

PHILIPPE CHAMPETIER DE RIBES
ANCIEN SECRÉTAIRE DE LA CONFÉRENCE
ANCIEN MEMBRE DU CONSEIL DE L'ORDRE

TÉLÉPHONE (33) 01 53 64 28 28
TÉLÉCOPIE (33) 01 53 64 28 29
COURRIEL contact@cs-avocats.com
TOQUE P. 218

JEAN-PIERRE SPITZER
DOCTEUR EN SCIENCES ÉCONOMIQUES

BÉATRICE MARTINEAU – CHAMPETIER DE RIBES
ANCIEN MEMBRE DU CONSEIL DE L'ORDRE DU BARREAU DE LIMOGES

MATTHIAS FÖLDEAK
AVOCAT AUX BARREAUX DE PARIS, MUNICH ET BRATISLAVA

DAMIEN DELAUNAY
ANNE COURTOT
ELISABETH DE BOISSIEU
LIONEL JACQUEMINET

Avocats à la Cour

MURIEL DE L'ÉCOTAIS
MAÎTRE DE CONFÉRENCES À LA FACULTÉ D'AMIENS
CONSULTANTE

LA NATURE ET LE CARACTÈRE DYNAMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Texte de la conférence prononcée par Jean-Pierre SPITZER

à COME et réactualisée au 30 novembre 2011

Monsieur le Président,
Mesdames,
Messieurs,
Chers Confrères.

Avant de présider cette première table ronde et de vous livrer quelques réflexions sur l'Europe, je tiens à vous dire ma joie d'être parmi vous, à remercier le Président Berthat, notre Directeur du Congrès et mon ami et associé Philippe Champetier de Ribes.

Ils vous diront que je suis pour beaucoup dans l'organisation de ces journées ; c'est trop d'honneur et si j'y suis pour quelque chose le mérite en revient à mes amis italiens et surtout, Giovanni Bana, sans oublier notre Confrère Pappa. Vous avez pu apprécier le sens de l'hospitalité de mon ami Giovanni.

Je suis certain que vous apprécierez tout autant le talent de mes amis professeurs et grands connaisseurs du système européen que vous entendrez ce matin : Henri Labayle, qui vient de Bayonne, Nascimbene de Milan, et Lorenzo Salazar de Rome mais tout deux francophones et francophiles.

Mais j'en arrive à ma présentation de l'Europe.

INTRODUCTION : LE CARACTERE INDEFINI DE L'EUROPE

A. LA DIMENSION GEOGRAPHIQUE

L'Europe présente une finitude au plan géographique à l'ouest. Il est indéniable qu'au large de la pointe du Raz et des Côtes occidentales Irlandaises, il n'y a plus de terre.

De même, mais de manière déjà plus délicate, la Méditerranée constitue la limite sud de l'Europe, étant cependant précisé que le Déroit de Gibraltar ne fait que 17 kilomètres...

En revanche, à l'est, il n'y a aucune limite. Et pour cause, puisque l'Europe n'est que le prolongement du Continent asiatique. Dès lors de nombreuses questions se posent : pourquoi Tallin et pas Saint-Pétersbourg ? Et pourquoi pas Istanbul ?

Bref, et très clairement, l'Europe n'a pas et n'a jamais eu de limite géographique.

B. A-T-ELLE DES LIMITES QUI AURAIENT ETE FIXEES PAR L'HISTOIRE ?

L'origine du mot « *Europe* » est incarnée par une déesse s'envolant sur un taureau. Indiscutablement, cette déesse, qui s'est probablement envolée des alentours d'Athènes, était également présente en Asie Mineure, terre des Grecs anciens.

Si l'on considère en revanche la période romaine, il est indiscutable que l'Europe englobe l'intégralité du Bassin méditerranéen ; c'est-à-dire en ce y compris ce qu'on appelle aujourd'hui l'Afrique du nord : les ruines d'El Djem et de Leptis Magna en attestent à l'évidence.

Durant le Moyen-âge, l'Europe se confond davantage avec le Saint Empire et la Papauté. Elle s'est détachée de l'ex-Empire d'Orient romain, donc des rivages sud de la Méditerranée et de l'Asie Mineure et s'est bien davantage développée vers le nord du sous-continent.

Quant à l'époque moderne, c'est un sous-continent qui est caractérisé, d'une part, par la fin de toute entité politique recouvrant ce sous-continent et, d'autre part, par l'émergence, voire la domination, des Etats qui ont, tour à tour, cherché à dominer tout l'espace : il suffit de citer, sans ordre, le Portugal avec ses conquêtes maritimes, l'Espagne, l'Angleterre, la France, la Suède, le Danemark etc..., avant d'arriver aux Etats modernes du 19^{ème} Siècle avec, bien évidemment, l'Allemagne mais également l'Italie.

