire de la décision CE, 20 octobre 1989, *Nicolo*, rec. p. 190.

50 V. la décision du 30 juin 2009 de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne relative au traité de Lisbonne.

En France, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle rigoureux sur la transcription en droit interne des normes communautaires ayant valeur constitutionnelle. Elles nécessitent, pour être adoptées, des révisions constitutionnelles, soit par la voie parlementaire, soit par la voie référendaire. À la suite de la révision constitutionnelle de 1992, qui a permis la ratification du traité de Maastricht, l'article 88-1 de la Constitution<sup>51</sup> a donné un fondement constitutionnel spécifique à la construction européenne. Par conséquent, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte désormais d'une exigence constitutionnelle<sup>52</sup>. Dans le cadre du contrôle *a priori* qu'il exerce, le Conseil constitutionnel s'est donc déclaré incompétent pour connaître de la conformité à la Constitution de dispositions législatives d'effet direct d'une directive communautaire, tout en réservant l'hypothèse dans laquelle des dispositions communautaires seraient contraires à un principe « inhérent » à l'identité constitutionnelle de la France<sup>53</sup>.

En aval, le contrôle du respect de la règle de droit communautaire repose sur une coopération étroite entre le juge européen et le juge national. Le Conseil constitutionnel a réaffirmé que le contrôle de la compatibilité des lois avec les engagements européens de la France incombe aux juridictions administratives et judiciaires<sup>54</sup>, qui, en exerçant un contrôle de conventionnalité, écartent l'application aux litiges portés devant elles des normes internes incompatibles avec le droit communautaire.

En raison du caractère pluriel de la norme européenne, le juge est parfois conduit à combiner entre elles des conventions qui peuvent être contradictoires et non hiérarchisées. Notamment, la question de l'articulation entre les normes du droit de l'Union, intégrant la Charte des droits fondamentaux<sup>55</sup>, et les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH ou CEDH) nécessite des réponses adaptées<sup>56</sup>. La CJUE, dans son avis sur le projet d'adhésion de l'Union européenne à la CESDH a d'ailleurs rappelé que « *l'autonomie (...) du droit de l'Union (...) impose que l'interprétation de ces droits fondamentaux soit assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de l'Union* »<sup>57</sup>. La CJUE en déduit que cet accord est susceptible de porter atteinte aux spécificités du droit de l'Union et à la cohérence de son système juridictionnel.

---

51 « *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* ». Cet article a été modifié à la suite de l'adoption du traité de Lisbonne : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ».

52 CC, n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, *loi pour la confiance dans l'économie numérique*.

53 CC, n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, *loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 19, confirmée par CC, 2006-543 DC, 30 novembre 2006, *loi relative au secteur de l'énergie*.

54 CC, n° 2010-605 DC, 12 mai 2010.

55 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000, s'est vue conférer une force juridique contraignante avec le traité de Lisbonne.

56 CE, sect., 10 avril 2008, *Conseil national des barreaux et autres*, n° 296845.

57 CJUE, ass. plénière, 18 décembre 2014, avis 2/13, *Projet d'accord international – adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*.



Enfin, le juge national est conduit à interpréter la norme européenne dans l'ordre interne<sup>58</sup>. Dans ce cadre, « la clé de voûte du système juridictionnel (...) est constituée par la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 du TFUE »<sup>59</sup>, qui instaure un dialogue de juge à juge entre la CJUE et les États membres. Pour que le dialogue soit constructif, il appartient au juge national de veiller à ce que la question préjudicielle soit utile à la juridiction de renvoi et ait un contenu minimum pour la Cour de justice.

### **III. Si l'affirmation de la souveraineté juridique de l'Union lui a permis de devenir un acteur majeur de la régulation mondiale, elle reste tributaire de la souveraineté des États dans l'exercice des compétences régaliennes.**

L'Union s'est affirmée dans son rôle de protection de l'ordre juridique communautaire. C'est ainsi que par l'arrêt *Kadi*, la CJUE s'est reconnue compétente pour contrôler les actes pris en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, proclamant ainsi la prééminence des principes fondamentaux du droit communautaire dans le domaine des droits de l'homme. De la même manière, la CJUE a réaffirmé sa compétence exclusive pour tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application du droit communautaire et le refus de confier le soin de résoudre les litiges à des juridictions qui pourraient porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités européens et à l'unité d'interprétation du droit communautaire<sup>60</sup>.

En s'appuyant sur les compétences exclusives qu'elle tient des traités, dans les domaines notamment de la politique commerciale et de la concurrence, l'Union est devenue un acteur majeur de la globalisation des échanges. En ce qui concerne la politique commerciale, la Commission, dans le cadre du mandat qui lui a été confié par les États, a le monopole des négociations avec les États tiers. C'est ainsi qu'avec les États-Unis, l'Union a été l'acteur majeur de la libéralisation des échanges dans le cadre des négociations multilatérales successives qui ont conduit à la création de l'OMC en 1995. Depuis, l'Union a signé plusieurs accords de libre-échange, incluant la question complexe de l'équivalence mutuelle des normes. Actuellement, la Commission conduit, au nom de l'ensemble des États membres, des négociations similaires avec le Japon ; tandis qu'elle s'efforce, avec les États-Unis, de finaliser le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, qui suscite d'intenses débats, relayés dans les opinions publiques et au Parlement européen, auquel le traité de Lisbonne a donné un pouvoir de codécision<sup>61</sup>.

58 Cass., 1<sup>er</sup> civ., 27 janvier 1993, *Handte*, n° 89-14.179, bull. 1993, I, n° 34.

CE, ass., 11 décembre 2006, *Société De Groot En Slot Allium B.V. et Société Bejo Zaden B. V.*, n° 234560, A. ; Cass., ass. Plén., 5 avril 2013, pourvoi n° 11-17.520, bull. ass. Plén. n° 2. ; CE, 28 mai 2014, *Association Vent de colère / Fédération nationale et autres*, n° 324852, A.

59 CJUE, ass. plénière, 18 décembre 2014, avis 2/13, *Projet d'accord international – adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, précité.

60 CJCE, Gde ch., aff. C-459/03, 30 mai 2006, *Commission des Communautés européennes c. Irlande* ; CJUE, ass. plénière, avis 1/09, 8 mars 2011.

61 Aux termes du traité de Lisbonne, le Parlement européen peut approuver ou rejeter un accord commercial, mais il ne peut pas le modifier.



Pour ce qui concerne le droit de la concurrence, les décisions prises par la Commission, du fait qu'elles sont applicables à l'échelle du marché européen, ont un impact considérable. La Commission est ainsi devenue un régulateur qui a un poids comparable à celui des autorités fédérales américaines. Elle n'a pas hésité à sanctionner comme abusifs des comportements anticoncurrentiels de puissantes multinationales<sup>62</sup>. Des procédures ont été initiées pour abus de position dominante à l'encontre de Google et de Gazprom, dont les suites sont très attendues.

L'Union joue ainsi un rôle important dans la définition des normes accompagnant la mondialisation des échanges. La CJUE a imposé le respect par les multinationales du Net de la législation de l'Union relative à la protection des personnes physiques en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel<sup>63</sup>. De même, le rayonnement de la jurisprudence de la CJUE et de la Cour EDH en matière de droits de l'homme est considérable.

En revanche, l'Union européenne, contrairement aux États-Unis, ne dispose pas encore d'instruments permettant d'imposer le respect de la règle européenne à des entreprises internationales au-delà de ses frontières. En application du principe de territorialité, la Commission européenne peut notifier aux entreprises étrangères les procédures qu'elle intente à leur encontre et les condamner à des amendes, mais elle ne dispose pas d'un pouvoir de coercition. C'est la raison pour laquelle l'Union a signé des « accords de courtoisie », conclus notamment avec les États-Unis, le Canada ou le Japon<sup>64</sup>. De même, en cas d'atteinte grave à l'intégrité du marché unique ou à la stabilité financière de la zone euro, les réponses restent essentiellement nationales. Afin de garantir l'effectivité du droit de l'Union et son respect au-delà du territoire européen, la question se pose de la création d'une autorité européenne chargée de coordonner les mesures répressives dans l'Union<sup>65</sup>.

Jusqu'aux accords de Schengen<sup>66</sup>, les questions de sécurité, de justice et du contrôle des frontières relevaient essentiellement de la souveraineté juridique des États. L'introduction de nouvelles règles relatives à la libre circulation au sein de l'espace Schengen, qui s'est progressivement élargi jusqu'à rassembler vingt-six États en 2011, a constitué un changement majeur. La nécessité d'accroître la coopération policière et judiciaire entre les États s'est imposée, conduisant à la création d'Europol<sup>67</sup> puis d'Eurojust<sup>68</sup>. Et depuis le traité de Lisbonne, ces questions ne constituent plus un domaine politique intergouvernemental à part entière. Dans le

---

62 V. notamment affaires *Microsoft* de 2004 (Tribunal, 17 septembre 2007, *Microsoft Corp. c. Commission*, T-201/04) et *Intel* de 2009 (Tribunal, 12 juin 2014, *Intel Corp. contre Commission*, T-286/09).

63 CJUE, aff. C-131/12, 13 mai 2014, *Google Inc c. Agencia espanola de proteccion de datos et Mario Gonzalez* ; et CJUE, aff. C-362/14, 6 octobre 2015, *Schrems*.

64 À titre d'exemple, l'accord entre les Communautés européennes et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application de leurs règles de concurrence, 23 septembre 1991, renforcé en 1998.

65 V. à ce sujet les propositions de l'étude du Conseil d'État, *L'action économique des personnes publiques*, La documentation Française, 2015, pp. 54-58.

66 Signés en 1985, ils s'appliquent à partir de 1990.

67 Créée en 1995, Europol devient en 2010 une agence communautaire.

68 Institué en 2002, Eurojust a pour but d'encourager et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les autorités compétentes des États membres de l'Union chargées de traiter les affaires de criminalité organisée transfrontalière.



nouveau cadre institutionnel de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), les rôles de la Commission, du Parlement européen en tant que codécideur, ainsi que de la Cour de justice, ont été affirmés clairement, même si les États demeurent les principaux décideurs. Le contrôle des frontières et l'exercice du droit d'asile s'exercent dans le cadre de politiques communes définies par l'Union. Et la CJUE et la Cour EDH exercent un contrôle vigilant sur le respect par les États des droits de l'homme dans ces matières.

Après les attentats de septembre 2001, la nécessité d'une meilleure coordination contre la criminalité et le terrorisme s'impose à l'agenda européen. C'est dans ce contexte qu'est adopté le mandat d'arrêt européen<sup>69</sup> et qu'est décidée la création d'un coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme<sup>70</sup>. L'extrême sensibilité de ces questions dans les opinions publiques nationales explique les limites que rencontre néanmoins le processus d'européanisation, comme en témoigne le fait que le Parquet européen n'ait pas encore été créé<sup>71</sup>.

Aujourd'hui, les États et les opinions publiques expriment des doutes sur la capacité de l'Union à contrôler ses frontières extérieures et les flux migratoires. Et de plus en plus de voix vont jusqu'à remettre en cause l'acquis fondamental de la libre circulation des personnes et des marchandises à l'intérieur de l'espace Schengen. Un débat est ouvert sur la question de la création d'un corps de gardes-frontières européens ainsi que sur les mesures à mettre en œuvre pour garantir l'efficacité des dispositions concernant le droit d'asile, en particulier le dispositif « Dublin »<sup>72</sup>.

## Conclusion

La création d'un ordre juridique communautaire et la montée en puissance de la souveraineté juridique de l'Union ont pour effet de limiter le champ de la souveraineté juridique des États, au risque d'alimenter des interrogations persistantes sur la légitimité démocratique d'institutions communautaires perçues comme éloignées des citoyens. Le dialogue entre le juge national et le juge européen est ainsi plus que jamais indispensable, pour faire en sorte que les États s'approprient la norme européenne et la rendent effective. Surtout, *in fine*, il faut rappeler que l'Union est née de la volonté des États et que tout transfert de souveraineté juridique est subordonné à une ratification, soit par les peuples constituants, soit par la représentation nationale. C'est la garantie ultime de la nature démocratique du projet européen qui ne peut se construire qu'avec l'adhésion des citoyens, et dont la mise en œuvre dépend du concours des États sur leur territoire, en application du principe de subsidiarité.

---

69 Institué en 2002.

70 Poste dont la création a été prévue par le Conseil européen après les attentats de 2004 à Madrid et pourvu en 2007.

71 V. à ce sujet l'étude du Conseil d'État adoptée le 24 février 2011, *Réflexions sur l'institution d'un Parquet européen*, La documentation Française.

72 Récemment, le Conseil « Justice et affaires intérieures » a adopté à la majorité qualifiée un mécanisme de relocalisation de cent vingt mille personnes ayant besoin d'une protection internationale depuis l'Italie et la Grèce.



# Biographies des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Olivier Dutheillet de Lamothe,**

*président de section honoraire au Conseil d'État*

Diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'ENA, Olivier Dutheillet de Lamothe a intégré en 1975 le Conseil d'État, où il a notamment exercé les fonctions de responsable du centre de documentation et de commissaire du gouvernement. Il a également été conseiller technique au cabinet du ministre de la santé et de la sécurité sociale en 1979-1981, et conseiller au cabinet du ministre des affaires sociales et de l'emploi en 1986-1987. En 1987, il est nommé directeur des relations du travail au ministère des affaires sociales et de l'emploi, puis au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il devient ensuite, en 1995, conseiller social à la Présidence de la République puis, en 1997, secrétaire général adjoint de la Présidence de la République. De 2001 à 2010, il est membre du Conseil constitutionnel. Il préside, de 2011 à 2014, la section sociale du Conseil d'État. Il est aujourd'hui avocat associé à CMS Bureau Francis Lefebvre. Il a publié divers articles et ouvrages dont « Le Conseil constitutionnel et le processus d'intégration communautaire », in *L'Etat souverain dans le monde d'aujourd'hui : mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Puissochet*, Paris, éd. Pédone, 2008 et « Conseil constitutionnel et Cour Européenne des droits de l'homme : un dialogue sans paroles », in *Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois*, Paris, éd. Dalloz, 2009.

## Les intervenants

### **Dominique Lottin,**

*première présidente de la cour d'appel de Versailles*

Titulaire d'une maîtrise de droit, Dominique Lottin a commencé sa carrière de magistrate en 1982. Nommée en 1993 vice-président chargé du tribunal d'instance de Rouen, elle a été en 1996 chargée de mission auprès du premier président de la cour d'appel de Versailles. De 1998 à 2001, elle a exercé les fonctions de substitut du procureur général près la cour d'appel de Rouen et était notamment chargée du secrétariat général du procureur général. Elle a par la suite été nommée inspectrice des services judiciaires et secrétaire générale de l'inspection générale. Elle a été, à compter de 2005, adjointe du secrétaire général à l'administration centrale du ministère de la justice, avant d'être nommée directrice des services judiciaires en 2008. Dominique Lottin a intégré le poste de premier président de la cour d'appel de Douai en janvier 2010. Elle préside à présent, depuis 2014, la Cour d'appel de Versailles.

**Georges Ravarani,**

*président de la Cour administrative du Luxembourg*

Georges Ravarani, titulaire d'une maîtrise en droit de l'université de Grenoble (1977) et d'un doctorat en droit de l'université du Luxembourg, a commencé sa carrière comme avocat, puis juge au tribunal d'arrondissement de Luxembourg. M. Ravarani est président de la Cour administrative et vice-président de la Cour constitutionnelle du Luxembourg depuis 2008. Il est l'auteur de publications dans les domaines du droit civil (essentiellement la responsabilité civile) et du droit public. Il est également professeur à l'université du Luxembourg.

**Vassilios Skouris,**

*ancien président de la Cour de justice de l'Union européenne*

Diplômé en droit de l'université libre de Berlin (1970), docteur en droit constitutionnel et administratif de l'université de Hambourg (1973), docteur *honoris causa* de plusieurs universités, dont l'université Panthéon-Assas, Vassilios Skouris a commencé sa carrière comme professeur agrégé à l'université de Hambourg (1972-1977), de Bielefeld (1978) et de Thessalonique (1982). Il a également été membre du comité d'administration de l'université de Crète (1983-1987), directeur du centre de droit économique international et européen de Thessalonique (1997-2005), président de l'association hellénique pour le droit européen (1992-1994) et membre du comité national grec pour la recherche (1993-1995). Il est membre du conseil scientifique de l'académie de droit européen de Trèves (depuis 1995). M. Skouris a par ailleurs été ministre des affaires intérieures grecques (en 1989 et en 1996), membre du comité supérieur pour la sélection des fonctionnaires grecs (1994-1996) et du conseil scientifique du ministère des affaires étrangères grec (1997-1999), et président du Conseil économique et social grec en 1998. Devenu juge à la Cour de justice de l'Union européenne en juin 1999, il en a assuré la présidence du 7 octobre 2003 au 7 octobre 2015.



# Actes – Quelle souveraineté juridique des États et de l’Union?

---

**Olivier Dutheillet de Lamothe**

*Président de section honoraire au Conseil d’État,  
modérateur de la conférence*

La meilleure façon d’introduire ce débat est de vous présenter les trois intervenants exceptionnels que nous avons la chance d’accueillir. Il s’agit de trois grands juges : un juge judiciaire, Mme Lottin ; un juge administratif et constitutionnel, M. Ravarani ; et un juge européen, M. Skouris, qui nous fait l’honneur de nous réserver sa première intervention depuis qu’il ne préside plus la Cour de justice européenne et jouit d’une liberté de parole retrouvée. J’interviens moi-même en tant qu’ancien conseiller d’État et ancien membre du Conseil constitutionnel.

C’est la nature des intervenants qui a déterminé notre approche du sujet. Quelle souveraineté juridique des États et de l’Union ? Il s’agit d’une question vaste, qui pourrait occuper l’ensemble des conférences prévues dans le cadre de ce cycle des « Entretiens sur l’Europe ».

Trois approches du sujet étaient possibles :

- Une approche politique aurait cherché, à la lumière d’une actualité immédiate et dramatique, à analyser le fonctionnement de l’espace Schengen et la régulation des flux migratoires au sein de l’Union européenne. Cette approche aurait pu analyser également la politique monétaire et la politique économique de l’Union européenne. Elle aurait pu, enfin, analyser le rôle de l’Union européenne dans les négociations avec l’Organisation mondiale du commerce et dans la négociation du traité de libre-échange transatlantique. Toutes ces questions sont en effet au cœur de la souveraineté juridique des États et de l’Union européenne.
- Une approche constitutionnelle serait revenue sur l’échec de la constitution européenne de 2004, en se demandant si l’Union européenne dispose, en matière de diplomatie et de défense, des prérogatives d’un État.
- Enfin, en s’interrogeant sur l’application extraterritoriale du droit de l’Union européenne, c’est une approche juridictionnelle qui a été retenue puisque les trois intervenants sont des juges. C’est une approche que je qualifierai, d’un commun accord, de pragmatique et progressive. Pragmatique, car nous parlerons dans une première séquence de l’influence de la jurisprudence de la CJUE (Cour de justice de l’Union européenne) et de la Cour EDH (Cour européenne des droits de l’homme) sur le juge national. Les deux systèmes sont, *a priori*, très différents.

La CJUE, grâce au mécanisme de la question préjudicielle de l’article 177 du traité de Rome, devenu l’article 267 du TFUE, entretient, avec l’ensemble des juridictions nationales, un dialogue nourri et préalable à la décision de justice. La Cour EDH intervient en revanche *a posteriori* comme juge, non seulement du droit, mais aussi

du fait ; et elle est totalement coupée des juridictions nationales. J'ai longtemps pensé que la force de la CJUE était ce lien organique et institutionnel qu'elle a avec les juridictions nationales, grâce notamment au mécanisme de la question préjudicielle, qui fait de tout juge national un juge chargé de l'application du droit communautaire. C'est ce lien, par exemple, qui a permis à un modeste juge de paix de Milan de faire juger l'arrêt *Costa c. Enel*, qui est l'un des arrêts fondateurs de l'Union européenne.

Cette situation va évoluer avec le protocole n° 16 qui permettra, quand il entrera en vigueur, aux plus hautes juridictions nationales d'adresser à la Cour EDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention EDH ou ses protocoles. Pour l'instant, ce protocole n'a été ratifié que par cinq États (d'ailleurs pas encore par la France) et il n'est donc pas encore entré en vigueur car dix ratifications sont nécessaires à cette fin.

M. Ravarani introduira ce thème en montrant à la fois les contraintes que font peser le droit de l'Union européenne et la Cour EDH sur les juges nationaux, mais aussi les marges de souveraineté que ceux-ci conservent. La complexité du système actuel permet au juge national de conserver des marges de manœuvre.

Étant ainsi partis de la réalité pragmatique de l'exercice de la fonction juridictionnelle des États membres (I), nous examinerons dans quelle mesure la CJUE et la Cour EDH portent atteinte à la souveraineté juridique des États (II). Mme la première présidente Dominique Lottin introduira ce thème à partir de deux exemples très concrets, celui du droit de la famille et celui du droit pénal, avec la question du Parquet européen. Elle s'interrogera notamment sur le point de savoir si c'est plutôt la législation communautaire ou la jurisprudence qui porte atteinte à la souveraineté juridique des États. Enfin, dans une troisième et dernière séquence, sera traitée la question de la souveraineté juridique de l'Union européenne elle-même. Le président Skouris abordera le problème de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention EDH sur la base de l'avis rendu sous sa présidence par la Cour de justice le 18 décembre 2014, après celui déjà émis par la Cour sur le même sujet le 28 mars 1996 (III).

Ce sujet est en effet au cœur de la question de la souveraineté juridique de l'Union européenne ; c'est la fameuse question « *quis custodiet ipsos custodes* », la question du dernier mot que les anglo-saxons appellent « *the final word* ». Peut-on admettre que l'Union européenne qui était, à l'origine, un traité créant un grand marché commun, qui est devenue une Union à la fois économique et monétaire, a des compétences sectorielles très larges dans un grand nombre de domaines, soit régulée, en dernier ressort, par la Cour EDH ? En effet, la Cour EDH a une composition beaucoup plus large qu'elle, car l'Union européenne comporte actuellement vingt-huit États membres, contre quarante-sept pour la Cour EDH et le conseil de l'Europe ; mais la Cour EDH a également une finalité différente, car elle a été créée exclusivement pour garantir le respect de la Convention EDH de 1950. C'est une fonction importante, qu'elle exerce très bien, mais qui n'a rien à voir avec la finalité, beaucoup plus large et plus complexe, beaucoup plus ambitieuse aussi, qui est celle de l'Union européenne.



Le temps du confort et de la solitude souveraine sont définitivement révolus, non seulement pour les gouvernements et les parlements, mais également pour les juges. Non seulement les juridictions nationales sont soumises au droit international et européen mais leur action est au surplus guidée et contrôlée par les juridictions internationales. Un petit pays comme le Luxembourg, soumis à de nombreuses et intenses influences étrangères, s'est plié très rapidement et de bon gré aux contraintes en résultant. Les juridictions nationales luxembourgeoises ont dès 1950 reconnu la suprématie des traités internationaux sur la législation nationale, elles écartent régulièrement les dispositions nationales contraires aux conventions internationales régulièrement approuvées. Comme la France et les autres pays européens, le Luxembourg est soumis à la juridiction de deux cours internationales, qui exercent l'une et l'autre des fonctions essentiellement différentes.

Tandis que la Cour de justice peut plutôt être considérée comme assistant les juridictions nationales et intervient à un stade préalable à la décision des juridictions nationales, la Cour EDH exerce un contrôle, *a posteriori*, sur les activités des juridictions nationales. Ce n'est point l'endroit de disserter sur les relations, et, avouons, le conflit entre ces deux juridictions internationales, dû à une répartition plus que diffuse de leurs compétences respectives dont risquent de pâtir les juridictions nationales et, finalement, les justiciables. Il s'agit, au contraire, de voir comment les juridictions nationales, suprêmes avant tout, se positionnent par rapport à ces deux cours européennes, étant précisé qu'en raison des compétences désormais partiellement concurrentes de ces deux Cours, le juge national se trouve parfois confronté à des problèmes insolubles.

Je parlerai tout d'abord de la Cour de justice (1) puis de la Cour EDH (2).

### **1 - La Cour de justice de l'Union européenne**

Il est très souvent souligné que le juge national est aussi un juge européen et que les relations entre la CJUE et les juges nationaux sont basées sur une confiance réciproque.

Le juge national, surtout administratif, applique quotidiennement le droit européen, et dès lors qu'il se pose une question de droit de l'Union, qu'il ne croit pas d'ores et déjà résolue, il va saisir la Cour à titre préjudiciel. Ceci ne pose certainement pas de problème dans les matières économiques, présentant un caractère éminemment technique : la juridiction nationale est demandeuse de se faire guider par une juridiction spécialisée. Si le juge national ne saisit pas la Cour, c'est le plus souvent pour des motifs inavouables. Par exemple, la Cour de cassation luxembourgeoise, qui avait été sollicitée par son propre avocat général pour saisir la CJUE d'une question sur la compatibilité avec le droit de l'Union de la législation qui réserve aux résidents le bénéfice des allocations de chômage, a soigneusement évité de répondre au moyen et a rejeté le pourvoi. De toute

évidence, une réponse négative aurait risqué de faire voler en éclats le système luxembourgeois d'indemnisation du chômage.

La situation des questions préjudicielles est beaucoup moins évidente dans le domaine des droits fondamentaux, qui font désormais l'objet de la Charte. La sauvegarde des droits fondamentaux constitue historiquement une des plus nobles responsabilités du juge national. Il n'y a aucun problème à ce que le juge national se charge de cette responsabilité sous le contrôle *a posteriori* d'une juridiction internationale qui juge concrètement, tous les éléments de fait sur table, la solution donnée par le juge national.

En revanche, le mécanisme du renvoi préjudiciel ne permet souvent d'obtenir que des solutions théoriques à des problèmes très concrets.

Par exemple, la Cour administrative du Luxembourg a été confrontée à ce genre de difficulté en matière de demandes d'asile – il existe certes de la jurisprudence de la CJUE concernant par exemple les exigences de fond et de preuve, s'agissant des demandeurs d'asile se réclamant d'une certaine orientation sexuelle ou d'une certaine religion, mais l'enseignement théorique découlant des arrêts a compliqué plutôt que facilité la tâche de la juridiction.

Le reproche n'est pas adressé à la Cour de justice, qui n'a pas d'autre moyen que de répondre de manière en quelque sorte aveugle, mais au système de question préjudicielle en matière de droits fondamentaux. Toujours est-il que, dès lors que le juge national méconnaît son obligation de saisir la CJUE d'une question préjudicielle, ou d'une manière générale s'il méconnaît le droit de l'Union, il cause un dommage à un individu. L'État dont il relève engage sa responsabilité civile par application de la jurisprudence *Köbler* de la Cour de justice du 30 septembre 2003 (C-224/01).

Or, le système mis en place par cette jurisprudence est problématique. Un exemple tiré de la pratique permettra de l'illustrer : dans une affaire compliquée de loi applicable, un ressortissant allemand ayant travaillé au Luxembourg et été licencié avait réclamé devant le tribunal du travail luxembourgeois l'application de la loi allemande. Or, tant le tribunal du travail que la cour d'appel et finalement la Cour de cassation luxembourgeoise avaient conclu à l'applicabilité de la loi luxembourgeoise. Le salarié a assigné l'État luxembourgeois en responsabilité, du fait de l'arrêt de la Cour de cassation qu'il estimait erroné. Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, en première instance, jugea que la Cour de cassation avait correctement appliqué les règles régissant la matière. Le salarié allemand a fait appel et la Cour d'appel eut des doutes. Elle saisit alors la Cour de justice d'une question préjudicielle quant à la loi applicable. Celle-ci, réunie en grande chambre, conclut en substance à l'applicabilité de la loi allemande<sup>73</sup>. Sur renvoi, la Cour d'appel constata alors que la Cour de cassation s'était trompée et que le travailleur allemand avait en principe droit à des dommages et intérêts. Toutefois, *deus ex machina*, sa demande ayant été introduite tardivement, il y avait, dès l'origine, forclusion. Il s'agit d'une étrange décision. En effet, qu'est-ce qui empêchera le travailleur allemand d'engager un nouveau recours en responsabilité

73 CJUE, Gde ch., aff. C-29/10, 15 mars 2011, *Heiko Koelzsch c. État du Grand-Duché de Luxembourg*.



contre l'État, cette fois-ci du fait de l'arrêt de la Cour d'appel, et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'il obtienne satisfaction devant une quelconque juridiction siégeant en dernière instance ? Car, alors, l'État ne pourra pas engager une action du fait du dysfonctionnement de ces juridictions, ne serait-ce que pour des raisons procédurales (il devrait s'assigner lui-même).

Cette histoire montre que, malgré l'institution d'une responsabilité du fait de la mauvaise application du droit européen par des juridictions nationales suprêmes, ce sont quand même ces juridictions nationales qui ont le dernier mot et, elles restent maître du jeu concernant la possibilité théorique d'engager leur responsabilité.

Ainsi, pour utiliser une formule quelque peu excessive, l'application du droit européen, tel qu'interprété par la Cour de justice, dépend du bon vouloir des juridictions nationales. Donc, selon cette perspective, le système dans son intégralité est effectivement fondé sur la confiance. Cette conclusion très provisoire doit, cependant, être relativisée ; car, ironie du sort, la Cour EDH peut se révéler une planche de salut pour la CJUE.

## 2 - La Cour EDH

Le contrôle de Strasbourg est foncièrement différent de celui de la CJUE : cette cour n'interfère pas dans les procès devant les juridictions nationales tant que celles-ci n'ont pas définitivement statué. Ce n'est qu'alors qu'intervient son contrôle *ex post*. Le plaideur qui croit que la juridiction nationale a méconnu ses droits fondamentaux peut s'adresser à la Cour de Strasbourg. Celle-ci ne refait pas le procès, elle affirme toujours qu'elle n'est pas une quatrième instance et que, principe de subsidiarité oblige, elle laisse une large marge d'appréciation au juge national. Toutefois, lorsqu'elle constate une violation d'un droit fondamental d'un justiciable par la juridiction nationale, elle dispose de moyens puissants pour rectifier le tir, tel qu'allouer une indemnité.

S'il est vrai que l'exécution des arrêts de la Cour EDH dépend du comité des ministres, elle peut indiquer et elle indique, de plus en plus, toute une série de mesures aptes à réparer le préjudice causé au justiciable par le juge national. Planche de salut pour la CJUE, elle a, par exemple, jugé que l'omission par un juge national de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle faussait le procès<sup>74</sup>. On était, dès lors, en présence d'un procès non équitable.

La caractéristique essentielle de la Cour EDH est ce contrôle *a posteriori* qu'elle exerce sur les décisions des juges nationaux. C'est un instrument très puissant qui inspire à tout juge national une certaine modestie car il sait, même en dernière instance, qu'il y a toujours une instance derrière lui. Il est toujours agréable de savoir que l'on n'est pas devant un juge qui a le dernier mot. C'est la Cour EDH qui l'a.

Mais voici qu'avec l'entrée en vigueur attendue du protocole 16 de la Convention, le tableau va se brouiller. Désormais, les juridictions nationales suprêmes pourront saisir la Cour EDH de questions préjudicielles et celle-ci pourra, sans y être obligée, répondre par un avis non contraignant. Un tel système visant *a priori* à désengorger la juridiction strasbourgeoise, soulève un certain nombre de questions, non

74 CEDH, 8 avril 2014, *Dhabbi c. Italie*, n° 17120/09.



seulement sur le point de savoir si le but assigné à cette mesure pourra réellement être atteint, mais également quant aux implications du caractère non contraignant de ces avis.

Il importe de souligner la situation délicate dans laquelle se trouvent désormais les juridictions nationales du fait, non seulement de l'existence, à l'avenir, de deux mécanismes de questions préjudicielles, mais plus globalement, de deux juridictions supranationales dont peuvent émaner des enseignements contradictoires. Depuis l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux, qui double largement le contenu de la Convention EDH, le juge national risque de se trouver arbitre dans la lutte, jusqu'ici sourde, et depuis peu ouverte, entre ces deux Cours pour la suprématie en matière de droits de l'homme.

Un problème supplémentaire réside dans le fait que ces droits fondamentaux n'ont pas seulement été consacrés par des textes internationaux mais également par les constitutions nationales. Nombre de constitutions nationales énumèrent aussi des droits fondamentaux.

Le Luxembourg ne connaît pas le mécanisme de la question préjudicielle de constitutionnalité (QPC). Toutefois, la loi oblige tout juge qui estime qu'une question de conformité d'une loi se pose par rapport à la Constitution et également en matière de droits fondamentaux, à saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle. Cependant, cette saisie n'est plus obligatoire dès lors qu'il s'agit d'une question de compatibilité avec la Convention EDH. Le problème est que dans certaines matières, les droits sont consacrés par les deux textes.

Par exemple, au Luxembourg, s'est posé le problème de l'interdiction législative de l'adoption plénière par une seule personne. Cette loi a été jugée, par la Cour constitutionnelle, conforme à la Constitution. Au contraire, la Cour d'appel, en dernière instance, a constaté que cette interdiction était contraire à l'article 8 de la Convention EDH et elle a prononcé l'adoption alors que la Cour constitutionnelle avait conclu à la compatibilité.

Il y a donc des problèmes du fait de compétences qui se chevauchent. Même si le juge national s'en tient aux mécanismes internationaux tels qu'ils paraissent s'imposer à lui, c'est-à-dire s'il pose tout d'abord une question préjudicielle à la Cour et applique la solution dégagée par celle-ci et que le plaideur, mécontent du jugement rendu, s'adresse ensuite à la Cour EDH, celle-ci a, en théorie du moins, et si elle ne suit plus la jurisprudence *Bosphorus Airways*,<sup>75</sup> la possibilité de juger le litige autrement et de conclure à la violation de la Convention EDH. La question est loin d'être théorique.

Par exemple, la Cour administrative luxembourgeoise est actuellement saisie d'un recours concernant l'échange de renseignements en matière fiscale, en application de la directive européenne du 15 février 2011 relative à la coopération administrative en matière fiscale qui prévoit l'échange de renseignements entre les administrations fiscales nationales. Une loi luxembourgeoise a mis en œuvre

<sup>75</sup> CEDH, Gde ch., 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS c. Irlande*, n° 45036/98 [la Cour EDH reconnaît sa compétence pour contrôler la conformité à la Convention EDH d'un acte national pris sur le fondement d'un règlement communautaire].



cette directive le 25 novembre 2014 et a organisé la procédure y afférant. Concernant les détenteurs non publics de renseignements, et en application de la directive, la nouvelle loi a prévu qu'une décision d'injonction puisse être prise par l'administration fiscale, cette décision n'étant pas susceptible de recours. En l'espèce, une société n'avait pas fourni ces renseignements dans le délai légal imparti et le directeur des contributions lui avait alors infligé, en application de la loi, une amende de 250 000 euros. La société a exercé contre cette décision de sanction un recours devant le tribunal administratif, qui fait maintenant l'objet d'un appel devant la Cour administrative. Elle se prévaut de l'article 6 de la Convention EDH en affirmant qu'il s'agit d'un procès non équitable du fait du montant très important de l'amende. La société requérante considère, en vertu des critères énoncés dans la Convention EDH, que la sanction prononcée relève du droit pénal et veut donc faire contrôler la légalité de cette décision de lui infliger une amende, en examinant de manière incidente la légalité du transfert de renseignements, sachant qu'elle n'est pas susceptible de recours.

La cour administrative luxembourgeoise, dans cette affaire où seulement la Convention EDH avait été invoquée, mais non la Charte, a prononcé une rupture du délibéré pour permettre aux parties de prendre position sur l'applicabilité de la Charte et la question de saisir la CJUE, le cas échéant, d'une question préjudicielle. Si la Cour de justice valide cette procédure et juge que la directive est en règle, que fera alors la Cour administrative ? Est-ce qu'elle aura la force de juger encore l'affaire par rapport à l'article 6 de la Convention EDH ? Si elle décide de valider l'amende, la société mécontente pourra saisir la Cour EDH. La question est, dès lors, de savoir si l'on peut se voir infliger une amende de deux cent cinquante mille euro sans avoir de recours effectif – car ce n'est pas seulement l'article 6, mais aussi l'article 13 de la Convention EDH, qui est en lice. Les juges de Strasbourg vont-ils suivre ? Que feront alors les autorités nationales en cas de contradiction entre ces jurisprudences ? Cette confrontation est imminente.

La solution ne saurait en toute hypothèse consister à laisser chacune des juridictions rester sur son île et se regarder l'une l'autre « en chien de faïence » sous peine de risquer que le juge national, obligé de servir deux maîtres, choisisse subtilement, au fil des affaires, la décision qui lui convient le mieux. Ce serait de nature à miner l'autorité de l'une et de l'autre de ces cours internationales, qui doivent trouver un terrain d'entente.

---

**Dominique Lottin**

*Première présidente de la cour d'appel de Versailles*

Cette intervention montre que le dialogue des juges est bien complexe et difficile. S'il permet d'alimenter un certain nombre de colloques ou d'articles de professeurs de droit, ou de juristes, la question qui se pose est de savoir comment le justiciable, mais aussi l'Etat, peuvent se retrouver dans ce dédale de jurisprudences, mais surtout aussi dans les délais qui sont aujourd'hui ceux des procédures judiciaires.

La nécessité qui émerge est non seulement qu'il y ait, au niveau européen, des rapprochements entre la Cour EDH et la Cour de justice, mais également de



revoir, dans nos ordres internes, la chaîne des recours, pour faire en sorte que les procédures restent dans des délais raisonnables. Cette exigence fait partie des principes fondamentaux.

Il y a des réflexions en ce sens dans l'ordre judiciaire français mais également dans l'ordre administratif. Nécessairement, la complexité des procédures et leur durée va de plus en plus nous obliger à revoir ces possibilités de recours. Il faut, à un moment donné, mettre un point final à un procès. Il s'agit d'une observation très pragmatique mais essentielle pour le justiciable, que nous représentons.

---

### Vassilios Skouris

*Ancien président de la Cour de justice de l'Union européenne*

Il est vrai que les remarques de M. Ravarani permettent d'appréhender des questions qui se posent depuis longtemps. Je me limite à une question qui me semble importante pour essayer de clarifier la situation qui existe actuellement dans le cadre de la protection des droits fondamentaux.

À juste titre, M. Ravarani a souligné qu'il existe trois niveaux de protection :

- le niveau national avec le système constitutionnel : parmi les États membres, une majorité comporte une juridiction spéciale constitutionnelle – et ce même en France, ce qui n'était pas évident au départ ;
- le niveau prévu par la Charte des droits fondamentaux ;
- le système de la Convention EDH.

Il est vrai qu'il peut exister certains problèmes dans le domaine de l'interprétation et de l'application des droits fondamentaux. En ce qui concerne le niveau de protection offert par l'Union européenne, la Cour de justice n'était pas, à l'origine, demandeuse d'une charte. L'adoption de cette dernière est notamment le résultat d'une jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande, dite « *Solange* »<sup>76</sup>. Toutefois, cette charte existe aujourd'hui et elle est devenue contraignante depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Ainsi, si l'on dispose d'une charte composée de cinquante-trois articles, on ne peut éviter de l'interpréter et de l'appliquer.

Où se trouve le problème ?

M. Ravarani, à juste titre, a combiné la question du renvoi préjudiciel, prévu dans le système de l'Union européenne, avec le nouveau mécanisme d'avis consultatif, prévu par le protocole 16 de la Convention EDH, à destination des cours suprêmes nationales.

À l'origine, cette procédure consultative du protocole 16 de la Convention EDH a posé de nombreuses difficultés. La première, qui était par ailleurs à la base même

---

<sup>76</sup> Dans ses trois arrêts dits « *Solange I, II et III* », respectivement de 1974, 1986 et 2000, la Cour constitutionnelle allemande se réserve le droit d'écarter une norme de droit européen pour cause de violation des droits fondamentaux « *aussi longtemps que* » (en allemand, « *solange* ») le droit européen ne garantit pas une protection globale des droits fondamentaux de la personne équivalente, mais pas nécessairement identique en tout point, à celle de la Loi fondamentale allemande.



de l'article 6 du TUE, était la considération selon laquelle le contrôle exercé par la Cour de Strasbourg devait rester purement externe, en raison du fait que l'Union européenne pouvait elle-même être soumise à ce contrôle.

La question a pu se poser de savoir quel serait le résultat de l'introduction d'une possibilité de s'adresser à la Cour de Strasbourg qui, en grande chambre, répondra par le biais d'un avis consultatif à une question tirée de l'interprétation d'un article de la Convention EDH, pouvant trouver son équivalent dans la Charte des droits fondamentaux. La question est donc de savoir qui détermine aujourd'hui le contenu de la Charte des droits fondamentaux. Dans l'avis rendu par la Cour de justice concernant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention EDH<sup>77</sup>, cet aspect a été considéré comme mettant en péril le système européen de renvoi préjudiciel. Ce système présente donc un risque quant à la protection des droits fondamentaux.

Pour rester bref, la Cour de justice a essayé, dans la mesure du possible, de limiter le champ d'application de la charte des droits fondamentaux, pour donner aux États membres la possibilité d'appliquer leur système national, notamment quant aux droits fondamentaux contenus dans leur constitution.

Ainsi, dans tous les cas où le cadre juridique n'est pas déterminé par le droit de l'Union européenne, il est loisible aux autorités nationales d'appliquer leur système national relatif aux droits fondamentaux, même si ce système va plus loin que la Charte des droits fondamentaux. Il faut ainsi prendre en considération qu'il existe souvent un système de protection des droits fondamentaux prévu au niveau national de longue date. On ne peut pas intervenir à cet égard.

Toutefois, si une question concernant le droit de l'Union européenne est posée à la CJUE, la Charte des droits fondamentaux doit être interprétée et appliquée dans le sens prévu par la jurisprudence de la Cour de justice, et non dans le sens de la jurisprudence d'une autre cour. Ainsi, il est étonnant que la Cour de Strasbourg prenne l'initiative d'examiner et d'interpréter certaines dispositions du TFUE. Cela a notamment été le cas lorsqu'elle a considéré que, pour qu'un procès soit adéquat, le juge national dont la décision était examinée par la Cour EDH devait appliquer de manière correcte l'article 267 du TFUE<sup>78</sup>. Cela n'a rien à voir avec la Charte des droits fondamentaux, et pourtant, on observe une tendance à vouloir être l'interprète authentique de l'article 267 du TFUE.

---

**Dominique Lottin**

*Première présidente de la cour d'appel de Versailles*

Conçue à l'origine comme une communauté essentiellement économique, l'Union européenne a peu à peu étendu ses champs de compétence à l'ordre juridique au point qu'aujourd'hui les droits nationaux convergent dans bien des domaines au profit de normes européennes applicables à tous les pays de l'Union.

---

<sup>77</sup> CJUE, ass. plénière, avis 2/13, 18 décembre 2014.

<sup>78</sup> CEDH, 20 septembre 2011, *Ullens De Schooten et Rezabek c. Belgique*, n<sup>os</sup> 3989/07 et 38353/07.

Ce nouvel ordre juridique bouscule l'équilibre des pouvoirs à l'intérieur même des États :

- dans tous les pays de droit écrit comme la France, parce que le juge dont on disait qu'il n'était que « la bouche de la loi » a peu à peu pris la liberté qui lui était offerte par l'application de normes qui transcendent les textes législatifs pour contraindre, dans certains cas, le législateur à revoir sa copie ou pour donner un autre sens aux textes voulus par ce dernier;

- dans les pays de *Common Law* où les Parlements gagnent peu à peu du terrain et où les juges opposent, bien souvent, une plus forte réticence à l'application des jurisprudences européennes parce qu'ils la ressentent souvent comme une atteinte à leur liberté d'appréciation.

Ces mouvements conduisent donc inévitablement à un rapprochement progressif de ces deux systèmes juridiques. Mais ce nouvel ordre juridique n'est pas sans susciter l'incompréhension voir le rejet du citoyen qui accepte difficilement de se fondre dans un modèle européen où certaines valeurs nationales historiques sont battues en brèche. La tentation est alors forte d'accuser l'Europe de tous les maux et de développer un discours populiste de rétablissement des frontières et de souveraineté des États.

Naturellement, ces discours doivent être combattus, mais les juristes et les juges que nous sommes ne doivent pas, pour autant, restés sourds à cette incompréhension des citoyens et à la nécessité, d'assurer une certaine sécurité juridique et de reconnaître les spécificités des nations qui composent l'Union. Ces observations me paraissent d'une particulière acuité pour le juge judiciaire français que je représente ce soir, parce que gardien des libertés individuelles et juge de l'état des personnes et des litiges entre particuliers, il touche au plus près à la vie de nos concitoyens.

J'ai donc choisi ce soir, pour débattre avec vous et illustrer la notion de souveraineté juridique des États et de l'Union de partir de deux exemples qui touchent au droit de la famille et au droit pénal. J'ai choisi ces deux domaines de notre droit parce qu'ils touchent à des droits régaliens impactés depuis peu finalement par le droit de l'Union et le droit international et avec des répercussions dans l'opinion publique bien plus fortes que le droit économique ou de la consommation, lui aussi mais depuis bien plus longtemps marqué par le droit de l'Union et dont personne ne conteste aujourd'hui l'absolue nécessité d'appliquer un droit supra national au regard du statut et de l'activité même des entreprises et des échanges économiques.

### **Voyons l'impact en droit de la famille du droit de l'Union et du droit international.**

Deux évidences :

1) la libre circulation des populations et l'accroissement du nombre de couples binationaux imposent de développer un droit qui soit, au minimum, commun à tous les citoyens de l'Union, et 2) les progrès de la science et de la médecine bousculent les concepts classiques de famille et de filiation.



Pour dépasser les difficultés liées à l'enchevêtrement normatif national, européen et international, le juge judiciaire est invité à faire appel à des valeurs qui transcendent ces normes telles que la notion « d'intérêt de l'enfant » et « de droit à la vie familiale ».

Issue de la convention de New York du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 août 1990, la notion d'intérêt de l'enfant se combine aujourd'hui avec la jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'homme : c'est tous les jours que le juge aux affaires familiales est amené à l'appliquer. Pourtant il aura fallu attendre bien longtemps pour que la notion d'intérêt et même de droit de l'enfant soit reconnue par le législateur français et entre dans notre code civil et encore le fait-il à pas bien mesurés. C'est ainsi notamment que la notion figure dans l'article 388-1 du code civil, tel qu'issu de lois datant de 1999 et 2007, sur l'obligation pour le juge de procéder à l'audition du mineur capable de discernement. Mais la notion d'intérêt de l'enfant est une notion bien subjective qui laisse toute sa place à l'appréciation du juge, et c'est sans doute dans le droit de la filiation que cette difficulté prend toute son acuité.

D'un côté l'interdiction en droit français de la gestation pour autrui et du recours à la procréation médicalement assistée par les couples non mariés, notamment les couples homosexuels. De l'autre, l'abondante jurisprudence de la Cour EDH sur le droit à la vie familiale et l'intérêt de l'enfant d'avoir une existence juridique, autrement dit un état civil, conforme à sa vie quotidienne.

C'est la primauté du droit conventionnel sur le droit interne qui a prévalu dans les arrêts récents rendus par la Cour de cassation en assemblée plénière le 3 juillet 2015<sup>79</sup> pour reconnaître à l'enfant le droit à un état civil enregistré en France dans le prolongement des arrêts rendus par la CEDH *Menesson contre France* et *Labassée contre France* du 26 juin 2014<sup>80</sup>. On peut donc dire que dans ce domaine la souveraineté juridique de l'Etat n'est plus.

Ce qui n'est pas naturellement sans susciter de nombreux débats parce que la notion même « d'intérêt de l'enfant » est suffisamment subjective pour ne pas être sans risque. En effet, si la notion « d'intérêt de l'enfant » a ainsi été limitée par la jurisprudence européenne comme par la Cour suprême française à l'enfant objet de la procédure judiciaire, l'on pourrait aussi imaginer que cette notion soit interprétée de manière plus large, et dans toute sa globalité, au regard de règles d'éthique médicale ou de théories psychologiques, voire psychanalytiques ou psychiatriques, sur le développement harmonieux de l'enfant...

À cet égard, je ne peux pas m'empêcher de faire le parallèle avec d'autres jurisprudences sur le changement de sexe à l'état civil des transsexuels<sup>81</sup> qui, naturellement, si on se limite à appréhender l'intérêt strict du requérant qui a subi une opération chirurgicale irréversible conduit le juge à lui accorder le changement d'état civil demandé, mais qui peut aussi conduire au développement de certaines pratiques médicales douteuses catastrophiques pour les patients eux-mêmes.

79 C. cass., ass. pl., 3 juillet 2015, arrêts n° 619 (14-21.323) et n° 620 (15-50.002).

80 CEDH, 26 juin 2014, *Menesson c. France* (n° 65192/11) et *Labassée c. France* (n° 65941/11).

81 C. cass., ch. civ., 7 juin 2012, arrêts n° 757 (10-26.947) et n° 758 (11-22.490) ; et 13 février 2013, arrêt n° 108 (12.11-949).



Ces exemples empruntés au droit de la filiation et à l'état des personnes illustrent très concrètement que les États n'ont plus dans ces domaines la pleine souveraineté juridique mais que la référence à des principes fondamentaux laissés à la libre appréciation des juges européens ou nationaux n'est pas sans risque et qu'il est dès lors indispensable que la jurisprudence des cours suprêmes fixe de la manière la plus rigoureuse possible les contours de ces principes généraux pour que le justiciable ne soit pas livré à l'arbitraire ou à la subjectivité du juge.

Les juges nationaux vont donc bien plus loin en appliquant la jurisprudence de l'Union que ce que les États membres ont eux-mêmes souhaité en matière de législation dans le traité de Lisbonne.

En effet, les États membres ont pris soin de conserver des règles dérogatoires pour des matières, comme le droit de la famille, où ils n'étaient pas prêts à décliner leur souveraineté. Ainsi rappelons que l'article 67 du TFUE prend soin d'indiquer que « *l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres* ». Cet article avait pour objet de consacrer la souveraineté de chaque État en matière de législation dans ces domaines.

Et c'est ainsi que, malgré de vives discussions à l'époque, la règle de l'unanimité a été reconnue en ce qui concerne le droit de la famille. Dès lors, les projets de règlements relatifs à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux, d'une part, aux effets patrimoniaux des partenariats enregistrés, d'autre part, connaissent une négociation longue et difficile pour réunir l'unanimité des États membres<sup>82</sup>.

On peut dès lors penser que les jurisprudences des cours suprêmes nationales conduiront à des évolutions plus rapides du droit de l'Union applicable à tous les citoyens de l'Union.

**Examinons maintenant l'impact de l'Union sur le droit pénal et plus précisément sur la procédure pénale,** domaine où la question de la souveraineté des États est particulièrement sensible.

Notons tout d'abord que dans le domaine du droit pénal, les États membres de l'Union sont restés très prudents en insérant dans les traités de l'Union les stipulations leur octroyant des outils efficaces juridiquement pour s'opposer à un projet de législation de l'Union.

C'est la clause dite « du frein-accélérateur » qui permet en matière de droit pénal et de droit procédural pénal à tout État membre de « faire appel » au Conseil européen dans l'hypothèse où un projet de directive porterait atteinte aux principes fondamentaux de son système de justice pénale. Le Conseil doit alors statuer par voie de consensus, autant dire que tout État membre dispose de fait

<sup>82</sup> La Commission a adopté le 2 mars 2016 trois propositions : une proposition de décision du Conseil autorisant une coopération renforcée en matière de régimes patrimoniaux des couples internationaux, concernant les questions relatives tant aux régimes matrimoniaux qu'aux effets patrimoniaux des partenariats enregistrés (COM(2016) 108 final), ainsi que deux propositions de règlement du Conseil, l'une sur les régimes matrimoniaux (COM(2016) 106 final) et l'autre sur les effets patrimoniaux des partenariats enregistrés (COM(2016) 107 final).



d'un droit de veto sur la proposition en cause. Tout État a donc juridiquement la possibilité de s'opposer individuellement à un projet de directive.

Mais, comme en droit de la famille, la jurisprudence de la Cour EDH et celles des cours suprêmes nationales, et tout particulièrement celle de la Cour de cassation française, vont bien plus loin et plus vite et tendent, sinon à une unification, du moins à un rapprochement des procédures pénales des pays de l'Union, à partir de principes fondamentaux, au premier rang desquels figure le droit à un procès équitable.

Ces évolutions ont d'abord pour conséquence de percuter les procédures pénales des pays européens qui étaient traditionnellement divisés entre ceux qui avaient, comme la France, adopté les principes de la procédure inquisitoire et ceux qui avaient adoptés ceux de la procédure accusatoire. Et, de ce point de vue, nous sommes en France actuellement dans une situation intermédiaire qui peine parfois à rester cohérente et surtout pleinement efficace.

Je me permets d'ailleurs de souligner qu'en matière de procédure pénale, les juges européens peinent parfois à comprendre les subtilités de notre système français, ce qui peut conduire – je n'engage que moi – à des non sens. J'en veux pour preuve la jurisprudence de la Cour EDH sur la place et le rôle du ministère public français<sup>83</sup> qui a donné lieu une interprétation très restrictive du rôle du parquet général dans le processus de décision de la Cour de cassation privant ainsi brutalement la cour suprême d'une procédure équilibrée et riche d'échanges.

Je note aussi que le dialogue des juges a été long et semé d'embûches pour que soit reconnu par la Cour européenne la place du commissaire du Gouvernement devenu rapporteur public devant le Conseil d'État<sup>84</sup>.

Mais, revenons à la notion de procès équitable qui a conduit l'assemblée plénière de la Cour de cassation dans quatre arrêts du 15 avril 2011<sup>85</sup> à confirmer la jurisprudence de la chambre criminelle considérant que les règles posées par l'article 63-4 du code de procédure pénale ne satisfaisaient pas aux exigences de l'article 6 §1 de la Convention EDH en ce qu'il faut, en règle générale, que la personne gardée à vue puisse bénéficier de l'assistance d'un avocat dès le début de la mesure et pendant ses interrogatoires.

Au-delà de cette question procédurale, la Cour de cassation a pris position en reconnaissant l'effet immédiat de la décision constatant la non conformité de la législation française aux exigences issues de la Convention européenne. Estimant que les droits garantis par la Convention doivent recevoir application immédiate et concrète, la Cour de cassation a écarté les principes de sécurité juridique et les nécessités d'une bonne administration de la justice au profit du droit pour tout justiciable à un procès équitable. Inutile d'ajouter que cet arrêt a divisé de nombreux magistrats et membres des services enquêteurs.

83 CEDH, Gde ch., 29 mars 2010, *Medvedyev c. France*, n° 3394/03 ; CEDH, 23 novembre 2010, *Moulin c. France*, n° 37104/06.

84 CEDH, Gde ch., 7 juin 2001, *Kress c. France*, n° 39594/98 ; CEDH, 4 juin 2013, *Marc Antoine c. France*, n° 54984/09.

85 C. cass., ass. pl., 15 avril 2011, arrêts n° 589 (10-17.049), n° 590 (10-30.242), n° 591 (10-30.313) et n° 592 (10-30.316).



Dans le domaine du droit pénal, la jurisprudence et les juges sont donc bien plus hardis que les États eux-mêmes dans l'application des normes européennes, mais ce n'est pas sans risque pour la sécurité juridique des procédures.

Venons en maintenant à **la question de la mise en place du parquet européen.**

Si, dans le domaine de la coopération internationale et de lutte contre la criminalité organisée, beaucoup de choses ont évolué ces dernières années avec, notamment, la mise en place du mandat d'arrêt européen<sup>86</sup> et la création de structures d'entraide pénale telle qu'Eurojust<sup>87</sup> ou l'OLAF (l'office de lutte anti-fraude)<sup>88</sup>, l'abandon dans certains domaines de l'exercice même des poursuites pénales qui seraient confiées à un procureur européen est bien plus difficile à mettre en œuvre.

Le projet est très ancien puisqu'il remonte à l'année 1976 où une proposition de la Commission était publiée au journal officiel de l'Union<sup>89</sup> tendant à adopter une réglementation commune sur la protection pénale des intérêts financiers des Communautés européennes et sur la poursuite des infractions aux dispositions desdits traités telles fraudes à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou aux droits de douane. Mais, depuis cette date et malgré de nombreux travaux, le parquet européen n'est toujours pas une réalité, car plusieurs tendances s'opposent :

- création d'un véritable procureur indépendant compétent pour la protection des intérêts financiers communautaires ou pour l'ensemble de la criminalité contre l'Europe ;
- création d'un procureur dont le champ de compétence serait strictement limité à la lutte contre la fraude, mais reconnu dans les constitutions nationales ;
- développement d'un parquet européen à partir d'Eurojust.

Après bien des débats et des projets, la Commission présentait le 17 juillet 2013 un projet de règlement portant création du parquet européen exclusivement compétent pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et composé d'un procureur européen, assisté de quatre adjoints dirigeant des procureurs européens délégués sur le territoire de chaque État membre. C'est cette dernière disposition, qui est la plus discutée, qui a conduit en octobre 2013 à ce que plus du quart des parlements nationaux activent la procédure du « carton jaune », considérant que la proposition de la Commission ne respectait pas le principe de subsidiarité.

Les travaux vont cependant se poursuivre pour parvenir finalement à un accord lors du Conseil JAI de juin 2014 sur la structure du parquet européen. La présidence luxembourgeoise a consolidé ces travaux en parvenant à un accord le 9 octobre 2015 sur les mesures d'enquête, le classement, le renvoi devant la juridiction de jugement, et les garanties procédurales en faveur des personnes mises en cause.

---

86 Décision-cadre 2002/584/JAI, JOL du 18 juillet 2002.

87 L'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) a été instituée par la décision du Conseil 2002/187/JHA, amendée par la décision du Conseil 2009/426/JHA du 16 décembre 2008.

88 Décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

89 JO, C 222,22.9.1976,2.



Le conseil Justice et affaires intérieures (JAI) de décembre 2015 pourrait permettre un accord sur la définition de la compétence du parquet européen mais le chemin sera encore long pour l'adoption définitive d'un texte sur le parquet européen, les États acceptant très difficilement de céder dans ce domaine une partie de leur souveraineté. Au surplus, certains voudraient voir reconnaître au parquet européen le champ de compétence de la lutte contre le terrorisme, ce qui complexifie encore davantage le débat.

Et nul doute qu'une fois créé, le parquet européen suscitera encore de nombreux débats et des jurisprudences nourries des juridictions des États membres comme de l'Union, comme c'est le cas pour le mandat d'arrêt européen institué par la décision cadre européenne du 13 juin 2002, entré en vigueur en France en septembre 2004.

Ainsi dans deux arrêts de l'année 2013, l'arrêt *Mellon*<sup>90</sup> rendu par sa Grande chambre sur saisine du Tribunal constitutionnel espagnol et l'arrêt *Forrest*<sup>91</sup> sur saisine du Conseil constitutionnel français (premier recours à la CJUE du Conseil constitutionnel français), la Cour de justice a précisé la manière « dont il convient d'envisager la coexistence des différents instruments de protection des droits fondamentaux ». Et si, dans la première espèce, elle confirme la primauté du droit de l'Union européenne sur les droits fondamentaux garantis par la Constitution d'un État, elle a, dans le second, mais à regret, et constatant le silence de la décision cadre sur la possibilité de former un recours contre les décisions par défaut, reconnu la possibilité pour un État membre d'appliquer ses règles constitutionnelles relatives, notamment, au respect du droit à un procès équitable « pour autant qu'il n'est pas fait échec à la décision cadre ».

Ces jurisprudences de la CJUE confirment, s'il en était besoin, le principe selon lequel ce sont bien les États qui consentent à un abandon de leur souveraineté juridique en adoptant une décision cadre, mais qu'à défaut c'est leur droit national qui doit recevoir application sans réserve possible, même au nom des droits fondamentaux, même si comme on l'a vu pour d'autres domaines de la procédure pénale, des jurisprudences de la CJUE et de cours suprêmes peuvent aller plus loin...

J'ajoute que, dans les arrêts *Kadi* de 2008<sup>92</sup> et 2013<sup>93</sup>, la CJUE s'est même reconnu le droit de vérifier que l'Union avait respecté les droits fondamentaux pour mettre en œuvre des résolutions onusiennes.

Par ces arrêts, la CJUE ne consacre donc ni plus ni moins que l'indépendance de l'ordre juridique du droit de l'Union.

**Pour conclure**, la question de l'existence d'un ordre juridique européen, qui transcende les droits de chaque État, n'est pas chose aisée et sans risque, et les

90 CJUE, Gde ch., aff. C-399/11, 26 février 2013, *Stefano Melloni c. ministerio fiscal*.

91 CJUE, aff. C-168/13 PPU, 30 mai 2013, *Jeremy F. c. Premier ministre*.

92 CJCE, Gde ch., aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*.

93 CJUE, Gde ch., aff. jointes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, 18 juillet 2013, *Commission européenne e.a. c. Yassin Abdullah Kadi*.



juges de la CJUE ou de la Cour EDH sont parfois plus hardis que les États eux-mêmes. De là à parler du pouvoir des juges et à le craindre...

En tout état de cause, ces évolutions imposent d'une part de mettre en place des formations adaptées pour les juges nationaux et ceux qui composeront demain les juridictions européennes, d'autre part d'assurer le rapprochement des juges au sein de l'Union Européenne et une meilleure compréhension réciproque. À cette fin, il est indispensable d'évoluer dans nos méthodes de travail tout particulièrement quant à la motivation de nos décisions et à l'utilisation d'un vocabulaire compréhensible par tous nos homologues européens.

Par ailleurs, la lucidité nous impose une grande vigilance face au risque d'instabilité et de complexification accrue du droit qui pourrait conduire à une insécurité juridique très préjudiciable.

Je ne peux pas terminer mon propos sans vous faire part de la réflexion que je me suis faite, il y a quelques semaines, alors que je pénétrais dans le grand amphithéâtre de la faculté de droit de Nanterre où, il y a quarante ans, je débutais mes études de droit. Ce jour-là y était dispensé un cours d'histoire du droit. Le professeur y évoquait la pensée de philosophes grecs de l'Antiquité, Platon et Aristote. Je suis certaine que si je rentrais dans les amphithéâtres de facultés de droit d'autres pays européens je pourrais y entendre le même cours... preuve s'il en est que nos droits se sont, dans bien des domaines, construits sur des idées communes, et qu'il n'est donc pas illusoire de penser qu'ils peuvent aujourd'hui dialoguer et poursuivre ensemble leurs évolutions autour de principes fondamentaux.

---

### **Vassilios Skouris**

*Ancien président de la Cour de justice de l'Union européenne*

Je peux dire, tout d'abord, que je suis d'accord avec une grande partie de ces remarques. Ont été évoqués des domaines particulièrement sensibles, notamment pour ce qui concerne l'application et le respect de systèmes nationaux ou de valeurs nationales, qui peuvent être différents d'un État à un autre.

Il faudrait respecter ces particularités nationales dans la mesure du possible. Bien évidemment, il faut reconnaître qu'il y a, dans le cadre des questions relatives au droit de la famille ou au droit pénal, des situations qui demandent une certaine harmonisation. Cette harmonisation ne peut être évitée, puisqu'il en va également de l'intérêt de la famille, de la protection des droits fondamentaux ou des droits de l'accusé : l'on pense notamment aux règles concernant le regroupement familial au niveau européen, l'enlèvement des enfants ou, par exemple, aux différentes procédures existantes telles que le mandat d'arrêt européen, qui joue un rôle important au sein d'une réglementation posant un grand nombre de problèmes d'interprétation. Il s'agit de questions sensibles.

Pour ce qui me concerne, il ne faut pas aller plus loin que nécessaire dans ce domaine. Il existe parfois une résistance au niveau national, notamment en matière de droit pénal. Très souvent la doctrine était hostile à cette évolution. La force avec



laquelle le système national est parfois défendu face à des situations qui sont, bien évidemment, au moins pour le juge, soumises au droit européen, est étonnante. Il faut donc faire confiance aux juges.

---

### **Georges Ravarani**

*Président de la Cour administrative du Luxembourg*

J'abonde dans votre sens, notamment quant à votre dernière remarque concernant Platon et Aristote. L'Europe est construite sur un système de valeurs communes qu'il faut promouvoir, et tel est le rôle des juridictions internationales qui ont été mises en place. La démarche de la Cour EDH est assez limpide : elle ne regarde pas là où il y a de grandes divergences nationales, elle n'interfère pas dans ces domaines. Au contraire, elle regarde plutôt là où les valeurs se recoupent, où il existe une convergence assez forte. Ainsi, si sur quarante-sept États, quarante-cinq partagent une valeur commune, l'idée est de donner un coup de pouce aux deux États qui ont une conception divergente. Par exemple, la Cour EDH n'a jamais interféré dans la pénalisation de l'avortement<sup>94</sup>. Elle considère que cette question relève de la compétence des États membres. De même pour le mariage homosexuel<sup>95</sup>. Il y aura probablement une évolution : jusqu'à présent, la Cour EDH a jugé que les discriminations étaient inadmissibles, mais n'a pas condamné les États qui ne permettaient pas le mariage homosexuel. L'Irlande ayant évolué<sup>96</sup>, elle regardera s'il existe une convergence pour, le cas échéant, imposer la légalisation à des États qui ne sont pas encore prêts. C'est le rôle de l'Europe : essayer de trouver de plus en plus de convergences.

---

### **Vassilios Skouris**

*Ancien président de la Cour de justice de l'Union européenne*

Je tiens tout d'abord à remercier le Conseil d'État, et notamment la section du rapport et des études, de m'avoir invité à intervenir lors de cette conférence inaugurale du cycle « Entretiens sur l'Europe », afin de vous faire part de quelques réflexions sur un thème particulièrement intéressant et toujours d'actualité : la question de la souveraineté juridique des États et, plus précisément, de l'Union européenne dans le contexte d'un ordre juridique mondialisé, son sens, ses mutations et, ultimement, son sort dans la conjoncture actuelle.

Historiquement un attribut de l'État, la souveraineté juridique a, bien évidemment, un sens fort différent de ce qu'elle avait il y a plus d'un siècle, dans la mesure où l'émergence d'un ordre juridique constitué des normes d'origine non seulement nationales mais également européennes et internationales a conduit à la transformation profonde du contenu de ladite notion. Progressivement éloigné du concept classique associé à la souveraineté nationale, la notion de souveraineté

---

94 CEDH, Gde ch., 16 décembre 2010, *A., B. et C. c. Irlande*, n° 25579/05.

95 CEDH, 24 juin 2010, *Schalk and Kopf c. Autriche*, n° 30141/04.

96 Le 22 mai 2015, l'Irlande adoptait le mariage homosexuel par référendum. Le 29 août 2015, le Président de la République irlandaise signait un amendement constitutionnel permettant d'ouvrir le mariage aux couples de même sexe, officialisant la présentation au Parlement d'un projet de loi en vue de légaliser le mariage homosexuel.

juridique, réélaborée et recomposée sans cesse au cours de dernières décennies, est différemment pensée que par le passé.

Ainsi, dans le contexte de la nouvelle configuration d'un ordre juridique globalisé<sup>97</sup> par les interventions et les apports d'une multitude d'acteurs, étatiques et non-étatiques, on parlerait aujourd'hui d'une multiplication des souverainetés ou, autrement dit, d'une souveraineté partagée et diffuse. Quoi qu'il en soit, il faut admettre que la présence de plusieurs ensembles normatifs intimement liés, constitués des normes d'origine nationale, européenne et internationale, compromet la souveraineté juridique des États et impose un exercice d'articulation qui, parfois, s'avère délicat, sinon difficile, pour le juge national, ainsi que cela a été souligné par les intervenants précédents.

Par ailleurs, dans la mesure où le système juridique de l'Union ne se trouve pas à l'abri de ces interactions normatives, le même risque d'atteinte existe à l'égard de l'ordre juridique de l'Union et le même exercice d'articulation s'impose à la Cour de justice, ainsi que le démontre avec force et clarté son avis 2/13 du 18 décembre 2014. La question de la souveraineté juridique de l'Union se trouve, en substance, à la base des préoccupations et des réserves que la Cour a exprimées dans cet avis concernant la compatibilité avec le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) du projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>98</sup>. La formule générale du risque d'atteinte aux spécificités et à l'autonomie du droit de l'Union que la Cour a retenue dans l'avis afin d'y regrouper tous les problèmes qu'elle a identifiés quant à la compatibilité de l'adhésion envisagée avec le droit de l'Union reflète cette idée de la souveraineté juridique. Alors que ce n'est évidemment pas la première fois que la Cour met en avant l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union – tant dans ses rapports avec le droit interne des États membres (*Costa c. Enel*<sup>99</sup>) que dans ses rapports avec l'ordre juridique international (*Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*<sup>100</sup>) –, elle revient cependant de manière caractéristique sur ce concept tout au long de l'avis et rejette finalement le projet d'adhésion sur son fondement.

Plus précisément, dans le cadre du contrôle de la compatibilité du projet d'adhésion à la Convention EDH avec le droit de l'Union, la Cour, après une série des considérations liminaires se rapportant à la nature et aux caractéristiques de l'Union, examine ledit projet à la lumière du couple autonomie et spécificités de l'Union et de son droit, et identifie une série de problèmes inter-systémiques, liés à la substance même du système de l'Union tel qu'il s'est construit. Dans le contexte de ces considérations liminaires, la Cour relève, entre autres, que l'autonomie dont jouit le droit de l'Union par rapport aux droits des États membres ainsi que par rapport au droit international impose que l'interprétation des droits fondamentaux soit assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de l'Union.

97 J.-B. Auby, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris, éd. LGDJ, 2010.

98 CJUE, ass. plénière, avis 2/13, 18 décembre 2014.

99 CJCE, aff. 6/64, 15 juillet 1964, *Costa c. Enel*.

100 CJUE, Gde ch., aff. C-402/05 P et C-415/05 P, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission* (par la suite : *Kadi I*).



En outre, la préservation des caractéristiques spécifiques et de l'autonomie de cet ordre juridique est garantie par un système juridictionnel institué par les traités et destiné à assurer la cohérence et l'unité dans l'interprétation du droit de l'Union, dont l'élément principal est la procédure du renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 du TFUE<sup>101</sup>. Or, cette autonomie de l'ordre juridique de l'Union qui, ainsi qu'il vient d'être évoqué, est rapprochée tant des sources et spécificités du droit de l'Union que du système juridictionnel de celle-ci et, plus précisément, de la compétence de la Cour pour assurer l'interprétation cohérente et uniforme des normes dudit droit, risque d'être remise en cause par l'adhésion, et cela à plusieurs égards que je vais présenter par la suite.

*1 - Le niveau de protection des droits fondamentaux prévue par la Charte des droits fondamentaux de l'Union pourrait être mis en cause, dans la mesure où la Cour EDH permet l'application par les États membres de standards nationaux plus protecteurs de ceux de la Convention.*

La Cour souligne que, du fait de l'adhésion, la Convention EDH, comme tout autre accord international conclu par l'Union, lierait les institutions de l'Union et les États membres et ferait, dès lors, partie intégrante du droit de l'Union. L'Union, comme toute autre partie contractante, serait soumise à un contrôle externe ayant pour objet le respect des droits et des libertés prévus par la Convention EDH. L'Union et ses institutions seraient ainsi soumises aux mécanismes de contrôle prévus par cette convention et, en particulier, aux décisions et aux arrêts de la Cour EDH<sup>102</sup>. Or, selon la jurisprudence de la Cour, un accord international ne peut pas avoir d'incidences sur les compétences de l'Union, c'est-à-dire imposer aux institutions une interprétation déterminée du droit de l'Union. Certes, il est inhérent à la notion même de contrôle externe que, d'une part, l'interprétation de la Convention EDH fournie par la Cour EDH lierait l'Union et toutes ses institutions et que, d'autre part, l'interprétation donnée par la Cour de justice d'un droit reconnu par la Convention EDH ne lierait pas la Cour EDH. Toutefois, il ne peut en être ainsi en ce qui concerne l'interprétation que la Cour elle-même fournit du droit de l'Union et, notamment, de la Charte<sup>103</sup>.

L'article 53 de la Charte prévoit qu'aucune disposition de celle-ci ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits fondamentaux reconnus par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union ou tous les États membres, et notamment la Convention EDH, ainsi que par les Constitutions de ces derniers. Or, dans l'affaire *Melloni*<sup>104</sup> qui concernait justement une situation dans laquelle un standard national de protection des droits fondamentaux était plus favorable que celui de l'Union, la Cour a interprété cette disposition dans le sens que l'application de standards nationaux de protection des droits fondamentaux ne doit pas compromettre le niveau de protection prévu par la Charte ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union<sup>105</sup>.

101 CJUE, avis 2/13, précité.

102 *Ibid.*, pts 180 et 181.

103 *Ibid.*, pts 184 et 186.

104 CJUE, aff. C-399/11, 26 février 2013, *Melloni*, pt 60.

105 CJUE, avis 2/13, précité, pts 187 et 188.



À cet égard, dans la mesure où l'article 53 de la Convention EDH accorde aux parties contractantes la faculté de prévoir des standards de protection plus élevés que ceux garantis par la convention, il convient d'assurer une coordination entre la Convention EDH et la Charte. En effet, lorsque les droits reconnus par la Charte correspondent à des droits garantis par la Convention EDH, il faut que la faculté accordée aux États membres par la Convention EDH demeure limitée à ce qui est nécessaire pour éviter de compromettre le niveau de protection prévu par la Charte ainsi que la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union<sup>106</sup>. Or, rien n'a été prévu dans le projet d'accord pour assurer une telle coordination et préserver le niveau de protection assuré par la Charte selon la jurisprudence *Melloni*.

## *2 - Le risque d'atteinte à l'essence même de l'Union, en ce qui concerne le principe de la confiance mutuelle*

Le principe de la confiance mutuelle, ayant une importance fondamentale en droit de l'Union, impose, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à chacun de ses États membres de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit. Il en découle que lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union, ils peuvent être tenus, en vertu de ce même droit, de présumer le respect des droits fondamentaux par les autres États membres, de sorte qu'il ne leur est pas possible non seulement d'exiger d'un autre État membre un niveau de protection national des droits fondamentaux plus élevé que celui assuré par le droit de l'Union, mais également, sauf dans des cas exceptionnels, de vérifier si cet autre État membre a effectivement respecté, dans un cas concret, les droits fondamentaux garantis par l'Union<sup>107</sup>.

Cependant, l'approche retenue dans le projet d'accord, qui consiste à assimiler l'Union à un État et à réserver à cette dernière un rôle en tout point identique à celui de toute autre partie contractante, méconnaît précisément la nature intrinsèque de l'Union. En particulier, cette approche ne tient pas compte du fait que les États membres, en ce qui concerne les matières faisant l'objet du transfert de compétences à l'Union, ont accepté que leurs relations soient régies par le droit de l'Union, à l'exclusion de tout autre droit<sup>108</sup>. En imposant de considérer l'Union et les États membres comme des parties contractantes, non seulement, dans leurs relations avec les parties qui ne sont pas membres de l'Union, mais également, dans leurs relations réciproques, la Convention EDH exigerait que chaque État membre vérifie le respect des droits fondamentaux par les autres États membres, alors même que le droit de l'Union impose la confiance mutuelle entre ces États membres. Dans ces conditions, l'adhésion est susceptible de compromettre l'équilibre sur lequel l'Union est fondée ainsi que l'autonomie du droit de l'Union<sup>109</sup>.

Or, l'accord ne prévoit rien afin de prévenir une telle évolution. Il faudrait cependant noter qu'un tel risque ne saurait être exclu en cas d'adhésion de l'Union à la

---

106 *Ibid.*, pt 189.

107 *Ibid.*, pts 191 et 192.

108 *Ibid.*, pt 193.

109 *Ibid.*, pt 194.



Convention EDH, ainsi que cela ressort de la jurisprudence de la Cour EDH. En effet, alors que dans certaines affaires, en matière de coopération judiciaire, la Cour EDH s'est montrée attentive à la confiance mutuelle<sup>110</sup> que les juridictions des États membres s'accordent, toutefois, dans d'autres cas, concernant notamment des demandes d'asile sur le fondement du règlement Dublin<sup>111</sup>, elle s'est montrée moins attentive quant à l'application du même principe dans ledit contexte<sup>112</sup> et, cela, en écartant la présomption « *Bosphorus* »<sup>113</sup>, en mettant en cause la présomption de protection suffisante des droits des demandeurs d'asile dans l'État membre de renvoi, présomption qui, pourtant, constitue le fondement du système Dublin II, ou encore en exigeant une évaluation individuelle du risque encouru en cas de renvoi.

### 3 - La nouvelle procédure préjudicielle prévue par le protocole n° 16 à la Convention EDH risque de contourner le mécanisme de renvoi préjudiciel de l'article 267 TFUE

Le protocole n° 16 à la Convention EDH, signé en 2013, autorise les plus hautes juridictions des États membres à adresser à la Cour EDH des demandes d'avis consultatif sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés garantis par la Convention EDH ou ses protocoles, alors même que le droit de l'Union exige que, à cet effet, ces mêmes juridictions introduisent devant la Cour une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 du TFUE<sup>114</sup>.

Étant donné que, en cas d'adhésion, la Convention EDH ferait partie intégrante du droit de l'Union, le mécanisme instauré par ce protocole pourrait affecter l'autonomie et l'efficacité de la procédure de renvoi préjudiciel prévue par le TFUE, notamment lorsque des droits garantis par la Charte correspondent aux droits reconnus par la CEDH, dans la mesure où la Cour EDH pourrait se voir saisie par un État membre d'une question relevant en réalité du droit de l'Union.

En effet, il n'est pas exclu qu'une demande d'avis consultatif introduite au titre du protocole n° 16 par une juridiction nationale puisse déclencher la procédure dite de « l'implication préalable » de la Cour, créant ainsi un risque de contournement de la procédure de renvoi préjudiciel<sup>115</sup>. Or, vu la place que le mécanisme de renvoi préjudiciel – qualifié d'ailleurs par la Cour de « *clé de voûte* »<sup>116</sup> – occupe au sein du système juridictionnel de l'Union, le souci de la Cour lié au fait que le projet d'accord ne prévoit rien quant à l'articulation entre ces deux mécanismes paraît, pour le moins, légitime.

---

110 CEDH, 15 janvier 2004, *Lindberg c. Suède*, n° 48198/99.

111 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

112 CEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09 ; et CEDH, 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Suisse*, n° 29217/12.

113 CEDH, 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlande*, n° 45036/98, §§ 143-158.

114 CJUE, avis 2/13, précité, pt 196.

115 *Ibid.*, pts 197 et 198.

116 *Ibid.*, pt 176.

*4 - Le fait que la procédure de l'implication préalable de la Cour n'est pas complète risque de provoquer l'ingérence de la Cour EDH dans l'interprétation du droit de l'Union*

Le mécanisme de l'implication préalable de la Cour a été conçu afin d'assurer le respect du principe de subsidiarité inhérent à la Convention EDH et, en même temps, le bon fonctionnement du système juridictionnel de l'Union<sup>117</sup>. Il visait à impliquer préalablement la Cour dans une affaire dont est saisie la Cour EDH, et dans laquelle le droit de l'Union est en cause et, cela, afin de préserver les compétences de l'Union et les attributions de ses institutions, notamment de la Cour<sup>118</sup>. Ainsi, la question de savoir si la Cour s'est déjà prononcée sur la même question de droit que celle faisant l'objet de la procédure devant la Cour EDH ne peut être résolue que par l'institution compétente de l'Union, la décision de cette institution devant lier la Cour EDH. En effet, permettre à la Cour EDH de statuer sur une telle question reviendrait à lui attribuer une compétence pour interpréter la jurisprudence de la Cour<sup>119</sup>.

Par conséquent, la procédure de l'implication préalable devrait être aménagée de telle manière que, dans toute affaire pendante devant la Cour EDH, une information complète et systématique soit adressée à l'Union, afin que l'institution compétente soit mise en mesure d'apprécier si la Cour s'est déjà prononcée sur la question en cause et, dans la négative, d'obtenir la mise en œuvre de cette procédure<sup>120</sup>.

En outre, dans la mesure où le projet d'accord exclut la possibilité de saisir la Cour afin que celle-ci se prononce sur une question d'interprétation du droit dérivé au moyen de cette procédure, il est évident qu'une telle limitation de la portée de cette procédure aux seules questions de validité porte atteinte aux compétences de l'Union et aux attributions de la Cour<sup>121</sup>.

*5 - Le monopole d'appréciation de la Cour de justice en vertu de l'art. 344 TFUE serait mis en cause*

L'article 344 TFUE prévoit que les États membres s'engagent à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités à un mode de règlement autre que ceux prévus par les traités. Du fait de l'adhésion, la Convention EDH ferait partie du droit de l'Union, ce qui signifie que, lorsque le droit de l'Union est en cause, la Cour est exclusivement compétente pour connaître de tout litige entre les États membres ainsi qu'entre ces derniers et l'Union au sujet du respect de la Convention EDH<sup>122</sup>.

Toutefois, l'article 33 de la Convention EDH établit une procédure de règlement des différends entre les parties contractantes, en ce sens que toute partie contractante peut saisir la Cour EDH de tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses protocoles qu'elle croit pouvoir être imputé à une autre partie contractante.

---

117 *Ibid.*, pt 236.

118 *Ibid.*, pt 237.

119 *Ibid.*, pts 238 et 239.

120 *Ibid.*, pt 241.

121 *Ibid.*, pts 242 à 247.

122 *Ibid.*, pt 204.



Il s'ensuit que, dans l'hypothèse de l'adhésion de l'Union à la Convention EDH, cette procédure serait susceptible de s'appliquer aux litiges entre les États membres de l'Union européenne ainsi qu'aux litiges entre ces derniers et l'Union européenne, y compris lorsque le droit de l'Union est en cause<sup>123</sup>.

Le fait que, selon le projet d'accord, les procédures devant la Cour ne doivent pas être considérées comme des modes de règlement des différends auxquels les parties contractantes ont renoncé au sens de la Convention EDH ne saurait suffire à préserver la compétence exclusive de la Cour. En effet, le projet d'accord laisse subsister la possibilité que l'Union ou les États membres saisissent la Cour EDH d'une demande ayant pour objet une violation alléguée de la Convention EDH par un État membre ou par l'Union en relation avec le droit de l'Union. L'existence même d'une telle possibilité porte atteinte aux exigences du TFUE<sup>124</sup>. Dans ces circonstances, le projet d'accord ne pourrait être compatible avec le TFUE que si la compétence de la Cour EDH était expressément exclue pour les litiges qui opposent les États membres entre eux ou les États membres et l'Union au sujet de l'application de la Convention EDH dans le cadre du droit de l'Union<sup>125</sup>.

#### *6 - Le mécanisme du codéfendeur risque de porter préjudice à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres*

Le mécanisme du codéfendeur a pour finalité de s'assurer que les recours formés devant la Cour EDH par des États non membres, ainsi que les recours individuels, soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas. Le projet d'accord prévoit qu'une partie contractante devient codéfenderesse soit en acceptant une invitation de la Cour EDH, soit sur décision de cette dernière à la suite d'une demande de la Partie contractante elle-même. Lorsque l'Union ou les États membres demandent à intervenir en tant que codéfendeurs dans une affaire devant la Cour EDH, ils doivent prouver que les conditions pour leur participation à la procédure sont remplies, la Cour EDH statuant sur cette demande au regard de la plausibilité des arguments fournis<sup>126</sup>.

Par ce contrôle, la Cour EDH serait conduite à apprécier les règles du droit de l'Union qui régissent la répartition des compétences entre cette dernière et ses États membres ainsi que les critères d'imputation des actes ou des omissions de ceux-ci afin de déterminer si l'Union pourrait être codéfendeur. À cet égard, la Cour EDH pourrait adopter une décision définitive qui s'imposerait tant aux États membres qu'à l'Union. Permettre à la Cour EDH d'adopter une telle décision risquerait finalement de porter préjudice à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres<sup>127</sup>.

---

123 *Ibid.*, pt 205.

124 *Ibid.*, pts 201 à 208.

125 *Ibid.*, pt 213.

126 *Ibid.*, pts 216 et 223.

127 *Ibid.*, pts 224 et 231.



*7 - La différente portée du contrôle pouvant être exercé par la CJUE et la Cour EDH en matière de PESC pourrait conduire à confier le contrôle juridictionnel exclusif de ces actes à un organe externe à l'Union*

En l'état actuel du droit de l'Union, certains actes adoptés dans le cadre de la PESC échappent au contrôle juridictionnel de la Cour. Une telle situation est inhérente à l'aménagement des compétences de la Cour prévu par les traités et, en tant que telle, ne peut se justifier qu'au regard du seul droit de l'Union. Toutefois, en raison de l'adhésion telle que prévue par le projet d'accord, la Cour EDH serait habilitée à se prononcer sur la conformité avec la Convention EDH de certains actes, actions ou omissions intervenus dans le cadre de la PESC, notamment ceux pour lesquels la Cour n'est pas compétente pour exercer son contrôle de légalité au regard des droits fondamentaux. Une telle situation reviendrait à confier, en ce qui concerne le respect des droits garantis par la Convention EDH, le contrôle juridictionnel exclusif de ces actes, actions ou omissions de l'Union à un organe externe à l'Union. Par conséquent, le projet d'accord méconnaît les caractéristiques spécifiques du droit de l'Union concernant le contrôle juridictionnel des actes, actions ou omissions de l'Union dans le domaine de la PESC<sup>128</sup>.

Il faudrait, par ailleurs, ajouter que la même problématique de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union et de l'autorité de contrôle de la Cour se trouve également au cœur de l'affaire *Kadi I*<sup>129</sup> et, dans une moindre mesure, de l'affaire *Kadi II*<sup>130</sup>.

