

Association COMPRENDRE
15E Avenue Saint Jean de Beauregard 91400-ORSAY
Tél. 01 60 10 45 92 <http://comprendre.orsay.free.fr>

Compte rendu de la rencontre-débat du lundi 2 décembre 2011, à Orsay

‘Un modèle fédéral pour l’Europe de demain : est-ce réaliste?’

animée par

Valérie GIACOBBO-PEYRONNEL

Cour de justice de l’Union européenne¹
Référéndaire au Tribunal de la fonction publique de l’Union européenne.
Fonctionnaire européen. Ancien avocat au barreau de Paris.

Une quarantaine de personnes ont participé à la rencontre-débat organisée par l’association Comprendre sur le thème du fédéralisme européen dans l’avenir.

À quelles conditions peut-on parler d’ ‘union’ ? Jusqu’à quel point les États doivent-ils accepter de déléguer à l’Union les fonctions régaliennes, c’est-à-dire abandonner une part de leur souveraineté ? Que signifie aujourd’hui le principe de subsidiarité ? Quelles sont ses conséquences dans le poids respectif des réglementations européennes et nationales ?

Notre invitée nous a apporté des éclaircissements, confortés par des exemples, sur le rôle et les pouvoirs de la Cour de justice de l’Union européenne. Dans ce contexte, Valérie-Giacobbo-Peyronnel nous a proposé quelques éléments de réflexion sur une question évidemment très large et politique : peut-on envisager de façon réaliste un modèle fédéral pour l’Europe de demain ? (Le compte rendu ci-dessous est de sa main : qu’elle soit remerciée pour le temps qu’elle a généreusement consacré à Comprendre.)

*

Sujet de réflexion et objet de discussion depuis la création des communautés européennes il y a soixante ans, le débat sur un modèle fédéral pour l’Europe a regagné en intensité notamment au moment de l’élaboration du traité de Maastricht, qui a donné naissance à l’Union européenne en 1993. Avec l’échec, en 2004, du projet de constitution européenne et la profonde crise actuelle, la perspective d’un modèle fédéral semble s’éloigner. Les traités actuels, issus du traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, reprennent pourtant

¹ Les opinions émises n’engagent que leur auteur et non l’institution à laquelle elle appartient. Ce texte est une version résumée de la présentation orale faite le 2 décembre 2013, à destination d’un public non spécialisé en droit.

la plupart des réformes proposées dans le projet de constitution et ont un grand « potentiel fédéral », dont l'exploitation dépend, pour l'essentiel, de la volonté politique. À la veille des prochaines élections européennes de mai 2014, le moment est donc bien choisi pour s'interroger sur la réalité d'une perspective fédérale pour l'Europe de demain.

Le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« les traités ») sont le fruit de réformes successives et de compromis politiques. En l'état, ils contiennent de nombreux éléments qui rapprochent ou peuvent rapprocher l'Union d'un système fédéral, mais aussi des éléments à tendance « intergouvernementale », qui rapprochent l'Union d'une organisation internationale classique. Suivant le modèle – fédéral ou intergouvernemental – que l'on veut promouvoir, on mettra en avant certaines dispositions des traités plutôt que d'autres. Pour examiner le « potentiel fédéral » des traités de manière analytique, il est possible de passer en revue les caractéristiques des systèmes fédéraux², et de vérifier si et dans quelle mesure on retrouve ces caractéristiques au niveau de l'Union européenne.

La forme d'un État, fédérale ou unitaire, et ses caractéristiques institutionnelles sont généralement le fruit de l'histoire et se dessinent le plus souvent par touches successives, au fil du temps. Ceci n'est pas sans rappeler l'Union européenne, qui a commencé, après la guerre, par une organisation sectorielle et qui est progressivement devenue une « union » à vocation beaucoup plus large. Instrument de paix, l'Union européenne a connu des modifications structurelles très importantes en soixante ans, soit une période de temps assez courte à l'échelle de l'histoire de la plupart des États. Le fait que l'Union n'ait pas déjà adopté une forme fédérale ne doit donc pas être interprété, en soi, comme un signe de rejet d'un modèle fédéral.

Les États fédéraux ont généralement une constitution, qui fonde l'autorité étatique, détermine notamment la forme fédérale de l'État, organise les institutions de l'État fédéral et prévoit un système de répartition des pouvoirs et des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées. Si les traités ne prévoient pas la création d'un État fédéral et n'ont pas été élaborés, à proprement parler, par un pouvoir constituant, ils contiennent néanmoins certains éléments matériels d'une constitution et la Cour de justice de l'Union européenne a fait référence aux traités comme la « charte constitutionnelle de base ».

La structure institutionnelle de l'Union européenne comprend de nombreux éléments à connotation très « fédérale », comme la Commission européenne ou le Parlement européen, ainsi qu'un processus décisionnel pour le moins « atypique » en droit international. La Cour de justice est une institution qui, tant par sa composition que par son rôle et sa jurisprudence, a pavé depuis cinquante ans le chemin du fédéralisme. C'est elle qui a, notamment, affirmé que le droit de l'Union bénéficie du principe de primauté et de l'effet direct, alors que rien de tel ne figurait dans les traités. C'est elle qui, bien avant l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, a développé dans sa jurisprudence les droits

² Il faut cependant garder à l'esprit qu'il existe de nombreuses différences entre les systèmes fédéraux existants.

fondamentaux³. C'est également elle qui est chargée de constater que les États membres ne respectent pas le droit de l'Union et qui peut les condamner à payer des astreintes.