Bref, à part les tentatives par la force de Napoléon, au début du 19^{ème} Siècle, et de Hitler, au milieu du 20^{ème} Siècle, l'histoire ne donne aucune définition de l'Europe.

C. ALORS QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI POLITIQUEMENT DE CETTE EUROPE SANS FRONTIERE ?

Tout d'abord, elle possède une organisation duale.

- D'une part et en premier lieu, puisqu'elle est apparue dès 1950, c'est celle de l'Europe de la quasi-totalité des Etats du sous-continent, constituant une organisation très souple au sein du Conseil de l'Europe et qui ne vise à aucune intégration des Etats dans une organisation supra nationale. En revanche, c'est un creuset au sein duquel s'élaborent de nombreuses conventions tant sur le plan technique que culturel. Mais surtout, cette Europe-là, que d'aucuns appellent « la Grande Maison » est également celle au sein de laquelle a été promulguée la Convention Européenne des Droits de l'Homme en 1950. Y a été également créée une Cour Européenne des droits de l'Homme, qui siège à Strasbourg, et devant laquelle tous les citoyens des 44 Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent demander que soit constaté qu'un Etat aurait violé l'une des règles ou l'un des principes fondamentaux fixés par la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas d'un degré de juridiction supplémentaire qui permettrait à la personne requérante d'obtenir satisfaction. Mais une instance au sein de laquelle le plaignant, qui s'estime lésé au terme de son parcours judiciaire national, peut venir faire condamner l'Etat dans lequel cette procédure s'est déroulée pour violation de la Convention.
- A côté ou au sein de cette « *grande maison* », et j'en arrive à l'essentiel de mon sujet, se situe l'Union Européenne.

Comment peut-on la qualifier ?

Tout d'abord, ce n'est pas un Etat.

Et pourtant elle présente un certain nombre de caractéristiques qui n'appartiennent qu'aux Etats.

Cette Europe dispose en effet d'un drapeau, d'un hymne et accorde la citoyenneté à tous les citoyens des 27 Etats membres.

Cependant, il ne s'agit que d'une deuxième citoyenneté puisque chacun des ressortissants européens possède d'abord la citoyenneté de son Etat ; et ce n'est que parce que son Etat a adhéré à l'Union Européenne qu'il possède également la citoyenneté européenne. Le bâtonnier VATIER va vous en dresser les caractéristiques.

Ce n'est pas un Etat parce qu'elle ne dispose pas non plus d'un gouvernement au sens où ce terme est compris par la totalité des Etats membres sur la surface de la planète.

En revanche, ce n'est pas une simple Union de droit international puisque, indiscutablement, il y a une forme d'intégration forte qui fait qu'on peut qualifier l'Union Européenne d'organisme supranational.

C'est donc un être juridique hybride représentant une grande nouveauté politique et juridique à la surface de la planète. Il s'agit en effet d'une intégration issue d'une démarche volontaire d'Etats souverains consistant à abandonner par délégations de souveraineté successives un certain nombre de leurs compétences à l'organisme appelé aujourd'hui Union Européenne.

C'est une création exclusivement par le droit, ce qui explique immédiatement la raison pour laquelle les traités se succèdent puisqu'à chaque évolution il faut fixer les règles institutionnelles et juridiques nouvelles.

C'est non seulement une création par le droit mais c'est également un pouvoir qui ne s'exerce que par le droit. Il n'y a ni ministère de l'intérieur, ni police européenne...

C'est donc un Etat de droit dont la Commission est la gardienne et la Cour de justice, installée à Luxembourg, le garant. C'est elle qui, *in fine*, a permis à l'ensemble des ressortissants de l'Union Européenne d'avoir une protection juridique effective – c'est-à-dire de pouvoir revendiquer tous les droits que lui accorde l'Union Européenne – par l'instauration de la primauté du droit communautaire, d'une part, et de son effet direct, d'autre part.

C'est en effet ce qui permet à chaque ressortissant européen de demander à son juge d'écarter éventuellement une loi nationale qui serait contraire au droit communautaire, ainsi que d'écarter une norme européenne qui serait contraire aux traités, et ce en revendiquant pour lui-même cette primauté des traités et du droit européen en général.

L'Union Européenne est donc une dynamique aujourd'hui fixée par le Traité de Lisbonne mais confrontée à des défis permanents, donc à la recherche de solutions à peine l'encre du traité précédent a-t-elle séché.