Pour rappel, dans l'arrêt *Kadi I* la Cour a jugé qu'un « accord international ne saurait porter atteinte (...) à l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour assure le respect en vertu de la compétence exclusive dont elle est investie par l'article 220 CE, compétence que la Cour a d'ailleurs déjà considérée comme relevant des fondements mêmes de la Communauté »<sup>131</sup>. Elle a ainsi affirmé l'autonomie du système juridique communautaire par rapport au droit international et le principe de contrôle juridictionnel des actes des institutions de l'Union qui mettent en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et, cela, malgré le fait que le Tribunal avait considéré que juger de la légalité du règlement en cause, transposant purement et simplement dans l'ordre juridique de l'Union une résolution du Conseil de sécurité, signifierait se prononcer également sur ladite résolution<sup>132</sup>.

En effet, la Cour, en fondant son raisonnement sur l'autonomie, justement, de l'ordre juridique communautaire et en adoptant une approche dualiste, a apprécié l'affaire par rapport au seul droit de l'Union en confirmant en substance la position de l'avocat général Maduro selon laquelle « le rapport entre droit international et ordre juridique communautaire est régi par cet ordre lui-même et le droit international ne peut interagir avec cette ordre juridique qu'aux seules conditions fixées par les principes constitutionnels de la Communauté »<sup>133</sup>.

128 *Ibid.*, pts 249 à 257.

129 CJUE, *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, arrêts précités.

130 CJUE, 18 juillet 2013, *Commission e.a. c. Kadi*, aff. C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P.

131 *Ibid.*, pt 282.

132 TPICE, 21 septembre 2005, *Kadi c. Conseil et Commission*, T-315/01, ; et *Yusuf et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, T-306/01.

133 Conclusions dans l'affaire C-402/05 P, *Kadi c. Conseil et Commission*, pt 24.

Dans le contexte de cette affaire, l'affirmation de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union a permis à la Cour de distinguer entre deux ordres juridiques différents (international et communautaire) et de tirer comme conséquence que les effets de la norme internationale peuvent être distingués selon qu'ils se produisent dans l'ordre international ou dans l'ordre interne.

Face à la question de savoir, d'abord, si le droit des Nations Unies et, plus particulièrement, celui issu des décisions du Conseil de sécurité lie l'Union et, par la suite, si la mise en œuvre d'une résolution par un acte de l'Union pourrait être soumis au contrôle juridictionnel au regard des droits fondamentaux (étaient en cause le droit d'être étendu, le droit à la propriété, le droit à une protection juridictionnelle effective et le principe de proportionnalité), la Cour a jugé, d'un côté, que la décision du Conseil de sécurité ne s'impose pas à l'Union et ne trouve pas de place en tant que telle dans l'ordre juridique de celle-ci, si ce n'est par le biais du renvoi qui y est fait par le règlement de l'Union et, de l'autre, que rien n'empêche la Cour d'exercer un contrôle, en principe complet, sur le règlement visant à mettre en œuvre cette résolution.

Ainsi, la Cour a annulé le règlement par lequel le nom de M. Kadi avait été ajouté à la liste des personnes liées au réseau Al-Qaïda, dans la mesure où elle a estimé que ce règlement violait plusieurs droits fondamentaux que M. Kadi tirait du droit de l'Union.

Par la suite, dans le cadre de affaire *Kadi II*, la Cour s'est efforcée de délimiter la nature et l'intensité du contrôle juridictionnel qu'elle est en mesure d'exercer sur les actes des institutions mettant en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité, confirmant ainsi, de manière indirecte, l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union dont elle assure le respect.

En conclusion, l'autonomie, telle qu'elle a été affirmée par la jurisprudence de la CJUE jusqu'à présent, a une double fonction : elle permet à l'Union de délimiter le périmètre et le contenu de son ordre juridique par rapport aux ordres juridiques nationaux et international, et confère à la Cour la compétence de l'interprétation et du contrôle des normes du droit de l'Union.

L'autonomie de l'ordre juridique de l'Union semble, ainsi, être équivalent de la souveraineté juridique des États.

Toutefois, à l'ère du pluralisme juridique, la souveraineté juridique des acteurs concernés – étatiques ou non étatiques – est, en général, relativisée. Par conséquent, il incombe à chaque fois au juge national ou, selon le cas, au juge de l'Union, d'assurer la cohabitation de normes issus de différents ordres juridiques et, en dernier lieu, d'aménager l'exercice de la souveraineté par les différents acteurs concernés.



---

**Georges Ravarani**

*Président de la Cour administrative du Luxembourg*

J'ai deux remarques à formuler :

1) Tout juge constitutionnel, toute cour constitutionnelle à laquelle on demanderait son avis quant à l'adhésion à un quelconque système international donnerait des raisons semblables. Car chaque système constitutionnel se suffit à lui-même. Il ne tolère pas d'autre souveraineté que la sienne. Un système constitutionnel se déclare souverain et, le cas échéant, d'accord pour déléguer une partie de sa souveraineté. La Cour constitutionnelle fédérale allemande abonderait certainement dans ce sens, en considérant que le système allemand, encore fédéral, est tellement spécifique qu'elle ne veut pas d'un contrôle extérieur. Or, l'Allemagne et la France se sont malgré tout réunies, elles ont délégué une part de souveraineté à des juridictions et à des organes internationaux, alors même que les systèmes français, allemand et anglais sont totalement spécifiques, autonomes. Dans notre cas, l'Union européenne a elle-même décidé qu'elle souhaite adhérer à la Convention EDH. Il ne faut pas perdre de vue cette décision, cette volonté d'adhérer. Si la Cour suprême d'un système adhère à un autre système, elle n'est alors suprême qu'à l'intérieur même de son système. Quelle est la spécificité empêchant l'Union européenne d'adhérer à la Convention EDH ? Le prix à payer serait de se soumettre à un contrôle externe comme le font tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2) Nous ne pouvons pas en rester là. Les différentes juridictions doivent s'entendre. Le risque est que le système de la confiance réciproque vole en éclats en cas d'adhésion. Toutefois, ce système a déjà volé en éclats : par exemple, dans un arrêt de la Cour EDH du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (req. n° 30696/09), la Belgique a été condamnée pour avoir remis, en application du règlement Dublin, un demandeur d'asile à la Grèce. Il existe donc des problèmes : en cas de jurisprudences contradictoires, il faut les résoudre et que ces deux cours s'entendent. La Cour constitutionnelle en Belgique a deux présidents : nous pourrions nous inspirer du modèle belge.

---

**Dominique Lottin**

*Première présidente de la cour d'appel de Versailles*

Juridiquement, il n'y a ni hiérarchie des normes ni hiérarchie des juridictions. Par conséquent, c'est aux États membres, aujourd'hui, de prendre une décision. C'est peut être comme cela qu'il faut interpréter l'avis. On arrive à une contradiction du fait que certains États peuvent se voir condamnés *a posteriori* par la Cour EDH. Ce n'est pas une situation, avec des contradictions de jurisprudences, qui est juridiquement tenable.

Le protocole n° 16 permettrait-il de sortir de cette situation simplement par le fait qu'il peut y avoir des demandes d'avis consultatifs préalables ? Ce n'est pas certain. Toutefois, et au regard des textes adoptés par les États membres, eux seuls peuvent aujourd'hui sortir de cette situation.

---

## Olivier Dutheillet de Lamothe

Président de section honoraire au Conseil d'État,  
modérateur de la conférence

Le protocole n° 16 a du être conçu, en principe, pour apporter une solution à ce problème. Il y a un avis de la Commission de Venise<sup>134</sup> sur le problème que poserait l'adhésion de l'Union européenne à la Convention EDH<sup>135</sup> avec deux propositions :

i) La première, qui n'a pas été reprise par l'acte d'adhésion, c'est que la formation de jugement qui se prononcera au sein de la Cour EDH sur des questions mettant en cause l'Union européenne soit composée, exclusivement, d'États appartenant à l'Union européenne. En effet, faire arbitrer *in fine* des problèmes d'équilibre interne à l'Union européenne par le juge kazakh ou géorgien peut poser des difficultés ; il y a quarante-sept États d'un côté et vingt-huit de l'autre. Dix-neuf États ne font donc pas partie de l'organisation et ne partagent pas tous les mêmes valeurs.

ii) La seconde consistait à créer une procédure de demande d'avis permettant à la Cour de justice, lorsqu'elle est confrontée à des problèmes d'interprétation de la Convention EDH, de saisir préalablement la Cour EDH afin de faire trancher le point de droit avant que la Cour de justice ne se prononce, et ce, pour éviter d'exposer l'exposer à une condamnation de son interprétation.

Il est donc vrai qu'il y avait ces idées, à l'époque, pour essayer de régler les problèmes. Toutefois, je suis très sensible au propos de Mme Lottin : le problème relève surtout des États, il faut une décision à l'unanimité pour ratifier l'accord d'adhésion.

---

134 La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « commission de Venise », est un organe consultatif du Conseil de l'Europe composé d'experts indépendant en droit constitutionnel. Elle comprend les quarante-sept États membres du Conseil de l'Europe et quatorze autres pays. Sa principale fonction est d'apporter une aide juridique aux États sous forme d'avis juridique. Elle effectue également des études et des rapports sur des questions d'actualité.

135 Commission de Venise, 57<sup>e</sup> session plénière, 12-13 décembre 2003, avis n° 256/2003 [CDL-AD(2003)22] sur les implications d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'homme en Europe. V. également en ce sens : CJUE, ass. plénière, avis 2/13, 18 décembre 2014 (adhésion de l'Union européenne à la Convention EDH : avis négatif).

# Échanges avec la salle

---

## *Question du public*

*N'existe-t-il pas un problème d'effectivité au sein de la Cour EDH, beaucoup de particuliers ne pouvant la saisir ? De ce fait, ils se sentent lésés. En effet, il y a environ cent mille recours par an, dont près de quatre-vingt-dix mille sont perdants et le seront toujours. La plupart du temps, ce sont des irrecevabilités qui sont prononcées. Seuls moins de 10 % sont gagnants. L'irrecevabilité pose problème, car elle n'est jamais motivée. Le problème vient peut-être du fait que l'irrecevabilité peut être prononcée par trois magistrats. En outre, il n'y a pas de recours, ni de motivation contre une irrecevabilité malgré le fait que certains requérants remplissent l'ensemble des conditions. On leur répond simplement : votre recours est définitivement clos et classé sans suite.*

---

## *Olivier Dutheillet de Lamothe*

*Vous mettez en cause le fonctionnement de la Cour EDH qui, effectivement, est submergée par les recours. Plusieurs rapports ont été rédigés et un protocole a été adopté pour essayer de redresser la situation.*

---

## *Georges Ravarani*

*Vous ne seriez pas mieux loti si vous vous adressiez à la Cour suprême anglaise ou des États-Unis. La plupart des juridictions ont un système de filtre. La Cour suprême du Royaume-Uni accepte une soixantaine d'affaires par an. Comment voulez-vous, avec quarante-sept juges, pouvoir juger sérieusement cent mille affaires ? Il faut qu'un tri soit effectué. De plus, il faudrait l'accord des quarante-sept États pour augmenter les effectifs. L'Union européenne a réussi à trouver un accord pour doubler le nombre de juges de première instance<sup>136</sup>. Pour le Conseil de l'Europe, c'est impossible. Cette organisation est très mal dotée en moyens, les États qui en sont membres doivent la subventionner – l'année dernière, l'Allemagne a donné un subside. Même si seulement 2 % des affaires sont prises, nous pouvons espérer que les juridictions nationales vont respecter la décision de la Cour EDH, car 2 % de cent mille représente malgré tout un grand nombre d'affaires.*

---

## *Question du public*

*L'Europe est basée sur des valeurs communes, faut-il contribuer à ce que le parquet européen puisse acquérir des compétences universelles et juridiques ?*

---

<sup>136</sup> Règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

*De nombreuses matières, telles que le droit de la famille ou le droit pénal, sont en effet visées dans les systèmes juridiques européens. Il est discriminatoire de ne pas prendre en compte ces notions et de ne prendre en considération que le droit des sociétés dans le cadre de ce parquet européen.*

---

*Dominique Lottin*

*Le droit des sociétés n'est pas en cause en l'espèce : ce sont le droit de l'Union et la fraude au droit de l'Union, et notamment les perceptions d'un certain nombre de recettes.*

---

*Question du public*

*Ma question est à la frontière que vous avez définie, c'est-à-dire entre l'approche juridictionnelle pragmatique et politique que l'on a écartée. L'Union a introduit la place du justiciable. Il y a filiation entre procureurs et juges européens et nationaux. Peut-on parler d'une émulation pour prendre en compte et respecter le fondement citoyen de la souveraineté, en voyant qu'il y a des résistances à la construction européenne ? Quelle place accorder à la prise en compte de la souveraineté citoyenne dans la construction d'un nouvel ordre juridique européen ?*

---

*Vassilios Skouris*

*Tout d'abord, on ne peut douter que l'adhésion soit prévue dans le traité. Ensuite, je suis d'un avis différent quant à l'idée d'un conflit de juridictions. Ce n'est pas un problème qui peut être résolu entre Luxembourg et Strasbourg. C'est une question qui découle d'une adhésion ou d'un accord sur l'adhésion qui doit remplir les conditions prévues par le traité et par le droit de l'Union. Il faut également admettre que la CJUE n'était pas demandeuse de cette demande d'avis. C'est la Commission qui, après l'adoption de ces projets, a posé, à la Cour de justice, la question de savoir si et dans quelle mesure ces projets d'adhésion étaient compatibles avec le traité et les protocoles spécifiques qui existent (notamment le protocole n° 8).*

*Il faut discuter sur le point de savoir si les conditions de l'adhésion sont compatibles avec le traité et les protocoles (exigence du respect de l'autonomie du droit de l'Union européenne) et, dans toutes les discussions autour de l'avis, évoquer les débats existants autour de l'avis. C'est un avis qui a été adopté par l'assemblée plénière de la CJUE, et ce, pour une raison évidente : pour que l'avis dispose d'une légitimité. Si l'on prend les points soulevés lors de mon intervention, il faut, si l'on souhaite critiquer, démontrer que les problèmes que la CJUE a soulevés ne sont pas exacts et sont inexistantes.*

*Dans les articles que j'ai lus en rapport avec l'avis, il n'était pas dit que la CJUE avait tort ; mais étaient plutôt avancés des arguments juridicopolitiques, par exemple quant à la question de savoir si l'adhésion était prévue dans le traité.*

*Ce n'est donc plus un problème si c'est prévu, mais il subsiste le sentiment que l'on a laissé passer une chance. Il était assez difficile de parvenir à ce projet d'accord, car il a été adopté, d'un côté, par l'Union européenne et, de l'autre côté, par le Conseil de l'Europe, donc dans le cadre d'un groupe mixte.*

*Le problème inhérent à cet accord réside dans le fait que l'on a traité l'Union européenne comme si elle était un État adhérent à la Convention EDH, ce qui ne fonctionne pas. Si l'on insiste pour ne rien changer dans la Convention EDH et pour déplacer tout changement, toute modification, au niveau de l'Union européenne, les choses vont se corser. On ne peut pas régir une organisation régionale composée de vingt-huit États membres comme un Land. La Cour de justice va, dès lors, défendre l'autonomie du droit de l'Union, car c'est son rôle.*

*Les relations de la CJUE avec la Cour EDH sont très bonnes. C'est pourquoi je suis opposé à présenter cela comme un conflit entre juridictions. On se rencontre souvent, presque chaque année. On discute des questions et il y a des résultats.*

*Quant à la question de la confiance mutuelle, il est vrai que la Cour EDH, dans certains cas, a condamné des États membres parce qu'ils ont repris, reconnu ou accepté d'exécuter un arrêt d'une cour d'un autre État membre sans examiner si les droits fondamentaux avaient été respectés dans le premier État membre, en vertu du principe de confiance mutuelle. On risque donc de perdre les bases du droit de l'Union, car le droit de l'Union et du marché unique sont fondés sur la confiance mutuelle, principe qui existe depuis l'origine. La libre circulation des marchandises ne peut être expliquée que si l'on accepte que tous les États, en principe, respectent les mêmes obligations vis-à-vis du droit de l'Union. Si l'on doit examiner à chaque fois si un tel droit a été respecté ou non, on peut craindre non seulement un conflit, mais une situation impossible pour l'application du droit de l'Union. C'est une question fondamentale.*

*Concernant le protocole n° 16, soit il y a un système de contrôle externe, soit il n'existe pas. Il n'est pas possible de prétendre avoir un système de contrôle externe et, en même temps, introduire ce qui est l'élément constitutif du contrôle interne : le renvoi préjudiciel.*

---

### *Question du public*

*Le fait que la balle reviennent dans le camp des États membres montre que certains des aspects pourront être réglés par des clarifications, tandis que d'autres ne pourront se résoudre sans l'accord des autres pays, et cela se fait à quarante-sept. Ceci ne risque-t-il pas d'entraîner plus de difficultés ?*

---

*Vassilios Skouris*

*On n'a pas créé la CJUE pour faciliter la vie des États membres.*

# Conclusion de la conférence

---

**Olivier Dutheillet de Lamothe**

*Président de section honoraire au Conseil d'État,*  
**modérateur de la conférence**

Nous avons vu, au fil de cette conférence, qu'il existe déjà trois niveaux de protection des droits fondamentaux :

- le niveau constitutionnel (national),
- le niveau communautaire avec la Charte des droits fondamentaux, et
- le niveau international avec la Convention EDH.

On a à faire à trois ordres juridiques distincts, la formule figure à la fois dans la décision du Conseil constitutionnel de 2004 dans le cadre du projet de feu la Constitution européenne (décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004) et dans l'arrêt *Kadi*. L'ordre juridique communautaire est distinct de l'ordre international. Les deux instruments ne relèvent pas du même ordre juridique.

J'ai trouvé très intéressante la mise en évidence du renforcement considérable du pouvoir du juge à travers la protection des droits fondamentaux sur des questions où les États avaient été très prudents au niveau de la délégation des compétences. Par exemple, en droit de la famille ou encore en matière pénale, les compétences devaient être attribuées aux États membres.

Face à ces trois niveaux de protection, à ce renforcement considérable du pouvoir du juge, deux idées ont émergé:

1) Les États doivent également prendre leurs responsabilités. Les juges ne sont pas là pour régler tous les problèmes. Pour la question prioritaire de constitutionnalité, plus particulièrement quant au conflit entre contrôle de conventionalité et contrôle de constitutionalité, le Parlement a décidé de faire prévaloir la Constitution sur la Convention EDH. Cela a d'abord une signification politique. C'est également aux États de dire ce qu'ils veulent faire du protocole d'admission à la Convention EDH.

2) Il reste la responsabilité des juges. On a beaucoup parlé du dialogue des juges qui est notamment constitué d'un rapport de forces. C'est la Cour allemande qui a imposé le développement, au niveau communautaire, de toute une protection des droits fondamentaux, et ce, même si l'arrêt *International Handelsgesellschaft* de la Cour de justice (17 décembre 1970, aff. 11-70) est antérieur à l'arrêt *So Lange* de la Cour constitutionnelle allemande du 29 mai 1974. Les juges doivent certainement dialoguer, et il faut leur faire confiance.

Je citerai un très beau texte, celui des conclusions du premier avocat général Régis de Gouttes dans l'affaire *Breisacher*<sup>137</sup> dans lesquelles il lance un appel à la responsabilité des juges<sup>138</sup> ; parce qu'il existe peut-être trois ordres de juridiction mais, au final, il y a un justiciable qui essaie de s'y retrouver et qui ne peut pas évoluer dans trois univers juridiques autonomes, distincts, qui vivent chacun leur vie.

---

137 C. cass., ass. plénière, 10 octobre 2001, *Breisacher* : Bull. n° 11. D. 2002.237.

138 Régis de Gouttes, « Conclusions sur l'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 10 octobre 2001 », in *Revue française de droit constitutionnel*, 1/2002 (n° 49), p. 51-78.



## Deuxième conférence

---

# Quelles institutions pour l'Europe de demain?

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence.....	59
Biographies des intervenants.....	69
Actes.....	71



# Présentation du thème de la conférence

---

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 vingt-huit. 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 supranationale<sup>139</sup>. Dès 1963-1964, la CJCE pose les fondations de l'ordre juridique communautaire et affirme avec éclat la primauté du droit communautaire<sup>140</sup> même s'il faudra de nombreuses années pour qu'elle soit admise par l'ensemble des juges nationaux.

---

139 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 ».

140 CJCE, aff. 26-62, 5 février 1963, *Van Gend & Loos* ; CJCE, aff. 6/64, 15 juillet 1964, *Costa c. Enel* ; CJCE, aff. C-16/65, 1<sup>er</sup> décembre 1965, *Schwarze* (uniformité de l'application et de l'interprétation du droit de l'Union) ; CJCE, aff. C-299/84, 14 novembre 1985, *Neumann* (procédure préjudicielle, art. 267 TFUE).

Le passage de six à neuf membres<sup>141</sup>, avec notamment l'entrée du Royaume-Uni, conduit, au terme de négociations complexes, à un nouvel équilibre. Londres obtient un allègement de la contribution britannique<sup>142</sup> et, au fil du temps, plusieurs options de retrait<sup>143</sup>. 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 Norvège<sup>144</sup>.

En 1979, ont lieu les premières élections au suffrage direct des députés au Parlement européen<sup>145</sup>, 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 douze 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 européen<sup>146</sup> 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 Berlin, le 9 novembre 1989, 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 Maastricht<sup>147</sup> qui crée « l'Union européenne » (UE), instaure une citoyenneté européenne, et lance l'Union économique et monétaire (UEM). Sur le plan institutionnel, le traité de Maastricht accroît encore les pouvoirs du Parlement européen, en instaurant une procédure de codécision<sup>148</sup> avec le Conseil et en lui conférant le la Commission.

---

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

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

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

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

145 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.

146 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.

147 Signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

148 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.



Avec les élargissements successifs de 1995<sup>149</sup>, 2004<sup>150</sup>, 2007<sup>151</sup> et 2013<sup>152</sup>, l'Union change d'échelle, puisqu'elle rassemble désormais vingt-huit États membres et que sa population dépasse cinq cents millions d'habitants<sup>153</sup>. 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'Europe<sup>154</sup>, 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 les 29 mai et 1<sup>er</sup> 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 Lisbonne<sup>155</sup> 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 irlandaise<sup>156</sup>.

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 régalienne, 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 euro<sup>157</sup>. L'approfondissement de la coopération au sein de la zone euro qui en résulte rend nécessaire une gouvernance renforcée. L'Eurogroupe, qui

149 Autriche, Finlande, Suède.

150 Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Rép. tchèque, Slovaquie, Slovaquie.

151 Bulgarie, Roumanie.

152 Croatie.

153 Environ 508 millions au 1<sup>er</sup> janvier 2015 (Eurostat).

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

155 Signé le 13 décembre 2007.

156 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<sup>er</sup> décembre 2009.

157 *Six-Pack* : ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire composé de cinq règlements et d'une directive visant le renforcement de la gouvernance économique de l'Union européenne et de la zone euro (textes des 8 et 16 novembre 2011) ; traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG, 2 mars 2012) ; *Two-Pack* (règlements du 21 mai 2013).



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 vingt-huit 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, tels l'harmonisation fiscale, la défense et les affaires étrangères, obéissent encore à la règle de l'unanimité<sup>158</sup>. 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

<sup>158</sup> 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.



que la seule menace d'une motion de censure contre la Commission Santer<sup>159</sup> 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 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 »<sup>160</sup>, dont certains se rattachent directement à l'ordre juridique communautaire, tels que la primauté du droit de l'Union sur le droit interne, même postérieur<sup>161</sup>, le principe de coopération loyale qui régit les relations entre les États membres et les institutions communautaires<sup>162</sup>, l'équilibre institutionnel<sup>163</sup>, etc.

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'euro-scepticisme. 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 l'avenir des institutions dans l'Union à vingt-huit. 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.

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

160 CJCE, aff. C-5/89, 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor c. RFA*.

161 CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. Enel*, précité.

162 CJCE, aff. 230/81, 10 février 1983, *Grand-Duché de Luxembourg c. Parlement européen* ; CJCE, aff. C-2/88 Imm, 13 juillet 1990, Ordonnance de la Cour, *Zwartveld*.

163 V. par exemple : CJCE, aff. C-138/79, 29 octobre 1980, *Isoglucose* ; CJCE, aff. C-294/83, 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement* ; CJCE, aff. C-65/93, 30 mars 1995, *Parlement européen c. Conseil* : 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 ».

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'exemption<sup>164</sup> 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* »<sup>165</sup>, 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 2014<sup>166</sup>. 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 euro<sup>167</sup> 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 de l'Union installés en Grande-Bretagne<sup>168</sup> 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

164 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.

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

166 « *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* ».

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

168 V. par ex. : CJUE, 10 mars 2011, *T. Borger* (C-516/09) ; *Deutsche Lufthansa c. G. Kumpan* (C-109/09) ; et *Maurits Casteels* (C-379/09).



européenne, en raison de son attractivité, ne cesse de s'élargir. D'ailleurs, aux termes de l'article 49 du TUE<sup>169</sup>, 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'adhésion<sup>170</sup>, ce qui conduirait théoriquement à une Union regroupant trente-cinq 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<sup>171</sup>. Cette perspective d'élargissement continu est un facteur anxiogène qui alimente l'euroscpticisme. C'est aussi l'illustration du rayonnement du rêve européen qui contribue 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 vingt-huit 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 euroscptique, 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 vingt-huit 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 fédérale<sup>172</sup> 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 efficace<sup>173</sup> 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

169 « *Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 [à savoir que « 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* ».

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

171 Ainsi de la Géorgie selon la déclaration de l'ancien Président Saakachvili le 7 avril 2004, ou encore de l'Ukraine selon la déclaration de l'ancien Président Iouchtchenko le 15 novembre 2005.

172 V. par ex. l'ouvrage de D. Cohn-Bendit et G. Verhofstadt (suivi d'un entretien avec J. Quatremer), *Debout l'Europe !*, coéd. A. Versaille éditeur/Actes Sud, Paris, 2012.

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



statut officiel que bien des années après qu'il a été instauré<sup>174</sup>. 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 traités<sup>175</sup>. 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 vingt-huit, 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 national<sup>176</sup>. Rien n'interdit donc de réfléchir aux moyens de renforcer l'efficacité du mécanisme d'alerte précoce qui permet 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 communautaire<sup>177</sup>. Plus généralement, beaucoup de politiques communautaires sont nées de l'initiative de quelques États. C'est ainsi qu'à la suite des accords de

---

174 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.

175 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* ».

176 Article 12 du traité sur l'Union européenne.

177 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.



Schengen<sup>178</sup>, signés en 1985 par seulement cinq États, l'« espace Schengen » a connu un élargissement géographique progressif, jusqu'à rassembler vingt-six États<sup>179</sup> 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'Union<sup>180</sup>.

Dès lors que le rêve d'une Europe fédérale semble de moins en moins réalisable dans le cadre de l'Union à vingt-huit et peut-être un jour à trente-cinq, 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 vingt-huit et pour la zone euro. La Commission est ainsi chargée d'évaluer les efforts des dix-neuf 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 excessif<sup>181</sup>. 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 personne<sup>182</sup>. 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 nationaux<sup>183</sup> font l'objet de nombreux débats.

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

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

180 Cela a été rappelé à de nombreuses reprises (v. par ex. CJUE, C-399/11, 26 février 2013, *Melloni*).

181 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.

182 Donald Tusk depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014.

183 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* ».



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 dévolues<sup>184</sup>. 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 »<sup>185</sup>, 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 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 vingt-huit 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* »<sup>186</sup>.

---

184 V. Giscard d'Estaing, *Europa - La dernière chance de l'Europe*, préface d'H. Schmidt, éd. XO, Paris, 2014 ; G. Ricard-Nihoul, *Pour une fédération européenne d'États-nations*, préface de J. Delors, éd. Larcier, Bruxelles, 2012.

185 Cf. par ex. : « Pour un fédéralisme budgétaire dans la zone euro », in *Question d'Europe* n° 178, Fondation Robert Schuman, juillet 2010.

186 Jean Monnet, *Mémoires*, éd. Fayard, Paris, 1976.



# Biographies des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Hubert Legal,**

*conseiller d'État, juriconsulte du Conseil européen*

*et du Conseil de l'Union européenne, directeur général du service juridique du Conseil*

Ancien élève de l'École normale supérieure de Saint Cloud et de l'École nationale d'administration (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 juriconsulte du Conseil européen et du Conseil, directeur général du service juridique.

## Les intervenants

### **Sylvie Goulard,**

*députée européenne*

Titulaire d'une licence de droit de l'université d'Aix-en-Provence, diplômée de Sciences Po et ancienne élève de l'École nationale d'administration, 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,**

*correspondant de Libération auprès de l'Union européenne*

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,**

*directeur général du service juridique de la Commission européenne*

Titulaire d'une maîtrise de droit de l'université de Deusto, ancien élève du cycle international de l'École nationale d'administration (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.



# Actes – Quelles institutions pour l'Europe de demain?

---

**Hubert Legal**

*Conseiller d'État,*

*jurisconsulte du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne,*

*directeur général du service juridique du Conseil,*

**modérateur de la conférence**

Je remercie la présidente de la section du rapport et des études et Mme Edwige Belliard de m'avoir convié à animer une deuxième conférence dans ce moment anthologique, cet objet culte du débat institutionnel que sont devenus les « cycles d'entretiens » du Conseil d'État.

Le tour de table actuel ne devrait pas me demander un grand effort d'animation – et condamner hélas par avance toute entreprise de modération – puisque nous entendrons successivement :

- Sylvie Goulard, parlementaire européenne particulièrement brillante et active, engagée dans l'orientation fédéraliste et dotée d'une expérience politique et institutionnelle multiforme – y compris juridique et y compris au Conseil d'État, ce qui la rend notoirement redoutable pour ses contradicteurs ;

- Jean Quatremer, journaliste spécialisé de *Libération* sur les questions bruxelloises, également juriste – ce que l'on sait moins, mais que la structuration de ses analyses laisse pressentir. Son impartialité n'étant pas en cause, je ne crois pas le choquer en notant qu'un certain parti pris en faveur de l'intégration européenne toujours plus proche (« *ever closer* » pour faire plaisir à M. Cameron) ne lui est pas non plus étranger ; et

- Luis Romero, patron du service juridique de la Commission, que j'ai l'honneur et le plaisir d'avoir comme vis-à-vis professionnel de part et d'autre de la *rue de la Loi*<sup>187</sup>. Il est trop bien connu à Paris pour que j'insiste sur le bon sens subtil, la franchise étudiée et la bonhomie prudente qui rendent ses propos si agréables et instructifs à la fois.

À de tels orateurs nous n'avons pas imposé d'autre plan pour leur intervention que de nous dire à leur manière et selon leur approche – de parlementaire, de journaliste et de fonctionnaire européen – comment ils voient trois choses : ce qui ne marche pas dans les institutions actuelles, ce qu'ils pensent être la bonne orientation pour remédier à ces carences et, enfin, ce qui leur paraît probable comme évolution institutionnelle pour les années à venir : l'actuel, le souhaitable, et le possible.

---

<sup>187</sup> Au centre de Bruxelles, la rue de la Loi compose pour partie l'axe historique de la ville et abrite en son centre les institutions historiques belges et les principales institutions européennes.

Pourtant, malgré la diversité des styles, qui devrait nous sauter aux yeux, je ne serais pas surpris d'une convergence autour de l'idée que le vice dont nous souffrons est l'« intergouvernementalisme » et que le transfert accru de l'autorité publique vers des institutions européennes démocratiquement responsables serait de nature à y remédier. Face au désordre dans Schengen, la Commission doit prendre en charge le contrôle des frontières extérieures – pour caricaturer légèrement.

Comme je pense être, ici, le seul à vouloir ou pouvoir exprimer ouvertement un scepticisme sur cette idée, je vais m'y employer sans attendre pour assurer par avance un équilibre des débats – qui fera peut être apparaître que, malgré les écarts idéologiques, nous ne sommes pas si éloignés dans le diagnostic.

En effet, mon constat – parfaitement désintéressé – est que la phase institutionnelle que nous traversons révèle la nécessité dans laquelle sont les gouvernements d'exercer plus de pouvoirs en commun, en même temps que leur souhait de ne pas procéder à un nouveau transfert juridique de compétences vers des institutions qui sont souvent perçues comme animées du projet de les exercer à leurs propres fins et sans les restituer. J'ai eu l'occasion d'indiquer, lors de l'entretien auquel j'ai participé sur le thème de l'Europe des États, qu'il n'était pas question de refus de l'Europe mais de volonté de reprise en main face à des mécanismes aboutissant inexorablement au dessaisissement et à la décrépitude des administrations publiques nationales, ce qui ne sert l'intérêt de personne car l'Union n'a pas les moyens de prendre le relais.

Depuis que le trio « Tusk-Juncker-Schulz »<sup>188</sup> est en action, ce diagnostic se confirme, sur fond d'opinions publiques marquées par les tendances eurosceptiques (avec quelques exceptions, dont l'Allemagne). Trois caractères se dégagent : une prépondérance du Conseil européen comme instance de détermination des stratégies de sortie de crise, une concentration du Parlement européen sur une fonction de communication avec la société civile et médiatique, une intervention de la Commission fondée sur la réponse opportuniste à des sollicitations conjoncturelles. Il n'y a rien de polémique dans ces propos. La situation est ainsi.

Le flux des propositions législatives, même s'il est en train d'amorcer une reprise d'ailleurs incertaine sur les questions de migration et d'union économique, est considérablement réduit, à la fois en raison des effets automatiques du calendrier institutionnel et du fait d'une volonté expresse de moins légiférer, le plan Timmermans<sup>189</sup>. D'où – malgré quelques belles négociations législatives (sur le « *Passenger Name Record* » et la protection des données notamment) – un retrait de la codécision dans le volume d'activité.

Or, c'est essentiellement sur cette codécision que l'influence du Parlement européen opère, bien plus que par des débats généraux qui ont plus de retentissement que d'impact effectif. Le gros de l'activité du Conseil européen et du Conseil porte, en marge de ces dossiers législatifs, sur la réponse à des situations de crise – la dette souveraine, la Grèce, les banques, le Royaume-Uni, les réfugiés, les migrants, la

188 Donald Tusk est président du Conseil européen depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014, Jean-Claude Juncker est président de la Commission européenne depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2014, et Martin Schulz est président du Parlement européen depuis le 17 janvier 2012.

189 Programme « mieux légiférer » (« *Better regulation package* ») du 19 mai 2015.



sécurité – qui sont abordées sans considération des questions de compétence et dans des cadres juridiques sui generis dont la définition relève souvent de l'improvisation.

L'Eurogroupe, instance informelle de rencontre des ministres des finances des dix-neuf, dépourvue en droit de tout pouvoir décisionnel, illustre cette dérive lorsqu'il gère la situation des pays sous programme en adoptant de simples communiqués à la presse.

En outre, le caractère personnel de l'exercice de l'autorité par les présidents des institutions contribue à faire baisser l'intérêt pour les règles procédurales censées être une émanation de la bureaucratie. La mise en avant du *Spitzenkandidat*<sup>190</sup>, le mode d'élaboration du rapport dit « *des cinq présidents* »<sup>191</sup> sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire traduisent une personnalisation de l'autorité. Celle-ci, manifestement destinée à court-circuiter les routines bruxelloises impopulaires, est porteuse d'effets indésirables : défaut de préparation, défaut de cohérence et défaut de suivi.

Tensions interétatiques, gouvernements minoritaires ou fragiles, radicalisation des différences de points de vue quant aux orientations stratégiques imposent pourtant une approche prudente et minimaliste. C'est l'option qu'a retenue, semble-t-il, le président de la Commission qui veut démontrer la pertinence de son institution en fournissant à bref délai des instruments destinés à répondre, avec beaucoup de pragmatisme et une pointe occasionnelle de provocation ou de maladresse, aux besoins qui font l'objet d'une expression politique suffisamment puissante, ce dernier concept ne plaçant évidemment pas les États membres dans une situation d'égalité entre eux.

Mécanisme de relocalisation des réfugiés, négociations avec la Turquie, passage de la garantie des dépôts à l'assurance des dépôts, protection de la loi anglaise sur les structures bancaires illustrent des façons de procéder certes constructives de la part de la Commission, mais éloignées de la « méthode communautaire ». Une telle façon de faire traduit un pari que la crise, dans laquelle nous sommes sans interruption plongés depuis plusieurs années, ne peut que montrer la nécessité d'une réponse commune et que les institutions qui auront prouvé leur utilité et leur efficacité feront partie de cette réponse.

Même si l'Union n'est pas populaire, ses institutions se seront révélées indispensables et donc l'organe permettra à l'idée de survivre. C'est une démarche très respectable – et qui témoigne en tout cas d'une perception exacte du caractère dramatiquement instable de la situation en cours. Instabilité aggravée par la personnalisation du mode de décision politique, non seulement, dans l'Union, mais aussi, dans les États membres, en lien avec l'affaiblissement des structures politiques et administratives intermédiaires, fruit lui-même des transferts de responsabilité vers l'Union.

190 Tête de liste désignée par les partis politiques avant les élections européennes, pour la présidence de la Commission européenne.

191 Jean-Claude Juncker (Président de la Commission européenne), Donald Tusk (Président du Conseil européen), Jeroen Dijsselbloem (Président de l'Eurogroupe), Mario Draghi (Président de la Banque centrale européenne) et Martin Schulz (Président du Parlement européen).



Pour ma part, je n'estime pas réaliste la prévision d'un saut qualitatif vers la fédération comme solution à l'exacerbation des crises tous azimuts. Les principales raisons de la réticence à cela de la part de la plupart des États membres sont au nombre de trois : absence de majorité dans l'électorat national pour réformer les traités ; méfiance envers la Commission souvent perçue, notamment pour les raisons que je viens d'indiquer, comme n'étant pas impartiale – ou pas suffisamment partielle ; refus de donner un droit de regard sur de nouvelles politiques au Parlement européen, dont Lisbonne n'a apparemment pas épuisé les appétits, en ce qui concerne notamment les relations internationales et le contrôle de la transposition par les États membres du droit de l'Union.

Il reste donc deux voies de développement, celle de l'éparpillement vers les diverses versions d'une Europe à la carte et celle de la consolidation et de la rationalisation des structures actuelles. Seule la deuxième me paraît sérieuse.

Le Conseil européen trouvera, selon toute vraisemblance, un accord en février pour donner des raisons au Gouvernement du Royaume-Uni de dire à son électorat qu'il a été entendu sur ses demandes relatives à l'interprétation des traités européens. Il l'a fait pour l'Irlande, le Danemark, la République tchèque, etc. Personne ne souhaite le départ des Britanniques. Mais, la ligne rouge est que, s'il est admis que tous les États membres ne sont pas tenus d'avoir la même vision de leur avenir commun, ni même un degré identique de participation à toutes les politiques, le cadre institutionnel de leur activité commune doit demeurer unique. Un parlement de la zone euro, une commission de la zone euro ? Cela ne sera pas, tout simplement parce que la devise commune est une politique de l'Union.

Certains États membres voudraient-ils aller plus loin entre eux et avoir leur propre secrétariat à cette fin ? L'idée a été émise, mais ce qui rend la question irréaliste, c'est qu'il n'y a pas l'ébauche d'un accord sur le contenu des politiques que ces États pourraient conduire entre eux au-delà de ce dont ils peuvent déjà convenir dans le cadre institutionnel actuel.

C'est une bien belle idée de créer une direction du trésor commune, un peu moins attrayante toutefois quand les économies nationales ont des fondamentaux différents et quand les politiques économiques poursuivies sont, pour partie, antagoniques et les objectifs de négociation opposés. Donc, si l'on fait l'hypothèse d'un équilibre institutionnel stable mais amélioré, il me semble qu'au centre de la discussion se situe l'organisation de la Commission – ce qui donne une explication suffisante à l'activisme de son président.

Pour les autres institutions, la Cour de justice ne bougera pas, armée qu'elle est maintenant d'un Tribunal comptant deux juges par État membre.

Le Parlement européen n'est pas aimé, mais il est intouchable en sa qualité de garant démocratique. L'implication accrue des parlements nationaux dans le contrôle de l'action européenne de leurs gouvernements respectifs n'affecte pas cette fonction mais en impose le partage. La CJUE a reconnu que le principe démocratique ne s'exprimait pas dans l'Union par le seul Parlement européen mais par deux voies, dont l'une est la responsabilité des gouvernements dans leur système politique interne.



Le Conseil européen, seule véritable réussite de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, a sauvé l'Europe de l'implosion et les dirigeants nationaux, sans aimer non plus les soirées qu'ils y passent, en ont intégré l'incorruptible évidence. Même s'il est une structure aléatoire voire dangereuse par la césure, intouchable également, qu'il instaure entre les chefs et leurs services.

Le Conseil pourra disparaître, sinon comme Sénat des *Länder*, quand l'Union sera un État fédéral – mais je ne serai plus là quand nous en reparlerons... Pour l'instant, il abrite ces outils irremplaçables de cohésion administrative que sont le Coreper<sup>192</sup> et la présidence tournante – laquelle ne peut pas être valablement remplacée par une bureaucratie permanente.

Reste la Commission. Sacro-Sainte, elle l'est également, comme symbole communautaire par excellence, gardienne des traités, garante de l'intérêt général dans l'Union et maîtresse des initiatives. Mais l'interventionnisme du Conseil européen dans la fixation, conforme aux traités, des objectifs de l'Union limite sa marge de manœuvre. Et Wolfgang Schäuble a émis des idées à son sujet. La Commission se veut et s'affirme politique. Soit, dit le ministre allemand, pour son rôle d'initiative législative. Mais non, s'il s'agit de ses tâches d'exécution qui doivent être régies non par l'opportunité politique mais par une impartialité rigoureuse au service de l'intérêt général entendu objectivement. Le soupçon d'une interprétation arbitrairement différenciée des flexibilités d'interprétation du pacte de stabilité et de croissance, au bénéfice notamment de la France et de l'Italie, est évidemment sous-jacent à ce commentaire.

Mais on pourrait très bien concevoir, dans l'abstrait, que les tâches d'exécution qui ne sont pas accomplies par les États membres soient confiées à autant d'administrations communautaires autonomes ou d'agences correspondant aux différentes configurations du Conseil. La Commission a le rôle fondamental d'être un moteur d'intégration : elle le joue par ses initiatives; en principe pas dans ses tâches d'exécution.

L'unité de ces deux volets n'est pas indispensable et a essentiellement pour fonction d'assurer la responsabilité de l'administration européenne, de «l'exécutif» de l'Union, devant le Parlement européen. Il s'agit certes là d'une composante non négligeable de l'ordre juridique de l'Union. Toutefois, on pourrait également observer que le Parlement européen n'a aucune prérogative de contrôle de l'exécution du droit de l'Union par les États membres, ni par conséquent de droit de regard sur la manière dont la Commission s'en acquitte.

---

**Sylvie Goulard**  
*Députée européenne*

Je voudrais tout d'abord remercier le Conseil d'Etat et tout particulièrement la section du rapport et des études d'avoir pris cette initiative et de m'y avoir associée.

---

<sup>192</sup> Le Comité des représentants permanents ou Coreper (article 240 du TFUE) est chargé de préparer les travaux du Conseil de l'Union européenne. Il est composé des représentants des pays membres de l'Union européenne (UE) ayant rang d'ambassadeurs auprès de l'Union et est présidé par le pays de l'Union européenne qui assure la présidence du Conseil.

Permettez-moi deux remarques préliminaires :

Nous étions invités à réfléchir à ce qui était réaliste et ce qui était optimal. Je le dis de manière très humble, je ne sais pas ce qui est réaliste mais trop souvent, ce mot est utilisé sans s'interroger sur sa signification.

Je ne minimise pas les problèmes de l'Union européenne telle qu'elle est, ni les ravages que fait dans l'opinion publique, l'impression de distance qui la caractérise. La désaffection est extrêmement sérieuse, notamment en France où a été inventée la méthode communautaire et d'où est parti le projet européen. Nous devons nous poser beaucoup plus de questions, nous remettre en cause, et penser, comme diraient les Anglais, « *out of the box* ».

Ceci posé, après la guerre, il n'était absolument pas réaliste de proposer la réconciliation franco-allemande. Si Robert Schuman avait eu des conseillers en communication friands de sondages, il n'aurait peut-être pas eu le courage de proposer cette voie. Quand Robert Badinter a aboli la peine de mort, tous les sondages montraient qu'une majorité de Français y étaient défavorables. La responsabilité politique ne consiste pas à suivre aveuglément ce que l'opinion semble vouloir à un moment donné, mais au contraire à faire ce qui est nécessaire et juste. C'est pour cela, à mon sens, que la réflexion sur l'Europe ne doit pas être bridée en excluant ce qui, *a priori*, ne paraît pas réaliste.

Deuxièmement, la contrainte extérieure mérite d'être soulignée. L'évolution du monde devrait être placée au premier plan des débats sur les questions européennes, alors qu'un certain nombre de partis s'évertuent au contraire à la nier ou à la dissimuler. Ce qui peut, le cas échéant, sembler réaliste lorsque l'on prend, isolément la France, l'Allemagne ou la Pologne, prend une toute autre dimension lorsque l'on élargit la perspective. Un exemple récent permet de mesurer les évolutions en cours, c'est l'entrée de la monnaie chinoise, le renminbi (RMB) ou yuan, dans les droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds monétaire international (FMI). Le FMI a considéré qu'à côté du dollar, du yen, de l'euro et de la livre sterling, la monnaie chinoise devait compter dans son panier de référence, alors même que son économie n'est pas une économie ouverte. Les monnaies qui ont cédé de la place à la Chine sont essentiellement l'euro et la livre sterling. Ce n'est pas une question technique. Nous entrons dans un nouveau monde où la place relative de l'Europe diminue ; si nous ne nous unissons pas, nos Etats seront bientôt tenus pour ce qu'ils sont, des pays moins importants.

De même, si l'on intègre à la réflexion sur l'Europe le changement climatique, le caractère international de la menace terroriste ou encore la libre circulation des capitaux à l'échelle de la planète, la perspective change radicalement. Il arrive d'ailleurs que, sur le même sujet, les positions des États membres évoluent. Un exemple très concret : quand, en 2009, le rapport commandé par le Président Barroso à Jacques de Larosière<sup>193</sup> avait lancé l'idée de créer des autorités de supervision financière dotées de pouvoirs contraignants, les gouvernements ont

---

193 Rapport du groupe de haut niveau sur la surveillance financière dans l'Union européenne, 25 février 2009, disponible sur : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_fr.pdf).



refusé d'aller très loin. L'idée d'une supervision bancaire unifiée et d'un fonds de secours pour les banques, poussée par le Parlement européen, a été qualifiée d'irréaliste ; trois ans plus tard, elle était lancée par ces mêmes gouvernements<sup>194</sup>. La réalité les a rattrapés. La politique devrait être la recherche du bien commun et non du plus petit dénominateur commun. Elle devrait anticiper et s'affranchir de la défense des intérêts institutionnels pour ne pas dire catégoriels, de certains négociateurs. À cette condition, les politiques de l'Union européenne pourront produire de meilleurs résultats, ce qui désamorcera la frustration populaire. En ce moment, l'Union européenne est trop souvent au milieu du gué. On lui reproche de ne pas faire ce que les États n'ont jamais permis qu'elle fasse.

*Les institutions ne sont pas une fin en soi.*

C'est pourquoi je ne voudrais pas commencer par les institutions : les institutions sont importantes, mais sont un sujet abstrait pour bien des citoyens. La justification des transferts de souveraineté se trouve dans un projet politique et c'est ce projet qui exige de s'interroger sur le degré souhaitable de démocratie.

À mon sens, les *trois priorités de fond* devraient être de : remettre la prospérité économique et la cohésion sociale au cœur du projet européen ; renforcer la sécurité intérieure, aujourd'hui déficiente faute de contrôle commun aux frontières externes de l'Union et du cloisonnement des polices et justices ; et, enfin, d'organiser la sécurité extérieure, y compris par des moyens de défense, dans un monde à la fois incertain et rétréci.

Dans les trois cas, le renforcement de la démocratie est crucial. Remettre de l'ordre dans les institutions vise à atteindre certains buts, dans l'intérêt général. Le nombre de commissaires, ou davantage de codécision pour le Parlement ne sont pas des fins en soi. Le but est l'emploi, la croissance et l'innovation, la sécurité.

*L'enjeu démocratique concerne tous les niveaux, comme leur interaction*

Lorsqu'avec Mario Monti, nous avons rédigé un ouvrage sur la démocratie en Europe<sup>195</sup>, nous nous sommes penchés sur les « *Federalist Papers* » américains<sup>196</sup> et sur l'ouvrage de Tocqueville<sup>197</sup> parce que la question à affronter n'est guère différente de celle qui s'est posée aux États-Unis à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle : comment bâtir une démocratie supranationale ou transnationale, dotée de plusieurs niveaux de décision, respectueuse de ses membres mais capable d'agir de manière autonome, en toute légitimité ? La question ne se limite pas à savoir de quelles institutions européennes nous avons besoin mais au contraire de refonder la

194 L'Autorité bancaire européenne (ABE) a été instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2011 par le règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO L 331 du 15.12.2010, p. 12).

195 M. Monti, S. Goulard, *De la démocratie en Europe, voir plus loin*, éd. Flammarion, Paris, 2012.

196 Les « *Federalist Papers* » (Le Fédéraliste) est un recueil d'articles publiés dans les journaux new-yorkais en 1788 en faveur de la ratification du texte voté par la Convention de Philadelphie de 1787. Ils ont été rédigés par trois des Pères Fondateurs, défenseurs du point de vue « fédéraliste ». Ce texte, devenu un classique, livre l'esprit d'une constitution dont la lettre est particulièrement succincte. V. pour plus de détails : L. Bouvet et T. Chopin, *Le Fédéraliste. La démocratie approuvée*, éd. Michalon, Paris, 1997.

197 A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, éd. Flammarion, Paris, 2010 [T1 1835, T2 1840].



démocratie à ses différents niveaux : local/régional, national et européen, à mettre les États et les régions dans la juste perspective européenne. Ces différents niveaux sont aujourd'hui imbriqués, plusieurs compétences sont partagées, parfois dans un certain désordre, parfois avec plus d'ordre. Le cas de l'euro est assez simple : la politique monétaire est une compétence exclusive de l'Union, les politiques économiques et sociales restent dans les mains des États. Mais, comme il existe des « externalités » comme diraient les économistes, i.e. des conséquences des décisions que prennent les différents États sur les autres, l'image est brouillée. Les politiques des uns rejaillissent sur les autres, plus que les autorités publiques nationales ne l'admettent.

### *Évolution du Conseil européen et du Conseil*

À la faveur de la crise, le Conseil européen ainsi que le Conseil ont joué un rôle qui va au-delà de la lettre des traités. Or, cet organe travaille sans transparence. On ne sait pas qui décide vraiment. Est-ce que, comme beaucoup le croient, Mme Merkel décide finalement seule ? Ce n'est pas si simple mais l'impression existe, notamment dans les pays du Sud, non sans conséquences sur l'attachement à l'Union européenne.

À cet égard, les réflexions les plus abouties sont celles du philosophe allemand Habermas qui dénonce un « fédéralisme des exécutifs », opaque, ne rendant pas de comptes, ce qui est problématique pour la démocratie. À aucun moment les Européens concernés ne votent tous ensemble pour choisir les membres de cet organe ; ils ne peuvent pas exprimer de préférence politique d'ensemble. À aucun moment ils n'ont le sentiment que ses membres sont contrôlés, ou qu'ils peuvent les sanctionner afin de changer de politique.

Au sein du Conseil européen, certains États jouent un rôle plus poussé que d'autres. Des revirements étonnants ont vu le jour pendant la crise. Ainsi, lors du sommet de Deauville du 18 octobre 2010, Nicolas Sarkozy et Angela Merkel ont pris certaines décisions ayant des incidences sur l'ensemble de la zone euro. Un peu de débat démocratique n'aurait pas nui.

Mon analyse n'est pas seulement motivée par mon appartenance – provisoire – au Parlement européen mais par le souci d'éviter les conséquences désastreuses, pour l'attachement à l'idée européenne, de décisions prises en catimini, derrière des portes closes. S'agissant de la Grèce, cette méthode a abouti à une situation préjudiciable à la cohésion de la zone euro et à la montée des extrêmes : les Grecs se sentent dépossédés de leur destin. Dans le même temps, les crédeteurs se sentent floués de leur argent. Si cette méthode produisait de bons résultats, nous n'aurions pas besoin de nous poser la question mais il est évident que les Européens sont insatisfaits et que l'évolution, pour ne pas dire la dérive de l'Union européenne, n'est pas indifférente à cette insatisfaction.

### *Parlements nationaux / Parlement européen*

Seule une analyse sans complaisance peut aider à progresser. Nous souffrons de pétitions de principe. Par exemple, dans la note de présentation de la conférence, il est écrit : « *le Parlement national continue d'incarner le cœur vivant de la*



*démocratie* ». C'est beau comme l'antique, mais la réalité est peut-être un peu différente ! Dire que le Parlement européen est mal aimé, et que le Parlement national est particulièrement apprécié, ne reflète pas tout à fait l'attitude des citoyens. Si le Parlement national est plus familier, il arrive que certains débats, comme ceux houleux, partisans qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale après les attentats choquent. Pourquoi ne rappelle-t-on pas que le Parlement national a voté, depuis des décennies, des lois de finances ne respectant pas vraiment les engagements internationaux de la France, mettant non seulement la France en porte-à-faux vis-à-vis de ses partenaires de la zone euro mais obérant aussi l'avenir des générations futures par l'accumulation de déficits excessifs ? Le Parlement européen a bien des défauts que je suis la dernière à nier mais il est trop facile de partir de l'idée que le niveau européen a des problèmes alors que le niveau national n'en a pas.

La crise de confiance dans la classe politique est hélas générale, en France et en Europe. Mais certaines pratiques pourraient nous inspirer : en Allemagne où – jusqu'à maintenant au moins – la solidité de la démocratie est impressionnante, la Chancelière rend des comptes de manière approfondie devant le *Bundestag* ; en Finlande, la grande commission du Parlement siège pendant le Conseil européen de manière à pouvoir, si nécessaire, modifier le mandat donné à l'avance au Premier ministre. En France, le Président de la République participe au Conseil européen, sans mandat *ex ante*, ni obligation de rendre des comptes *ex post*. Améliorer l'« *accountability* » au niveau national permettrait sûrement de rapprocher l'Union européenne des citoyens. Des pistes existent, à condition que l'on pose le problème dans les bons termes.

La réforme des institutions européennes pourrait prendre des formes différentes, un système parlementaire ou un système présidentiel même si celui-ci est plus difficile à concevoir dans un ensemble marqué par une telle diversité culturelle. La répartition des compétences entre Bruxelles et les capitales peut, elle aussi varier. Le plus important, à ce stade, est que chacun effectue son examen de conscience afin que l'Union européenne cesse d'être, de manière aussi irrationnelle, le bouc émissaire pour ne pas dire l'exutoire du débat politique. À Bruxelles aussi, certaines institutions devraient balayer devant leur porte et mesurer leurs défaillances.

#### *Des moyens budgétaires*

Enfin, l'Union européenne a besoin d'un budget digne de ce nom car les institutions seules ne suffisent pas. Ces dernières années, nous avons prétendu mener toute une série de politiques avec un budget extrêmement réduit. Avec 1 % du PIB, il est impossible de mener à la fois la politique agricole commune comme elle a toujours été menée, et d'avoir des fonds structurels significatifs mais aussi de financer une agence FRONTEX efficace et des centres de recherche performants. Si les États continuent de « donner de l'argent de poche » à l'Union européenne, au compte-gouttes, à l'unanimité et en escomptant un juste retour, l'Union européenne ne peut pas devenir l'entité politique puissante dont certains continuent par ailleurs de parler.



Enfin, le Royaume-Uni met sous nos yeux un miroir. Les demandes britanniques devraient nous obliger à poser des questions que nous avons souvent refoulées, notamment en France, depuis 2005. Une fois le référendum perdu, la question européenne n'a plus été abordée. Aucun « plan B » n'a vu le jour, contrairement aux promesses du camp du *non*. Aucune commission présidée par Jacques Delors ou Valéry Giscard d'Estaing, n'a été nommée par les autorités de l'époque. Faute de travail d'analyse et de proposition, la classe politique est tétanisée face à l'Europe. Ce n'est pas une attitude correcte, de nature à renforcer l'influence française. J'espère ardemment que les gouvernements et institutions européennes vont saisir l'occasion créée par les Britanniques pour prendre des initiatives. Pour ma part, en 2013, j'ai créé un petit groupe de réflexion appelé le groupe Eiffel-Europe qui a fait des propositions en vue de créer une Communauté politique de l'euro. Bien qu'elles datent de 2014<sup>198</sup>, elles restent tragiquement d'actualité. La zone euro doit dessiner souverainement son destin. Il ne s'agit pas seulement de répondre aux Britanniques mais de définir nos priorités et d'imaginer la démocratie que nous souhaitons bâtir pour les mettre en œuvre.

Dans ce contexte, il est crucial de faire coïncider le droit de participer à la décision ou au contrôle parlementaire et la participation à une politique. On ne peut pas faire coexister durablement, dans un cadre institutionnel unique, des États qui acceptent des droits et des devoirs pleins et entiers et d'autres qui s'y dérobent tout en conservant un pouvoir décisionnel. Ce qui avait du sens d'une manière transitoire, en attendant que chacun rejoigne l'euro, n'en a plus si certains disent rejeter à jamais la monnaie unique. De même, le marché intérieur doit être préservé. La position traditionnelle du Royaume-Uni a toujours été favorable à la construction du marché unique. Mais ce marché comporte des institutions, la Commission, le Parlement, la Cour de justice. Et en outre, chacun doit se soumettre aux mêmes règles. Ces derniers temps, en matière financière, les Britanniques ont eu tendance à adopter des règles unilatérales (par exemple pour la réforme structurelle des banques) ou à revendiquer un droit de regard sur l'Union bancaire de la zone euro. Si chacun procède ainsi dans les secteurs importants pour lui, le marché n'existera plus.

En conclusion, une nouvelle exigence pour l'Europe s'impose. Alors que notre pays a porté la construction communautaire depuis ses débuts, en ce moment, il fait défaut, il ne tient pas tête, d'une manière positive, constructive, à l'Allemagne. Il ne s'agit certes pas de « renverser la table », d'accuser les Allemands de tous les maux, mais, chaque fois que cela est nécessaire, d'opposer aux conceptions germaniques d'autres visions. La diversité du *leadership* serait mieux pour tous. J'invite donc ceux qui sont présents à ce colloque à contribuer au renouveau de la pensée européenne de la France, tout en gardant à l'esprit la complexité du monde et les bouleversements en cours. Il est toujours possible de perpétuer des illusions, de vanter une souveraineté nationale théorique, nourrie de la nostalgie du passé, mais ce repli n'aidera pas notre pays à regagner son influence. D'ailleurs, le malaise

---

198 Groupe Eiffel-Europe, pour une communauté politique de l'euro, 16 février 2014. Disponible sur : <http://www.sylviegoulard.eu/wp-content/uploads/2016/03/FINAGroupeEiffelFR13022014.pdf>.



français et le malaise britannique ont approximativement la même source : deux grandes puissances sont en train de réaliser que, dans le monde d'aujourd'hui, elles ne peuvent plus jouer le rôle qu'elles jouaient auparavant.

L'euro, que nous avons créé, est un atout considérable. Il nous place au cœur du jeu européen. Autour de l'euro, nous pouvons reconstruire une Europe plus soudée, non pas parce que la monnaie est une fin en soi, mais parce qu'elle était le vecteur d'une intégration plus politique. C'est une communauté de destin qui exige, ce que les Allemands appellent, joliment, un « *Wir-Gefühl* »<sup>199</sup>.

---

**Hubert Legal**

*Conseiller d'État,*

*jurisconsulte du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne,*

*directeur général du service juridique du Conseil,*

**modérateur de la conférence**

Je ne pense pas que la discussion concernant le Royaume-Uni fournira un cadre approprié pour une remise à plat générale du fonctionnement de l'Union et des États membres dans l'Union. Le plus probable est qu'on sortira de cet exercice par une décision « interprétative » des traités prise par les chefs d'État et de gouvernement en février qui donnera des arguments au Royaume-Uni.

Deux aspects peuvent être intéressants :

Premièrement, celui de l'union économique et monétaire et des États participant ou ne participant pas à la zone euro, ainsi que de leur interaction dans le marché intérieur. Secondairement, la question beaucoup plus difficile encore de la libre circulation des personnes, des travailleurs en particulier, et des droits sociaux dont ils bénéficient. Ces derniers sont considérés par la CJUE comme faisant partie des éléments de leur rémunération<sup>200</sup> et pour lesquels aucune discrimination n'est admise.

Le second aspect est celui qui est le plus difficile du point de vue de la manière dont le Premier ministre britannique a abordé la question. Le premier est central pour d'autres États : il est vrai que certains d'entre eux peuvent être intéressés par des développements institutionnels concernant le fonctionnement de l'union économique et monétaire en particulier et veilleront à ce qu'il n'y ait pas d'engagements négatifs qui soient pris dans ce cadre-là. Au contraire, ces États sont prêts à réaffirmer leur droit à pouvoir avoir une coopération plus approfondie.

---

**Sylvie Goulard**

*Députée européenne*

La question est celle de l'évolution du monde. Si nous ne prenons pas un certain nombre de mesures pour renforcer la zone euro, pour faire en sorte que les citoyens acceptent de continuer à faire confiance aux autorités qui gèrent leur

---

199 Un sentiment d'unité, ou d'appartenance au même groupe.

200 CJUE, aff. C-396/13, 12 février 2015, *Sähköalojen ammattiliitto ry c. Elektrobudowa Spółka Akcyjna*.

monnaie collectivement, le danger c'est que nous allions dans le mur et que nous détruisions nos économies. C'est aussi vrai pour la question des migrants ou encore la question de la défense européenne, quand on voit l'état de notre voisinage de l'Union européenne. Il y a urgence, ce n'est pas nous qui fixerons le rythme et les modalités de la marche du monde. Et c'est là que nos chefs d'État ou de gouvernement, puisqu'ils revendiquent leur rôle au Conseil européen, doivent faire autre chose que gérer le détail des banques chypriotes et redonner à l'Union européenne une orientation générale.

---

**Jean Quatremer**

*Correspondant de Libération auprès de l'Union européenne*

La question des institutions est centrale. En France, l'on est attaché aux institutions. C'est un legs ancien : quand on a un problème, on se tourne vers l'institution. Les terroristes frappent la France, on se tourne vers le Président et l'on attend que le Président trouve la solution à nos problèmes. Aujourd'hui, si l'Union européenne a perdu justement tout sens, n'est-ce pas parce que la plupart des citoyens ne comprennent pas ce que l'on fait ensemble, ne comprennent pas quel est le but final de tout ça ? Ce n'est pas lié au fait qu'aujourd'hui l'Union européenne est contrôlée directement par les chefs d'État et de gouvernement, qui sont européens quarante-huit heures maximum une fois tous les trois mois, et qui fixent des objectifs et se désintéressent ensuite de l'ensemble des sujets européens.

Ce qui reste typique, lorsque vous suivez les conférences de presse nationales, c'est qu'il y a eu vingt-huit conseils européens différents où, manifestement, l'on n'a pas parlé de la même chose. En réalité chacun est venu avec son agenda national, il a essayé de faire avancer son problème national et ensuite il répercute à son opinion publique son agenda national. Le mal aujourd'hui de l'Europe s'appelle le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement. Je ne suis pas un admirateur comme M. Hubert Legal du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement, parce que j'ai vu la dérive gouvernementale de l'Union européenne et tout le mal fait par des gens qui ne connaissent rien à l'Europe, qui s'en désintéressent et qui s'en servent uniquement comme « *punching ball* ». En Europe, nos chefs d'État et de gouvernement communautarisent les échecs nationaux et nationalisent les succès européens.

---

**Sylvie Goulard**

*Députée européenne*

Je n'ai pas envie d'entrer dans la déploration d'une situation telle qu'elle est, sans chercher des pistes pour la changer. L'idée qui règne aujourd'hui est qu'on ne peut pas aller plus loin, qu'on ne peut plus rien faire, que le fédéralisme est une sorte de gros mot. Il faut à l'inverse chercher à convaincre les opinions. Comme je l'ai rappelé, il faut faire passer les questions de fond avant l'organisation institutionnelle, ce qui ne veut pas dire que cette dernière n'est pas importante, naturellement, mais elle vient ensuite. Par exemple, la question de la monnaie unique : il est nécessaire de prendre des décisions économiques conjointes au

sujet de la zone euro, pas seulement coordonnées mais conjointes, puisque le système – y compris le système amélioré que l'on a appelé le « six pack »<sup>201</sup> –, n'a pas permis d'aboutir à la prise en compte des conséquences des politiques des uns sur les autres (les externalités, les « spill overs »<sup>202</sup>, etc.).

On a également besoin de prendre certaines mesures de politiques économiques communes, par exemple un encouragement à la mobilité du travail car le chômage massif des jeunes est une tragédie. Sont aussi nécessaires des politiques de formation, de mobilité, qui soient décidées non pas par un « cartel des nationalismes », comme disait Tommaso Padoa-Schioppa<sup>203</sup> – en parlant du Conseil européen –, mais par une instance qui place l'intérêt commun d'abord. Un budget est essentiel, qui puisse financer un certain nombre de politiques.

On a besoin d'une politique de lutte contre les inégalités. En effet, nous avons des politiques macroéconomiques qui fixent un cadre au niveau européen et qui laissent complètement aux États membres la gestion de la lutte contre les inégalités. On arrive au bout du concept de la subsidiarité. L'importance qu'a prise ce principe est d'ailleurs la preuve que la France s'est malheureusement un peu retirée du jeu, avec l'acceptation d'une notion qui a ses vertus mais qui est totalement contraire à la conception française de l'égalité des droits. En effet, la subsidiarité aboutit à ce que selon la région dans laquelle vous vivez vous avez accès à un niveau de droits différent. Or, les Français ont signé et ratifié des traités utilisant amplement ce concept, tout en continuant à se demander pourquoi il n'y a pas d'harmonisation. Mario Draghi a fait un très beau discours sur la subsidiarité lors de la conférence « *Süddeutsche Zeitung Finance Day* » au mois de mars 2015<sup>204</sup>. Il est un peu navrant que la BCE ait les meilleures idées. Ce n'est pas *a priori* la vocation des banquiers centraux, mais bien celle des politiques de dessiner l'avenir. Au-delà de la question de savoir qui anime le débat d'idées, il est clair que la BCE souffre de ne pas avoir un interlocuteur politique. Nombre d'hommes politiques français ont évoqué un « *gouvernement économique* » ; c'est un concept étrange auquel je n'adhère pas, car un gouvernement ne peut pas se borner à l'économie ; même pour défendre la productivité, il doit s'occuper de social, comme par exemple le coût de l'énergie.

Si l'on veut convaincre les Européens des mérites d'une réforme des institutions, encore faut-il commencer par fixer des priorités, comme je l'ai dit précédemment : lutter contre les inégalités, encourager la mobilité et l'innovation – d'ailleurs les initiatives de M. Juncker sur l'investissement vont dans le bon sens. Les institutions se déduisent d'un projet commun et la chose la plus importante est de convaincre les Européens qu'ils ont intérêt à continuer à agir ensemble.

---

201 Ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire, entré en vigueur le 13 décembre 2011, et composé de cinq règlements et d'une directive visant le renforcement de la gouvernance économique de l'Union européenne et de la zone euro.

202 Effets d'engrenage liés à la construction progressive de l'intégration européenne.

203 Tommaso Padoa-Schioppa fut notamment ministre de l'économie et des finances italien (2006-2008) et président de *Notre Europe - Institut Jacques Delors* (2006-2010) [institut de recherche européen fondé par J. Delors, en 1996, après la fin de sa présidence de la Commission européenne].

204 Discours de Mario Draghi, Président de la Banque centrale européenne, le 16 mars 2015 à Francfort-sur-le-Main, disponible en anglais : <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150316.en.html>



Enfin, il faut laisser ouvertes différentes options, permettre le débat, inventer de nouveaux concepts. Pour l'instant, les débats sur les institutions recyclent les mêmes idées, pour ne pas dire les mêmes vieilles lunes, qu'il y a vingt ans : l'« *Europe sociale* » est un mot valise français, la « *subsidiarité* » un fétiche allemand, par exemple. C'est dommage, surtout lorsque l'on voit que la société est devenue beaucoup plus participative, ou qu'il existe des endroits dans lesquels il y a des innovations incroyables comme par exemple en Californie où l'on est en train de penser le long-terme différemment.

---

**Hubert Legal**

*Conseiller d'État,*

*jurisconsulte du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne,*

*directeur général du service juridique du Conseil,*

**modérateur de la conférence**

Rien n'oblige le Conseil européen à se réunir à la fréquence où il le fait. Le traité dit deux fois par an au moins. Dans le traité de stabilité dit « *fiscal compact* », il est prévu que devait se réunir au moins deux fois par an un sommet de l'euro (réunion des chefs d'État et de gouvernement des pays qui ont l'euro comme devise), mais ce dernier ne se réunit jamais. Quand une institution se réunit beaucoup ou jamais, sur le plan ne serait-ce que phénoménologique, ça veut dire quelque chose. Si les chefs d'État et de gouvernement considèrent que ça n'a pas d'intérêt de venir se parler de questions pourtant importantes, je ne pense pas que ce soit la preuve qu'ils ne s'intéressent pas à l'Europe ou qu'ils veulent se défouler sur l'Europe, c'est qu'ils ne voient pas le besoin de se parler dans ce contexte, que cela ne correspond pas à une nécessité. On parle de manière théorique de créer des institutions communes à l'euro. Il y a une partie du « *fiscal compact* » qui a été demandée par les Français relative aux politiques économiques et sociales communes dans la zone euro. En tant que rédacteurs, on ne nous a rien demandé d'inclure dans cette partie. Une demande formelle, pour être crédible, doit être soutenue par une demande de substance. En ce qui concerne le Conseil européen, il s'agit d'un cadre qui tomberait en désuétude s'il n'existait pas de volonté de s'en servir et de faire venir à Bruxelles les chefs d'État et de gouvernement jusqu'à une fois par mois. Mais cette volonté, à la différence du sommet de l'euro, existe bel et bien.

---

**Luis Romero Requena**

*Directeur général du service juridique de la Commission européenne*

Trois brefs commentaires.

Tout d'abord, nous sommes confrontés à d'énormes problèmes politiques, et les solutions doivent être politiques. Ce ne sont pas des solutions qui doivent venir des experts. C'est pour cela que je suis un peu en désaccord avec ce qu'a dit Hubert Legal sur le problème britannique actuel. M. Cameron s'est mis dans une situation impossible, on espère pouvoir l'aider à la date du mois de février, et nous ôter cette épine du pied. Ceci dit, ce serait une opportunité ratée, parce que les

Britanniques se sont rendus compte que quelque chose a changé. La première est de dire : « *Nous sommes convaincus que vous devrez approfondir la zone euro, et nous voulons prendre part à notre manière à cette réforme* ». La deuxième étant : « *Attention, avec l'approfondissement de la zone euro, vous avez inventé un élément qui n'était pas prévu pour nous, c'est-à-dire l'Union bancaire. Et en matière d'Union bancaire, nous avons beaucoup à dire. Nous voulons avoir un traitement spécifique pour le Royaume-Uni dans cette Union bancaire* ». Il ne faut pas négliger les Britanniques. S'ils venaient à quitter l'Union européenne, il faudrait inventer d'autres Britanniques tout de suite, parce qu'ils donnent un sérieux à nos débats tout à fait remarquable. Lorsqu'ils mettent le doigt sur un problème, il se peut qu'il y ait un intérêt britannique qui se cache, mais il ne faut pas négliger cet intérêt, car il est très pertinent normalement pour tous les autres.

Ensuite, au sujet du réalisme, la présentation la plus ennuyeuse de ma carrière a eu lieu juste après ma nomination au service juridique, lorsque mes compatriotes, les avocats de l'État espagnol, m'ont invité à parler de la régulation financière. À l'époque, nous étions entre la procédure Lamfalussy et le rapport Larosière. À la fin de cette présentation profondément ennuyeuse, un représentant d'une très importante banque espagnole est venu me voir pour me dire : « *M. Romero, il faut que vous sachiez que nous, la supervision, on la veut de proximité* ». Cinq ans après, la supervision de cette banque se trouve à Francfort. En cinq ans, ce qui était réaliste en matière d'Union bancaire a été complètement bouleversé. S'il y a cinq ans, l'on nous avait demandé si la situation dans laquelle nous sommes maintenant était réaliste, nous ne l'aurions pas cru un seul instant. Enfin, ce serait une opportunité perdue si l'on ne profitait pas de ce problème créé par les Britanniques pour nous poser à nous-mêmes, États membres de la zone euro, la question de savoir ce que nous voulons faire ensemble, jusqu'où nous voulons aller ensemble, et quels sont les moyens que nous voulons mettre à disposition de cet ensemble.

---

**Jean Quatremer**

*Correspondant de Libération auprès de l'Union européenne*

Les philosophes débattent entre philosophes, les juristes entre juristes, les conseillers d'État entre conseillers d'État, les journalistes entre journalistes et tous ces gens ne se parlent pas entre eux. L'horizontalité est quelque chose de totalement exclu en France, ce que l'on ne voit pas dans d'autres pays, par exemple en Allemagne – Sylvie Goulard pourrait en témoigner – et, évidemment, aux États-Unis où l'interdisciplinarité règne en maître.

Je voudrais parler du point de vue du citoyen européen, étant, comme journaliste et médiateur, en contact avec les citoyens. Je vois bien comment les articles que je peux faire sur l'Europe ou ma couverture européenne sont reçus, et comment cette réception a évolué au cours des vingt-cinq dernières années. D'abord, l'Europe est entrée dans la vie quotidienne des Français, c'est-à-dire que les gens savent globalement ce qui s'y passe, ils savent qu'il se passe des choses extrêmement importantes à Bruxelles, et notamment je crois que la prise de conscience a été extrêmement forte depuis le début de la crise économique et financière, et surtout

depuis la crise de la zone euro, en 2009. Ce qu'ont compris les citoyens, et je crois que c'est vrai dans tous les pays de l'Union européenne, c'est qu'ils n'aimaient pas ce qu'ils voyaient. Tout simplement parce qu'ils ont pris conscience que l'Europe reposait sur un immense mensonge.

Jacques Delors en est en partie responsable, même si c'était une nécessité pour lui de la vendre de cette façon-là. On a parlé d'« *Europe des peuples* », or, c'est un non-sens. Il n'y a pas d'Europe des peuples, c'est une Europe des États. La question du colloque « *Quelles institutions pour l'Europe de demain ?* » me passionne, parce que les institutions en place à Bruxelles ne sont pas des institutions faites pour les citoyens, c'est-à-dire dans lesquelles les citoyens vont se retrouver, mais des institutions faites pour et par les États. C'est une boîte où l'on trouve des compromis entre États, et où l'on règle par la norme des conflits qui, auparavant, se réglaient par le fer, le feu, ou le sang. Les citoyens en bénéficient, bien évidemment, mais au second rang. À titre d'exemple, lorsque les chefs d'État et de gouvernement en Conseil se déchirent autour de la supervision bancaire, si cette supervision bancaire fonctionne *in fine*, cela bénéficiera aux citoyens, puisqu'ils n'auront pas à payer pour sauver des banques. Mais, au début, c'est d'abord la France qui va parler pour sauvegarder au maximum les intérêts de ses banques, l'Espagne pour sauvegarder l'intérêt de ses banques, puis l'Allemagne pour faire de même.

Le Parlement européen, c'est exactement la même chose. Cela donne l'impression – et je rejoins en partie l'analyse qu'a faite la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le Parlement européen<sup>205</sup> – que c'est un véritable problème parce que le Parlement européen fait comme s'il représentait les peuples. C'est vrai en partie. Mais ce n'est pas le Parlement européen, c'est un parlement des États européens. Tout simplement parce que les députés européens sont tous élus dans un cadre strictement national. Aujourd'hui, vu le déséquilibre entre la représentation d'un député maltais et la représentation d'un député français, ce parlement, pour moi, est profondément illégitime.

Lorsque l'on explique que l'on va créer un parlement de la zone euro à partir du Parlement européen, tel qu'il existe aujourd'hui, je suis contre. Si vous faites le compte des députés des trois pays baltes, de la Slovaquie et de la Slovénie, ils sont quasiment plus nombreux que les députés français. Cela pose un problème fondamental. En tant que Français, je ne m'y reconnais pas. De même, prenons l'exemple du compromis qui a été trouvé par l'Eurogroupe avec la Grèce, en juillet dernier, compromis extrêmement violent pour les Grecs. Si ce compromis avait été soumis au Parlement européen, tel qu'il est composé aujourd'hui, il ne serait pas passé. Parce que les députés baltes, slovaques, des députés d'un certain nombre de pays, voulaient un plan encore plus dur.

Mon point de vue est que ces institutions ont été vendues aux peuples, aux citoyens, comme étant leurs institutions – ce qu'elles sont au second ou au troisième degré, et c'est ce qu'il faut changer.

---

205 Cour constitutionnelle allemande, 30 juin 2009, arrêt relatif au Traité de Lisbonne : « *Le Parlement européen n'est pas (...) l'organe de représentation d'un peuple européen souverain (...)* [ni un corps de] *représentation des citoyens de l'Union (...)* » en dépit de la rédaction de l'art. 14 al. 2 TUE (arrêt, §280).

C'est vrai pour les institutions, mais c'est vrai aussi pour les compétences communautaires. Il y a des compétences exclusives de l'Union européenne, des compétences purement fédérales. Et puis, il y a beaucoup de compétences partagées, et parfois ce que l'on appelle des compétences d'appui. L'exemple est le social. À la Commission, par exemple, vous avez une direction générale des affaires sociales avec beaucoup de fonctionnaires très bien payés, qui ne font rien, qui ne servent à rien. Et qui donnent l'impression aux citoyens européens que la Commission européenne a des compétences en matière sociale, ce qui n'est pas le cas. Ce n'est pas du fait de la Commission, qui aimerait bien avoir de vraies compétences en matière sociale. Les autres institutions aussi aimeraient bien avoir de vraies compétences en matière sociale. Mais, en faisant « semblant de », on donne aux citoyens l'impression que des choses se passent à Bruxelles et que, finalement, l'Europe, telle qu'elle est, n'est pas sociale, parce qu'elle ne veut pas l'être.

Or, elle n'est pas sociale parce que les États membres ne veulent pas qu'elle le soit. J'ai toujours plaidé pour que la Commission, par exemple, supprime sa direction générale des affaires sociales, parce qu'elle n'est pas réelle – alors que sa direction générale de l'environnement est justifiée, parce que vous avez là une vraie compétence communautaire.

Les citoyens aujourd'hui nous renvoient ces mensonges : « *Qui sont ces gens ? Pourquoi décident-ils en mon nom ? Quelles compétences ont-ils ? Quelle est leur légitimité ?* ». Et c'est justifié.

Il faut expliquer aujourd'hui à un citoyen *lambda* que le Parlement européen n'a strictement aucune compétence en ce qui concerne la gestion de la zone euro. La Commission et l'Eurogroupe, instance qui a un début d'existence dans le traité, décident de tout sans avoir à référer à aucun parlement. Les institutions européennes telles qu'elles sont aujourd'hui ne sont pas légitimes parce que les citoyens ne peuvent pas se les approprier.

Pour expliquer le problème majeur, je vais donner un exemple. Je partage l'avis d'Hubert Legal : il ne va rien se passer et l'on va continuer comme ça jusqu'au moment où l'on va se retrouver avec le Front national au pouvoir en France, *Cinque Stelle* en Italie, et des mouvements populistes un peu partout qui vont finir par faire implorer l'Union européenne.

Je repense à l'épisode du plan de sauvetage de Chypre en 2013. Cette année-là, les banques chypriotes s'effondrent et il faut alors intervenir pour sauver Chypre. Voici comment cela s'est déroulé : l'Eurogroupe s'est réuni en urgence avec la Commission européenne un vendredi soir. Les ministres des finances ont négocié toute la nuit dans une salle fermée. On n'a pas su ce qui s'y passait alors que l'on allait décider d'un plan qui allait s'appliquer aux citoyens d'un pays ! La moindre des choses aurait été que l'on puisse suivre ces débats, qui sont passionnants car impactant notre vie. Au petit matin, dix ministres des finances, parfaitement satisfaits, sont sortis, et ont expliqué qu'ils avaient décidé de ponctionner l'ensemble des comptes bancaires de l'ensemble des citoyens chypriotes, y compris les comptes bancaires de moins de cent mille euros qui, en théorie, sont garantis de toute ponction par



une directive européenne<sup>206</sup>. Pierre Moscovici, à l'époque ministre des finances, avait expliqué, très doctement, en quoi ce plan était très bien. Le dimanche suivant, la protestation a explosé. À partir du lundi, chaque ministre a été interrogé sur les radios et les médias nationaux ; ainsi Pierre Moscovici s'est justifié en expliquant ne pas avoir participé à la décision, alors qu'il avait pourtant affirmé le contraire samedi. Les journalistes ont fait le tour de tous les ministres des finances pour trouver celui qui assumait le plan, et il n'y en avait pas un seul... Le mardi, le parlement chypriote a rejeté ce plan. Le vendredi suivant, les ministres ont adopté un plan complètement différent, celui qui avait été suggéré par le Fonds monétaire international, notamment avec l'exclusion de la saisine des comptes de moins de cent mille euros. Ce projet fut adopté.

Quelle image peut donner un organe qui ne rend de compte à personne, et qui peut décider, du jour au lendemain, de saisir l'ensemble des comptes des citoyens parce que les banques sont en difficulté ? Sachant, en outre, qu'aucun des participants de cet organe, qui décide par consensus, n'assume individuellement ses décisions ?

Cela constitue une image désastreuse, qui est celle de l'Europe. Se faire saisir son compte en banque représente, pour n'importe quel citoyen au monde, quelque chose de fondamentalement grave. L'Europe n'est donc pas considérée comme légitime en changeant d'avis une semaine sur l'autre en fonction des pressions politiques. Si l'Eurogroupe devait rendre des comptes devant le Parlement européen, le dimanche suivant la décision sur Chypre, le Parlement européen aurait dit : « *Le plan est inacceptable, nous votons contre* ». Le Conseil des ministres aurait eu alors jusqu'au lendemain matin, avant l'ouverture des marchés, pour adopter un autre plan. Voilà comment cela se serait passé. Or, cela n'a pas été le cas, parce que le Parlement européen n'a pas les moyens de bloquer une décision de l'Eurogroupe. C'est grave.

La question institutionnelle est fondamentale, même si j'admets qu'elle est révélatrice d'un mal-être plus général de la construction européenne. Plus personne n'assume ce qui se fait à Bruxelles, ni les chefs d'État, ni les chefs de gouvernement. Ils font de la politique européenne quelques heures par mois, et le reste du temps, ils font de la politique nationale.

La Commission, aujourd'hui, se comporte elle-même comme une sorte de grand conseil des ministres, ce qui est dramatique. Le fait de nommer un représentant par État à la Commission européenne délégitime totalement cette dernière. Aujourd'hui, quel poids peut lui reconnaître l'Allemagne, à partir du moment où l'Allemagne et la France pèsent bientôt moins que les pays de l'ancienne Yougoslavie ? Cela pose des problèmes fondamentaux que personne n'a voulu voir.

Le fait qu'il n'y ait pas de circonscriptions transnationales, que les débats ne soient pas transnationaux, que les élections européennes soient finalement des élections nationales, tout ceci n'aide pas à la légitimation du Parlement européen. Ce dernier essaie pourtant de lutter contre, par exemple en imposant le candidat du parti arrivé en tête comme Président de la Commission. Mais, son mode de

206 Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement.



désignation est illégitime. Le poids des députés doit aussi correspondre au poids démographique au sein de l'Union européenne. Le Parlement européen ne peut pas être l'équivalent de la Banque centrale européenne, où un gouverneur français a la même voix qu'un gouverneur slovène. Le Parlement représente les citoyens, et doit donc représenter le poids de son pays dans ce système institutionnel.

Du fait que le Parlement européen et la Commission perdent leur légitimité, le pouvoir est donné de plus en plus au Conseil des ministres. Au Conseil des ministres, lorsque la France ou l'Allemagne parle, on l'écoute. À la Commission européenne, lorsque le commissaire allemand ou français parle, il a beaucoup moins d'importance. La perte de légitimité joue en faveur des États.

Je crains que si nous ne réformons pas d'urgence les institutions européennes, nous allons à la catastrophe. C'est inquiétant, notamment sur le manque de volonté politique des États de sauver ce qui a été fait jusqu'ici. Mais, il ne faut pas désespérer parce qu'à chaque fois que nous étions devant le précipice, nous avons réussi à faire un pas en arrière pour éviter le pire. Mais les chocs deviennent de plus en plus violents, ce qui nécessiterait un saut intégrateur dont les États n'ont pas envie, et notamment la France, qui ne veut pas modifier les traités pour des raisons de politique intérieure. Je n'ai jamais vu l'Europe aussi menacée qu'aujourd'hui.

---

**Sylvie Goulard**

*Députée européenne*

Il y a une part de vérité et je suis d'accord, en partie, avec ce qu'a dit Jean Quatremer. Je pense qu'il faut quand même faire attention à ne pas rentrer dans une spirale négative. La manière dont, par exemple, le média américain *Politico*, qui suit le Congrès des États-Unis, s'est installé récemment à Bruxelles dans une *joint venture* avec *Axel Springer Verlag*, qui est la maison d'édition des quotidiens *Bild Zeitung* et *Die Welt*, représente une innovation heureuse. Pour eux, c'est à Bruxelles que l'avenir de l'Union européenne se décide et « *Europe is fun* » (sic). Les Européens pourraient cesser de s'auto dénigrer. Il y a des problèmes graves mais des solutions peuvent être trouvées. Tout progrès n'implique pas qu'on modifie les traités ; beaucoup peut être fait à traités constants.