Après avoir énoncé les valeurs fondamentales⁴ et les objectifs de l'Union⁵, les traités organisent la dévolution de pouvoirs et l'attribution des compétences. Alors que les communautés européennes avaient initialement un domaine d'action circonscrit, aujourd'hui tous les domaines sont couverts par les traités. Toutefois l'intensité de l'action de l'Union européenne est plus ou moins forte suivant le type de compétences qu'elle détient en vertu des traités. L'Union a, d'une part, des compétences « exclusives », par exemple en matière d'union douanière ou de politique commerciale commune, d'autre part, des compétences « partagées » avec les États membres, par exemple pour le marché intérieur, la protection des consommateurs ou l'espace de sécurité, liberté et justice, et, enfin, des compétences « d'appui », par exemple en matière de culture ou d'éducation. L'intégration de l'espace de sécurité, liberté et justice dans la sphère des compétences partagées a un potentiel fédéral énorme, comme le montrent l'exemple du droit pénal et le projet de création d'un parquet européen. Le « principe de subsidiarité » s'applique en cas de compétences partagées : l'Union n'intervient que « si et dans la mesure où les objectifs envisagés ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres ». Les parlements nationaux et la Cour de justice veillent au respect du principe de subsidiarité.

Alors que, en règle générale, c'est l'État fédéral qui représente les intérêts de l'État sur la scène internationale, tel n'est pas le cas de l'Union européenne. Certes, depuis le traité de Lisbonne, l'Union européenne a la personnalité juridique. Cependant la politique étrangère et de sécurité commune relève encore de la coopération intergouvernementale. Même s'il est possible de voir dans la création du haut représentant aux affaires étrangères et dans le lancement du service européen de l'action extérieure des « germes » de fédéralisme, on

³ Ce qui n'a pas manqué d'accentuer la confusion souvent faite entre la Cour de justice de l'Union européenne (sise à Luxembourg) et la Cour européenne des droits de l'homme (sise à Strasbourg). Cette dernière est une institution non de l'Union européenne mais du Conseil de l'Europe.

⁴ Traité sur l'Union européenne, article 1^{er} : « Par le présent traité, les Hautes parties contractantes instituent entre elles une Union européenne (...) à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe (...) ». Article 2 (valeurs) : « 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 de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

⁵ Article 3 (objectifs) : « 1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. 2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures (...). 3. L'Union établit un marché intérieur (...). Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen. 4. L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro. 5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète (...). »

constate que, sur ce plan, l'Union européenne ne parle pas d'une seule voix. À cela s'ajoute le fait que, contrairement à un État fédéral, l'Union n'a pas d'armée ni de police propre et doit donc faire appel aux moyens de contrainte des États membres.

L'Union européenne est méconnue de ses citoyens, les États membres ne diffusant pas suffisamment l'« idée européenne » en leur sein. Les institutions européennes ne peuvent/veulent pas prendre la responsabilité de combler ce déficit et souffrent du fait que le citoyen ne s'identifie pas à ses représentants européens. La dilution du pouvoir décisionnel européen rend malaisée une telle identification. Tant que l'idée européenne transitera par la voix de chaque État membre, elle évoluera en des termes et à un rythme différent d'un État membre à l'autre, ne touchant, de surcroît, que certaines personnes et non le plus grand nombre. Avant d'arriver aux « États-Unis d'Europe », il faudra donc nécessairement tirer les leçons des derniers élargissements⁶, combler la profonde méconnaissance de l'Union européenne d'aujourd'hui et développer une communication européenne contribuant à diffuser l'idée européenne.

La présentation a été suivie d'une session de **questions/réponses** portant notamment sur :

- les notions d'Europe « fédérale », « confédérale », « des nations » ;
- des précisions sur le rôle et le fonctionnement des institutions, en particulier de la Commission, du Parlement et de la Cour de justice de l'Union européenne, assorti d'exemples ; les types de recours possibles devant la Cour de justice ; les différences entre cette Cour et la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg ;
- les réalisations de l'Union européenne et le marché intérieur ; le lien entre mondialisation, libéralisme, crise économique, contestation sociale et dégradation de l'image de l'Union européenne auprès des citoyens européens ;
- certaines politiques de l'Union européenne (politique sociale, harmonisation des droits des travailleurs en Europe, réforme de la PAC) ;
- le mécanisme européen de stabilité ;
- la démocratie participative en Europe, la possibilité de pétition d'un million de citoyens ;
- la communication européenne et la possibilité de lancer une chaîne de télévision européenne.

⁶ En 2004 dix nouveaux États membres ont adhéré à l'UE : la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, Malte, Chypre, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie et la Slovénie. La Roumanie et la Bulgarie ont accédé à l'Union européenne en 2007 et la Croatie en 2013.