Quant au reproche que le Parlement défende ses prérogatives... Toutes les démocraties se sont toujours construites par un combat des parlements contre le pouvoir exécutif. D'abord, il faudrait appliquer ce qu'il y a dans les traités. En matière de défense, de Schengen, pour réformer la zone euro – d'ailleurs, c'est ce qui a été fait pour l'Union bancaire – avec le traité actuel, si on le prenait au sérieux, nous pourrions faire énormément de choses. Nous avons des bases juridiques.

Dans la description que Jean Quatremer a faite du Parlement européen comme le parlement des États, il y a certains reproches injustes. Nous sommes certes tous imprégnés de nos cultures nationales, et un peu prisonniers d'une manière de voir, d'un réseau d'informations – mais de nombreux collègues de groupes différents font un effort pour que justement, la législation soit faite dans l'intérêt de cinq cents millions de citoyens, selon des lignes politiques et non nationales.



Et là, les médias sont essentiels car le besoin de décryptage est immense. Dans cet auditoire se trouvent des grands spécialistes du droit des médias. Or, lorsque que l'on regarde les articles 14 et 16 du cahier des charges de France Télévisions, on mesure l'ampleur du problème. France Télévisions est censée parler d'Europe, d'histoire de l'Europe, organiser des débats européens, traiter des politiques européennes. Nous pourrions, au moins, appliquer les textes qui existent et qui sont publiés au *Journal officiel*<sup>207</sup>.

Les partis ont également leur rôle à jouer, nous ne sommes pas obligés de considérer le Parlement européen comme un lieu de recyclage d'un certain nombre de gens qui n'ont rien à y faire. Dans cet auditoire il y a des jeunes Erasmus, trilingues, quadrilingues, bien formés, pourquoi ne pas leur donner une chance ? Ce qu'il est possible d'observer pour la France, est que nous nous sommes ardemment battus pour avoir deux députés supplémentaires mais quand les élections européennes sont organisées, en France il n'y a aucun message ne serait-ce que civique pour expliquer qu'il n'y a qu'un tour, que c'est un scrutin de liste, ou encore à quoi sert le Parlement européen, que ses pouvoirs ont été accrus, etc. Généralement, cela se traduit en vote de protestation, où sont gaspillés un certain nombre de postes de députés européens. Lorsque vous avez les textes, les traités, la pratique et le bon sens, un attachement se crée.

La France a des atouts considérables. D'ailleurs, je rends hommage à cette maison, le Conseil d'Etat, au Président Alain Baquet qui était mon président en section sociale ici et qui, pendant quatre ans, m'a appris à rédiger des lois. Il s'asseyait à quatorze heures précises à son bureau et se levait quand on avait terminé. On lisait les articles à haute voix, un par un, il fallait que la rédaction fût correcte.

Ce pays a des gens bien formés, il a des traditions et des savoirs à exporter à Bruxelles. Ce n'est qu'à une heure de Paris. C'est vrai, il y a des contrôles maintenant mais venez, ce n'est quand même pas si mal.

---

**Jean Quatremer**

*Correspondant de Libération auprès de l'Union européenne*

Mon pessimisme est un pessimisme d'engagement. Il ne faut pas nier la réalité. Aujourd'hui, je tire la sonnette d'alarme parce que j'y crois toujours, je suis profondément européen. Je dois vous dire, c'est vrai, que je ne suis plus tout à fait français, je suis à moitié suédois ; grâce à la réforme constitutionnelle du Gouvernement actuel, je ne serai plus totalement français, un Français de race pure. Je le signale au passage parce que je sais que vous avez été consultés sur cet amendement constitutionnel qui, je dois le dire, me reste en travers de la gorge<sup>208</sup>.

Je suis quelqu'un de profondément européen, mais quand j'observe l'absence d'envie européenne de nos chefs d'État et de gouvernement, c'est inquiétant. La seule envie européenne que j'observe aujourd'hui en Europe, et c'est un problème,

207 Décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France Télévisions (J.O. du 25 juin 2009), modifié par le décret n° 2010-253 du 10 mars 2010 (J.O. du 12 mars 2010).

208 Initié en 2015, le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, dont l'un des articles était consacré à la déchéance de nationalité, a été abandonné le 30 mars 2016.



c'est quand je rencontre la chancelière Angela Merkel, qui est pourtant bien loin de son prédécesseur Helmut Kohl. C'est inquiétant ; à l'époque de François Mitterrand et Helmut Kohl, on sentait une envie d'Europe, un vrai projet européen, une pensée européenne. L'Europe de la paix, c'est quelque chose qui parlait à ces gens.

Aujourd'hui, parmi nos élites, on ne trouve plus cette envie. On trouve l'idée d'une défense des intérêts nationaux, l'idée que l'Europe est nécessaire parce que seul on pèserait moins qu'au sein de l'Union européenne. Je vois des Européens de raison, mais pas d'Européens de conviction. Aujourd'hui, en France, aucun des grands partis ne défend l'idée européenne. Les seuls qui parlent de l'Union européenne en France, aujourd'hui, ce sont le Front national et le Front de gauche pour la critiquer. Personne ne s'assume Européen. Par exemple, Bruno Lemaire explique que le contrôle de la ressource de pêche est un scandale européen, alors que, lui-même, quand il était ministre de l'agriculture et de la pêche, a voté et défendu bec et ongles les quotas de pêche qu'il traîne aujourd'hui dans la boue devant les citoyens français : c'est un problème fondamental.

Ensuite, sur le Parlement européen et les institutions en général, je défends l'idée selon laquelle les institutions sont devenues illisibles. On ne peut pas dire qu'il faut simplement continuer d'appliquer les traités. Les gens ne comprennent plus comment ils fonctionnent. Or, l'illisibilité précède l'illégitimité. De l'illégitimité, vient ensuite le rejet. Je pense que nous sommes dans ce processus. Je suis inquiet et c'est pour cela que je trouve le titre de la conférence justifié.

Il faut clarifier, dire ce que l'on fait et ce que l'on ne fait pas, dire qu'à tel niveau de compétences correspond tel contrôle démocratique, dire qui est responsable de la mise en œuvre de telle politique. Le social n'est pas européen ? D'accord, assumons-le. Plus de commissaire aux affaires sociales. Plus de conseil des ministres aux affaires sociales, qui ne fait qu'adopter des rapports sans queue ni tête. Arrêtons de mentir. La clarification est une nécessité. On le voit bien en France, on essaie en permanence de le faire pour rendre les choses le plus légitime possible. Je reste persuadé que la question institutionnelle est nécessaire et que la complexité nuit au projet européen.

---

**Hubert Legal**

*Conseiller d'État,*

*jurisconsulte du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne,*

*directeur général du service juridique du Conseil,*

**modérateur de la conférence**

Deux petits commentaires sur la question des compétences sur laquelle Jean Quatremer vient de revenir dans son exposé, et sur la question de l'Eurogroupe.

Sur la question des compétences, bien sûr ce serait mieux si toutes les activités qui ont lieu s'inscrivaient dans un cadre rigoureux sur le plan de la délimitation des compétences. On sait très bien que la répartition des compétences dans les domaines où elles sont partagées est une chose qui n'est pas statique, mais complexe et évolutive. Ce n'est pas quelque chose d'arrêté. Et dire qu'il devrait y



avoir une façon unique d'aborder cette question n'est pas totalement correct. J'en donne un exemple. En matière de fiscalité, dans laquelle la compétence de l'Union est limitée et est à 80 % celle des États, il n'en demeure pas moins qu'il existe un groupe de conduite réunissant des experts de fiscalité des États membres. Ils font un travail en matière de pratiques fiscales et d'interprétation des règles de l'Union. C'est un travail de coordination et de coopération, plutôt qu'un travail d'harmonisation, mais qui reste un travail important. La clarté institutionnelle est importante, mais c'est la pratique qui permet aux États membres de chercher entre eux des cohérences qui peuvent ensuite éventuellement se traduire par l'attribution de compétences de plein exercice. Ce cheminement n'est pas simple dans sa nature, mais ne doit pas non plus être rejeté pour cela.

La deuxième remarque que je souhaite faire concerne l'Eurogroupe. J'ai moi-même exprimé, dans mon intervention initiale, un commentaire qui n'était pas très louangeur sur le fonctionnement de cet organe. Il n'existe, de façon surprenante, aucune règle de procédure. Le président décide après en avoir parlé à un ou deux ministres, tout le monde attend pendant des heures, et un texte est publié et adopté au bout de ce « processus ». Ce n'est certes pas le privilège de l'Eurogroupe, mais ce fonctionnement est plus caricatural qu'ailleurs. Mais, même concernant la crise bancaire chypriote évoquée précédemment, les choses ne se déroulent cependant pas dans un désordre absolu. Il est prêté de l'argent aux États dans le cadre d'un programme, qui fait l'objet de textes et d'un mémorandum d'accord entre États membres et prêteurs qui prévoient des mécanismes. Les créanciers de l'État en question ont des droits concernant l'argent qu'ils ont prêté et la manière dont ils peuvent le retrouver. Ces créanciers figurent dans des organes qui sont créés par l'accord avec les États membres. Or, ce sont les mêmes ministres des finances qui se retrouvent au sein de l'Eurogroupe. Ils en discutent dans ce cadre, mais la décision qu'ils préparent dans ce cadre informel est une décision qui a une forme juridique tout à fait précise, dans le cadre des accords régissant le fonctionnement du programme entre l'État membre concerné et ses créanciers. Ce n'est donc pas de la pagaille, ni de l'improvisation institutionnelle complète. Il existe un cadre juridique.

En outre, des fonctions particulières sont confiées à la Commission européenne, à la BCE, et au FMI dans la plupart des cas. Ce travail des ministres des finances vise à tenter d'élaborer un compromis dans ce cadre là. Je voulais simplement attirer l'attention sur le fait que, pour un observateur immédiat, ce processus peut donner l'impression d'une grande improvisation sur le plan des procédures, alors que ce travail de négociation précédant l'adoption des actes a une forme juridique tout à fait normale. Il me semble évident que les droits des États qui eux-mêmes peuvent souvent se trouver dans une situation budgétaire difficile, et ont mis de l'argent pour aider l'un de leurs partenaires, doivent être également respectés.

---

**Luis Romero Requena**

*Directeur général du service juridique de la Commission européenne*

Je ne prendrai pas la défense de mes collègues de la DG emploi, parce qu'en tant qu'ancien directeur général du budget, j'aurais des remarques à leur faire. Il ne faut

cependant pas négliger l'importance que peut avoir une compétence, partagée ou d'appui, interprétée par des fonctionnaires intelligents, soutenus par une Commission européenne qui a une vision politique claire de la complexité de notre système juridique. Un des arrêts les plus importants sur le plan sociétal en Europe, certes ancien, reste l'arrêt *Bosman*<sup>209</sup>, qui a révolutionné un secteur constituant une source de revenus très importante pour nos médias. Nous avons des éléments de coordination sociale, qui évidemment ne sont pas sociaux dans le sens noble du terme. Nous n'avons pas de véritables compétences en matière d'emploi, nous ne pouvons pas légiférer en matière de salaire, mais la base juridique du marché intérieur, bien interprétée par des juristes créatifs, donne lieu à beaucoup d'avancées qui sont tout à fait raisonnables et qu'il faut exploiter.

M. Quatremer a parlé, à raison, de l'illisibilité des institutions. Dans le même temps, il a parlé de la manière dont les États membres sont représentés à la Commission européenne.

J'ai eu la même sensation il y a quelques années au Parlement en écoutant un professeur français de droit qui se plaignait de la manière dont les États étaient représentés à la Commission. Cela fait six ans que j'assiste à toutes les réunions hebdomadaires du collège des commissaires. Je suis sûr que le président de la Commission, que ce soit M. Barosso ou M. Juncker maintenant, parle davantage chaque semaine au téléphone avec des premiers ministres et le Président de la République française, que les commissaires respectifs avec leurs dirigeants politiques dans les États membres. À mon sens, nous n'avons plus besoin d'un représentant allemand pour que la sensibilité allemande soit connue et prise en considération à la Commission. Ce constat vaut également pour l'Estonie, pour l'Espagne ou pour le Portugal. Grâce à cet appareil que l'on appelle le téléphone mobile, plus personne ne contrôle avec qui vient de parler le président de la Commission. Parce qu'il était seul dans son bureau lorsque son téléphone a sonné, lorsque le premier ministre Tsipras lui a posé une question, lorsqu'il lui a fait une demande. Une mécanique s'enclenche immédiatement à la suite d'une seule conversation téléphonique.

Je tire de mon expérience à la Commission le constat suivant : le pays d'origine du commissaire dans le débat politique importe peu, c'est la cohérence et le caractère politique de ses propos, sa capacité à arriver à des compromis, qui lui permettent d'influencer la décision politique. Les commissaires ayant une interprétation des valeurs, de l'intérêt général, et qui sont capables – parce que pour cela il faut être politique – de faire passer leurs idées dans un débat qui parfois est complexe, sont ceux qui l'emportent. Si nous voulons contribuer à ce que les institutions soient lisibles, peut-être faudrait-il moins parler de la manière dont les États membres sont représentés à la Commission, et davantage du profil politique des commissaires nommés.

---

209 CJCE, aff. C-415/93, 15 décembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association et autres c. Bosman*, Rec. 1995, p. 4921.

---

**Jean Quatremer**

*Correspondant de Libération auprès de l'Union européenne*

Ce que vous dites est tout à fait exact concernant la Commission. Simplement il faut reconnaître, outre le fait qu'il y ait un commissaire par État membre, le fait qu'un certain nombre de commissaires se comportent effectivement comme les représentants de leur État. Prenons le commissaire allemand, il est clairement et incontestablement le porte-voix des intérêts allemands. Pas forcément uniquement de la chancellerie, parce qu'en Allemagne les intérêts sont multiples. Le commissaire allemand représente également les intérêts des *Länder* et les intérêts industriels allemands. Nous voyons très souvent les commissaires – du moins une partie d'entre eux – se comporter comme les représentants d'intérêts nationaux. Avoir un nombre de commissaires limité, inférieur à celui du nombre d'États membres, aurait simplifié les choses. Nous aurions eu ainsi l'impression d'avoir des gens qui étaient nommés à la Commission pour leurs compétences, et non plus uniquement pour représenter leur État, pour être une sorte de nouveau conseil des ministres *bis*. Nous pourrions très bien clarifier et dénoncer le protocole irlandais, afin de revenir à l'épure. Je pose la question, et m'interroge sur la valeur du protocole irlandais<sup>210</sup>.

---

**Luis Romero Requena**

*Directeur général du service juridique de la Commission européenne*

Je pense que nous sommes proches de l'enlisement, d'une situation dans laquelle tout va se bloquer. Tout cela risque de s'enliser derrière une façade d'activité frénétique, de réunions à tous les niveaux, au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil des ministres, à la Commission européenne, dans toutes les institutions et organes que vous pouvez imaginer. Or, nous venons de découvrir en Europe, de la même manière que la crise des *subprimes* aux États-Unis, quelque chose que nous ignorions, c'est-à-dire que notre niveau d'endettement et notre perte de compétitivité font que nos économies sont très affaiblies. La crise des réfugiés est en train de nous faire découvrir que nous ne partageons peut-être pas ou plus les mêmes valeurs. Or, les valeurs, c'est ce qui reste lorsque l'on vous enlève tout le reste. Il est donc plus que probable que nous ne soyons plus en mesure d'avancer ensemble...

J'ai conseillé à Mme Goulard de ne pas prononcer le mot « budget » parce que cela risquait de tout bloquer. Si nous avons eu ces jours-ci une discussion sur le budget pluriannuel, je vous aurais annoncé que le budget qui a été finalement clôturé n'a pas grand-chose à voir avec celui clôturé il y a deux ans. Il y a clairement un décalage avec la succession des problèmes, qui mettent l'idée de solidarité européenne en danger. Si l'Europe ne diffuse pas un message clair et cohérent, nous allons donner encore plus d'arguments à ceux qui critiquent l'impopularité

---

210 Décision 2013/106/UE du Conseil européen du 11 mai 2012 relative à l'examen, par une conférence des représentants des gouvernements des États membres, de la modification des traités proposée par le gouvernement irlandais sous la forme d'un *protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le traité de Lisbonne*, à annexer au TUE et au TFUE, sans convocation d'une convention.

du projet européen. Pour avoir un message cohérent, il est nécessaire d'avoir une activité coordonnée. Malgré cet enlèvement, nous continuons à avoir une activité courante dans les institutions. Nous sommes très bons à Bruxelles pour travailler en silo, pour que l'amicale de l'environnement travaille à côté de l'amicale du changement climatique, à côté de l'amicale des affaires sociales, de l'amicale de la zone euro, de l'amicale de la zone Schengen, etc., sans aucune coordination et sans qu'aucun message politique clair ne soit envoyé à la population.

Je suis en désaccord avec M. Legal concernant le Conseil européen. Lorsque le Conseil européen fait du travail rédactionnel, il y a un problème. Si les chefs d'État et de gouvernement doivent passer leurs soirées européennes à se disputer sur le temps verbal anglais – savoir si « *would* » ou « *should* », ou « *will* » ou « *shall* » doit être utilisé – nous sommes face à un problème de nature politique. Personnellement, du point de vue idéologique, je peux accepter le saut fédéral. Je pense que ce serait une bonne chose. À la date d'aujourd'hui, je me contenterais néanmoins de faire des petits pas vers une plus grande intégration.

De la même manière que nous pouvons imaginer aujourd'hui une armée européenne, il reste des questions centrales dans le cadre de l'intégration qui n'ont pas, à la date d'aujourd'hui, de réponse claire. Nous devons concentrer notre réflexion et notre travail sur trois axes. Le premier est celui de la démocratie, le deuxième est celui de la monnaie commune, et le troisième est celui de l'application du droit. Nous laisserons ce dernier axe hors de la discussion, car il s'agit d'un sujet excessivement technique.

Pour la génération actuelle, pour mes enfants, le récit selon lequel la Communauté européenne et le marché commun sont la garantie de la paix ne trouve aucun écho. Pour ces jeunes générations, et peut-être à tort, la paix est un acquis et ne peut donc plus constituer un argument susceptible de leur faire aimer l'Europe. Il faut que nous inventions autre chose. Je pense que de nombreux arguments peuvent être utilisés pour les convaincre. Évidemment celui de la globalisation et de la taille de l'Union européenne est sans doute le meilleur. Il ne faut pas oublier non plus que nous avons peut-être construit une des plus grandes sociétés, sinon la société la plus décente dans laquelle les hommes ont pu vivre dans l'histoire. Nous pouvons être fiers, en tant qu'Européens, de ce que nous avons accompli dans le domaine de la protection des libertés fondamentales.

Je ferai une dernière observation. Il y a toujours, lorsque l'on parle de l'Europe, une référence à l'inévitable, comme si l'avenir de l'Europe était quelque chose qui nous échappait à tous. Dans de nombreux esprits, quoi que fassent ou décident les peuples et les parlements nationaux, les bureaucrates de Bruxelles auront toujours le dernier mot. Les institutions de l'Europe de demain seront celles que les citoyens européens décideront, celles que ces citoyens voudront, à une condition près, que ces institutions soient défendues par les dirigeants nationaux. Dans le cas de la France, ces institutions européennes devront être soutenues par le Président de la République.

L'on m'a raconté que, lors du déjeuner du Conseil européen de juin 2005, quelques semaines après le « non » français au traité constitutionnel, l'on a demandé au



Président Chirac ce qui avait bien pu se passer. Sa réponse a été la suivante : « *Que voulez-vous ? Nous avons trop critiqué l'Europe et les gens nous ont cru* ». C'est une excellente définition de la situation dans laquelle se trouve l'Union européenne.

Jean Quatremer faisait à juste titre allusion aux vingt-neuf conférences de presse qui se produisent juste après un Conseil européen. Théoriquement, un même texte a été adopté par l'ensemble des États membres, mais l'interprétation que chaque chef d'État ou de gouvernement en fait pour sa propre paroisse est tout à fait différente. Pour moi, c'est un problème fondamental.

Je ne comprends pas pourquoi, en France, les opposants à l'Europe sont appelés « *souverainistes* ». À mon avis, il faudrait faire une analyse un peu plus concrète et raisonnable, afin de savoir si la souveraineté est un exercice à somme nulle. Est-ce qu'à chaque fois qu'une compétence est transférée à Bruxelles, cette compétence est également perdue à Paris ? Ne me jugez pas comme un partisan du transfert de l'ensemble des compétences à Bruxelles. Nous devrions peut-être être attentifs au fait que certaines deviennent de véritables compétences nationales du fait de les mettre en commun. Ce qui se passe ces jours-ci avec les frontières extérieures est évident, que nous le voulions ou pas. Ce n'est peut-être pas encore le cas en France, mais dans certains États membres, il est devenu évident que la protection des frontières extérieures peut être exercée de manière plus efficiente si nous sommes capables de mettre nos forces en commun.

Je souhaite maintenant me pencher sur la question de la monnaie commune. Il faut que les hommes politiques prennent la responsabilité de décider du type de consensus souhaité au niveau national concernant la monnaie unique. Cette dernière ne peut pas être un argument politique domestique. Il est inacceptable de voir et d'entendre dans une campagne électorale qu'un parti politique promette de « *mieux négocier avec Bruxelles les délais pour le redressement budgétaire de l'Espagne* ». Si la gestion de la zone euro devient un argument de politique interne, la gestion immédiate du problème, quelque soit le gouvernement remportant les élections, est inévitablement une gestion traumatique et irrationnelle. Nous l'avons très clairement vu dans le cas de la Grèce.

Les Britanniques ont très bien vu le problème. Ils se sont rendu compte que les choses ont commencé à basculer, que ce marché intérieur avec plusieurs monnaies nationales commence à se heurter à des difficultés, car il existe également une monnaie unique, l'euro, qui est déjà partagée par dix-neuf États membres. Les Britanniques voudraient que nous déclarions que l'Union européenne est une « *multi-currency union* », ce qui est faux. La monnaie de l'Union est l'euro. Ce que nous devons gérer concerne la question de la compatibilité de cette monnaie de l'Union avec le fait que certains États membres, certains temporairement, d'autres de manière plus permanente, ne vont pas avoir l'euro.

Nous devons profiter de cette occasion pour approfondir ce débat. J'ai déjà fait référence à l'Union bancaire, c'est évident qu'elle est un produit dérivé de



l'Union monétaire. C'est grâce à l'article 127-6 du TFUE<sup>211</sup> que nous avons réussi à développer le système de supervision bancaire, *via* la Banque centrale européenne. Des choses très concrètes sont déjà gérées au niveau européen.

Sur cette lancée, quelles institutions européennes pour demain ? Le Parlement européen devrait pouvoir mieux s'organiser pour traiter des questions de l'euro. Je ne suis pas sûr qu'il soit normal de voir encore tous les parlementaires de tous les États membres, y compris ceux qui ont décidé qu'ils ne rejoindraient jamais l'euro, avoir leur mot à dire sur la gestion de l'euro. En termes de représentation populaire, je pense que ça risque de poser un problème interne. Si nous voulons donner davantage de compétences au Parlement européen dans le domaine de l'union monétaire, il faudra sans doute que celui-ci s'organise autrement. Il faudra peut-être même modifier le traité. Malgré certains progrès, le Parlement européen n'est à l'heure actuelle pas outillé pour prendre des décisions rapides, ce qui constitue un obstacle pour le développement du système institutionnel.

Je suis préoccupé par l'Eurogroupe, qui reste un groupe informel. Je suis néanmoins convaincu qu'il va falloir clarifier, d'une manière ou d'une autre, son rôle précis dans le processus décisionnel. La Commission doit incarner la représentation de l'intérêt général, la prise en compte de l'intérêt des vingt-huit États membres de l'Union européenne, mais aussi les intérêts des dix-neuf États qui font partie de la zone euro, sans que cela se fasse de manière nécessairement traumatique. Évidemment, il faut que le président de la Commission distribue certains portefeuilles clés de manière intelligente.

Ceci étant dit, il y a réellement deux choses sur lesquelles il faut que la zone euro fasse un pas en avant. Tout d'abord, et c'est peut-être la manière de résoudre le problème du budget, le mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>212</sup> doit être intégré à la sphère juridique de l'Union. Aujourd'hui, c'est uniquement une entité de droit public, dans laquelle tous les États ne sont pas parties prenantes. À mon avis, à terme, et je préférerais que ce soit plus tôt que plus tard, ce mécanisme doit être intégré dans la sphère juridique et institutionnelle de l'Union européenne pour que nous ayons aussi des moyens financiers de répondre à certains problèmes asymétriques.

Ensuite, nous devons mener une autre réflexion lorsque l'occasion se présentera : pouvons-nous continuer de gérer à l'unanimité des vingt-huit certaines politiques de la zone euro, sachant qu'elles ont une incidence directe sur l'équilibre budgétaire des États membres et sont très liées à l'union économique et monétaire ? Autrement dit, est-ce que la politique fiscale doit continuer à être gérée par la règle de l'unanimité lorsque cela concerne la zone euro, alors que dans le même temps, le mécanisme européen de stabilité aide des pays sous programme ? Doit-on communautariser la politique fiscale ?

211 Article 127-6 du TFUE : « Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité, et après consultation du Parlement européen et de la Banque centrale européenne, peut confier à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurances ».

212 Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro.



Dernière chose : je n'ai pas de réponse mais je pense que nous devons trouver aussi d'autres mécanismes, afin de faire appliquer les règles et les dispositions de l'Union économique et monétaire. Les sanctions qui ont été établies dans les traités sont claires sur le papier, mais leur mise en application est toujours très difficile politiquement. Il ne faut pas perdre de vue, dans le même temps, que la Commission européenne est chargée de l'application du droit de l'Union, sous le contrôle de la CJUE, et n'a pas d'autres moyens que les procédures d'infraction, qui sont tout à fait exclues et de toute façon inadaptées au domaine de l'Union économique et monétaire. Il est donc nécessaire que nous – les États membres, la zone euro, etc. – ayons des moyens sans doute financiers pour aider tous les États membres à faire les réformes structurelles nécessaires, afin de pouvoir à terme définir au niveau politique ce que nous voulons faire concernant l'Union économique et monétaire.

---

**Hubert Legal**

*Conseiller d'État,*

*jurisconsulte du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne,*  
*directeur général du service juridique du Conseil,*

**modérateur de la conférence**

Je suis parfaitement d'accord avec l'analyse mais pas avec l'appréciation de la situation actuelle comme étant une situation de risque d'enlèvement. La situation actuelle n'est pas la conséquence du choix d'une certaine méthode. Je pense que nous sommes simplement passés dans une phase nouvelle d'intégration institutionnelle entre les États membres. Ce que nous allons faire, avec une base juridique très claire dans les traités, en ce qui concerne le contrôle des frontières extérieures, le fonctionnement de Dublin et Schengen, est une nécessité, et je n'ai aucun doute sur le fait que cela se fera. Mais il faut bien voir que ce que nous faisons dans le domaine de la justice et des affaires intérieures est sans précédent.

C'est pourquoi nous avons besoin que les États membres mettent en commun des choses que pour le moment ils n'avaient pas en commun. Nous avons besoin de nous poser la question des valeurs communes, des outils, des instruments de travail, sans conclure nécessairement au transfert définitif de compétences aux institutions de l'Union. Pour moi, ce n'est pas du tout une question de risque d'enlèvement, c'est plutôt celui du caractère dramatique de l'affichage des divisions sur certains points, qui est porteur d'un risque d'implosion ou d'un risque d'explosion.

Dire cependant que le projet de mettre en commun les activités des États membres et d'harmoniser leurs façons de travailler sur certains sujets n'est pas en route, ou n'est plus viable, n'est pas exact. Nous commençons à être dans la mise en pratique d'éléments qui étaient en germe dans le traité de Lisbonne, qui vont très loin par rapport à la conception traditionnelle de la souveraineté des États membres.

C'est pour cela que des questions lourdes se posent sur les valeurs, sur le fait de savoir ce que nous sommes prêts à transférer ou non, sous quelles conditions, et éventuellement avec quelle procédure particulière, qui permettrait aux



administrations nationales de pouvoir continuer à travailler de manière viable sans être entièrement dépendants des mécanismes bruxellois. Je n'interprète pas cette situation difficile et critique comme une situation dans laquelle rien ne serait plus possible. C'est une situation de risque, mais également une situation très porteuse de développements en termes d'harmonisation et de rapprochement des législations.

Sylvie Goulard évoquait tout à l'heure la loi sur la séparation bancaire. Nous n'avons pas proposé une exemption britannique. Nous avons sur ce point proposé que, si un pays, le Royaume Uni ou un autre, avait une loi au moins équivalente, en faisant vérifier cette équivalence par la Commission, la loi sur la séparation bancaire ne s'appliquerait pas. J'insiste sur le point que cette exemption ne s'appliquerait que dans le cas où la loi nationale est au moins équivalente. Cette directive est mal partie<sup>213</sup>, car elle a été sensiblement amoindrie par le Parlement et le Conseil européens. Chacun prend ses responsabilités. Sur l'Union bancaire, nous avons veillé au respect de la non-discrimination à l'égard de pays tiers, c'est-à-dire les pays qui ne sont pas dans la zone euro, en particulier le cas du Royaume Uni avec la City. Il faudrait éviter, dans les semaines qui viennent dans la discussion avec les Britanniques, de mettre sous tutelle le fonctionnement de la zone euro. Ce ne serait pas acceptable. Je dis ça d'autant plus clairement que j'approuve tout ce qui a été dit sur le fait que la zone euro, et ses dix-neuf États parties, va être la zone d'intégration, non seulement budgétaire, économique et fiscale, mais également sur le plan du socle social et peut-être sur d'autres sujets.

Je ne suis pas du tout favorable à ce que nous ouvrons des discussions sur le traité maintenant, car le rejet de l'Europe est trop vif dans les esprits. Il faut plutôt traiter des sujets concrets qui inquiètent les citoyens. Néanmoins, est-ce que cela changerait quelque chose d'utiliser la possibilité, qu'ouvre le traité actuellement, que le président du Conseil européen soit également le président de la Commission européenne ?<sup>214</sup> Est-ce que cela changerait beaucoup de choses pour vous du point de vue du fonctionnement, de la constitution de la Commission européenne ? Est-ce que ce n'est pas une étape à envisager dans les années à venir ?

---

**Hubert Legal**

*Conseiller d'État,*

*jurisconsulte du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne,*

*directeur général du service juridique du Conseil,*

**modérateur de la conférence**

Pour ma part, je suis résolument opposé à cette présidence commune en raison de l'autonomie institutionnelle.

---

213 Il s'agit de feu la « directive Barnier » portant obligation, pour les grandes banques, de cantonner dans une filiale *ad hoc* un nombre important d'activités financières de spéculations, incluant le négoce de produits dérivés complexes. V. également S. Gauvent, « La proposition de Michel Barnier mécontente les banques françaises », *in Revue Banque*, n° 770, mars 2014, p. 6.

214 Il suffit que les chefs d'État ou de gouvernements des États membres choisissent, après les prochaines élections européennes, la même personne pour les fonctions de président du Conseil européen et de président de la Commission (art. 15(5) et art. 17(7) du TUE).



---

**Luis Romero Requena**

*Directeur général du service juridique de la Commission européenne*

Il y a deux éléments à prendre en considération. Tout d'abord le traité ne l'exclut pas. Le traité exclut que le président du Conseil européen puisse avoir un mandat national. Il n'est pas dit que le président du Conseil européen ne peut pas avoir un autre mandat européen. M. Legal a tout à fait raison lorsqu'il affirme que les traités se fondent sur l'autonomie des institutions. Est-ce que l'existence d'un président commun serait considérée comme attentatoire à l'autonomie des institutions ? Sincèrement, je ne le sais pas. En termes d'identification de l'Europe avec une personne, ce serait une solution clé, car nous aurions immédiatement une personne qui représenterait l'Europe dans le plus large spectre possible. Est-ce que cela poserait des problèmes en termes d'organisation de la Commission ? Sincèrement, je ne le pense pas. En revanche, un élément qui, peut-être, rend maintenant cette situation impossible est le fait que nous avons décidé de nommer le président de la Commission comme étant sorti des élections du Parlement européen. Je vois donc très mal les chefs d'État et de gouvernement se plier aux volontés d'un président désigné par un tel système.

---

**Jean Quatremer**

*Correspondant de Libération auprès de l'Union européenne*

C'est une idée à laquelle j'étais au départ favorable, et en y réfléchissant bien j'y suis maintenant opposé. Je crains qu'un président commun du Conseil européen et de la Commission se comporte plutôt comme un président du Conseil européen. La légitimité des chefs d'État et de gouvernement n'en sera que renforcée, ce qui risque de transformer la Commission européenne en secrétariat du Conseil européen. Or, nous en avons vu les effets avec la présidence Barroso pendant dix ans, qui a transformé la Commission, auparavant organe d'impulsion, en un secrétariat qui ne faisait qu'appliquer les décisions du Conseil européen. C'est donc un véritable danger.

Je vois bien l'intérêt en termes de personnification de l'Union européenne, mais nous voyons bien aujourd'hui que la question est en train de se régler elle-même entre Donald Tusk et Jean-Claude Juncker. Qui est l'Union européenne ? Évidemment, ce ne peut pas être Donald Tusk : il parle polonais, très mal anglais, ne s'occupe que des questions de l'Ukraine, le reste il s'en moque. Jean-Claude Juncker, au contraire, est horizontal, il s'occupe de tous les sujets, il est présent sur tous les fronts, et il parle quatre langues. Voilà qui est le président de l'Europe aujourd'hui : c'est Jean-Claude Juncker. Donald Tusk est juste le secrétaire général du Conseil européen.

## Troisième conférence

---

# Quelle gouvernance pour la zone euro?

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	103
Biographies des intervenants.....	113
Actes .....	115
Échanges avec la salle.....	135
Conclusion de la conférence.....	142



# Présentation du thème de la conférence

Dès la fin des années soixante, la Communauté économique européenne mène des réflexions approfondies sur les moyens de construire un îlot de stabilité monétaire en Europe<sup>215</sup> pour faire face notamment aux tensions financières internationales. La crise monétaire déclenchée en 1971 par la décision des autorités américaines de suspendre la convertibilité entre le dollar et l'or, qui conduit à des changes flottants en 1973, rend encore plus urgente la nécessité de limiter les marges de fluctuation entre les monnaies européennes. Après les tâtonnements du « serpent monétaire européen »<sup>216</sup>, une initiative franco-allemande conduit en 1979 à la création du système monétaire européen (SME)<sup>217</sup>.

Le *Deutsche Mark* s'impose comme monnaie de référence du nouveau mécanisme de change, donnant ainsi un rôle prépondérant à la *Bundesbank*. En raison de l'alignement des taux d'intérêt et des taux d'inflation des autres économies européennes sur les taux allemands, les stratégies de désinflation compétitive se généralisent en Europe. Dans ce contexte, le Conseil européen confie en 1988 à un comité, présidé par Jacques Delors, alors président de la Commission, le soin de préciser les étapes préalables à la création de l'Union européenne monétaire (UEM). La signature du traité de Maastricht en 1992 consacre l'adoption de la monnaie unique.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, date d'entrée en circulation de l'euro, la « zone euro » désigne l'ensemble des États ayant l'euro comme monnaie en partage.

La naissance de la zone euro a été accompagnée par la mise en place d'une gouvernance originale, fruit d'un compromis entre les États, visant à garantir l'indépendance de la politique monétaire et le respect de règles de bonne conduite dans le domaine budgétaire (I). La déstabilisation de la zone euro par la crise financière de 2008 a conduit à des réformes en urgence pour en renforcer la solidité (II). Le débat est ouvert sur les moyens d'encourager la convergence des économies, ce qui conduirait à terme à renforcer le caractère fédéral des institutions de la zone euro (III).

## **I. La naissance de la zone euro a été accompagnée par la mise en place d'une gouvernance originale, fruit d'un compromis entre les États, visant à garantir l'indépendance de la politique monétaire et le respect de règles de bonne conduite dans le domaine budgétaire.**

Dès sa création en 1999, onze États membres de l'Union européenne<sup>218</sup> ont adopté l'euro, rejoints par la Grèce en 2000. Pour y parvenir, ils ont dû adapter leur

215 Le rapport Wermer envisage ainsi dès 1970 la mise en place d'une Union monétaire.

216 Dispositif mis en place en 1972 par les six États membres afin de réduire la fluctuation des taux de change entre leurs monnaies. Le dispositif reste en place jusqu'en 1978.

217 Dès le début de l'année 1977 est lancé un appel à progresser vers une Union économique et monétaire. Le système monétaire européen est créé par les accords du 13 mars 1979.

218 Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal.

économie aux contraintes inscrites dans le traité de Maastricht<sup>219</sup>, au terme d'un processus de convergence inédit entre des économies très différentes en moins de dix ans. Un État doit, en effet, remplir plusieurs conditions préalables avant d'entrer dans l'Union économique et monétaire (UEM) : sa banque centrale doit être indépendante ; il doit satisfaire aux critères de convergence qui concernent les taux de change, d'inflation et d'intérêt à long terme, ainsi que les niveaux du déficit et de la dette publique<sup>220</sup>.

Et c'est au Conseil européen, sur la base d'un rapport établi par la Commission, qu'il appartient de se prononcer *in fine* sur la capacité d'un État à adhérer à la zone euro. Il peut donc y avoir une marge d'appréciation politique dans le verdict des chefs d'État et de gouvernement. C'est ainsi que, lors de l'adhésion de la Grèce, qui suscitait des réticences en Allemagne, le soutien de la France a été déterminant.

Ces contraintes sont d'ailleurs toujours en vigueur pour les États membres qui n'ont pas encore rejoint la zone euro. En effet, aux termes du traité de Maastricht, tous les États ont vocation à rejoindre l'UEM<sup>221</sup>, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni<sup>222</sup>. C'est ainsi que la Lituanie est devenue, en 2015, le dix-neuvième membre de la zone euro<sup>223</sup>.

La politique monétaire de la zone euro est confiée, par le traité de Maastricht au Système européen de banques centrales (SEBC), composé de la Banque centrale européenne (BCE) et des banques centrales nationales. L'indépendance et le mandat de la BCE ont longtemps fait l'objet de polémiques, notamment en France. En effet, en échange de son renoncement au *Deutsche Mark*, l'Allemagne a obtenu que la monnaie unique soit confiée à une banque centrale jouissant d'une indépendance<sup>224</sup> comparable à celle de la *Bundesbank*, et que son objectif prioritaire soit de maintenir la stabilité des prix, même s'il lui appartient, sans préjudice de cet objectif, d'apporter « *son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union* »<sup>225</sup>. Le caractère hiérarchique du mandat de la BCE qui le distingue de celui de la *Fed*<sup>226</sup> a ainsi pour conséquence que les niveaux de l'emploi et de la croissance ne constituent pas des objectifs aussi prioritaires que le niveau de l'inflation. Et même si la politique de change est en principe une compétence partagée entre le Conseil et la BCE<sup>227</sup>, dans les faits son mandat donne à la BCE un pouvoir quasi-exclusif sur la gestion du taux de change de l'euro.

Pour compléter l'édifice, afin de garantir la crédibilité de la nouvelle monnaie et la confiance des marchés financiers, des épargnants et du grand public, des règles de bonne conduite s'appliquant aux politiques budgétaires ont été inscrites

219 Traité sur l'Union européenne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993.

220 Notamment, déficit budgétaire inférieur à 3 % du PIB et endettement public inférieur à 60 % du PIB.

221 La Suède, dont l'opinion publique n'est pas favorable à l'adoption de l'euro, comme en témoigne le résultat du référendum de 2003 (56,1 % contre), n'a pas rejoint le MCE II (mécanisme de taux de change européen) et ne remplit donc pas les critères requis pour adopter la monnaie commune. Elle bénéficie sur ce point d'une option de retrait *de facto*.

222 Ces deux pays ayant obtenu une option de retrait dès la signature du traité de Maastricht.

223 Après la Lettonie en 2014.

224 Art. 130 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

225 Art. 127 du TFUE et art. 3.3 du TUE.

226 Réserve fédérale, la banque centrale des États-Unis.

227 Art. 219 du TFUE.



dans le Pacte de stabilité et de croissance<sup>228</sup> adopté en 1997. Entré en vigueur dès la création de l'euro, le pacte a fait l'objet de nombreuses tractations, et il est largement le résultat d'un compromis entre la France et l'Allemagne. Tout État membre doit établir un « *programme de stabilité* » comprenant des prévisions macroéconomiques et budgétaires, évalué par la Commission et contrôlé par le Conseil. En outre, des dispositions sont prises pour contrôler le respect par les États de la règle selon laquelle le déficit public ne doit pas dépasser 3 %. En cas de dépassement, la Commission doit estimer s'il résulte de circonstances exceptionnelles ou s'il constitue un déficit excessif justifiant des sanctions. Mais, *in fine*, c'est le Conseil qui statue, et lorsqu'en 2003 la France et l'Allemagne ont obtenu qu'il ne soit pas donné suite aux procédures les concernant, le pacte a largement perdu son caractère dissuasif.

La crise financière de 2008 va jeter une lumière crue sur la fragilité des outils de contrôle mis en place et les insuffisances de la gouvernance de la zone euro. En urgence, pour conjurer les risques systémiques, les États membres vont devoir en consolider les fondations.

## **II. La déstabilisation de la zone euro par la crise financière de 2008 a conduit à des réformes profondes pour en renforcer la solidité**

La crise financière, née de la faillite à l'été 2007 de la banque d'investissement *Lehmann Brothers* aux États-Unis, entraîne une défiance généralisée des marchés. La hausse subséquente des taux d'intérêts a provoqué une crise des dettes souveraines dans les États les plus vulnérables de la zone euro<sup>229</sup>. À l'automne 2009, l'aveu par la Grèce de l'insincérité de ses comptes publics relance les interrogations sur la pérennité de l'euro et crée un risque systémique. En urgence, l'Union européenne est conduite à mettre en place des dispositifs financiers de stabilisation destinés à permettre de faire face aux situations de crise. Le sommet de Bruxelles du 9 mai 2010 a ainsi institué le Fonds européen de stabilité financière (FESF), auquel chaque pays de la zone euro participe à hauteur de son poids économique, et qui a vocation à racheter la dette des États qui ne sont plus en mesure de faire face à leurs échéances.

Le FESF a joué un rôle crucial dans les programmes de soutien à l'Irlande et au Portugal pour éviter la faillite de leur système bancaire. En ce qui concerne le plan d'aide exceptionnel de cent dix milliards d'euros à la Grèce, adopté en 2010, il ne relève pas du FESF, mais d'un accord avec les États de la zone euro et le FMI. Ces programmes sont négociés avec les États par la fameuse « *troïka* » des créanciers constituée des représentants de la BCE, de la Commission et du Fonds monétaire international (FMI), et leur déclenchement est subordonné à la mise en œuvre d'une feuille de route comportant des réformes structurelles lourdes de conséquences économiques et sociales. À ce premier dispositif a été substitué en

---

228 Pacte adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997, et qui contient des dispositions relatives à la surveillance multilatérale et met en place la procédure des déficits excessifs.

229 La hausse de l'endettement public avait d'ailleurs été facilitée par la faiblesse des taux d'intérêt dans la zone euro.



2012 le Mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>230</sup>, conçu comme une institution financière internationale avec un fonctionnement intergouvernemental, qui a été le canal utilisé lors des plans d'aide successifs à la Grèce<sup>231</sup>.

La crise des dettes souveraines a également conduit à accroître la surveillance des finances publiques au niveau européen en adoptant successivement, le *six-pack*<sup>232</sup>, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)<sup>233</sup> et le *two-pack*<sup>234</sup>. Le renforcement du « semestre européen »<sup>235</sup> et des obligations des États membres rendues plus précises visent à permettre de définir, dans le cadre d'un dialogue continu avec la Commission, une trajectoire budgétaire décidée en commun qui doit être respectée<sup>236</sup>. Les règles d'engagement des sanctions ont été modifiées<sup>237</sup> : désormais, en cas de méconnaissance par un État de ses obligations, le principe est la mise en œuvre de sanctions, sauf si une majorité qualifiée s'y oppose au Conseil.

Cette nouvelle gouvernance budgétaire fait l'objet de nombreuses critiques en raison de sa lourdeur. Du fait, notamment, du refus britannique de participer à son élaboration<sup>238</sup>, le nouveau cadre de surveillance est fondé pour partie sur le droit de l'Union et pour partie sur le TSCG qui est un traité international, ce qui est source d'une grande complexité juridique et accentue la différenciation entre les règles applicables aux pays membres de la zone euro et celles applicables aux autres<sup>239</sup>. Par ailleurs, le caractère très détaillé des règles n'empêche pas qu'il subsiste des marges d'interprétation et même des possibilités de « marchandage » des États avec la Commission, qui peut, par exemple, tenir plus ou moins compte des réformes structurelles engagées. En pratique d'ailleurs, les sanctions conservent une fonction essentiellement dissuasive.

230 Le traité instituant le MES est entré en vigueur le 27 septembre 2012. Il a été jugé conforme au traité européen (CJUE, 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland, Ireland et The Attorney General*).

231 Ces plans sont négociés par les quatre dirigeants représentant les créanciers (« troïka ») et directeur général du MES).

232 Ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire composé de cinq règlements et d'une directive visant le renforcement de la gouvernance économique de l'Union européenne et de la zone euro (textes des 8 et 16 novembre 2011).

233 Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012.

234 Règlements (UE) n° 472/2013 et n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013.

235 Le semestre européen, introduit en 2010, est le cycle annuel de coordination et de gouvernance des politiques économiques et budgétaires mis en place par l'Union européenne [TFUE, art. 121(2) et art. 148(4)].

236 V. les articles 121 (volet préventif) et 126 (volet correctif) du TFUE.

237 Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro.

238 Le 9 décembre 2011, au sommet de Bruxelles, un nouvel accord pour renforcer la discipline budgétaire des pays européens est trouvé. La République tchèque, la Suède et la Hongrie demandent un délai avant de se prononcer. Le Royaume-Uni refuse d'y participer.

239 Le « pacte budgétaire européen », officiellement appelé traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), est un mécanisme sur lequel se sont accordés vingt-cinq États membres de l'Union européenne (sauf le Royaume-Uni et la République tchèque) sur la convergence de leur union économique et monétaire, notamment la zone euro. Le texte du traité, signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État et de gouvernement, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ledit pacte prévoit notamment l'instauration de « règles d'or budgétaires » sur l'équilibre des comptes publics, associées à des sanctions plus automatiques contre les pays qui dépasseront la limite de 3 % du PIB pour leurs déficits publics annuels.

Plus fondamentalement, les interrogations sur la pertinence et même la légitimité d'une telle approche alimentent le débat public en Europe. D'un point de vue économique, nombreux sont ceux qui regrettent l'absence de leviers budgétaires qui permettraient à l'Union européenne d'agir de manière contra cyclique, afin de relancer la croissance sans laquelle il sera très difficile de résorber durablement les déficits. D'un point de vue politique, le risque existe pour Bruxelles d'être le bouc émissaire des réformes, souvent impopulaires, mises en œuvre pour redresser les comptes publics, alors que partout en Europe les formations souverainistes font campagne sur le thème de la « mise sous tutelle » des budgets nationaux par les instances communautaires.

L'Eurogroupe, qui réunit régulièrement les ministres des finances des États de la zone euro sous la présidence d'un de leurs pairs élu, en présence de représentants de la Commission et de la BCE, s'est progressivement institutionnalisé<sup>240</sup>. Il est devenu un rouage essentiel de la nouvelle gouvernance de la zone euro, que ce soit dans le cadre des discussions entre pairs, préparatoires à l'avis du Conseil sur la trajectoire budgétaire des États membres, ou dans le cadre de la vérification du respect des engagements pris par les États bénéficiaires de programmes de soutien. Les crises successives de la zone euro ont accru sa visibilité médiatique et son fonctionnement a souvent été critiqué pour son opacité. Ces critiques doivent être tempérées, d'une part, parce que la confidentialité des échanges est indispensable pour que les ministres puissent échanger en toute liberté et, d'autre part, parce que les arbitrages les plus sensibles sont pris lors des sommets de la zone euro réunissant les chefs d'État et de gouvernement, institués en 2008. Pour compléter cet édifice, une présidence du sommet de la zone euro a été créée en mars 2012 et confiée en pratique au président du Conseil européen.

Mais, *in fine*, beaucoup plus que les modifications institutionnelles, c'est le rôle de la BCE qui s'est avéré déterminant pour la sauvegarde de la zone euro. Dès 2010, celle-ci procède à des rachats massifs de dette souveraine afin de rassurer les marchés. Surtout, la mobilisation d'instruments non conventionnels a permis de conjurer le risque systémique. La seule annonce par la BCE le 6 septembre 2012 d'un programme non conventionnel, dit « OMT »<sup>241</sup>, a suffi à mettre un terme à la défiance des marchés envers la zone euro.

Si cette montée en puissance de la BCE a fait taire les critiques sur l'étroitesse de son mandat et les limites de son statut, en revanche, cela a suscité un très vif débat dans les milieux économiques et politiques en Allemagne ; la *Bundesbank* s'inquiétant notamment des conséquences à moyen terme d'une injection aussi massive de liquidités. En réponse aux inquiétudes exprimées, la BCE a notamment rappelé que son mandat lui faisait obligation de prévenir par tous les moyens possibles le risque de déflation.

---

240 L'Eurogroupe a été créé par le Conseil européen en 1997, après la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM).

241 OMT : « *Outright monetary transaction* » (transactions monétaires totales), dont la légalité a été confirmée par l'arrêt CJUE, Gde ch., aff. C-62/14, 16 juin 2015, *Gauweiler c. Deutscher Bundestag*. Contrainte, la Cour constitutionnelle allemande - qui dans une première décision en janvier 2014 avait jugé illégal l'OMT tout en se déclarant incompétente - s'est soumise, non sans remarques, en juin 2016, à la décision de la CJUE (*Bundesverfassungsgericht*, arrêt du 21 juin 2016, 2 BvE 13/13 e.a.).



En outre, le panel des indicateurs utilisés par la BCE pour surveiller l'évolution des économies de la zone euro a été élargi pour tirer toutes les conséquences des failles apparues dans les systèmes de contrôle lors des crises irlandaise, espagnole, chypriote et grecque, notamment, afin par exemple de surveiller l'évolution de facteurs tels que l'expansion de l'endettement privé, du crédit et détecter à temps les risques de formation de « bulles ». La mise en place de l'Union bancaire prévue par les articles 114 et 127 §6 du TFUE qui confie à la BCE la tutelle des banques<sup>242</sup>, a complété la panoplie des outils destinés à prévenir tout risque systémique dans la zone euro. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce qu'aux yeux des marchés financiers, mais aussi des médias et des opinions publiques, le président de la BCE apparaisse comme l'homme fort de la zone euro.

Si le renforcement de la gouvernance de la zone euro intervenu à la suite de la crise systémique de 2008, a permis de pérenniser l'existence même de l'euro, nombreux sont ceux qui s'inquiètent d'un déficit démocratique et plaident pour un renforcement des institutions de la zone euro.

### **III. Le débat est ouvert sur les moyens d'encourager la convergence des économies, ce qui conduirait à terme à renforcer le caractère fédéral des institutions de la zone euro.**

Le débat sur les moyens de renforcer le pilier économique de l'UEM est ancien. Le « rapport Delors »<sup>243</sup>, du comité présidé par le président de la Commission Jacques Delors, qui a posé en 1989 les bases du cheminement vers l'euro, soulignait déjà la nécessité d'un équilibre entre l'économique et le monétaire. La crise de l'euro a révélé les fragilités structurelles d'une union monétaire dont les membres ont des niveaux de développement, de productivité, d'endettement et d'inflation très hétérogènes.

C'est pourquoi, beaucoup d'économistes estiment indispensable de renforcer la zone euro en la dotant d'outils permettant une plus grande convergence des politiques économiques et sociales, et une réduction des écarts de compétitivité. Le rapport du président du Conseil européen, Herman van Rompuy, présenté en décembre 2012<sup>244</sup>, recommandait ainsi de doter l'Union européenne d'une capacité budgétaire propre. Dans le même sens, le rapport dit « *des cinq présidents* »<sup>245</sup> du 22 juin 2015, intitulé *Compléter l'Union économique et monétaire européenne*<sup>246</sup>, préconise un mécanisme de stabilisation budgétaire pour la zone euro.

---

242 L'Union bancaire repose sur trois piliers : un fonds européen de garantie des dépôts, un mécanisme de surveillance unique (MSU) et un mécanisme de résolution unique (MRU) pour les banques.

243 *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne* (12 avril 1989), accessible sur : [http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_sur\\_l\\_union\\_economique\\_et\\_monetaire\\_dans\\_la\\_communaute\\_europeenne\\_12\\_avril\\_1989-fr-725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_sur_l_union_economique_et_monetaire_dans_la_communaute_europeenne_12_avril_1989-fr-725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f.html)

244 Rapport du 5 décembre 2012 intitulé : *Vers une véritable Union économique et monétaire*, présenté par le président du Conseil européen Herman Van Rompuy.

245 Les présidents Juncker (Commission européenne), Tusk (sommet zone euro), Dijsselbloem (Eurogroupe), Draghi (Banque centrale européenne), Schulz (Parlement européen).

246 Rapport accessible sur : [https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_fr)



Le Parlement européen et un grand nombre de parlements nationaux ont réservé un accueil favorable à cette démarche<sup>247</sup>, reprise par la nouvelle commission Juncker. Néanmoins, la perspective de doter la zone euro d'un véritable budget contra cyclique est encore lointaine, en raison notamment des difficultés à trouver un consensus sur son financement.

Autre piste âprement débattue, celle qui consisterait à renforcer la solidarité entre les États membres et à mutualiser les efforts de remboursement de la dette publique en émettant de véritables obligations européennes dans la zone euro. Pour répondre aux inquiétudes des États, notamment de l'Allemagne et des Pays-bas, qui redoutent qu'un tel scénario ne conduise à affaiblir leur signature et à renchérir les taux d'intérêt sur leur dette, plusieurs personnalités<sup>248</sup> ont proposé des scénarios destinés à éviter que les futurs *eurobonds* ne déresponsabilisent les États lourdement endettés qui doivent poursuivre leurs réformes structurelles. Si le sujet reste très controversé, il n'est plus tabou, puisque la Commission a proposé de créer des obligations de stabilité (« *stability bonds* ») et lancé une consultation publique. À terme, l'émission d'euro-obligations permettrait de doter la zone euro d'une réelle capacité d'emprunt et donc d'investissement. D'un point de vue institutionnel, la création d'un « Trésor européen » renforcerait la dimension fédérale de la zone euro.

Enfin, la question de l'harmonisation fiscale et sociale, si elle est un véritable serpent de mer au sein de l'Union, se pose avec une acuité particulière dans la zone euro. L'impôt sur les sociétés est souvent cité en exemple : nombreux sont les économistes qui plaident pour une harmonisation de son assiette<sup>249</sup> et la mise en place d'un taux minimal, afin de créer un cadre propice aux investissements et de limiter les effets pervers de la course au moins disant fiscal. Dans le domaine social, à la suite de nombreuses études préparatoires des instances européennes<sup>250</sup>, plusieurs pays, dont la France, ont lancé l'idée d'une allocation chômage européenne, qui contribuerait à réduire l'écart entre les systèmes de protection sociale des pays dits de la périphérie qui souffrent d'un chômage très important et le « cœur » de la zone euro. Mais, tous ces projets se heurtent à la règle de l'unanimité requise au Conseil pour toute décision concernant l'harmonisation des législations nationales relatives à la fiscalité indirecte et à la protection sociale.

Fondamentalement, tout accroissement substantiel des compétences dévolues à la zone euro dans le domaine économique et social présuppose un renforcement de ses institutions dans un sens fédéral. Il est en effet difficilement envisageable de progresser de façon décisive sur la voie d'un « gouvernement économique

---

247 Résolution de l'Assemblée nationale n° 204 du 11 août 2013, confirmée par la résolution du 30 janvier 2014 ; résolution européenne du Sénat n° 73 du 4 février 2014.

248 Parmi lesquelles Jacques Delors ; voir G. Ricard-Nihoul, *Pour une fédération européenne d'États-nations*, éd. Larcier 2012, p. 116.

249 Les premières réflexions datent de 2001, se sont poursuivies par un livre vert et un livre blanc et avaient été mises en sommeil avec le référendum irlandais sur le traité de Lisbonne jusqu'à la proposition de directive en date du 16 mars 2011 (COM(2011)121). Une nouvelle proposition d'assiette commune devrait être présentée l'année prochaine.

250 A. Bénassy-Quéré, A. Keogh, « Une assurance-chômage européenne ? », note du Conseil d'analyse économique, focus n° 7, 2015.



européen »<sup>251</sup> que beaucoup appellent de leurs vœux, en France notamment, sans renforcer au préalable le contrôle démocratique des décisions prises à l'échelle de la zone euro. Dès l'origine d'ailleurs, les inspirateurs de l'UEM avaient conscience qu'il s'agissait d'un transfert de souveraineté décisif et irréversible, ouvrant la voie à une Europe fédérale<sup>252</sup>.

À court terme, la première étape pourrait être de mettre en place une instance parlementaire débattant des orientations prises dans le cadre du semestre européen. Certes, la mise en place du semestre européen s'est traduite par des progrès importants pour mieux associer les parlements nationaux au dialogue entre la Commission et les États. En application du principe de subsidiarité, c'est à chaque parlement national qu'il appartient de définir souverainement, en fonction de ses traditions et de son calendrier budgétaire, les conditions dans lesquelles doit avoir lieu le débat parlementaire prévu dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne<sup>253</sup>. Mais, à l'échelle européenne, le Parlement européen n'est pas associé aux orientations présentées par la Commission lors de son rapport annuel sur la croissance qui porte sur la situation budgétaire de l'Union européenne, les déséquilibres économiques, le suivi des réformes structurelles et l'identification des priorités. Certains suggèrent que ce rapport soit adopté selon la procédure de codécision au Parlement européen<sup>254</sup>. Un autre schéma consisterait à mettre en place une instance parlementaire spécifique à la zone euro sous forme d'une Conférence réunissant des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux<sup>255</sup>.

À moyen terme, le scénario le plus probable est celui d'un renforcement progressif des institutions de la zone euro dans un cadre compatible avec celui défini par les traités de l'Union. Ceci suppose de régler au préalable le problème de l'articulation entre la zone euro et le marché unique. Sur ce point, paradoxalement, les négociations entre l'Union et la Grande Bretagne, préalables au *Brexit*, devraient permettre une clarification. La Grande-Bretagne, par la voix de son Premier ministre, s'est déclarée en effet prête à admettre que les États de la zone euro puissent décider de régulations spécifiques à l'UEM, dès lors que serait respecté un principe de « *non-discrimination entre les zones monétaires* »<sup>256</sup>. Il est en effet légitime de prendre en compte les inquiétudes des États qui ne sont pas dans la zone euro<sup>257</sup>, qui craignent que des décisions prises lors des sommets de la zone euro puissent avoir une incidence sur leur économie.

---

251 Concept très français, traduit imparfaitement par « *Economic governance* » ou « *Wirtschaftsregierung* ».

252 V. Giscard d'Estaing (préface d'Helmut Schmidt), *Europa*, éd. XO, Paris, 2014.

253 Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel estime que la gouvernance budgétaire européenne ne porte pas atteinte aux conditions essentielles de la souveraineté nationale : 92-308 DC du 9 avril 1992 ; 92-313 DC du 23 septembre 1992 ; 97-394 DC du 31 décembre 1997 et 2004-505 DC du 19 novembre 2004 ; 2007-560 DC du 20 décembre 2007 ; 2012-653 DC du 9 août 2012.

254 Position notamment soutenue par la députée européenne Pervenche Bérès.

255 Proposition présentée en 2010 par Alain Lamassoure, alors président de la commission des budgets du Parlement européen.

256 Lettre du 10 novembre 2015 du Premier ministre britannique au président du Conseil européen (<http://www.eu2015lu.eu/fr/actualites/articles-actualite/2015/11/17-conseil-cag/letter-cameron-tusk-151110.pdf>).

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

D'ores et déjà, le renforcement de la gouvernance de la zone euro depuis la crise financière de 2008 a conduit à un quasi « dédoublement fonctionnel » des institutions de l'Union compétentes à la fois pour l'Union à vingt-huit et pour la zone euro. C'est la Commission qui évalue les efforts des dix-neuf États de la zone euro pour respecter leurs engagements budgétaires, et décide s'il y a lieu d'enclencher la procédure de sanction pour déficit excessif<sup>258</sup>. Et, 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 personne<sup>259</sup>. Ce fonctionnement pragmatique a ainsi permis de prendre en compte, lors des débats sur les règles de mise en œuvre de l'Union bancaire, les préoccupations des pays non membres de la zone euro, notamment britanniques. Il a enfin l'avantage de permettre d'associer au débat sur l'avenir de la zone euro les États qui ont vocation à y adhérer, qui légitimement souhaitent participer à la définition des règles communes de l'UEM.

Mais, en dépit de l'élasticité des institutions de l'Union, la pratique du « dédoublement fonctionnel » est difficilement transposable au Parlement européen. Il semble en effet difficile d'envisager, en l'absence d'un traité constitutionnel, que le Parlement européen puisse se « dédoubler » et siéger dans des formations différentes selon que les textes débattus concerneraient uniquement la zone euro ou non. Et l'on ne peut évidemment pas demander aux parlementaires européens, représentant des États non membres de la zone euro, de s'abstenir de participer aux débats concernant celle-ci. Ceci poserait d'ailleurs inéluctablement la question délicate de la participation des parlementaires représentant les États ayant vocation à rejoindre la zone euro. Le Parlement européen est donc, de fait, dans l'incapacité de débattre en formation restreinte des enjeux de gouvernance de la zone euro, alors même qu'il est compétent pour approuver les directives, dont beaucoup ont des conséquences majeures pour la zone euro.

Il y a donc une limite objective aux possibilités de renforcer les institutions de la zone euro dans le cadre des traités existants. C'est pourquoi, de nombreuses 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. Selon les auteurs, l'assise territoriale de la future fédération varie, de même que les compétences qui lui sont dévolues<sup>260</sup>. Mais la logique sous-jacente est la même : la gestion d'une monnaie commune conduit inéluctablement au « fédéralisme budgétaire »<sup>261</sup>, 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. Une telle avancée est irréaliste sans une impulsion du couple franco-allemand, dont les conditions politiques ne paraissent pas réunies aujourd'hui ; de

258 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.

259 Donald Tusk depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2014, succédant à Herman van Rompuy.

260 V. par ex. : D. Cohn-Bendit et G. Verhofstadt, *Debout l'Europe !*, coéd. Actes Sud et A. Versailles, Paris, 2012 ; J. Delors, *Pour une fédération européenne d'États-nations*, éd. Larquier, Bruxelles, 2012 ; et V. Giscard d'Estaing, *Europa*, précité.

261 V. par ex. : « Pour un fédéralisme budgétaire dans la zone euro », in *Question d'Europe*, n° 178, Fondation Robert Schuman, juillet 2010, accessible sur : <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0178-pour-un-federalisme-budgetaire-dans-la-zone-euro>



plus, elle nécessiterait un traité constitutionnel, dont la ratification serait aléatoire dans un contexte eurosceptique. Mais, à l'inverse, il serait dangereux et incertain juridiquement d'édifier des institutions à caractère fédéral, sans consulter les peuples constituants.

Quinze ans après la création de l'euro, l'UEM reste inachevée. Dès l'origine, elle a constitué un extraordinaire pari, sans équivalent dans l'histoire, par la taille et la complexité des économies réunies. Très vite, l'euro s'est imposé comme la deuxième monnaie de réserve après le dollar. La crise financière de 2008 a conduit à des réformes indispensables pour renforcer la cohésion de la zone euro, au prix d'efforts douloureux de redressement pour les économies les plus fragilisées. Aujourd'hui, la confiance dans l'euro est revenue, et son caractère irréversible a été solennellement réaffirmé par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement. L'attractivité de la zone euro est attestée, comme en témoigne son élargissement continu. Il reste à trouver le chemin qui puisse conduire à un « gouvernement économique européen ». Cela ne pourra pas se faire sans une refondation démocratique proposant aux peuples constituants la création d'une véritable fédération d'États-nations.



# Biographies des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence.*

## Le modérateur

### **Michel Barnier,**

*conseiller d'État, ancien commissaire européen,*

Diplômé de l'ESCP-Europe, Michel Barnier a débuté sa carrière dans plusieurs cabinets ministériels de 1973 à 1978. Il est élu en 1973 conseiller général de la Savoie en Haute-Tarentaise puis député en 1978. En 1982, il devient président du Conseil général de la Savoie, fonction qu'il assumera jusqu'en 1999. En 1993, il est nommé ministre de l'environnement puis en 1995 ministre des affaires européennes. En 1997 il devient Sénateur de la Savoie et présidera au Sénat la délégation aux affaires européennes. En 1999, il devient commissaire européen, aux côtés de Romano Prodi, en charge de la politique régionale et de la réforme des institutions. Il est nommé ministre des affaires étrangères en 2004-2005, puis ministre de l'agriculture et de la pêche en 2007-2009. Élu au Parlement européen en juin 2009, il sera nommé quelques mois plus tard commissaire européen au marché intérieur et aux services aux côtés de Jose Manuel Barroso. C'est à ce titre qu'il porte le nouvel Agenda européen de régulation financière à la suite de la crise de 2008 et en particulier les textes créant l'Union bancaire pour la zone euro. Michel Barnier a intégré le Conseil d'État en 2005.

## Les intervenants

### **Enrico Letta,**

*ancien président du Conseil des ministres italien, doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po*

De nationalité italienne, diplômé de l'université de Pise en droit international, Enrico Letta est titulaire d'un doctorat en droit des communautés européennes de l'École supérieure Saint-Anne de Pise. Il a été successivement ministre des affaires européennes de 1998 à 1999, ministre de l'industrie et du commerce extérieur de 1999 à 2001, député au Parlement européen (2004-2006), puis président du Conseil des ministres d'avril 2013 à février 2014. Il enseigne depuis 2014 à Sciences Po Paris où il occupe, depuis septembre 2015, le poste de doyen de l'École d'affaires internationales (Paris School of International Affairs ou PSIA). Parfaitement francophone et multilingue, Enrico Letta, européen convaincu, a cofondé en 2003 le *think tank* EuropaNova dont il a assuré la présidence du conseil scientifique jusqu'en 2010. Il est vice-président de l'Institut Jacques Delors. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur l'Europe, dont *Andare Insieme, andare lontano* (*Aller loin, ensemble*), publié en avril 2015 aux éditions Mondadori.

**Nikolaus Meyer-Landrut,**

*ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France*

Titulaire d'un doctorat d'histoire de l'université de Cologne, Nikolaus Meyer-Landrut est depuis 2015 l'ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France et à Monaco. Il a commencé sa carrière, en 1989, au ministère fédéral des affaires étrangères allemand. Après un poste à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne en Autriche, il a exercé au sein de la Représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Union européenne (1993-1995 et 1999-2002). Il a ensuite été, jusqu'en 2003, le porte-parole de la Convention européenne à Bruxelles. De 2006 à 2015, il a été directeur puis directeur général à la chancellerie fédérale allemande. En cette qualité, il a été le conseiller de la chancellerie pour les affaires européennes.

**Dominique Seux,**

*directeur délégué de la rédaction des Échos, éditorialiste à France Inter*

Diplômé de Sciences Po, titulaire d'un DEUG en économie et licencié en droit, Dominique Seux a commencé sa carrière au Maroc comme responsable d'un bureau d'ingénierie. Journaliste spécialisé dans les problèmes économiques, il est depuis 2008 éditorialiste quotidien sur *France Inter* et participe également à des débats avec des économistes. Il intervient en outre régulièrement à la télévision. Depuis 2013, il est directeur délégué de la rédaction du journal économique *Les Échos*. Il y était auparavant chargé des questions de politique économique (France et international) et de vie politique. Il enseigne par ailleurs à l'École de journalisme de Sciences Po, et participe au jury d'admission des Conventions d'éducation prioritaire de cet établissement.



# Actes – Quelle gouvernance pour la zone euro?

---

**Michel Barnier**

*Conseiller d'État, ancien commissaire européen,  
modérateur de la conférence*

Angela Merkel disait : « *l'euro est beaucoup plus qu'une monnaie* » ; il pourrait être ajouté que la zone euro est bien plus qu'une zone monétaire. C'est pourquoi, malgré la gravité des questions qui nourrissent l'actualité (chômage, déficits budgétaires, sécurité intérieure, attentats, défense, crise migratoire, etc.) et pèsent lourdement sur la construction européenne, ainsi que sur la capacité à réagir et à agir ensemble, il est important de consacrer du temps à la gouvernance de cette zone euro, en ce qu'elle est beaucoup plus qu'une zone monétaire, ou, du moins, elle devrait être beaucoup plus qu'une zone monétaire.

Lorsque l'on examine cette zone euro d'un point de vue technique, l'on constate très clairement son dysfonctionnement. Certes, elle est réellement intégrée sur le plan monétaire – la Banque centrale européenne et son président Mario Draghi jouent un rôle central –, et elle est financièrement de plus en plus intégrée, en particulier depuis la création de l'Union bancaire – bien que le marché interbancaire ne soit pas totalement fédéralisé et que du travail reste à faire – ; à tel point qu'il semble que nous soyons sur la bonne voie. En revanche, sur le plan de l'économie, le chemin restant à parcourir semble encore long. En effet, force est de constater l'existence de dix-neuf économies parallèles, juxtaposées et parfois concurrentes en matière économique. Il existe beaucoup de divergences de compétitivité, pas seulement entre la France et l'Allemagne. S'il existe une mobilité du capital, il n'y a pas, en revanche, de mobilité du travail, contrairement à ce que l'on peut observer aux États-Unis où pourtant de fortes disparités existent entre les États fédérés.

L'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors, avait averti au moment de la création de l'euro qu'il ne pourrait y avoir durablement une « union monétaire » et une « désunion économique ». Or, ce qu'a révélé la crise financière, et ce qu'a aggravé la crise de l'endettement – pas seulement en Grèce –, c'est notre défaillance du point de vue de la coordination des politiques économique, budgétaire et fiscale. La dernière défaillance, la plus grave, ce sont les divergences budgétaires. Nous sommes très loin d'avoir une politique budgétaire commune : il y a, d'un côté, un pays important, l'Allemagne, qui est en excédent et, de l'autre côté, des pays tels que la France ou l'Italie qui sont en déficit. Il ne s'agit pas d'adopter une seule politique budgétaire européenne, mais *a minima* des politiques cohérentes les unes avec les autres. Or, c'est ce qui fait défaut.

Il existe donc beaucoup de raisons, voire toutes les raisons, de renforcer la gouvernance de cette zone euro. Cependant, existe-t-il une volonté politique pour le faire ? C'est une question qui pourra être posée. Existe-t-il une appropriation populaire et citoyenne pour le faire ? Il est souvent dit que l'Union européenne

ne peut pas être construite durablement sans la participation et l'approbation des peuples européens. C'est malheureusement ce qui s'est passé au cours des dernières décennies.

Les solutions techniques sont connues : des politiques budgétaires plus intégrées, un calendrier ou un agenda de réformes structurelles et la réduction des déficits. Mais existe-t-il, encore une fois, la volonté politique et l'appropriation citoyenne et populaire pour cela ? L'une des conditions pour parvenir à cette appropriation citoyenne et populaire serait évidemment de renforcer, ou de créer, un vrai contrôle démocratique sur la zone euro qui est, aujourd'hui, pour le moins insuffisant. Cela pourrait se faire par plus de transparence dans les mécanismes de prise de décision du Conseil de l'Union, un vrai contrôle du Parlement européen, ou encore une meilleure association des parlements nationaux. Il s'agit finalement de rechercher comment faire entendre la voix des peuples dans cette construction.

Cette question, qui n'est pas purement juridique, est selon moi fondamentale. Elle est essentielle en ce que la réponse qui lui sera apportée conditionnera la capacité – s'il y a une volonté politique – de faire de la zone euro, au-delà de la monnaie, la zone d'intégration prioritaire des prochaines étapes de l'Union européenne.

Au sujet de la coordination économique, budgétaire et fiscale, la Commission avait déposé, il y a environ quatre ans, un projet de directive, qui demeure en suspens, pour harmoniser les bases de l'impôt sur les sociétés<sup>262</sup>. Il existe également d'autres formes d'intégration, qui pourraient trouver leur place et leurs bases dans la zone euro, telles que la mise en place d'un socle social minimal sur lequel a, par ailleurs, travaillé la fondation Jacques Delors, ou encore l'intensification des efforts sur la sécurité et la défense.

La Banque centrale européenne joue bien son rôle. Mario Draghi, depuis 2008-2009 et tout au long de cette période de crise, comme avant lui son prédécesseur, est l'homme-clé de cette zone euro. Il semble pourtant que la BCE ne soit pas loin de l'épuisement. Il convient de se demander si l'outil monétaire n'est pas épuisé, et s'il ne serait pas opportun d'utiliser, pour améliorer le fonctionnement de la zone euro dans toutes ses dimensions, de nouveaux outils tels que l'outil budgétaire et l'outil économique.

---

**Enrico Letta**

*Ancien président du Conseil des ministres italien,  
doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po*

Lorsqu'il est question de la zone euro, nous sommes parfois poussés à être rhétoriques, alors qu'il faudrait être concret. Il convient de lier cette citation, *« L'euro est beaucoup plus qu'une monnaie »*, au changement considérable que

<sup>262</sup> Le 16 mars 2011, la Commission a proposé une directive relative à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Ce projet fait actuellement l'objet d'une tentative de relance. V. communication COM (2015) 302 final de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 17 juin 2015, intitulée « Un système d'imposition des sociétés juste et efficace au sein de l'Union européenne : cinq domaines d'action prioritaires », et directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (JO L 193 du 19.7.2016, p. 1).



l'euro a apporté dans nos vies et dans la politique européenne. Avant l'euro, l'Union européenne était toujours perçue par l'opinion publique comme quelque chose de positif, ou de neutre, rarement tenue responsable des dysfonctionnements. Avant l'euro, si l'Europe a pu ponctuellement être tenue responsable, comme lors de la guerre en Yougoslavie, elle était en réalité appréhendée comme une création bénéfique ouvrant le champ des possibles. L'opinion percevait l'Union européenne par le prisme presque exclusif de toutes les créations bénéfiques que celle-ci pouvait apporter (fonds structurels, programme Erasmus, ouverture des marchés, etc.). Lorsqu'il s'agissait, pour les citoyens européens, de trouver un coupable dans le circuit démocratique, ils cherchaient naturellement les gouvernements nationaux et locaux. Personne avant l'euro n'aurait trouvé en l'Europe un coupable.

La conséquence directe de l'entrée de l'euro dans l'Europe a été l'entrée de l'Europe elle-même dans le camp des « coupables » ou du moins des « responsables », tant positivement que négativement. Il existe cependant une différence de taille, tenant au fait qu'alors que le gouvernement et le maire disposent tous deux d'un visage, d'une voix, et peuvent être remplacés par les citoyens, l'Europe, elle, est responsable mais ne peut être directement modifiée. Cette impossibilité d'influer directement sur les contours de l'Europe tient à la complexité du circuit démocratique et elle est génératrice chez les citoyens d'un sentiment d'impuissance. Cette difficulté tient également au fait que l'Europe ne dispose pas d'un visage ni d'une voix unique mais d'une multitude de présidents européens. En conclusion, le véritable changement entraîné par l'entrée de l'euro dans la vie des citoyens européens a été l'entrée de l'Union européenne dans le camp des responsables, sans possibilité ni de se défendre, ni de disposer dans le circuit démocratique de la place qui devrait être la sienne. Cela a eu des conséquences négatives considérables concernant l'Europe.

L'Union européenne se voit régulièrement attribuer le rôle de bouc émissaire par les différents gouvernements, ce qui a été amplifié par le fait qu'elle s'est retrouvée démunie de tout outil de défense face à la crise. Ces outils sont aujourd'hui en partie existants, notamment grâce au travail de Michel Barnier sur le volet de l'Union bancaire qui doit être complété. Concernant les autres mécanismes de stabilité européenne, il est à noter que la Banque centrale dispose, aujourd'hui, d'un appui considérable lui permettant de faire ce qui lui était jusqu'alors impossible comme le « *quantitative easing* » (QE)<sup>263</sup>. Il semblerait donc que nous soyons aujourd'hui en mesure de faire un pas décisif en avant en vue de rééquilibrer les choses.

D'après l'expérience de la crise financière de 2008-2009 et de la crise de la dette souveraine de 2011-2012, il est clair que si l'Europe et l'Union monétaire ne se dotent pas d'un arsenal suffisant, elles ne seront pas en mesure de survivre au choc d'une troisième crise, tant d'un point de vue politique que du point de vue de leurs relations avec les citoyens. Depuis la crise de 2008-2009, en passant par la crise de 2011-2012, le niveau de consensus au sein de l'Europe n'a cessé de chuter jusqu'à atteindre son niveau le plus bas aujourd'hui.

Il est temps de faire le pas supplémentaire qui permettrait de compléter la zone euro. L'Union économique et monétaire (UEM) s'inscrit aujourd'hui avec un grand

<sup>263</sup> En français, « assouplissement quantitatif », il s'agit d'acheter les obligations des gouvernements en vue de diminuer les taux d'intérêt.



« M » et un petit « e » – une union monétaire complètement développée, mais une union économique très petite. Cependant, un tel équilibre ne peut pas fonctionner. Il s’agit aujourd’hui d’affirmer un grand « E », avec toute une série d’éléments concernant, dans un premier temps, le marché unique mais pas seulement.

Le 8 février 2016, le gouverneur de la Banque de France ainsi que le gouverneur de la Banque centrale allemande ont présenté un document<sup>264</sup> important dans lequel est évoqué ce pas en avant que l’Union européenne devrait entreprendre. L’étape finale et décisive de ce parcours est présentée comme étant la mise en place d’un ministre des finances de la zone euro. Sans une telle évolution, l’Union européenne ne sera pas en mesure de faire face à un troisième choc, en ce que la viabilité d’une construction, qui ne dispose d’aucun consensus ni d’aucun soutien populaire, semble fortement compromise. Au vu des sondages, la construction européenne enregistre son niveau de soutien populaire le plus bas depuis bien longtemps. Il s’agit donc de s’interroger sur la façon de renverser ce système en vue de le rendre concret, efficace, et en mesure de retrouver l’approbation de l’opinion.

À cet égard, il convient de porter une attention toute particulière à l’institution dont la création a été évoquée précédemment : le ministre des finances de la zone euro. Trois conditions doivent, me semble-t-il, être réunies pour sa mise en place.

Première condition, ce ministre des finances doit être un ministre de la zone euro, et non pas de l’Union européenne. Cette première condition paraît d’autant plus essentielle que le futur de l’Union européenne doit être le futur d’une Union à deux cercles. Cette dernière devrait se composer d’un cercle large dans lequel seraient partagées, avec les Britanniques notamment, des politiques telles que celles relatives au marché intérieur ou au commerce extérieur, et un cercle regroupant les pays de la zone euro ayant vocation à aller vers une plus grande intégration.

C’est la raison pour laquelle la zone euro ne peut pas aujourd’hui fonctionner avec Mario Draghi comme unique dirigeant. En effet, un système si important et complexe que la zone euro ne peut pas fonctionner en étant représenté par le seul gouverneur de la banque centrale. Certes, il existe l’Eurogroupe. Cependant, s’il s’agit de prendre en compte les citoyens, il semble que très peu d’entre eux sachent ce à quoi correspond cet Eurogroupe. De la même manière, son président<sup>265</sup> semble tout à fait inconnu de la grande majorité des citoyens européens. Si beaucoup de personnes connaissent aujourd’hui Mario Draghi, cela n’est pas suffisant pour assurer le bon fonctionnement d’une monnaie telle que l’euro, qui ne saurait se contenter du visage de son gouverneur de banque centrale.

La deuxième condition est que cette institution s’inscrive dans un circuit démocratique à défaut duquel elle ne pourra pas fonctionner. Il convient, cependant, de préciser ce qui doit être entendu par cette notion de circuit démocratique. À titre d’exemple, lors des trois crises grecques, la volonté politique et la souveraineté populaire du peuple grec n’ont cessé de s’affronter avec la position des institutions européennes

---

264 Discours de Jens Weidmann, Président de la *Deutsche Bundesbank* et Francois Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France. Disponible sur : [https://www.banque-france.fr/uploads/tx\\_bdfgrandesdates/Article-conjoint-FVG-JW-20160208.pdf](https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/Article-conjoint-FVG-JW-20160208.pdf)

265 Jeroen Dijsselbloem, ministre des finances des Pays-Bas.



révélant l'absence cruelle d'un véritable circuit démocratique. Il semble compliqué d'envisager un système dans lequel le Parlement européen a pour interlocuteur un gouverneur de la Banque centrale européenne, qui se trouve lui-même avoir pour interlocuteurs les parlementaires britanniques qui ne font pourtant pas partie de la zone euro. En effet, si Monsieur Draghi, lorsqu'il se présente devant la commission des affaires économiques et monétaires, se doit de négocier avec les parlementaires britanniques, cela n'est pas le cas de Mark Carney, le gouverneur de la Banque d'Angleterre qui, lorsqu'il se présente au Parlement de Londres, n'a pas à négocier avec des parlementaires français ou italiens.

Cette « *West Lothian question* »<sup>266</sup> à l'européenne est l'un des grands sujets démocratiques de l'Europe. Il est important de se poser ces questions, et c'est dans cette optique qu'il semblerait opportun que ce ministre des finances de la zone euro dispose d'un comité parlementaire. Ce dernier devrait être composé uniquement de parlementaires européens de la zone euro et éventuellement des présidents des commissions budgétaires des parlements nationaux, aux fins de disposer d'un circuit démocratique efficace.

Enfin, la troisième condition essentielle est que ce ministre des finances soit en mesure de défendre, à la fois, les valeurs de responsabilité et de solidarité, autrement dit la fusion des valeurs latines et allemandes. La France fait, à ce titre, figure d'exemple incarnant ces valeurs de responsabilité et de solidarité en Europe. Il faut un ministre des finances de la zone euro qui ait la possibilité de contrôler les budgets des pays membres, de façon à éviter que les différents États n'élaborent leurs budgets en s'éloignant de la ligne définie selon ces valeurs de responsabilité et de solidarité. Il serait également nécessaire de faire un pas supplémentaire en donnant à ce ministre le pouvoir de gérer l'une des innovations les plus importantes issues de la crise, à savoir le Mécanisme européen de stabilité (MES). Ce dernier se compose d'un fonds, aujourd'hui géré par M. Regling<sup>267</sup>, en relation directe avec le Conseil européen. C'est cette structure qui dispose aujourd'hui de l'argent et qui, à ce titre, devrait être l'outil privilégié du ministre des finances pour l'application, sous sa responsabilité, des critères de solidarité et de prévention de crise. Il s'agit donc bien d'envisager ensemble les impératifs de responsabilité et de solidarité.

Bien que très ambitieuse, ce genre d'innovation est susceptible de séduire les Allemands pour plusieurs raisons. D'une part, cela éviterait que dans les États l'approbation d'un budget national soit à nouveau faite à partir de situations n'étant pas nécessairement en ligne avec un dessein commun. D'autre part, cela permettrait d'apporter la preuve aux citoyens qu'il existe des innovations susceptibles de mener quelque part en termes d'efficacité. Cette évolution apparaît comme une étape indispensable pour redistribuer les cartes. Quoi qu'il en soit, si rien n'est fait dans le sens d'une évolution, la survenance d'une nouvelle crise de l'euro aura pour effet d'emporter avec elle la crédibilité même des institutions européennes.

---

266 Cette expression se réfère au déséquilibre perçu par les parlementaires écossais, gallois et nord-irlandais en matière de droit de vote au sein de la Chambre des communes (Royaume-Uni) par rapport aux parlementaires anglais, suite à la dévolution des pouvoirs.

267 Klaus Regling est l'actuel directeur général du Mécanisme européen de stabilité (MES).



---

**Nikolaus Meyer-Landrut**

*Ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France*

Concernant l'asymétrie dans la construction, c'est un constat que je partage. Quant à la responsabilité ayant été reportée sur l'Union européenne du fait de la mise en place de l'euro, la question se pose de savoir si les gouvernements n'ont pas sous-estimé les questions qui allaient de pair avec l'appartenance à une zone monétaire. Lorsque l'on se réfère au « rapport Delors » antérieur aux négociations de Maastricht<sup>268</sup>, ces responsabilités sont pourtant très clairement exprimées. La question se pose, dès lors, de la responsabilité des gouvernements nationaux au regard du désenchantement frappant l'Union européenne en ce qu'ils n'ont pas accepté et mis en œuvre ce qui était sous-jacent à cette construction asymétrique : une responsabilité des États membres de faire ce qui leur incombait de leur côté.

Au sujet de la création d'un ministre des finances, il existe quelques incertitudes quant au fait de savoir si les États membres sont prêts à procéder au partage de souveraineté qu'implique une telle construction, et à la rédaction d'un traité ou d'un amendement aux traités permettant de sanctionner de manière démocratique et légitime une telle démarche. L'idée d'un ministre européen des finances ou de la zone euro a déjà été évoquée par le ministre Schäuble depuis quelque temps. Cela nécessite une refondation des traités européens, afin de garantir l'existence d'une légitimité textuelle. Cependant, un tel projet est-il politiquement accessible aujourd'hui ?

---

**Dominique Seux**

*Directeur délégué de la rédaction des Échos,  
éditorialiste à France Inter*

Existe-t-il une véritable envie de la part des chefs d'État et de gouvernement d'avancer ? Quels sont les gouvernements qui incitent et ceux qui freinent ? À Paris, la tendance est à dire que nous sommes dans l'attente des propositions des Allemands qui ne viennent pas. Quant à Berlin, les Allemands semblent penser la même chose en considérant que les Français ne sont pas crédibles. L'Italie qui est une capitale neutre dans ce débat franco-allemand est peut-être en mesure d'analyser la situation et de distinguer les parties qui freinent de celles qui avancent. Si tout le monde a conscience de la nécessité d'avancer, la question de l'existence d'une réelle envie d'avancer demeure.

---

**Michel Barnier**

*Conseiller d'État, ancien commissaire européen,  
modérateur de la conférence*

Quel devrait être le profil de cette personne issue de la zone euro qui présiderait de manière permanente avec les pouvoirs qui ont été indiqués, comme ministre des finances de l'Eurogroupe ? Serait-il envisageable d'en désigner le portefeuille des

---

268 *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne* (12 avril 1989).



compétences par analogie avec ce qui a été fait pour la Haute Représentante ?<sup>269</sup> En d'autres termes, il s'agit de se questionner sur la nécessité de l'existence d'un lien entre ce ministre des finances, président de l'Eurogroupe et la Commission européenne.

Pour toute la politique étrangère, a été inventée, dans le traité, ce que l'on appelait une responsabilité de « *double act* » : la vice-présidente de la Commission chargée des questions économiques extérieures anime la politique extérieure de la Commission européenne sous le contrôle des États membres, d'une part, et occupe, d'autre part, les fonctions de Haute Représentante des ministres des affaires étrangères d'une manière intergouvernementale. À ce titre, pourrait-on imaginer un vice-président de la Commission qui soit, en même temps, président du Conseil « Ecofin » (où sont présents les vingt-huit États membres) et de l'Eurogroupe (qui ne concerne que les dix neuf États membre de la zone euro) ?

---

### Enrico Letta

*Ancien président du Conseil des ministres italien,  
doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po*

Il est indispensable de compléter les institutions de la zone euro. Cependant, au vu de ce qui s'est passé ces dernières années, il faudra, pour y arriver, une troisième crise. Il semble compliqué, aujourd'hui, de faire comprendre aux gouvernements et aux citoyens que sans ce troisième passage, l'Union européenne risque de se retrouver démunie face aux exigences et aux questions qui seront posées par les crises futures. La crise joue aujourd'hui un rôle majeur. Qui aurait imaginé en 2008 qu'aujourd'hui on adopterait les avancées que l'on a effectuées sur l'Union bancaire<sup>270</sup> et l'« *European stability mechanism* »<sup>271</sup> ? Lorsque la première crise a éclaté, il a fallu faire appel au Fonds monétaire international (FMI) pour pallier l'absence d'outils en Europe.

Il apparaît aujourd'hui essentiel, après tous ces événements, de se passer du FMI. Si l'Union européenne a besoin du FMI pour résoudre une crise qui lui est interne, elle perd automatiquement en crédibilité. Si cela était nécessaire avant, c'était pour pallier l'absence d'outils au niveau européen. Ce point a été déterminant concernant la situation de la Grèce pour laquelle le véritable échec a été la confrontation entre la « *troïka* » et la souveraineté populaire des Grecs. Il est donc à craindre que cette question soit intrinsèquement liée à la question de la crise.

Cependant, peut-on se permettre d'avoir des dirigeants qui ont besoin que la maison tombe pour faire comprendre à leurs citoyens qu'il faut agir ? Nous sommes, en effet, en train de vivre une situation dans laquelle les gouvernements attendent que la maison tombe pour agir, alors même que la nécessité d'une

---

269 Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (poste actuellement occupé par Federica Mogherini).

270 L'Union bancaire, créée en juin 2012, vise à renforcer les banques ainsi qu'à mieux les surveiller afin de résoudre plus facilement les problèmes dans le secteur financier, et ce, sans recourir à l'argent des contribuables européens.

271 Le Mécanisme européen de stabilité (MES), créée en septembre 2012, est un mécanisme de gestion de crise afin de maintenir la stabilité financière des pays de la zone euro.



action est évidente. À ce titre, par exemple, nous savions depuis longtemps qu'il fallait créer un mécanisme européen de stabilité.

Il est essentiel de redonner une dimension démocratique au processus européen. Sans circuit démocratique, les choses ne pourront pas fonctionner. Il est absolument essentiel que l'Union européenne (et *a fortiori* la zone euro) soit perçue comme une entité chaleureuse par les citoyens. Aujourd'hui, ces derniers voient l'Union uniquement comme une chose froide et contraignante, dépourvue d'aspect chaleureux. C'est cela qui fait le jeu des anti-européens en leur offrant la possibilité de s'adresser aux perdants de la mondialisation, et en se présentant comme les seuls capables de les protéger à l'inverse de ceux qu'ils désignent comme les grands gagnants de la mondialisation. Il faut que l'Europe soit en mesure de protéger les citoyens sans être protectionniste.

Il est absolument nécessaire d'intégrer l'idée selon laquelle l'Union européenne doit protéger, aider, et donner des opportunités à ses citoyens. Si ces derniers ne parviennent pas à la percevoir comme autre chose qu'une entité aux effets néfastes et contraignants incapable de toute protection, l'Union chutera inévitablement. S'il était auparavant impossible d'envisager une implosion de l'Union européenne, il ne peut être nié que l'on parle aujourd'hui de *Brexit*<sup>272</sup> et que cela n'est pas prêt de s'arrêter. Les derniers sondages affichent par ailleurs une majorité de citoyens en faveur du *Brexit*. De surcroît, lorsque le Parlement finlandais commence, à son tour, à penser à la mise en place d'une section dédiée à discuter de la sortie éventuelle de la Finlande de la zone euro, l'avenir semble dès lors comporter un risque fort d'éclatement de l'Union européenne.

C'est pour pallier cette éventualité qu'il faut que l'Union se dote de dirigeants. Ces derniers devraient s'organiser selon trois piliers : le couple franco-allemand d'une part, jouant le rôle central, le groupe d'avant-garde, d'autre part, mené par l'Italie, le Benelux, la Belgique et les institutions européennes et, enfin, le cerveau de tout cela qui est aujourd'hui la présidence de la Banque centrale européenne. Concernant l'avant-garde, il est à noter que si celle-ci n'existe plus aujourd'hui, nous payons cher le prix de son absence. La Banque centrale est aujourd'hui en train d'abattre ses dernières cartes sans aucune peur des réactions éventuelles, ce qui est source d'espoir. De plus, la situation du couple franco-allemand a été réglée par les événements de 2015. Ces derniers sont les événements qui ont fait revenir la géopolitique et la géostratégie à un rôle presque identique au rôle joué par l'économie les années précédentes. C'est ce même phénomène qui a ramené la France à un niveau de rééquilibrage avec l'Allemagne.

Le couple franco-allemand n'existe que s'il est équilibré. Il faut donc espérer que les mois à venir fassent bouger les choses, et fassent en sorte que ce couple puisse aller de l'avant. L'Allemagne présente des signes contradictoires. Il existe des signes positifs. À ce titre, il y a eu hier une initiative très intelligente<sup>273</sup> de la part du ministre des affaires étrangères italien qui a réuni les ministres des affaires étrangères des six pays fondateurs en donnant un signal très important. Mais, l'Allemagne tend

272 Contraction de « *British Exit* ».

273 Déclaration du 9 février 2016, « Tracer la voie à suivre », disponible sur : <http://www.gouvernement.lu/5696673/20160209-JointCommunique-6EU.pdf>

à jouer le bouc émissaire pour des questions internes aux autres États membres. L'Italie risque de perdre beaucoup de son rôle dans tout cela.

Nous sommes, aujourd'hui, à un moment clé de notre histoire où nous pouvons perdre ce qu'il y a de plus important : ce que nos générations sont en condition de transmettre aux générations suivantes. C'est-à-dire la possibilité d'être dans le monde de demain qui est un monde de géants avec une entité, l'Union européenne, qui soit au même niveau que les géants de demain. Si rien ne change, l'on se rendra compte demain que l'Union sera composée de deux groupes de pays : les petits pays et les pays – anciennement grands – n'ayant pas encore assimilé ce que c'est que d'être petit. C'est là le grand enjeu du futur dans un monde où la Chine et l'Inde et bien d'autres adoptent cette dimension et cette tendance. Soit nous agissons ensemble et nous nous plaçons en mesure de parler d'égal à égal, d'imposer nos valeurs en termes d'environnement, de droit du travail, de paysages, de culture et de droits de l'homme ; soit nous attendons que les Américains nous disent ce qu'ils ont décidé d'un commun accord avec les Chinois, ce qui serait regrettable. Il serait regrettable de porter sur nos épaules la responsabilité de transmettre à nos enfants un monde de ce genre-là. Il est important de se battre, en politique mais aussi hors de la politique, en tant que citoyens pour un monde dans lequel l'Europe joue un rôle différent.

---

**Michel Barnier**

*Conseiller d'État, ancien commissaire européen,  
modérateur de la conférence*

Un tableau construit par les services de David Cameron en fonction du PNB prévisible de chaque pays cite les dix économies les plus puissantes du monde tous les dix ans : 2010, 2020, 2030, 2040, 2050. Il existe aujourd'hui quatre économies européennes sur vingt-huit dans les dix premières du monde : l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Italie. Or, tous les dix ans l'un des quatre Européens disparaît du tableau. En 2050, dans le G8, il n'y aura plus un seul pays européen.

Il n'y a pas de fatalité à ce tableau, comme l'a dit Enrico Letta. Quelle est la priorité selon vous dans cette zone euro telle qu'elle est ? Est-ce qu'elle doit être celle de la croissance comme le demandent beaucoup de pays – la France, la Grèce et d'autres – avec un agenda de croissance qui est financé, et comment ? Ou est-ce que ce sont les réformes économiques ? La priorité est-elle budgétaire, accompagnée de réformes ? Est-il possible de tout faire en même temps ?

---

**Dominique Seux**

*Directeur délégué de la rédaction des Échos,  
éditorialiste à France Inter*

J'ai peur de partager une part du pessimisme d'Enrico Letta sur la situation telle qu'elle est dans la zone euro. Faut-il attendre que la maison brûle pour cesser de regarder ailleurs ? Nous avons l'impression que tout le monde continue de regarder ailleurs, en attendant probablement la prochaine crise.

À ce sujet, je ferai trois remarques préalables.

- La première remet, du point de vue qui est le mien, celui de l'économie, l'euro en perspective. Nous en avons besoin. Que se passe-t-il dans l'économie aujourd'hui ? Nous avons des crises, des spasmes, de plus en plus rapprochés et de plus en plus fréquents. Si nous avons la mémoire, les crises économiques renvoient à 1973, 1980, 1993, 1997, 2001 et 2008. Globalement, elles sont espacées d'un peu moins de dix ans. Ces dernières années – 2008, 2009, 2011 et peut-être 2016 – les choses se rapprochent. Le monde économique est infiniment plus instable, plus éruptif, plus incertain, à la fois pour de bonnes raisons, mais aussi parce qu'il y a plus de monde autour de la table. Se referme la parenthèse de deux siècles qui a vu la puissance économique et la taille d'un pays, sa démographie, ne plus entrer en corrélation. Pendant deux siècles, nous avons eu des petits pays numériquement, géographiquement, en termes de matières premières, qui dirigeaient le monde. Aujourd'hui, les choses se corrélient à nouveau. Les grandes puissances démographiques, qui ont des ressources naturelles, revendiquent la place qui est la leur. L'augmentation de ces acteurs autour de la table économique crée de l'instabilité, car il n'y a pas de pilote, de « leader » ou d'instance de régulation. Cette instabilité est renforcée, aujourd'hui, par le fait qu'à chaque crise que nous avons connue ces dernières années, nous avons réinjecté des liquidités massives : en matière budgétaire en 2008-2009, en matière monétaire depuis 2010-2011. Ces masses de liquidités sont absolument considérables, se déplacent et peuvent créer des bulles. Nous ne savons pas très bien où cela va aboutir, et nous ne pouvons que constater l'instabilité des marchés ces derniers jours. En janvier, nous faisons aux *Echos* la une sur les peurs : sur la Chine, sur le pétrole, aujourd'hui nous faisons les peurs sur les banques. À chaque fois il existe évidemment une part de vérité, cependant nous ne contrôlons pas la situation ni les conséquences de celle-ci. Nous avons donc besoin de la puissance économique commune de l'euro.

- Le deuxième préalable est que, pendant longtemps, nous avons tous la conviction que l'économie allait entraîner une politique. Manifestement, un certain nombre de gouvernements pensaient qu'en entrant par le biais de l'économie, le rapprochement politique se ferait, tout comme la construction politique. Cela n'est pas le cas. Ce sont les crises économiques qui font que le politique avance. Ceci est nettement moins enthousiasmant.

- Le troisième préalable est qu'il faut regarder le long terme. L'euro n'en est qu'à l'adolescence. Il n'a que quinze ans. Donnons-lui un peu de temps. Un éditorial du *Financial Times* en 2008 pour les dix ans de l'euro titrait que l'euro était un immense succès. Je le cite : « *la zone euro a créé seize millions d'emplois, elle a permis des taux d'intérêt très bas. Chapeau ! Bravo ! Que fait la Grande-Bretagne ? Qu'attend-t-elle ?* ». C'était en 2008.

Actuellement, l'euro ne va pas très bien, et nous pouvons défendre différents points de vue successifs qui ne sont pas totalement dénués de fondement.

Le premier consiste à considérer que l'euro arrive à sa fin ; le second est de regarder le verre à moitié plein, et de poser ensuite les questions qui permettraient de rebondir.



Nous pouvons penser qu'une génération s'est trompée et n'a pas réussi, car les preuves de succès ne sont pas immenses pour l'instant. Nous pouvons tout de même inviter à une certaine prudence vis-à-vis de tous ceux qui regarderaient les critiques émises sur l'euro par une sorte de mépris, que nous avons beaucoup entendu au début, que nous entendons moins aujourd'hui. Il faut faire attention à ne pas prendre de haut tous ceux qui contestent l'absence pour partie des résultats de l'euro. L'euro devait rapprocher nos économies. Cela devait être une force centripète. Mais, il s'est révélé être une force centrifuge. C'est-à-dire que, sous le parapluie des taux d'intérêts très bas – qui étaient les taux d'intérêt allemands –, chaque pays a cédé à sa pente ou facilité naturelle : les Grecs ont embauché des fonctionnaires, les Français ont fait les trente-cinq heures, les Espagnols se sont endettés pour l'immobilier, etc. Cette période, qui aurait dû pendant les dix premières années rapprocher les uns des autres, n'a pas du tout fonctionné. Nous n'avons pas tenu compte des déséquilibres de la balance des paiements. Bien sûr, nous pensons aux questions de balance des paiements de tous les pays, y compris de l'Allemagne. Pendant la période 2008-2011, la zone euro a offert un spectacle assez affligeant. Je n'ai pas essayé de compter le nombre des unes que nous avons consacrées aux *Echos* aux nuits de négociation, à la Grèce, à l'Italie, à l'Espagne, aux appels d'Obama aux Européens pour leur dire de se ressaisir, etc. Certes l'euro s'en est sorti, mais le chacun pour soi continue.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Il est vrai que les Français continuent toujours à demander des délais sur les questions de finances publiques, ce qui décrédibilise un peu le pays. Mais, en même temps, d'autres pays prennent des décisions unilatérales sur le nucléaire, les réfugiés, et sans concertation. Chaque pays a probablement à regarder dans son jardin. Ce qui domine sur l'euro, ce sont les questions techniques, les questions budgétaires, les questions de déficit, les questions qui sont importantes. Mais est-ce l'ensemble du projet européen ? Certainement pas. En tous cas, cette impression ne le rend pas aimable. Le risque évidemment est d'imaginer un délitement. Ce n'est pas forcément l'éclatement de la zone, car le sang peut continuer de circuler dans un corps très affaibli. Ce risque de délitement est devant nous, et je partage entièrement le point de vue précédent consistant à dire que la prochaine crise – parce qu'il n'y a plus de ressources budgétaires – sera très difficile.

Sur le plan politique, des plans de convergence sont promis très régulièrement, sans en voir davantage. Le programme de relance franco-allemand n'arrivera pas avant 2017, ce qui est tard. L'administration américaine publie les appels et les échanges de l'ensemble du Gouvernement américain avec tous ses interlocuteurs. Nous avons regardé ce qui s'était passé pendant la crise de l'euro de la part du secrétaire aux finances américain. Il a appelé très souvent évidemment les deux présidents successifs de la Banque centrale européenne, puis il a appelé Angela Merkel, Nicolas Sarkozy. Il n'a pas appelé une seule fois Barroso<sup>274</sup> et il n'a pas beaucoup appelé le président de l'eurogroupe de l'époque. Il en va de même pour le Président Barack Obama.

---

274 José Manuel Durão Barroso a exercé la fonction de Président de la Commission européenne de 2004 à 2014.



Après avoir présenté le verre à moitié vide, nous pouvons à présent regarder le verre à moitié plein. D'abord, les parités entre la France et l'Allemagne sont fixes ou à peu près depuis 1987, c'est-à-dire bien avant l'euro. Donc il est difficile, pour la France notamment, de dire que la responsabilité de sa situation économique vient de l'euro, car il y a eu dans cette période de 1987 à 2016 de bonnes et de moins bonnes périodes économiques. Accabler l'euro a donc un sens économique très limité. Il existe bien sûr des progrès dans la crise : l'Union bancaire, les fonds de secours, l'efficacité de la BCE. Et malgré tout, le plus paradoxal est que les peuples restent encore attachés à l'euro, non pas à l'Union européenne mais à l'euro – en tous cas à la monnaie telle qu'elle est. Le sondage fait par la Commission européenne oscille entre 55 % (pour les Italiens) et 74 % (pour les Allemands) d'attachement à l'euro, ce qui est un point positif. Et il existe naturellement une reconnaissance internationale de l'instrument monétaire en lui-même.

Il y a deux questions à ce niveau.

Premièrement, nous découvrons que tout a été fait à moitié – depuis six ans sur l'euro, depuis six mois sur Schengen. Cela ne marche pas. Est-ce que les membres de la zone euro considèrent que la zone euro est plus importante que l'Union à vingt-huit ? Je pense que certains pays pensent aujourd'hui que l'Union à vingt-huit est plus importante que la zone euro. Tant que cette réponse-là existera, nous ne pourrons pas avancer vers un ministre des finances de la zone euro. En tant que journalistes, nous suivons toutes ces questions, et nous avons été effarés de voir qu'il n'y avait pas pendant toutes ces années-là, ou très peu, de « sommets de la zone euro » au niveau des chefs d'États. Il n'y a pas non plus de représentation parlementaire. Tant que nous ne nous dirons pas que la zone euro est plus importante que le reste, nous n'y arriverons pas.

Secondement, est-ce que nous allons continuer à privilégier les questions techniques par rapport au projet ? Le plan Juncker est un plan important, mais dont nous n'avons pas vu, pour l'instant, les effets.

Pour conclure, ce qui peut nous rassurer c'est qu'il n'existe pas d'alternative au fait d'avancer. L'idée d'un retour aux « *dévaluations compétitives* » n'enthousiasme personne. Mais, en tant que journaliste, certaines choses m'étonnent. Pourquoi a-t-on toujours des fiscalités différentes sur le tabac ? Il s'agit de quelque chose d'assez simple, ces fiscalités sont assez proches mais les habitants des régions frontalières françaises sont encouragés plus ou moins à faire un pied de nez à l'Union européenne. À terme, on peut envisager évidemment un salaire minimum qui se rapproche, on peut envisager quelques assiettes fiscales, etc.

Ma question conclusive est la suivante : est-ce que l'envie existe au niveau des chefs d'États ? Lorsque je rencontre des responsables politiques, français notamment, je n'ai pas l'impression que cette envie existe, car chacun craint son opinion publique qui effectivement n'est pas très favorable à l'euro. Tant qu'il n'existera pas de dirigeant qui porte ce projet, et ce pour avancer et pas seulement pour résoudre des crises quand elles se présentent, nous n'y arriverons pas. La question est de savoir si la jeune génération, la génération qui monte, porte ce projet-là, ou le considère juste comme un acquis et non comme un point pour avancer plus loin.



Sur ce point, j'ai un grand doute quand je vois les enfants, les étudiants qui sont aussi bien à Singapour, aux États-Unis qu'à Berlin ou à Copenhague.

---

**Nikolaus Meyer-Landrut**

*Ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France*

Nous cherchons tout ce qui est positif, mais en fait nous traitons maintenant à l'intérieur de la zone euro des questions de répartition des richesses, telles que nous les traitons en politique intérieure depuis des années dans nos pays ; ce qui ne se fait pas sans querelles, sans disputes, sans négociations, sans nuits blanches et sans bras de fer. Est-ce que nous ne sommes pas entrés dans une phase dans laquelle l'Union européenne est devenue adulte ? Si l'Union souhaite être adulte, il faudrait qu'elle accepte aussi les tensions qui doivent se produire. Cette politique économique européenne d'aujourd'hui est plutôt une politique intérieure européenne, dans laquelle les intérêts et les enjeux sont énormes, et dans laquelle il est impossible que tout se passe facilement. Au contraire, il faut assumer cet état des choses et expliquer ensuite le résultat. La question qui se pose alors est de savoir s'il est possible d'accepter l'état dans lequel l'Union européenne vient d'entrer comme une nouvelle phase dans laquelle elle doit assumer ces luttes de répartition.

---

**Dominique Seux**

*Directeur délégué de la rédaction des Échos,  
éditorialiste à France Inter*

Dans les discussions de famille, il y a des tensions. En revanche, de temps en temps, il y a des gâteaux d'anniversaire. Où sont les gâteaux d'anniversaire, où sont les motifs, les moments de joie qui permettent à l'opinion européenne de constater que des pas importants ont été faits ? C'est vrai que les milieux économiques peuvent et doivent saluer les avancées qui sont faites, quand elles sont faites. Mais, est-ce que les opinions publiques ont des raisons de se réjouir depuis six ans de ce qui était permis ou sauvé par l'euro ? Il est dit que l'euro nous a protégés, l'euro nous a sauvés, mais l'opinion européenne a connu des projets plus enthousiasmants. Est-ce qu'au regard de l'évolution de la croissance des dernières années par rapport aux grands blocs dans le monde, la zone euro apparaît plus solide qu'elle était il y a un an et demi ?

---

**Nikolaus Meyer-Landrut**

*Ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France*

Le *Länderfinanzausgleich* en Allemagne « n'est pas du gâteau » non plus. Il s'agit de la répartition des finances entre les *Länder* allemands au terme d'une discussion dure, qui se répète et se termine devant les cours. Il n'y jamais de « gâteau » à la fin, mais tout le monde est obligé de passer par là ; ensuite, les choses se déroulent normalement.



---

**Michel Barnier**

*Conseiller d'État, ancien commissaire européen,  
modérateur de la conférence*

Néanmoins, tout ce qui est en cause depuis six ans avec la crise financière et la dette a révélé que peu des pays ont respecté le règlement de copropriété qu'ils s'étaient engagés à respecter au début de la création de la zone euro. Ce règlement ne crée pas de chaleur populaire et d'enthousiasme. Si le règlement commence à être respecté parce que l'on coordonne les politiques budgétaires et économiques, il faudra sans doute, pour cette appropriation citoyenne, positionner autour quelque chose qui soit positif en terme d'investissement commun dans l'éducation, dans l'innovation, peut-être aussi dans la défense. Il s'agirait de quelque chose qui parle aux citoyens. Cependant, c'est ce que nous essayons de faire depuis quatre ans : créer des outils manquants pour restaurer la confiance réciproque. L'Union bancaire comme le mécanisme de stabilité sont des outils de confiance entre les pays européens.

---

**Enrico Letta**

*Ancien président du Conseil des ministres italien,  
doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po*

Plusieurs questions ont été posées : y a-t-il des pays qui veulent investir plus dans la zone euro que dans l'Union européenne dans son ensemble ? Ou encore sur le rôle de ce ministre de la zone euro, est-ce que l'on doit faire la même chose du point de vue institutionnel que pour la PESC ? Il semble que non, je le dit très franchement. Je pense qu'aujourd'hui c'est le moment d'investir politiquement sur la zone euro. Et je pense que c'est le moment de le faire aussi parce que l'on est face au référendum britannique. Pour garder les Britanniques au sein de l'Union européenne, il faut faire bouger des choses et nous devons résoudre une ambiguïté que nous avons toujours eue en Europe qui est celle du « *ever closer Europe* »<sup>275</sup>, qui est celle de dire que l'on va tous dans la même direction. Alors que ce n'est pas vrai, nous n'allons pas tous dans la même direction. Je pense qu'il faut dire cela. C'est la seule façon de tenir ensemble et de faire avancer la zone euro. En même temps, il faut dire que nous allons dans la même direction avec les Britanniques. La Suisse veut partager avec nous des politiques, et nous le faisons parce que c'est utile réciproquement. Nous souhaitons faire ce que l'on aurait dû faire il y a quinze ans : compléter cela et le faire naturellement en tant que pays de l'euro.

---

**Michel Barnier**

*Conseiller d'État, ancien commissaire européen,  
modérateur de la conférence*

Tout au long de cette crise, les États de la zone euro voulaient se doter d'outils de confiance et de stabilité entre eux. C'est le cas de l'Union bancaire, que le ministre

---

<sup>275</sup> Selon le préambule du TFUE, il s'agit d'établir « *une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ».

britannique des finances a toujours soutenue, tout simplement parce qu'il disait que la stabilité de la zone euro, c'est la stabilité du Royaume-Uni.

---

**Dominique Seux**

*Directeur délégué de la rédaction des Échos,  
éditorialiste à France Inter*

La première question est de savoir si l'Union sans cesse plus étroite est encore un objectif politique pour les pays européens.

La seconde question est de savoir si dans l'affaire du *Brexit* se jouent des choses plus importantes, qui sont une remise en cause de ce qui est le sens de l'Union européenne. Au-delà des concessions techniques et pointues, des négociations « à l'arraché », se jouent des choses plus essentielles. Il est difficile de dire que ces questions sont en phase d'être résolues, surtout avant les échéances politiques européennes, en 2017, en France et en Allemagne.

---

**Michel Barnier**

*Conseiller d'État, ancien commissaire européen,  
modérateur de la conférence*

Il y a beaucoup de questions sur le pilotage franco-allemand depuis le début de cette zone euro, ainsi que sur ses défaillances et ses faiblesses. Il s'agit également de savoir ce que peut faire l'Allemagne, qui a une bonne économie et un excédent budgétaire, pour aider à la relance tellement attendue par les pays européens. Une question plus ciblée concerne l'importance qu'a la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et le fait qu'il y ait un débat, que l'on sous-estime en dehors de l'Allemagne, sur l'importance de l'avis de cette Cour, de son télescope et de son interférence avec le droit européen.

---

**Nikolaus Meyer-Landrut**

*Ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France*

Dans le débat sur l'avenir de la zone euro, les Allemands ont souvent, à première vue, une argumentation juridique et non politique. Cela peut être déconcertant, voire agaçant, pour leurs partenaires. Ainsi, Christine Lagarde, alors ministre de l'économie et de finances, aurait lancé lors d'une réunion de crise : « *Si quelqu'un ici prononce encore une fois « Bundesverfassungsgericht », je quitte immédiatement la pièce !* ».

Pour comprendre pourquoi l'aspect juridique est si important pour les Allemands, il est nécessaire de bien saisir le rapport qui existe en Allemagne entre le processus d'intégration européenne, d'une part, et le droit constitutionnel national, d'autre part. En effet, le droit constitutionnel – la Loi fondamentale (« *Grundgesetz* ») et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe (« *Bundesverfassungsgericht* »), qui a valeur constitutionnelle – pose des limites à l'intégration européenne. Or, chaque gouvernement allemand est lié dans son action par le droit constitutionnel. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle



fédérale est donc déterminante pour le gouvernement fédéral, et elle a ainsi une incidence sur l'avenir de l'Union européenne et de la zone euro, ainsi que sur les prochaines étapes d'intégration. La présente intervention a pour objet de faire le point sur les principes constitutionnels essentiels régissant les questions européennes en Allemagne.

### **Loi fondamentale**

Le premier principe est que la Loi fondamentale est favorable au droit européen et à l'intégration : elle est europhile et a pour vocation la réalisation d'une Europe unie. Elle exige donc d'œuvrer à l'intégration européenne (article 23 de la Loi fondamentale).

Mais, la Loi fondamentale fixe également des limites à l'intégration européenne, afin de préserver l'identité constitutionnelle nationale. La Cour constitutionnelle fédérale a eu l'occasion de préciser celles-ci dans quatre décisions rendues à ce sujet ces dernières années, notamment pendant la crise de l'euro.

### **Décision *Maastricht* (1993)**

Avec son arrêt *Maastricht* (12 octobre 1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92), la Cour constitutionnelle fédérale a confirmé la compatibilité du traité sur l'Union européenne et de la Loi fondamentale allemande, mais elle a également souligné deux points.

Premièrement, la condition pour que l'Allemagne puisse faire partie de l'Union européenne est que la légitimité démocratique qui émane du peuple continue d'être garantie au sein de l'Union. Ainsi, tout transfert de compétence à l'Union européenne est soumis à l'autorisation expresse du législateur allemand (pouvoir d'habilitation des parlements nationaux). Le *Bundestag* a déjà validé certains transferts de compétences dans le cadre de la ratification du traité sur l'Union européenne. De son côté, l'Union européenne ne peut pas étendre ses compétences unilatéralement au-delà de ce que prévoit le texte du traité sur l'Union européenne : elle n'a pas de compétence de détermination de ses propres compétences. La Cour constitutionnelle fédérale peut vérifier si les actes des institutions européennes restent dans les limites des compétences qui leur ont été transférées par la loi de ratification (contrôle « *ultra vires* »).

Secondement, concernant l'euro, la Cour constitutionnelle fédérale a rappelé que la loi allemande de ratification du traité de Maastricht a pour fondement et objet l'union monétaire conçue comme une communauté de stabilité. Cette conception repose essentiellement sur l'interdiction de financer les États et le principe du « *no bail out* ».

### **Décision relative au traité de Lisbonne (2009)**

Dans son jugement relatif au traité de Lisbonne (30 juin 2009 - 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09), la Cour constitutionnelle fédérale a précisé des limites supplémentaires à l'intégration. Ainsi, la Loi fondamentale n'autorise pas l'adhésion de l'Allemagne à un État



fédéral européen, car cela impliquerait le renoncement de la République fédérale d'Allemagne à sa souveraineté d'État.

De plus, des fondements structurants de l'État allemand – le « noyau identitaire », comme par exemple le principe de démocratie, celui de l'État de droit ou encore celui de l'obligation sociale de l'État – ne peuvent pas être transférés de l'échelle nationale à l'échelle européenne.

Pour autant, ces principes n'excluent pas entièrement un changement des traités qui prévoirait la création d'un État fédéral européen ou le transfert de droits de souveraineté relevant du « noyau identitaire » au niveau européen. Un tel changement des traités ne pourrait, cependant, pas être décidé par les pouvoirs constitués actuels et rendrait nécessaire le remplacement de la Loi fondamentale par une nouvelle constitution allemande. Une nouvelle constitution exigerait, à son tour, une décision du peuple allemand en tant que pouvoir constituant et donc un référendum en Allemagne (article 146 de la Loi fondamentale).

La Cour constitutionnelle fédérale a, en outre, souligné le rôle de garant de la légitimité démocratique du *Bundestag* pour les étapes d'intégration ultérieures, ainsi que pour certains processus décisionnels. Tous les nouveaux transferts de compétences au niveau européen doivent systématiquement faire l'objet d'une légitimation démocratique, autrement dit, recueillir l'accord du *Bundestag*. C'est nécessaire également pour pouvoir faire usage des transferts de compétences expressément prévus par le traité sur l'Union européenne (clause dite « passerelle »).

### **Décision relative à l'aide accordée à la Grèce et au plan de sauvetage de l'euro (2011)**

Dans sa décision relative à l'aide accordée à la Grèce et au plan de sauvetage de l'euro (arrêt du 7 septembre 2011 - 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10), la Cour constitutionnelle fédérale a concrétisé le principe du « *no bail-out* » (art. 125 du TFUE et arrêt *Pringle* de la CJUE du 27 novembre 2012 - C-370/12). Elle a considéré que ce dernier n'excluait pas la possibilité de soutenir un État en dernier recours, c'est-à-dire si c'était le seul moyen d'éviter que la stabilité financière de la zone euro soit menacée. C'est aussi ce que dit l'article 136, alinéa 3 du TFUE, qui a été introduit à la demande de l'Allemagne.

La Cour constitutionnelle fédérale a également consacré le droit budgétaire comme élément essentiel à la formation d'une volonté démocratique : le Parlement national ne peut renoncer à sa souveraineté budgétaire. Les décisions relatives aux recettes et dépenses publiques doivent rester une prérogative du *Bundestag*. Chaque geste de solidarité de l'État fédéral sous forme d'aide financière à l'échelle nationale ou européenne doit être validé dans le détail par le *Bundestag*.

Ceci signifie aussi que, dès lors qu'il s'agit d'une question de contribution financière, il est nécessaire que la décision du *Bundestag* concernant la contribution soit aussi respectée au niveau européen. Le mécanisme de décision au niveau européen doit donc assurer la prise en compte de la décision du *Bundestag*.



## Décisions relatives au programme d'opérations monétaires sur titre de la BCE (2014 à aujourd'hui)

Le programme d'opérations monétaires sur titre (« *Outright Monetary Transactions* » ou OMT) de la BCE a été à l'origine de la première procédure de renvoi préjudiciel de la Cour constitutionnelle fédérale devant la CJUE (décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 janvier 2014 - 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13).

Il s'agissait ici, d'une part, de déterminer par rapport à quoi l'action d'une institution européenne indépendante doit pouvoir être mesurée. La CJUE a souligné que le principe d'attribution des compétences valait également pour la BCE. Ainsi, l'action de la BCE est soumise à un contrôle judiciaire de la CJUE (arrêt du 16 juin 2015 - aff. C-62/14).

D'autre part, il était question de savoir si le programme OMT de la BCE était compatible avec le mandat de cette dernière (politique monétaire) et l'interdiction de financer des États (article 123 du TFUE). Le Conseil de la BCE avait décidé d'acheter, le cas échéant, pour une somme indéterminée, des obligations d'États auprès de certains pays membres. Ce projet était assorti de conditions précises à remplir par les États concernés. La CJUE a estimé que la BCE disposait d'une marge d'appréciation, et que ce programme d'achat de dette publique n'en outrepassait pas les limites<sup>276</sup>.

La Cour constitutionnelle allemande s'est soumise, non sans remarques, en juin 2016, à la décision de la CJUE<sup>277</sup>.

### Perspectives

L'Allemagne ne peut concevoir sa politique européenne que dans le cadre et le respect du droit constitutionnel allemand. Ainsi, pour toute question en rapport avec la constitutionalité d'une décision européenne, chaque gouvernement fédéral est lié par la réponse de la Cour constitutionnelle fédérale, qui ne saurait être remplacée par des avis émis par les services juridiques du Conseil ou de la Commission. Les limites fixées par la Cour de Karlsruhe exigent parfois de trouver des compromis perçus comme difficiles au niveau européen. Mais cela s'est avéré une stratégie payante, car jusqu'à présent toutes les procédures devant les juges de Karlsruhe ont eu une issue positive, c'est-à-dire que la Cour constitutionnelle fédérale a donné son feu vert à l'ensemble des décisions touchant à l'Union européenne.

Le premier critère décisif pour la Cour constitutionnelle fédérale est le principe de démocratie. Selon la conception allemande de la constitution, ce principe s'impose dans tous les domaines et à tous les niveaux. Il est nécessaire de systématiquement légitimer démocratiquement les « zones grises » qui ne sont pas couvertes par la ratification du traité sur l'Union européenne (TUE). *A fortiori*, lorsque des fonds publics sont en jeu. Cela explique le pouvoir croissant du *Bundestag* ces dernières années sur les questions de politique européenne.

<sup>276</sup> CJUE, Gde ch., aff. C-62/14, 16 juin 2015, *Gauweiler c. Deutscher Bundestag*.

<sup>277</sup> *Bundesverfassungsgericht*, arrêt du 21 juin 2016, 2 BvE 13/13 e.a.



Cela étant, chaque État membre reste naturellement libre de décider souverainement sous quelle forme il entend associer son parlement national aux processus décisionnels européens. Mais le gouvernement allemand, lui, a l'obligation de fonder son action sur les principes évoqués.

Même s'il règne une certaine incertitude sur la poursuite du processus d'intégration au cours des prochaines années, une chose est certaine : L'Union européenne n'a d'avenir qu'en tant que communauté juridique dotée d'une légitimité démocratique. C'est aussi un signe fort à l'encontre de ceux qui mettent en question la légitimité de l'intégration européenne. Nous sommes convaincus que le droit n'est pas seulement destiné à poser des limites à notre action politique : c'est aussi une valeur solide sur laquelle notre communauté s'appuie pour se construire.

---

**Enrico Letta**

*Ancien président du Conseil des ministres italien,  
doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po*

En effet, il y a un lien très fort avec la crise migratoire, car la question des frontières et la question de la monnaie sont toutes deux des questions clés pour un État. Nous avons vécu la crise de la monnaie et maintenant nous vivons la crise des frontières. Ce sont deux questions sur lesquelles il manque du « *leadership* » politique. En termes d'élaboration d'une pensée sur la question migratoire en général, il y a un manque en Europe et dans les États. Sur ce sujet, il existe un monde entre Marine Le Pen et le Pape François. Aujourd'hui, la discussion a lieu entre ces deux polarités, et il manque entre elles un discours positif sur la question migratoire, très concret, pour lequel une question clé se pose : est-ce que l'Allemagne et Mme Merkel veulent remplir l'espace qui est créé entre ces deux pôles ?

Il est nécessaire de dire clairement ce que nous voulons faire pendant les dix prochaines années. Si rien ne se fait, les mêmes polarités vont se répéter.

---

**Dominique Seux**

*Directeur délégué de la rédaction des Échos,  
éditorialiste à France Inter*

Vu d'Allemagne, quelles compétences concrètes pourraient et devraient être transférées ? Ensuite, dans l'idéal, quel calendrier, quelle échéance avez-vous en tête ?

---

**Michel Barnier**

*Conseiller d'État, ancien commissaire européen,  
modérateur de la conférence*

Des questions liées à la responsabilité que pourrait avoir ce ministre permanent se posent, y compris dans le cadre d'un changement de traités que l'Allemagne appelle de ses vœux : d'où viendront les ressources ? Est-ce que l'on peut imaginer un trésor européen ? Est-ce que l'on peut imaginer un budget spécifique à la zone

euro qui serait alimenté comme l'est le budget communautaire actuellement et qui serait sous la responsabilité de ce ministre ?

---

**Nikolaus Meyer-Landrut**

*Ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne en France*

La situation est beaucoup plus simple. Il s'agit de savoir si les autres pays européens sont prêts à mettre en œuvre ce qu'ils ont décidé. Il existe des décisions en matière de répartition des réfugiés, en matière de « *hot spots* »<sup>278</sup>, en matière d'assistance à la Turquie qui sont des décisions collectives des États membres, mais qui peinent à se mettre en place. Nous sommes dans une situation où nous attendons que se mette en œuvre ce qui a été promis et décidé. Si l'Allemagne n'avait pas pris de décision concernant la Grèce directement auprès de son parlement, il n'y aurait plus d'euro. Le manque de suivi par rapport aux décisions prises est quelque chose qui est en ce moment notre plus grande préoccupation. La situation est critique à court terme. Désormais, il faut une action concrète. Il ne faut pas s'étonner que l'on soit un peu frileux avec le « *leadership* » si personne ne suit. La décision et l'explication sur notre compréhension du droit d'asile ont été assez claires. Cela ne veut pas dire qu'il faut accepter tout le monde, qu'il ne faut pas instruire les cas individuels, qu'il n'y a pas de reconduite, qu'il n'y a pas de contrôles nécessaires aux frontières extérieures, etc.

Quelles compétences faut-il transférer ? La réponse se trouve déjà dans le « rapport Delors »<sup>279</sup>, rédigé avant la négociation de Maastricht. Nous avons une monnaie commune d'un côté et, d'autre part, nous avons choisi l'élément qui est le plus faible en matière de coopération économique. L'on se repose sur les recommandations. Il faut trouver un meilleur système pour ces types de politiques qui relèvent aujourd'hui du niveau national, mais qui sont essentielles pour le bon fonctionnement de l'Union européenne. Par ailleurs, il faut les définir et trouver un système qui comporte une obligation de résultat. Il faut que l'on passe en matière de coopération économique d'un système de recommandation à un système d'obligation de résultat. Peu importe comment on le structure. Sinon, il sera difficile d'y arriver en matière de coordination économique.

Concernant les ressources, il y a eu beaucoup d'idées. Si la première question, celle des compétences, est abordée d'une manière constructive et cohérente, la question des ressources se résoudra.

---

278 Centres d'enregistrement des migrants.

279 *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne* (12 avril 1989), précité.

# Échanges avec la salle

*Témoignage de Sylvie Goulard, députée européenne*

*Je soutiens ce que vient de dire l'ambassadeur d'Allemagne sur le besoin de rigueur et de respect des engagements pris. Simplement quand vous dites que l'on a pris des décisions, il faudrait savoir qui les prend et selon quelles modalités. Un Conseil européen se déroulera la semaine prochaine<sup>280</sup> qui devrait se prononcer sur la manière dont nous organisons nos relations avec le Royaume-Uni. Ce qui ressort de la discussion d'aujourd'hui – et qui est ma conviction profonde – est qu'il ne faudrait pas seulement répondre au Royaume-Uni, il faudrait également savoir ce que nous voulons nous même pour la zone euro. En tant que citoyen de la zone euro, je crois que défendre ses intérêts, sans agressivité mais de manière souveraine, est quelque chose d'assez important.*

*D'autre part, comme M. l'Ambassadeur l'a soutenu, la rigueur intellectuelle et le souci de la viabilité juridique me paraissent très importants. Or le projet qui est pour l'instant sur la table, proposé par Donald Tusk, est indécent sur le plan juridique. Cet accord consiste en un accord international, un accord « within the European Council » et non « of the European Council »<sup>281</sup>. Or, par le plus grand des hasards, le même jour, se sont réunis vingt-huit chefs d'État et de gouvernement, qui auraient pu se réunir n'importe où, qui vont prendre un accord dont on nous explique qu'il est à la fois « legally binding »<sup>282</sup> et « interprétatif » – j'aimerais que l'on m'explique comment le Bundestag et la Cour constitutionnelle allemande vont réagir. C'est-à-dire que nous avons inventé l'accord international qui, selon le pays à partir duquel on le regarde, n'a pas la même valeur juridique. C'est quelque chose de grave, et cela se fait dans le huit clos du Conseil européen. Les règles des traités en matière de révision de ces derniers sont contournées, aboutissant à une situation dans laquelle la BCE et le Parlement européen ne se prononcent pas formellement.*

*Dans ce contexte, je souhaitais donc vous demander, aux uns et aux autres, comment vont réagir notamment l'Allemagne et l'Italie ? Est-ce que cette chose à laquelle il est difficile de donner un nom ne finira pas par être vue pour ce qu'elle est, c'est-à-dire un accord ? Est-ce qu'il ne faudrait pas mieux qu'il y ait une ratification ? Si nous nous engageons dans une ratification, ne serait-il pas temps que nous nous posions la question en France de ce que nous souhaitons réellement pour la zone euro ? Je ne crois pas que le destin de la zone euro soit une sorte de sous-condition de la réponse que nous apportons aux Britanniques. Je me demande notamment comment tout cela va être apprécié sur le plan juridique en Allemagne.*

280 Conseil européen du 18 février 2016. Conclusions disponibles sur : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/19-euco-conclusions/>

281 Un accord « au sein du Conseil européen » par opposition à un accord « du Conseil européen ».

282 En français, « juridiquement contraignant ».

---

### *Question du public*

*On nous a inculqué en France, depuis une vingtaine d'années, l'idée selon laquelle l'ambition pour l'Europe était de créer une « fédération d'États-nations ». J'ai bien compris cette formule de synthèse du point de vue politique, mais pas du point de vue opérationnel. Je comprends ce qu'est une fédération d'États. Je comprends ce qu'est une nation. Mais, je ne comprends pas ce que peut être une « fédération d'États-nations ». Cette formule, me semble-t-il, sur l'arrière plan de laquelle les Français vivent, est une formule obsolète. Il faut dire clairement si nous souhaitons une fédération d'États, ou une confédération d'États-nations.*

*Ma question est simple. Comment dire clairement ce que nous souhaitons réaliser, quelle souveraineté pour les États et quelle délégation de souveraineté pour l'Union européenne ? Ma question consiste à s'interroger sur le moyen de créer les bases d'un débat en France, et en Europe, pour la création d'un État fédéral de la zone euro, et confédéral pour l'ensemble. Quelles en seraient les bases, et comment mener le débat politique avec l'ensemble de nos concitoyens, même si cela devait durer des années ?*

---

*Michel Barnier*

*Pour l'histoire, si je puis dire, c'est Jacques Delors qui a le premier prononcé cette qualification de « fédération d'États-nations ».*

---

### *Question du public*

*J'étais partenaire officiel de la Banque de France lorsque nous sommes passés à l'euro. Cela se passait bien, mais ce que nous n'avions pas prévu, et nous ne le disons pas assez, mea culpa, c'est que le passage à l'euro ne s'est pas réellement bien passé. Nous avons eu un « euro aux hormones », nous sommes directement passés à l'unité d'euro. Nous avons complètement oublié les centimes, et avons ainsi gommé dans le même temps deux inflations. Depuis l'euro, tout va bien. Enfin tout va bien, disons qu'il y a très peu de hausses. Mais, nous ressentons tous, aujourd'hui, sur le terrain ce passage difficile. Je me félicite presque du Brexit en ce qu'il aura eu le mérite de nous obliger à réfléchir, voire peut-être à revoir le projet. Nous avons une Europe avec des pays de la zone euro et d'autres qui n'en font pas partie. C'est vrai que dans la « constitution », les États membres sont quasiment obligés de passer à l'euro, mais ce ne sera peut être plus une obligation à partir de maintenant. Nous appelons cela la théorie des organisations. Nous pouvons aisément concevoir, surtout à vingt-huit, qu'il existe plusieurs groupes, voire plusieurs sous-groupes, dans l'Union européenne. Il est essentiel de comprendre que dans la zone euro, il y a des économies plus solides que d'autres.*

*Ne pourrions-nous pas, au sein de la zone euro, créer des groupes de cohérence, sur lesquels nous travaillerions ? Pourquoi ne pas créer ce genre de cloisonnement, créer des digues pour justement éviter que les vagues de crise monétaire de l'un n'influent pas forcément sur les autres ?*

---

*Michel Barnier*

*Je souhaite rapporter une nouvelle question du public, qui rejoint mon propos en introduction sur les divergences de compétitivité entre États membres, notamment entre la France et l'Allemagne, mais aussi dans d'autres pays. Comment pourrions-nous assurer une meilleure surveillance de cette compétitivité, et de quels outils disposons-nous ou pourrions-nous disposer dans le cadre d'une révision éventuelle du traité ?*

---

*Enrico Letta*

*Je commence par la question sur le Brexit pour dire que l'élément à retenir est que nous sommes toujours au même stade qu'il y a six ans. Le rôle prédominant du Conseil européen reste le problème institutionnel européen central aujourd'hui. Si le Conseil européen devient la salle des machines de l'Union, je vois tout de suite une conséquence préoccupante. Le Conseil européen est fait par des dirigeants, qui sont dirigeants européens un jour par mois, et qui le reste du temps parlent à leur « constituency »<sup>283</sup>. Certes, ils sont élus par leur « constituency » nationale, le problème étant qu'il n'existe pas de « constituency européenne ». Je vois ce qui se passe en Italie, en Allemagne, en France. Les dirigeants rêvent de mettre de côté le problème du référendum britannique. Ils rêvent d'oublier ce referendum le plus vite possible, souhaitent que les gens se prononcent à la grande majorité pour le oui. C'est un peu l'attitude que nous trouvons avec cette très étrange situation que le référendum britannique crée. Je parie que les gouvernements les plus importants vont chercher à trouver une solution, à s'arranger et à éviter de grands problèmes avec ce qui est en train de se passer alors que la situation est grave.*

*Premièrement, je me rappelle avoir appris dans mes études que la Commission européenne a le rôle de garant des traités. Nous savons également tous que la Commission est aussi une sorte de Cour constitutionnelle. Je pense que c'est un point clé. Imaginez un accord pris par le Conseil européen, traité par le président, sans que le Parlement ou la Commission n'aient eu aucun rôle. Ce n'est pas possible. Cela créerait un tas de problèmes. J'ajoute que j'ai toujours pensé qu'il fallait sortir par le haut de cette question du Brexit, et non avec une négociation sur des détails en faisant passer l'idée que c'est un grand changement. Si j'étais un citoyen britannique, aujourd'hui j'interrogerais Cameron : « Est-ce sérieux ce que vous avez fait ? Vous avez écrit une lettre dans laquelle vous donnez quelques indications. Vous la traitez avec des gens qui sont naturellement d'accord avec vous au préalable. Vous faites cela en quelques minutes et les autres pays acceptent tout sans rien changer car c'est seulement pour éviter un*

---

283 « Circonscription ».

problème. Est-ce réellement de cela que dépend la participation de la Grande Bretagne à l'Union européenne ? ». *Naturellement je suis de ceux qui veulent que la Grande Bretagne reste, mais je crains que le référendum ait beaucoup de conséquences.*

*Je termine sur l'autre question. Je pense qu'il faut avoir une fédération d'États au niveau de l'euro, et quelque chose de plus large et de moins contraignant au niveau des vingt-huit. C'est pour moi la solution, mais j'ajoute que cela ne doit pas se faire en contournant les volontés populaires. Il faut le faire avec du « leadership » en expliquant les raisons et les objectifs. La zone euro doit être liée à des choses concrètes, positives, chaleureuses pour les citoyens.*

---

### *Dominique Seux*

*Juste un mot sur le Brexit. L'idée s'est répandue, quand nous avons connu récemment les conditions proposées par le président Tusk, qu'au fond, le Brexit n'était pas si grave. Nous avons même entendu cela dans les cercles du pouvoir français : « Cela prendra dix ans, il y aura des liens qui se créeront. Différents et autres, et donc au fond ce n'est pas grave ». Je pense qu'il est un peu ennuyeux de dire cela. Même si le résultat du référendum n'est pas connu, la façon dont l'Ecosse va peser va changer la physionomie du paysage électoral et politique actuel. Ce sera quand même la première sortie d'un État membre depuis 1957, c'est donc évidemment un sujet sérieux. Sujet sérieux que l'on traite en France et dans les médias français avec un peu de légèreté. Il est vrai que nous avons travaillé la largeur et non la profondeur sur l'euro. C'est une formule classique, mais il est vrai que l'on est allé probablement trop vite, y compris sur le sujet des travailleurs détachés. Est-ce qu'envisager une zone euro avec certaines politiques communes – entre le Benelux, l'Italie, la France, l'Allemagne – est possible ? Est-ce que c'est envisageable et politiquement acceptable ? Je pense que politiquement, c'est possible. Mais j'avoue que j'ai un petit doute quant au fait de savoir si ce n'est pas trop tard.*

---

### *Nikolaus Meyer-Landrut*

*Quelques remarques au sujet de la Grande-Bretagne :*

*En premier lieu, le texte, tel qu'il est, est en négociation.*

*En second lieu, le texte a été rendu public et, comme cela fait partie de nos règles constitutionnelles, l'Allemagne l'a soumis au Bundestag, et la prise de position du Bundestag n'est pas encore connue. Le Gouvernement allemand sera en échange étroit avec son Parlement dans les prochains jours. Personnellement, je pense que les motivations telles qu'Enrico Letta les décrit, ont une grande probabilité de jouer un rôle important dans cette affaire et je laisse à chacun le soin de porter un jugement là-dessus.*

*Ce qui est le plus important est effectivement le rapport à la construction de la zone euro. Par suite, deux éléments sont à surveiller.*

*D'une part, la nécessité d'utiliser au mieux ce moment pour exprimer une nouvelle fois la volonté d'aller de l'avant, même si ce n'est que d'une manière politique et déclaratoire.*

*D'autre part, la nécessité de s'assurer pour l'ensemble de ces textes que cela est possible sans que ceux, qui ne veulent plus de la « ever closer union »<sup>284</sup>, puissent l'empêcher.*

*Pour le Conseil européen, les décisions et la légitimité des différentes institutions, la construction institutionnelle est complexe. Le Conseil européen n'est pas prévu comme une institution devant négocier les textes juridiques en détail. Malheureusement, l'on y amène trop souvent des textes de cette nature. Cela est problématique. Cela pose aussi une question par rapport à la Commission, au moins du point de vue des États membres, parce que le président de la Commission siège au Conseil européen et attend que les chefs d'État et de gouvernement donnent suite à ces décisions dans les systèmes nationaux, mais il prend ensuite la liberté de faire des propositions en sens inverse. Il est possible de se poser la question concernant le fait qu'il soit lié par les décisions pour son institution comme les chefs d'États sont liés pour leurs États, ou pas. C'est une question sur laquelle une certaine ambiguïté existe, ce qui rend cette relation entre les institutions difficile du point de vue d'un État membre. En ce qui concerne la mise en œuvre des décisions et de leur légitimité, peuvent être citées un certain nombre de décisions prises dans le cadre de la procédure législative ordinaire, comme par exemple la répartition des réfugiés, et dont la mise en œuvre fait défaut. De même, le plan Juncker, qui est une législation européenne, connaît des difficultés de mise en œuvre. Il n'est plus possible de se limiter, pour répondre à ces difficultés, à la critique du Conseil européen, même s'il a des défauts.*

---

### *Question du public*

*Que faut-il faire pour que les États membres appliquent mieux ou appliquent tout court les règles qu'ils se sont fixées ? À titre d'anecdote pour M. Seux, on peut dire que l'Irlande connaît en ce moment par exemple un cadeau d'anniversaire avec un taux de croissance à 6,9 % en 2015, ce qui est quand même une belle performance.*

---

### *Question du public*

*Hier s'est tenu le 48<sup>e</sup> conseil économique et financier franco-allemand ; les ministres et les gouverneurs semblaient parfaitement d'accord sur deux choses. Premièrement, il faut avoir une perspective de long terme, y compris en termes de changement de traités. Mais, il y a aussi ce que l'on peut faire tout de suite, y compris pour un meilleur fonctionnement de la zone euro à traités constants. Donc, car vous semblez sceptiques, n'y a-t-il pas selon vous une possibilité de faire des choses tout de suite au-delà simplement du respect des engagements ?*

---

284 « Une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », préambule du TFUE, précité.

---

### *Question du public*

*Je dois vous avouer que ces dernières années, nous avons de plus en plus de mal à expliquer l'intérêt et l'importance de l'Union européenne aux salariés qui la perçoivent comme une machine technocratique, qui prend des décisions uniquement en matière d'obligations et peu en matière de droits et de solidarité et qui ne protège pas les salariés, notamment vis-à-vis du chômage et de leurs droits. On a débattu déjà pas mal sur l'équilibre entre responsabilité et solidarité, et je ne reviendrai pas dessus. J'ai été heureux, enfin, d'entendre de la part de M. Barnier la question sur le trésor européen, car j'étais surpris qu'au niveau de la gouvernance économique européenne on n'évoque pas ce sujet. Pour élargir cette question sur la capacité budgétaire de la zone euro, on travaille au niveau de la CFDT avec d'autres organisations syndicales européennes sur un système d'assurance chômage européenne, qui ne se substituerait pas aux systèmes nationaux, mais qui serait une sorte de réassurance. Cela montrerait que l'Europe fait quelque chose en matière sociale. Cela permettrait d'avoir un levier pour affronter les chocs asymétriques qui serait en plus anticyclique. D'une manière globale, sur ces aspects sociaux, quelle est la place de la dimension sociale de la zone euro ?*

---

### *Nikolaus Meyer-Landrut*

*L'appréciation par les États membres est sujette à la pression politique, aux discours politiques et aux engagements des uns et des autres. Bien sûr, il est possible de passer devant la CJUE par la procédure de manquement<sup>285</sup>, mais malheureusement dans la situation dans laquelle on se trouve, les choses se seront détériorées à un point tel que le jour où un jugement arrivera, il sera trop tard. Il est en effet possible de faire des choses tout de suite pour améliorer le fonctionnement. D'ailleurs, un travail est engagé et différents points sont discutés. La seule chose est qu'il ne faut pas se faire d'illusions en disant qu'en faisant des choses tout de suite, et à traités constants, cela règlera le problème. Cela ne veut pas dire que l'on ne peut pas faire des choses immédiatement.*

*En matière sociale, il faut être précis sur le champ de compétence qui a été donné à l'Union européenne et ce qui demeure une compétence nationale, afin de ne pas critiquer l'Europe concernant des matières pour lesquelles l'Union européenne n'a ni pouvoirs ni moyens, et où la responsabilité et les moyens sont au niveau national. Ici encore, nous tombons de nouveau en partie dans la question du bouc émissaire, ce qui ne veut pas dire que nous ne pouvons rien faire. Il faut déjà faire beaucoup plus en matière de dialogue social et d'échanges. Il est possible de réfléchir à des systèmes de soutien de certains développements. Avant d'aller vers une assurance chômage, je poserais un certain nombre de questions sur l'harmonisation des deux systèmes français et allemand, ou des systèmes européens.*

---

285 Prévues par les articles 258 à 260 du TFUE.

---

*Enrico Letta*

*Le mot de conclusion est le mot « solidarité ». En effet, le mot « solidarité » a complètement disparu de la scène européenne pendant une quinzaine d'années. Après Lisbonne I, en 2000, le mot « solidarité » a presque disparu. Lorsque nous disions « solidarité », nous passions pour des latins un peu méridionaux, assistancialistes qui n'avaient pas envie de travailler.*

*Aujourd'hui, le mot « solidarité » redevient central, ce qui est essentiel, car l'Europe c'est la solidarité. Une solidarité entre des pays qui s'aident, qui trouvent des solutions ensemble. L'ambassadeur d'Allemagne a posé la question d'un pays, l'Allemagne, qui est en train de faire un effort énorme. Il a raison de demander l'application de règles qui sont des règles de solidarité. La France a demandé la même chose après le 13 novembre. Elle a demandé la solidarité au reste de l'Union européenne. Elle a reçu une solidarité « nuancée », mais elle a demandé cette solidarité. Donc, je pense que nous sommes entrés dans une phase de la vie politique européenne dans laquelle finalement le mot « solidarité » est à nouveau central. C'est un mot très important et le futur de l'Europe dépend de la façon dont on va donner au mot « solidarité » des effets concrets.*

# Conclusion de la conférence

---

**Michel Barnier**

*Conseiller d'État, ancien commissaire européen,  
modérateur de la conférence*

Deux ou trois remarques sont essentielles pour conclure nos débats.

D'abord, Enrico Letta disait que l'on s'est arrêté à mi-chemin. Cela est vrai à la fois concernant Schengen et concernant l'euro qui sont deux décisions majeures de l'intégration européenne. Mais, l'effort politique pour y arriver a été gigantesque, nous nous souvenons du referendum sur Maastricht et du débat qui a eu lieu. Le sentiment est apparu qu'après avoir obtenu la décision, ce qui a été dur, tout le monde s'est arrêté et a pris le plus facile tout en ne faisant pas ce qui était plus difficile. Cela est vrai pour l'euro, des taux d'intérêts faciles ont été pris, nous avons emprunté, mais nous n'avons pas réalisé la coordination économique et budgétaire. Cela concerne aussi Schengen, où nous avons profité de la liberté de circulation sans nous préoccuper des frontières extérieures qu'il fallait gérer ou faire gérer correctement. Nous sommes donc face à ce moment de vérité, et il est clair que, s'agissant de l'euro, une gouvernance plus forte est nécessaire. Il a été question d'un président permanent du Conseil de l'euro, de moyens qui devraient lui être donnés – un trésor, un budget – à partir peut-être de ce qui existe déjà, du mécanisme de stabilité qui mobilise cinq cents milliards d'euros. Tout cela ne peut se faire sans un contrôle parlementaire, et pas seulement du point de vue allemand, mais national et européen. Il a été dit que nous aurions besoin, pour aller plus loin, d'un changement de traités, que nous ne pourrions pas continuer à « bricoler » dans le cadre des traités actuels ; je suis d'accord.

L'ambassadeur d'Allemagne a rappelé qu'un changement de traités, afin d'aller plus loin, exigeait un partage de souveraineté supplémentaire. Ce qui veut dire qu'il faut l'expliquer à nos concitoyens. Pourquoi pas ? Nous avons déjà fait cela avec l'euro.

J'en viens au point que Dominique Seux évoquait aussi : l'appropriation citoyenne. Elle passe par le contrôle parlementaire, par le débat tel celui que le Conseil d'État a voulu faire avec ce colloque, mais aussi par des signes que comprennent les citoyens au-delà des contraintes, des contrôles. La zone euro doit devenir une zone de *solidarité* et d'*initiatives* qui créent du progrès.

Tout cela ne peut pas se faire sans la *confiance*, qui a fait défaut et qui fait encore défaut. Nous ne pouvons pas avancer si nous n'avons pas confiance les uns envers les autres. La confiance passe par le fait que chaque pays respecte ce qu'il a décidé avec les autres. Non pas ce qui lui a été imposé, mais ce qu'il a décidé avec les autres notamment dans le cadre européen.

# Quatrième conférence

---

## L'Europe des frontières : enjeux et défis

### Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	145
Biographies des intervenants.....	161
Actes.....	163
Échanges avec la salle .....	185





# Présentation du thème de la conférence

---

Les frontières, en marquant les limites du territoire d'un État, tracent un périmètre de souveraineté. Le projet européen s'incarne dans le dépassement des frontières des États-nations au sein d'une Union toujours plus étroite, fondée sur le droit et l'adhésion à des valeurs communes. Depuis le traité de Rome, la construction européenne s'est traduite par une double dynamique : d'une part, la suppression progressive des contrôles aux frontières entre un nombre grandissant d'États membres et, d'autre part, un élargissement continu conduisant à repousser toujours les frontières externes de l'Union.

Les accords de Schengen, signés en 1985, ont été à l'origine de la création d'un vaste espace de libre circulation des personnes et des marchandises, englobant aujourd'hui quelque cinq cents millions d'habitants sur une superficie d'environ quatre millions et demi de kilomètres carrés.

Si « l'espace Schengen » a toujours été traversé de tensions internes, son extension continue a nécessité une gestion de plus en plus intégrée des frontières et une harmonisation des politiques d'asile et d'immigration. Face à la menace terroriste et à une crise migratoire d'une gravité sans précédent, l'Union est confrontée au défi de sécuriser ses frontières externes tout en garantissant le respect des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés.

**I. Les accords de Schengen, en ouvrant la voie à l'abolition du contrôle aux frontières (personnes et marchandises) entre les États membres, ont permis l'édification progressive d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » au sein de l'Union.**

Affirmé dès le traité de Rome, le principe de « libre circulation » est indissociable du projet de créer un grand marché intérieur unifié. Le Conseil européen de Fontainebleau donne en juin 1984 une première impulsion en décidant de promouvoir au sein de la Communauté la libre circulation des personnes, afin de rapprocher l'Europe des citoyens. Les accords de Schengen, conclus le 14 juin 1985 par la France, la République fédérale d'Allemagne (RFA), la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, prévoient la réalisation progressive d'un espace de libre circulation entre les personnes. Ils reposent sur un principe simple : la disparition des frontières intérieures et le renforcement des frontières extérieures aériennes, maritimes et terrestres pour garantir la sécurité de l'espace Schengen. Mais leur mise en œuvre nécessitera dix ans : la convention d'application n'est signée qu'en 1990 et n'entre en vigueur qu'en 1995 avec l'abolition des contrôles aux frontières intérieures par les cinq pays fondateurs, rejoints par l'Espagne et le Portugal. La suppression des postes-frontières traditionnels, remplacés par de simples panneaux indicateurs accueillant le visiteur à l'entrée dans un État de la Communauté, a eu un retentissement mondial. L'effacement des frontières entre des États-nations qui se sont affrontés pendant des siècles est une entreprise historique sans précédent. Les accords de Schengen ne cesseront d'ailleurs plus d'être au cœur du débat public, notamment en France, tantôt dénoncés par les souverainistes, tantôt célébrés par les partisans de l'Europe.

Pour obtenir l'adhésion des opinions publiques et des parlements à ce bouleversement, il était essentiel de définir des règles communes de franchissement et de contrôle des personnes aux frontières externes afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen. Le « code frontières Schengen »<sup>286</sup> indique ainsi les critères que les non-ressortissants de la Communauté européenne doivent remplir pour obtenir un « visa Schengen » leur permettant de circuler librement dans l'ensemble de la zone pour une durée maximale de trois mois<sup>287</sup>. Il autorise les pays de l'espace à réintroduire à titre exceptionnel des contrôles le long de leurs frontières intérieures<sup>288</sup>, mais uniquement en cas de menace grave pour la sécurité publique et durant une période limitée.

Les premières initiatives pour garantir la sécurité de l'espace Schengen sont prises de façon empirique par les États sur une base intergouvernementale. C'est ainsi que dès l'adoption de la convention Schengen est créé un système d'échange de données entre les autorités nationales : le Système d'information Schengen (SIS). De même, sur la base d'un compromis politique, la convention Europol de 1995<sup>289</sup> crée une unité de coopération policière pour lutter contre les formes graves de criminalité transfrontalière. L'ouverture de l'espace Schengen oblige également les États membres de la Communauté à se coordonner pour l'examen des demandes d'asile afin de respecter leurs engagements internationaux<sup>290</sup>, sous le contrôle de la Cour EDH et de la CJCE (devenue CJUE), tout en évitant les demandes multiples présentées simultanément ou successivement par une même personne dans plusieurs États. C'est l'objet de la Convention de Dublin<sup>291</sup> signée par les Douze en 1990 : il ne s'agit pas d'uniformiser les procédures nationales en matière d'octroi du statut de réfugié, mais simplement de tirer les conséquences de la suppression des frontières, afin, d'une part, de garantir que toute demande d'asile présentée sera examinée et, d'autre part, de fixer les règles de désignation de l'État responsable de l'examen de cette demande.

Au-delà de ces dispositifs intergouvernementaux, la mise en œuvre des accords de Schengen entraîne un débat sur la nécessité de mieux coordonner à l'échelle de la Communauté les dispositions législatives et réglementaires nationales des États membres, souvent très différentes, dans les domaines notamment de l'immigration et de la criminalité organisée. À la suite des préoccupations exprimées par plusieurs gouvernements<sup>292</sup>, le traité de Maastricht institue en

---

286 Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

287 Ce dispositif est complété par des accords bilatéraux transfrontaliers et par le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

288 Règlement (CE) n° 562/2006 précité, chapitre II, article 23 « Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ».

289 Europol facilite les coopérations multilatérales entre les polices nationales, en constituant et analysant des bases de données et en faisant appel à des officiers de liaison mis à disposition par les États.

290 Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés et Protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés.

291 Convention du 15 juin 1990 de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile.

292 Notamment par l'Allemagne, confrontée à l'afflux de nombreux immigrés d'Europe de l'Est.



1992 un troisième pilier intitulé « Justice et affaires intérieures » (JAI)<sup>293</sup>. Des domaines d'intérêt commun sont énumérés : politique d'asile, règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union, politique d'immigration et politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, lutte contre la toxicomanie et la fraude de dimension internationale, coopération judiciaire en matière civile et pénale, coopération douanière et policière. Il est toutefois bien précisé que les États membres conservent la responsabilité du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure. Et, s'agissant de matières très sensibles relevant de la souveraineté nationale, c'est la compétence intergouvernementale qui continue de prédominer. Ce n'est qu'en 1999, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qu'est créé à l'intérieur de l'Union un « Espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ) qui « communautarise » les matières relevant du pilier JAI, à l'exception de la coopération judiciaire pénale, de la coopération douanière et de la coopération policière. Dix ans après, à la suite du traité de Lisbonne, l'ELSJ est régi par la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen. Le rôle de proposition de la Commission est reconnu, tout comme la compétence judiciaire de la Cour de justice sur les décisions prises.

Consacrée par le traité sur l'Union européenne<sup>294</sup>, la libre circulation recouvre le droit d'entrer et de circuler sur le territoire d'un autre État membre ainsi que le droit d'y séjourner afin d'y exercer un emploi. Elle est garantie par la Charte des droits fondamentaux<sup>295</sup> rendue contraignante par l'article 6 du TUE, ce qui a pour conséquence majeure de soumettre juridiquement la gestion des politiques de migration et d'asile au respect des droits fondamentaux. Les dispositions applicables ont été regroupées dans la directive 2004/38 du 29 avril 2004<sup>296</sup>. La libre circulation est également indissociable de la citoyenneté européenne<sup>297</sup> qui, selon les termes de la CJUE, a vocation à être le « *statut fondamental des ressortissants des États membres* »<sup>298</sup>. Elle est d'ailleurs perçue par les citoyens européens comme l'un des principaux acquis de la construction européenne<sup>299</sup>.

Mais si la liberté de circulation est consacrée par le traité sur l'Union européenne, elle s'exerce dans un espace géographiquement morcelé et traversé de tensions

---

293 Après le premier pilier « Communauté européenne » (CE), et le deuxième pilier « Politique étrangère et de sécurité commune » (PESC).

294 Aux termes de son article 3 : « *L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène* ».

295 Aux termes de son article 45 : « *Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément aux traités, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre* ».

296 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

297 Consacrée par l'article 9 du TUE aux termes duquel : « *Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. 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* ».

298 CJUE, aff. C-184/99, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.

299 Eurobaromètre du Parlement européen (EB 79.5) du 21 août 2013.



multiples rendant inéluctable une gestion communautaire de plus en plus intégrée pour bâtir un ELSJ cohérent.

## **II. L'élargissement continu de l'espace ouvert à la libre circulation s'est accompagné, au prix de tensions entre les États membres, d'une gestion communautaire de plus en plus intégrée et d'une harmonisation des politiques d'asile et d'immigration.**

Avec la double dynamique de l'approfondissement et de l'élargissement, l'espace ouvert à la libre circulation est de plus en plus hétérogène et morcelé, dessinant une Europe à géométrie variable. Au cœur de l'Union, il y a d'abord la zone euro, dont les contours ne définissent certes pas des frontières au sens juridique, mais qui n'en constitue pas moins une union économique et monétaire<sup>300</sup>. Ensuite, les frontières de l'espace Schengen n'épousent pas celles de l'Union, puisqu'il regroupe aujourd'hui vingt-deux des vingt-huit États membres. L'Irlande et le Royaume-Uni ont fait le choix de ne pas signer l'accord, mais en appliquent une partie<sup>301</sup>. Chypre (2004), la Bulgarie (2007), la Roumanie (2007) et la Croatie (2011) ont signé l'accord, mais ne sont toujours pas membres à part entière de l'espace Schengen<sup>302</sup>. À l'inverse, quatre pays non européens font partie de ce territoire : l'Islande (2001), la Norvège (2001), la Suisse (2008) et le Lichtenstein (2011).

Cette situation est source d'une grande complexité et de nombreuses frictions. C'est ainsi que la frontière franco-britannique de Calais, qui résulte d'un accord bilatéral<sup>303</sup>, est devenue un point de fixation pour les migrants/ressortissants de pays tiers en situation irrégulière qui cherchent à traverser la Manche pour rejoindre la Grande-Bretagne, donnant ainsi naissance à la « jungle » dont les images ont fait le tour du monde. La route des Balkans est emblématique de cette complexité, puisque les itinéraires pris par les immigrants illégaux pour aller de Grèce en Allemagne les amènent tantôt à sortir de l'espace Schengen (Croatie), tantôt à franchir les frontières de l'Union s'ils passent par la Macédoine ou la Serbie.

Par ailleurs, les frontières de l'Union ne sont pas définitives puisqu'elle a vocation à s'élargir à tout État européen qui respecte ses valeurs<sup>304</sup>. Actuellement, le processus d'adhésion à l'Union est en cours avec la Turquie et quatre pays des Balkans, deux autres États étant potentiellement candidats<sup>305</sup>. S'ajoute l'incertitude liée à la

300 Sur ce point, cf. dossier de la conférence n° 2 du Cycle *Europe* du Conseil d'État, « Quelle gouvernance pour la zone euro ? ».

301 Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), chapitre II, article 23 « Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ».

302 *Ibid.* « Les contrôles aux frontières entre ces pays et l'espace Schengen sont maintenus jusqu'à ce que le Conseil de l'Union européenne décide que les conditions de suppression de ces contrôles sont remplies ».

303 Traité du Touquet du 4 février 2003.

304 TUE, article 49 : « 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 ».

305 L'Albanie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie ont le statut de candidat officiel à l'adhésion à l'Union. La Bosnie Herzégovine et le Kosovo sont quant à eux candidats potentiels.

question chypriote : si le processus actuellement engagé sous l'égide des Nations Unies aboutissait au règlement du conflit et à la fin de la partition, le territoire de l'Union s'élargirait *de facto* au tiers nord de l'île<sup>306</sup>. Il faut également mentionner le partenariat oriental<sup>307</sup> et plus largement la Politique européenne de voisinage (PEV)<sup>308</sup>. Ces interactions fortes entre l'Union et ses voisins ne sont évidemment pas sans conséquences sur la gestion de ses frontières externes.

Cet élargissement continu de l'espace de libre circulation sur le continent européen est source de tensions entre les États membres à propos des conséquences des flux migratoires internes à l'Union. Il y a d'abord les polémiques récurrentes sur le risque de « *dumping social* », liées au constat des grandes différences de coût du travail au sein de l'Union européenne<sup>309</sup>, même s'il faut rappeler que l'ampleur de la mobilité du travail en Europe demeure modeste<sup>310</sup>. Ce thème a été au cœur des controverses lors du référendum de 2005 en France. De même, plusieurs pays européens ont exprimé des réserves lorsque le marché du travail a été ouvert sans restriction aux ressortissants bulgares et roumains. Et le débat public est permanent sur les conditions de détachement des travailleurs dont les droits ont été confirmés par plusieurs arrêts de la CJUE<sup>311</sup>. La Commission, en présentant son programme de travail pour l'année 2016, a d'ailleurs annoncé une révision de la directive de 1996<sup>312</sup> qui garantit aux travailleurs détachés un socle protecteur, avec comme objectif de parvenir à mieux faire respecter la règle « à travail égal, salaire égal », même si le montant des cotisations sociales resterait celui du pays d'origine. Les modalités d'application de la directive du 29 avril 2004<sup>313</sup> ont été aussi au cœur

306 *De jure*, l'ensemble de l'île est partie intégrante du territoire de l'Union, mais, le tiers nord échappe au contrôle de la République de Chypre depuis la partition de 1974.

307 La politique de « partenariat oriental » de l'Union concerne six États postsoviétiques : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Lancé en 2009, ce partenariat a été institué pour soutenir les efforts des pays concernés en matière de réformes politiques, sociales et économiques, en vue de renforcer la démocratisation et la bonne gouvernance, la sécurité énergétique, la protection de l'environnement et le développement économique et social. La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine ont conclu avec l'Union européenne des accords d'association, comprenant notamment la mise en place de zones de libre-échange.

308 Sur la base, notamment, de l'article 8 du traité sur l'Union européenne, « *La politique européenne de voisinage (PEV) a été mise en place en 2004 afin d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union élargie et ses voisins, ainsi que pour renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Cette politique s'appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, et elle s'applique à seize des voisins les plus proches de l'Union, à savoir l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Moldavie, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine* » (v. fiches techniques 6.5.5, 6.5.6 et 6.5.7 du Parlement européen sur l'Union européenne).

309 Selon les chiffres Eurostat de janvier 2016, les salaires minimums mensuels variaient d'un à dix dans l'Union européenne au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

310 *Trésor Eco*, lettre n° 148, février 2015.

311 Cf. CJCE, Gde ch., aff. C-341/05, 18 décembre 2007, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan et Svenska Elektrikerförbundet* ; CJCE, aff. C-319/06, 19 juin 2008, *Commission des Communautés européennes c. Grand-Duché de Luxembourg* ; CJCE, aff. C-346/06, 3 avril 2008, *Dirk Ruffert c. Land Niedersachsen*.

312 Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, modifiée par la directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE.

313 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.



des débats entre la France et la Commission européenne en 2010<sup>314</sup>, autour des conditions de démantèlement de camps de Roms<sup>315</sup> et de mesures d'éloignement du territoire<sup>316</sup>. Enfin, même si la libre circulation a un impact limité sur les systèmes nationaux de sécurité sociale<sup>317</sup>, des voix s'élèvent régulièrement pour demander de restreindre les prestations sociales auxquelles ont droit les citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre. Il est ainsi significatif que le Royaume-Uni ait demandé récemment une clause de sauvegarde de sept ans sur certaines aides pour les nouveaux migrants en provenance de l'Union<sup>318</sup>.

Confrontée à la nécessité de réguler les flux migratoires extérieurs et de prévenir la menace terroriste, l'Union adopte, à partir de 2002, le principe d'une gestion intégrée des frontières qui se met en place progressivement<sup>319</sup>. Pour répondre à cet objectif, l'agence FRONTEX est créée en 2004<sup>320</sup>, pour partager les analyses et les expertises sur les risques migratoires mais aussi mener à bien des opérations conjointes aux frontières. En 2007, une force d'intervention légère est mise en place pour permettre à FRONTEX de mobiliser des garde-frontières dans le cas où un pays est confronté à une pression migratoire exceptionnelle<sup>321</sup>. Les interventions de FRONTEX suscitent un débat sur les risques d'atteinte aux droits de l'homme, relayé par les Organisations non-gouvernementales et le Parlement européen<sup>322</sup>.

L'Union européenne développe également une politique extérieure de gestion des flux migratoires en passant des accords avec les pays tiers, comprenant notamment des clauses de réadmission. La lutte contre les formes les plus graves de criminalité et le terrorisme transnational, qui s'intensifie après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, conduit à mettre en place des instruments de coopération judiciaire. Ainsi, la création d'Eurojust en 2002 a pour objet de renforcer l'entraide judiciaire entre les États<sup>323</sup>. L'entrée en vigueur du mandat d'arrêt européen<sup>324</sup>

314 V. notamment : Commission européenne, *Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union - Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union*, COM(2010) 603 final.

315 V. le site : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/08/comm-libre-circulation/index.html>

316 On notera que les personnes qui ne disposent pas de moyens économiques n'ont pas le droit de s'établir dans un autre État membre, mais elles ont le droit de circuler librement sans avoir à montrer de passeport au sein de l'espace Schengen.

317 Fondation Robert Schuman, questions d'Europe n° 312.

318 Dans le cadre de la négociation avec l'Union, préalable au référendum (*Brexit*) sur le maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union. Cf. dossier de la conférence n° 2 du cycle des *Entretiens sur l'Europe* du Conseil d'État, « Quelle gouvernance pour la zone euro ? ».

319 L'objectif figure déjà dans les conclusions du programme de Tampere (1999-2004) et sera poursuivi par les programmes de La Haye (2005-2010) et de Stockholm (2010-2014).

320 Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

321 Ce dispositif a été utilisé pour la première fois à la demande de la Grèce de novembre 2010 à mars 2011.

322 Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR [2008/2157(INI)].

323 Aux termes de l'article 85 du TUE, « *La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol* ».

324 Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002.



s'inscrit dans la même dynamique ainsi que la désignation d'un coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme<sup>325</sup>.

La mise en place d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration se heurte à un véritable parcours d'obstacles juridiques et politiques. Si ces matières relèvent bien du droit communautaire depuis le traité d'Amsterdam, les agendas politiques restent déterminants dans un domaine aussi sensible pour les opinions publiques, et les États qui détiennent l'essentiel des moyens d'intervention ne sont pas prêts à s'en dessaisir. Si la Commission a un rôle de proposition, d'impulsion et de suivi, c'est donc bien le Conseil européen qui est décisionnaire. Et dans le cadre de la procédure de codécision, le Parlement européen se montre vigilant sur la défense des droits fondamentaux garantis par la Charte et la jurisprudence de la CJUE. Dans ce contexte institutionnel, l'Europe est contrainte d'avancer (ou de reculer) par compromis successifs et de remettre sans cesse son ouvrage sur le métier pour s'adapter aux chocs externes.

Les difficultés rencontrées pour définir un cadre juridique cohérent pour la constitution de bases de données à l'échelle européenne en sont l'illustration. Il a fallu plus de quinze ans pour rendre effectif le système d'information Schengen deuxième génération, qui n'est devenu opérationnel qu'en avril 2013. De même, l'utilisation de la biométrie comme technologie d'identification, élevée au rang d'objectif prioritaire par les instances communautaires après les attentats du 11 septembre 2001, s'est heurtée à de nombreuses critiques des Organisations non-gouvernementales et du Parlement européen au nom du droit fondamental à la protection des données personnelles<sup>326</sup>.

Ainsi, ce n'est que tout récemment, après le choc des tragiques attentats du 13 novembre 2015 à Paris, que le Parlement a donné son feu vert à la directive sur l'échange des données personnelles des passagers (« *Passenger Name Record* » ou PNR) entre compagnies aériennes et autorités nationales<sup>327</sup>, passant outre les objections du Contrôleur européen de la protection des données et de tous ceux qui craignent que ce dispositif ne soit pas conforme à la jurisprudence de la CJUE<sup>328</sup>. La mise en place de la base de données Eurodac<sup>329</sup> visant à recueillir les empreintes des demandeurs d'asile à l'échelle de l'Union s'est heurtée à des difficultés semblables. Autre exemple, la mise en œuvre des décisions « Prüm »<sup>330</sup> de 2008, destinées notamment à faciliter l'entraide policière entre les pays membres en autorisant un accès mutuel aux fichiers nationaux ADN et empreintes

325 Déclaration sur la lutte contre le terrorisme du Conseil européen du 25 mars 2004.

326 V. notamment la fiche technique du Parlement européen sur l'Union européenne n° 5.12.8.

327 Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

328 CJUE, Gde ch., aff. jointes C-293/12 et C-594/12, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources e.a. et Kärntner Landesregierung e.a.*, qui invalide la directive sur la conservation des données.

329 Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

330 Décision du Conseil 2008/615/JAI du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, et décision du Conseil 2008/616/JAI du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI.



digitales, a conduit à des résultats décevants en raison du manque de volonté politique, et par conséquent de la faiblesse des ressources humaines et financières affectées par les États<sup>331</sup>.

Les réécritures successives, depuis 1999, des règlements et directives applicables qui ont été nécessaires pour se rapprocher de l'objectif d'un Régime d'asile européen commun (RAEC)<sup>332</sup> sont révélatrices de l'extrême difficulté d'harmoniser le droit dans une matière aussi sensible alors même que les héritages juridiques, culturels et historiques diffèrent selon les États<sup>333</sup>. Certes, la Cour EDH et la CJUE contribuent à l'unification des droits nationaux et leur jurisprudence a d'ailleurs été intégrée par le règlement dit Dublin III<sup>334</sup>, complété par le règlement Eurodac révisé, mais les appréciations des cours nationales continuent de diverger sur des points majeurs. Outre ces deux règlements, il a fallu réviser pas moins de trois directives pour parvenir à des normes et procédures communes aux États membres de l'Union européenne en matière de protection internationale : la directive « qualification »<sup>335</sup> qui énonce les motifs justifiant l'octroi d'une protection internationale, la directive « procédures »<sup>336</sup> qui fixe les délais aux États membres pour apporter des réponses aux demandes de protection et vise à améliorer leur qualité et la directive « accueil »<sup>337</sup> qui encadre les modalités de l'accueil des demandeurs d'asile dans les pays de l'Union européenne. Cette liste n'est pas exhaustive, car il y a également les règlements instituant le Fonds « asile, migration et intégration »<sup>338</sup> et

---

331 Cf. rapport d'évaluation de la Commission sur la mise en œuvre des décisions « Prüm » du 7 décembre 2012.

332 Les conclusions du sommet de Tampere des 15-16 octobre 1999 mentionnaient déjà cet objectif.

333 Exemple emblématique, celui des demandeurs d'asile irakiens dans les années 2000 et qui, selon le pays de dépôt de leur demande, voyaient le nombre de celles-ci rejetées à plus de 90 % en Grèce alors qu'en Belgique, le taux de rejet était de 20 %.

334 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

335 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

336 Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Cette directive impose de nouvelles garanties procédurales, telles que l'entretien systématique, la présence d'un tiers aux côtés du demandeur, la possibilité - sous certaines conditions - d'être entendu par un officier de protection et un interprète de même sexe, ou l'enregistrement de l'entretien. Les besoins particuliers des demandeurs identifiés comme « personnes vulnérables », telles que les mineurs non accompagnés (isolés) et les victimes d'actes de torture par exemple, sont pris en compte pour leur permettre d'expliquer les motifs de leur demande dans les meilleures conditions.

337 Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Cette directive a pour objectif de garantir aux personnes en attente d'une réponse à leur demande de protection un hébergement, des conditions de vie et une assistance sociale comparable d'un État à l'autre. Elle prévoit une évaluation des besoins spécifiques des personnes vulnérables. Elle encadre strictement le placement en rétention des demandeurs d'asile, qui ne doit être engagée qu'en dernier ressort.

338 Règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création du Fonds « asile, migration et intégration », modifiant la décision 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision 2007/435/CE du Conseil.

le Bureau européen d'appui en matière d'asile<sup>339</sup> et les directives sur la protection temporaire<sup>340</sup>, le regroupement familial<sup>341</sup> ou les « résidents de longue durée »<sup>342</sup>.

Cet immense chantier législatif traduit l'ampleur du défi et les efforts considérables faits par l'Union pour garantir le respect du droit d'asile et un traitement équitable et homogène des demandes dans un espace sans frontières où tout un chacun peut circuler librement. La CJUE est d'ailleurs très vigilante quant au respect par les États des droits humains<sup>343</sup>.

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, élaboré en 2008 sous présidence française, conduit à l'adoption de la directive sur les normes et procédures communes pour le retour des immigrants clandestins, dite directive « retour »<sup>344</sup>. Cette directive, entrée en vigueur en janvier 2009, détermine les dispositions applicables dans les États membres pour mettre fin aux séjours irréguliers et placer en rétention des ressortissants de pays hors Union européenne à des fins d'éloignement. La directive fixe notamment les délais concernant les « *retours volontaires* » et les rétentions administratives et met en place des garanties procédurales<sup>345</sup>. Deux aspects de la directive ont suscité de nombreuses critiques parmi les défenseurs des droits de l'homme : l'interdiction d'entrée sur le territoire européen pour une durée maximale de cinq ans qui accompagne toute expulsion et le fait que les mineurs, même non accompagnés, puissent faire l'objet d'une expulsion. Par ailleurs, l'Union s'est efforcée de renforcer son dialogue politique et la coopération opérationnelle avec les pays tiers sur les questions de migration, y compris le retour et la réadmission, sur la base d'intérêts partagés.

Selon une évaluation faite par la Commission en 2014<sup>346</sup>, si la directive « retour » a permis d'augmenter le nombre de retours volontaires et par voie de conséquence, de diminuer d'environ 30 % celui des arrestations de migrants en situation irrégulière, en revanche, les statistiques montrent qu'il existe un écart considérable entre le nombre de personnes qui se sont vues notifier une décision de retour (environ 484 000 personnes en 2012, 491 000 en 2011 et 540 000 en 2010) et le nombre de

---

339 Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

340 Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

341 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

342 Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

343 CJUE, Gde ch., aff. jointes C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011, *N. S. c. Secretary of State for the Home Department* ; et *M. E. et autres c. Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

344 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

345 Elle prévoit la possibilité de recourir à une assistance juridique et médicale ainsi que l'accès des Organisations non-gouvernementales aux centres de rétention. Dans tous les cas, les pays de l'Union européenne doivent respecter le principe de non-refoulement en s'assurant que le retour de tout ressortissant d'un pays hors Union européenne ne le met pas en danger et tenir compte des meilleurs intérêts des enfants, de la vie familiale et de l'état de santé de la personne concernée.

346 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Plan d'action de l'Union européenne en matière de retour, 9 septembre 2015, COM(2015) 453 final.



celles qui, en conséquence, ont effectivement quitté l'Union européenne (environ 178 000 en 2012, 167 000 en 2011, et 199 000 en 2010).

La Commission souligne aussi que la jurisprudence de la CJUE, saisie de questions préjudicielles<sup>347</sup>, a garanti une interprétation homogène et respectueuse des droits fondamentaux des dispositions de la directive.

Les bouleversements géostratégiques qui affectent certains pays d'Afrique (Nigéria, Somalie, Érythrée), le Proche-Orient et le Moyen-Orient, en provoquant des flux migratoires de grande ampleur, ont toutefois révélé la fragilité des « acquis Schengen » et mis à mal la confiance et la solidarité entre les États membres.

### **III. Confrontée à la menace terroriste et à une crise migratoire d'une gravité sans précédent, l'Union doit en urgence parvenir à sécuriser ses frontières externes tout en garantissant le respect des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés.**

L'Union européenne est confrontée à la crise migratoire la plus grave depuis 1945. Les principaux itinéraires suivis par les migrants traversent la Méditerranée, les mettant en danger de mort comme en atteste le nombre très élevé de décès en mer. Près d'un million de personnes ont ainsi atteint les rives européennes de la Méditerranée en 2015<sup>348</sup>, contre 219 000 en 2014 et 60 000 en 2013<sup>349</sup>. Les deux itinéraires principaux sont ceux qui conduisent, d'une part, à l'Italie depuis la Libye et, d'autre part, à la Grèce depuis les côtes turques.

Déjà en 2011, l'Italie, confrontée à l'afflux d'émigrés sur ses côtes, après avoir demandé en vain une aide de l'Union, avait décidé unilatéralement de distribuer des titres de séjour permettant aux migrants de circuler librement dans l'ensemble de l'espace Schengen. Cela avait conduit à des réactions en chaîne des autres États membres, en particulier de la France et de l'Allemagne, qui avaient demandé à la Commission la possibilité de rétablir à titre temporaire les contrôles aux frontières, en raison « *de difficultés dans la gestion des frontières extérieures communes* ».

Le nombre d'embarcations en provenance d'Afrique pour atteindre l'Italie s'est élevé à 43 000 en 2013 et au nombre record de 160 000 en 2014<sup>350</sup>. Après la tragédie de Lampedusa, en octobre 2013<sup>351</sup>, l'Italie lance l'opération *Mare Nostrum* pour prévenir les noyades en mer et lutter contre la traite des êtres humains.

L'Union européenne prendra le relais avec les programmes *Triton* et *Poséidon*, sous l'égide de l'agence FRONTEX. Mais, à partir de 2014, en raison de la tragédie syrienne et des déstabilisations en Afghanistan et au Moyen-Orient, c'est la Grèce qui, à son tour, est confrontée à un afflux sans précédent de réfugiés. En 2015,

347 CJUE, Gde ch., 30 novembre 2009, aff. C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* ; CJUE, aff. C-61/11 PPU, 28 avril 2011, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim* ; CJUE, Gde ch., aff. C-329/11, 6 décembre 2011, *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne* ; et CJUE, aff. C-430/11, 6 décembre 2012, *procédure pénale contre Md Sagor*.

348 On notera que, venant de Turquie, la quasi-totalité des réfugiés (Syrie, Irak, Afghanistan) avaient atteint les rives grecques ; par contre, 90 % des immigrants qui arrivent en Italie sont transportés par des navires européens (après sauvetage au large de la Libye).

349 Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, janvier 2016.

350 « Les flux migratoires : un défi mondial et historique », *Rapport Schuman sur l'Europe 2015*, A. Alfano, p. 85.

351 *Ibid.* p. 87.

selon les chiffres du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), un peu plus d'un million de demandeurs d'asile sont arrivés en Europe, soit le flux le plus élevé depuis la seconde guerre mondiale, et plus de 820 000 d'entre eux sont passés par la Grèce, porte d'entrée de la route des Balkans. À la suite des propos généreux de la chancelière fédérale d'Allemagne, en septembre 2015, déclarant que les demandeurs d'asile syriens sont les bienvenus, qui ont eu un retentissement international, l'Allemagne décide de suspendre la convention de Dublin qui impose aux réfugiés de demander l'asile dans le pays européen dans lequel ils ont posé le pied en premier<sup>352</sup>. Elle sera conduite dès le mois de novembre à revenir sur cette décision. Au total, en 2015 et 2016, l'Allemagne a enregistré plus d'un million de demandes d'asile<sup>353</sup>.

Ce revirement spectaculaire de l'Allemagne signe aussi l'échec de la proposition centrale de l'agenda européen en matière de migration, qui prévoyait la relocalisation d'urgence de 120 000 personnes ayant un besoin manifeste de protection, au départ de la Grèce, de la Hongrie et de l'Italie<sup>354</sup>. Cette proposition n'a pas pu être mise en œuvre en raison du manque de solidarité entre les États membres, qui affaiblit le fondement même de la gestion commune de l'espace de libre circulation<sup>355</sup>. Le rejet par de nombreux États, dont ceux du groupe de Visegrad<sup>356</sup>, de tout quota obligatoire pour l'accueil des réfugiés, et le souhait d'installer des barbelés le long de la route des Balkans, témoignent de la gravité de la crise. Les autres pays soupçonnent la Grèce et l'Italie de n'avoir ni la capacité ni la volonté d'assurer un contrôle effectif aux frontières extérieures ; à l'inverse, la Grèce et l'Italie dénoncent « l'iniquité » du mécanisme de Dublin qui fait reposer sur eux l'essentiel de la charge de l'accueil des migrants. Cette spirale de la défiance a conduit, en 2015, au rétablissement des contrôles aux frontières nationales dans neuf des vingt-six pays de l'espace Schengen. Et même si ces rétablissements se présentent comme temporaires et se fondent sur la convention Schengen<sup>357</sup>, il est clair que les principes fondateurs de l'espace Schengen sont menacés.

Le mécanisme de relocalisation obligatoire ayant échoué, une course contre la montre est engagée pour préserver l'espace Schengen dont le délitement aurait des conséquences économiques et politiques désastreuses pour l'Union<sup>358</sup>. Quatre défis doivent être relevés en priorité pour rassurer les opinions publiques et rétablir

---

352 On notera que pour la Grèce, la convention était déjà suspendue par la Cour EDH.

353 *Le Monde*, 6 janvier 2016, citant des sources gouvernementales qui confirment les informations du journal *Sächsische Zeitung*. On notera qu'au final, et après validation, le nombre total de demandes d'asile en Allemagne est de 870 000 en 2015, et de 260 000 en 2016.

354 Sur le fondement de l'article 78 §3 du TFUE.

355 Aux termes de l'article 67 du TFUE, « 2. [L'Union] assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers ».

356 Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

357 Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), chapitre II, article 23 « Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ».

358 France Stratégie, note d'analyse n° 39, février 2016, jugeant que pour les pays de l'espace Schengen, l'impact d'une restauration permanente des contrôles aux frontières en conséquence d'un abandon des accords de Schengen serait de plus de dix milliards d'euros.



un climat de confiance tout en respectant les droits de l'homme et les conventions internationales :

1) Démontrer l'efficacité de la coopération policière et judiciaire pour prévenir les attentats terroristes : dans ce domaine, l'élan de solidarité qui a suivi les attentats de Paris a permis de réels progrès avec notamment l'adoption de la proposition de directive « PNR » (« *Passenger Name Record* ») du Parlement européen et du Conseil<sup>359</sup>, ainsi que la mise en chantier de plusieurs mesures sécuritaires au niveau européen comme le durcissement du règlement sur le commerce des armes<sup>360</sup>, le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme, la modification du « code Schengen » pour faciliter la lutte contre les filières djihadistes en contrôlant systématiquement les européens s'étant rendus dans des pays à risques, l'interconnexion du SIS avec le fichier Interpol sur les documents de voyage volés, falsifiés et perdus. Si l'année 2015 a donc marqué un tournant dans la mobilisation contre le terrorisme au niveau européen, l'Europe du renseignement reste encore à construire, et l'idée même d'une police fédérale (un « FBI à l'européenne ») demeure une utopie.

2) Achever l'harmonisation des dispositions sur le droit d'asile : le choix massif des migrants d'aller vers l'Allemagne ou la Suède a démontré que le « système Dublin » ne fonctionne pas, d'une part, parce que les États en charge de la gestion des frontières externes ne sont pas en mesure de faire face à un afflux aussi considérable de demandes et, d'autre part, parce que les migrants, de mieux en mieux informés, choisissent leur destination en fonction de critères personnels mais aussi d'éléments tels que les conditions d'accueil et d'intégration, les délais ou les voies de recours. Seule l'unification des procédures d'asile pourrait permettre de limiter les effets d'aubaine de cet « *asylum shopping* ». L'Union a fait un premier pas avec l'accord donné par les États à la proposition de la Commission d'établir une liste européenne commune de pays d'origine sûrs pour accélérer les procédures d'asile pour les demandeurs provenant de ces pays<sup>361</sup>. Les pays des Balkans occidentaux et la Turquie figurent sur cette liste. Cette initiative a néanmoins été critiquée par des Organisations non-gouvernementales qui craignent un affaiblissement des standards de protection et des garanties procédurales.

3) Rendre la politique de retour des migrants plus efficace. La faiblesse des taux de réadmission est une des sources majeures de la perte de crédibilité du système Schengen dans les opinions publiques, alors même que la responsabilité des décisions d'expulsion est du ressort des États membres. La marge de manœuvre est étroite, car il ne saurait être question de remettre en cause les droits fondamentaux

---

359 Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

360 Le 18 novembre 2015, la Commission européenne a adopté un paquet de mesures pour rendre plus difficile l'acquisition d'armes à feu dans l'Union européenne, encore non approuvé par le Parlement européen : communication de la Commission au parlement européen et au Conseil relative à la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité – Plan d'action de l'UE contre le trafic et l'utilisation illicite d'armes à feu et d'explosifs, COM(2015) 624 final.

361 Pour les problèmes que pose par exemple l'inclusion du Kosovo dans la liste des pays d'origine sûrs, v. CE, 10 octobre 2014, *Association ELENA e. a. Association Forum Réfugiés-COSI*, n° 375474, 375920.



des migrants rappelés par la directive « retour »<sup>362</sup>, en particulier le respect du principe de non-refoulement<sup>363</sup>. Le plan d'action adopté par l'Union<sup>364</sup> prévoit des financements pour encourager les retours volontaires, l'introduction obligatoire dans le SIS des décisions d'entrée et de retour ainsi que l'extension du mandat de FRONTEX à la gestion des retours en créant des équipes d'intervention rapide. Enfin, l'Union va mettre au cœur de sa politique de voisinage et de coopération avec les pays tiers la réadmission des migrants en situation irrégulière.

4) « Européaniser » la gestion des frontières externes de l'Union. C'est certainement le point le plus crucial, car sans cela la confiance mutuelle entre les États ne pourra pas être rétablie. C'est en même temps le sujet le plus difficile en raison notamment de la situation difficile de la Grèce, qui doit gérer un flux continu de demandeurs d'asile. Dans cette perspective, le Parlement européen a approuvé le lancement du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), un réseau de communication protégé permettant de partager des images et données en temps réel, devenu opérationnel en 2013<sup>365</sup>. Deux mesures emblématiques commencent seulement à être mises en œuvre :

- la création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes pouvant mener des opérations conjointes avec les États et disposant d'un mandat d'intervention pour leur permettre d'agir dans des pays tiers ;

- la création de centres d'enregistrement des migrants (« hot spots »)<sup>366</sup> pour aider les pays concernés à remplir leurs obligations de contrôle, d'identification, d'enregistrement des témoignages et de prise d'empreintes des arrivants. Les autorités nationales reçoivent le soutien des agences européennes<sup>367</sup>, notamment pour traiter plus rapidement les demandes d'asile mais aussi pour coordonner le retour des migrants illégaux et aider à démanteler les réseaux de trafic clandestins et de traite des êtres humains.

Par ailleurs, l'Union a lancé, en mai 2015, EUNAVFOR Med, une opération aéronavale inédite contre les trafiquants et les passeurs en Méditerranée au large de la Libye. Et en mer Égée, à la demande de l'Allemagne, de la Grèce et de la Turquie, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a lancé, pour

---

362 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

363 Ce principe, consacré par le droit de l'Union et le droit international, interdit l'expulsion ou le renvoi d'un réfugié aux frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques (v. aussi les arrêts CEDH : 11 décembre 2014, *Mohamad c. Grèce*, n° 70586/11 ; 21 octobre 2014, *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, n° 16643/09 ; 24 octobre 2013, *Housein c. Grèce*, n° 71825/11).

364 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 9 septembre 2015 - Plan d'action de l'UE en matière de retour, COM(2015) 453 final.

365 Eurosur a trois objectifs : réduire l'immigration clandestine, lutter contre la criminalité transfrontalière et assurer la protection et le sauvetage des migrants en mer.

366 En Italie, l'état-major est établi à Catane, en Sicile, et coordonne le travail de quatre centres, trois en Sicile (Trapani, Pozzallo, Porto Empedocle) et un sur l'île de Lampedusa. Chacun de ces centres peut accueillir jusqu'à 1 500 personnes. Les agences européennes y délèguent divers experts, interprètes et équipes de soutien. En Grèce, l'état-major est à Athènes et coordonne quatre centres à Lesbos, Samos, Leros, Chios, un cinquième devant ouvrir à Kos.

367 Eurojust, Europol, FRONTEX et EASO, le Bureau européen d'appui en matière d'asile.



la première fois de son histoire, une mission de surveillance des frontières pour combattre les réseaux de passeurs.

Mais, toutes ces mesures ne peuvent produire leurs effets qu'à moyen terme. Or, en raison de la fermeture de la route des Balkans, un très grand nombre de réfugiés risquent à court terme d'être « pris au piège » en Grèce. C'est dans ce contexte dramatique que l'Allemagne a pris l'initiative de discussions avec la Turquie, aux fins de parvenir à la réadmission des migrants, y compris les réfugiés chassés par la tragédie syrienne, en échange notamment d'un soutien financier important de l'Union, de la relance du processus d'adhésion de la Turquie, et de la levée accélérée des visas pour les Turcs. L'avant-projet a suscité de vives critiques des Organisations non-gouvernementales, relayées au Parlement européen, ainsi que des réserves du HCR et de plusieurs États membres, inquiets de l'état des libertés en Turquie et du traitement de la question kurde<sup>368</sup>. Chypre s'est déclarée contre ces discussions en l'absence d'efforts significatifs de la Turquie pour reconnaître l'État chypriote. L'« accord » du 17 mars 2016, signé à Bruxelles entre la Turquie et les vingt-huit, s'est efforcé de prendre en compte ces préoccupations. Le Conseil a adopté l'inscription de la Turquie sur la liste européenne commune des pays sûrs. Et Ankara s'est engagée à mettre sa législation en conformité avec les exigences de la convention de Genève sur la protection des demandeurs d'asile et à respecter les exigences communautaires pour obtenir la suppression des visas vers l'Europe pour ses ressortissants.

Mais le renvoi systématique des migrants et réfugiés parvenus en Grèce vers la Turquie continue de soulever de sérieux problèmes de légalité<sup>369</sup>. Le HCR a ainsi rappelé que la convention de Genève garantit le droit de chaque réfugié à un examen individuel de sa demande, droit également protégé par la Convention EDH et la jurisprudence de la CJUE<sup>370</sup>.

Cette règle a pour conséquence que les demandes des migrants devront être examinées en Grèce, et qu'il faudra garantir aux demandeurs d'asile leur droit à un recours effectif s'ils contestent le statut de « pays tiers sûr » de la Turquie. Ce sera donc un processus juridique complexe dans lequel *in fine* les cours de Luxembourg et de Strasbourg auront le dernier mot. L'Union s'est engagée à apporter un soutien logistique et humanitaire important à la Grèce<sup>371</sup>. Enfin, l'accord prévoit que l'Union européenne, au fur et à mesure des réadmissions en Turquie,

---

368 V. notamment : Sénat, rapport d'information n° 38 du 14 octobre 2016 fait, par M. Billout, au nom de la mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord, p. 30 et 31.

369 Il est significatif que l'OFPPA ait refusé de participer à la mise en œuvre de l'accord et exprimé son opposition aux renvois en Turquie. De nombreuses organisations humanitaires ont fait part de leurs inquiétudes quant à la croissante détresse des réfugiés en Grèce et quant aux risques d'affrontements lors des futures opérations de réembarquement à destination de la Turquie. Notons que jusqu'à présent aucun demandeur d'asile n'a été renvoyé par les autorités grecques vers la Turquie.

370 V. notamment : CJUE, aff. C-560/14, 9 février 2017, *M. c. Minister for Justice and Equality*, paragr. 37 et 41 ; CJUE, Gde ch., aff. jointes C 148/13 à C 150/13, 2 décembre 2014, *A, B, et C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, en présence de : United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, paragr. 56.

371 Sur l'estimation des besoins de la Grèce, cf. rapport de la Commission européenne du 4 mars 2016, « Gérer la crise des réfugiés - Grèce : états des lieux ».

accueil « en échange » des réfugiés syriens dans la limite de 72 000, acheminés directement des camps turcs *via* des corridors humanitaires. La répartition de ces réfugiés suscite des dissensions entre les États, comparables à celles qui ont fait échouer le mécanisme de relocalisation obligatoire<sup>372</sup>.

Aujourd'hui, une génération après la signature des « accords Schengen », l'espace de libre circulation est fragilisé, en raison même de son succès et de son attractivité. Sésame précieux et convoité, le « visa Schengen » nourrit les rêves de millions de personnes fuyant la misère et la guerre, prêtes à tous les sacrifices pour gagner l'Europe.

Si, à court terme, il est indispensable de renforcer les frontières externes de l'Union pour garantir la sécurité de l'espace de libre circulation et rassurer les opinions publiques, cela doit se faire dans le respect des valeurs qui fondent le projet européen. À plus long terme, l'enjeu est de réussir à construire une souveraineté partagée pour contrôler des frontières, désormais communes, en respectant un juste équilibre entre la sécurité et le respect des droits des personnes. Seul un retour à la confiance et à la solidarité entre les États membres permettra à l'Union de réenchanter le rêve européen.

---

372 C'est sans doute la raison pour laquelle, l'Union européenne n'a actuellement seulement transféré que quelques deux mille personnes.





# Biographies des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

**Christian Vigouroux,**

*président de la section de l'intérieur du Conseil d'État,*

**modérateur de la conférence**

Diplômé de Sciences Po, ancien élève de l'ENA, Christian Vigouroux intègre le Conseil d'État en 1976. En 1981, il rejoint le ministère de l'urbanisme et du logement en tant que conseiller juridique, puis directeur adjoint de l'urbanisme et des paysages. Il dirige le cabinet du secrétaire d'État chargé des universités à partir de 1985. Après avoir exercé les fonctions de commissaire du Gouvernement au Conseil d'État de 1986 à 1989, il est nommé directeur adjoint, puis directeur du cabinet du ministre de l'intérieur jusqu'en 1992. Il rejoint alors la section du contentieux et la section des travaux publics du Conseil d'État. De 1994 à 1997, il est rapporteur général de la Commission supérieure de codification. Il est ensuite nommé directeur du cabinet du Garde des sceaux, ministre de la justice, puis, en 2000, directeur du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité. À compter de 2002, il préside la 10<sup>e</sup> sous-section du contentieux avant d'être nommé président adjoint de la section du contentieux en 2008. Il devient directeur de cabinet de la ministre de la justice en 2012, puis président de la section du rapport et des études du Conseil d'État en 2013. Il enseigne par ailleurs à l'université Panthéon-Sorbonne comme professeur associé de 1996 à 2012. Il préside la section de l'intérieur du Conseil d'État depuis 2014.

## Les intervenants

**Andreas Mavroyiannis,**

*ambassadeur, ancien vice-ministre chargé des affaires européennes auprès du Président de la République de Chypre*

Titulaire d'un diplôme d'études approfondies (DEA) en droit international, en sciences politiques (université Panthéon-Assas) et en sociologie, docteur en sociologie politique (université de Nanterre) et diplômé de l'académie de droit international de La Haye, Andréas D. Mavroyiannis est un diplomate et homme politique chypriote. Il a été ministre adjoint auprès du Président de la République de Chypre, chargé des affaires européennes puis secrétaire général du ministère des affaires étrangères. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013, il est le négociateur pour la résolution du problème chypriote, pour la partie chypriote grecque. Il a été représentant permanent de Chypre auprès de l'Organisation des Nations Unies de 2003 à 2008 et auprès de l'Union européenne de 2008 à 2011. Il a également été ambassadeur en Irlande et en France (respectivement de 1997 à 1999 et de 1999 à 2002).

**Rainer Münz,**

*professeur, conseiller sur les questions migratoires au Centre européen de stratégie politique*

Rainer Münz est conseiller pour la politique migratoire au Centre européen de stratégie politique (CESP) travaillant pour le président de la Commission européenne. Avant d'accéder à ce poste, il dirigeait le centre de recherche et développement de la banque *Erste Bank* à Vienne depuis 2005, et était membre du laboratoire d'idées européen *Bruegel* à Bruxelles ainsi que de l'Institut d'économie internationale de Hambourg. Rainer Münz est un expert des évolutions démographiques, des migrations internationales et du vieillissement de la population ainsi que de leurs impacts économiques. Après avoir obtenu son doctorat à l'université de Vienne en 1978, il a rejoint l'académie autrichienne des sciences en 1979 et dirigé son institut de démographie jusqu'en 1992. Il a ensuite dirigé le département de démographie de l'université Humboldt à Berlin. Depuis 2010, il enseigne à l'université de Saint-Gall (HSG) en Suisse et à l'université de l'Europe centrale (CEU) à Budapest. Rainer Münz a, par ailleurs, exercé les fonctions de consultant auprès du Conseil européen, de l'OCDE et de la Banque mondiale. Il a été conseiller auprès des présidences grecque, néerlandaise et slovène de l'Union européenne. Il est membre du conseil de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à Genève.

**Laurent Muschel,**

*directeur Migration et Protection (DG HOME) à la Commission européenne*

Laurent Muschel est le directeur du département migration et protection de la direction générale migration et affaires intérieures (DG HOME) de la Commission européenne depuis 2013. Il est membre des conseils d'administration du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) et de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (FRONTEX). Après des études à l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP Europe), il a obtenu une maîtrise en philosophie de l'université de la Sorbonne ainsi que le diplôme de Sciences po Paris. Il a ensuite intégré la direction générale pour les transports de la Commission européenne comme administrateur au sein de l'unité de coordination politique puis dans l'unité de politique aérienne. Il a ensuite été nommé assistant du directeur général de l'énergie et des transports, puis chef de l'unité « relations internationales énergie ». En 2008, il devient chef de cabinet adjoint auprès du vice-président de la Commission en charge de la justice, liberté et sécurité, puis, à compter de 2010, auprès de la commissaire européenne en charge des affaires intérieures.



# Actes – L’Europe des frontières : enjeux et défis

**Christian Vigouroux**

Conseiller d’État, président de la section de l’intérieur,  
modérateur de la conférence

« *Lumos Kelmin pesos desmar lon Emposa* ». En langue lilliputienne, cette phrase signifie « *je m’engage à vivre en paix avec le Prince et son Royaume* ». En langue lilliputienne, Gulliver devra accepter cette condition. Le Gulliver de Swift<sup>373</sup>, cette métaphore vivante du migrant est un envahisseur qui fascine et gêne à la fois. La société l’accueille, mais pas à bras ouverts. Avant tout contact, lorsqu’il se réveille sur la plage, jeté par la mer, il est ligoté et sous bonne garde. Il s’agit d’une métaphore de la zone d’attente ou du « *hotspot* »<sup>374</sup>. Il doit s’engager à vivre en paix avec le royaume, mais il n’en a pas fini avec le peuple qui l’accueille. Il va se prendre le pied dans la frontière entre les Lilliputes et les Blefuscus et va finir par retourner dans sa patrie. Les intégrations ne se font pas toujours facilement.

Sur les frontières, le géographe Michel Foucher a écrit en 2007 *L’obsession des frontières*<sup>375</sup>. Le paquet asile du 28 juin 2013<sup>376</sup> est-il l’exemple d’un contretemps ? La jurisprudence *Melki*<sup>377</sup> de la CJUE réaffirmant l’impossibilité de vérification aux frontières internes est-elle dépassée ? Faire tomber les frontières est plus facile pour la télévision que pour les personnes. En plus de cette obsession de faire tomber les frontières, il existe l’obsession de les maintenir, de les renforcer ou de les créer lorsqu’elles n’existent pas.

En ce moment, le blocage de la frontière gréco-macédonienne mène à l’ouverture de nouvelles routes à travers les frontières : la voie de l’Albanie – qui est en train de s’armer pour contrôler ses frontières –, la voie de la Libye, la voie de la Russie – je ne suis pas certain que l’on ait remarqué en France l’accord des Présidents

373 J. Swift, *Gulliver’s Travels*, éd. Benjamin Motte, Londres, 1726 ; version française : *Voyages du capitaine Lemuel Gulliver en divers pays éloignés*, éd. P. Gosse et J. Neaulme, La Haye, 1727.

374 Centres d’enregistrement et de sélection des migrants entrant dans l’Union européenne.

375 M. Foucher, *L’obsession des frontières*, éd. Perrin, Paris, 2007.

376 Le « paquet asile » comprend trois directives : la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d’une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection ; la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l’accueil des personnes demandant la protection internationale ; et la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale. Le régime d’asile européen commun s’appuie, par ailleurs, sur deux règlements : le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l’État membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride ; et le règlement (UE) n° 603/2013 du 26 juin 2013 relatif à la création d’Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l’application efficace du règlement (UE) n° 604/2013.

377 CJUE, Gde ch., aff. jointes, 22 juin 2010, *Aziz Melki* (C-188/10) et *Sélim Abdeli* (C-189/10).

Poutine et Niinistö<sup>378</sup> la semaine dernière pour fermer la frontière russo-finnoise par laquelle arrivent plusieurs milliers de réfugiés de Russie en Finlande. Regardons l'origine des drames qui portent le nom de migration : un million deux cent mille demandes d'asile déposées dans l'Union en 2015, dont 55 % pour les trois nationalités syrienne, afghane et irakienne.

L'obsession de les ouvrir ou de les fermer est une double peur du vide et du plein. La peur du vide, je remarque que le président de l'association des juges administratifs allemands, Robert Seegmüller, a publié dans la presse allemande un article intitulé « *Staat und Justiz verlieren ihre Autorität* » (« L'État et la justice perdent leur autorité »)<sup>379</sup>, estimant que trop de migrants ne sont pas reconduits à la frontière malgré les jugements exécutoires. Disons-nous la même chose en France du point de vue du juge administratif ?

La peur du plein, l'élargissement. Quelles sont les frontières de l'Europe ? Jusqu'où établissons-nous nos frontières ? Une Europe trop vaste ? Une Europe pas assez vaste ? De toute manière, les frontières se redécoupent : Ukraine, Crimée, ex-Yougoslavie. Face à ces obsessions, face à ces peurs et face au triste sort de Gulliver, Messieurs, donnez-nous de l'espoir. Si vous ne pouvez nous donner de l'espoir, donnez-nous des raisons de pousser des réformes volontaires. Les frontières sont-elles un mur ou un pont ? Les frontières sont certainement des murs. Toutefois, la grande nouveauté consiste dans le fait qu'aujourd'hui les murs sont faits pour empêcher d'entrer, alors qu'hier ils étaient faits pour empêcher de sortir. Les murs continuent de pousser. Le dernier est le mur entre la Hongrie et la Serbie. Lorsque l'on entend le ministre suédois de la justice et de l'immigration – alors que la Suède a accueilli cent cinquante mille réfugiés en 2015, ce qui est un effort considérable à l'échelle de la Suède – déclarer : « *notre capacité d'accueil, elle aussi a des frontières* », il emploie ce terme exprès.

Que faire face à ces « frontières-murs » ? Comment sont-elles renforcées, élargies par le terrorisme ? Lorsque l'on pense que le CTG (*Counter Terrorist Group*)<sup>380</sup> se réunissait en Europe le 13 novembre 2015 pour conclure et examiner si les terroristes ne venaient pas par la voie des réfugiés, le soir même à Paris... À quoi servent les réunions des ministres de l'intérieur, telle que celle de jeudi dernier à Bruxelles, qui veut renforcer le Système d'information Schengen<sup>381</sup> ? À quoi sert FRONTEX<sup>382</sup> ? Que signifient les « frontières-murs » ?

Cependant, les frontières sont aussi des ponts. Faut-il sauver Schengen ? En France, une nouvelle loi sur les étrangers du 7 mars 2016 facilite l'obtention de certaines cartes, l'octroi de cartes talents pour ceux qui peuvent apporter leurs talents à

378 Le président finlandais Sauli Niinistö et son homologue russe Vladimir Poutine ont convenu d'imposer des « restrictions temporaires » aux frontières entre les deux pays en vue de freiner les flux migratoires. Cet accord valable six mois entrera en vigueur dès que ses modalités juridiques seront validées dans les deux pays.

379 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25 mars 2016.

380 Forum de partage de renseignements entre les différents États membre de l'Union européenne qui se concentre particulièrement sur le renseignement pour la lutte contre le terrorisme.

381 Le Système d'information Schengen est un fichier informatique utilisé par les États membres dans le cadre de la Convention Schengen et de la coopération policière européenne.

382 Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

la France. Est-ce décalé par rapport à ce que nous connaissons aujourd'hui ? La frontière comme pont, comme passage, la frontière que nous franchissons pour aller voir quelqu'un d'autre. Je conseille, à tous ceux qui ne l'auraient pas encore vue, l'exposition au Palais de la Porte dorée, musée de l'histoire de l'immigration, sur les frontières, qui met en scène le tragique et le dérisoire des frontières. La brochure présente ainsi l'exposition : « *Les frontières, une exposition pour aller regarder de l'autre côté* ». C'est ce que je vous propose de faire ce soir.

---

### **Rainer Münz**

*Professeur, conseiller sur les questions migratoires  
au Centre européen de stratégie politique*

Pour introduire le concept de frontières, il faut voir quels sont les éléments constitutifs d'un État. Dès le traité de Westphalie<sup>383</sup>, l'État moderne est vu comme une entité souveraine constituée par un pouvoir central, un peuple et un territoire. Le territoire est toujours défini par ses frontières. Prenons le cas de la France. Une bonne partie de ses frontières externes existe depuis au moins trois cents ans. C'est le cas, par exemple, des Pyrénées, frontière physique naturelle entre la France et l'Espagne. Entre la France et l'Italie, la frontière nous paraît aussi donnée par la géographie, ici la crête des Alpes ; mais, historiquement, la Savoie et la République de Gênes existaient des deux côtés des Alpes, et la France en étendant son pouvoir territorial a modifié cette frontière. Une autre frontière peut être observée : l'Atlantique. Il s'agit d'une frontière maritime administrative et physique, sans vis-à-vis souverain, et il faut remonter à la guerre de cent ans pour voir que l'ouest de la France était à l'époque contesté entre les rois de France et les rois d'Angleterre. La frontière entre la Belgique et l'Allemagne a une histoire plus récente et plus sanglante. Ce sont les guerres qui ont défini ces frontières, d'abord avec l'expansion de la France vers le nord-est sous le règne de Louis XIV, puis à travers la guerre franco-allemande de 1870-1871, et les deux guerres mondiales.

Car ce n'est pas seulement le territoire qui est l'élément constitutif de la souveraineté d'un pays, ce sont également ces frontières. Régis Debray qui, dans les années 1960 et 1970, aurait plutôt été vu comme un porte-parole de l'abolition de toute frontière, avait récemment fait l'éloge des frontières en les définissant comme l'une des sources de la liberté. Rappelons que dans l'Europe de 1700, la France avait presque les mêmes frontières hexagonales qu'aujourd'hui, l'Espagne exactement les mêmes, tandis que pour l'Allemagne, la relation entre nation et territoire n'était pas encore définie. Avant 1871, l'Allemagne unifiée n'existait pas. Il y a seulement vingt-sept ans (depuis la réunification entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande) que l'Allemagne dispose de son territoire et de ses frontières actuelles.

L'espace Schengen – qui d'un côté inclut quelques pays à l'extérieur de l'Union européenne, et de l'autre côté exclut certains membres de l'Union européenne – nous a fait oublier pendant une certaine période le lien constitutif entre nation

383 Les traités de Westphalie ont été conclus en 1648 avec pour objectif de mettre fin à la guerre de Trente ans. Ils ont été négociés entre l'empereur Ferdinand III de Habsbourg, empereur des Romains, la France, la Suède et leurs alliés parmi les États et Principautés allemandes.



et frontières. En effet, pour les plus jeunes, les frontières, par exemple entre l'Allemagne et la France, ne sont guère plus qu'une démarcation administrative. La frontière « réelle » – dans leur esprit – se situe dans un aéroport lorsque l'on se déplace vers la Turquie, l'Égypte, ou les États-Unis et que l'on doit montrer un passeport à la sortie et à l'entrée.

Voici maintenant quelques chiffres concernant l'espace Schengen. En année normale, il y a un milliard trois cents millions mouvements transfrontaliers à l'intérieur de la zone Schengen, et sept cents millions de passages des frontières externes. Les États membres de l'Union européenne délivrent seize millions de « visas Schengen », qui donnent aux ressortissants de pays tiers le droit d'entrer et de voyager à travers l'espace Schengen. En année normale, les États membres acceptent deux millions d'immigrants réguliers, et entre deux cent mille et huit cent mille demandeurs d'asile. En 2015-2016, le nombre de demandeurs d'asile était de l'ordre d'un million huit cent mille. Cela dit, entre 0,3 et 0,4 % des personnes qui traversent une frontière externe de Schengen sont des immigrés. Il est important de connaître ces chiffres, parce qu'ils indiquent que la fonction principale des frontières n'est pas de régler ou de prévenir l'immigration, mais d'abord de faciliter la circulation des personnes et des marchandises d'un pays à l'autre. Si nous fermons les frontières pour cause de crise migratoire, il faudra tenir compte des conséquences économiques et sociales pour ceux qui ont besoin de franchir les frontières.

La crise des réfugiés des années 2015-2016 et les actes terroristes commis par des djihadistes nous font réfléchir à nouveau sur la fonction et la signification des frontières internes et externes. Auparavant, seule l'Espagne avait fortifié sa frontière externe avec le Maroc autour de ses deux esclaves Ceuta et Melilla. En 2015, la Hongrie commençait à fermer sa frontière externe avec des fils barbelés. On peut noter que la Hongrie a été vivement critiquée pour cela, contrairement à l'Espagne.

La sécurisation et la fermeture graduelle des frontières terrestres autour de l'Union européenne prennent place, dans certains cas, à l'intérieur même de la zone Schengen – par exemple entre l'Autriche et la Slovaquie, ou entre la Hongrie et la Croatie. Des fils barbelés et des murs sont en train d'être installés. Dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, la situation est plus ironique encore car il s'agit-là d'un État n'appartenant pas à l'Union européenne qui protège l'Union européenne contre l'afflux de migrants venant de Grèce (pays membre de l'espace Schengen).

Schengen est remis en cause en raison de l'afflux du grand nombre d'immigrés illégaux, et du terrorisme islamiste. Ce que l'on voit, actuellement, est une désintégration de l'acquis européen. La libre circulation des voyageurs et des marchandises entre les pays membres de l'espace Schengen est remise en cause. Jusqu'à présent, les contrôles sont dits « temporaires », mais ils sont en train de devenir une solution quasi-permanente. Cela inclut la France, qui contrôle aussi



une partie de ses frontières et soutient en même temps la Grande-Bretagne, avec laquelle elle a signé le traité du Touquet<sup>384</sup>.

Il est important de savoir que ces défis pour l'intégration et l'intégrité de l'Europe ne disparaîtront pas. Il y a trois facteurs importants qui les caractérisent :

- la géopolitique, qui interroge les rapports entre la géographie des États et leurs politiques, montre à quel point certains États sont en crise. L'Irak est en crise, de même que la Syrie. Dans le Sud-Est de la Turquie, on estime à quelques huit cent mille le nombre de citoyens turcs déplacés à cause de la reprise de la guerre civile entre l'armée turque et les mouvements kurdes. Ceci a des répercussions importantes : en 2015-2016, deux tiers des réfugiés venaient de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan. Pour la seule Syrie, sur vingt-trois millions d'habitants, huit millions de personnes ont été déplacées au sein du pays et plus de trois millions sont réfugiés à l'extérieur. Cela représente un déplacement de la moitié de la population. Au Liban, se sont installés plus d'un million de réfugiés syriens (contre deux millions sept cent mille en Turquie, et sept cent mille en Jordanie) ; le Liban est beaucoup plus affecté par le problème migratoire que des pays riches de l'Union européenne comme l'Allemagne, l'Autriche, ou la Suède qui, en 2015-2016, avaient accueilli 80 % des demandeurs d'asile arrivant en Europe. Bien que les débats politiques fussent vifs en France, celle-ci n'était pas la cible première des flux d'immigrés illégaux, car une bonne partie de ceux qui venaient en France (cf. les problèmes liés à la « jungle » de Calais) désiraient se rendre en Grande Bretagne.

- la démographie : le nombre de personnes vivant en Afrique va tripler dans le demi-siècle qui vient, passant d'un à trois milliards d'individus. Jusqu'en 1995, il y avait plus de population en Europe qu'en Afrique. Dans le futur, il y aura trois à quatre fois plus de personnes en Afrique qu'en Europe. Cela va créer une immense pression démographique. Pour le moment, ce mouvement est encore petit comparé au nombre d'Africains. En 2016, l'Italie a vu l'arrivée irrégulière de cent quatre-vingt mille immigrés arrivés en traversant la mer Méditerranée.

- le climat : avec la montée du niveau des mers, la disparition de certains territoires peuplés et cultivés est très probable. Il faut aussi s'attendre à ce qu'une partie des zones semi-arides devienne inhabitable. Cela aura des répercussions dans le voisinage de ces territoires, mais aussi, sans doute, en Europe. Or, nous ne sommes pas préparés à cette évolution. Et nous n'avons pas les instruments légaux pour accepter des victimes de dégradation ou de disparition d'habitats comme réfugiés. Dans notre droit d'asile, cette catégorie de réfugiés dits « *climatiques* » n'existe pas.

---

384 Le traité du Touquet a été signé le 4 février 2003 entre la France et le Royaume-Uni, et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2004. Il s'agit d'un des douze accords bilatéraux signés entre les deux pays, depuis 1989, concernant la lutte contre l'immigration illégale. Le traité du Touquet facilite les contrôles frontaliers dans les ports de la Manche et de la mer du Nord, et crée un cadre juridique afin qu'agents français et britanniques puissent effectuer des contrôles dans les deux pays indifféremment.





Ville espagnole de Ceuta (source: Reuters)

Je termine sur une image qui m'a beaucoup impressionné, et qui illustre une situation particulière à Ceuta. L'on y voit, en premier plan, deux jeunes femmes jouant au golf, le parcours jouxtant la frontière externe de l'espace Schengen entre l'Espagne et le Maroc. Cette frontière est sécurisée par une grille de six à huit mètres de haut, que des individus essaient de franchir, avec un seul garde-frontières présent du côté espagnol. Au premier plan : l'Europe, l'un des territoires les plus riches du monde, ayant ici une frontière terrestre avec ce que l'on appelait autrefois le tiers-monde. Cette image me semble emblématique de la situation actuelle de l'Union européenne.

---

### **Andreas Mavroyiannis**

*Ambassadeur, ancien vice-ministre chargé des affaires européennes  
auprès du Président de la République de Chypre*

Il me semble qu'une question fondamentale a été posée, celle de savoir ce qu'est une frontière, comment on en est arrivé là et quel est le sens d'avoir aujourd'hui des frontières en Europe. Il est vrai qu'initialement les frontières étaient établies pour définir un cadre à l'intérieur duquel s'exercent la souveraineté, la compétence, des politiques. Toutefois, dès le début, la frontière a été une notion plurielle. Il ne s'agit pas seulement d'une notion purement géographique. Il faut relativiser : la notion de frontière n'est pas à sens unique.

En Europe, nous avons commencé à créer l'Union européenne par étapes successives. À un certain moment, nous nous sommes rendu compte qu'à l'échelle européenne nous essayons de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice, en transposant au plan européen la problématique qui existait sur le plan national. Schengen constitue un pas supplémentaire. Sur le plan européen, ce n'est pas seulement Schengen qui a créé la liberté de mouvement pour les personnes, les biens, les capitaux. Il s'agit de quelque chose qui vient en plus pour créer des



frontières extérieures qui permettront d'aller plus avant à l'intérieur par l'abolition des contrôles de ce qui peut gêner les quatre libertés fondamentales de l'Union européenne.

Toutefois, cela n'est pas si évident. Il faut faire face à de nouveaux défis auxquels nous n'avons pas pensé, en particulier la question de la sécurité. Nous savons aujourd'hui combien cette période est difficile avec le terrorisme. Mais il faut aussi reconnaître que si les frontières extérieures et les frontières en général nous donnent un sentiment de sécurité, il s'agit d'un faux sentiment de sécurité, car l'ennemi peut être déjà à l'intérieur sans qu'on le sache. C'est un débat qui a lieu d'être et il faut essayer de faire la part des choses.

Comme vous l'avez rappelé, la frontière est à la fois un mur et un pont, mais cela dépend pour qui et pour quoi. Dans la situation actuelle, il existe une confusion extraordinaire. Il faut distinguer de manière très claire la liberté de mouvement des citoyens européens à l'intérieur de l'Union – catégorie qui est liée à nos valeurs européennes – et une deuxième catégorie liée à la migration locale, désirée et souhaitée par nous tous. Nous voulons cette immigration en Europe, car nous avons une volonté d'aller de l'avant. Nous avons besoin de faire venir plus de personnes.

Il existe également les mouvements migratoires illégaux, clandestins. S'il s'agit de mouvements dont les motifs sont plus économiques, on parle de phénomènes clandestins, illégaux, on prend des mesures, etc. Faire face aux défis posés par cette immigration illégale ne doit pas se dérouler de la même manière que pour les personnes qui ont droit à une protection internationale. À présent, nous avons des réfugiés, nous savons tous que la situation est dramatique pour les réfugiés politiques. Il existe également les personnes qui ont le droit à une protection internationale subsidiaire<sup>385</sup>. Alors, il faut au moins essayer de faire la part des choses sans pour autant diminuer le caractère dramatique de la situation à laquelle nous faisons face aujourd'hui. Plus nous sommes capables de faire cette distinction, mieux nous serons à même d'y faire face.

---

### **Laurent Muschel**

*Directeur migration et protection (DG HOME) à la Commission européenne*

À quoi servent les frontières ? La frontière n'est pas là pour être fermée, elle est là pour filtrer. Filtrer les gens, c'est-à-dire autoriser le passage de ceux qui peuvent légalement entrer dans l'Union européenne, soit parce qu'ils ont un visa, soit parce qu'ils appartiennent à un pays qui ne nécessite pas l'obtention de visa. Il s'agit également d'autoriser le passage de ceux qui ont un besoin de protection internationale, donc les demandeurs d'asile, contrairement à ceux qui viennent illégalement et qui n'ont pas le droit d'entrer sur le territoire.

Nous ne sommes pas contre le barbelé, cependant nous estimons que ce n'est pas la meilleure image ou solution. Nous pouvons gérer les frontières de manière plus intelligente avec des caméras, des patrouilles, sans forcément créer un

---

<sup>385</sup> Protection accordée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugiés.



barbelé. Parfois, cela s'avère nécessaire comme à Ceuta et à Melilla, vu la situation géographique sur le territoire africain. Le barbelé, en tant que tel, n'est donc pas interdit ; ce qu'il faut, c'est l'existence d'un point de passage, un point d'entrée sur le territoire. À Ceuta et à Melilla, ce qui compte, c'est la possibilité d'entrer légalement sur le territoire et, pour un demandeur d'asile, d'arriver sur le territoire pour pouvoir demander l'asile. De la même manière, sur le reste du territoire européen, lorsque la Slovénie ferme sa frontière, elle doit laisser des points de passage ouverts.

L'accord entre la Finlande et la Russie de cette semaine n'est pas un accord qui ferme la frontière, mais définit simplement les points de passage. Ce nouvel accord est intervenu, car les routes migratoires changent. Quoi que l'on fasse, si l'on ferme la route migratoire entre la Grèce et la Turquie, une nouvelle route s'ouvrira. Aujourd'hui, les Syriens arrivent en vélo en Norvège, car ils prennent un vol sur Moscou, puis font Moscou-Mourmansk, et à Mourmansk ils achètent un vélo. Pourquoi un vélo ? Parce que la législation russe oblige à passer la frontière avec un véhicule, interdit le passage à pieds. Ils achètent donc un vélo, moyen le plus économique, et traversent ainsi la frontière. La frontière doit donc s'adapter à la créativité des personnes qui souhaitent venir. Simplement, une bonne gestion des frontières permet de limiter les flux. Plus on rend l'accès difficile aux personnes qui n'ont pas le droit d'arriver, plus on va pouvoir réduire les flux. C'est ce que l'on essaie de faire aujourd'hui. Cela ne signifie pas qu'il faut empêcher les gens qui ont droit à la protection internationale de venir, au contraire : nous continuons à les accueillir, nous gardons nos valeurs, nous gardons une politique de l'asile ouverte. Encore une fois, les frontières ne sont pas fermées, elles permettent de filtrer les entrées.

En ce qui concerne la capacité d'accueil, nous ne pouvons pas comparer l'accueil qui est donné dans un État de l'Union européenne et l'accueil qui est donné dans les pays de voisinage. En Suède, de septembre à janvier 2016, en quatre mois, vingt-six mille mineurs non accompagnés sont arrivés. Cela signifie que, si l'on prend comme base une classe de vingt-six enfants, mille classes d'école sont à créer en quatre mois en Suède, dans un pays de dix millions d'habitants ! Il faut donc regarder le coût de l'intégration et les efforts d'intégration qui sont nécessaires. En Europe, lorsque l'on reçoit des réfugiés, on les intègre. Dans le voisinage, l'approche est un peu différente : les gens sont, en règle générale, dans des camps de réfugiés, avec le soutien du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, avec le soutien des autorités, et nous pouvons nous féliciter de l'hospitalité de la Turquie, du Liban et de la Jordanie. Mais il ne s'agit pas du même effort.

Aujourd'hui, le coût économique et social de l'immigration est très important, non pas à cause d'un flux d'un million de personnes, mais parce que ce million de personnes s'est focalisé sur deux ou trois États membres – la Suède et l'Allemagne en particulier. Le problème, aujourd'hui, se rattache davantage à la répartition : un million de personnes qui arrivent en un an peuvent très bien être gérées par une Europe à vingt-huit.



La frontière est l'élément qui arrive en bout de course. Il est nécessaire de tenter de régler le problème à sa racine. L'Afrique, avec le doublement de sa population dans les trente prochaines années, et les crises géopolitiques en Syrie, en Afghanistan et en Irak posent problème. Quel est le constat aujourd'hui ? En Afghanistan, les troupes de l'OTAN se retirent. Du fait de ce retrait, les Afghans ont perdu près d'un million d'emplois (cuisiniers, chauffeurs, interprètes) et les talibans ont progressé. La conséquence est un flux massif d'Afghans vers l'Europe. Aujourd'hui, ils représentent 30 % des personnes arrivées dans les îles grecques, c'est la prochaine Syrie si nous n'y prenons pas garde. Il faut que les hommes politiques ne se désintéressent pas des situations en Afghanistan, en Irak et en Syrie. Nous devons régler les problèmes en amont. Il en va de même pour l'Afrique. Le sommet de la Valette<sup>386</sup> était très important à cet égard, et nous devons travailler avec l'Afrique pour avoir une politique contrôlée des migrations en provenance de ce continent.

---

### **Christian Vigouroux**

*Conseiller d'État, président de la section de l'intérieur,  
modérateur de la conférence*

Géopolitiquement, comment voyez-vous la politique euro-africaine ? Pensez-vous que l'on aura un nouveau rapport avec l'Afrique compte tenu de sa démographie ?

En matière de politique publique, il y a quelques années en France – mais c'est peut-être la même chose dans d'autres pays –, beaucoup disaient qu'il faut supprimer les douaniers, les garde frontières, car ils n'ont plus d'utilité. La France leur a trouvé d'autres utilités et a gardé plusieurs milliers de fonctionnaires. Cette précaution semble-t-elle justifiée aujourd'hui ? Qu'en pensez-vous ?

---

### **Rainer Münz**

*Professeur, conseiller sur les questions migratoires  
au Centre européen de stratégie politique*

La deuxième question est plus simple que la première. Beaucoup de pays n'ont pas connu de guerre depuis la fin de la seconde guerre mondiale, mais ont tout de même une armée. De même, nous voulons avoir des pompiers, même s'il n'y a pas d'incendie. Avoir des gardes-frontières européens avec plusieurs fonctions peut servir, même si c'est un élément réservé à la gestion d'une situation particulière à un instant donné.

La première question est beaucoup plus difficile. L'Europe et l'Afrique sont liées, d'abord à cause de la Méditerranée ; c'est une histoire commune qui a duré environ trois à quatre mille ans. Au-delà de la Méditerranée, il y a eu un rapprochement culturel et économique sous l'Empire romain notamment. À cause du colonialisme des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, une bonne partie des gens vivant en Afrique parlent au moins comme deuxième langue le français, l'anglais, ou le portugais, et ont une orientation culturelle tournée vers l'Europe. L'Europe existe dans leur mentalité

---

386 Sommet de La Valette sur la migration, les 11 et 12 novembre 2015. Le plan d'action et la déclaration politique conjointe sont disponibles sur : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

comme l'un des buts de l'immigration. Cela n'a pas disparu avec la décolonisation. Avec la croissance démographique, l'espoir serait qu'une croissance économique en Afrique crée des emplois et des opportunités, comme ce fut le cas en Chine, et comme c'est le cas en Inde actuellement. Bien sûr, l'Afrique est plus pauvre, plus fragmentée et politiquement instable ; les obstacles sont donc plus importants qu'en Chine ou en Inde. De plus, la croissance démographique en Afrique est plus importante qu'en Chine ou en Inde il y a un demi-siècle.

Selon moi, la solution serait une sécurisation plus large des frontières et des mouvements, et plus d'efforts du côté de l'Union européenne, afin d'éviter que les personnes ne se déplacent de l'Afrique vers l'Europe. Jusqu'à présent, avec la mission EUNAVFOR Med opération Sophia<sup>387</sup>, nous essayons de sauver les immigrés qui mettent leur vie en danger en essayant de venir en Europe. Il s'agit-là d'une fonction d'« ange gardien » en Méditerranée centrale. Dans le futur, et c'est ce qui a été commencé avec la Turquie, nous essaierons de renvoyer ces personnes vers les côtes d'où elles sont parties. Cela fonctionne déjà entre l'Espagne et le Maroc. Cela ne peut pas fonctionner avec la Libye, car il nous manque le « vis-à-vis politique ». Avec la Turquie, nous pourrions juger les résultats d'ici quelques mois.

---

### **Laurent Muschel**

*Directeur migration et protection (DG HOME) à la Commission européenne*

En ce qui concerne la question africaine, si l'on se fie aux anthropologues et s'il n'y avait pas eu de migration, on habiterait tous en Afrique de l'Est puisque les premiers hommes sont apparus en Afrique de l'Est. Aujourd'hui, l'Union européenne est-elle au clair avec ses frontières ? Oui et non.

1) Premièrement, le processus est clair. La frontière extérieure de l'Union est celle des États membres de Schengen. Les frontières extérieures sont les frontières maritimes, aériennes et terrestres. Certains États Schengen n'ont pas forcément de frontières maritimes, comme l'Autriche. Mais tout le monde a des frontières aériennes : les aéroports. Schengen prévoit l'abolition des frontières intérieures. Cela signifie le renforcement des frontières extérieures. La frontière entre la Pologne et l'Ukraine fait l'objet d'une compétence partagée. Si la Pologne n'effectue pas son travail avec l'Ukraine, l'impact sera direct en France. De la même façon, si la Grèce ne fait pas son travail avec la Turquie, l'impact sera, comme nous avons pu le voir malheureusement, direct en France ou en Allemagne. La clé de Schengen est d'avoir des frontières extérieures bien définies et bien contrôlées. Il existe un processus pour cela : le mécanisme d'évaluation Schengen<sup>388</sup>, qui permet d'évaluer si les États remplissent les conditions et respectent les règles Schengen.

Aujourd'hui, trois pays sont candidats à l'élargissement de Schengen : la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie. Il existe donc un processus clair, mais des frontières mouvantes qui sont modifiées en fonction des élargissements. En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, pour l'instant le Conseil de l'Union, qui doit décider à

---

387 Décision (PESC) 2015/972 du Conseil du 22 juin 2015 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR Med opération Sophia).

388 Mécanisme permettant de contrôler et de vérifier l'application de l'acquis de Schengen au sein de l'Union européenne.



l'unanimité, a toujours refusé l'adhésion, malgré le fait que, sur le plan technique, ces deux pays remplissent les conditions. Ils ont des gardes-frontières et des équipements en nombre suffisant. Mais, pour des raisons politiques, un certain nombre d'États membres refuse l'adhésion. La Croatie, qui est un nouvel État membre, doit encore faire l'objet d'une évaluation Schengen dans les prochains mois. Ensuite, nous verrons si le Conseil, à l'unanimité, acceptera l'entrée de la Croatie dans Schengen.

Il s'agit donc d'un espace en croissance, qui ne correspond pas exactement à l'Union européenne : le Royaume Uni ou l'Irlande ne font pas partie de Schengen, contrairement à la Norvège, la Suisse, le Lichtenstein ou l'Islande qui sont dedans. Il s'agit d'un espace qui a été communautarisé, et qui fonctionne selon le modèle européen depuis le traité d'Amsterdam. C'est le Conseil des ministres de l'intérieur de l'Union européenne qui le régit en partie, mais avec des frontières différentes. Les pays associés, comme la Norvège, la Suisse, le Lichtenstein et l'Islande participent à la prise de décision sur Schengen dans ce que l'on appelle le comité mixte<sup>389</sup>. Il existe donc un processus clair pour la définition des frontières, et également un processus qui permet l'élargissement et l'évolution des frontières extérieures de l'Union européenne. De plus, Schengen permet de suspendre la participation d'un État s'il ne répond pas aux règles. Par exemple, si la Grèce ne répond pas à ses obligations en matière de contrôles aux frontières, il existe dans le code Schengen la possibilité de suspendre et de rétablir la frontière extérieure ailleurs. La frontière est donc mouvante.

2) Le second aspect de la question renvoie à la politique européenne des frontières aujourd'hui. Le sujet attire l'attention, car Schengen est aujourd'hui en crise. Il y a des phénomènes migratoires, il y a eu des attentats en France où nous avons découvert que certains terroristes avaient utilisé la route des migrants pour revenir de Syrie. Cela a entraîné un certain nombre de décisions nationales d'États membres, qui ont rétabli les contrôles internes. Aujourd'hui, six États membres – Danemark, Allemagne, Autriche, Suède, Slovaquie et Norvège – ont rétabli les contrôles internes à la frontière pour limiter les flux migratoires. De plus, la France et la Belgique ont aussi rétabli des contrôles, notamment du fait des risques liés aux attentats. On se retrouve ainsi dans une situation inédite jusqu'à présent, avec des contrôles aux frontières intérieures rétablis depuis plus de six mois. Cela représente toutefois moins de 15 % de la totalité des frontières intérieures.

De plus, les contrôles ne se font pas de manière systématique. Par exemple, il n'existe pas de contrôle systématique pour un trajet en voiture de Bruxelles à Paris. Les contrôles sont plus ou moins ciblés. Il existe, cependant, un contrôle d'identité systématique en descendant du TGV<sup>390</sup>. Le système Schengen permet cela. Il permet le rétablissement des contrôles internes pour des raisons de menace à l'ordre public, pour des raisons de sécurité intérieure. Ces contrôles doivent être temporaires et proportionnés. Ce sont les articles 23 et 25 du code Schengen. Donc, lorsqu'est évoquée la crise de Schengen, il faut savoir que nous sommes

---

389 Formation composée des États membres de l'Union européenne et des quatre autres États non membres faisant partie de l'espace Schengen.

390 Au 30 mars 2016.



toujours dans le cadre de Schengen. Tous les contrôles qui ont été rétablis sont légaux. Le problème est qu'ils sont temporaires. La durée maximale est de six mois pour les contrôles au titre de l'article 25. Nous arrivons à la fin de cette période de six mois, notamment pour l'Allemagne qui a introduit ses contrôles très tôt. À partir de mi-mai, l'Allemagne devra supprimer ses contrôles internes. De la même manière, la France devra supprimer ses contrôles internes, notamment avec la Belgique, une fois que les six mois auront été échus. Que devons-nous faire ? Dans quelles conditions fonctionner ? C'est la question qui est aujourd'hui au cœur du débat sur l'évolution de Schengen. La Commission européenne a adopté le 4 mars 2016 une communication sur les conditions de retour à la normale de Schengen, qui propose une série d'axes politiques<sup>391</sup>.

- Le premier axe est de mettre fin au transit à travers les Balkans, et de remettre la Grèce dans le système Dublin<sup>392</sup>. Cela signifie que les États ne doivent pas faciliter le passage de la frontière par les migrants. Donc, la Croatie ne doit pas organiser le transport en bus des migrants d'un côté à l'autre. Au contraire, elle doit revenir vers un contrôle normal des frontières. De même pour la Slovénie, l'Autriche, etc. Il faut faire en sorte que la Grèce revienne dans le système Dublin, car aujourd'hui les migrants ne craignant pas d'être renvoyés en Grèce pour que leur demande d'asile y soit traitée, vont directement en Allemagne. Ce sont deux éléments importants.

- Le deuxième axe est la coordination des mesures en cas de nécessité de contrôles internes. Ces derniers mois, le fait que des mesures ont été prises de manière non-coordonnée avec effet domino a nui à l'image de Schengen. L'Allemagne ferme les frontières, ensuite l'Autriche, la Slovénie, etc. Nous devons agir de manière coordonnée et identifier les points de la frontière intérieure qui nécessitent des contrôles. Donc nous avons besoin d'une approche européenne coordonnée.

- Le troisième axe est qu'il faut corriger un certain nombre de déficiences dans la gestion des frontières extérieures. Concernant la Grèce, la Commission européenne a fait une évaluation du système de contrôle des frontières dans cet État. Le Conseil de l'Union a ensuite adopté des recommandations à l'égard de la Grèce qui doit adopter certaines de ces mesures pour améliorer son contrôle aux frontières. Évidemment, nous venons en appui, notamment avec l'agence FRONTEX pour aider les autorités grecques à bien contrôler les frontières et à s'assurer que les personnes arrivant dans l'Union européenne font l'objet d'un contrôle de sécurité et d'une prise d'empreintes. Nous voulons un contrôle total, avec la prise d'empreintes de toutes les personnes qui viennent dans l'Union européenne. Cela vaut également pour l'Italie, qui est le deuxième point d'accès principal dans l'Union européenne.

Suite aux attentats des mois de janvier et de novembre 2015 en France, nous avons aussi constaté qu'un certain nombre de terroristes reviennent dans l'Union

391 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route », 4 mars 2016, COM(2016) 120 final.

392 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.



européenne. Ils ont combattu en Syrie et reviennent sans faire nécessairement l'objet d'un contrôle adéquat. Pour cette raison, nous avons proposé de modifier le code Schengen pour s'assurer d'un contrôle systématique de tous les ressortissants européens lorsqu'ils rentrent dans l'Union européenne. Auparavant, le passeport européen suffisait pour rentrer sans obstacles. Les ressortissants européens feront désormais l'objet d'un contrôle systématique, en vérifiant si la personne en question est mentionnée dans les bases de données Schengen (SIS), notamment s'il s'agit d'une personne recherchée ou si nous détenons des informations sur le fait que cette personne est allée combattre à l'étranger, notamment en Syrie. Il s'agit d'une modification que la Commission européenne a proposée à la demande de la France, et qui devrait être adoptée prochainement par le Parlement européen.

Nous corrigeons et nous adaptons donc les règles Schengen face à la nouvelle réalité. Une autre preuve de cette adaptation est fournie par la nouvelle proposition de règlement concernant FRONTEX<sup>393</sup>, l'agence européenne qui contrôle les frontières extérieures. Il s'agit de transformer FRONTEX en un corps de gardes-frontières européens. Nous renforçons donc les moyens d'intervention de FRONTEX, ce qui est un élément-clé du dispositif puisque la frontière extérieure constitue la frontière commune, et nous avons besoin d'une agence européenne forte qui puisse agir en cas de déficience d'un État membre.

- Le quatrième axe est la réforme de l'asile. Schengen et l'asile sont intrinsèquement liés. Aujourd'hui, une fois qu'un demandeur d'asile se trouve dans l'Union européenne, il peut en pratique circuler librement, il n'y a plus de contrôle aux frontières. Il faut éviter que le demandeur d'asile puisse choisir le pays de destination. Un demandeur d'asile a le droit d'avoir sa demande d'asile traitée, d'être protégé, mais n'a pas le droit de choisir l'État membre où il souhaite vivre. Cela nécessite que le système Schengen soit lié au règlement Dublin, et que Dublin soit revu puisqu'aujourd'hui la pression s'exerce sur les pays de première entrée, à savoir la Grèce et l'Italie, qui doivent traiter toutes les demandes d'asile. Car, en théorie, au titre du règlement Dublin, la demande d'asile doit être traitée par le premier pays d'arrivée. Pour améliorer le système Dublin, nous allons proposer une série de mesures, notamment pour créer un mécanisme de partage et de solidarité entre États membres, pour répartir les demandeurs d'asile. Il existe différentes options, et la Commission européenne annoncera au premier semestre 2016 ses propositions afin de mieux répartir les demandeurs d'asile en Europe et d'éviter ce qui s'est passé l'an dernier.

- Le cinquième axe est que la gestion des frontières implique une série d'autres mesures qui sont essentielles au bon fonctionnement de l'espace Schengen : une politique commune d'asile, mais aussi une politique efficace de lutte contre les passeurs et une politique efficace de retour. C'est pour cela que nous avons mis en

---

393 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil, 15 décembre 2015.



place des actions telles que la mission EUNAVFOR Med opération Sophia<sup>394</sup>, une opération militaire dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Nous avons également renforcé les équipes d'Europol qui s'occupent de la lutte contre la migration irrégulière, puisque le démantèlement des filières de passeurs est une clé de succès pour la gestion des frontières, tout comme la politique de retour. La meilleure façon de dissuader les migrants économiques potentiels de venir est de leur démontrer que ceux qui n'ont pas le droit de séjourner légalement dans l'Union européenne sont renvoyés. Il convient donc de s'assurer d'avoir des accords de réadmission qui fonctionnent, notamment vers les pays d'Afrique, l'Afghanistan et le Pakistan, pour pouvoir renvoyer les personnes qui sont déboutées du droit d'asile. Il est très important que ce système puisse fonctionner, et ce face à des difficultés importantes sur le plan diplomatique, puisqu'en général ces pays d'origine refusent de réadmettre leur ressortissants. Nous avons besoin de travailler ensemble : ministères de l'intérieur, ministères des affaires étrangères, Commission européenne, et service européen d'action extérieure, pour obtenir de tels accords de réadmission et pour faire en sorte qu'ils soient bien appliqués. Aujourd'hui, des cas dramatiques sont constatés où des personnes vendent leur propriété et s'endettent pour arriver jusqu'en Europe où elles vont avoir leur demande d'asile rejetée. Si nous n'arrivons pas à les renvoyer chez eux, ils se retrouvent dans une zone de non droit, sans statut et dans des conditions extrêmement précaires. Il est dans notre intérêt de dissuader ces migrants, qui n'ont pas vocation à être protégés au titre du statut de réfugié.

Cela ne veut pas dire que l'Europe est fermée. Au contraire, une bonne gestion des frontières veut dire que nous pouvons avoir, en parallèle, une politique ouverte en matière de migration légale. Dans la prochaine décennie, la population active de l'Union européenne va diminuer de plus de dix-sept millions de personnes. Donc, un million de personnes qui sont arrivées l'an dernier, ce n'est pas énorme. S'assurer que l'on ait des flux migratoires vers l'Europe est nécessaire. Mais, ces flux doivent être contrôlés et choisis. Il est important que nous mettions en place une vraie politique de migration légale. Il s'agit d'un maillon qui manque dans la réponse européenne, mais aussi dans la réponse nationale des États membres à cette problématique. Aujourd'hui, si nous faisons face à une crise des réfugiés, c'est parce que le seul moyen d'arriver en Europe est d'utiliser la voie de l'asile. Des migrants économiques demandent l'asile pour pouvoir entrer dans l'Union européenne. De plus, nos systèmes d'asile ont des taux de reconnaissance trop élevés. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en France, et les autres agences de l'asile en Europe ont tendance à être très généreux : en cas de moindre doute, l'asile est accordé afin d'éviter tout risque ! Nous avons une politique de l'asile très ouverte, qui se substitue à la politique de migration

---

394 L'EUNAVFOR Med opération Sophia, est une opération militaire décidée le 18 mai 2015 par l'Union européenne au titre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) pour lutter contre le trafic de migrants en Méditerranée. Elle a été lancée le 22 juin 2015 par les ministres des affaires étrangères réunis à Luxembourg dans sa phase 1 (observation, renseignement). La seconde phase de l'opération a été lancée le 7 octobre 2015, dans les eaux internationales, et comprend l'arraisonnement, la fouille, la saisie et le déroutement en haute mer des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite d'êtres humains ou le trafic de migrants. Le 20 juin 2016, le Conseil a prorogé jusqu'au 27 juillet 2017 le mandat de cette opération, et l'a renforcé en y ajoutant deux tâches de soutien.



légale. J'estime qu'il faudrait une bonne politique de migration légale aux niveaux européen et national, et une politique plus stricte de l'asile où la protection est accordée aux personnes qui ont réellement besoin d'une protection internationale. L'autre élément qu'il convient de développer est une politique de réinstallation (en anglais, « *resettlement* »). C'est-à-dire qu'au lieu de faire en sorte que les Syriens prennent la mer, en prenant des risques importants, il faut aider la Turquie, la Jordanie et le Liban en offrant la réinstallation pour des personnes vulnérables, pour des familles, etc. Nous devons faire des efforts en matière de réinstallation et c'est ce qui est en train d'être fait au niveau européen avec l'accord conclu avec la Turquie le 19 mars 2016.

En conclusion, on commence aujourd'hui à avoir, malgré le chaos apparent après tous les Conseils européens qui se succèdent, une sorte de masse critique de mesures qui commencent à avoir un impact. Les opérations militaires, EUNAVFOR Med opération Sophia, l'opération de l'OTAN, l'accord qui est en train de se mettre en place avec la Turquie, une politique plus ferme en matière de fermeture de la route des Balkans et, en échange, une ouverture en matière de réinstallation et de relocalisation. Tout cela commence à avoir un impact sur les flux migratoires. Cela ne veut pas dire que les arrivées vont diminuer totalement, mais il existe tout de même des signaux indiquant le début d'une baisse significative. D'autant plus que les routes alternatives (par la Libye ou l'Albanie) sont extrêmement dangereuses. Les migrants économiques, qui ne doivent pas bénéficier d'une protection internationale, risquent de réfléchir à deux fois avant d'entamer le voyage vers l'Europe. Il s'agit donc d'un ensemble de mesures qui permettent de gérer la frontière de manière plus sereine. Dans ce domaine, en effet, il n'existe pas une mesure unique – la fermeture de la frontière –, mais une série de mesures qui permettent de mieux réguler la frontière.

---

**Rainer Münz**

*Professeur, conseiller sur les questions migratoires  
au Centre européen de stratégie politique*

Presque tous les articles publiés sur ce sujet commençaient en affirmant que presque un million de personnes étaient arrivées en 2015-2016. Ce constat est faux pour plusieurs raisons. D'abord, ce chiffre inclut seulement ceux qui ont traversé la Méditerranée. Or, au moins trois cent mille personnes sont arrivées illégalement des Balkans – surtout d'Albanie, de Bosnie, et du Kosovo. En outre, l'on a perdu de vue l'immigration régulière : en année normale, deux millions de permis de s'établir dans un État membre de l'Union européenne sont donnés à des ressortissants d'États tiers. Il existe donc une immigration légale, mais l'on notera qu'une grande partie de ces permis est donnée dans un contexte de regroupement familial et à des personnes qui cherchent du travail en Europe. Ceci, alors même que la plupart des États de l'Union européenne n'ont pas mis en place des systèmes de sélection au niveau des talents et des ambitions de ces personnes. Pour ce qui me concerne, je soutiens la thèse qu'il faut encore développer notre politique dans ce domaine de l'immigration légale.



Deuxièmement, le problème est que pour être capable de demander l'asile en Europe, il faut entrer sur le territoire d'un État membre. En même temps, la majorité des demandeurs d'asile ne sont pas en possession de « visa Schengen ». Il existe alors une sorte de contradiction : pour avoir un acte légal au niveau du droit d'asile européen, il faut commencer par... une infraction à la loi, c'est-à-dire traverser une frontière externe de manière irrégulière. C'est pour cela que l'accord avec la Turquie est important, puisque l'Union européenne envisage de sélectionner des demandeurs de droit d'asile à l'extérieur du territoire de l'Union, et de les relocaliser vers un État membre. Jusqu'à présent, le nombre de relocalisations directes entre la Turquie et l'Union européenne est resté très modeste. Dans ce domaine, nous avons remarqué un certain manque de solidarité parmi les États membres, surtout de la part de ceux qui ont rejoint l'Union européenne après 2004.

La troisième contradiction est le fait qu'il existe beaucoup plus de personnes qui, sous couvert du droit international, auraient vocation à utiliser le droit de protection en Europe, que de personnes que l'Europe a la volonté politique d'accueillir. Cette contradiction est importante : il y a quarante-cinq millions de personnes déplacées en interne pour des raisons politiques (guerre civile, violence, etc.) et quelque douze millions de réfugiés vivant dans des pays pauvres. L'Europe aurait, théoriquement, la possibilité d'accueillir une partie de ces personnes, en les relocalisant sur son territoire de façon réfléchie et concertée. Cependant, dans le contexte politique actuel, cela conduirait à la montée des partis xénophobes ou populistes. Il existe donc ici une autre limite, politique et électorale, à accepter de tels flux d'immigrés. Il est important de tenir compte de ces aspects.

Concernant les renvois d'immigrés illégaux dans leurs pays d'origine, l'Union européenne n'est pas très efficace dans ce domaine. Notons aussi que tous les immigrés en situation illégale en Europe n'ont pas franchi la frontière de manière irrégulière. Certains sont venus avec un visa, un permis de travail, ou un titre de séjour, et sont ensuite restés dans le pays d'accueil à l'expiration du délai légal dudit document. Chaque année, la police et d'autres services de l'administration rapportent ainsi qu'un demi-million de personnes se trouvent en situation illégale dans l'Union européenne. Normalement, les États membres ont la capacité de renvoyer dans leurs pays d'origine quelque deux cent mille immigrés illégaux par an. Cela peut sembler peu eu égard à l'ampleur du phénomène migratoire. Mais le problème se situe ailleurs, car souvent il s'agit de ressortissants de pays qui n'ont pas d'intérêt à coopérer avec l'Union européenne, ou, au contraire, qui ont un intérêt à coopérer avec l'Union européenne en raison d'attentes spécifiques (aides au développement, au commerce, ou à l'investissement) mais sans avoir d'intérêt à coopérer dans le domaine précis de l'immigration. Il faut au moins débattre de cette question si nous souhaitons avoir une certaine conditionnalité dans nos traités de libre-échange de marchandises, pour lutter contre le refus d'un pays d'accepter le rapatriement de ses citoyens. Pour l'instant, dans la plupart des relations bilatérales, il n'existe pas de lien entre ces deux sujets, mais la Commission européenne a annoncé que cette conditionnalité jouera un rôle dans le futur<sup>395</sup>.

---

395 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Plan d'action de l'Union européenne en matière de retour, 9 septembre 2015, COM(2015) 453 final.



---

**Andreas Mavroyiannis**

*Ambassadeur, ancien vice-ministre chargé des affaires européennes  
auprès du Président de la République de Chypre*

Nous pouvons aborder la question de la crise de Schengen sous l'angle d'une crise de confiance mutuelle qui devrait exister entre les États membres et qui n'est plus présente. C'est pourquoi, nous constatons la réintroduction des frontières intérieures que Schengen avait la vocation d'abolir. La question juridique concerne cette crise de confiance entre les différents pays. Puis, il nous faut voir comment il est possible d'agir pour rétablir cette confiance. Sinon, je crains que Schengen ne disparaisse. Cette question est liée aussi en partie au règlement Dublin. Il s'agit d'un outil qui nous permet d'éviter à l'intérieur de l'Union que les demandeurs d'asile choisissent l'État membre dans lequel ils souhaitent effectuer ces démarches. Il faut voir comment il est possible d'en assurer le contrôle. Il existe cependant un effet pervers, car tous les États ne sont pas égaux. Il existe des États de première entrée, il s'agit donc de la ligne de front. Si nous renvoyons toutes les personnes à ces États de première entrée, le système ne sera pas capable de fonctionner. Il faut trouver des moyens de réviser le règlement Dublin et de réinstaller ces personnes à l'intérieur de l'Union. Nous voyons aujourd'hui combien est contestée l'idée des quotas. Il s'agit encore une fois d'une manifestation de ce manque de confiance. Il faut trouver un moyen d'y faire face, car sinon la réaction des pays de premier front sera de refuser de travailler sous le règlement Dublin. Cette crise de confiance mutuelle que l'on constate déjà dans Schengen va s'étendre si rien n'est fait.

Les mouvements migratoires sont consubstantiels à la civilisation humaine. Nous sommes tous en quelque sorte des descendants de migrants. Aujourd'hui, dans un monde globalisé, il est vrai que nous sommes victimes de notre succès et de la puissance de l'attraction de l'Europe. C'est pour cela que l'Europe est une destination par excellence des migrations. Il faut être conscient que ce qui se passe n'est pas anormal, mais l'échelle du mouvement dépasse nos moyens. Si nous trouvons la bonne solution, nous pouvons transformer le problème très difficile vers quelque chose qui corresponde à nos valeurs. Si nous réussissons à le faire, l'avenir sera probablement meilleur.

Le dernier élément concerne une sorte d'externalisation des frontières. Depuis une quinzaine d'années, nous observons une problématique qui l'a également été au sein du Conseil européen de Thessalonique<sup>396</sup>, si ma mémoire est bonne. Il s'agissait, et il s'agit toujours, d'une manière ou d'une autre, de traiter des questions de demandeurs d'asile et de réfugiés à l'extérieur de l'Union, de ne pas les faire entrer. Il s'agit d'une logique que nous pouvons pousser plus ou moins loin. Il ne faut pas oublier toutes les actions entreprises, par exemple en Afrique, pour prévenir les flux migratoires vers l'Europe. La question importante des accords d'admission intervient également lorsqu'il s'agit de travailler avec les pays d'origine. Il existe tout un éventail d'instruments et de moyens qui nous permettent de traiter la question des frontières à l'extérieur de nos frontières.

---

396 Conseil européen de Thessalonique, 19 et 20 juin 2003. V. le site : [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/76281.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/76281.pdf).

Je considère comme triviale l'obligation que nous avons imposée aux transporteurs de faire venir dans les aéroports européens uniquement les personnes qui possèdent les titres de voyage nécessaires pour être admises dans le pays. N'est-ce pas en fin de compte une manière d'externaliser la frontière ?

---

**Christian Vigouroux**

*Conseiller d'État, président de la section de l'intérieur,  
modérateur de la conférence*

Concernant l'absence, pour les migrants ou les demandeurs d'asile, du droit de choisir l'État d'accueil, en France nous avons connu, pour les mineurs non accompagnés, qui sont un grand sujet de préoccupation, une tentative qui commence à être suivie d'effet, de repartition entre les départements pour équilibrer les départements qui étaient submergés et d'autres qui refusaient totalement. Mais cela ne va pas de soi, même dans les relations franco-françaises. Un recours a été formé devant le Conseil d'État, à la section du contentieux, contre la circulaire de répartition de quotas des mineurs non accompagnés<sup>397</sup>.

---

**Andreas Mavroyiannis**

*Ambassadeur, ancien vice-ministre chargé des affaires européennes  
auprès du Président de la République de Chypre*

En Europe, nous avons parfois tendance à vivre dans notre routine sans voir que nous vivons dans un monde globalisé, et que tout ce que nous faisons en Europe est suivi par la communauté internationale dans son ensemble, avec des hauts et des bas, de bonnes ou de mauvaises remarques. Il est important de nous placer dans une perspective plus large, à la fois sur plan pratique, mais aussi sur le plan juridique. Sur ce dernier aspect, nous connaissons tous la nécessité d'appliquer la Convention de Genève sur le statut des réfugiés<sup>398</sup>. Nous essayons de nous confronter en Europe à toutes ces difficultés. Est-ce que l'accord avec la Turquie est conforme à la Convention de Genève sur le statut des réfugiés ? C'est une question qui s'est posée. Il faut y travailler.

Lorsque nous vivons une situation de crise, il existe une tendance pour les politiques de prendre le dessus sur le juridique. Cela ne peut être que temporaire. Il faut faire en sorte de veiller à un cadre juridique approprié. Nous ne devons jamais oublier que nous sommes, avant tout, un espace de droit et de valeurs. Il nous faut vivre en osmose avec le monde, et tenir compte du regard qui est porté sur nous par la communauté internationale dans son ensemble. Personne ne peut obliger l'Union européenne à avoir une politique très spécifique et précise. Il ne faut jamais oublier que les États sont souverains, et ont le droit de reculer et de filtrer les personnes qui sont admises sur le territoire européen. Mais, il existe un certain nombre de cas où les conditions sont telles qu'il est impossible d'agir seul. C'est par exemple le cas pour les réfugiés politiques.

---

397 CE, 30 janvier 2015, *Département des Hauts-de-Seine et autres*, n<sup>os</sup> 371415, 371730 et 373356.

398 Convention de Genève sur le statut des réfugiés, 1951. V. le site : [www.unhcr.fr/4b14f4a62.pdf](http://www.unhcr.fr/4b14f4a62.pdf).



Ce n'est pas un hasard si, aujourd'hui, l'Organisation des Nations Unies travaille de manière intense sur les questions migratoires. Il existe une inquiétude très répandue dans le système international dans son ensemble. Au sein des Nations Unies, l'année 2016 est essentiellement consacrée au mouvement migratoire et une réunion de haut niveau sur le mouvement de grande ampleur des réfugiés et des migrants se tiendra en septembre à New York. Le Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a soulevé un certain nombre de questions à l'occasion de l'accord avec la Turquie. Nous devons faire attention et continuer à agir de manière conforme à ce que nous voulons être, et à ce que l'Europe doit être pour nous tous.

Une autre question concerne le rôle des États membres de l'Union, le contrôle qu'ils peuvent exercer aujourd'hui dans la politique des frontières et de la marge de manœuvre dont ils disposent dans les négociations européennes portant sur cette politique. Il n'existe pas de réponse simple. C'est surtout par le biais de la participation qu'il est possible d'être efficace. Aujourd'hui, peut-être plus que jamais, nous nous rendons compte du fait qu'il s'agit d'une responsabilité partagée, et qu'il n'existe pas de moyen de revenir pleinement en arrière en disant que le contrôle des frontières est entièrement national, et ce, même pour les pays qui, comme le mien, ne font pas partie de Schengen : Chypre, le Royaume Uni, l'Irlande, la Bulgarie, la Roumanie ou la Croatie. L'acquis Schengen est en grande partie obligatoire, pour nous tout du moins. Peut-être y a-t-il pour le Royaume-Uni, l'Irlande un « *opt-out* », une dérogation danoise, mais, dans l'ensemble, l'acquis Schengen s'applique à tout le monde, ce qui est normal car il s'agit de la condition de son efficacité. Ce système est inefficace s'il n'est pas appliqué par nous tous.

Bien qu'il y ait cette politique européenne sur les frontières, la politique de sécurité, l'ordre public relèvent en principe de la politique nationale. Tous les règlements de l'Union l'énoncent clairement. Cela relève de la compétence *exclusive* des États de décider des quotas, du travail des migrants qu'ils vont accueillir sur leur territoire. Bien que l'on doive tenir compte de la liberté de circulation sous certaines conditions, dans l'ensemble, l'État national garde un certain nombre de compétences en matière de frontières et dans l'exercice de ces compétences, avant tout nationales. Il ne faut jamais oublier que nous avons des frontières terrestres. Elles sont importantes surtout pour les pays de première ligne, car sinon nous dressons une frontière géographique de l'Europe. Il n'en est pas de même pour les frontières maritimes ou aériennes, parce que tous les aéroports de l'Union européenne sont des frontières extérieures. Tous les ports sont potentiellement des frontières extérieures, une personne peut arriver n'importe où dans l'Union européenne. Ce n'est pas le cas des frontières terrestres où nous avons le plus de difficultés et de problèmes.

Un État national a quand même une marge d'appréciation, lorsqu'il s'agit de l'application du code Schengen. Concernant les efforts actuels, les propositions de la Commission européenne portent, à la fois, sur la modification du code Schengen pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures, et sur l'introduction dans le code des frontières Schengen de l'idée qu'un contrôle systématique des citoyens européens sera effectué. La « frontière-mur » n'a pas beaucoup de sens lorsqu'il s'agit de citoyens européens et que le danger peut venir de l'intérieur. Il est nécessaire d'introduire cette idée dans le contrôle systématique.



Une autre idée qui avance consiste à faire évoluer FRONTEX vers un corps européen de garde-frontières et de gardes-côtes, qui est par excellence une expression de la responsabilité partagée entre les États membres et les institutions de l'Union européenne et qui, si cela fonctionne, permettrait de mieux contrôler les frontières et d'avoir une expression de responsabilité partagée intériorisée par tout le monde. Il s'agit cependant de savoir si ce corps pourra agir indépendamment de la volonté des États, ce qui n'a pas encore été décidé. En revanche, cela montre que l'on se dirige vers une plus grande intégration en ce qui concerne le contrôle des frontières extérieures. La marge de manœuvre s'est réduite pour les États membres, mais en même temps il est possible de faire prévaloir des idées innovantes, telle que l'initiative récente franco-allemande concernant les gardes-côtes<sup>399</sup>, sans remettre en question la nécessité d'agir ensemble. Il n'est plus possible d'agir en Europe séparément, la solidarité est une valeur, mais aussi une nécessité.

---

**Laurent Muschel**

*Directeur migration et protection (DG HOME) à la Commission européenne*

L'Europe doit rester un espace de valeurs. Nous faisons en sorte que l'accord entre l'Union européenne et la Turquie soit conforme à nos valeurs. Nous sommes donc en train de négocier avec les autorités turques une série de garanties, afin que le retour des personnes en Turquie se passe dans de bonnes conditions et dans le respect total de la Convention de Genève. Telle est la difficulté de l'exercice, et c'est ce que nous négocions actuellement. Nous ne devons pas renoncer à nos valeurs parce que nous sommes en crise. Malheureusement, les efforts que nous faisons ne sont pas suffisamment visibles et appréciés. Où sont les pays du Golfe ? Combien de réfugiés ont-ils accueilli ? Où est le Japon, l'Australie ? Le problème des réfugiés est un problème mondial. Il faut une solidarité, pas simplement européenne, mais une solidarité mondiale. Enfin, Schengen doit s'adapter. Les règles Schengen doivent s'adapter à de nouvelles réalités. Nous devons mettre en place des systèmes de contrôle des citoyens européens lorsqu'ils reviennent dans l'Union européenne. Cela apparaît comme une nécessité, vu les risques rencontrés avec un certain nombre d'Européens partis combattre en Syrie. Nous devons adapter nos règles aux nouveaux flux migratoires et aux nouvelles menaces. Schengen survivra uniquement s'il s'adapte.

---

**Rainer Münz**

*Professeur, conseiller sur les questions migratoires  
au Centre européen de stratégie politique*

Au début, le lien entre Schengen et le système migratoire en Europe était faible. En 1985, au moment de la conclusion, « Schengen I » était un accord sur la libre circulation des marchandises et des voyageurs. Par contre, le droit des citoyens de l'Union européenne de travailler dans un autre pays membre fonctionne en

---

399 Relevé de décision du Conseil des ministres franco-allemand, 7 avril 2016. Disponible sur : <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/relevé-de-décisions-du-conseil-des-ministres-franco-allemand/>



dehors du système Schengen, car nous avons également le droit de nous installer au Royaume-Uni, en Irlande, en Roumanie ou à Chypre, c'est-à-dire dans des pays de l'Union européenne qui ne font pas partie de Schengen. Pour la libre circulation des travailleurs, s'il existe une frontière contrôlée entre deux pays européens ou non, les citoyens de l'Union ont le droit de s'y installer sous certaines conditions. Tandis que la migration des ressortissants des pays tiers est quelque chose qui est presque totalement sous l'autorité souveraine des États membres, et non pas de l'Union européenne. Ceci inclut les demandeurs d'asile qui, en principe, et contrairement à la pratique actuelle, n'ont pas le droit de s'établir dans n'importe quel pays.

C'est là où migration et droit d'asile interfèrent avec Schengen. Les pays de « premier accueil » ne veulent pas être les gardiens de tous les demandeurs d'asile, alors même qu'ils avaient tendance – et pas seulement en Grèce, Italie, Hongrie ou Slovaquie – à montrer aux nouveaux arrivants la direction de l'Autriche et de l'Allemagne. Cela explique aussi pourquoi la Grèce et l'Italie ont mis dix mois pour établir le système d'identification des personnes, car il existe toujours une crainte, lorsque ces personnes sont identifiées comme provenant de Grèce ou d'Italie, que les autres pays utilisent ces informations pour renvoyer ensuite les demandeurs d'asile en Italie ou en Grèce, sous couvert de respecter les accords de Dublin.

Il faut donc adapter en même temps « Schengen » et « Dublin ». Pour cela, la solidarité européenne est nécessaire, mais actuellement elle fait défaut. Lorsque la totalité des immigrés illégaux arrivaient en Espagne (il y a dix ans) ou en Italie (il y a trois ans), l'Allemagne, la Suède et l'Autriche ne s'intéressaient pas à cet aspect des choses. La demande de solidarité de l'Allemagne est apparue au moment où les immigrés sont arrivés dans ce pays. Il y a donc une exposition au problème migratoire des différents États membres de l'Union européenne qui varie historiquement et géographiquement.

C'est pour cela que nous avons besoin, pour le futur, d'un système qui fonctionne en toutes circonstances. Si, demain, ces immigrés illégaux arrivent en Finlande, en Norvège ou à Chypre, il faut un système qui puisse s'adapter à ces nouveaux flux. Le déploiement des forces de FRONTEX n'est qu'un élément de la solution, car nous aurions plutôt besoin d'un mécanisme de « répartition ».

Les actions à envisager seraient donc, d'une part, de trouver un moyen de relocaliser les individus directement des pays en crise vers l'Europe et, d'autre part, d'améliorer la situation des populations dans les régions sinistrées. Notre intérêt devrait être que le mineur, avec ou sans parent, en Turquie, au Liban ou en Jordanie, ait la possibilité d'aller à l'école dans ces pays, car c'est le seul moyen de lui offrir un espoir. Or, si dans le futur il existe des classes pour accueillir ces mêmes mineurs en Suède ou en Allemagne, mais pas en Turquie, au Liban ou en Jordanie, la volonté de partir perdurera. Il faut donc beaucoup plus d'intervention humanitaire que dans le passé dans ces pays en crise.



---

**Andreas Mavroyiannis**

*Ambassadeur, ancien vice-ministre chargé des affaires européennes  
auprès du Président de la République de Chypre*

À l'heure actuelle, nous avons la crise des réfugiés ; des milliers de personnes passent quotidiennement de la Turquie vers la Grèce. Chypre est située plus près de la Turquie, du Liban et de la Syrie, mais les migrants ne viennent pas à Chypre, sauf si un problème se présente en mer, si un bateau échoue. Nous parlons d'un nombre très limité, alors que notre pays était un pays de première ligne pendant de longues années. Dans le cadre de la crise syrienne, nous ne souffrons pratiquement pas d'afflux de migrants, car Chypre n'est pas dans Schengen par application de Dublin. Alors ils ne veulent pas venir à Chypre, mais dans un autre pays qui va leur constituer une porte vers l'Europe. Cela est encore plus accentué par la présence de bases militaires britanniques à Chypre. Lorsque les migrants arrivent dans les bases militaires britanniques, ils essaient de faire valoir qu'ils sont au Royaume-Uni pour aller ensuite au Royaume-Uni. Il faut réfléchir sur l'effet de Schengen auquel nous n'avons pas réfléchi par le passé. Aujourd'hui cela est très tangible.

Il faut noter également que nous sommes, dans ce domaine, peut-être victimes de notre succès. L'Europe est une référence pour les pays du Golfe, le Japon. Bien d'autres espaces auraient pu être affectés, mais c'est l'Europe qui est la destination par excellence. Cela ne nous réjouit peut-être pas aujourd'hui, mais tout n'est pas négatif. Cela veut dire que nous gardons un énorme pouvoir d'attraction dans le monde et nous devrions peut-être continuer à être à l'avant-garde du développement humain. Nous avons peut-être bien plus de possibilités que nous le pensons.

# Échanges avec la salle

---

*Jean Gaeremynck, président du Conseil d'administration de l'OFPRA*

*La première question porte sur le respect de la Convention de Genève. La batterie de mesures critiquées s'apparente tout de même à la fermeture des frontières. Il existe une certaine préférence que vous avez exprimée, pour que les réfugiés qui viennent du Moyen-Orient restent plutôt au Liban, en Jordanie et en Turquie, avec d'ailleurs des accords financiers pour aider ces pays. L'accord conclu avec la Turquie en est l'exemple manifeste, puisque tous les migrants qui arriveront en Grèce seront reconduits en Turquie. Sommes-nous sûrs que cela est conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention de Genève ? Et notamment l'accord avec la Turquie, qui veut reconduire en Turquie tous les demandeurs d'asile arrivés en Grèce et qu'en contrepartie les Syriens seront réinstallés en Europe. L'accord vise uniquement les Syriens, ce qui est discriminant, puisqu'il laisse de côté les Irakiens, les Afghans, les Soudanais, les Erythréens, etc. Est-ce que cela est conforme à la Convention de Genève ?*

*La deuxième question concerne le règlement qui va se substituer à Dublin. Quel critère se substituerait au critère de première entrée qui a fait faillite ? En ce qui concerne les autres critères, pourriez-vous nous rappeler quel sera le système de décision au sein de l'Union européenne ? Est-ce que ce sera l'unanimité ou la majorité qualifiée ? Quelle est votre appréciation personnelle sur le degré de possibilité de conclure un nouvel accord ?*

---

*Question du public*

*Ma question porte sur le droit d'asile, son extension et ses pistes de redéfinition. Cinquante-cinq millions de personnes pourraient se qualifier pour le demander, et les capacités d'accueil politiques n'existent pas à ce stade. Ce droit d'asile a été conçu pour des personnes qui, individuellement, étaient menacées par la police, par l'ordre public de leur pays. Est-il adapté à des pays qui sont en guerre civile avec des dizaines de millions de personnes concernées ?*

---

*Laurent Muschel*

*La dernière question est liée à la première. Aujourd'hui, nous avons tendance à donner le statut de réfugié à une personne qui fuit une zone de conflit, alors que cette personne au titre de la Convention de Genève n'est pas nécessairement persécutée à titre individuel. Nous avons l'obligation de lui donner une forme de protection subsidiaire, mais pas le statut de réfugié. Les journalistes, les blogueurs, les personnes persécutées à titre individuel ou sur la base de leur religion ont droit à la protection en tant que réfugiés, mais pas ceux qui fuient une guerre civile. L'Europe n'a pas vocation à recevoir toutes les personnes qui*

fuijnt une zone de conflit. Ce n'est pas soutenable, et c'est pour cela que l'accord avec la Turquie est intervenu. Nous l'estimons conforme à la Convention de Genève, vu les garanties qu'il contient.

Il ne s'agit pas d'expulsions collectives, mais du retour de personnes qui fuijnt une zone de conflit et qui seront protégées en Turquie. Nous allons soutenir financièrement la Turquie pour que ce soit le cas. Nous ferons un examen individuel pour chaque personne, qui aura droit à un entretien, à une procédure d'appel pour contester la mesure de retour vers la Turquie. Cet examen individuel de la personne sera effectué au titre des directives européennes qui le prévoient. Si le demandeur d'asile estime que les conditions ne sont pas réunies en Turquie pour qu'il soit protégé, nous le garderons. Il ne s'agit pas de renvoyer tout le monde, mais de procéder à un examen individuel. Les Syriens seront renvoyés si les conditions sont réunies en Turquie pour qu'ils bénéficient d'une protection adéquate. C'est ce que nous sommes en train de négocier avec la Turquie, et cela est parfaitement conforme à la Convention de Genève. D'ailleurs, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés n'a pas contesté cette mesure, il a simplement indiqué que nous pouvons le faire si un certain nombre de conditions sont réunies, et nous travaillons à réunir ces conditions. Encore une fois, la Convention de Genève vise des personnes persécutées à titre individuel. Nous avons vocation à renforcer nos politiques humanitaires, afin de faire en sorte que ces personnes restent dans la région – au Liban, en Jordanie, en Turquie – et qu'ils aient accès au marché du travail, aux écoles. Cela est dans notre intérêt à tous, y compris pour les Syriens, puisque tôt ou tard la paix reviendra en Syrie et ils pourront reconstruire leur pays. Pendant la guerre civile en Somalie, les Somaliens ne sont pas arrivés massivement en Europe, ils sont restés dans le voisinage, au Kenya et en Ethiopie notamment. Nous devons combiner les politiques humanitaires avec notre politique d'asile.

Concernant le règlement Dublin, la majorité qualifiée est requise. L'Allemagne, l'Italie, la Grèce et la Suède forment un premier bloc et les pays de Viségrad<sup>400</sup> en forment un autre et montrent peu d'ouverture en matière de solidarité. La France se situe peut-être au milieu. Pour l'instant, l'accord ne se dessine pas, mais je pense que nous avons des bases pour un système où le critère de première entrée continuerait de fonctionner, et en cas de crise, un mécanisme de redistribution interviendrait. Ce mécanisme de redistribution pourrait être basé sur le Produit national brut (PNB) par habitant, le nombre de demandeurs d'asile des années précédentes, et le taux de chômage. La Commission européenne a déjà effectué des simulations dans des propositions précédentes. Cependant, la discussion n'a pas encore commencé au Conseil.

---

Rainer Münz

Sur la situation en Allemagne, nous pourrions légitimement penser que ce pays est un pays heureux : le taux de chômage est le plus bas depuis une vingtaine

---

400 Il s'agit d'une organisation de coopération politique entre la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Pologne.

*d'années, et la gestion du budget de l'État ne produit pas de déficit – la dette publique de l'Allemagne se réduit même. En revanche, les réfugiés arrivés depuis le mois de septembre 2015 sont devenus un sujet politique majeur en Allemagne. Des élections régionales ont vu l'entrée d'un parti de droite anti-immigration et aussi anti-européen – donc anti-intégrationniste – dans les assemblées régionales.*

*Dire cela en France n'est pas très choquant, car le nombre de personnes qui votent pour le Front national, parti souverainiste et populaire, est élevé. Mais, pour l'Allemagne, c'est un choc, dans la mesure où ce pays n'est pas confronté aux problèmes du chômage et de la dette publique, et où la Chancelière Merkel, jusqu'en août 2015, après dix ans au pouvoir, avait un taux de popularité de plus de 50 % parmi l'électorat. Puis, en 2015-2016, un million d'immigrés illégaux sont arrivés en Allemagne. Au moment de leur arrivée, l'on ne savait presque rien sur leurs pays d'origine, leurs opinions, ou leurs passés, ce qui a fortement inquiété une partie de la population allemande. Il est donc très important de tenir compte de ces faits, car la peur de perdre son identité et le sentiment d'avoir perdu le contrôle de nos frontières mettent en danger le projet européen.*





## Cinquième conférence

---

# Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ?

## Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....	191
Biographies des intervenants.....	205
Actes.....	207
Échanges avec la salle .....	225





# Présentation du thème de la conférence

---

La diplomatie et la défense sont par essence des compétences régaliennes dont l'exercice est l'apanage exclusif du souverain légitime. Les États-nations qui ont fondé la Communauté européenne étaient donc réticents à transférer à des institutions supranationales le pouvoir de décision dans des matières aussi sensibles.

Aujourd'hui encore d'ailleurs, aucune des démocraties qui composent l'Union ne serait prête à confier aux institutions européennes le droit de déclarer la guerre. Le choix fait lors du traité de Rome a donc été de bâtir la Communauté européenne sur l'intégration économique et la création d'un marché commun. Ainsi pendant longtemps, les succès économiques de l'Europe communautaire ont contrasté avec les déboires de l'Europe politique.

Ce n'est qu'avec la création de l'Union européenne et l'affirmation de sa dimension politique que les États membres ont accepté, au prix de compromis successifs, de mettre en place les instruments d'une diplomatie et d'une défense communes<sup>401</sup>. Mais, à la différence de la méthode communautaire employée avec succès dans le domaine économique, les décisions majeures en matière diplomatique et militaire restent régies par un processus intergouvernemental, préservant ainsi le droit de veto des États. C'est dans ce contexte historique et institutionnel que s'inscrit la problématique de l'extension de la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union européenne sur la scène mondiale.

Après plusieurs tentatives infructueuses, la fin de la guerre froide a rendu possible l'instauration d'une politique étrangère et de sécurité commune, élargie ensuite aux questions de défense (I). Si le poids de l'Union européenne sur la scène internationale en a été renforcé, sa puissance demeure limitée dans les champs militaire et stratégique en raison notamment des contraintes institutionnelles (II). Confrontée à de nouvelles menaces, l'Union doit redéfinir ses priorités stratégiques et relancer l'Europe de la défense (III).

## **I. Après plusieurs tentatives infructueuses, la fin de la guerre froide a rendu possible la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune, élargie ensuite aux questions de défense.**

Dès 1950, sept ans avant le traité de Rome, René Pleven, président du Conseil, propose pour accompagner le réarmement allemand, devenu inéluctable en raison des tensions Est-Ouest et de la pression américaine, la création d'une armée européenne commune. Le plan Pleven<sup>402</sup> conduit à la signature par les six, en 1952, du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED). Ce projet ambitieux se heurtera au rejet de l'Assemblée nationale et c'est dans le cadre de

---

401 V. notamment les articles 42 et 43 du TUE.

402 Le plan Pleven prévoyait la création d'une armée intégrée comportant quarante divisions nationales de treize mille soldats sous uniforme commun.

l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et surtout de l'Alliance Atlantique<sup>403</sup> qu'aura lieu le réarmement de l'Allemagne. Depuis, jamais les États membres n'ont porté un projet aussi avancé en termes de mise en commun des ressources militaires. Après l'échec des plans Fouchet<sup>404</sup>, initiés par la France gaulliste en 1960 et 1962, il faudra attendre le XXI<sup>e</sup> siècle pour que renaisse l'ambition d'une intégration européenne dans le domaine de la défense.

Ainsi, durant les trente premières années, c'est d'abord par le développement des politiques externes de nature économique (la politique commerciale, la coopération au développement, l'assistance humanitaire et la politique conventionnelle avec la signature d'accords avec des États tiers et des organisations internationales)<sup>405</sup> que la Communauté européenne s'est affirmée comme un acteur international. Mais cette diplomatie économique, pour importante qu'elle soit, ne suffit pas à faire de l'Union européenne une grande puissance. « *Géant économique* », l'Union demeure un « *nain politique* ». Et, de fait, les instruments de la politique régaliennne restent pour l'essentiel entre les mains des États. Le Royaume-Uni et la France, qui ont un statut particulier en tant que puissances nucléaires et membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, ne sont pas prêts à renoncer à leur souveraineté diplomatique et militaire, le Royaume-Uni étant de surcroît opposé à toute initiative qui remettrait en cause la centralité pour la sécurité de l'Europe de l'alliance avec les États-Unis. L'Allemagne, quant à elle, jusqu'à la chute du mur de Berlin et sa réunification, ne peut agir indépendamment de ses alliés, au premier rang desquels les États-Unis.

Néanmoins, se met en place une modeste et discrète coopération en matière de politique étrangère à partir de 1970 avec la création de la Coopération politique européenne (CPE)<sup>406</sup>, née d'un rapport adopté sous forme de simple déclaration par les ministres des affaires étrangères. Il s'agit de renforcer la solidarité mutuelle en favorisant la concertation et l'harmonisation des points de vue ou en décidant des actions communes. La CPE, qui relève du conseil européen à partir de 1974, favorise une lente « européanisation » des points de vue, mais reste peu opérationnelle et limitée par le veto opposé par la Grande Bretagne et la majorité des États à toute initiative qui pourrait mettre en péril la relation transatlantique.

Avec la fin de la guerre froide, la réunification de l'Allemagne et la dissolution du bloc soviétique, les conditions sont favorables au retour de l'Europe sur la scène internationale. C'est dans ce contexte que l'Union se dote, avec le traité

---

403 L'UEO est créée par les accords de Paris du 23 octobre 1954 qui élargissent à l'Allemagne et à l'Italie l'Union occidentale, organisation militaire réunissant la France, le Royaume-Uni et les trois États du Benelux, qui avait été mise en place en 1948 par le traité de Bruxelles. Dès 1949, toutefois, une clause de défense collective avait été introduite dans le cadre de l'Alliance Atlantique (art. 5 traité de l'OTAN), qui inclut l'Allemagne à partir de 1955.

404 Du nom de Christian Fouchet, qui avait été chargé par les Six de présider la commission d'étude chargée de préparer des propositions pour une coopération politique de type intergouvernemental. Deux versions successives de ce plan ont été présentées par la France en octobre 1961 et en janvier 1962, sans succès.

405 L'Union est également compétente pour tout ce qui concerne la dimension externe des politiques internes (PAC, politique environnementale, etc.), en vertu de la théorie du parallélisme des compétences internes et externes développée par la CJCE (14 juillet 1976, *Kramer*, aff. 3, 4, 6/76).

406 Il s'agit du rapport du belge Etienne Davignon, qui présidait le comité auquel le sommet de La Haye de 1969 avait confié le soin d'étudier la meilleure manière de progresser vers l'unification politique.



de Maastricht en 1992, d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), deuxième pilier de l'architecture institutionnelle européenne. La PESC, fruit d'un compromis entre les atlantistes et les partisans d'une Europe indépendante, fonctionne sur une base intergouvernementale. La création de l'Eurocorps<sup>407</sup>, né d'une initiative franco-allemande, ou encore la déclaration de Petersberg de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)<sup>408</sup>, traduisent également l'ambition de construire une architecture européenne de sécurité en partenariat avec l'OTAN. Mais les espoirs de voir l'Europe s'affirmer comme grande puissance sont déçus lors de la guerre des Balkans : la tragédie bosniaque démontre, en 1995, que les Européens demeurent militairement dépendants vis-à-vis des États-Unis pour assurer la sécurité du Vieux Continent.

Sur le front de la défense, il a fallu attendre 1998 pour assister à l'acte de naissance symbolique de ce qui allait devenir la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)<sup>409</sup>, lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo. En raison notamment du désengagement progressif américain, le Royaume-Uni rapproche ses positions de celles de la France. Avec l'accord entre les deux grandes puissances militaires du continent européen, la PSDC devient le bras armé de la PESC, qui doit donner à l'Union européenne les moyens de ses ambitions de politique étrangère.

À la suite du traité de Nice en 2000, le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité<sup>410</sup>, nommé par le Conseil européen, devient également vice-président de la Commission en charge des relations extérieures et préside les réunions du Conseil des affaires étrangères<sup>411</sup>. Ce dédoublement institutionnel est destiné à lui donner l'autorité nécessaire pour veiller à l'unité de l'action internationale de l'Union. Il dispose pour cela d'un nouveau service, le Service européen d'action extérieure (SEAE)<sup>412</sup>. Le traité n'est cependant pas dénué d'ambiguïtés, puisqu'il crée aussi le poste de président du Conseil européen, qui a une fonction de représentation de l'Union européenne sur la scène internationale dans le respect des attributions du Haut Représentant<sup>413</sup>. Cette évolution est consacrée au plan institutionnel par le traité de Lisbonne, qui achève de mettre en cohérence les instruments de la politique étrangère de l'Union européenne, lui donne une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires

---

407 Le Corps européen, ou Eurocorps, né en 1992 d'une initiative franco-allemande, avait comme objectif d'atteindre une capacité théorique de 60 000 hommes, regroupant des contingents de six pays européens ainsi que quatre pays associés, dont le quartier général est situé à Strasbourg. En réalité, c'est aujourd'hui essentiellement un état-major.

408 L'Union de l'Europe Occidentale est mise en place par le traité de coopération, essentiellement militaire, signé le 23 octobre 1954 à Paris, entre la France, le Royaume-Uni, la RFA, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, à la suite de l'échec de la Communauté européenne de défense.

409 Dénommée Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) jusqu'au traité de Lisbonne.

410 Le traité d'Amsterdam (1997) avait déjà institué un Haut Représentant pour la PESC dont la fonction était liée à celle de secrétaire général du Conseil.

411 Article 18 du TUE.

412 Le SEAE est l'équivalent d'un ministère des affaires étrangères de l'Union qui regroupe les services chargés de la PESC au Conseil et la DG Relations extérieures de la Commission ; le SEAE intègre par ailleurs les nouvelles délégations de l'Union européenne dans les États tiers et les organisations internationales.

413 Article 15 du TUE : « *Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité* ».



et étend la gestion européenne des crises aux missions de maintien de la paix<sup>414</sup>. Certes, les questions de politique étrangère et de défense restent traitées selon des modalités intergouvernementales et non pas « communautaires », à la différence de la plupart des autres politiques de l'Union européenne. Ceci signifie que la Commission ne dispose pas du monopole de l'initiative, le Parlement n'a qu'un rôle consultatif et la Cour de justice est en principe incompétente, tandis que l'essentiel du pouvoir de décision appartient au Conseil européen, au Conseil et aux États membres. Cependant, l'Union a désormais les moyens de coordonner tous les outils à sa disposition au service des objectifs d'une action internationale globale.

**II. Si le poids de l'Union européenne sur la scène internationale a été renforcé par la mise en place d'une politique commune dans les domaines de la diplomatie et de la sécurité, sa puissance demeure limitée dans les champs militaire et stratégique, en raison notamment des contraintes institutionnelles.**

Si le statut de l'Union européenne sur la scène internationale fait toujours l'objet de controverses, plus personne ne conteste sérieusement qu'elle en est un acteur influent. L'Union européenne est aujourd'hui reconnue par la quasi-totalité des États tiers, et est représentée dans la plupart des organisations internationales, même si son influence y est variable et passe encore assez souvent par le relais des États membres<sup>415</sup>. Elle a la compétence pour agir, qui découle des traités, de la jurisprudence de la CJUE et de la personnalité juridique qui lui a été reconnue<sup>416</sup> et dispose d'une capacité d'action en son nom propre. Surtout, le poids diplomatique de l'Union est accru par le fait qu'il y a désormais un lien entre la PESC et les autres leviers économiques (commerce, aide au développement, assistance humanitaire, etc.) : toutes les politiques externes relèvent de l'Union européenne<sup>417</sup>. Ce point est essentiel, car la force économique et l'attractivité de l'Union demeurent les facteurs déterminants de son rayonnement international. La puissance normative de l'Union européenne en fait un des acteurs majeurs de la globalisation<sup>418</sup>, et la gouvernance européenne inspire souvent la gouvernance mondiale. On a pu ainsi qualifier l'Union européenne de « *puissance douce* », usant de modes d'influences qui ne sont pas sans analogie avec le « *smart power* » devenu central dans la politique étrangère des États-Unis. La création, en 2004, de la Politique européenne

414 Articles 42-1 et 43 du TUE.

415 L'influence de l'Union dans les instances internationales est très variable selon le type d'organisation et le mode décisionnel utilisé. Dans les organisations qui fonctionnent sur la base d'un vote (assemblée générale des Nations Unies) ou par consensus (type OMC), l'existence d'un consensus intra-européen donne une influence certaine à l'Union. À l'inverse, dans les organisations dites à privilèges, telles que la Banque mondiale, le FMI ou le Conseil de sécurité des Nations Unies, l'influence de l'Europe est tributaire du poids des grands États.

416 Article 46 A du TUE : « *L'Union a la personnalité juridique* ».

417 Article 21-3 du TUE : « *L'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés aux paragraphes 1 et 2 dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs. L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet* ».

418 Zaki Laïdi, *La norme sans la force, L'énigme de la puissance européenne*, Presses de Sciences po, 2006.



de voisinage (PEV)<sup>419</sup> pour stabiliser les États voisins de l'Union européenne à l'Est ou au Sud de l'Europe, en est une illustration.

Sur le plan diplomatique, la PESC a comme première vertu d'être un aiguillon pour inciter les États à rapprocher leurs positions. Le travail effectué en amont par les comités permanents basés à Bruxelles permet à des centaines d'acteurs nationaux et européens de faire émerger un consensus au prix d'ambiguïtés constructives pour prendre en compte les différentes préférences nationales et éviter les blocages au Conseil qui statue à l'unanimité. Le Conseil dispose d'ailleurs d'une palette d'instruments, dont la graduation est un facteur de souplesse. Il peut ainsi adopter des déclarations politiques sans portée contraignante ou des actions et positions communes qui engagent les États<sup>420</sup>. En vertu du traité sur l'Union européenne (TUE), les États sont d'ailleurs tenus à une certaine solidarité<sup>421</sup>, même si un manquement éventuel à cette obligation ne peut pas être sanctionné par la CJUE, sauf pour ce qui concerne la mise en œuvre des mesures restrictives<sup>422</sup>. Et quand est intervenue une décision prise à l'unanimité du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée pour l'adoption des mesures relatives à sa mise en œuvre<sup>423</sup>.

Au fil du temps, la PESC a donc permis de réduire les divergences de points de vue entre les États et, dans les faits et à l'exception notable des grandes crises, les prises de position nationales s'éloignent rarement de celles de l'Europe. S'il est facile d'ironiser sur le caractère « déclaratoire » de la diplomatie européenne, celle-ci a cependant le double mérite de cristalliser le degré de consensus possible entre les États et de faire connaître à la communauté internationale les positions de l'Union. Cela s'est traduit notamment par l'adoption de documents stratégiques portant sur la stratégie européenne de sécurité (adoptée en 2003 et révisée en 2008)<sup>424</sup> ou sur les relations entre l'Union européenne et une région du monde, ou encore sur un thème particulier (prévention des crises, non-prolifération, etc.).

Le volet opérationnel de la diplomatie de l'Union européenne a également été très renforcé par la PESC en permettant de mettre dans une même boîte à outils les moyens incitatifs et coercitifs au service des objectifs politiques de l'Union. Par exemple, le fait d'introduire des conditionnalités dans le cadre des dialogues politiques greffés sur les accords extérieurs s'est avéré un instrument efficace dans les relations avec les États qui ont un besoin vital du soutien de l'Union et d'accéder à son marché. Autre illustration emblématique, le recours aux sanctions

419 Sur la base notamment de l'article 8 du TUE, « *La politique européenne de voisinage (PEV) a été mise en place en 2004, afin d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union élargie et ses voisins, ainsi que pour renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Cette politique s'appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, et elle s'applique à seize des voisins les plus proches de l'Union, à savoir l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Moldavie, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine* » (Cf. les fiches techniques du Parlement européen sur l'Union européenne, notamment la fiche 6.5.4).

420 Article 13 du TUE.

421 Article 24-3 du TUE.

422 Si un État membre n'adopte pas les règles de mise en œuvre requises, la Commission peut ouvrir une procédure d'infraction à son encontre en vertu des articles 259 et 260 du TFUE.

423 Article 31 du TUE.

424 Haut Représentant de l'Union européenne pour la PESC, « Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003.



économiques et juridiques à finalité politique, que ce soit pour prévenir des menaces globales (terrorisme, prolifération nucléaire), pour faire appliquer les décisions de la communauté internationale (Corée du nord, Soudan, jugements de la Cour pénale internationale) ou favoriser le règlement d'un conflit (les sanctions contre la Syrie ou la Russie à la suite de son intervention en Ukraine en sont des exemples récents). Le développement de cette politique de sanctions a d'ailleurs conduit la CJUE à renforcer son contrôle pour veiller notamment au respect des droits fondamentaux des personnes, ou des entités, qui sont inscrites sur des « listes noires »<sup>425</sup>. Enfin l'Union peut, si elle a un mandat des États, participer directement, soit seule, soit aux côtés des grands États, à la résolution des conflits ou des crises multilatérales. C'est ainsi, par exemple, que l'Union est membre du *Quartet*<sup>426</sup> chargé d'encadrer les négociations entre les parties au conflit au Proche-Orient. Dans le cas des négociations sur le programme nucléaire iranien, la Haute Représentante a été associée aux propositions des six<sup>427</sup>, et l'Union a eu un rôle majeur dans la stratégie de renforcement de la pression diplomatique sur l'Iran par l'adoption de sanctions.

La PSDC, bras armé de la PESC, s'exerce dans un cadre institutionnel contraignant. Le traité sur l'Union européenne rappelle ainsi que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre<sup>428</sup>, que la capacité militaire opérationnelle de l'Union repose sur les moyens fournis par les États membres<sup>429</sup> et que la PSDC ne doit pas affecter le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres<sup>430</sup>. Il s'en déduit que les décisions du Conseil ne peuvent être prises qu'à l'unanimité<sup>431</sup>. Il existe bien une clause d'assistance mutuelle entre les États membres, mais sa portée reste floue<sup>432</sup>.

Les sommets européens qui ont suivi la rencontre de Saint-Malo ont permis de préciser les objectifs civils et militaires et les processus décisionnels de la PSDC. Après que le traité de Nice (2000) a élargi la politique de sécurité et de défense de l'Union à la gestion des crises<sup>433</sup>, la PSDC est déclarée opérationnelle à Laeken en

---

425 CJUE, Gde ch., aff. jointes C-402/05 P et C-415/05 P, 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*.

426 Créé en 2002, le « *Quartet pour le Moyen-Orient* », composé des États-Unis d'Amérique, de la Russie, de l'Union Européenne et de l'Organisation des Nations Unies, s'efforce de mener à bien une médiation dans le processus de paix israélo-palestinien.

427 L'Allemagne, La Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie.

428 Article 4-2 du TUE.

429 Article 42-1 du TUE.

430 Article 42-2 du TUE, qui fait une référence implicite à l'attachement de certains États à une tradition de neutralité.

431 Article 42-4 du TUE : « *Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune (...) sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le Haut Représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission* ».

432 Article 42-7 du TUE : à la différence de la clause de défense collective de l'OTAN, la clause ne mentionne pas l'obligation de porter militairement secours à un État agressé.

433 Article 17-2 du TUE : « *Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* ».



2001. Au cœur du système, se trouve le Comité politique et de sécurité (Cops)<sup>434</sup> qui prépare les décisions formalisées par le Conseil. Et, lorsqu'une opération civile ou militaire est déclenchée par le Conseil, c'est également le Cops qui en assure la direction stratégique<sup>435</sup>. Concrètement, la PSDC s'est traduite par le lancement de missions multilatérales au service du maintien de la paix en zones de conflit<sup>436</sup>. Le bilan est loin d'être négligeable : entre 2003 et 2014, l'Union européenne a mené trente-cinq opérations civiles ou militaires sur trois continents (Balkans, Corne de l'Afrique, Grands Lacs, Sahel, Caucase, Afghanistan, etc.). Et près d'une vingtaine sont actuellement en cours, la dernière en date étant celle destinée à aider l'Ukraine<sup>437</sup> à améliorer sa gouvernance et à réformer le secteur de la sécurité civile.

Au total, on estime que dix-sept mille soldats ont été ainsi déployés sous le drapeau européen<sup>438</sup>, auxquels s'ajoutent environ deux mille civils par an (policiers, juges, conseillers, etc.). Et il est incontestable que l'Union a ainsi acquis un savoir-faire reconnu, notamment pour aider à la reconstruction des États et à la réconciliation des populations en utilisant une combinaison efficace d'instruments civils et militaires. Les armées européennes ont ainsi appris à coopérer dans des missions à la fois militaires et humanitaires<sup>439</sup>.

Mais, les mandats des opérations européennes demeurent néanmoins limités dans leurs ambitions et leurs moyens. D'abord, plutôt que d'agir seule, l'Union inscrit en principe son action dans une approche multilatérale en coopération avec l'ONU, l'OTAN et les organisations régionales<sup>440</sup>.

Ensuite, les contributions des États sont très inégales : la France, à elle seule, a fourni plus du tiers des effectifs militaires déployés. Si l'Allemagne vient en deuxième position, le Royaume-Uni n'est que cinquième, derrière des puissances « moyennes » telles que l'Espagne, l'Italie ou la Pologne. Enfin, et surtout, les

434 Réunion bihebdomadaire des ambassadeurs détachés à Bruxelles pour représenter les États membres sur les questions de sécurité. Il s'appuie notamment sur les avis du Comité militaire de l'Union européenne, de l'état-major de l'UE (EMUE), ou du Comité civil (Civcom, l'équivalent du CMUE pour les opérations civiles).

435 Avec l'appui des cellules de planification et de conduite civile ou militaire compétentes.

436 Article 43 du TUE : « *Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.* »

437 EUAM Ukraine : le Conseil a décidé le 22 juillet 2014 la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine.

438 R. Dehousse, *L'Union Européenne*, éd. La documentation Française, Paris, 2014 (4<sup>e</sup> éd.), notice 25 « Contributions nationales aux opérations militaires de l'Union », p. 305.

439 Un exemple souvent cité est celui de l'opération Atalante mise en œuvre par l'Union, dans le but de lutter contre l'insécurité dans le golfe d'Aden et l'océan Indien, une zone maritime menacée par des pirates qui partent des côtes somaliennes. La mission, qui s'est déployée à partir de 2008, a à sa disposition entre quatre et treize bâtiments appuyés par des avions de patrouille maritime avec comme point d'appui Djibouti et des commandos embarqués à bord des navires du Programme alimentaire mondial ravitaillant la Somalie ou embarqués à bord des navires de commerce traversant la zone.

440 L'Union européenne est ainsi le principal bailleur de l'Union africaine en finançant notamment des opérations de soutien aux missions de paix sous commandement africain ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles.



moyens humains et financiers consacrés à ces opérations ne représentent qu'un pourcentage modeste des effectifs et des budgets militaires des États membres, et sont très inférieurs à ceux mis à la disposition de l'OTAN.

Surtout, force est de constater que l'Union européenne reste dans l'incapacité d'agir lorsqu'une crise internationale majeure survient. La première explication tient à la règle de l'unanimité : en l'absence de consensus, l'Union est de fait hors jeu. La crise irakienne, en 2003, en a été l'illustration parfaite, l'Union étant paralysée par l'affrontement entre les partisans de l'intervention américaine emmenés par l'Angleterre et ceux qui lui étaient résolument hostiles, au premier rang desquels la France. Dans un contexte très différent, l'Union européenne est également restée en retrait lors de l'intervention en Libye, en 2011, alors même qu'il s'agissait d'une initiative franco-britannique soutenue par les États-Unis, en raison notamment des réticences allemandes et italiennes. L'Union européenne a attendu la fin de la phase militaire pour lancer une opération civile destinée à sécuriser les frontières libyennes après le conflit<sup>441</sup>.

Un autre frein aux interventions de l'Union européenne tient au fait que le processus décisionnel européen est inadapté à des crises qui nécessitent une réaction rapide. Ceci explique que le plus souvent l'Union intervienne pour soutenir une opération déjà engagée par un ou plusieurs États (*Mare Nostrum*<sup>442</sup>, Mali<sup>443</sup>, etc.). En outre, les moyens à la disposition de l'Union européenne atteignent vite leurs limites si l'un des « trois Grands » vient à faire défaut. Or, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont des contraintes et des priorités qui demeurent différentes, même si les positions fondamentales se sont beaucoup rapprochées, à la suite notamment du retour de la France dans le commandement militaire de l'OTAN. L'élargissement de l'Union a fait aussi apparaître d'autres fractures possibles, concernant notamment l'attitude à avoir vis-à-vis de la Russie<sup>444</sup>.

Enfin, le traité de Lisbonne n'a pas mis fin aux subtilités « byzantines » de l'Union. Plus de quarante-cinq ans après la fameuse boutade de Kissinger<sup>445</sup>, les « présidents » habilités à intervenir au nom de l'Union n'ont jamais été aussi nombreux<sup>446</sup>, et la répartition des compétences entre eux est parfois incertaine.

441 EUBAM Libye, mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières lancée en 2013 pour une durée de deux ans. L'Union européenne est actuellement dans l'attente de la constitution d'un gouvernement libyen qui soit légitime aux yeux de la communauté internationale avant de décider des suites de son action.

442 C'est ainsi qu'après le lancement en 2013 par l'Italie de l'opération *Mare Nostrum* pour prévenir les noyades en mer en Méditerranée, l'Union a pris le relais en mai 2015 avec « EUNAVFOR Med », une opération aéronavale inédite contre les trafiquants et les passeurs en Méditerranée au large de la Libye.

443 À la suite de l'intervention française, l'Union européenne a lancé deux missions : EUTM, destinée à former les forces armées maliennes, et EUCAP Sahel pour aider à la restructuration des forces de sécurité internes.

444 C'est ainsi que la Pologne a opposé en 2007 son veto au lancement de négociations d'un nouvel accord global UE-Russie, en raison de l'embargo russe sur les viandes polonaises. Plus récemment, à la suite du conflit entre la Russie et l'Ukraine, les pays baltes et la Pologne ont demandé des mesures de réassurance à l'OTAN.

445 « *L'Europe, quel numéro de téléphone ?* ». Pour résumer la situation de l'Europe en 1970, Henri Kissinger (ancien secrétaire d'État américain) se serait demandé qui appeler en cas de besoin. Malgré ses démentis, la phrase a fait florès pour critiquer le manque de cohésion et de visibilité de l'Union européenne sur la scène internationale.

446 Présidents de la Commission, du Conseil européen, du Conseil des ministres des affaires étrangères et présidence tournante de l'Union, même si celle-ci a perdu en visibilité.



Il reste de nombreux conflits potentiels, notamment entre la Commission et le Conseil, dans la coordination des politiques à mettre en œuvre<sup>447</sup>. D'autres difficultés peuvent naître des attributions données au Parlement européen : pour tout ce qui concerne les politiques communautaires, l'accord-cadre<sup>448</sup> conclu en 2010, insiste sur le respect dû par la Commission au principe fondamental de l'égalité de traitement entre le Parlement et le Conseil, sous le contrôle de la CJUE. L'influence du Parlement européen s'exerce aussi à travers le levier budgétaire, tout accroissement des moyens dévolus à la diplomatie et à la défense nécessitant son feu vert. Cependant, la Cour retient une conception extensive de la notion d'accord relevant exclusivement de la PESC, ce qui réduit les hypothèses dans lesquelles le Parlement européen est appelé à donner son approbation et protège les prérogatives du Conseil. La CJUE veille, en revanche, au respect du droit à l'information du Parlement européen<sup>449</sup>. Cette situation affaiblit la visibilité de l'Union européenne et suscite parfois la perplexité de nos partenaires<sup>450</sup>.

Au total, alors que la politique étrangère et de défense commune a suscité beaucoup d'espairs durant la décennie 2000, l'heure est aujourd'hui à la désillusion. Force est de constater que l'Union n'a pas été en mesure d'anticiper les bouleversements géostratégiques déstabilisant son environnement, que ce soit au Sud à la suite des *Printemps arabes* ou à l'Est en raison de la dégradation des relations avec la Russie.

### **III. Confrontée à de nouvelles menaces, l'Union européenne doit redéfinir ses priorités stratégiques et relancer l'Europe de la défense.**

Compte tenu de la proximité géographique et des interactions historiques et humaines entre les peuples de part et d'autre de la Méditerranée et du Sahara, la déstabilisation du monde arabo-musulman par une succession de crises en Afghanistan, Irak, Libye, Syrie, Mali, etc. a des répercussions profondes sur l'ensemble de l'Union européenne. Aucun État membre n'est à l'abri d'attaques terroristes, et tous sont confrontés aux conséquences de la crise des réfugiés. Il y a désormais un *continuum* entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, comme en témoigne l'invocation, pour la première fois, de la clause d'assistance mutuelle par la France, en novembre 2015, à la suite des attentats à Paris<sup>451</sup>. La mobilisation de plusieurs États membres dans la lutte contre Daech qui s'en est suivie, même si elle s'est faite en ordre dispersé<sup>452</sup>, a été un symbole important

447 L'Agence européenne de défense (AED), créée en 2004, est ainsi une agence du Conseil, mais de fait la Commission, qui y siège, en contrôle les financements.

448 Accord-cadre, 20 octobre 2010, JOUE L 304/47, considérant E.

449 CJUE, aff. C-130/10, 19 juillet 2012, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne* ; et CJUE, Gde ch., aff. C-658/11, 24 juin 2014, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*.

450 La complexité institutionnelle européenne est souvent critiquée aux États-Unis. Selon certains commentateurs, elle serait à l'origine de la décision du président Obama de ne pas participer au sommet entre l'Union européenne et les États-Unis qui devait initialement avoir lieu en mai 2010 à Madrid et qui a été finalement reporté au mois de novembre pour être couplé avec le sommet de l'OTAN à Lisbonne.

451 Article 42-7 du TUE. La France a formulé sa demande le 17 novembre 2015 lors de la réunion du conseil des affaires étrangères.

452 La France et le Royaume-Uni sont très engagés dans la coalition internationale et contribuent notamment aux frappes aériennes ; l'Allemagne apporte une contribution en matériel et en formation de personnels ; la Belgique a envoyé un contingent au Sahel ou encore la Suède a mis à disposition des moyens de transport aérien. Par ailleurs, le Conseil avait adopté, dès 2011, des sanctions contre le régime syrien, qui ont été durcies à plusieurs reprises.



rappelant que l'Union pouvait être un système de sécurité collective au service de la défense de nos valeurs partagées. Les enquêtes d'opinion indiquent d'ailleurs qu'une grande majorité des citoyens européens sont en faveur d'une politique de sécurité et de défense commune, et considèrent que l'immigration et le terrorisme sont les défis les plus importants auxquels l'Union européenne doit faire face<sup>453</sup>.

À l'Est du continent, la situation est tout aussi préoccupante en raison de l'aggravation des tensions avec la Russie, qui met à rude épreuve la cohésion de l'Union, tant les divergences de sensibilités et d'intérêts entre les États sont grandes. Déjà la crise géorgienne en 2008 avait créé un précédent inquiétant avec la création d'entités autoproclamées indépendantes<sup>454</sup> à la suite de l'intervention militaire russe, même si la médiation de la présidence française de l'Union avait permis d'éviter le pire. Pourtant, l'Union n'a pas su anticiper les réactions russes à la signature avec l'Ukraine d'un accord de libre-échange et d'association. Si la réponse de l'Union à l'intervention de la Russie en Ukraine orientale et à l'annexion de la Crimée a été ferme avec l'adoption de sanctions, elle a été lente en raison des difficultés à trouver un consensus.

Alors que le comportement agressif de la Russie est considéré comme la principale menace stratégique par les pays baltes, la Pologne et la Suède qui veulent pouvoir compter sur une entière solidarité de l'Union et de l'OTAN, les pays d'Europe de l'Ouest souhaitent maintenir un dialogue avec la Russie dont le concours est indispensable à la solution des crises géostratégiques en raison notamment de son droit de veto au conseil de sécurité et de son statut de puissance nucléaire. Les accords de Minsk<sup>455</sup> intervenus à l'initiative du couple franco-allemand, qui ont reçu le soutien de l'ensemble de l'Union, ont ouvert une perspective fragile de sortie de crise même si les engagements pris ne sont toujours pas respectés par les parties et si l'entrée en vigueur de l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine<sup>456</sup> est retardée en raison du vote négatif des néerlandais lors d'un référendum consultatif<sup>457</sup>, illustration de la lourdeur du processus de ratification dans un système démocratique dans lequel chaque nation dispose d'un droit de veto.

Dans ce nouveau contexte stratégique, face aux tentations du « chacun pour soi », illustrées par le retour des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen<sup>458</sup>, la re-légitimation de l'Union européenne passe donc par des initiatives politiques

---

453 Commission européenne, communiqué de presse du 31 juillet 2015, enquête Eurobaromètre standard du printemps 2015.

454 L'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ont été reconnues le 26 août 2008 par la Fédération de Russie comme des États indépendants.

455 Lors d'un sommet à Minsk, le 11 février 2015, les dirigeants de l'Ukraine, de la Russie, de la France et de l'Allemagne se sont mis d'accord sur des mesures concernant la guerre du Donbass. Les pourparlers ont été organisés par l'OSCE, à la suite de l'échec du Protocole de Minsk, destiné à faire respecter le cessez-le-feu intervenu le 5 septembre 2014. L'Union a apporté son soutien aux accords de Minsk et conditionné la levée progressive des sanctions prises à l'encontre de la Russie à leur mise en œuvre.

456 Signé les 21 mars et 27 avril 2014 et ratifié le 16 septembre 2014.

457 Le 6 avril 2016.

458 Cf. dossier du participant de la conférence 4 du Cycle des entretiens sur l'Europe « L'Europe des frontières : enjeux et défis ».



concrètes pour refonder la Politique européenne de voisinage (PEV)<sup>459</sup> et s'attaquer aux causes des menaces sécuritaires.

En novembre 2015, la Commission européenne et la Haute Représentante de l'Union ont présenté la nouvelle PEV dont le premier objectif est la stabilisation du voisinage de l'Union<sup>460</sup>. Dans un souci de réalisme, l'approche sur les droits de l'homme est plus modeste, l'accent étant mis sur les questions de sécurité et de développement, afin de prévenir le terrorisme et la radicalisation ainsi que les flux migratoires.

L'accord récent entre l'Union et la Turquie illustre cette nouvelle orientation, au risque de ternir la réputation de l'Union européenne auprès des ONG et des défenseurs des droits de l'homme<sup>461</sup>. Le partenariat sera aussi beaucoup plus différencié selon les pays, afin de mieux prendre en compte le degré d'avancement et les priorités de chacun. Et à l'Est, la nouvelle PEV, sans aborder frontalement la question centrale des relations avec la Russie, réaffirme le droit des pays concernés à faire leurs propres choix souverains. Ce minimalisme reflète les difficultés à trouver un compromis entre les États membres sur la question de l'attitude à avoir vis-à-vis de la Russie.

Mais le vrai rendez-vous, prévu au mois de juin 2016, sera celui de la présentation par la Haute Représentante de la nouvelle « Stratégie Globale de l'Union européenne pour la politique extérieure et la sécurité »<sup>462</sup>, à la suite de la décision prise par le Conseil après des années d'hésitation, de revoir la stratégie européenne de sécurité qui date, pour l'essentiel, de 2003. Ce document très attendu devra hiérarchiser les priorités européennes.

À court terme, deux défis doivent être relevés. Le premier est la lutte contre le terrorisme, qui nécessite de renforcer la solidarité entre les États membres, d'aider davantage les pays vulnérables et d'adopter une stratégie commune vis-à-vis de la Syrie. Le second est de rétablir un dialogue critique avec la Russie pour prévenir les risques de conflits<sup>463</sup>, et trouver un *modus operandi* pour coopérer sur les dossiers internationaux tout en refusant fermement toute violation de l'intégrité territoriale d'un État sur le continent européen.

À plus long terme, l'Union doit se doter d'une capacité d'anticipation stratégique des flux migratoires en luttant contre les facteurs d'instabilité qui suscitent les déplacements de population et en développant la coopération et l'assistance humanitaire. Elle doit aussi prendre en compte les conséquences du changement climatique et du doublement prévisible de la population africaine d'ici 2050. Elle doit enfin s'interroger sur la plus-value apportée par la diplomatie européenne par

---

459 La Politique européenne de voisinage (PEV), instaurée en 2004, est une politique de l'Union européenne visant à améliorer ses relations avec ses voisins n'entrant pas dans le projet d'adhésion (Maghreb, Machrek, Moyen-Orient, Caucase du Sud et Europe de l'Est) sur des thèmes tels que la sécurité, la stabilité et l'économie.

460 Communiqué de presse de la Commission européenne, 18 novembre 2015.

461 Cf. dossier du participant de la conférence 4 du Cycle des entretiens sur l'Europe, « L'Europe des frontières : enjeux et défis ».

462 Adoptée le 28 juin 2016 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne.

463 Tels les tensions en mer Baltique, les installations de missiles de courte portée notamment sur la base de Kaliningrad, les incidents aériens, l'adoption de la nouvelle doctrine militaire russe, etc.



rapport à celles des États membres, notamment en ce qui concerne le dialogue stratégique avec les grandes puissances telles la Chine, les États-Unis ou la Russie.

Pour que ces objectifs soient réalisables, l'Union européenne devra également définir des moyens adaptés à ses missions. Le retour de la géopolitique sur le continent européen, et dans notre voisinage, incite à renforcer les liens entre les leviers économiques (accès au marché, financements, sanctions) et les objectifs diplomatiques, qui sont l'une des valeurs ajoutées de l'Union par rapport aux actions des États membres, et de renforcer la coordination entre la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) indispensable à la cohérence de l'action extérieure de l'Union<sup>464</sup>.

Mais, la nouvelle stratégie globale de l'Union européenne ne pourra être mise en œuvre que s'il y a une relance de l'Europe de la défense. Le contexte est favorable en raison de la perception de nouvelles menaces communes et du rééquilibrage des priorités stratégiques des États-Unis, qui invitent les européens à prendre une part plus importante du « fardeau » de leur propre sécurité.

Le développement de la coopération militaire entre la France et le Royaume-Uni<sup>465</sup> est un autre signe encourageant. Néanmoins, les obstacles demeurent nombreux en raison de l'hétérogénéité des sensibilités nationales, fruits de l'histoire et de la géographie. Et, s'il y a des intérêts communs et une solidarité mutuelle entre les États-nations de l'Union, le patriotisme européen reste encore une abstraction.

L'appel récent du Président de la Commission<sup>466</sup> à créer une armée européenne, s'il a la vertu de provoquer un débat, n'a ainsi guère de chances de se concrétiser dans l'immédiat. Il faut d'abord créer les conditions d'une approche commune des questions de défense par les vingt-huit, préalable à davantage de mutualisation européenne en matière de défense.

Une première étape pourrait être la rédaction d'un *livre blanc européen sur la défense* autour de quatre axes prioritaires :

- faire de la défense une priorité politique européenne : prévoir que le Conseil européen consacre chaque année un sommet aux questions de défense, renforcer le rôle du Parlement européen pour donner une plus grande légitimité démocratique aux opérations militaires de l'Union, recourir davantage aux outils existants : coopération structurée permanente<sup>467</sup>, clause de solidarité<sup>468</sup>, Agence européenne de défense<sup>469</sup>, etc. ;

- définir un corps de doctrine européen qui intégrerait les nouvelles menaces : cybersécurité, sécurité maritime, frontières, indépendance énergétique, prolifération

464 L'inclusion récente d'une dimension géopolitique dans la Stratégie européenne pour la sécurité énergétique (communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 28 mai 2014, COM(2014) 330 final), et dans la politique commerciale de l'Union européenne avec la stratégie « *EU trade for all* » présentée par la Commission le 14 octobre 2015, est à cet égard significative.

465 Accords de *Lancaster House* ou traités de Londres, signés le 2 novembre 2010, qui ont donné une nouvelle impulsion à la coopération franco-britannique dans le domaine militaire.

466 Appel du président Junker en date du 8 mars 2015, qui a reçu un accueil favorable en Allemagne.

467 Article 46 du TUE.

468 Article 222 du TFUE.

469 Article 3 du TFUE.



nucléaire, regain des conflits au Sud et à l'Est de l'Union, etc., et préciserait les critères justifiant une intervention militaire européenne ; dans ce cadre, pourraient être abordées les questions délicates de la redéfinition du partage des tâches entre l'OTAN et l'Union européenne ainsi que celle du rôle des forces nucléaires françaises et britanniques pour assurer la sécurité du continent européen ;

- faciliter le déploiement des opérations militaires : renforcer le commandement stratégique en mettant en place un état-major permanent ; développer l'interopérabilité des armées européennes sur le modèle du Commandement du transport aérien européen (CTAE)<sup>470</sup> ; accroître la part des financements communautaires en s'inspirant du système en vigueur pour les opérations civiles, afin d'alléger le fardeau financier qui pèse exclusivement sur les États qui envoient des troupes ; créer une force européenne prête à intervenir, dont le principe a été décidé à Helsinki il y a plus de quinze ans<sup>471</sup>, etc. La force projetable interarmées franco-britannique, qui est en train d'être testée en application des traités de *Lancaster House*, pourrait en être le fer de lance.

- unifier le marché européen de la défense : le bilan du « paquet défense » adopté en 2009<sup>472</sup> qui visait à faciliter le commerce intracommunautaire et l'ouverture des marchés publics, est décevant. Aujourd'hui, il faut aller plus loin pour préserver la base technologique et la compétitivité de l'industrie européenne de défense qui garantit l'autonomie stratégique de l'Union européenne<sup>473</sup>. Le débat est ouvert sur les moyens d'y parvenir : instauration d'une préférence européenne, fusion d'entreprises pour créer des champions européens à l'échelle mondiale, soutien communautaire à la recherche notamment sur les capacités duales<sup>474</sup>, surveillance des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques, etc.

Bien sûr, toutes ces pistes de réflexion ne porteront leurs fruits que si les nations européennes acceptent de réinvestir dans leur sécurité pour tirer les conséquences du nouveau contexte stratégique auquel l'Europe doit faire face. Force est de constater, en la matière, une très grande hétérogénéité entre les États membres, la France et le Royaume-Uni étant les seules nations ayant conservé une véritable force de projection militaire. Et le Royaume-Uni, sans même évoquer les incertitudes liées au *Brexit*, demeure réservé sur la mise à disposition de l'Union de moyens militaires ou de commandement. L'Allemagne reste très contrainte par sa constitution et les réticences de son opinion publique à toute intervention armée. D'une façon générale, les budgets de défense des États ont baissé depuis

---

470 Coopération réalisée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui rassemble les Pays-Bas, la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg et l'Italie. Son commandement est basé aux Pays-Bas et contrôle une flotte multinationale d'environ deux cents avions de transport et de ravitailleurs en vol, en vue de mutualiser les moyens des États participants, qui sont financés par des fonds européens.

471 Les conclusions du sommet d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 indiquaient que « *Les États membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de soixante jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre cinquante mille à soixante mille personnes* ».

472 Directive 2009/43/CE et directive 2009/81/CE.

473 Les réussites de Galileo, qui permet aux européens de disposer d'un système de localisation géographique indépendant, et de l'avion de transport A400M, démontrent l'intérêt stratégique d'une mutualisation européenne dans le domaine de la défense.

474 Servant à la fois à des besoins civils et militaires.



une vingtaine d'années et sont en-deçà du seuil de 2 % considéré par l'OTAN comme nécessaire pour garantir la sécurité du continent européen, même s'il y a eu récemment une légère hausse notamment en Europe de l'Est à la suite de l'intervention russe en Ukraine, mais aussi en Europe de l'Ouest en réaction à la menace terroriste.

Près de soixante ans après le traité de Rome, l'Union demeure inachevée dans les domaines diplomatique et militaire. En dépit de l'engagement souscrit par les États d'« *aller vers une Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* »<sup>475</sup>, les décisions en ces matières continuent de relever pour l'essentiel de la souveraineté nationale. Il est remarquable que, malgré cette contrainte institutionnelle, l'Union soit parvenue à affirmer son rôle international et à bâtir des politiques communes. Mais, toute avancée est tributaire d'un consensus fragile entre les États et donc en définitive de l'adhésion des opinions publiques nationales. Il ne saurait d'ailleurs en aller autrement, l'Union étant une construction démocratique, fondée sur une souveraineté partagée et le respect du droit. Selon la méthode chère aux pères fondateurs, tout pas en avant repose d'abord sur la capacité de l'Union à démontrer sa crédibilité et sa valeur ajoutée, notamment pour protéger la sécurité du continent européen.

*In fine*, la métamorphose de l'Union européenne en une grande puissance militaire et diplomatique ne sera possible que s'il y a une vision commune des européens sur la finalité de l'entreprise communautaire, qui, aujourd'hui, n'existe pas. Seuls les peuples souverains constituant l'Union européenne peuvent décider de franchir l'étape décisive en construisant une fédération d'États-nations dotée de compétences diplomatiques et militaires propres.

---

475 Préambule du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).



# Biographies des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

### **Marc Perrin de Brichambaut,**

*juge à la Cour pénale internationale, ancien secrétaire général de l'OSCE, modérateur de la conférence*

Diplômé de Sciences po, ancien élève de l'École normale supérieure de Saint-Cloud, agrégé de géographie, Marc Perrin de Brichambaut est membre du Conseil d'État depuis 1974. En 1978, il est entré à l'Organisation des Nations Unies comme assistant spécial du secrétaire général adjoint pour les questions économiques et sociales internationales. Il a intégré en 1981 le cabinet du ministère des relations extérieures avant d'être nommé conseiller culturel à l'ambassade de France à Washington en 1986. De 1988 à 1991, il a exercé auprès du ministre de la défense, puis, nommé ambassadeur, il a représenté la France aux négociations de Vienne sur les forces armées classiques et sur les mesures de confiance et de sécurité en Europe. En tant que directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères de 1994 à 1998, il a dirigé la délégation française à la conférence de Rome et a signé le statut de Rome de la cour pénale internationale au nom de la France. Il a ensuite été directeur chargé des affaires stratégiques au ministère de la défense. De 2005 à 2011, il a été secrétaire général de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Depuis 2015, il est juge à la Cour pénale internationale.

## Intervenants

### **Angus Lapsley,**

*ambassadeur du Royaume-Uni auprès du comité politique et de sécurité (COPS)*

Angus Lapsley est ambassadeur du Royaume-Uni au sein du comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS). Il supervise aussi l'action de la Représentation sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement, commerce et politiques institutionnelles. Angus Lapsley a rejoint la fonction publique britannique en 1991, pour travailler au ministère de la santé et pour la Représentation du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne (UKREP), avant de travailler pour John Major puis Tony Blair en tant que secrétaire privé des affaires intérieures. En 1999, il a rejoint le *Foreign Office* (FCO), où il a dirigé l'Unité des institutions de l'Union européenne au cours des négociations du traité de Nice. Muté à Paris entre 2001 et 2005, il a suivi les questions de politique étrangère et de sécurité. À partir de 2006, il a été directeur adjoint des Balkans au FCO et, entre 2006 et 2010, conseiller des affaires étrangères à UKREP. En 2010, il est devenu directeur (Amériques) au FCO, supervisant toutes les opérations diplomatiques du Royaume-Uni dans la région. Ensuite, il a travaillé au sein du *Cabinet Office* en tant que directeur du secrétariat

européen et des affaires internationales, où il a été chargé des relations bilatérales, des politiques institutionnelles et extérieures de l'Union européenne, et d'un éventail de questions économiques mondiales.

**Christian Leffler,**

*secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure chargé des questions économiques et mondiales*

Diplômé de la *London School of Economics*, titulaire d'un doctorat de l'Institut des études internationales de Genève, Christian Leffler a été en poste au Caire, à Paris, puis a rejoint le ministère des affaires étrangères suédois. Après avoir participé aux négociations d'adhésion de la Suède et à la mise en place de sa représentation auprès des Communautés européennes, il est devenu le premier responsable suédois « Antici » en charge de la politique de coordination avec le Conseil des ministres. Il a rejoint la Commission européenne en 1996. En 1999, il est devenu chef de cabinet adjoint du commissaire européen pour les relations extérieures. Il a ensuite occupé le poste de directeur Moyen-Orient et Sud Méditerranée à la DG relations extérieures de la Commission. Il a été chef de cabinet de la vice-présidente de la Commission, chargé des relations interinstitutionnelles et de la communication. En 2010, il a été nommé directeur général adjoint à la DG développement de la Commission, chargé des relations avec l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique ainsi que conseiller principal auprès de la Haute Représentante pour la PESC et vice-présidente de la Commission. Il a été directeur général des Amériques au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Il en est secrétaire général adjoint depuis 2015.

**Pierre Vimont,**

*ambassadeur, médiateur des affaires étrangères et du développement international*

Diplômé de Sciences Po, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Pierre Vimont est le médiateur du ministère français des affaires étrangères. De 2010 à 2015, il a été secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). M. Vimont était auparavant ambassadeur de la France aux États-Unis depuis 2007. Il a également été, de 2002 à 2007, directeur de cabinet au ministère français des affaires étrangères. De 1999 à 2002, il a occupé le poste d'ambassadeur de la République française auprès de l'Union européenne à Bruxelles.



# Actes - Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ?



---

**Marc Perrin de Brichambaut,**

*conseiller d'État, juge à la Cour pénale internationale,  
ancien secrétaire général de l'OSCE,  
modérateur de la conférence*

Notre conférence porte sur un thème extraordinairement ambitieux, presque utopique.

Il suffit de lire les journaux et de suivre l'actualité pour savoir que la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union européenne n'est pas considérée comme étant d'importance primordiale par la presse. Il s'agit pourtant d'une question fondamentale au regard des défis auxquels sont confrontés chacun des membres de l'Union et l'Union collectivement.

Premièrement, il convient de se pencher sur les fondements juridiques sur lesquels s'appuie aujourd'hui l'Union européenne en matière diplomatique et militaire. Le traité de Lisbonne<sup>476</sup> a mis fin à vingt-cinq ans de débats, en fondant il y a sept ans le cadre dans lequel nous évoluons. Le traité sur l'Union européenne (TUE) intègre tout ce qui était auparavant dispersé dans les différents éléments des traités : la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Mais le TUE a, peut-être grâce à l'insistance britannique, réservé à ces deux domaines un caractère intergouvernemental. Ces deux domaines sont dans la droite ligne de ce qu'était le deuxième pilier<sup>477</sup>. En même temps, le traité sur l'Union européenne a essayé de tracer un cadre de travail en affirmant que les nombreux éléments de la politique extérieure de l'Union – politique commerciale, aide au développement, partenariats, politique d'élargissement – doivent agir de façon cohérente et concertée. Le traité sur l'Union européenne a posé le principe d'une clause d'assistance mutuelle<sup>478</sup> et d'une clause de solidarité<sup>479</sup>. Or, ce même traité a confié ces vastes fonctions non pas à un, mais à trois responsables : le président du Conseil de l'Union, le président de la Commission européenne et le Haut Représentant de l'Union. Ce dernier responsable regroupe les qualités de trois fonctions existant auparavant, et a une fonction d'ensemble en matière de coordination et de représentation pour la Politique extérieure et de sécurité commune. Ces trois responsables sont censés, chacun dans leurs domaines et leurs champs de compétences, assumer à la fois la

---

476 Ratifié le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

477 Le « deuxième pilier » du traité de Maastricht intégrait le mécanisme de coopération politique institué par l'Acte unique européen et instaurait une politique étrangère et de sécurité.

478 Article 42, § 7 du TUE.

479 Article 222 du TFUE.



représentation et l'impulsion dans les domaines de la politique extérieure et de sécurité commune.

La Haute Représentante a des attributions très larges. Elle préside le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne, elle est vice-présidente de la Commission, elle participe au Conseil européen, elle négocie les accords de l'Union européenne dans le domaine de la PESC, et elle dirige le Service européen pour l'action extérieure. Elle est également censée assurer la coordination entre les aspects civils et militaires de l'action de l'Union. Il existe un comité de politique et sécurité dans lequel siège Angus Lapsley pour le Royaume-Uni. Ce comité siège plusieurs fois par semaine, prend au jour le jour des décisions dans les intervalles des réunions du Conseil des affaires étrangères, et travaille étroitement avec la Haute Représentante.

Il existe, enfin, le service extérieur de l'Union européenne qui est un organe *sui generis*. Pierre Vimont, qui a contribué à le construire avec patience et détermination, nous en parlera. Ce service a tout de même un budget de cinq cents millions d'euros et un réseau mondial.

Voici donc le cadre de l'action de l'Union européenne en matière diplomatique et militaire, tel qu'il a été fixé après de longues années de négociations.

Deuxièmement, cette machinerie complexe a poursuivi et repris ce qui existait déjà, et fonctionne depuis maintenant neuf ans. Le démarrage de la fonction de Haute Représentante a été difficile, mais son profil et son rôle sont désormais établis. La Haute Représentante a trouvé son rôle respectif par rapport aux deux autres grands acteurs, ce qui est toujours délicat au vu du contexte institutionnel et de la vie bureaucratique : la Commission et ses différents commissaires défendent leurs attributions et leur budget ; et le rôle de coordination avec une multitude d'acteurs n'est pas simple. Le Comité politique et de sécurité (COPS) aide la Haute Représentante en lui donnant un appui et une autorité propre aux États membres, et surtout en lui donnant les moyens de réagir en temps réel aux crises, ce qui est une dimension nouvelle et importante.

Le Parlement européen n'est pas très présent dans le cadre de l'action diplomatique et militaire, rattaché à l'ancien « deuxième pilier ». Cependant, le Parlement a tout de même une influence considérable à travers son rôle budgétaire. Le Parlement est très présent quand il s'agit d'accorder des moyens à l'ensemble des politiques que coordonne la Haute Représentante.

Il ne faut pas oublier les institutions militaires de l'Union européenne. Il y a eu, à un moment donné, une grande opération de transfert de ce qui avait été construit dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale<sup>480</sup> vers l'Union européenne, dont un comité militaire, un état-major de l'Union européenne et toute une série de textes de référence qui permettent de mobiliser les moyens militaires des membres.

Aujourd'hui, ces moyens permettent de mettre en oeuvre une demi-douzaine d'opérations militaires d'envergure, autant d'actions civiles, et de plus en plus

<sup>480</sup> Organisation de défense mutuelle composée d'États membres de l'OTAN et de la Communauté économique européenne, puis de l'Union européenne, de sa création en 1954 à sa dissolution en 2011.



d'actions civilo-militaires qui essaient d'assurer une complémentarité entre les différentes capacités de l'Union (le budget d'urgence, le budget d'aide au développement, et les capacités de formation militaire, policière, judiciaire fournies par les États). L'Union européenne a acquis quelques vrais succès grâce au rôle joué par la Haute Représentante dans les négociations des Six avec l'Iran. Elle a une influence incontestable dans tout ce qui concerne par exemple les Balkans. Dans la plupart des organisations internationales, c'est désormais le représentant du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) qui parle au nom de l'Union européenne, après deux ou trois jours de concertation inévitable entre les différents ambassadeurs.

En réalité, l'Union européenne a les fonctions que veulent bien lui accorder les États. On pourrait constater qu'à beaucoup d'égards, ceci représente encore une activité de niches, qui se déploie là où les États ne souhaitent pas être directement actifs.

S'agissant de se projeter à l'extérieur, le Royaume-Uni ou la France, qui ont une longue tradition dans ce domaine, continuent à agir pour leur compte propre. L'Allemagne adopte de plus en plus la même position pour les affaires qui l'intéressent. Les autres États prennent graduellement leur place, acquièrent une meilleure conscience des intérêts européens collectifs, et acceptent de participer à ces opérations militaires et civilo-militaire externes.

Troisièmement, cette construction est actuellement confrontée à des défis majeurs, comme le démontre l'actualité. Ce qui était auparavant la projection du « *soft power* » de l'Union européenne (la capacité normative, la capacité d'action multilatérale, la recherche de la paix par la coopération) est confronté à la montée de vrais défis à l'Est-Sud, à l'Est lointain et au Sud profond.

Le premier défi auquel fait face l'Europe est la résurgence d'une Russie qui n'hésite pas à pratiquer une stratégie hybride et relativement agressive. Ceci a totalement transformé la vision des pays orientaux. Certains de ces derniers voient, désormais, dans la PESC et la PESD quelque chose qui les concerne directement, et non seulement une dimension bienveillante à l'égard de l'Afrique ou au-delà.

Le deuxième défi auquel fait face l'Europe, chacun en est bien conscient, est la pression djihadiste et terroriste. Celle-ci est renforcée par l'existence d'un nouveau sanctuaire, qui n'est plus l'Afghanistan mais l'« État islamique », avec toutes les possibilités que cela offre. Ce changement a fait tomber une barrière. Il n'y a plus, d'un côté, la sécurité intérieure et, de l'autre côté, la sécurité extérieure de l'Union, il y a un *continuum* dont chacun, à Bruxelles, doit gérer la réalité. Ceci représente évidemment un défi considérable. À ce défi s'ajoutent les conséquences de ces désordres, c'est-à-dire la montée des flux humains des demandeurs d'asile, des migrants économiques, et de tous ceux dans l'arc de crise de la bande sahélienne qui veulent tenter d'avoir une vie meilleure ou fuient des conflits insupportables.



On peut également noter la reprise des travaux pour la préparation d'une stratégie de l'Union européenne. La stratégie de 2003 a été revue en 2008<sup>481</sup>. Désormais, Mme Mogherini<sup>482</sup> doit produire une nouvelle stratégie qui donnera une nouvelle lecture d'ensemble à tous ces éléments de façon intégrée et stimulante.

Trois questions d'actualité et trois questions prospectives vont être posées aux intervenants.

S'agissant des *questions d'actualité* :

- Quels sont à vos yeux les principaux succès de la PESD et de la PESC au cours de la période récente ? Peut-on dire que les instruments du traité de Lisbonne ont joué un rôle significatif pour faciliter leurs succès ou leurs échecs ?

- Dans quelle mesure l'Union européenne coordonne-t-elle l'ensemble de ces moyens d'action extérieure de façon efficace ? Cette coordination constituait l'une des grandes ambitions du traité de Lisbonne. Le nouveau dispositif institutionnel a-t-il vraiment changé la donne à cet égard ? L'Union européenne est-elle en train de répondre aux attentes qui existaient, en particulier dans le domaine civilo-militaire ?

- Peut-on avoir le sentiment qu'il y a, aujourd'hui, des changements significatifs dans l'attitude des États membres à l'égard de l'action extérieure de l'Union européenne, aussi bien sur le plan diplomatique que sur le plan militaire, depuis la mise en place du dispositif de Lisbonne ? Comment évoluent les comportements et les attentes des États membres, aussi bien de leurs dirigeants que de leurs opinions ?

S'agissant des *questions prospectives*, au risque de se répéter quelque peu :

- Devant les défis précédemment évoqués, la pratique habituelle de l'Union européenne va-t-elle se reproduire ? Cette pratique de l'Union européenne était, lorsqu'elle se trouvait face à quelque chose de nouveau, de créer une institution nouvelle, de renforcer la coopération en son sein, et d'élargir et de renforcer le dispositif institutionnel. Mais, les défis actuels n'appellent peut-être pas nécessairement ce type de réponse, d'autant plus que les conditions intérieures font que les opinions ne sont peut-être pas vraiment prêtes. Dès lors, comment faire si l'on n'utilise pas la « boîte à outils » classique de l'Union européenne ?

- Comment encourager les élites nationales à reconnaître les acquis et la nécessité d'une capacité d'action militaire et diplomatique de l'Union européenne renforcée ? Comment créer les conditions pour répondre de façon positive à la question qui nous est posée ? Chacun sait qu'au vu du contexte politique général de chaque État, ceci constitue la question clé et probablement la question la plus difficile.

- Enfin, le débat sur une « *Europe puissance* » est-il dépassé ? N'est-il pas en train, au contraire, de resurgir en raison de la gravité et du sérieux des questions qui nous sont posées ? L'Europe doit-elle passer du « *soft power* » au « *hard power* » ?

481 Rapport du 11 décembre 2008 sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité : « Assurer la sécurité dans un monde en mutation ».

482 Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité depuis 2014.



En Allemagne, l'on commence à reparler de capacité militaire européenne collective. Bien que cette question ne soit pas véritablement à l'ordre du jour du débat français, elle pourrait le redevenir.

---

**Pierre Vimont**

*Ambassadeur,*

*médiateur du ministère des affaires étrangères et du développement international  
ancien secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure*

Voyons quel est l'état des lieux de la politique étrangère de l'Union européenne.

En premier lieu, il convient de constater que tout ce qui vient d'être dit est exact. Le traité de Lisbonne a mis en place un cadre pour la politique étrangère avec des missions clairement définies, un dispositif institutionnel renforcé, et de nouveaux instruments, à commencer par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Ce cadre fonctionne depuis 2009 avec des hauts et des bas. Toutefois, il faut également prendre en compte le fait que ce cadre a été confronté à des défis extraordinaires. Rappelons à ce titre que le SEAE a été mis en place en décembre 2010, ce qui correspond exactement au moment où a commencé ce qui a été appelé la « *révolution tunisienne* », qui a déclenché le *Printemps arabe*. Par conséquent, le SEAE a été immédiatement sollicité, et il lui a été demandé d'agir aussi bien que possible dans un contexte international qui n'a pas cessé d'être confronté à des crises. Finalement, cela était peut-être une bonne chose, car cela l'a obligé à être immédiatement dans l'action, plutôt que de passer son temps à s'interroger comme on aime à le faire à Bruxelles sur des querelles théoriques de toutes sortes. Toutefois, cela fut assez difficile.

Ce service a aussi affronté d'autres défis : la Russie, le terrorisme, l'immigration mais également l'Ukraine, ainsi que de nombreuses crises en Afrique : au Sahel, au Mali, en République centrafricaine, au nord du Nigéria, et au Sud-Soudan. Dans le domaine particulier de la politique de sécurité, l'on peut parler de nouvelles menaces, telles la cyber sécurité ou la guerre hybride<sup>483</sup>.

Il y a eu des succès, dont les deux plus importants sont intervenus lors du mandat de Mme Ashton<sup>484</sup>. Le premier succès fut la négociation sur le nucléaire iranien. Le deuxième succès fut la négociation, difficile mais remarquablement bien menée, entre la Serbie et le Kosovo pour arriver à établir un dialogue entre ces deux États (malgré le fait que certains États membres ne reconnaissent toujours pas le Kosovo comme État). Dans un certain nombre d'opérations militaires, même récentes telles que l'EUNAVFOR Med opération Sophia menée dans la Méditerranée, ou d'autres plus anciennes, comme l'opération Atalante, il y a eu de réels succès.

D'autres succès, plus administratifs et dont on ne parle pas assez, peuvent également être cités. Il s'agit de la mise en place des délégations de l'Union européenne qui se sont substituées aux délégations de la Commission européenne, et qui ont été,

---

483 La guerre hybride est une stratégie militaire qui allie des opérations de guerre conventionnelle, de guerre asymétrique et de cyberguerre.

484 Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne du 1<sup>er</sup> décembre 2009 au 1<sup>er</sup> novembre 2014.

à la surprise générale, un vrai succès. Tous les États membres ont accepté sans problème qu'il y ait désormais un chef de file dans les capitales des pays tiers où nous avons des représentations, et que ces délégations remplissent leur rôle de coordination et d'interlocuteur privilégié pour les autorités des pays tiers. Il y a eu, par ailleurs, un début de culture de gestion de crise. C'était quelque chose qui n'allait pas de soi dans l'Union européenne. En effet, convaincre les administrations européennes de se réunir, soit le samedi, soit le dimanche lorsqu'il y a une crise, voire durant le mois d'août, était quelque chose d'inimaginable il y a quelques années. Avec le SEAE et avec Mme Ashton, nous avons même fait une réunion du Conseil des ministres le 15 août à Bruxelles, ce qui était une petite révolution.

L'un des plus grands défis du SEAE a été de créer un nouveau corps de fonctionnaires pour l'action extérieure composé à 70 % de fonctionnaires issus des institutions européennes et à 30 % de diplomates venus des États membres. Ce recrutement s'est réalisé en un temps record. La question demeure de savoir si l'on a réussi à créer une culture homogène entre ces diplomates et ces fonctionnaires. Il ne me semble pas que l'on y soit parvenu à ce jour, mais il y a eu, malgré tout, un vrai effort de recrutement qu'il faut noter.

Sur cette base, la vraie question qui peut être posée est de savoir comment, malgré ces progrès, persiste ce sentiment diffus, voire parfois assez aigu, qu'il y a quelque chose, en matière de politique étrangère, d'inachevé, d'inabouti, voire un sentiment d'immobilisme ?

Quoi qu'il en soit, il existe un sentiment très fort que l'Union européenne n'est pas parvenue à être cet acteur global que beaucoup souhaitaient, et à jouer le rôle que le traité de Lisbonne ambitionnait de lui conférer. Il existe, au fond, une vraie frustration à l'heure actuelle. Les États membres ont beaucoup investi avec Lisbonne pour un résultat assez limité, pour ne pas dire médiocre. Il a été évoqué « *une diplomatie de niches* » et il semble que ce soit à raison. C'est une diplomatie marquée par peu d'initiatives, beaucoup de lourdeurs et des réussites limitées et souvent méconnues. À titre d'exemple, un cas dont on ne parle pas beaucoup, mais qui est un travail réalisé en grande partie grâce à Christian Leffler<sup>485</sup>, est la reprise des relations avec Cuba que beaucoup d'États membres ne souhaitaient absolument pas et pour lesquels malgré tout, l'Union européenne, le service européen d'action extérieure et Christian Leffler dans ses fonctions antérieures de directeur pour les Amériques, ont poussé. Ils sont allés de l'avant avec courage et ambition.

Mais cela reste des niches, des réussites partielles, sans parvenir à donner le sentiment que l'on ait réussi à faire une synthèse qui donne à l'Union européenne un véritable rôle, actif, d'acteur global dans la communauté internationale actuelle. Il existe, semble-t-il, trois raisons principales qui expliquent ce constat.

Le premier aspect est la nature de la politique étrangère au sein de l'Union européenne, et cette idée, dont on ne prend peut-être conscience que lorsque l'on est à l'intérieur de l'Union européenne, que la politique étrangère est le lieu de confrontation entre deux cultures administratives, politiques, et intellectuelles extrêmement différentes. Il y a une certaine culture des États membres que

485 Secrétaire général adjoint du SEAE.



l'on pourrait appeler la diplomatie classique, la diplomatie westphalienne<sup>486</sup> du XIX<sup>e</sup> siècle, qui continue encore très largement à se développer et qui est la diplomatie des intérêts individuels comme collectifs. Or, il est important de constater qu'à côté de cette culture, le traité de Rome et ses suites ont développé au contraire une autre forme de culture diplomatique héritée du président états-unien Wilson<sup>487</sup> et de la Société des nations (SDN)<sup>488</sup>, c'est-à-dire une culture diplomatique fondée sur les principes, les valeurs, et l'idée qu'il fallait transcender les États membres dont la diplomatie avait conduit à deux guerres mondiales et à de profondes divisions au sein de l'Europe. Au fond, toute la logique de l'Union européenne, et de la communauté européenne au départ, est fondée sur le rejet de cette diplomatie classique. Or, qu'a fait le traité de Rome, ainsi que tous les traités qui ont suivi, et surtout le traité de Lisbonne ? Ils ont mis côte-à-côte ces deux cultures et ont essayé de les faire vivre ensemble. Lisbonne est aujourd'hui l'aboutissement le plus achevé de cette volonté de concilier ces deux cultures. Mais le traité de Lisbonne n'a pas réglé le problème. Il a créé des ponts entre la Commission européenne et le Conseil, qui représentent en quelque sorte ces deux cultures, à travers le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Mais le SEAE n'est pas une agence autonome, ni une institution. Il est une simple administration qui doit adopter les règles des deux autres institutions. Il est moitié-Conseil, moitié-Commission européenne. Lorsqu'il est Commission européenne, il doit adopter les règles de la Commission européenne sur la manière dont on prépare les communications, les règles administratives de recrutement et de fonctionnement, et les règles financières ou budgétaires. Lorsqu'il est Conseil, ce sont les règles juridiques du Conseil qui s'appliquent. Nous sommes donc dans une formule, si l'on prenait l'exemple français, d'un effort de coordination interministérielle sans la présence de Matignon ou d'un premier ministre capable d'arbitrer. Cela aboutit à une bureaucratie et à des procédures administratives extraordinairement lourdes et extrêmement complexes. L'idée était qu'à travers ce système, il était possible de créer davantage de continuité, de cohérence, et d'approches intégrées. Le constat est que tout cela avance, mais avec une lenteur extraordinaire et avec des résultats assez limités compte tenu de la lourdeur du système.

Le deuxième aspect de la nature particulière de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est qu'elle repose sur une grande diversité d'États membres. Entre la France et l'Estonie, en termes de réseau, en termes de dimension, en termes d'influence à travers le monde, en termes même de conception de ce que doit être l'action diplomatique, il y a un fossé considérable. À titre d'exemple, sous la présidence néerlandaise, les Néerlandais ont eu l'idée de proposer un jeu lors du Gymnich<sup>489</sup>. Dans le cadre de ce jeu, il fut demandé aux vingt-huit ministres de

486 Référence aux traités de Westphalie de 1648, une vision qui place les États au centre de la diplomatie et du droit international public, en insistant tout particulièrement sur le principe de la souveraineté étatique.

487 Président des États-Unis de 1913 à 1921. Auteur des « Quatorze Points », le programme pour le traité de paix de la première guerre mondiale, qui proposaient la création d'une organisation internationale qui deviendra la Société des Nations.

488 La SDN est l'ancêtre de l'Organisation des Nations Unies.

489 Réunion informelle des ministres des affaires étrangères des États membres de l'Union européenne organisée, tous les six mois, tenant son nom du château de Gymnich, dans la ville allemande d'Erftstadt, où elle s'est tenue pour la première fois en 1974.



s'imaginer l'avènement d'une crise majeure dans un pays inventé, qui ressemblait considérablement à la Libye, et de dire ce qu'il fallait faire pour essayer, tous ensemble, de mener une action diplomatique efficace. Les réponses furent très variées. Le panel allait de « *prenons le temps de réfléchir* », « *ne faisons rien pour le moment* », « *ce n'est pas notre rôle* », « *ce n'est pas à l'Union européenne d'intervenir en dehors de ses frontières* », à de l'autre côté, au contraire, « *il faut que nous intervenions militairement le plus rapidement possible* ». De façon révélatrice, un ou deux pays ont dit : « *il faut d'abord se concerter avec les États-Unis et leur demander ce qu'ils pensent* ». Devant cette variété et cette gamme de réactions, il est aisé de comprendre la difficulté de mener une politique étrangère commune. Cette diversité est la réalité de la politique étrangère. La situation ne suit pas la même logique que la création d'un marché intérieur, où il s'agit d'homogénéiser, d'harmoniser des différences pour arriver à des règles du jeu égales pour tous les États membres. Il s'agit précisément du contraire.

Il est nécessaire de tirer parti de l'influence respective de chacun des États membres, de ne pas les ramener tous à un plus petit dénominateur commun, mais, au contraire, d'essayer de tirer les meilleures ressources possibles de ce que chacun peut apporter. C'est donc une démarche tout à fait différente de ce qui se fait actuellement à l'intérieur du traité. Or, nous n'avons peut-être pas assez pris conscience de cette différence d'approches. Il faut aussi prendre en compte la volonté limitée des États membres pour mettre en place le traité de Lisbonne. Ce traité représentait un changement conceptuel et intellectuel assez majeur, notamment par rapport à des habitudes et des conceptions de ce que doit être la diplomatie. Or, la Commission européenne et le Parlement européen sont restés fondamentalement wilsoniens<sup>490</sup>. Ils ont vu dans la problématique posée par le traité de Lisbonne une façon de faire avancer la diplomatie des valeurs et des principes pour essayer de faire valoir leurs points de vue.

Cette hésitation entre la diplomatie westphalienne et la diplomatie wilsonienne a mené à certains échecs diplomatiques majeurs tels que l'Ukraine. En Ukraine, la Commission européenne a avancé sur un terrain extrêmement miné du fait de la présence de la Russie, mais avec l'idée que les instruments traditionnels de l'action extérieure de la Commission européenne allaient prévaloir, et qu'à travers un accord d'association, un nouveau jeu géopolitique allait se créer en Ukraine. Le résultat a été un blocage assez rapide par la volonté du président Poutine.

Le *Printemps arabe* peut également faire figure d'exemple où, sur des dossiers tels que l'Égypte ou dans d'autres domaines, l'Union européenne a souhaité affirmer ses principes et ses valeurs face à une réalité qui devenait extrêmement complexe. Des débats extrêmement difficiles se sont alors développés au sein de l'Union européenne au sujet de l'attitude à adopter après le coup de force du président Sissi<sup>491</sup>. Deux options se sont présentées : soit refuser tout dialogue avec cette Égypte revenue vers des habitudes anciennes plutôt autoritaires, soit tenir compte du fait qu'il s'agit d'un partenaire essentiel au Moyen-Orient avec lequel il faut travailler d'une manière ou d'une autre. C'est un débat qui n'a

490 Par référence à la conception de la diplomatie héritée de l'ancien Président américain Wilson, déjà évoquée.

491 Par référence au coup d'État militaire du 3 juillet 2013 ayant renversé le Président Morsi.



jamais été véritablement tranché, mais qui a révélé que l'on se situait au cœur de l'affrontement problématique entre les deux cultures évoquées précédemment. Les acteurs communautaires et institutionnels sont obligés de réagir face à des phénomènes tout à fait intéressants. En ce sens, la Commission européenne se trouve obligée de défendre l'accord entre l'Union européenne et la Turquie en matière de migration<sup>492</sup>, en faisant valoir que cet accord respecte toutes les conventions internationales en matière de droit d'asile.

Il est pourtant évident que cette argumentation n'est pas tenable, et que le premier réfugié débouté qui fera un recours devant un tribunal ou, éventuellement, devant la Cour EDH, a de fortes chances de gagner son procès.

Un autre aspect du débat concerne les relations que le SEAE entretient avec ses collègues de la Commission européenne, face à des partenaires qui, en Afrique, demandent de l'aide pour se défendre et améliorer leurs dispositifs de sécurité. La première réaction des personnes travaillant sur l'aide au développement est de déclarer qu'il n'est pas question de toucher aux questions relatives à la sécurité. Le problème est que nos partenaires ne veulent entendre parler que de cela. En effet, pour le Niger, le Mali ou encore le Burkina Faso, le vrai problème est de savoir comment résister aujourd'hui aux militants d'Al-Qaida ou de Boko Haram, qui s'infiltrent lentement dans leurs territoires.

La Commission européenne et ses services sont obligés de tenir compte de cette réalité, mais ceci leur pose un énorme problème. Quant aux États membres, ils semblent prendre le chemin inverse. Tout d'abord, ils ont été assez prêts à prendre en compte cette nouvelle réalité juridique et politique posée par le traité de Lisbonne. Puis, peu à peu, les États membres reviennent aujourd'hui à leurs habitudes passées. À titre d'exemple, on peut citer le « format Normandie »<sup>493</sup> pour résoudre la crise de l'Ukraine, dans lequel deux États membres, la France et l'Allemagne, décidèrent de mener des négociations directes. Il a été suggéré à ces deux États de prendre un représentant des institutions européennes, comme cela avait été fait lors des négociations nucléaires avec l'Iran. En l'occurrence, Javier Solana<sup>494</sup> était partie prenante, puis Catherine Ashton et aujourd'hui Federica Mogherini. En leur demandant le même format, la réponse a été évasive et finalement n'a abouti à rien.

Cependant, sur la Bosnie-Herzégovine, ce sont le Royaume-Uni et l'Allemagne qui ont pris l'initiative pour lancer des idées nouvelles qui furent ensuite reprises par l'Union européenne. L'initiative était alors celle de certains États membres, et non celle de l'Union européenne. Ceci est également visible au sujet de la Syrie ou de la Libye où des groupes *ad hoc* se sont formés. Cette initiative étatique est positive, mais elle démontre bien que l'on est de plus en plus dans une réalité de flexibilité, de souplesse, où les États membres jouent un rôle de plus en plus important. La

492 Accord conclu le 18 mars 2016 entre la Turquie et l'Union européenne en vue de réduire la migration vers cette dernière.

493 Configuration diplomatique adoptée lors de la Guerre du Donbass, en Ukraine, regroupant l'Allemagne, la France, la Russie et l'Ukraine, tirant son nom d'une réunion semi-officielle quadripartite ayant eu lieu le 6 juin 2014 au château de Bénouville pour célébrer le Débarquement de Normandie.

494 Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne de 1999 à 2009.



volonté politique des États membres, d'une part, et des institutions, d'autre part, de continuer à jouer le jeu habituel qu'ils essayaient de jouer est un facteur dont il faut tenir compte.

Le troisième aspect du manque d'effectivité de la politique étrangère et de sécurité est qu'à travers le traité de Lisbonne n'ont pas été réglés les problèmes de fond qui se posent en matière de politique étrangère ou en matière de politique de sécurité et de défense. Ces problèmes sont toujours présents, ils sont essentiels et il faudra les traiter.

S'il fallait citer certains de ces problèmes sur la Politique de défense et de sécurité commune, il serait possible d'évoquer l'absence d'efforts réels de la part des États membres pour se porter à un niveau correct de dépenses militaires, à savoir le fameux 2 % du Produit national brut (PNB) souhaité par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Cette absence d'efforts est d'autant plus regrettable qu'en réalité, les États membres commencent à évoluer, chacun à titre individuel, sans qu'il y ait vraiment eu une volonté et une décision collective d'aller dans ce sens. Il est également difficile de définir de manière précise le partage des rôles avec l'OTAN. De manière pragmatique, nous arrivons à une division du travail : la défense collective étant dévolue à l'OTAN, et la coopération étant dévolue à l'Union européenne. Cependant, là encore, l'OTAN semble vouloir marcher sur les plates bandes de l'Union européenne. Le problème est que l'OTAN ne disposant pas des moyens financiers pour ce faire, il demande paradoxalement de l'aide à l'Union européenne. Il apparaît qu'en ce qui concerne le maintien de la paix et la mise en place d'opérations de maintien de la paix, une zone grise se dessine, où l'on ne sait jamais très bien qui doit faire quoi, ni comment s'arranger. Par conséquent, ce débat reste entier.

De la même manière, lorsque l'on essaye d'établir la base industrielle et technologique pour créer des industries de la défense, ou plutôt pour les renforcer, et redonner une vraie vigueur à l'Europe, l'on s'aperçoit d'une retombée assez rapide dans les querelles entre le rôle de la Commission européenne et le rôle des États membres. Il faudrait que cette question fondamentale soit tranchée une bonne fois pour toutes, pour essayer d'avancer. Il ne s'agit même pas de parler d'un état-major européen qui pose problème. Si les États membres sont incapables de parler ensemble et de manière lucide de questions de telles sortes, ils n'arriveront jamais à avoir une politique de sécurité et de défense qui soit réellement crédible et surtout efficace.

Sur la politique étrangère, trois problèmes majeurs se posent :

- Le traité de Lisbonne a donné le droit d'initiative à la Haute Représentante, ce qui n'est pas négligeable. Celle-ci l'utilise avec beaucoup de modération, car elle se heurte parfois à l'opposition de certains États membres. Pour y remédier, la parution de communiqués de presse est importante. Mais, lors de crises comme celle de la Syrie ou de la Libye, il est visible que l'Europe ne peut avancer que si elle est assurée d'avoir l'accord des vingt-huit États membres. Javier Solana, Haut Représentant de 1999 à 2009, avait à ce sujet une politique très efficace. Il est



allé tout de suite dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)<sup>495</sup>, car il avait estimé qu'il fallait faire quelque chose. Il est allé très vite au moment de la « révolution orange » à Kiev<sup>496</sup>, pour essayer de jouer un rôle de médiateur. Le sentiment est qu'aujourd'hui, l'Europe n'ose plus faire cela et hésite à prendre des initiatives dès lors qu'elle n'est pas assurée d'avoir le soutien de tous les États membres. Cela constitue un vrai problème, qu'il convient de résoudre aujourd'hui pour se demander comment donner plus d'assurance à l'Union européenne.

- Il faut encourager la flexibilité des États membres. Dès lors que l'on estime que la flexibilité doit devenir un mode naturel d'action et de gouvernance de la diplomatie européenne, il faut se doter de quelques règles simples et précises, qui permettent à la fois de confier à quelques États membres le soin de mener une action au nom des autres, d'avoir des règles précises en matière d'informations en retour pour tous les États ne participant pas à cette action, et des règles précises en matière de prise de décision dans le cadre d'une procédure de flexibilité. Le traité le prévoit plus ou moins bien, mais en réalité les États membres n'ont jamais voulu codifier ces règles.

- Enfin, le SEAE a été mis en place par une simple ligne dans le traité de Lisbonne sans que l'on ne se soit jamais vraiment interrogé sur le rôle et les missions de celui-ci. Est-ce un véritable ministère des affaires étrangères européen, ou est-ce un simple secrétariat au service des États membres ? Les deux concepts s'affrontent en permanence, et ne sont jamais vraiment réglés. Le SEAE doit-il se doter d'une vraie cellule de crise, de moyens de renseignements, d'un centre d'analyse et de prévision pour mieux réfléchir à l'avenir ? Tout cela est actuellement embryonnaire dans le service européen d'action extérieure, car cela se situe sur un terrain où nous n'avons pas réussi à nous mettre d'accord avec les États membres. Par conséquent, par prudence notamment, ce service avance très timidement en se demandant toujours quelle est sa nature et quelle est sa mission. Tant que ces problèmes, qui sont de vrais problèmes de fond, n'auront pas été résolus, ce service restera bancal.

---

### **Christian Leffler**

*Secrétaire général adjoint du Service européen pour l'action extérieure  
chargé des questions économiques et mondiales*

Premièrement, l'action extérieure de l'Union européenne n'existe pas de façon isolée, mais fait partie de l'action et de l'image générale de l'Union. Dans le contexte actuel, il est assez clair que les défis à relever par une diplomatie européenne sont indissolublement liés à l'impératif de dépasser les difficultés actuelles du projet d'intégration européenne. Si le dynamisme, la légitimité et le respect pour les politiques internes et externes de l'Union ne sont pas regagnés, il n'y a pas d'espoir ni de devenir ni de rester un acteur international influent.

---

495 Lors du conflit de 2001 déclenché par des indépendantistes albanais.

496 Série de manifestations ayant eu lieu en Ukraine à la suite de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle, le 21 novembre 2004.



Deuxièmement, il s'agit pour l'Union européenne de rester un acteur influent et pas de le devenir. Il ne faut pas sous-estimer la présence et le rayonnement actuel de l'Union européenne. La dimension extérieure de l'Union est là depuis son origine, depuis les années 1950 et 1960. La politique étrangère et de sécurité est récente. Elle est venue s'ajouter et compléter le dispositif global des actions. Mais, d'autres politiques extérieures, comme dans l'accord de libre-échange avec l'Ukraine, ont un impact politique très fort. La politique commerciale est en effet une politique de l'Union dès l'origine, ainsi qu'un élément phare dans l'action de l'Union dont on doit se servir beaucoup plus dans l'optique d'une réelle politique étrangère.

Troisièmement, il s'agit de situer l'action de l'Union dans un contexte global. Il faut ici faire le constat des instincts multilatéralistes de l'Union européenne, celle-ci étant l'expression d'une expérience d'intégration et de coopération multilatérale à un niveau régional. Il existe donc un attachement fort à une approche de coopération et de concertation au niveau global. Il y a une responsabilité particulière et un intérêt particulier à œuvrer pour la rénovation des concepts et de l'architecture de la gouvernance multilatérale et à développer une stratégie de coopération avec les différents acteurs du système international pour renforcer ces structures.

Enfin, l'Union européenne doit continuer à adapter ses moyens et ses outils d'action pour s'ajuster à l'évolution rapide des enjeux et des acteurs des relations internationales, afin de tirer un meilleur parti de l'ensemble de ses politiques et de ses institutions et services.

Pour revenir à la crédibilité du projet d'intégration européenne, nous avons traversé des crises par le passé et nous faisons face aujourd'hui à leur accumulation, ce qui rend le travail d'intégration plus difficile. Cette accumulation regroupe la crise économique et financière, avec son impact sur la stabilité et la crédibilité du projet de monnaie unique, et la crise migratoire, avec ses aspects structurels provenant surtout de la relation avec l'Afrique subsaharienne, et ses aspects liés aux crises ponctuelles que connaissent la Syrie, l'Irak, l'Afghanistan ou encore celle liée à « Daesh ». Cette accumulation a généré un sentiment de crise ou de pression sur les questions sécuritaires, à la fois à l'extérieur, avec les guerres civiles et les répercussions au Sud et à l'Est, et à l'intérieur, avec la radicalisation et les attaques terroristes qu'ont subies la France, la Belgique, et d'autres États membres de l'Union.

Face à ce système international où la concurrence s'accroît entre des pôles de pouvoir établis et de nouveaux acteurs émergents, où les événements s'accroissent, l'Union européenne semble parfois être un peu à contre sens. En effet, il n'est pas dans ses habitudes de réagir rapidement. C'est à l'origine une Union de droit, lente, par nature et par volonté, dans ses structures et dans ses procédures. Avec l'adjonction de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui doit répondre à une évolution rapide et accélérée, il existe actuellement un mariage difficile entre la méthode communautaire classique et l'approche intergouvernementale. Trouver les moyens d'accommoder les deux aspects est l'un des défis majeurs du SEAE au quotidien, avec l'ensemble de ses collègues des



services de la Commission européenne et de ses collègues au Conseil dans les États membres. Il faut trouver le moyen d'avancer sur une dialectique entre les nécessités et les structures, et trouver la flexibilité qui nous permettrait d'avancer plus rapidement que nous n'avons pu le faire jusqu'à présent.

Cela étant, le scepticisme vis-à-vis de l'Union européenne et de son action extérieure est principalement un phénomène propre à l'Union elle-même. À l'extérieur, l'Union européenne est très souvent perçue comme un acteur important. Un acteur parfois frustrant en ce qu'il n'agit pas comme prévu ou aussi rapidement que souhaité, mais l'Union reste perçue comme étant influente et respectée. Le défi est donc de préserver et de renforcer ce rôle à tous les niveaux, dans toutes les politiques, plutôt que d'essayer « d'établir » une position générique de l'Union. Ceci se trouve au cœur même du travail du SEAE et de la Haute Représentante, vice-présidente de la Commission européenne. C'est d'ailleurs pour cela qu'a été créé ce double chapeau de la fonction de Haut Représentant.

Trois mots clés peuvent résumer ce travail.

1. *Ce travail est un travail permanent de coordination, de recherche de cohérence et de continuité dans les politiques et dans l'action.* S'il est possible de marier ces trois idées, il est possible d'obtenir une plus forte projection de l'Europe au niveau international. La coordination est une coordination en interne entre les services des institutions, principalement ceux de la Commission européenne, mais aussi les services du secrétariat du Conseil européen et du Conseil de l'Union. La coordination se déroule également avec les États membres et les services nationaux (diplomatiques ou autres) avec une projection extérieure, toujours dans le même souci d'obtenir une cohérence dans l'action politique. L'action comme la représentation doivent être continues. Il est, à ce titre, important de souligner le rôle des délégations de l'Union dans les pays tiers ou dans les organisations internationales. Le système traditionnel rotatif de présidence du Conseil<sup>497</sup> joue un rôle important d'impulsion au niveau interne de l'Union. Mais, il a souvent prêté à confusion. La permanence du rôle de coordinateur des délégations de l'Union européenne permet d'avoir une meilleure visibilité et une meilleure projection de notre action.

2. *L'Union a une responsabilité particulière en matière de multilatéralisme,* notamment dans la prise en compte des nouveaux acteurs et des nouveaux pôles de puissance. C'est la responsabilité de l'Union et des États membres de partager leurs expériences de partage de souveraineté comme un élément de renforcement du système international. Il est souhaitable que l'Union européenne contribue au façonnement du système de gouvernance collective dont un nouveau monde multipolaire devrait se doter. L'Union pourrait retrouver l'élan originel du projet d'intégration européenne en aidant à formuler une nouvelle approche de la gouvernance globale comme un projet de réforme à la fois réaliste et ambitieux.

3. *Dernier élément, une adaptation des outils de l'action extérieure doit être envisagée.* La mise en œuvre du traité de Lisbonne se fait difficilement, mais elle a

<sup>497</sup> Chaque État membre préside à tour de rôle le Conseil de l'Union européenne, co-législateur de l'Union, pour une période de six mois, dans le cadre d'un programme défini par trois pays (article 16, § 9, du TUE).



ses avancées et ses succès. La mise en place du SEAE s'est faite avec une remarquable rapidité dans un contexte assez difficile. Des équilibres, parfois difficiles à mettre en œuvre, ont été trouvés, et permettent de renforcer considérablement l'action des institutions au service de l'Union.

Les outils de l'action extérieure sont très divers. Évidemment, il y a les outils propres à la Politique étrangère et de sécurité commune : les missions sécuritaires ou de stabilisation à travers le monde, les stratégies communes, les cadres contractuels pour gérer les relations avec les pays tiers, les instruments de coopération et d'aide au développement, et la politique commerciale. Il y a également les nouveaux instruments d'appui qui sont en train de se mettre en place pour une coopération sécuritaire avec les pays tiers. Ces outils s'intègrent à l'architecture institutionnelle de l'Union mentionnée auparavant.

Pour être efficace, cette action doit se fonder sur une réflexion commune. Les ministres des affaires étrangères, dans le cadre du Conseil de l'Union des affaires étrangères, ainsi que les chefs d'État et de gouvernement, dans le cadre du Conseil européen, s'attachent désormais plus régulièrement à mieux cerner les enjeux de l'action extérieure de l'Union européenne à travers des débats axés sur des relations avec tel ou tel partenaire ou sur des thèmes plus spécifiques liés ou non à des crises et à de grands enjeux globaux. Il est important d'avoir cette réflexion sur la nature de nos intérêts et les objectifs à rechercher, afin de donner une orientation à la Haute Représentante ainsi qu'à ses collègues à la Commission européenne et au SEAE pour avancer dans la mise en œuvre de nos politiques. C'est dans ce sens qu'il faut porter l'initiative. Le travail engagé par la Haute Représentante, pour présenter la stratégie globale et sa vision analytique des grandes évolutions, est essentiel, afin de donner un nouveau cadre intellectuel et politique ainsi qu'une vision commune de l'approche à entreprendre.

L'Union européenne n'est finalement pas en si mauvaise position. Elle est plutôt dans une phase de transition, d'évolution, et de renforcement de ses dispositifs. À chaque nouveau traité correspond une période d'apprentissage. L'apprentissage du traité de Lisbonne a peut-être été plus long que dans les cas précédents. Cela est dû au fait que ce traité a opéré des changements fondamentaux assez profonds dans le mode d'opération de l'Union européenne dans le domaine de l'action extérieure. Toutefois, après ces six premières années, l'Union européenne est aujourd'hui dans une meilleure position pour renforcer sa capacité de projection extérieure dans le contexte d'une vision renouvelée de ses intérêts, de ses objectifs et de ses valeurs ; pour défendre et promouvoir les intérêts de l'Europe à travers le monde.

---

**Angus Lapsley**

*Ambassadeur du Royaume-Uni auprès du comité politique et de sécurité (COPS)*

Il ne sera pas question du référendum au Royaume-Uni. Cependant, il convient de dire un mot sur une question omniprésente en ce moment, la question de savoir si, dans le cas où le Royaume-Uni resterait dans l'Union européenne<sup>498</sup>, il serait

---

498 Il en a été décidé différemment par le peuple britannique par referendum le 23 juin 2016.



favorable à une avancée sur les questions de politique étrangère et notamment de défense en Europe.

Tout d'abord, notre vie politique, qui est tellement marquée par la question européenne en ce moment, sera à peu près la même après le vote, quel que soit le résultat. En effet, les tensions autour de l'Europe dans la vie politique du Royaume-Uni existeront toujours au lendemain du vote. Bien entendu la question européenne pèsera sur nos choix politiques. Il convient de rappeler que c'est surtout le parti conservateur qui est divisé par cette question, or ce parti restera au pouvoir au Royaume-Uni jusqu'en 2020 au moins.

Le fait d'avoir ce débat sur l'Europe en ce moment n'implique pas que nous ne sommes pas engagés dans la politique étrangère et de défense de l'Europe. Effectivement, nous ne parlons pas beaucoup des grands principes, mais dans la pratique nous sommes très engagés. Il existe de vrais succès tels que l'Iran, le Kosovo, et même la Russie. Le fait que nous ayons su définir une ligne claire et ferme sur l'Ukraine, et que nous ayons maintenu une politique de sanctions, alors même qu'il existe en Europe beaucoup de points de vue différents sur la façon dont il convient de traiter la Russie, constitue un réel succès.

Le Royaume-Uni reconnaît les succès. Il est engagé, notamment dans l'EUNAVFOR Med opération Sophia dans la Méditerranée, pour interdire la vente d'armes à destination de Daesh en Libye, mais aussi pour essayer de construire une capacité de garde-côtes pour les Libyens. Dans la pratique, le Royaume-Uni est engagé et pousse pour des résultats.

Il y a eu ces dernières années au Royaume-Uni une sorte de prise de conscience que la situation stratégique du pays, et de l'Europe en général, est en train de changer assez profondément. La menace du terrorisme, la menace de la Russie et l'enjeu de l'immigration ont contribué à une prise de conscience au Royaume-Uni de la nécessité d'apporter à ces problématiques nouvelles des solutions nouvelles. Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité* publié par le Royaume-Uni à l'automne 2015 fait clairement apparaître que ces problèmes sont des problèmes auxquels le pays seul ne peut pas faire face. Il est nécessaire, pour le Royaume-Uni, d'agir en premier lieu avec ses alliés américains et français, mais également avec l'OTAN et l'Europe. Ce livre blanc parle beaucoup de l'Europe et de la nécessité pour elle de jouer un rôle en matière de sécurité, et ne plus se cantonner à son rôle historique dans le domaine de l'économie.

Il convient maintenant de refermer la parenthèse sur les conséquences du référendum à venir au Royaume-Uni pour aborder le thème de ce colloque.

Tout d'abord, il faut se demander si de nouveaux développements institutionnels dans les domaines de la politique étrangère et de la politique de défense de l'Union vont se produire. Il existe trois réponses possibles.

1) En premier lieu, un tel développement institutionnel pourrait emporter l'adhésion du Royaume-Uni si ce développement est « organique ». Les Britanniques aiment que les institutions s'adaptent et se développent d'une manière progressive et organique.



À titre d'exemple, du fait des grandes crises migratoires que nous vivons en ce moment, la Commission européenne est en pleine transformation. La direction JAI<sup>499</sup> qui était centrée sur la présentation de nouvelles lois au Parlement européen et au Conseil, est en transformation pour devenir plus opérationnelle. Il s'agit d'aider les États membres à savoir comment contrôler leurs frontières. Le Service européen pour l'action extérieure sera obligé de suivre les mêmes transformations, afin d'aider les États membres dans leurs relations avec les pays tiers en matière d'immigration. Ce type de transformation est bienvenu.

À titre de second exemple, il convient de citer le travail mené par Michel Barnier au sein de la Commission européenne sur la problématique visant à savoir comment l'Europe peut répondre à une menace « hybride ». Il y a quelques années, si la question avait été de savoir si la Commission européenne devait être mêlée à ce type de questions, la réponse aurait été négative en ce que cela ne relevait absolument pas de sa compétence. Or, aujourd'hui, le Royaume-Uni adopte une approche très pragmatique en considérant que l'institution la mieux placée pour organiser l'ensemble des moyens de l'Europe face à cette menace est la Commission européenne. L'invocation de l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne (TUE)<sup>500</sup> par la France après les attentats de Paris, qui a été faite de manière très pragmatique, claire, et avec des objectifs limités et précis, est un bon exemple de cette évolution institutionnelle.

Par ailleurs, ce développement institutionnel peut être perçu comme quelque chose de positif dès lors qu'il favorise la flexibilité. Toutes les solutions ne sont pas forcément des solutions à vingt-huit. Il faut parfois laisser les États membres, avec l'appui des institutions, développer des choses au sein de groupes plus restreints. Cette approche s'applique tout particulièrement dans le domaine de l'évolution des capacités militaires. En effet, il serait complètement impossible de faire tous les programmes de capacité à vingt-huit. Le même constat vaut pour la diplomatie, et le Haut Représentant et son équipe peuvent être associés aux actions d'un groupe d'États membres. Parfois, un groupe d'États membres dispose d'une flexibilité qui n'est pas accessible à vingt-huit. Ces groupes peuvent alors créer un espace diplomatique qui ne saurait exister à vingt-huit. Les institutions devraient elles aussi prendre des risques. À titre d'exemple, l'accord entre l'Union européenne et la Turquie sur la gestion de l'immigration dans l'Est de la Méditerranée<sup>501</sup>, bien qu'il ne soit pas apprécié de tous, est une réalisation pour laquelle les États membres ont accepté que pour avancer sur cette problématique, il fallait laisser la Commission européenne tenter quelque chose sur le plan diplomatique, et sur un plan *in fine* très stratégique. Pour l'instant, cela fonctionne. Les Britanniques, les Français et les Allemands ont donné un peu d'espace diplomatique à la Commission européenne en l'incitant à tenter quelque chose.

---

499 Justice et affaires intérieures.

500 Article 42.7 du TUE : « *Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations Unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* ».

501 Accord conclu le 18 mars 2016 entre la Turquie et l'Union européenne en vue de réduire la migration vers cette dernière.



Cependant, il pourrait exister une difficulté à cette évolution du rôle de l'Union. Le Royaume-Uni n'est pas favorable aux grands projets sans aucune continuité ni valeur ajoutée. Actuellement, l'idée de la Coopération structurée permanente (CSP) pourrait relever de cette catégorie. La CSP est une coopération structurelle permanente européenne dans le secteur de la défense. Cette idée pourrait avoir des résultats positifs seulement si un groupe d'États membres avait un objectif clair et atteignable, sans toucher aux intérêts de tous les autres États membres. Cependant, tant qu'il n'y a pas de continuité dans une procédure comme celle-ci, elle n'a pas grande importance.

2) En deuxième lieu, comment convaincre les États membres de bien vouloir accepter plus d'Europe dans leur politique étrangère et leur politique de défense ? Il semblerait que le processus soit déjà en marche bien qu'il soit long et assez indirect. David Cameron<sup>502</sup> n'avait pas un grand sens du rôle stratégique de l'Europe lorsqu'il est devenu Premier ministre. Ce n'était pas dans sa culture politique. Pourtant, il s'est progressivement impliqué dans la question de la crise ukrainienne, dans la mobilisation d'une réponse européenne à l'épidémie d'Ebola en Afrique, sur la Libye ou encore sur la Turquie. C'est un Premier ministre qui s'est rendu compte que les discussions les plus importantes sur ces sujets avaient souvent lieu au Conseil européen. C'est donc par la pratique que les choses avancent parfois le mieux.

Il existe d'autres éléments pour convaincre les États membres d'accepter une augmentation de la capacité militaire et diplomatique de l'Union, dont la transparence. Parfois, les institutions devraient être plus honnêtes sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Si l'on s'en tient à ce qui est dit, tous les programmes de la Commission européenne et du Service extérieur sont des succès, tous fonctionnent, et le seul problème est que l'on aurait pu faire plus. Cela n'est pas tout à fait vrai. Il devrait y avoir une culture un peu plus honnête d'évaluation de ce qui fonctionne, pour avoir la capacité de rebondir suite à d'éventuels échecs. Cela n'est pour l'instant pas exactement la culture à Bruxelles. Il faut également trouver des partenariats entre les institutions et les États membres. La diplomatie britannique, la diplomatie française et la diplomatie allemande ne disparaîtront pas dans les années à venir. Cette disparition n'est pas du tout ce que souhaitent nos peuples, nos parlements, ou nos chefs politiques. La clé est de trouver un assemblage harmonieux entre ce que font les services de la Commission européenne et ce que fait le SEAE, en impliquant les diplomaties des petits États membres qui possèdent tous des intérêts pour lesquels ils veulent peser.

3) En troisième lieu, est-il aujourd'hui possible de parler d'une « *Europe puissance* » ? Cette idée d'Europe puissance n'est pas une idée que l'on retrouve au Royaume-Uni. Ce n'est pas le terme qui définit le mieux le débat autour de la politique étrangère en Europe en ce moment. L'expression d'« *Europe protectrice* » paraît plus appropriée en ce qu'elle est l'expression qui anime les discussions du Conseil européen, alors que l'« *Europe puissance* » semble plutôt avoir le sens d'une projection de puissance. Il pourrait être question d'une « *Europe influente* », d'une Europe qui serait capable d'avoir une sorte de rayonnement d'influence à

---

502 Premier ministre du Royaume-Uni de 2010 à 2016.



travers ses réseaux, ses façons de travailler. C'est souvent ce qui constitue la valeur ajoutée de l'Europe, à savoir de faire des choses de façon lente et discrète mais qui seraient trop compliquées pour les États membres. L'accord avec Cuba<sup>503</sup> est un excellent exemple en ce que seul le SEAE était en capacité de négocier un tel accord. Cependant, bien que l'idée d'une « *Europe puissance* » ne soit pas tout à fait appropriée, une Europe plus forte avec de plus grandes capacités est sûrement nécessaire.

Une des conclusions très nettes de notre *Livre blanc sur la défense et la sécurité* de 2015 était que le Royaume-Uni se devait de réinvestir dans certaines capacités, de fixer le fameux 2 % du PIB en dépenses militaires comme politique nationale désormais définie par la loi, de fixer également une politique de développement avec 0,7 % du PNB pour l'aide au développement ; ce qui est aussi important que la défense. Malheureusement, le budget du *Foreign Office* n'a pas été fixé de la même manière, mais ce dernier a été malgré tout relativement bien protégé. Il est nécessaire que tous les États membres soient prêts à mobiliser des ressources. Il est également indispensable qu'ait lieu en Europe un vrai débat sur le budget européen, qui est largement tourné vers l'intérieur. Sans vouloir réouvrir une polémique sur la Politique agricole commune (PAC), le fait qu'il y ait un pourcentage relativement réduit du budget européen tourné vers l'extérieur et la sécurité est un problème qu'il faudra résoudre à l'avenir.

Pour conclure, il convient d'observer qu'en Europe, l'ambiguïté est parfois nécessaire. À ce titre, le traité de Lisbonne est un traité qui a apporté autant de nouveaux problèmes et de nouvelles ambiguïtés que de solutions.

---

**Marc Perrin de Brichambaut**

*conseiller d'État, juge à la Cour pénale internationale,  
ancien secrétaire général de l'OSCE,*

**modérateur de la conférence**

Au fond, tous les intervenants partagent une très grande convergence et une volonté commune d'aller de l'avant et de faire fonctionner et fructifier la boîte à outils européenne.

---

503 Signé avec l'Union européenne le 11 mars 2016.



# Échanges avec la salle

---

## *Question du public*

*Il n'est pas question de revenir sur la partie défense elle-même, étant donné que les questions de budget se posent au niveau national ou au niveau de l'OTAN autant qu'elles se posent à l'Union européenne. De plus, la vraie controverse avec le Royaume-Uni concernait le droit de l'Union de s'occuper de ces questions. Dans les interventions qui viennent d'avoir lieu, je crains de n'avoir pas saisi la raison pour laquelle, malgré l'invention de la double casquette de Haut Représentant et de vice-président de la Commission européenne, les difficultés n'ont pas été résolues dans la réalité.*

---

## *Pierre Vimont*

*Les premières raisons à cet échec relatif sont d'ordre technique. Premièrement, confier à la Haute Représentante les fonctions à la fois de présidente du Conseil des ministres des affaires étrangères, du développement, et de la défense, et d'autre part en faire non seulement un commissaire mais un vice-président de la Commission européenne, est une tâche absolument ahurissante. Dans un gouvernement français, le ministre des affaires étrangères est épaulé par deux, trois, ou quatre ministres délégués ou secrétaires d'État. Ici il ne s'agit que d'une personne seule. Cela représente déjà une énorme difficulté.*

*Deuxièmement, toujours pour des raisons techniques, devoir affronter deux institutions, le Conseil d'un côté, la Commission européenne de l'autre, est un travail de titan dans lequel on perd son énergie. À ce titre, Javier Solana<sup>504</sup>, qui avait une certaine connaissance de cette réalité administrative, pensait que cette double casquette était ingérable et difficilement faisable. D'autres raisons techniques pourraient être citées.*

*Cependant il existe, troisièmement, une raison tout à fait politique et culturelle qui revient à se poser la question de savoir si l'ambition du traité de Lisbonne, qui était de rapprocher l'action extérieure de la Commission européenne et l'action diplomatique des États membres à travers le Conseil, est finalement réalisable. Parfois, en essayant de les mettre ensemble, on en arrive à perdre sur les deux tableaux. L'objectif fondamental était de donner de la cohérence à l'ensemble et de faire en sorte que ces deux actions qui se menaient souvent en parallèle, sans aucune vision stratégique, soient mises en cohérence. Cette gestion conduisait à des aberrations.*

*À titre d'exemple, au sein même de la Commission européenne lorsqu'il n'y avait pas encore le SEAE et qu'il y avait la DG Relations extérieures, il y existait des objectifs qui étaient contredits par ce que faisait la direction générale*

---

<sup>504</sup> Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne de 1999 à 2009.

du commerce. Cinq ans après le traité de Lisbonne, cet état d'esprit n'a pas fondamentalement changé.

Cet effort de coordination est extraordinairement difficile en l'absence de « Premier ministre ». Le collège des commissaires a une nature très particulière en ce qu'il n'y a pas, notamment, de *primus inter pares*. En ce sens, Mme Mogherini a fait un travail tout à fait remarquable de coordination de tous les commissaires chargés des relations extérieures en les réunissant au moins une fois par mois (le commerce extérieur, l'aide au développement, l'action humanitaire, etc.). Cela fonctionne assez bien. En réalité, chacun de ces commissaires doit composer avec une administration et des directions générales qui continuent à avancer. Cette idée de construire une politique étrangère autour d'une Haute Représentante vice-présidente et d'un SEAE n'a pour l'instant pas abouti du tout. Cela en est même dramatique.

Le Printemps arabe a été l'exemple typique où l'Union européenne aurait dû être le chef de file. Même nos grands partenaires internationaux nous l'on dit. Les États-Unis, par exemple, ont déclaré au sujet de la Tunisie qu'ils laissaient l'Union européenne en avant, car cette dernière était capable de vraiment trouver des solutions à ce problème. Cinq ans après, la Tunisie continue à se débattre dans des difficultés économiques majeures. Nous n'avons pas réussi à nous fixer une priorité de cadre ni de stratégie politique avec ce pays. Au sein des différentes directions de la Commission européenne, chacune a continué à avancer de son côté sans tenir aucunement compte des réalités et des demandes tunisiennes. Ce que les Tunisiens demandaient, avant tout, c'était l'assistance macro-économique et macro-financière pour boucler leurs budgets. L'Union européenne leur a fait beaucoup de promesses, mais n'a pas fait grand-chose. Nous leur avons proposé, en revanche, un accord d'association de la plus récente génération, auquel ils ne portent pas un grand intérêt dans l'immédiat, et un partenariat de mobilité en matière d'immigration ce qui n'est pas leur priorité première. Leurs priorités sont l'aide financière, la lutte contre le terrorisme, et les emplois pour des jeunes qui sont en train de relancer une révolution car on ne leur a rien donné.

Tout le problème de l'Union européenne et de la politique étrangère, c'est la capacité à comprendre ces priorités là, de les assumer, d'écouter et de définir une stratégie à l'égard de tel ou tel pays. Nous n'avons pas réussi à faire cela aujourd'hui. Malgré toutes les avancées du traité de Lisbonne, les institutions européennes ont des pesanteurs et des lourdeurs qui mettront sans doute de nombreuses années à être surmontées.

---

Angus Lapsley

Du point de vue des États membres, le traité de Lisbonne en matière de politique étrangère était censé opérer une réorganisation des institutions et non changer l'équilibre entre les États membres et les institutions. C'était du moins la lecture de la plupart des États membres à l'époque. Pour reprendre la phrase des Américains, avec le traité de Lisbonne le SEAE était censé « manger

le déjeuner de la Commission européenne » et non le déjeuner des services diplomatiques nationaux. Or, la réalité est beaucoup plus complexe que cela. Toutefois, cela explique en partie pourquoi nous n'avons pas assisté à un grand bouleversement dans la pratique. C'est à travers un développement pratique que les choses peuvent changer et évoluer.

À titre d'exemple, la plus grande partie des outils et moyens diplomatiques des États membres pour influencer la Serbie sont des moyens européens (politique commerciale, politique de développement, etc.). À Belgrade, le chef de la délégation européenne est clairement *primus inter pares* et les autres ambassadeurs sont ravis de travailler derrière lui. Cependant, dans d'autres pays, tels l'Inde, l'Union européenne a relativement peu de leviers à sa disposition. C'est par la pratique que les choses changent là où l'Union peut apporter quelque chose d'utile aux objectifs des États membres. Les États membres sont généralement enclins à travailler derrière le service le plus utile.

---

### *Question du public*

En tant que chef d'une mission civile régionale installée en 2012 dans la corne de l'Afrique, je me pose la question simple de savoir comment se portent les missions civiles. Si l'on se réfère aux publications de la fondation Robert Schuman de janvier 2016<sup>505</sup>, les missions civiles ne marchent pas et leur fonctionnement est à revoir. À titre d'exemple, il est possible de se demander comment va la mission civile EUBAM Libye<sup>506</sup> lancée en 2013.

D'autre part, la question se pose de savoir quand les instruments de fonctionnement vont-ils être revus de façon pragmatique, pour faire en sorte que la dichotomie Conseil/Commission européenne, qui est le quotidien des chefs de missions civiles, soit résolue.

Enfin, concernant l'approche intellectuelle globale consistant à dire qu'il faut faire cohabiter une approche de la Commission européenne avec des programmes de développement, des missions militaires et des missions civiles à caractère de nation building, on peut constater que si l'approche globale est annoncée, elle n'est en fait pas pratiquée. À quand la réforme des outils de l'Union européenne ?

---

### *Pierre Vimont*

Par rapport à l'époque à laquelle l'Amiral Launay a terminé son mandat et sa mission au sein de l'Union européenne<sup>507</sup>, il y a eu beaucoup de réflexions, avec un constat unanime que les opérations civiles doivent être largement

---

505 Fondation R. Schuman, « La défense de l'Europe avant l'Europe de la Défense », *in Question d'Europe*, n° 377, 11 janvier 2016.

506 Mission civile européenne menée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cette mission apporte de l'aide aux autorités libyennes pour l'amélioration et le renforcement de la sécurité aux frontières de la Libye.

507 L'amiral Jacques Launay a dirigé la mission civile régionale de l'Union européenne « EUCAP Nestor » de renforcement des capacités maritimes de pays dans la corne de l'Afrique, entre juillet 2012 et juillet 2013.

revues et améliorées y compris dans leur chaîne de commandement et leur chaîne hiérarchique. Cela ne semble pas avoir pour l'instant débouché sur des résultats. Si l'exemple est pris d'un pays comme le Mali ou le Niger, il existe une délégation européenne, ainsi que des programmes d'action en matière d'aide au développement gérés par la Commission européenne. Des opérations civiles comportent, dans certains cas, des opérations de formation des forces armées.

Dans le système français, nous y sommes arrivés cahin-caha autour de l'ambassadeur, mais cela a pris près de trente ou quarante ans. Dans le système européen, c'est encore très jeune et les chefs de délégation de l'Union européenne dans ces pays éprouvent de grandes difficultés à essayer d'être les coordonnateurs de tout cela.

Une première réforme est envisagée mais certains États membres s'y opposent. À titre d'exemple, on peut rappeler des débats compliqués au sein du COPS<sup>508</sup> pour savoir s'il fallait donner aux chefs de délégation de l'Union européenne une sorte de droit de regard politique sur les missions d'ordre civil, civilo-militaire ou militaire dans leur région, au cours desquels il y a eu manque d'unanimité entre les États membres. Cela aboutit à ce qu'aujourd'hui encore, le chef de délégation est un acteur parmi d'autres mais ne coordonne pas. Tout cela remonte par Bruxelles, dans des organismes et des services différents, avant de devoir se retrouver au sein du SEAE pour pouvoir trouver, in fine, quelqu'un qui arbitre et qui décide. La réflexion est en cours au sein de tous ces services sous l'autorité du secrétaire général adjoint du SEAE en charge de tout ce secteur, Pedro Serrano. Ce n'est pas encore terminé. La difficulté est que c'est une administration mais pas une administration au sein du Service européen pour l'action extérieure. Lorsque le SEAE essaie d'organiser, d'assurer ou d'améliorer l'organisation interne, il doit ensuite consulter les États membres pour s'assurer de leur accord. Il est au moins aussi compliqué d'avoir l'accord des États membres que d'avoir un accord au sein du Service européen pour l'action extérieure.

---

Angus Lapsley

Le Royaume-Uni a toujours été enthousiaste pour les missions civiles. Lors de ma dernière visite à Bruxelles, cinq ou six missions de ce type ont été lancées. Il faut reconnaître que cinq et parfois dix ans plus tard, la plupart de ces missions civiles n'ont pas été des succès. La première raison tient au fait que l'on n'a pas vraiment réussi à intégrer ces missions auprès des autres acteurs de l'Union sur le terrain. À ce titre, la faute revient certainement aux États membres qui étaient très réticents à ce sujet. La deuxième raison tient au fait que parfois les missions étaient trop ambitieuses. Elles ont souvent tenté de changer les structures juridiques ou de police d'un État qui était presque un non-État tels que le Kosovo, la Libye, etc. À titre d'exemple, il est très ambitieux d'arriver dans un pays tel que l'Afghanistan en promettant de créer une police.

---

508 Comité politique et de sécurité. Ce comité joue un rôle important dans la PESC et la PSDC, notamment dans le suivi de la réponse que donne l'Union européenne à une crise.

---

*Témoignage de Michel Barnier, conseiller spécial pour la politique de défense et de sécurité auprès de la Commission européenne*

*La réflexion s'adresse à Angus Lapsley et tient à ce que nous avons voulu faire pour éviter cette incapacité d'être d'accord lorsqu'il y a une crise. Comment faire partir Saddam Hussein, comment faire partir Khadafi, comment coordonner l'action économique extérieure en Ukraine en tenant compte du grand voisin qu'est la Russie ? Il y a des leçons à tirer de toutes ces impuissances et de toutes ces incapacités. Ce que nous avons voulu faire avec ce service diplomatique hâtivement baptisé « ministère européen des affaires étrangères », et que le gouvernement britannique a fait changer de nom pour revenir à « service diplomatique européen », était l'idée d'un lieu de culture diplomatique commune où cohabitent les représentants de vingt-huit États membres. Cette cohabitation entre États membres, dont cinq sont non-alignés, qui ne sont pas membres de l'OTAN<sup>509</sup>, et qui ont tous des cultures diplomatiques et militaires différentes, ne peut pas être immédiate ni spontanée. Nous avons mis soixante ans pour faire un marché unique. Ici, nous ne parlons pas d'une politique unique mais d'une politique commune de défense et de politique étrangère. Cela prendra du temps. Néanmoins sous l'autorité de la Haute Représentante, Mme Mogherini et de Mme Ashton avant elle, on arrive à des succès tels que le Kosovo, la Serbie, l'Iran et d'autres à venir.*

*Nous ne sommes pas, ni ne voulons être un État fédéral. Nous sommes vingt huit nations qui coopèrent. La Commission européenne a reçu beaucoup de leçons de pragmatisme depuis quelques mois. Elle tient compte de cela en travaillant à cette base industrielle européenne qui est fondamentale en ce que si on la perd, on perd notre culture militaire. L'Union européenne est donc en train de mettre au service de ce qui pourrait être une base industrielle, visant à notre autonomie stratégique, les outils de la Commission européenne tels que la politique de l'espace, la certification des normes, le budget de la recherche, le budget du développement, les marchés publics, et les licences. Sur ces sujets, nous pourrions plus modestement viser à être autonomes. Un ancien commissaire européen, Chris Patten, conservateur britannique qualifié, a dit un jour lors d'une conférence à Cambridge la phrase suivante, sur laquelle je souhaiterais avoir l'avis de M. Lapsley : « la défense de l'intérêt national ne peut plus être aujourd'hui strictement nationale ».*

---

*Angus Lapsley*

*Cette phrase correspond entièrement à la logique du Livre blanc du Royaume-Uni de 2015 au sujet de la défense. Ce Livre blanc est très clair sur le fait qu'il existe très peu de situations dans lesquelles le Royaume-Uni agira seul, qu'elles soient diplomatiques ou militaires. Dans la grande majorité des cas, il est nécessaire d'agir ensemble avec nos alliés. Dans la plupart des cas, une réponse multilatérale est nécessaire. À ce titre, le Royaume-Uni s'investit dans les*

---

509 Les cinq états membres de l'Union européenne non-membres de l'OTAN sont Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède.

*missions de paix de l'ONU, ce qu'il avait négligé pendant une longue période. Le Royaume-Uni réinvestit également dans l'OTAN et, d'une manière un peu moins évidente, s'engage en Europe également. La réponse à la question de Michel Barnier est clairement positive.*

---

*Christian Leffler*

*Concernant la phrase de M. Patten, M. Lapsley a raison en ce que nous n'avons plus la capacité au niveau national de défendre seuls nos intérêts. C'est la raison pour laquelle nous cherchons à nous regrouper avec des partenaires. M. Patten touche aussi à quelque chose de plus profond au niveau européen. En soulevant la question de la solidarité européenne. Y a-t-il une reconnaissance de l'intérêt national des autres États membres ? Est-ce que les autres sont prêts à se mobiliser, et jusqu'à quel point, pour contribuer à la défense de l'intérêt national de chacun ? Notre espoir et notre ambition sont que ce soit le cas. La réalité est que dans des situations de crise aigue et de tension, la réaction initiale est souvent décevante. Mais, il s'agit bien de la réaction initiale, car progressivement les États membres se rendent compte qu'individuellement, ils n'atteindront pas leurs objectifs.*

*Il existe donc une mise en commun. Mais le goût amer de la première déception reste souvent présent, nous empêchant de nous rendre compte des avancées qui parfois ont été faites malgré nous. À titre d'exemple, M. Barnier a mentionné la diversité dans l'Union quant aux approches en matière de sécurité et de défense. Mais là encore, pendant de longues années, si l'on regardait les États membres et leur volonté de contribuer aux actions de l'Union ayant une composante militaire, les deux États membres qui participaient régulièrement, voire toujours, étaient la France et la Suède.*

*La France, grande puissance militaire et membre fondateur de l'OTAN, la Suède avec une tradition de non-alignement mais aussi de contribution aux actions de l'ONU. La Suède a toujours défendu, vis-à-vis de sa propre opinion, les contributions qu'elle avait faites à l'ONU. Elle continue de le faire pour les contributions qu'elle fait aux opérations PESD<sup>510</sup> de l'Union européenne en soulignant l'intérêt national et la nécessité d'être solidaire. Elle souligne qu'elle le fait dans l'espoir que le moment venu il y ait une expression de solidarité en retour à l'égard de la Suède ou de ses voisins exposés.*

---

*Question du public*

*Pour rebondir sur les propos de M. Vimont au sujet de la Tunisie, il a beaucoup été question des structures, de l'avant Lisbonne, de l'après Lisbonne. Concernant la Tunisie, on voit mal où était la difficulté dans la mesure où nous devons tous être d'accord pour que l'Union européenne réponde aux trois besoins évoqués par M. Vimont. Le frein majeur n'est-t-il véritablement que la question des technostructures ?*

---

510 Politique européenne de sécurité et de défense.

---

Pierre Vimont

*Il ne s'agit pas uniquement de technostructures. On a continué selon nos habitudes sans que personne ne ressente la nécessité d'être plus engagé ou d'accélérer les choses du côté de la Commission européenne comme des États membres. À titre d'exemple, lorsque l'on parle de la Tunisie, on parle huile d'olive, droits et concessions sur l'huile d'olive. Lorsque cette proposition a été avancée auprès des États membres, il y a eu les blocages que l'on connaît depuis quarante-cinq ans sur les importations d'huile d'olive, notamment par les pays concernés producteurs d'huile d'olive en Europe. Les égoïsmes nationaux sont donc revenus en avant. C'est à ce moment-là qu'il aurait été très intéressant d'utiliser le traité de Lisbonne pour faire prendre conscience à tous de considérations de type géopolitique, qui devaient surpasser les obstacles des intérêts nationaux, ou les obstacles administratifs habituels des différentes directions générales de la Commission européenne.*

*Une réussite, bien que tardive, est cependant à noter concernant la résolution de l'affaire de l'huile d'olive<sup>511</sup>. Soyons honnêtes, cela ne concerne pas que l'Union européenne. À ce titre, le G7 de Deauville en 2011 lance un grand programme de soutien financier pour la Tunisie. Depuis lors, les Tunisiens répètent qu'ils n'ont toujours pas touché le premier centime de cet argent qui leur était promis. Il y existe donc un vrai problème de l'Europe, mais aussi de la communauté internationale, pour être capable de se mobiliser face à ce qui constitue pour nous de vrais risques géopolitiques. C'est cette incapacité à prendre conscience et à se mobiliser en conséquence qui est effrayante. Le problème est dans une question très simple, qu'a posée à sa manière M. Lapsley dans son intervention, et qui a trait au fait qu'il est trop souvent fait usage de la langue de bois pour dire que tous nos programmes sont des succès. De manière générale, l'Europe a un vrai problème de déni de la réalité. Or, c'est un élément qu'il faut avoir le courage de modifier.*

*Il y a par ailleurs une double question sur laquelle il convient de s'interroger. L'Europe s'est toujours bâtie dans la crise et c'est à travers la crise qu'elle trouve la solution. Or, on peut se demander – et l'exemple de l'immigration est à ce titre très révélateur – si nous n'avons pas atteint la limite de cette maïeutique. La réalité est que la crise de l'immigration est une crise de la solidarité entre pays. Jamais on n'a vu la solidarité être aussi peu existante y compris même au niveau le plus simple de la coordination de l'information. Aujourd'hui, les États membres annoncent qu'ils rétablissent le contrôle aux frontières le lendemain après l'avoir fait. Nous avons rarement vu cela auparavant.*

*Nous avons également avancé à coups de compromis. Nous avons vu ce que cela a donné avec l'euro, qui est maintenant en crise. On voit aujourd'hui ce que cette approche donne avec Schengen et les conventions de Dublin. Finalement, le jour où l'on est confronté à une crise, le système implose. Ici encore on peut se poser la question de savoir si, à travers ces crises, nous ne voyons pas la fin*

511 En mars 2016, l'Union européenne a adopté des mesures d'urgence de soutien à l'économie tunisienne par l'importation en franchise de droits d'huile d'olive vierge en 2016-2017 (v. communiqué de presse du Parlement européen du 10 mars 2016).

*du modèle du compromis constructif où l'on avance pas à pas. Dans un monde qui va à toute vitesse, où les crises bougent très vite, où l'on passe d'un extrême à l'autre, où tous les observateurs de la vie internationale nous rappellent que nous sommes dans des situations de rupture, est-ce que ce système de gouvernance et de progression du projet européen a encore un sens ?*

*La réponse est inconnue à l'heure actuelle. Cependant il faut avoir, par soucis de réalisme, le courage de se poser ces questions. L'Europe est à un moment de vérité, qui pourrait permettre de la relancer. Mais, il faut que les vingt huit États membres soient conscients et prêts à le faire. Or, il semble que l'occasion se présente aujourd'hui après le referendum britannique. Quelque soit le sens dans lequel celui-ci ira, il sera un moment de vérité sur l'Union européenne.*

---

*Christian Leffler*

*La question est de savoir comment travailler de manière plus horizontale. Il s'agit d'un problème généralisé dans toute l'administration. Le Conseil des ministres de l'Union est terriblement corporatiste. Ce sont les ministres de « X » qui se réunissent entre eux. Généralement, les ministres de l'agriculture sont d'accord pour préserver l'huile d'olive européenne, les ministres de l'environnement sont d'accord entre eux, et les ministres du commerce de même. Nous avons vu récemment, sur un dossier sensible en France et dans d'autres États, la relance des négociations d'un accord d'association, y compris de libre-échange, avec les pays du MERCOSUR<sup>512</sup>. Il y a quelques mois, avait lieu une réunion de vingt-deux ministres du commerce, où ces derniers ont demandé à la Commission européenne d'accélérer les préparations pour relancer la négociation. Il y a quelques semaines, avait lieu une réunion de quatorze ministres de l'agriculture qui s'est prononcée contre la relance des négociations. Cela signifie qu'il y avait au moins huit ministres, huit représentants des États membres qui se sont prononcés à la fois pour et contre. Cela n'est pas un phénomène accidentel, c'est au contraire assez souvent le cas.*

*Dans un passé lointain, le Conseil des affaires générales, composé des ministres des affaires étrangères, avait un rôle de coordination et d'arbitre. Les ministres des affaires étrangères ont perdu ce rôle au niveau européen comme ils l'ont perdu au niveau national. C'est pour cela, entre autres, que le traité de Lisbonne a investi le Conseil européen et son président d'un rôle accru dans la politique étrangère. Malheureusement, la mise en œuvre du traité a coïncidé avec la grande crise financière et économique, et par conséquent les Premiers ministres et chefs d'État se sont assez peu investis dans les relations extérieures. Nous avons fait des tentatives, et nous continuerons à en faire pour qu'une impulsion soit donnée et qu'un arbitrage soit fait entre les intérêts en présence. C'est bureaucratique, mais il est essentiel de retrouver une instance de vision, de stratégie et d'arbitrage qui pourrait nous aider à faire avancer les politiques.*

---

512 *El Mercado común del Sur* (en français, le marché commun du Sud) est l'organisation économique des pays d'Amérique du Sud.

*Les difficultés que nous connaissons actuellement doivent être vues comme des occasions à saisir. Il faut rester optimiste afin de retrouver l'esprit et l'ambition commune, solidaire et cosmopolite à l'origine du projet européen et de s'en inspirer pour intégrer ces éléments et ces visions dans nos politiques, y compris dans les politiques extérieures.*

---

*Angus Lapsley*

*Il est certain que ce que nous faisons avec la politique étrangère et de défense européenne sera de plus en plus contesté, même si ce sera parfois de manière positive. Les gens poseront des questions de plus en plus aigües sur ce qui est fait et pourquoi. Nous serons obligés de justifier tout ce que nous faisons et de démontrer des résultats concrets.*

*Le fonctionnement des institutions cinq ans après le traité de Lisbonne s'est beaucoup amélioré. Nous sommes capables de faire travailler les organes de la Commission européenne avec le service extérieur, au niveau stratégique et au niveau des délégations. Ensuite, ce n'est pas toujours la faute de l'Union si une politique ne fonctionne pas. La politique étrangère est, par sa nature, incroyablement difficile. Il est très rare qu'il y ait des succès nets et c'est la même chose pour la politique étrangère américaine, pour la politique étrangère russe ou pour la politique étrangère chinoise. S'agissant de la Tunisie, la réponse de l'Union européenne et des États membres a été assez saine et bien organisée. On a rapidement trouvé un rôle pour les États membres et un rôle pour la Commission européenne et les services. L'autre problème de fond est l'évolution politique de la Tunisie et le fait que l'on soit face à un partenaire qui traverse une période extrêmement difficile.*

*Enfin, et pour reprendre la formule de Churchill sur la démocratie, de tous les systèmes, celui que nous avons est peut-être le moins mauvais.*





## **Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales**

### **Sommaire de la conférence**

---

Présentation du thème de la conférence .....	237
Biographies des intervenants.....	248
Actes.....	251
Échanges avec la salle .....	271



# Présentation du thème de la conférence

Figurant parmi les politiques les plus emblématiques de l'Union européenne, la politique commerciale est l'une des quatre politiques régies par le principe de compétence exclusive depuis le traité de Rome en 1957. Ce statut était, pour les fondateurs de la Communauté économique européenne, la conséquence logique d'une union douanière dans laquelle tous les États membres appliquent les mêmes taxes sur les produits importés en provenance du reste du monde. Dès les années soixante, forte de sa puissance commerciale, l'Europe joue un rôle majeur dans les cycles successifs de négociations multilatérales pour abaisser les droits de douane. Le succès du marché unique et de la politique commerciale de la Communauté ont puissamment contribué à son attractivité et à la dynamique de l'élargissement. Le poids de l'Union dans les négociations commerciales est un levier essentiel pour la défense de ses intérêts et la promotion de ses valeurs. À l'heure de la globalisation et de l'accélération des échanges internationaux, l'Union est confrontée à de nouveaux défis pour affirmer une vision européenne.

La force de l'Union en matière de politique commerciale tient à sa compétence exclusive dont la mise en œuvre a évolué dans le temps au fil des traités et en fonction des enjeux (1). Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales est un élément déterminant de son influence dans le monde (2). Face à la nouvelle donne du commerce international, l'Union européenne, engagée en faveur d'un renouveau du multilatéralisme et de la négociation d'accords bilatéraux dits de « nouvelle génération », doit prendre en compte les réserves des États et les inquiétudes des opinions publiques (3).

## **I. La force de l'Union dans les négociations commerciales internationales tient à sa compétence exclusive dont la mise en œuvre a évolué dans le temps au fil des traités et en fonction des enjeux.**

La politique commerciale, politique commune européenne historique, relève du champ des compétences exclusives de l'Union en application de l'article 3 du TFUE,<sup>513</sup> dont la Cour de justice a précisé la portée par sa jurisprudence<sup>514</sup>. Il faut toutefois rappeler que si le principe de compétence exclusive a été appliqué dès la naissance de l'Union européenne pour les droits de douane, il n'en est pas allé de même pour de nombreux autres domaines qui n'ont « basculé » que progressivement ou très partiellement en raison de la réticence des États. La compétence partagée entre les États membres et l'Union reste donc encore la

513 Article 3 du TFUE : « 1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : a) l'union douanière ; (...) e) la politique commerciale commune. 2. L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

514 Cf. notamment, CJCE, aff. 22-70, 31 mars 1971, *AETR* ; CJCE, avis 1/76, 26 avril 1977 ; CJCE, aff. 2/91, 19 mars 1993, *OIT* ; CJCE, avis 1/94, 15 novembre 1994 ; CJCE, aff. 467/98, 5 novembre 2002, *Ciel ouvert*. La jurisprudence de la Cour de justice sur les « compétences implicites » a été synthétisée et introduite dans les traités par l'article 3.2 du TFUE précité.

pratique pour nombre d'instruments de politique commerciale, notamment ceux qui concernent les réglementations qui sont au cœur des négociations en cours ou futures, qu'il s'agisse des normes techniques pour les biens, ou des règles encadrant le fonctionnement des marchés pour les services.

Au sein de l'Union européenne, la répartition des responsabilités entre les institutions communautaires est fixée par les traités. Le TFUE rappelle les principes fondateurs et stipule que les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune sont adoptées conformément à la procédure législative ordinaire<sup>515</sup>. Il précise aussi la procédure à suivre pour la négociation des accords commerciaux, le rôle respectif de chacune des institutions européennes et les règles de décision applicable<sup>516</sup>. Dans ce cadre, la Commission dispose d'un large pouvoir d'initiative : c'est elle qui conduit la phase de préparation d'un accord commercial potentiel avec le ou les pays partenaires. Mais c'est le Conseil qui décide, sur la base des recommandations de la Commission, d'ouvrir des négociations avec les États tiers ou auprès des organisations internationales. L'autorisation du Conseil se matérialise par un mandat donné par les États membres à la Commission, qui entérine un compromis toujours délicat à obtenir entre les intérêts des États membres et cristallise les « lignes rouges » à ne pas franchir, sur la base duquel la Commission conduit la négociation. La position de négociateur unique avec les États tiers donne à la Commission un poids incontestable, ce qui alimente les critiques sur la « technocratie » de Bruxelles, relayée par les Organisations non-gouvernementales et les médias.

La marge de manœuvre de la Commission est cependant étroite : elle est tenue de consulter le Comité de politique commerciale qui représente les États membres<sup>517</sup>. Lorsqu'une orientation politique de haut niveau est requise, le point est examiné par les représentants permanents avant d'être soumis au Conseil des affaires étrangères en format commerce. Pour la négociation et la conclusion des accords, le Conseil statue normalement à la majorité qualifiée<sup>518</sup>, mais l'unanimité des États membres demeure requise dans les domaines du commerce des services culturels et audiovisuels et du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé<sup>519</sup>. Les accords commerciaux bilatéraux d'association exigent également l'unanimité<sup>520</sup> ;

---

515 Article 207 du TFUE : « 1. La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. 2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune ».

516 Articles 207 et 218 du TFUE.

517 Le Comité de politique commerciale (CPC), ancien « Comité 133 », devenu « Comité 207 », est ce « comité spécial » institué par le traité permettant au Conseil de jouer son rôle consultatif en matière de politique commerciale. Il se réunit en moyenne une fois par mois au niveau des directeurs d'administrations des vingt-huit États membres.

518 Article 207.4 du TFUE.

519 *Ibid.*

520 Articles 207.3 et 218.8 du TFUE.



à l'inverse, les mesures « *anti-dumping* » sont considérées comme adoptées sauf si une majorité simple d'États membres les repousse<sup>521</sup>.

La Commission doit également informer régulièrement le Parlement européen de l'état d'avancement des négociations<sup>522</sup>. Le rôle du Parlement européen, qui auparavant n'avait que des pouvoirs limités<sup>523</sup>, a en effet été renforcé depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : il peut émettre des recommandations et dorénavant tous les accords commerciaux sont soumis à son feu vert<sup>524</sup>. Cependant, son pouvoir de codécision reste binaire : il peut approuver ou rejeter l'accord mais il ne peut pas le modifier.

Surtout, la pratique de la compétence exclusive a profondément changé à partir des années 2000 en raison de l'évolution de la nature même du contenu et des enjeux des accords commerciaux négociés par l'Union. Jusqu'à la fin des années 1990, la très grande majorité des sujets négociés par l'Union européenne à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou en bilatéral traitaient des biens (baisse des droits de douane, réduction des quotas à l'importation), ce qui facilitait une gestion très concentrée de la compétence exclusive par la Commission qui avait aisément toute l'information nécessaire, les États membres pouvant de leur côté facilement suivre les négociations et s'opposer à toute évolution qui menacerait leurs intérêts vitaux. Depuis les années 2000, la plupart des négociations intègrent la question des normes et leur conclusion exige donc des réformes de la réglementation qui demeurent largement de la compétence des États.

Pour tenir compte de cette évolution, le traité de Lisbonne a d'ailleurs élargi le champ de la politique commerciale commune qui inclut désormais les négociations sur les services (avec des garde-fous pour les services publics<sup>525</sup>), les droits de propriété intellectuelle et les investissements directs à l'étranger<sup>526</sup>. Cette extension du champ des accords a pour conséquence qu'ils portent simultanément sur des domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne et sur des domaines de compétence partagée et/ou nationales. Pour ces accords « mixtes », le processus de décision est donc complexe puisqu'il implique à la fois l'Union et les États membres.

De surcroît, les transferts de compétence au profit de l'Union se heurtent aux résistances des États membres et il est probable que leur mise en œuvre prendra

---

521 Articles 207.1 et 215.1 du TFUE.

522 Article 207.3 du TFUE. Au sein du Parlement européen c'est la commission INTA qui est chargée du commerce international. Elle se réunit en moyenne une fois par mois pour exercer son rôle de colégislateur et son pouvoir de contrôle de la Commission.

523 Le Parlement européen donnait un avis conforme dans les négociations multilatérales quand l'accord en question exigeait des modifications de la législation communautaire.

524 Article 208.6 du TFUE.

525 Articles 14 et 207.4 du TFUE.

526 Article 207.1 du TFUE. L'unanimité demeure requise dans le domaine du commerce des services, des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et des investissements directs étrangers, lorsque l'accord négocié comprend des stipulations pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de mesures internes (parallélisme entre règles internes et règles externes).



des années<sup>527</sup>. Dans le cas d'un accord mixte, le mandat de négociation, la signature et la conclusion doivent être soumis à l'approbation du Conseil et de chacun des États membres<sup>528</sup>, le Conseil ayant la possibilité de prononcer l'application provisoire de l'accord pour les parties de l'accord qui ne relèvent pas des compétences des États membres. En cas de conflit de compétences entre les États membres et l'Union, il appartient à la CJUE de trancher<sup>529</sup>. Au fur et à mesure des années, l'Union européenne s'est ainsi affirmée largement à travers sa politique commerciale. En raison de la taille et de l'attractivité du marché unique, l'Union a un poids déterminant dans les négociations commerciales internationales. Et les accords commerciaux sont un des vecteurs privilégiés par l'Union pour promouvoir ses valeurs dans le monde.

## **II. Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales est un élément déterminant de son influence dans le monde.**

Historiquement, c'est d'abord en tant que grande puissance commerciale que l'Union a été reconnue comme un acteur international. À partir du début des années soixante, elle joue un rôle essentiel dans l'aboutissement des cycles successifs des négociations multilatérales qui se tiennent dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (« *General Agreement on Tariffs and Trade* » ou GATT). Dans un monde marqué par la guerre froide, les enjeux de ces négociations ne concernent encore que les économies développées et les « dragons » asiatiques, et leur issue dépend essentiellement d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis. Leur conclusion donne toujours lieu à un « psychodrame » à Bruxelles avec un ultime marchandage entre les États membres qui défendent leurs intérêts stratégiques. La France a ainsi, à plusieurs reprises, opposé son veto à toute remise en cause de « l'exception culturelle » ou des acquis de la politique agricole commune. La création de l'OMC<sup>530</sup> en 1994 marque une nouvelle étape avec l'intégration progressive des pays émergents. Et l'adhésion de la Chine, en 2001, après sa libéralisation à marche forcée, traduit un changement majeur dans les équilibres du commerce mondial.

À l'heure de la globalisation, le poids relatif de l'Union tend inéluctablement à diminuer, comme d'ailleurs celui des États-Unis. Les Occidentaux ne peuvent plus prétendre décider seuls, comme en témoigne l'enlisement du cycle de Doha, lancé en 2001 à l'initiative des Européens. Il ne faudrait cependant pas déduire de ce rééquilibrage inéluctable que l'Union européenne est vouée au déclin. Quels que soient les critères utilisés, elle reste un géant économique et commercial. Avec seulement 7 % de la population mondiale, l'Union européenne représente plus

---

527 Ainsi, s'agissant des Accords de Protection des Investissements (API), les États membres ont obtenu le maintien en vigueur de leurs API bilatéraux et conservent une compétence résiduelle de négociation, sous le contrôle de la Commission. La France a ainsi conclu cent sept API, dont quatre-vingt seize sont actuellement en vigueur.

528 Article 207.6 du TFUE.

529 CJUE, 18 juillet 2013, C-414/11, *Daiichi Sankyo*. Pour un bilan de la jurisprudence de la CJUE sur la compétence exclusive, ROSAS (A), « EU External Relations : Exclusive Competence Revisited », *Fordham International Law Journal*, vol. 38, Issue 4, June 2015, p. 1071.

530 Commission européenne, fiche technique « Commerce » in *Comprendre les politiques de l'Union européenne*, février 2016.



d'un quart de la richesse mondiale mesurée par le produit industriel brut<sup>531</sup>. Et même si sa suprématie commerciale s'effrite, en raison notamment de l'ascension de la Chine, elle reste le premier exportateur et importateur mondial<sup>532</sup>, ainsi que le premier investisseur et bénéficiaire des investissements étrangers. C'est l'une des économies mondiales les plus orientées vers l'extérieur et elle est le principal partenaire de cinquante-neuf pays.

Étant donné le poids économique de l'Union, l'accès au marché unique est donc très convoité. La politique commerciale de l'Union européenne dans son voisinage est un élément clé de son action extérieure. Que ce soit à travers les accords d'adhésion au fur et à mesure de l'élargissement de l'Union européenne ou à travers les accords d'association ou/et de libre-échange approfondis, négociés avec les États au Sud et à l'Est de l'Union dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV)<sup>533</sup>, le but est de promouvoir la stabilité et la paix aux frontières de l'Union d'une part, le développement économique avec l'expansion du marché commun, d'autre part. En échange de l'accès au marché intérieur, les États concernés sont invités à améliorer leur gouvernance et à se rapprocher des normes européennes. Le commerce est, ainsi, une arme au service de l'expansion de la sphère d'influence européenne, comme en témoigne d'ailleurs la violence des réactions de la Russie à la suite de la signature avec l'Ukraine d'un accord de libre-échange et d'association<sup>534</sup>. Afin que les pays avec lesquels l'Union européenne signe des accords puissent faire face au coût élevé de l'adaptation aux normes européennes, préalable indispensable à leur intégration progressive au marché unique européen, ils peuvent bénéficier de l'instrument européen de voisinage et de partenariat doté d'environ quatorze milliards d'euros pour la période 2014-2020.

Au-delà de son voisinage, l'Union européenne a, de longue date, mis en œuvre une politique commerciale spécifique à destination des pays en développement. Historiquement, la communauté économique européenne avait d'ailleurs dans ses objectifs prioritaires, l'aide aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), pour promouvoir leur développement. Les négociateurs du traité de Rome avaient même prévu une zone de libre-échange entre deux unions douanières (l'Union européenne et l'union douanière des pays ACP), mais ce projet ambitieux n'a jamais vu le jour. Les quarante années qui ont suivi ont vu se succéder une série de conventions (Yaoundé, Lomé et Cotonou) entre l'Union européenne et les pays ACP permettant un libre accès aux marchés européens pour les produits ACP, les pays ACP gardant un niveau élevé de protection envers les produits européens. En

531 Ce calcul ne tient pas compte du retrait du Royaume-Uni.

532 Après la sortie du Royaume-Uni, l'Union européenne sera derrière la Chine.

533 Sur la base notamment de l'article 8 du TUE, la Politique européenne de voisinage (PEV) « a été mise en place en 2004 afin d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union élargie et ses voisins, ainsi que pour renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Cette politique s'appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, et elle s'applique à seize des voisins les plus proches de l'Union, à savoir l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Moldavie, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine », in Parlement européen, « La politique européenne de voisinage », fiches techniques sur l'Union européenne, 2016.

534 Sur ce point, cf. dossier de la conférence n° 5 du Cycle Europe du Conseil d'État, « Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ? ».

2007, les Accords de partenariat économique (APE), qui succèdent à la convention de Cotonou, n'ont rencontré qu'un succès limité<sup>535</sup>, la majorité des pays ACP préférant se tourner vers le système de préférences généralisées (SGP) que l'Union a mis en place dès 1971<sup>536</sup>, lequel instaure un régime d'importation préférentiel garantissant aux pays les moins avancés un accès vital au marché européen<sup>537</sup>.

Plus généralement, la politique commerciale est un instrument au service des objectifs globaux de l'Union européenne et notamment de la promotion de ses valeurs<sup>538</sup>. De nombreux accords commerciaux incorporent ainsi des clauses relatives aux droits sociaux<sup>539</sup> et environnementaux et plus généralement aux droits de l'homme sur lesquelles le Parlement européen se montre particulièrement vigilant<sup>540</sup>.

L'Union européenne a ainsi conclu ou négocié avec environ cent cinquante pays des accords comportant des clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie, assorties en général d'une clause de non exécution. Mais, si cette clause a été activée de nombreuses reprises par l'Union européenne, notamment en Afrique, cela n'a quasiment jamais conduit à la suspension d'un accord pour violation des droits de l'homme. Et si les ONG portent une appréciation positive sur ces clauses de conditionnalité, elles sont plus critiques quant à sa mise en œuvre effective. La promotion des droits de l'homme à travers les accords commerciaux a ses limites car la première finalité de la politique commerciale reste économique. De même, s'agissant des règles sociales et environnementales, elles sont aujourd'hui non contraignantes. Plusieurs pays de l'Union, dont la France, proposent d'aller plus loin en soumettant ces clauses au mécanisme de règlement des différends de l'accord au même titre que les clauses commerciales<sup>541</sup>.

À l'heure de la globalisation, la politique commerciale de l'Union est confrontée à de nouveaux défis : le visage du multilatéralisme s'est profondément transformé avec l'affirmation des pays émergents ; de nouvelles opportunités apparaissent avec l'élargissement du contenu des négociations aux services qui représentent 70 % du PNB européen ; ces évolutions soulèvent des questions juridiques et sociétales nouvelles et rencontrent de fortes résistances.

---

535 R. Dehousse, *L'Union Européenne*, éd. La documentation Française, Paris, 2014 (4<sup>e</sup> éd.), pp. 292-293.

536 Commission européenne, fiche technique « Commerce », in *Comprendre les politiques de l'Union européenne*, février 2016, p. 13.

537 « *Un régime spécial d'encouragement, le SGP +, accorde des réductions tarifaires supplémentaires aux pays vulnérables ayant ratifié les conventions internationales concernant les droits de l'homme et les droits des travailleurs, ainsi que les normes en matière d'environnement et de bonne gouvernance* », *ibid.* p. 14.

538 Article 3.5 du TUE.

539 L'incorporation des huit conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) est ainsi systématique dans les accords SGP.

540 V. à ce sujet la résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur les droits de l'homme et les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux (2009/2219 (INI)).

541 Cf. Secrétariat d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français à l'étranger, *Rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France et la politique commerciale européenne*, décembre 2015, p. 86 et suivantes.



### III. Face à la nouvelle donne du commerce international, l'Union européenne, engagée en faveur d'un renouveau du multilatéralisme et de la négociation d'accords bilatéraux dits de « nouvelle génération », doit prendre en compte les réserves des États et les inquiétudes des opinions publiques.

Alors que l'OMC compte désormais cent soixante-quatre pays membres, il est de plus en plus difficile de trouver un consensus. Elle conserve néanmoins un rôle central et l'Union européenne continue d'en être un acteur très influent. En dépit de l'enlisement du cycle de Doha, des avancées modestes ont été récemment obtenues avec l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE)<sup>542</sup> et le mini-accord arraché par l'Union européenne à Nairobi pour mettre fin aux subventions agricoles<sup>543</sup>. Surtout, le rôle de l'OMC demeure essentiel en matière de règlements des différends<sup>544</sup>, domaine dans lequel l'Union européenne est très présente. Conformément aux règles de l'OMC, l'Union dispose en effet d'Instruments de défense commerciale (IDC) visant à garantir des conditions de concurrence équitable tout en évitant les dérives protectionnistes. Lorsque la Commission, en charge du suivi des accords commerciaux, soupçonne des pratiques qui faussent la concurrence (subventions ou « *dumping* »), elle a des pouvoirs d'enquête, et si elle constate des infractions, l'Union européenne peut prendre des mesures compensatoires<sup>545</sup>. Cette procédure a été utilisée par l'Union européenne pour réagir au « *dumping* » de la Chine dans le domaine de l'acier.

Plus généralement, un débat est en cours au sein de l'Union sur un recours plus volontariste<sup>546</sup> aux IDC pour compenser des conditions de concurrence inéquitables. Les pratiques de la Chine ont d'ailleurs conduit le Parlement européen à voter une résolution invitant l'Union européenne à refuser de reconnaître à la Chine le statut d'économie de marché<sup>547</sup>. Un projet de règlement portant modernisation des IDC proposé par la Commission en avril 2013<sup>548</sup>, qui allait dans le sens d'un

---

542 Les membres de l'OMC sont parvenus lors de la conférence ministérielle de Bali de décembre 2013 à un consensus concernant l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE), lequel contient des dispositions visant à accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris des marchandises en transit.

543 À la suite de l'accord de Nairobi conclu le 19 décembre 2015 qui engage cent soixante-deux pays membres de l'OMC, les pays développés doivent renoncer aux subventions aux exportations du secteur agricole dès à présent et les pays en développement à partir de 2018.

544 Parlement européen, « L'Union européenne et l'OMC », *Fiches techniques sur l'Union européenne*, 2016. Il convient également de souligner que sur les 491 cas portés à la connaissance de l'organe des règlements des différends de l'OMC, 190 litiges impliquaient ou impliquent encore l'Union européenne dont 66 dans des contentieux avec les États-Unis (bœuf aux hormones, Organismes génétiquement modifiés, affaire « Airbus/Boeing », etc.). Secrétariat d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français à l'étranger, *Rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France et la politique commerciale européenne*, décembre 2015, p. 94.

545 Cf. Commission européenne, IDC - Guide pour les exportateurs de l'Union européenne, 2010. Pour un bilan statistique des IDC, cf. Secrétariat d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français à l'étranger, *Rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France et la politique commerciale européenne*, décembre 2015, précité, p. 90.

546 *Ibid.*

547 Résolution du Parlement européen sur le statut d'économie de marché de la Chine (2016/2667(RSP)).

548 Communication du 10 avril 2013 de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative à la modernisation des instruments de défense commerciale : adapter les instruments de défense commerciale aux besoins actuels de l'économie européenne.



assouplissement des instruments *anti-dumping* et antisubventions, est bloqué au Conseil en raison de divergences profondes entre États membres.

Pour surmonter le blocage des négociations multilatérales sur les services dans le cadre de l'OMC, l'Accord sur le commerce des services (ACS, ou TISA en anglais pour « *Trade in Services Agreement* ») a été initiée par l'Australie et les États-Unis en 2013. Elle réunit, aujourd'hui, cinquante pays qui représentent 70 % du commerce mondial des services<sup>549</sup>. L'Union européenne est pleinement engagée au nom des vingt-huit dans cette négociation, dont l'objectif est d'aller plus loin dans la levée des obstacles au commerce de services que l'accord à l'OMC qui date de vingt ans. La Commission met en avant les intérêts offensifs de l'Union européenne, qui est le premier exportateur mondial de services<sup>550</sup>, mais le secret qui entoure les négociations alimente le soupçon et les inquiétudes. La Commission n'a publié son mandat de négociation qu'en mars 2015 sous la pression du Parlement européen et certains documents classifiés ont été révélés par le site *WikiLeaks*. Pour dissiper certains malentendus, la Commission a dû confirmer que l'offre européenne comportait de nombreuses réserves (exclusion des services audiovisuels, de distribution d'eau potable et des services publics). Mais il reste des questions très délicates, en particulier sur les échanges et les services numériques.

L'Union européenne est également engagée avec seize pays de l'OMC<sup>551</sup> dans la négociation plurilatérale sur les biens environnementaux qui a pour objectif de réduire significativement les droits de douane sur des biens industriels jugés bénéfiques pour l'environnement et contribuant à la tenue des engagements pris par la communauté internationale pour lutter contre le changement climatique dans le cadre de l'accord de Paris du 12 décembre 2015. Il faut aussi signaler la révision de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI), intervenue dans le cadre de l'OMC<sup>552</sup>, qui constitue un succès du multilatéralisme.

Surtout, depuis 2006 et la mise en place de la stratégie « *Global Europe* », la Commission négocie des « méga-accords », dits de nouvelle génération, qui vont très au-delà de la diminution des droits de douane sur les marchandises. Ces Accords préférentiels commerciaux (APC), qui constituent une exception admise au principe de base de l'OMC, selon lequel tous les partenaires commerciaux doivent bénéficier d'une égalité de traitement, visent à libéraliser le marché des services et à lever les barrières non tarifaires. Cela change la nature des enjeux, mais aussi le contenu même des négociations qui portent essentiellement sur des réglementations dans des domaines sensibles : investissements, concurrence, marchés publics, droits de propriété intellectuelle (brevets, indications

---

549 *Les Echos*, 6 juin 2016, p. 12.

550 L'Union européenne, avec 985 milliards de dollars d'exportation de services, est devant les États-Unis (688 milliards) et la Chine (232 milliards), *ibid.*, p. 12. Même si la force de frappe de l'Union européenne sera amoindrie par le retrait du Royaume-Uni, elle restera un acteur de tout premier plan dans ce domaine.

551 Les négociations ont été ouvertes le 8 juillet 2014.

552 L'Accord sur les technologies de l'information (ATI) a été signé par vingt-neuf participants à la Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Singapour en décembre 1996. À la Conférence ministérielle de Nairobi, qui s'est tenue en décembre 2015, plus de cinquante membres sont convenus d'élargir le champ d'application de l'Accord, qui couvre désormais 201 produits additionnels dont le commerce annuel est estimé à plus de mille trois cents milliards de dollars.



géographiques), normes sanitaires, développement durable, etc. Ceci explique que les négociations lancées dans un premier temps avec les économies émergentes n'aient pas abouti en raison de divergences trop grandes entre des partenaires aux profils économiques trop éloignés<sup>553</sup>.

La Commission s'est alors progressivement réorientée vers ses grands partenaires commerciaux et des négociations ont en particulier été lancées avec le Canada dès 2009 puis, plus récemment avec le Japon et les États-Unis en 2013. L'objectif affiché est bien sûr d'ouvrir de nouveaux marchés aux entreprises européennes pour stimuler la croissance et l'emploi, mais aussi d'éviter que l'Europe soit distancée par le partenariat transpacifique (TPP)<sup>554</sup> qui pourrait conduire à une domination des normes juridiques américaines. L'accord avec la Corée du Sud est le premier accord de nouvelle génération à être appliqué depuis 2011. D'autres accords ont été conclus, notamment avec le Canada et Singapour en 2014 et de nombreuses négociations sont en cours<sup>555</sup>.

Mais c'est surtout la négociation, avec les États-Unis, du Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI)<sup>556</sup> qui focalise l'attention et est au cœur du débat public de part et d'autre de l'Atlantique. La dimension des négociations est en effet inédite : l'accord concernerait 30 % du commerce mondial et couvrirait un bassin de population de plus de huit cents millions de personnes. Les enjeux sont également très nouveaux : étant donné qu'il y a peu de gains à attendre en matière tarifaire, les droits de douane étant déjà en moyenne de l'ordre de 4 %, il s'agit surtout de progresser en matière de coopération réglementaire. Or, la reconnaissance mutuelle des normes suscite de fortes résistances : en Europe, beaucoup s'inquiètent de l'imposition du mode de vie et des valeurs des Américains à travers l'exportation de leur « *soft-power* » ; outre-Atlantique, le débat fait également rage à l'occasion de la campagne présidentielle. Confrontés à des opinions publiques de plus en plus sceptiques sur les bienfaits du libre-échange, les avocats du PTCI font valoir que, face à l'ascension de la Chine et des économies émergentes, un tel accord constituerait un laboratoire efficace pour une réglementation à l'échelle mondiale qui s'inspirerait des normes en vigueur dans le monde occidental.

Pour surmonter les résistances et les blocages, la Commission est contrainte de faire évoluer ses méthodes. D'abord, en raison de leurs enjeux, les APC sont mixtes, car ils portent sur des sujets de compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres et/ou de compétences nationales (investissements, transports, etc.) qui ne relèvent que partiellement de la politique commerciale

---

553 Les négociations avec l'ASEAN, l'Inde et le MERCOSUR ont été respectivement suspendues en 2009, 2012 et 2013.

554 L'accord de partenariat transpacifique, aussi connu sous son nom anglais « *Trans-Pacific Partnership* » (TPP), est un traité multilatéral de libre-échange signé le 4 février 2016, qui vise à intégrer les économies des régions Asie-Pacifique et Amérique.

555 Secrétariat d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français à l'étranger, *Rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France et la politique commerciale européenne*, décembre 2015, précité, p. 83.

556 En anglais « *Transatlantic Trade and Investment Partnership* » (TTIP).



commune<sup>557</sup>. Ceci signifie que le processus d'approbation nécessite à chaque étape une coordination beaucoup plus grande entre les États membres et l'UE. Ensuite, à l'heure d'internet et des lanceurs d'alerte, de telles négociations ne peuvent plus se tenir dans le secret : la Commission doit davantage tenir compte de la demande légitime de transparence et de démocratie. Sur le fond, il faut répondre à l'inquiétude des Européens qui craignent que ces méga-accords ne conduisent, en abaissant les protections réglementaires, à remettre en cause leur mode de vie et leurs traditions. En d'autres termes, il faut veiller à garantir la protection des préférences collectives des Européens, notamment en matière de sécurité alimentaire ou environnementale, mais aussi la reconnaissance des indications géographiques, la préservation de la diversité culturelle, l'attachement aux services publics, etc.

Enfin, la conclusion de ces accords est subordonnée à la mise en place de règles garantissant leur bonne application. S'agissant par exemple de l'ouverture des marchés publics<sup>558</sup>, il faut trouver des mécanismes pour surmonter l'obstacle de l'hétérogénéité des modèles constitutionnels des parties signataires<sup>559</sup> et garantir le respect du principe de réciprocité. En matière d'investissements, il faut trouver le juste équilibre entre la protection accordée aux investisseurs et le droit des États de réguler. C'est le sens de l'adoption récente, par la Commission, à la suite d'une vaste consultation publique, d'une proposition en faveur d'un nouveau système de règlement des litiges entre investisseurs et États, qui reposerait sur la création d'une juridiction publique dotée d'un mécanisme d'appel<sup>560</sup>. Cette proposition, si elle est approuvée par le Conseil et le Parlement européen, sera présentée dans le cadre du PTCI et des autres APC en discussion. Un mécanisme similaire a déjà été retenu dans l'accord conclu avec le Canada, qui a valeur de précédent. À terme, l'Union européenne souhaite la mise en place d'une juridiction internationale permanente des investissements<sup>561</sup>.

La politique commerciale de l'Union est, aujourd'hui, paradoxalement, victime de son succès. En raison précisément de son poids dans les négociations internationales, elle est devenue le bouc émissaire de tous les maux imputables à la globalisation. Il est significatif que lors de la campagne du *Brexit*, les partisans de la sortie de l'Union se soient emparés de ce thème, soit pour dénoncer le

---

557 À la suite de la finalisation de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour, la Commission a d'ailleurs saisi en juillet 2015 la CJUE d'une demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre l'Union et États membres, s'agissant, notamment, de la signature et de la conclusion des accords mixtes.

558 Le taux d'ouverture *de facto* de ces marchés serait, d'après la Commission européenne, de 100 % pour les marchés civils de l'Union européenne, contre 47 % aux États-Unis et 72 % au Japon. V. Secrétariat d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français à l'étranger, Rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France et la politique commerciale européenne, décembre 2015, p. 63.

559 Ainsi, s'agissant du PTIC, il y a une dissymétrie entre l'Union européenne qui a une compétence quasi exclusive s'agissant du contrôle du respect des accords en la matière et les États-Unis où la compétence est partagée entre le niveau fédéral et les États fédérés.

560 Communiqué de presse de la Commission européenne du 16 septembre 2015. V. également Commission européenne, *L'investissement dans le TTIP et au-delà – La voie de la réforme, Renforcer le droit de réglementer et assurer la transition entre l'actuel système d'arbitrage ad hoc et la mise en place d'une juridiction sur les investissements*, 5 mai 2015.

561 *Ibid.*



poids des normes dans une Europe trop repliée sur elle-même, soit au contraire pour dénoncer la soumission aveugle au dogme du libre-échange. À l'inverse, les avocats du maintien dans l'Union se sont vainement évertués à démontrer que la Grande-Bretagne aurait tout à perdre à devoir renégocier seule ses accords commerciaux avec le reste du monde. Le choix des Britanniques de sortir de l'Union ouvre un nouveau chapitre de l'histoire de l'Europe communautaire, lourd d'inconnues. Mécaniquement, la sortie de la deuxième économie européenne, cinquième puissance mondiale, affaiblit la force de frappe commerciale de l'Union. Et la renégociation des très nombreux accords commerciaux qui lient la Grande-Bretagne à l'Union européenne, qui risque d'être longue et difficile, va absorber les énergies européennes à court terme. L'Union européenne doit trouver les moyens de rebondir et de convaincre les peuples des retombées positives de son action en termes d'emplois et de croissance.

Face à la tentation du repli sur soi, il faut rappeler que le véritable défi aujourd'hui est de défendre la vision et la place de l'Europe dans la régulation économique mondiale. Si elle parvient à parler d'une seule voix, l'Union européenne, qui demeure un géant commercial, a tous les atouts pour tenir son rang dans le nouvel ordre juridique mondial<sup>562</sup> en train de s'écrire.

---

562 DEWOST (J.-L.), « Vers un ordre juridique mondial ? » in Von Bogdandy (A.), Mavroidis (P.) et Meny (Y.), *European Integration and International coordination*, éd. Kluwer Law International, La Haye, 2002.



# Biographies des intervenants

---

*Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence*

## Le modérateur

**Jean-Louis Dewost,**

*président de section (h) au Conseil d'État,*

**modérateur de la conférence**

Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Jean-Louis Dewost intègre le corps du Conseil d'État, où il est auditeur de 1964 à 1967 et responsable du centre de documentation de 1967 à 1969. De 1973 à 1987, il exerce la fonction de Jurisconsulte du Conseil des ministres de l'Union européenne. Il quitte cette fonction pour rejoindre la Commission européenne, où il exerce la fonction de directeur général du service juridique sous les présidences successives de Jacques Delors, Jacques Santer, et Romano Prodi, jusqu'en 2001. Il réintègre ensuite le Conseil d'État et est nommé président de la section sociale. En 2003, il est nommé président de la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCS), autorité indépendante, pour une durée de six ans. Président de la Société de législation comparée (SLC) de 2004 à 2007, il est actuellement président de section honoraire au Conseil d'État et membre du Conseil scientifique de la Fondation pour le droit continental.

## Les intervenants

**Pascal Lamy,**

*ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, président émérite de l'Institut Jacques Delors*

Pascal Lamy a exercé deux mandats consécutifs de directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il a été directeur de cabinet du président de la Commission européenne, Jacques Delors, de 1985 à 1994 et commissaire européen au commerce de 1999 à 2004. Entre ces deux mandats, il a été directeur général du Crédit Lyonnais. Pascal Lamy est diplômé de l'École des Hautes études commerciales de Paris (HEC), de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion Léon Blum. Pascal Lamy a été nommé en mai 2015 délégué interministériel pour la préparation de la candidature de la France à l'exposition universelle 2025. Il partage ses autres activités entre l'Institut Jacques Delors, dont il est président *emeritus*, la présidence du Comité mondial d'éthique du tourisme, sa participation à la *Global Ocean Commission*, à l'*Equitable Access Initiative* (Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme). Il est, par ailleurs, membre du conseil d'administration de la Fondation nationale des sciences politiques, de la *Thomson Reuters Founders Share Company* et du *Center of Regulation in Europe* (CERRE), membre du conseil consultatif de *Transparency International* et

de l'*Oxford Martin School*, de UNITAID<sup>563</sup>, et membre du comité scientifique de *Business France*. Professeur affilié à HEC, il préside également le *Global Agenda Council* sur la gouvernance globale du Forum économique mondial.

**Jean-Luc Demarty,**

*directeur général du commerce à la Commission européenne*

Jean-Luc Demarty est directeur général du commerce à la Commission européenne depuis janvier 2011. Il a été directeur général de l'agriculture et du développement rural à la Commission européenne de 2005 à 2010, après avoir occupé différents postes de *senior management* dans cette direction générale et à la direction générale de la recherche. Auparavant, Jean-Luc Demarty a été conseiller au cabinet du ministre de l'économie et des finances Jacques Delors, de 1981 à 1984. Il a rejoint le cabinet de la présidence de la Commission européenne sous la présidence de Jacques Delors de 1988 à 1995. Il a également occupé diverses fonctions d'analyste et conseiller en politique économique, notamment agricole, au ministère de l'économie et des finances. Jean-Luc Demarty est diplômé de l'École Polytechnique de Paris (X71) et de l'École du génie rural et des eaux et forêts de Paris (1976).

**Allan Rosas,**

*juge à la Cour de justice de l'Union européenne*

Allan Rosas est docteur et professeur de droit à l'université de Turku (1978-1981) et à l'Åbo Akademi (Turku/Åbo) (1981-1996) dont il a été le directeur de l'Institut des droits de l'homme (1985-1995). Il a occupé divers postes universitaires de responsabilité, nationaux et internationaux. Il est membre de sociétés savantes, coordinateur de plusieurs projets et programmes de recherche, nationaux et internationaux, notamment dans les domaines suivants : droit communautaire, droit international, droits de l'homme et droits fondamentaux, droit constitutionnel et administration publique comparée. Allan Rosas a été le représentant du gouvernement finlandais en qualité de membre ou de conseiller des délégations finlandaises à diverses conférences et réunions internationales. Il est expert de la vie juridique finlandaise, notamment auprès des commissions juridiques gouvernementales ou parlementaires en Finlande, ainsi qu'auprès des Nations Unies, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Conseil de l'Europe. Il a été conseiller juridique principal au service juridique de la Commission européenne, chargé des relations extérieures, puis, à partir de mars 2001, directeur général adjoint du service juridique de la Commission européenne. Il est juge à la Cour de justice de l'Union européenne depuis le 17 janvier 2002.

---

563 UNITAID est une organisation de solidarité internationale d'achats de médicaments, chargée de centraliser les achats de traitements médicamenteux aux fins d'obtenir les meilleurs prix possibles, en particulier à destination des pays en voie de développement. Lancée en septembre 2006 à l'initiative de la France et du Brésil, elle est hébergée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).





# Actes - Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales

---

**Jean-Louis Dewost**

*Président de section (h) au Conseil d'État,*  
**modérateur de la conférence**

En remarques liminaires, je tiens, au nom du Conseil d'État organisateur de ce cycle « européen », à remercier chaleureusement nos trois orateurs, tous très engagés, et plus particulièrement le juge Rosas qui devra reprendre la route de Luxembourg dès la fin du présent colloque.

Le sujet est d'une actualité assez brûlante. Vous lisez dans vos journaux et vous entendez parler tous les jours des négociations sur le Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (TTIP) et l'Accord du commerce sur les services (ACS), du *dumping* de l'acier chinois, plus récemment de la querelle du *Roundup*<sup>564</sup>, etc. Pas plus tard qu'hier, un article des *Echos* titrait : « *Brexit* : danger pour les accords commerciaux européens ? ». Ce sujet fait, hélas, l'objet de nombreuses « postures politiques », avec un écho assez complaisant des médias, plutôt que de faire l'objet d'une pédagogie de l'opinion, naturellement frileuse en période de crise. Les médias font un grand silence sur les succès, comme toujours. Comme disait un journaliste anglais du *Financial Times* à Bruxelles il y a près de vingt ans : « *good news is no news* ». L'accord avec la Corée a été un grand succès, l'accord avec le Canada aussi<sup>565</sup>, mais on préfère parler de ce qui fâche. D'où l'intérêt d'une évaluation objective et équilibrée de cette problématique du poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales.

## **1) En trente ans, le contenu de la négociation commerciale internationale s'est profondément modifié.**

Les aspects tarifaires et contingentaires ont régressé, et ce sont les obstacles réglementaires qui sont véritablement maintenant au cœur des négociations. Les barrières techniques<sup>566</sup>, sanitaires<sup>567</sup> et, bien entendu, la protection des investissements prennent de plus en plus d'importance.

Ceci a deux conséquences :

- **La négociation est beaucoup plus complexe.** Il ne s'agit pas pour autant pour les États membres ou pour l'Union d'abandonner leur droit de réguler, mais il s'agit d'éviter des « doublons » inutiles et coûteux. On peut ainsi négocier sans créer de

---

564 Nom commercial du glyphosate, herbicide commercialisé notamment par la société Monsanto.

565 Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, Conseil de l'Union européenne, dossier interinstitutionnel 2016/0206 (NLE), 14 septembre 2016.

566 Objet de l'accord sur les Obstacles techniques au commerce (OTC, ou en anglais TBT) de l'Organisation mondiale du commerce.

567 Objet de l'accord sur les produits sanitaires et phytosanitaires (accord SPS).

tempête sur, par exemple, la hauteur des pare-chocs de voiture, mais il est exclu de transiger sur le poulet aux hormones ou sur les services culturels.

- **Dégager un « intérêt commun » devient plus difficile**, surtout à vingt-huit États membres. L'équilibre est à rechercher à la fois entre les intérêts sectoriels, et les intérêts nationaux. L'approche des « préférences collectives » des Européens pour une bonne santé, pour une protection de l'environnement, pour un droit du travail suffisamment protecteur, tout ceci est ressenti de manière différente et nuancée selon les États membres. Toutefois, l'implication croissante du Parlement européen depuis le traité de Lisbonne permet une discussion au sein des institutions européennes de ces questions de préférences. Parallèlement, les négociations multilatérales reculent au profit des négociations bilatérales. Pascal Lamy, en tant qu'ancien directeur général de l'OMC, nous en dira quelques mots.

## **2) De manière paradoxale, alors que le cadre juridique de l'Union a été renforcé, la compétence de l'Union semble remise en cause par plusieurs États membres sur le plan politique.**

En effet, le traité de Lisbonne inclut la politique commerciale commune dans les domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union. Je vous renvoie à l'article 3, paragraphe 1-e du traité sur le fonctionnement de l'UE. Et il consacre, à l'article 207, son extension aux échanges de services, « aux aspects commerciaux de la propriété intellectuelle », ainsi qu'aux Investissements directs à l'étranger (IDE), tous sujets longuement contestés dans le passé. L'article 3 paragraphe 2, s'inspirant de la jurisprudence *AETR*<sup>568</sup> de la CJUE, ouvre une perspective d'extension de cette compétence sur la base de trois critères assez généraux. En effet, la CJUE a fait évoluer sa jurisprudence avec les arrêts *Ciel ouvert* de 2002<sup>569</sup>, l'avis 1/03 de la convention de Lugano<sup>570</sup>, ainsi que les arrêts de Grande chambre de 2013, *Daiichi Sankyo*<sup>571</sup> et *Commission contre Conseil*<sup>572</sup>. Désormais, pour la CJUE, la compétence de l'Union est exclusive dès lors qu'un accord « est essentiellement destiné à promouvoir les échanges internationaux et a des effets directs et immédiats sur ceux-ci ». S'agit-il d'un retour à une interprétation large de l'arrêt *AETR* comme on l'a connue dans le passé ? C'est une question sur laquelle le juge Rosas, notamment, nous donnera aussi vraisemblablement son opinion. À tout le moins, cette approche renforce l'idée de cohérence dans l'application du droit de l'Union européenne.

Or, ces derniers temps, bien conscient des avantages d'un négociateur unique, il arrivait aux États membres de choisir ce mode de représentation dans des domaines de compétences non exclusives. Je me souviens avoir été choisi dans les années 2000 pour négocier à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) la question du bruit des avions, alors que la compétence était nationale. Mais, les États membres se sont rendu compte qu'il valait mieux avoir un seul négociateur que quinze face à nos amis étatsuniens. Aujourd'hui, ils contestent

568 CJUE, aff. 22-70, 31 mars 1971, *Accord européen sur les transports routiers (AETR)*.

569 CJCE, aff. C-476/98, 5 novembre 2002, [Commission c. Allemagne](#).

570 CJCE, avis 1/03, 7 février 2006.

571 CJUE, aff. C-414/11, 18 juillet 2013, [Daiichi Sankyo et Sanofi Aventis Deutschland](#).

572 CJUE, aff. C-137/12, 22 octobre 2013, [Commission c. Conseil](#).

de plus en plus la compétence exclusive, et réclament la compétence mixte. En conséquence, on assiste à une ratification en bout de parcours des parlements nationaux, y compris sur la partie la plus importante de la compétence exclusive. Cette situation comporte, pour des raisons de politique intérieure nationale propre à un État, un risque de paralysie de la mise en œuvre d'accords qui intéressent l'Union tout entière. Sur cette question controversée, une demande d'avis est pendante devant la CJUE sur l'accord UE-Singapour<sup>573</sup>.

### **3) La bonne application des accords commerciaux est au moins aussi importante que la conduite de la négociation.**

Pendant longtemps, les conflits liés à l'application des accords ont été soumis à l'arbitrage, c'étaient les fameux « *panels* » dans le cadre du GATT. Et, pour les partisans de l'arbitrage, cette situation avait l'avantage de la souplesse et de la rapidité. Les accords de Marrakech, qui ont créé l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994, ont apporté un progrès considérable en « juridictionnalisant » le règlement des différends. Les décisions des panels sont désormais soumises au contrôle d'un « organe d'appel », composé de sept juges professionnels, qui a développé une jurisprudence cohérente. Pour avoir personnellement travaillé en faveur de cette solution, et plaidé moi-même à Genève, je suis convaincu de l'avantage qu'y trouve l'Union.

La cohérence de la stratégie collective s'affirme grâce à la présence d'un avocat unique, en l'espèce le service juridique de la Commission, qui est une sorte de cabinet d'avocats au service de l'Union. J'en donnerai brièvement un exemple à travers l'affaire du « bœuf aux hormones » qui opposait l'Union aux États-Unis. Après une première décision défavorable en 1999, en raison d'une évaluation des risques sur le plan technique insuffisante, nous avons convaincu, en 2008, l'organe d'appel de la conformité du principe de précaution consacré par le choix de l'Union européenne avec l'accord sur les produits sanitaire et phytosanitaire (SPS). Entre temps, le service juridique avait obtenu une nouvelle évaluation des risques, ce qui a permis de démontrer que nous avons raison. Si je comprends bien l'évolution en cours des négociations du TTIP, c'est une solution de ce type, « *Investment Court System* »<sup>574</sup>, que la Commission propose aux États-Unis pour la protection de l'investissement.

Je propose d'organiser le débat autour de trois thèmes. Le premier thème sera « forces et faiblesses de la politique commerciale commune ». Le second thème, plus juridique, sera « les règles du traité, telles qu'interprétées par la CJUE, renforcent-elles le poids de l'Union dans les négociations ? ». Enfin, le troisième thème sera « Comment assurer une application aussi correcte que possible des accords conclus ? ».

573 L'avis 2/15 a été rendu le 16 mai 2017 par la CJUE.

574 Pour plus d'information sur ce système ayant vocation, dans les négociations commerciales de l'Union européenne, à remplacer l'« *Investor-state Dispute Settlement System* » (ISDS, système de résolution des différends entre investisseur et État) : v. Commission européenne, [Guide de lecture sur le Projet de texte concernant la protection des investissements et le système juridictionnel des investissements dans le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement \(TTIP\)](#), 16 septembre 2016.



Je confierai le traitement du premier thème à Jean-Luc Demarty. En traitant de la question des forces et faiblesses de la politique commerciale commune, Jean-Luc Demarty sera amené à répondre à plusieurs questions. Comment tenir compte de façon équilibrée des divers intérêts des États membres ? Comment articuler la négociation bilatérale avec la négociation multilatérale ? Comment gérer les préférences collectives des Européens ? Et, enfin, comment gérer le recours éventuel à l'arme de l'*anti-dumping*, que la Commission n'hésite pas à utiliser ?

---

**Jean-Luc Demarty**

*Directeur général du commerce à la Commission européenne*

Je partage largement votre analyse. La politique commerciale est dans la tourmente, victime de postures politiques et d'un éloignement des faits dans son traitement politique et médiatique, avec un grand silence sur les succès. Il faut, tout d'abord, revenir sur les succès, et sur les raisons pour lesquelles, depuis 1957, l'Union européenne s'est dotée d'une politique commerciale commune.

C'est d'abord une question d'efficacité et de valeur ajoutée. Mais, depuis quelques années, de nouvelles questions de légitimité se posent à travers deux questions fondamentales : premièrement l'évolution du contenu de la politique commerciale et son lien avec les préférences collectives, qui demande certainement plus de contrôle démocratique que par le passé ; deuxièmement la manière dont s'exerce ce contrôle démocratique et le lien qui est souvent fait avec la nature juridique des accords commerciaux relevant de compétences mixtes ou européennes. L'efficacité est la valeur ajoutée d'une politique commerciale commune menée à l'échelle de l'Union. La question est de savoir pourquoi il existe une politique commerciale commune, pas depuis hier, pas depuis le traité de Lisbonne, mais bien depuis 1957, depuis le traité de Rome. Une politique commerciale commune est évidemment le pendant de la libre-circulation des biens et des services à l'intérieur d'un espace commun. Mais, plus fondamentalement, il s'agit d'exploiter notre poids dans les échanges internationaux pour projeter nos intérêts et nos valeurs, et peser sur le cours des choses d'une manière plus efficace que chacun des États membres de l'Union européenne ne pourrait le faire individuellement.

L'Union européenne est la première économie mondiale et le premier marché mondial. C'est un marché incontournable pour les exportateurs partout dans le monde, qui se doivent d'y avoir le meilleur accès possible. Concrètement, nous sommes le premier partenaire de quelques quatre-vingt pays dans le monde, dont la moitié des membres de l'OMC, alors que les États-Unis ne sont le premier partenaire que d'une vingtaine, et la Chine d'une quinzaine. L'Union européenne est le second partenaire commercial d'une quarantaine d'autres pays, souvent parce qu'ils sont dans le voisinage immédiat d'un autre grand ensemble. Ces partenaires sont souvent soucieux de réduire leur dépendance à leur grand partenaire, et aident d'approfondir leurs relations avec l'Europe. C'est typiquement le cas d'un pays comme le Canada avec qui nous venons de conclure un accord, dont la Commission européenne a soumis l'accord, pour signature et ratification, au Conseil et au Parlement<sup>575</sup>.

575 Le Parlement a émis un vote favorable le 15 février 2017.



Tout cela nous donne un poids considérable que les États membres n'ont pas individuellement, y compris les grands États membres, dont la France. L'Allemagne seule pèse cinq fois moins lourd que l'Union européenne, le Royaume-Uni pèse ou pèsera sept fois moins lourd que dans l'Union européenne. C'est vrai aujourd'hui et ça le sera encore demain. Au début des années 2000, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France faisaient encore partie des cinq premières économies mondiales, en 2020 ce ne sera plus le cas que de l'Allemagne, et, d'ici 2030, plus aucun État membre pris isolément ne sera dans les cinq premiers. À l'inverse, l'Union européenne dans son ensemble (avec ou sans le Royaume-Uni) fera partie encore longtemps des trois premières économies mondiales. Dans un monde de géants, la valeur ajoutée européenne est plus éclatante que jamais, c'est encore plus vrai dans un monde où, comme aujourd'hui, se multiplient les accords bilatéraux plutôt que multilatéraux, et où tous les pays cherchent à obtenir le meilleur accès relatif aux marchés les plus importants. Cela renforce significativement notre position de négociation. On peut citer trois exemples :

- Premièrement, *la Corée et le Japon*, tous deux parmi les cinq plus grands producteurs automobiles mondiaux et concurrents directs. Dès lors que l'Union européenne a conclu un accord avec la Corée, qui donnait un avantage de 10 % aux constructeurs européens en droits de douane, les Japonais n'ont eu de cesse d'obtenir la parité. C'est un facteur essentiel derrière les négociations en cours avec le Japon, et un levier très important dans notre négociation bilatérale avec eux.

- Deuxièmement, *les États-Unis*, premier exportateur mondial de produits agricoles, à égalité avec l'Union européenne. Les États-Unis ont vu leur part dans les importations européennes de produits agricoles passer de 21 % en 2000 à 7 % aujourd'hui. Une catastrophe pour un pays qui se voit comme un grand exportateur mondial de matières premières agricoles. Ils sont en train de perdre le premier marché mondial au profit des grands exportateurs que sont le Brésil, l'Australie ou l'Ukraine. Il est clair qu'un accord avec l'Union européenne leur permettrait de défendre leur position face aux grands exportateurs mondiaux. Ceci dit, dans la position américaine aujourd'hui, il y a le fait que les Américains, en matière de commerce de produits agricoles, ont en réalité un commerce extérieur largement effectué avec des pays en voie de développement, puisqu'ils exportent essentiellement des matières premières, alors que le marché mondial appelle plutôt des produits sophistiqués, des produits hautement transformés où l'Union européenne est particulièrement bien placée. Notre très bon positionnement est aussi une des explications de notre succès.

- Troisièmement, *l'intérêt des grands émergents* – Chine et Brésil – pour les négociations avec l'Union européenne a sensiblement augmenté depuis le lancement des négociations avec les États-Unis. Les résultats sont là, car nous avons aujourd'hui le programme commercial le plus ambitieux du monde, et les accords que nous avons conclus produisent des résultats. Cela fait cinq ans que nous avons mis en œuvre notre accord avec la Corée du Sud. Quand nous avons lancé les négociations avec ce pays, beaucoup considéraient qu'il était illusoire, sinon naïf, de les entreprendre. La Corée du Sud est un maquis de barrières non-



tarifaires et nous n'arriverions à rien avec elle. Je me souviens encore qu'un mois après l'entrée en vigueur de l'accord, le ministre français de l'industrie de l'époque, M. Montebourg, voulait que l'on ouvre une clause de sauvegarde pour protéger l'industrie automobile française contre cet accord qui serait, soi-disant, catastrophique. La suite a montré qu'il n'en était rien. Nous avons bien sûr résisté, et nous voyons aujourd'hui, trois ans plus tard, que cet accord avec la Corée est le plus ambitieux que nous ayons jamais signé. Il est plus ambitieux que celui que la Corée du Sud avait conclu avec les États-Unis, qui ont dû renégocier leur accord après la conclusion du nôtre pour le faire passer au Congrès. L'accord que nous avons conclu est hautement réciproque, et assure une ouverture effective du marché coréen. Cinq ans après sa mise en œuvre, les exportations européennes vers la Corée ont augmenté de 70 %. On est passé de trente milliards d'euros à plus de cinquante milliards d'euros. Notre part de marché sur les importations coréennes est passée de 9 % à 13 %. Notre déficit historique avec la Corée est devenu un excédent. Concernant le secteur de l'automobile, nous sommes devenus massivement excédentaires avec la Corée : nous exportons pour six milliards d'euros et nous importons environ pour quatre milliards d'euros, alors que nous étions massivement déficitaires auparavant.

Contrairement à ce qui est parfois avancé, la diversité des États membres n'est pas dans les faits un obstacle à l'efficacité de la politique commerciale commune. Cette diversité n'est d'ailleurs guère plus élevée que ce que l'on observe chez nos grands partenaires : l'écart de richesse entre le Luxembourg et la Bulgarie, d'un à cinq, est du même ordre que l'écart entre Washington DC et le Mississippi, et nettement moindre que l'écart entre les régions les plus éloignées du Brésil ou de l'Inde. L'unité des États membres et la capacité de l'Union à parler d'une seule voix, grâce à son dispositif institutionnel qui lui confère une compétence exclusive en matière commerciale, sont la condition de l'efficacité de l'Union européenne.

Il convient désormais de se tourner vers une question nouvelle mais essentielle : la légitimité et le contrôle démocratique de la politique commerciale. Comme l'a dit Jean-Louis Dewost, le contenu de la politique commerciale, c'est-à-dire le type d'obstacles qu'elle traite, évolue. Il s'agit de plus en plus de questions réglementaires, de barrières non-tarifaires, de conditions de mise sur le marché au-delà de la frontière, plus que des obstacles au commerce classiques comme les droits de douane ou les contingents tarifaires. S'il ne faut jamais sous-estimer l'importance et la prégnance des questions d'accès aux marchés, tout ce qu'il y a de plus classique dans les négociations commerciales, aujourd'hui cette dimension réglementaire est amenée à jouer un rôle de plus en plus important. La dimension réglementaire occupe déjà une place fondamentale dans les négociations avec les États-Unis. Cela fait entrer la politique commerciale dans des eaux beaucoup plus sensibles, où les interactions avec les autres politiques publiques peuvent être beaucoup plus fortes. Il est évidemment exclu de revenir sur les politiques publiques légitimes, il faut des garde-fous sur le fond comme sur la forme.

Sur le fond, aucun accord ne doit mener à une réduction du niveau de protection des consommateurs, des travailleurs, de l'environnement ou de la protection sociale, ni limiter la capacité de l'Union ou de ses États membres à prendre ultérieurement



des mesures pour atteindre des buts légitimes. Ainsi, tout changement dans le niveau de protection ne peut aller que vers le haut. Cette exigence est écrite dans la communication que la Commission européenne a adoptée le 14 octobre 2015 sur notre nouvelle stratégie commerciale<sup>576</sup>. Concrètement, cela veut dire que l'on négocie dans un cadre strict et qu'on fait les choses au cas par cas là où ceci est possible, dans le respect de nos différences et de nos politiques publiques respectives.

Sur la forme, il y a deux exigences fondamentales :

- *une exigence de transparence*. C'est la raison pour laquelle le Conseil a publié le mandat de négociation du TTIP avec les États-Unis, de l'accord commercial UE-Canada (CETA), et du TISA sur les services. D'ailleurs, la Commission européenne a toujours été en faveur de la transparence, mais c'est le Conseil qui décide, et qui le fait à l'unanimité. Un effort considérable a aussi été fait par la Commission européenne pour avertir le public sur les négociations en cours, et la commissaire Malmström s'est beaucoup investie en la matière.

- *une exigence démocratique de contrôle parlementaire de la politique commerciale*. C'est la raison pour laquelle le Parlement européen a désormais un rôle clé dans la ratification des accords commerciaux, de même que dans la législation en matière commerciale. Le Parlement européen a le pouvoir d'approuver ou de rejeter les accords au même titre que le Conseil. Contrairement à la compétence exclusive qui remonte au traité de Rome, cette avancée est récente et c'est l'une des innovations positives du traité de Lisbonne. Le Parlement européen s'est saisi de cette nouvelle responsabilité, et s'est mobilisé pour poursuivre les négociations commerciales comme le faisait le Conseil depuis toujours. La commission du commerce international est devenue l'une des plus attractives du Parlement européen. L'on a déjà eu un exemple de rejet d'un accord qui n'était pas un accord majeur, le fameux Accord commercial anti-contrefaçon (ACTA)<sup>577</sup>, dont l'intérêt était fort limité. C'est la preuve de l'évolution de la politique commerciale.

Il faut revenir sur la question de la nature juridique d'un accord. La nature juridique d'un accord n'a rien à voir avec son caractère démocratique, car c'est le *niveau* de responsabilité et non pas la *nature* de la responsabilité, qui est en cause.

Qu'il s'agisse de compétences nationales ou européennes, il y a, dans tous les cas, un contrôle démocratique. Dire qu'il n'y a pas de contrôle si les parlements nationaux ne se prononcent pas, c'est nier le rôle du Parlement européen qui n'est pas un « sous-parlement ». Il n'y a pas, d'un côté, des matières trop importantes pour être laissées au Parlement européen, et, de l'autre côté, des affaires mineures qui peuvent lui être déléguées. Il y a les affaires européennes, et les affaires nationales. Dans le cas des affaires nationales, les parlements nationaux s'expriment directement ; dans le cas des affaires européennes, c'est le Parlement européen qui s'exprime. C'est d'ailleurs le cas pour tout ce qui concerne le marché

576 Communication disponible sur: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153879.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153879.pdf)

577 Négocié par une vingtaine de parties (dont l'UE), l'ACTA visait à créer un cadre juridique international de lutte contre la contrefaçon en matière de propriété intellectuelle. Il a été rejeté par le Parlement européen le 4 juillet 2012.



unique. Et, dans les affaires européennes, les parlements nationaux peuvent s'exprimer tant qu'ils le souhaitent par le biais du Conseil. Chaque État membre y est représenté, il ne tient qu'au gouvernement de consulter le parlement national avant de s'exprimer au Conseil. Il y a là une vraie question, notamment sur la mixité<sup>578</sup>, et il est certain que nous sommes face à un débat de grande ampleur qui pourrait conduire à la paralysie de la politique commerciale européenne. Cela ne veut pas dire que les parlements nationaux n'ont pas à ratifier certains accords ou une partie des accords, mais il convient de clarifier que, même s'il devait y avoir mixité sur certains accords, au moins 95 % de ces accords sont de compétence européenne exclusive et ceci doit être clairement pris en compte.

Finalement, il convient de se prononcer sur l'*anti-dumping*. Il est clair qu'en matière d'*anti-dumping* l'Union européenne fait beaucoup et continuera à faire beaucoup pour protéger les États contre les pratiques déloyales de certains. Nous sommes pour la libre-circulation des biens et des services, mais dans un cadre régulé qui n'autorise pas les pratiques commerciales de *dumping* ou de subventions qui créent des perturbations. Et, quelle que soit l'issue du débat sur la fameuse question du statut d'économie de marché, il est clair que la Chine n'est pas une économie de marché. À cet égard, certaines dispositions du protocole d'accession de la Chine à l'OMC expirent le 11 décembre<sup>579</sup>, mais ces dispositions sont dans notre législation, et donc l'Union européenne est la plus exposée à cette requalification en « économie de marché »<sup>580</sup>.

Je réaffirme que, quelle que soit l'évolution des choses, jamais l'Union européenne n'acceptera que des surcapacités massives, comme celles que nous connaissons dans le secteur de l'acier, conduisent à des situations de *dumping*. L'Union s'opposera également à la création de situations où nous ne pourrions plus appliquer des droits *anti-dumping* suffisamment pénalisants parce que nous serions obligés de prendre en référence des prix et des coûts chinois qui ne reflètent pas la réalité du marché. En effet, quand il y a des distorsions massives, des situations de marché particulières, il serait inacceptable de se retrouver dans une situation où nous ne pourrions plus nous protéger contre de telles pratiques.

C'est un chemin qui n'est pas si facile, mais nous y travaillons et nous espérons être en mesure, si la Commission européenne le décide, de faire des propositions à cet égard dans un proche avenir.

---

578 Un accord mixte ne concerne pas uniquement la politique commerciale commune et nécessite, par conséquent, une ratification par l'Union européenne ainsi que par chacun de ses États membres. Un accord non-mixte peut, au contraire, être ratifié au seul niveau européen.

579 Ce dispositif a permis aux pays membres de l'OMC de ne pas traiter la Chine comme une économie de marché pour lui imposer des taxes antidumping pendant une période transitoire.

580 La Chine est devenue une économie de marché au sens des accords OMC le 12 décembre 2016. La Commission européenne a toutefois annoncé, fin 2016, un changement de méthodologie en faveur d'une veille sur la situation de tous les pays – indépendamment de leur statut d'économie de marché ou non – en vue de lutter contre le dumping.



---

## Pascal Lamy

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président émérite de l'Institut Jacques Delors*

Il est assez clair que la politique commerciale commune est l'un des succès de l'Union, car c'est l'un des domaines dans lequel elle peut démontrer que l'on fait mieux ensemble que séparément. C'est probablement, avec la politique de la concurrence, les deux politiques de l'Union où cela apparaît le plus clairement. Dans ces domaines, l'on évalue le volume du nombre et de la richesse des consommateurs. Or, pour les vingt ou trente ans à venir, l'Union européenne reste le principal poids commercial dans le monde, à ceci près qu'il risque d'être amputé de l'économie britannique qui en représente 15 %. De ce point de vue là, le *Brexit* est un affaiblissement. L'Union européenne a réussi à mener une politique commerciale au service de la croissance et des entreprises de l'Union. Elle a su, sur la longue période, concilier l'ouverture et la compétitivité. Par exemple, la législation de précaution REACH<sup>581</sup>, qui oblige à une traçabilité très rigoureuse des produits chimiques, n'a d'équivalent nulle part ailleurs dans le monde. En l'adoptant et en l'intégrant dans les règles d'accès au marché européen, nous avons été un *leader* en matière de précaution. D'autres pays ont été obligés d'appliquer ces règles de traçabilité, car elles furent intégrées à notre politique commerciale. Ce constat réduit à quasi néant les discours représentant l'Europe comme étant naïve. Regardons les chiffres, ce discours n'a aucun sens, car la politique commerciale de l'Union a bien servi ses intérêts.

Est-ce que pour autant tout va bien ? Non, d'abord pour une raison de court terme, à laquelle M. Demarty a fait allusion et à laquelle le juge Rosas fera également sûrement allusion, qui est qu'une des raisons pour peser correctement son poids est d'être capable de l'utiliser. La manière dont l'Union a utilisé son poids est en faisant en sorte que l'Union parle, non seulement, d'une seule voix, mais d'une seule bouche. Pour avoir été dans ces affaires communautaires un certain temps, je peux vous dire que parler d'une seule voix est une chose, mais parler d'une seule bouche est beaucoup plus efficace. Et, de ce point de vue, la décision prise hier par la Commission européenne qui consiste à accepter le caractère mixte de l'accord avec le Canada<sup>582</sup> est, de mon point de vue, une erreur grossière. Elle a cédé sous la pression de mauvais arguments que lui présentaient les gouvernements allemand et français. M. Demarty lui-même a donné les arguments qui permettaient de penser que ce n'était pas une bonne décision. Pour moi, c'est une mauvaise décision, parce qu'elle affaiblit la position de l'Union européenne.

---

581 [Règlement n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006](#) concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (rectifié).

582 L'ensemble des informations sur l'accord commercial avec le Canada est disponible sur le site de la direction générale du commerce de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_fr.htm)

Les années qui viennent pour la politique commerciale commune seront beaucoup plus difficiles que les précédentes. L'on passe d'un « vieux monde », celui de la protection, à un « nouveau monde », celui de la précaution. Si l'économie politique de la protection n'était pas facile, celle de la précaution l'est encore moins. Le risque est d'entrer dans un maelström où sont combinées des réticences classiques à l'ouverture des échanges. Un tel cas de figure fait apparaître des gagnants et des perdants. Or, au cours des trente dernières années, l'Union n'a pas eu de bons résultats dans la répartition entre les gagnants et les perdants. En ouvrant les échanges, et en soumettant des producteurs nationaux à de la concurrence étrangère, on a gagné en efficience ; mais ceci a profité aux gagnants et a été préjudiciable aux perdants.

C'est vrai aux États-Unis comme en Europe, et c'est une question qui se pose d'autant plus qu'il est clair maintenant que le gain d'efficience économique s'est accompagné d'une augmentation des inégalités. Par ailleurs, comme se développe une entrée dans l'ère de la précaution, les préférences collectives, les normes, et les standards vont devenir ceux d'un monde beaucoup plus compliqué et sensible. Il faut prendre en compte l'opinion de la coalition entre les perdants de l'ancien monde et les anxieux du nouveau monde. Cela va être délicat et il faut s'y préparer, en construisant un narratif plus convaincant, mais aussi des dispositifs d'amortissement social. C'est ce qui s'est passé dans certains pays, avec par exemple la fin des quotas textiles décidée et appliquée dans les mêmes conditions à tous les pays de l'Union. Certains s'en sont très bien sortis, d'autres mal. Ce n'est donc pas une affaire de politique commerciale mais de comment les politiques nationales réagissent à la politique commerciale. Il y a là des précautions qu'il va falloir prendre plus au sérieux et, pour la partie précaution, cela pose d'autres problèmes de transparence que M. Demarty a évoqués.

Concernant un sujet abordé par M. Demarty, il est possible de critiquer le fait que la Commission européenne ait attendu le 14 octobre 2015 pour dire que la convergence réglementaire en matière de précaution ne se ferait pas vers le bas. Ceci représente trois ans et demi de perdus vis-à-vis de l'opinion publique puisque les négociations ont commencé en 2013. Ces trois ans et demi auront probablement coûté très cher au partenariat transatlantique, qui est en mauvais état dans les opinions et notamment dans un pays proche du nôtre, moins protectionniste mais « précautionniste » : l'Allemagne. Il y a là une expérience dont nous devons tirer profit : il ne faut pas recommencer ce genre d'erreur à l'avenir. J'espère que les efforts faits par la Commissaire actuelle paieront, mais c'est une affaire mal emmanchée. Il faut aussi savoir comment est organisée cette convergence réglementaire, et ses conséquences sur l'organisation de la réglementation des échanges mondiaux.

---

**Allan Rosas**

*Juge à la Cour de justice de l'Union européenne*

En tant que citoyen qui a essayé de suivre le débat et les arguments utilisés, ce qui me frappe c'est cette grande méfiance contre tout : l'Union européenne en



tant que telle, mais aussi les accords internationaux, en particulier les accords commerciaux. Par exemple, l'on dit toujours que ces négociations sont secrètes, mais en réalité la Commission européenne publie presque tout. Néanmoins, hier soir, j'ai vu à la télévision allemande un politicien dire que tout se passe dans le secret, que personne n'a aucune idée des propositions de la Commission européenne et des thèmes négociés par cette dernière. Presque personne ne fait l'effort de consulter le site de la Commission européenne, ou d'autres sites d'information pourtant nombreux. Cet exemple ne me rend pas très optimiste sur l'avenir proche dans ce domaine.

## Introduction

Le droit des relations extérieures de l'Union européenne offre une excellente perspective pour analyser et comprendre son ordre constitutionnel<sup>583</sup>. En effet, ce domaine présente plusieurs caractéristiques qui éclairent le statut unique et, selon certains observateurs, « hybride », de l'Union en tant que communauté ne présentant ni les caractéristiques d'un État, ni celles d'une organisation intergouvernementale.

Prenons la question de la compétence. Certes, le principe d'attribution des compétences selon lequel l'Union « *n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* » (article 5, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne) s'applique également aux relations extérieures. Or, en examinant quelles sont les compétences qui ont ainsi été attribuées dans ce domaine, on observe d'emblée l'existence de certaines compétences exclusives.

En effet, cette catégorie de compétence joue un rôle particulier dans le cadre des relations extérieures<sup>584</sup>. Non seulement, l'article 3 paragraphe 1 du TFUE contient des dispositions explicites prévoyant une compétence exclusive dans des domaines ayant une pertinence pour les relations extérieures, notamment la politique commerciale commune, mais encore, le paragraphe 2 de cet article, se basant sur la jurisprudence *AETR* de la Cour de justice<sup>585</sup>, prévoit trois critères généraux pour déterminer une compétence exclusive également dans les domaines qui ne sont pas couverts par les compétences exclusives explicites énumérées au paragraphe 1.

Cela étant, plusieurs situations où l'Union ne dispose que d'une compétence partagée avec les États membres subsistent. La liste des domaines comportant une compétence partagée contenue dans l'article 4 paragraphe 2 du TFUE, inclut, entre autres, l'environnement, les transports, l'énergie et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à savoir des domaines qui soulèvent bien souvent des questions portant sur les relations extérieures de l'Union. C'est essentiellement dans ces

---

583 V. par exemple : Allan Rosas et Lorna Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*, 2<sup>e</sup> éd. révisée, Oxford, Hart Publishing, 2012.

584 V. Allan Rosas, « EU External Relations : Exclusive Competence Revisited », *38 Fordham International Law Journal* 1073 (2015).

585 CJUE, aff. 22-70, 31 mars 1971, *Accord européen sur les transports routiers (AETR)*.



domaines que l'on trouve bon nombre d'accords mixtes, conclus simultanément par l'Union et tous les États membres ou par un certain nombre d'entre eux<sup>586</sup>.

Je vous propose de suivre le plan suivant : tout d'abord, un exposé de la jurisprudence de la CJUE, et notamment sa jurisprudence récente relative aux compétences exclusives, en particulier dans le cadre de la politique commerciale commune, thème de notre colloque. Ensuite, quelques mots sur l'existence des accords mixtes dans ce même contexte et sur la pratique suivie pour négocier et conclure des accords commerciaux internationaux.

## 1. Compétences exclusives : la politique commerciale commune

Dès 1975, la CJUE a confirmé que la politique commerciale commune, explicitement prévue par le traité, constitue une compétence exclusive<sup>587</sup>. Aujourd'hui, ainsi qu'il a été rappelé, l'article 3 paragraphe 1 du TFUE cite, parmi les domaines relevant des compétences exclusives explicites, la politique commerciale commune. Ce domaine mérite tout particulièrement d'être signalé pour deux raisons : premièrement, il s'agit d'un domaine extrêmement important qui est l'un des rares cas où l'Union est, en général, perçue comme une entité par le monde extérieur. Deuxièmement, la disposition du TFUE qui en donne une définition plus précise, à savoir l'article 207, étend la portée de la politique commerciale commune à la conclusion d'accords relatifs aux échanges de « services », aux « aspects commerciaux de la propriété intellectuelle » ainsi qu'aux « investissements étrangers directs », tandis que la CJUE, dans son avis 1/94, avait jugé que seuls les accords relatifs aux échanges de marchandises relèvent entièrement de la politique commerciale commune<sup>588</sup>.

Un élément de la nouvelle formule utilisée à l'article 207 paragraphe 1 du TFUE a déjà fait objet d'un arrêt de la Cour de justice. Dans l'affaire *Daiichi Sankyo*, la CJUE était appelée à se prononcer sur la relation entre cette disposition et l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (accord ADPIC), conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. La Cour a conclu que cet accord, en tant que tel, constitue un accord sur les « aspects commerciaux de la propriété intellectuelle » au sens de l'article 207, paragraphe 1, sans qu'il y ait besoin de démontrer que, pour un sujet donné de l'accord, la compétence interne dans la matière concernée a déjà été exercée par le législateur de l'Union (en l'occurrence, le sujet de l'objet brevetable réglé à l'article 27 de l'ADPIC).

Il semble qu'une approche similaire s'impose pour les autres éléments de l'article 207 qui ont été ajoutés par le traité de Lisbonne, à savoir les services, à l'exception du domaine des transports (Article 207, paragraphe 5 du TFUE), ainsi que les Investissements étrangers directs (IDE). Pour l'affaire *Commission contre Conseil*, dans le contexte des services, la CJUE a eu l'occasion de préciser la relation entre la politique commerciale commune, prévue à l'article 207 du

586 V. par exemple : Allan Rosas, « The European Union and Mixed Agreements », Alan Dashwood et Christophe Hillion (eds), *The General Law of E.C. External Relations*, London, éd. Sweet & Maxwell, 2000, p. 200-220 ; Christophe Hillion et Panos Koutrakos (eds), *Mixed Agreements Revisited : The EU and Its Member States in the World*, Oxford, éd. Hart Publishing, 2010.

587 CJCE, avis 1/75, 11 novembre 1975.

588 CJCE, avis 1/94, 15 novembre 1994.



TFUE, et le marché intérieur, et sa base juridique principale, à savoir l'article 114 du TFUE<sup>589</sup>. Cela étant, il reste encore à trancher par la voie prétorienne la portée plus précise du domaine des transports par rapport au domaine des services, ainsi que la portée de la notion d'IDE. L'avis 2/15 sur un accord de libre-échange avec Singapour, demandé par la Commission européenne et actuellement pendant devant la CJUE, pourrait nous offrir une telle occasion.

Si le domaine des transports, et les investissements de portefeuille, ne sont pas couverts par la politique commerciale commune, visée à l'article 207 du TFUE, il n'en reste pas moins que la compétence de l'Union pourrait s'avérer exclusive, non pas sur la base de l'article 3 paragraphe 1 du TFUE, mais en vertu du paragraphe 2 de cet article. Cette disposition s'inspire de la jurisprudence *AETR* déjà mentionnée, tout en y ajoutant deux autres critères ressortant également de la jurisprudence de la CJUE. Nous sommes, ainsi, en présence de trois critères généraux qui pourraient fonder une compétence exclusive en principe dans tous les domaines pour lesquels l'Union dispose d'une compétence interne, abstraction faite de la PESC. Selon l'article 3, paragraphe 2, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion (i) « est prévue dans un acte législatif de l'Union »<sup>590</sup>, (ii) « est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne »<sup>591</sup> ou (iii) « est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

C'est le troisième critère, fondé sur la jurisprudence *AETR*, qui a récemment donné lieu à quelques affaires portées devant la CJUE. Il est probable que la reconnaissance explicite de ce critère par le traité, et la formule plutôt large qui y est utilisée (« est susceptible d'affecter »), a fonctionné comme une incitation pour la Commission européenne à « tester » dans quelle mesure ce critère peut servir à revendiquer une compétence exclusive eu égard aux accords relevant des domaines qui, en principe, appartiennent à la catégorie des compétences partagées. Trois affaires, jugées en automne 2014, semblent confirmer cette hypothèse. Je songe à l'arrêt *Commission contre Conseil*, prononcé le 4 septembre 2014<sup>592</sup>, à l'avis 1/13, rendu le 14 octobre 2014<sup>593</sup>, et à l'arrêt *Green Network*, prononcé le 26 novembre 2014<sup>594</sup>. Dans ces trois affaires, la CJUE a conclu à l'existence d'une compétence exclusive. Cette jurisprudence récente s'inspire d'un avis rendu par la Cour, déjà en 2006, relatif à la compétence de l'Union pour conclure une convention étendant les règles internes applicables à la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (règlement « Bruxelles 1 ») à certains pays tiers tels la Norvège et la Suisse<sup>595</sup>. Aucune de ces affaires ne portant cependant sur les domaines des transports ou des investissements de portefeuille, la pertinence précise de l'article 3 paragraphe 2 du TFUE pour ces derniers domaines reste à clarifier.

589 CJUE, Gde ch., aff. C-137/12, 22 octobre 2013, *Commission européenne c. Conseil*, précité. En ce qui concerne les services, v. également CJCE, [avis 1/08](#), 30 novembre 2009, points 118 à 124.

590 Ce critère a été mentionné dans l'avis 1/94, précité.

591 Ce critère ressort de CJCE, [avis 1/76](#), 29 avril 1977.

592 CJUE, aff. C-114/12, 4 septembre 2014, [Commission c. Conseil](#).

593 CJUE, [avis 1/13](#), 14 octobre 2014.

594 CJUE, aff. C-66/13, 26 novembre 2014, [Green Network](#).

595 CJCE, ass. plénière, avis 1/03, 7 février 2006, précité.



## 2. Accords mixtes

Il est probable que l'expansion continue de la législation de l'Union provoque une extension correspondante de la portée de l'article 3 paragraphe 2 du TFUE, un tel développement ayant inévitablement comme conséquence que l'espace pour conclure des accords mixtes s'en trouverait proportionnellement réduit. Cela étant, il est évident que le phénomène des accords mixtes n'est pas en train de disparaître. La pratique est assez répandue, notamment en ce qui concerne les accords environnementaux ainsi que les accords bilatéraux importants.

La conclusion, la gestion et le contrôle juridictionnel d'un accord mixte présentent toute une série de problèmes juridiques et pratiques qui ne peuvent pas être examinés en détail. Mentionnons uniquement que, sur le plan interne, il est souvent difficile de faire la distinction entre la partie de l'accord qui relève du droit de l'Union et celle, si elle existe, qui relève du seul droit national. Et, sur le plan externe, la portée de la responsabilité de l'Union pour l'exécution d'un accord mixte vis-à-vis des pays tiers est loin d'être claire. Plus important encore, la conclusion d'un accord mixte peut être mise en péril même après sa signature, voire son entrée en vigueur provisoirement, par des hésitations ou oppositions rencontrées dans tel ou tel État membre. Le référendum négatif sur un accord avec l'Ukraine, organisé le 6 avril 2016 aux Pays-Bas, en témoigne. Ces problèmes pourraient, certes, être tempérés par l'obligation de coopération que la Cour de justice a reconnue comme découlant du principe de l'unité de représentation internationale de l'Union et qui s'applique notamment dans le contexte des compétences partagées<sup>596</sup>. Mais, il est également vrai que l'obligation de coopération est un principe assez général dont l'application dans un cas concret n'échappe pas aux incertitudes, voire aux querelles entre la Commission européenne, d'un côté, et le Conseil et les États membres, de l'autre.

Dans le cadre de l'OMC, il a normalement été possible de se mettre d'accord sur une approche plus cohérente et un rôle important de la Commission européenne en tant que seul négociateur. L'article 207 du TFUE, introduit par le traité de Lisbonne, avec sa définition de la politique commerciale commune élargie, semble aussi contribuer à un tel développement.

Cela étant, les affaires portées devant la CJUE ces dernières années, y compris l'affaire pendante sur un accord avec Singapour déjà mentionnée, laissent entendre que la situation reste difficile et controversée, malgré les modifications de l'article 207 du TFUE introduites par le traité de Lisbonne. On peut, en effet, toujours entrevoir une lutte institutionnelle, voire constitutionnelle, entre la Commission européenne, souvent soutenue par le Parlement européen, d'un côté, et le Conseil et les États membres, de l'autre, sur la répartition des compétences. Il semble difficile d'arriver aux solutions pragmatiques de compromis, basées sur l'idée d'un « fédéralisme coopératif », en vue de s'assurer d'une unité de représentation externe, et pour garantir que le temps et l'énergie soient consacrés à une politique efficace sur la scène internationale dont aurait besoin une Union de plus de cinq cents millions de citoyens (ou, après le retrait du Royaume-Uni, de plus de quatre cent quarante millions de citoyens).

<sup>596</sup> V. notamment : CJUE, aff. C-246/07, 20 avril 2010, [Commission c. Suède](#).



Certes, l'enjeu est considérable eu égard à la portée élargie des relations commerciales contemporaines, couvrant aujourd'hui également des domaines tels les services, les transports et les investissements, et ayant ainsi des répercussions potentielles sur la santé des citoyens et notre environnement. Un coup d'œil sur les discussions et les controverses entourant les négociations sur un TTIP suffit pour démontrer les sensibilités tout à fait compréhensibles dans ce domaine. Or, une incapacité à faire face à ces problèmes constitue une incapacité de l'Union elle-même. Il est difficile de rester optimiste.

---

**Pascal Lamy**

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président emeritus de l'Institut Jacques Delors*

D'un point de vue pratique, la complexité nuit parfois à la politique de l'Union. On en a eu un exemple hier. Il faut garder à l'esprit qu'en voulant atteindre l'unanimité, on peut prévenir la création d'une majorité. Des diplomates de certains États membres peuvent ainsi exiger l'unanimité pour un accord commercial qui, par ailleurs, n'avance pas leurs intérêts commerciaux, pour prévenir la création d'une majorité. Il y a là un grand problème de pratique diplomatique qui reste ouvert et qui, à mon avis, comporte un danger à un moment où la légitimité d'une politique axée sur l'efficacité est en cause.

---

**Jean-Luc Demarty**

*Directeur général du commerce à la Commission européenne*

Pascal Lamy a mis en cause la décision de la Commission européenne d'hier. J'ai assisté au débat du Collège sur ce sujet, qui a été extrêmement approfondi et de très haut niveau. Je ne peux pas évoquer son contenu, mais la position de la Commission européenne sur le Canada est que, juridiquement, c'est un accord de compétence exclusive. Il se trouve que le président Juncker avait décidé de porter le sujet au Conseil européen d'il y a maintenant une semaine. Mais, à partir du moment où il y a eu ce débat au Conseil européen, et que tous les chefs d'État et de gouvernement, certains avec une très grande fermeté, et même une certaine agressivité, se sont prononcés pour la mixité, nous savions que, quelle que soit la proposition de la Commission européenne, le Conseil déciderait à l'unanimité de cette mixité. Il est clair qu'il est important que cet « accord Canada » puisse être ratifié et appliqué provisoirement<sup>597</sup>.

Malheureusement, même si, juridiquement, cet accord n'est pas mixte, il l'est politiquement. Cet aspect politique peut présenter des difficultés et nuire à notre crédibilité vis-à-vis de nos partenaires canadiens. En l'espèce, les marges de manœuvre étaient particulièrement étroites dans le contexte de cette décision. Enfin, la grande question à l'avenir n'est pas tant de savoir s'il y a des éléments de mixité dans les accords, mais si l'on peut faire une différenciation nette entre ce qui

---

597 L'accord entre en vigueur provisoirement après sa signature par le Canada et l'Union européenne, son approbation par le Parlement européen et sa ratification par le Canada, mais avant sa ratification par les États membres.

relève de la compétence exclusive ou de la compétence partagée exercée, et ce qui relève du reste. Il est à espérer que la CJUE clarifiera la situation dans le contexte de son avis sur l'accord de libre-échange Union européenne-Singapour. Suite à cette nécessaire clarification, il sera possible soit de négocier des accords qui seront de compétence exclusive, soit des accords où chaque institution communautaire et nationale conservera sa compétence.

Nous sommes à la croisée des chemins et il est clair que, si nous ne résolvons pas ces problèmes, nous n'aurons plus de politique commerciale significative à l'avenir.

---

**Pascal Lamy**

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président emeritus de l'Institut Jacques Delors*

Concernant la position qui a été prise par le président de la République française au Conseil européen, cette agressivité institutionnelle est infondée. Que les parlements nationaux soient impliqués dans la politique commerciale de l'Union est tout à fait légitime et normal ; ils le sont par le contrôle qu'ils ont de la position que prennent les États membres dans l'un des deux décisionnaires de l'Union qu'est le Conseil. Il est parfaitement logique et normal que ces parlements nationaux, devant lesquels les gouvernements nationaux sont responsables, contrôlent, déterminent et dictent la position d'un État au Conseil. Mais que l'on ne dise pas que, si le Parlement européen exerce les compétences que lui donne le traité, il est illégitime à le faire parce que cette légitimité appartiendrait aux parlements nationaux. Ce discours représente une confusion institutionnelle complète : on a un Sénat des États membres, les parlements nationaux contrôlent les positions qu'y prennent les ministres, et le Parlement européen exerce les compétences d'une chambre directement élue par le peuple.

---

**Jean-Louis Dewost**

*Président de section (h) au Conseil d'État,  
modérateur de la conférence*

Il nous reste vingt minutes pour traiter le troisième point, « comment assurer une application aussi correcte que possible des accords conclus ? ». Sur le plan juridique, c'est évidemment la problématique de la « juridictionnalisation » du règlement des différends, sur un modèle qui a fait ses preuves à l'OMC. Il est également judicieux d'aborder le plan de l'équilibre des intérêts, car la réciprocité ne vaut qu'à structure constitutionnelle équivalente des partenaires. Si l'on prend l'exemple des marchés publics, qui sont de compétence quasi exclusive au niveau européen, ils sont de compétence partagée dans un pays comme les États-Unis entre le niveau fédéral et le niveau sous-fédéral. Comment résoudre ce problème de déséquilibre des intérêts entre deux partenaires dont la structure constitutionnelle est différente ? Je suis certain que M. Lamy a une réponse à ce sujet.

Dans le cadre d'une logique de protection, l'Organisation mondiale du commerce, et notamment son mécanisme de règlement des différends, représente une avancée sans aucun équivalent de la gouvernance internationale puisque l'on a accepté de « franchir le Rubicon » de la supranationalité. On l'a fait comme les diplomates aiment bien le faire, en ajoutant simplement une note de bas de page à des textes qui disent que ces décisions sont prises par consensus selon le principe de la « paix de Westphalie » de 1648, qui veut que la partie perdante ne peut pas s'opposer au consensus. Ainsi, l'on franchit le Rubicon de l'unanimité, et l'on est désormais en présence d'un mécanisme de règlement des différends auquel est mêlé un élément de supranationalité, et ça marche dans le « vieux monde » de la protection.

La question est de savoir si ce mécanisme marche dans le « nouveau monde » de la précaution, où il n'y aura pas de règle proprement multilatérale avant longtemps, pour la simple raison que les niveaux de précaution dans le monde sont totalement hétérogènes. Le « nouveau monde » est un monde où la règle ne sera probablement pas multilatérale, et où l'application de cette règle est beaucoup plus sensible. Si l'on est en présence d'éléments qui relèvent de la précaution, des valeurs, de la culture, et des préférences collectives, il faut comprendre que, dans un futur probable, la convergence en matière de précaution, qui est nécessaire pour obtenir des économies d'échelle, se fera d'abord en bilatéral. Cette convergence bilatérale commencera probablement entre les États-Unis et l'Europe, où le principe de précaution est le plus élevé. C'est là tout le sens stratégique du partenariat transatlantique.

Dans ce « nouveau monde », comment juger objectivement des comportements de conformité ou de non-conformité ? Cette évaluation est compliquée par des marges d'appréciation conséquentes. Les accords SPS et TBT<sup>598</sup> vont ainsi mettre en relief que l'évaluation repose sur des données scientifiques : les succès enregistrés, la paix organisée par un mécanisme de règlement des différends extrêmement efficace, dont la matrice à l'époque est assez purement européenne.

Le mécanisme de règlement des différends est une projection dans le droit international de la pensée européenne. Il est d'ailleurs étonnant que les Américains aient accepté ce mécanisme quand on connaît leur préention à l'extraterritorialité sur le plan du droit international.

En matière de précaution, la situation n'est plus celle des équilibres de concession, mais celle de la convergence réglementaire. Les vieux principes du « monde de la protection » comme les préférences, comme le traitement spécial et différencié en faveur des pays en voie de développement, tendent à disparaître. En matière de

598 Les deux accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS ; en anglais, « *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* » ou « *SPS Agreement* ») et sur les obstacles techniques au commerce (OTC ; en anglais, « *Agreement on Technical Barriers to Trade* » ou « *TBT Agreement* ») constituent des barrières réglementaires aux échanges agro-alimentaires internationaux.

précaution, ceci est illustré par la clause de la Nation la plus favorisée (NPF)<sup>599</sup> qui s'applique automatiquement. À titre d'exemple, sur des questions de pesticides, il n'y aura pas de différence de tolérance entre les pays plus ou moins développés. Il y a donc toute une partie des principes géopolitiques du « vieux monde » qui disparaissent dans le « monde de la précaution ».

Enfin, il convient de se pencher sur le dernier point : les marchés publics. Il y a certes des différences dans la distribution institutionnelle ou constitutionnelle des compétences, variable selon les systèmes. En Europe, une partie de la régulation du marché intérieur ouvre les marchés publics à l'intérieur, une situation comparable à celle des États-Unis, même si le niveau sous-fédéral n'est pas équivalent. Ceci n'est pas un obstacle à des échanges de concessions, équivalents en matière d'ouverture des marchés publics entre l'Europe et les États-Unis. Il y a un accord plurilatéral à l'OMC, l'accord sur les marchés publics, dans lequel les Européens ont soigneusement pesé les concessions et les engagements qu'ils ont pris, à l'aune de ce que les Américains ont apporté. Le problème est que beaucoup de pays européens sont allés beaucoup plus loin dans l'ouverture de leurs marchés publics que les engagements juridiques qu'ils ont pris, notamment à l'OMC. Dans un certain nombre de cas, on a préféré économiser l'argent du contribuable, en faisant, par exemple, appel à des autoroutes turques ou chinoises qui coûtaient moins cher. Ces choix n'ont pas toujours été judicieux. Il est cependant possible d'équilibrer les concessions, même avec des structures constitutionnelles différentes. Ce problème est d'ailleurs au cœur des négociations du traité Transatlantique puisque celui-ci vise à aller au-delà des concessions faites dans le cadre de l'accord sur les marchés publics de l'OMC.

---

### **Jean-Louis Dewost**

*Président de section (h) au Conseil d'État,  
modérateur de la conférence*

Je voudrais faire part d'une expérience personnelle qui montre bien le poids de l'Union dans ce nouveau type de règlement des différends. Lorsque je suis entré pour la première fois à Genève dans la salle de l'organe d'appel<sup>600</sup>, où siégeaient les sept juges internationaux tous sélectionnés de manière très soignée pour leur qualité et leur indépendance, j'avais en face de moi l'avocat des États-Unis et, de l'autre côté, l'avocat du Canada, et derrière moi les douze États membres silencieux. À ce moment-là, en tant qu'avocat de l'Union, j'ai senti peser un poids sur mes épaules particulièrement considérable puisque les intérêts de l'Union étaient entre mes mains. Bien entendu, il y a des suspensions de séance où l'on se retourne vers les douze États membres qui prennent des notes, mais qui, en réalité, n'interviennent pas et surtout ne compliquent pas ce que serait un règlement des différends où il y aurait vingt-huit personnes autour de la table. Voilà, je voulais faire état d'une expérience qui m'a beaucoup marqué, et qui est toujours assumée par mes successeurs au service juridique.

599 Clause commune en droit commercial international d'après laquelle un État s'engage à faire bénéficier son partenaire commercial des clauses commerciales les plus avantageuses déjà contractées avec ses autres partenaires.

600 Organe de règlement des différends institué dans le cadre de l'OMC.



Je peux peut-être dire un mot sur cette question de la réciprocité et de l'équilibre entre les différentes parties au sein de la Cour. Cela me rappelle une expérience que j'ai eue à la Commission européenne lors des négociations avec les Américains sur les sanctions contre Cuba. Les Américains essayaient d'empêcher des sociétés européennes d'investir à Cuba, ou dans d'autres pays auxquels ils sont hostiles. L'on peut aussi citer une législation sous-fédérale aux États-Unis dans laquelle les États ont pénalisé des sociétés européennes pour avoir investi à Cuba en ajoutant à leur offre pour un marché public 10 ou 20 %. L'on en a évidemment parlé avec nos homologues de l'État fédéral, et ils ont été tout à fait d'accord sur le fait que ces mesures étaient illégales et anticonstitutionnelles. Pourtant, une action en justice était politiquement exclue. Des problèmes de cumul des compétences existent aux États-Unis. L'on peut songer au pouvoir du Congrès pour le volet international, mais aussi aux pouvoirs *de facto* des États sous-fédéraux qui créent beaucoup de législation affectant le commerce international.

---

**Jean-Luc Demarty***Directeur général du commerce à la Commission européenne*

Premièrement, je suis tout à fait d'accord avec Pascal Lamy sur le fait que le mécanisme de gestion des différends à l'OMC est quelque chose à défendre impérativement. Ce mécanisme pourrait être remis en cause. Il y a eu certaines tentatives américaines récentes, dont par exemple le refus de prolongation d'un juge coréen de l'organisme d'appel pour de mauvaises raisons, ce juge étant trop indépendant. Cette remise en cause pourrait avoir des conséquences fâcheuses. Heureusement, les réactions face à l'attitude américaine ont été largement unanimes et cette tentative n'aura pas de conséquences à court terme. Il faut cependant rester vigilant. D'ailleurs, notre système de protection de l'investissement, l'« *Investment Court System* »<sup>601</sup>, s'est largement inspiré du mécanisme du règlement des différends à l'OMC.

Deuxièmement, la convergence réglementaire dans nos accords bilatéraux n'est possible qu'avec un consensus au sujet de grands principes en matière de réglementation, de transparence, et d'élaboration des réglementations ainsi qu'avec un consensus sur l'évaluation et la gestion des risques au cas-par-cas. Cette recherche de consensus ne veut pas dire qu'il faut réglementer de manière identique, mais elle peut se traduire, pour les réglementations ou normes existantes, par une recherche d'équivalence (par exemple sur la sécurité des automobiles). En revanche, sans consensus, il ne peut pas y avoir de convergence réglementaire. Or, il est bien connu que les régulateurs de part et d'autre, tant au niveau européen qu'américain, sont indépendants et n'aiment pas être soumis à des obligations de coopération issues d'accords internationaux. Il s'agit d'essayer de bâtir une tradition de coopération où, en présence d'un accord sur l'évaluation et la gestion d'un risque, il doit être possible de mettre en place, de part et d'autre,

---

601 Mécanisme instauré par l'accord entre l'Union européenne et le Canada.



non pas des règlements identiques ou communs, car les pouvoirs des législateurs vont rester les mêmes, mais des approches qui soient compatibles entre elles et qui évitent de créer d'inutiles distorsions.

Troisièmement, il convient de se pencher sur le lien entre les marchés publics et le niveau sous-fédéral. Cela ne concerne pas seulement les marchés publics mais également l'élaboration de la réglementation. Ce sujet peut être traité en deux points.

En premier lieu, les négociations entre l'Union et le Canada ont démontré que l'on pouvait obtenir d'excellents résultats sur les marchés publics au niveau sous-fédéral. La ratification des accords, qui, il faut l'espérer, ne sera pas menacée par les méandres des compétences et des postures, permettra l'ouverture de ce marché canadien qui est largement sous-fédéral.

En deuxième lieu, les négociations entre l'Union européenne et les États-Unis ont débouché sur un certain nombre d'avancées à Genève dans l'accord sur les marchés publics, mais cela reste très insuffisant. En revanche, il ne faut pas sous-estimer la dimension fédérale qui est une dimension législative. Le « *Buy American act* » fédéral<sup>602</sup>, ainsi que le principe du « *flow-down* », qui interdit aux États fédérés d'avoir des préférences locales ou régionales dans le cadre de subventions fédérales, ne pourront pas être réglés par des accords bilatéraux avec les États-Unis. Nous souhaitons obtenir de la négociation un traitement équivalent pour les biens et services européens dans un certain nombre de cas importants. Ceci est une condition *sine qua non* pour la conclusion de la négociation globale avec les États-Unis. En l'absence de compromis significatif sur les marchés publics, il n'y aura pas d'accord. Or, nous n'avons presque rien vu sur ce point avec nos partenaires américains. Si ce problème est réglé, il sera possible de convenir de certaines dispositions à un niveau fédéral. C'est évidemment une tâche difficile, mais j'ai bon espoir que le moment venu, lorsque cette négociation sera conclue, nous puissions avoir de tels résultats.

---

602 Loi fédérale américaine de 1933 imposant au gouvernement fédéral américain et à des personnes bénéficiant de fonds fédéraux l'achat de biens produits aux États-Unis.



# Échanges avec la salle

---

## *Question du public*

*Pourriez-vous nous rappeler qui a été demandeur dans chaque traité avec le Canada, la Corée et les États-Unis ?*

*Quand vous dites que l'accord avec la Corée a été un succès qui a effectivement augmenté des exportations de plus de 60 %, est-ce que l'Union européenne n'était pas vis-à-vis de la Corée ce que les États-Unis seront peut-être vis-à-vis de l'Union ?*

*Vous avez rappelé le « Buy American Act », qui protège le marché étatsunien, mais n'empêche pas les États-Unis de nouer des accords avec d'autres pays. Au sein de l'Union, on a notamment un équivalent dans le secteur de la défense et la sécurité, la directive de 2009 qui a ouvert les marchés à l'intérieur<sup>603</sup>. Est-ce qu'il ne faudrait pas en profiter pour faire un « Buy European Act », notamment dans l'industrie, même si l'on est bien conscient que l'accord transatlantique peut essayer de casser le « Buy American Act » actuel ?*

*Et je voulais terminer en posant une question à M. Lamy : cela fait plusieurs fois que j'entends qu'il existe un Sénat au niveau de l'Union européenne, vous parlez de « Sénat des État membres », à quoi cela correspond-il réellement ? Merci.*

---

## *Question du public*

*Ma question, qui n'a rien à voir avec la précédente, porte sur les préférences collectives européennes et françaises en matière sociale. Je me réfère à l'effondrement d'un immeuble au Bangladesh dans lequel travaillaient beaucoup de sous-traitants du textile ou de grandes entreprises commerciales françaises et européennes. Cette tragédie a soulevé une grande émotion puisque manifestement les droits du travail tels que nous les concevons n'étaient pas respectés. Or, peu d'explications ont été données à ce moment-là, à l'inquiétude française. La France a même récemment adopté une législation qui lui est propre sur le devoir de vigilance des grandes sociétés basées en France mais travaillant dans le monde, concernant l'application de certaines règles sociales élémentaires<sup>604</sup>.*

*Ma question est la suivante : est-il absolument exclu que la politique commerciale européenne puisse, dans certaines circonstances, se référer aux principes de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en matière de travail décent ?*

---

603 [Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009](#) relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.

604 Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

---

*Jean-Luc Demarty*

*Il ne s'agit pas de savoir qui est demandeur dans une négociation commerciale, qui concerne la découverte d'intérêts mutuels. Pour qu'une négociation réussisse, il faut qu'il y ait un intérêt mutuel, et nous ne sommes donc pas plus demandeurs de la négociation avec la Corée qu'elle-même ne l'était. Il est possible que l'Union ait mieux négocié que la Corée du Sud. Il est vrai que cette dernière avait davantage de droits de douane, donc leur suppression a eu davantage d'effets. Il faut aussi prendre en compte les barrières non tarifaires, le fait que l'Union européenne a eu une croissance stagnante donc moins de demande, ainsi tout cela explique partiellement les résultats de l'accord. Il est très clair qu'une négociation ne peut réussir que s'il y a intérêt mutuel, que cette négociation est équilibrée et que chaque négociateur comprend les objectifs de l'autre. S'il n'y a pas un minimum de confiance entre négociateurs et que l'on ne comprend pas les objectifs de l'autre, l'on ne peut pas réussir dans toute négociation. En ce qui concerne l'idée d'un « Buy European Act », je ne crois pas que ce soit une bonne idée, ni que cela ait la moindre chance de réussir.*

*Tout d'abord, il y a sur la table une proposition de législation de réciprocité en matière de marché public. Malheureusement, cette législation reste bloquée au Conseil. Nous essayons de négocier des résultats dans nos grandes négociations commerciales en matière de marchés publics, par exemple au Canada. Si jamais nous n'arrivons pas à obtenir des résultats suffisants dans ces domaines, cette proposition de législation, qui est sur la table du Conseil, sera sûrement réveillée à un moment ou à un autre.*

*Je voudrais aussi dire un mot sur ce qui s'est passé au Bangladesh. Le Bangladesh est l'un des pays les moins avancés et bénéficie, à ce titre, du programme « Tout sauf les armes »<sup>605</sup> que M. Pascal Lamy connaît bien puisqu'il en est à l'origine. Il s'agit d'un événement tragique, et l'Europe n'est pas restée inactive. Il y a eu un « compact » conclu avec le Bangladesh, conjointement avec les États-Unis, visant à sortir de cette situation et à faire respecter un certain nombre de droits minimaux. Le Bangladesh a fait des progrès, il en reste encore beaucoup à faire, et l'Europe maintient la pression. Nous ne restons donc pas inactifs, et il est important que les sociétés qui travaillent avec le Bangladesh en matière textile suivent aussi cette approche. Une bonne part d'entre elles sont d'ailleurs associées à ce « compact ».*

*Concernant les conventions de l'OIT, même hors du cadre du régime « SPG+ »<sup>606</sup>, ces considérations sociales font parties du cadre, et c'est également le cas d'ailleurs pour « Tout sauf les armes ». Les conventions de base de l'OMC doivent être respectées. Dans nos chapitres bilatéraux de négociation de libre-échange,*

---

605 Programme mis en place par l'Union européenne, suite à une proposition de la Commission européenne, qui élimine les contingents et les droits de douane pour la totalité des produits, à l'exclusion des armes, importés des quarante-huit pays les plus pauvres du monde.

606 Le système de préférences généralisées (SPG) est un instrument important de la politique commerciale de l'Union européenne. Le régime « SPG+ » vise les pays les plus vulnérables qui ont ratifié et mis en œuvre des conventions essentielles dans le domaine des droits du travail, des droits de l'homme, de l'environnement, et de la bonne gouvernance.

nous sommes en faveur d'accords ambitieux en matière de développement durable, c'est d'ailleurs le cas avec le Canada qui est proche de ratifier certaines conventions environnementales incluses dans l'accord, et qu'il n'avait pas encore ratifiées.

---

*Pascal Lamy*

Comme de nombreux autres, j'ai suivi l'affaire du Rana Plaza où une concentration importante d'ouvrières et d'ouvriers du textile ont été victimes d'un accident. J'ai écrit dans un livre, publié en 2014, que je ressentais une certaine responsabilité dans cette affaire, puisque j'étais celui qui avait considérablement ouvert le marché européen aux exportations des pays les moins avancés, dont le Bangladesh. Des millions d'emplois ont été créés grâce à la politique commerciale de l'Union. Malheureusement, une partie de ces millions d'emplois étaient concentrés dans des usines dont les normes de travail ne sont pas les nôtres. L'exemple est très intéressant, car il montre que dans ces domaines il ne faut pas compter sur les États, mais sur la société civile et sur certains mécanismes de marché. Où la réaction s'est-elle faite après l'incendie du Rana Plaza ? D'abord, chez les donneurs d'ordres qui ont imposé aux fabricants bangladais de textile et de tissu des normes sociales. Ce que le système international ou les syndicalistes n'étaient pas parvenus à faire, la réaction de la société civile l'a obtenu. Un des avantages de la globalisation est aussi de permettre ce genre de réaction, parce que les liens économiques qui sont tissés donnent au consommateur des moyens d'action que les canaux classiques de la diplomatie westphalienne ne permettent pas.

Il y a une organisation qui s'occupe du commerce, l'OMC, une autre qui s'occupe du travail, l'OIT. L'OIT a élaboré un certain nombre de conventions internationales sur le respect minimum des droits des travailleurs : le droit de se syndiquer, un minimum d'égalité homme-femme, et l'interdiction du travail des enfants. Il serait normal qu'il y ait un lien entre les règles de l'OMC et de l'OIT. Cependant, dans le « monde westphalien », cette convergence ne fonctionne pas. Par exemple, les membres de l'OMC acceptent que les membres de l'OMC soient observateurs à l'OIT, mais les membres de l'OIT n'acceptent pas que les membres de l'OIT soient observateurs à l'OMC. C'est un drôle de système.

C'est en ceci que je répondrai que la souveraineté, telle qu'elle est organisée dans le système international actuel, est le monopole de l'incohérence. Parce que l'on est souverain, l'on a le droit de ne pas être cohérent, et rien ne peut imposer aux souverains une cohérence de ce type. C'est la raison pour laquelle il faut passer par d'autres canaux de pression sur la réalité que ceux des systèmes étatiques. Les paroles de Jean-Luc Demarty sont parfaitement justes : l'Union impose des normes sociales fondamentales dans le commerce qu'elle pratique avec les pays auxquels elle donne des préférences spéciales, notamment les pays en voie de développement. Elle le fait de manière unilatérale, non contractuelle, et l'impose donc aux pays qui veulent avoir accès au marché européen. Sur le plan moral, cet équilibre n'est pas forcément satisfaisant. Aussi longtemps

que la souveraineté restera interprétée telle qu'elle l'est aujourd'hui, il faudra passer par d'autres canaux. À cet égard, la question de l'environnement est révélatrice : un changement n'a finalement eu lieu que quand les entreprises et la société civile ont créé une coalition qui a fait bouger le système.

Concernant le terme de « Sénat des États membres », je me réfère au caractère semi-fédéral de l'Union. N'importe quel système fédéral, ainsi que notre système semi-fédéral, comporte une représentation des territoires et des populations. Les territoires sont représentés au Conseil, qui est le Sénat des États membres, et les peuples sont représentés au Parlement européen, qui est la chambre des représentants des peuples. C'est ainsi que le traité de Lisbonne a prévu que la législation commerciale de l'Union emporte la légitimité nécessaire. La législation commerciale doit à la fois emporter la légitimité au Conseil des États et au Parlement européen.

---

*Allan Rosas*

Un petit mot encore mérite d'être dit sur le droit social et les normes de l'OIT. Jean-Luc Demarty a déjà rappelé que dans le contexte du système de préférence généralisée, c'est-à-dire le système unilatéral où l'on donne quelques préférences aux pays en voie de développement, il y a une référence explicite aux règles de l'OIT. On a signé six conventions centrales sur les droits sociaux (liberté d'association, etc.) et ceci a pu aboutir soit à des sanctions, soit à des préférences.

La dernière phrase du premier paragraphe de l'article 207 du TFUE dispose que « la politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ». Ces objectifs sont listés à l'article 21 du TUE, et cette liste contient par exemple l'objectif de « soutenir le développement durable sur les plans économique, social et environnemental des pays en voie de développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ». Donc, la prise en compte de considérations d'ordre social n'est certainement pas exclue. L'on parle assez souvent d'un centre de gravité autour du commerce, mais accessoirement on peut le trouver autour du social ou de l'environnemental. Si, en revanche, le centre de gravité d'un accord concerne à 80 % ou à 70 % uniquement le côté environnemental ou social, cela pourrait amener à une autre interprétation de l'article 207 du TFUE.

---

*Question du public*

M. Lamy a parlé d'une manière très convaincante d'un nouveau monde qui est celui de la précaution et non plus de la protection, dans lequel les dispositifs multilatéraux sont moins opérants. En revanche, on peut très bien bilatéralement faire des choses, pour autant que l'on constate que la solution juridictionnelle des différends devient plus compliquée. Il est possible de rapprocher ce constat d'une seconde remarque, sur le fait que cette ouverture des marchés auxquels nous avons procédé depuis de nombreuses années

*s'est traduite plus par des avantages pour les forts que pour les faibles. C'est malheureusement la principale objection qui nous est faite par nos opinions publiques, malheureusement peu éclairées, mais qui votent. On voit bien qu'il y a quelque chose à quoi ne répond pas le système actuel, qui n'est peut-être pas celui des normes sociales minimales, puisqu'on y répond de différentes façons. Le système actuel ne répond pas à l'objection que l'accord avec la Chine avantagerait nos points forts et nuirait à nos points faibles. Or, il se trouve que nos points faibles sont fréquemment des emplois pour des gens faibles, et donc ceux-ci sont peut-être moins contents que les autres.*

*La question que je me pose en rapprochant ces deux éléments est que si nous sommes dans un monde en train d'évoluer vers la reconnaissance que l'on peut faire du bilatéralisme avec les Américains, les Coréens, les Japonais, dans ce cas-là on pourrait avoir un moyen plus fort qu'un « accord OMC » pour poser des conditions, qui ne soient pas simplement relatives à la protection de la santé ou de l'environnement, mais aussi peut-être dans une sorte de rapport de force. Or, j'ai l'impression qu'aujourd'hui ce n'est pas le cas, que la question n'est pas posée. Il se trouve que c'est la question principale que pose une bonne partie de notre population. Les organismes génétiquement modifiés sont un problème et l'on ouvre des marchés qui font partir des emplois. Or, il me semblerait que dans un système qui ne serait plus totalement multilatéral mais bilatéral, avec de grandes unités, ce serait plus facile de pouvoir imposer ce genre de conditions et de préférences singulières qui sont celles de l'Union.*

---

### *Question du public*

*Vous avez parlé de la belle position de l'Union européenne sur l'économie internationale et le droit applicable. Rappelons qu'au Congrès de la Paix en 1849, Victor Hugo appelait aux États-Unis d'Europe en disant que dans ce cadre les boulets et les bombes seront remplacés par le suffrage universel et donc l'arbitrage d'un sénat souverain, ce qu'est le Parlement. Tout ce qu'il a dit s'est réalisé depuis plusieurs années. Dans votre discussion, le problème est que vous avez peu parlé des pays émergents, à l'exception de la Chine. La multiplicité de la réglementation européenne n'est-elle pas menacée par le poids de ces pays émergents dans l'économie internationale, sachant que ces pays ont une croissance exceptionnelle et ont de plus en plus une autorité sur le commerce, alors qu'auparavant on citait les États-Unis et l'Europe ?*

---

### *Jean-Luc Demarty*

*Tout d'abord, je souhaite répondre à la question sur les emplois qui disparaissent. Avant tout, il faut rappeler que les problèmes d'ajustement peuvent être sévères, mais qu'ils sont dus essentiellement aux énormes progrès de productivité, notamment dans le secteur industriel. Le commerce joue un rôle, mais il n'est pas si important que cela.*

Néanmoins, il est clair que le commerce crée des emplois. Trente et un millions, soit 14 % des emplois en Europe, sont directement liés au commerce, et ces emplois sont mieux payés dans tous les compartiments quelles que soient les compétences requises. Mon sentiment personnel est que nos filets de sécurité en Europe sont importants, mais qu'ils sont insuffisants aux États-Unis et quasi inexistantes en Chine, et que ces filets sont beaucoup trop indifférenciés et pas assez ciblés sur ce type de population. Je dois dire qu'il est extrêmement décevant de voir que la tentative qui a été faite au niveau de l'Union d'un fond d'ajustement a toujours été torpillée – il existe mais n'a presque pas d'argent, et son système de déclenchement est tel qu'il devient impraticable.

En ce qui concerne les conditions, oui, nous en posons. Mais nos réglementations ne sont pas exportables. Il est clair que nous n'allons jamais sacrifier nos réglementations dans les négociations internationales, que ce soit sur les OGM ou le respect de la vie privée dans les échanges de données. Tout cela n'est jamais sur la table. Par contre, on ne peut pas non plus exporter l'ensemble de nos réglementations. Bien entendu, on doit toujours négocier avec des pays qui sont décents de ce point de vue réglementaire, et on n'est pas encore à un accord de libre-échange avec la Chine.

En ce qui concerne les pays émergents, on en a peu parlé, mais ils sont extrêmement importants dans la politique commerciale de l'Union. L'on négocie un accord de libre-échange depuis longtemps avec le Mercosur<sup>607</sup> qui présente quelques complications en raison de grandes coalitions défensives agricoles à gérer. Avec l'Inde, un accord était envisagé en 2013, mais celui-ci est bloqué par le refus de la libéralisation, même à très long terme, du marché automobile indien. L'Union a un accord de libre-échange avec l'Afrique du Sud, et l'on vient de signer à Gaborone, au Botswana, un important accord avec le SADC<sup>608</sup>, la zone sud de l'Afrique, un accord de libre-échange totalement asymétrique où l'Europe donne toutes ses préférences pour tous les produits avec de très grandes flexibilités pour les pays africains. La même situation se présente en Afrique de l'Est et de l'Ouest.

C'est une partie très importante de notre politique, puisque les pays émergents représentent l'avenir en matière de croissance et que 80 % de la croissance se fera hors d'Europe à l'avenir.

---

*Pascal Lamy*

*L'avantage du passage de la protection à la précaution, c'est que les efficacités que vous créez ne sont pas de nature schumpétérienne, c'est-à-dire que dans le « monde de la précaution » vous harmonisez, vous réalisez des économies d'échelle, mais vous ne détruisez pas. Alors que dans le « monde de la protection », c'est la diminution de la protection qui produit l'effet d'efficacité.*

---

607 *Mercado Común del Sur* (Marché commun du Sud), communauté économique de pays d'Amérique du Sud.

608 *Southern African Development Community* (Communauté de développement de l'Afrique australe), organisation internationale des pays d'Afrique australe pour le développement économique.

*En référence à la question sur les pays émergents, la contrepartie de la précaution est que l'on ne négocie rien. On impose à la frontière un standard qui est celui de la législation de précaution pratiquée. Et, quel que soit le niveau de productivité ou de salaire, l'on traite, par exemple, les poulets exactement de la même manière, qu'ils viennent d'Afrique du Sud, du Brésil ou des États-Unis. Et donc, de ce point de vue-là, le rééquilibrage des règles qui s'est produit avec l'arrivée des pays émergents dans le monde de la protection n'est pas disponible dans le monde de la précaution. Que l'on trouve ça bien ou non, le monde de la précaution est en train de s'imposer.*

---

*Jean-Louis Dewost*

*J'étais auparavant juriconsulte du Conseil, quand M. Fiterman, ministre des transports du premier gouvernement sous la présidence de François Mitterrand, est arrivé à Bruxelles. Quelqu'un dans la salle a levé la main pour poser une question à propos d'un accord en matière de transports, et a dit : « Ah non, de toute façon mon pays va passer un accord ». Le juriconsulte présent a levé la main et lui a répondu : « C'est contraire à l'AETR »<sup>609</sup>. À ce moment-là, le ministre m'a appelé, en me disant : « Expliquez-moi ce qu'est l'AETR ». Je lui ai répondu : « C'est extrêmement simple : si vous négociez à Bruxelles un règlement, est-ce que vous accepteriez ensuite que l'un de vos partenaires passe un accord bilatéral contraire à ce que vous avez négocié ? » « Certainement pas ! », m'a dit M. Fiterman. Je lui ai alors dit « M. le ministre, c'est exactement ça l'AETR, et c'est ça la cohérence ».*

---

609 Accord européen sur les transports routiers (AETR), précité.

## **Comité de rédaction**

*Responsable de la publication :*

Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études.

*Conception et réalisation :*

Patrick Gérard, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

## **Comité scientifique du cycle de conférences**

Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études.

Jean-Luc Sauron, conseiller d'État, délégué au droit européen.

La documentation juridique du colloque a été préparée par la section du rapport et des études (SRE) et le Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État.

Le cycle de conférences a été organisé par la SRE, avec l'appui de Caroline de Prémonville, chargée de mission pour les relations extérieures.

## **Secrétaire de rédaction**

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la SRE,

avec la participation de Nathan de Arriba Sellier, Claire Calmels, Roxanne Hervy, Anahita Kazemzadeh, Claire-Myriam Marton, Alexis Nait Mazi, Agnieszka Nosowicz et Maria-Olga Papadopoulou stagiaires de la délégation au droit européen de la SRE.

## **Crédits photos, conseil graphique**

Direction de la communication.

*Retrouvez la vidéo du colloque à partir de [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr), rubrique « colloques ».*