Ce sont ces trois points que je vais reprendre maintenant.

I. UN ETRE JURIDIQUE HYBRIDE EN EVOLUTION PERMANENTE

L'Europe, au sens de l'organisation politique du sous-continent, est une vieille idée. Avant que Jean MONNET ne la mette en œuvre après la deuxième guerre mondiale, c'est-à-dire à la fin des années 1940, un grand poète, Victor Hugo, et un des géants du 20^{ème} Siècle, Winston Churchill, en avaient déjà fait l'apologie.

Cette Europe, comme on l'a vu dans l'introduction, est composée de vieux Etats souverains, la plupart d'entre eux ayant été des puissances mondiales.

Avec ce rappel, vous comprendrez que, dans ce sous-continent où nous fêtons tant d'anniversaires, il n'y a, malgré 60 ans d'existence, aucun anniversaire de l'Union Européenne...

Tout simplement, et c'est la notion de dynamique que je vous ai annoncée en titre qui l'explique, parce que c'est un mille-feuille juridique et qu'il n'y a pas de texte fondateur unique. Le seul – la constitution – qui avait été pourtant longuement préparé, a finalement été refusé par référendum dans deux des pays fondateurs, les Pays-Bas et la France.

En rappelant l'historique des traités, on s'aperçoit que même la plupart des européens ont oublié que le premier d'entre eux était la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Il s'agit du Traité de Paris de 1951.

Ce texte présente, dès l'origine, les principales caractéristiques de ce qu'est aujourd'hui l'Union Européenne :

- ✓ Il s'agit en effet d'une délégation partielle de souveraineté, en l'espèce la mise en commun du charbon et de l'acier entre les six pays fondateurs (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg)

Ce traité comporte déjà cette invention que nous devons à Jean MONNET : la Haute Autorité devenue aujourd'hui la Commission.

Il s'agit en effet d'une institution centrale, représentant l'intérêt général européen ayant à ce titre le monopole de l'initiative « *législative* ».

Il est en effet aisé à comprendre que la somme des représentants des Etats membres ne constitue par l'intérêt général européen comme ne constitue pas l'intérêt général national la somme des représentants des régions ou autres collectivités territoriales de chacun des Etats.

Deuxième invention qui figure déjà dans ce traité, c'est la Cour de Justice. Celle-ci a fêté ses 60 ans puisqu'elle a effectivement été créée en 1951 et mise en place en 1953.

Dès l'origine, il lui a été confié une mission qui est exactement la sienne aujourd'hui encore :

« La Cour de Justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité. »

A ce titre, elle a, d'une part, durant ces soixante dernières années, assuré le respect des compétences tant des Etats membres et de l'Union, l'un par rapport à l'autre, qu'au sein de l'Union, des institutions entre elles.

Par ailleurs, elle a assuré l'interprétation et l'application du droit communautaire en maintenant l'unité dans les 27 Etats membres.

Après l'échec de la Communauté Européenne de Défense en 1954, première grande tentative d'union politique des six Etats fondateurs et déjà membres de la CECA, les pères fondateurs ont porté sur les fonds baptismaux la Communauté Européenne Economique, également dénommée « *Marché Commun* » par le Traité de Rome de 1957.

Ce Traité reprend les mêmes caractéristiques : délégation partielle de souveraineté, avec une autorité représentant l'intérêt général disposant du monopole de l'initiative législative, désormais dénommées Commission, et la Cour de Justice.

Ce Traité, qualifié aujourd'hui de « fondateur » et dont les 50 ans ont été célébrés en grande pompe en 2007, est cependant vite apparu dépassé du fait que, malgré les quatre libertés instaurées par le Traité – libre circulation des marchandises, libre circulation des services et du droit d'établissement, libre circulation des capitaux et libre circulation des travailleurs migrants – le marché ainsi créé n'était que commun, c'est-à-dire que subsistaient des frontières au sein de l'espace constitué entre les six Etats membres fondateurs.

Raison pour laquelle a été mis en place, dès 1984, un comité, appelé Comité Dooge, du nom de son Président Irlandais, chargé de réfléchir sur un nouveau traité. C'est ainsi qu'a été finalement adopté l'Acte Unique en 1986 qui, comme son nom l'indique, transforme le Marché Commun en Marché Unique. Ce qui a été réalisé le 1^{er} janvier 1993.

A peine ce Marché Unique a-t-il été mis en place, qu'on s'est aperçu que la survivance des monnaies nationales entraînait des entraves considérables à la libre circulation des marchandises et des services.

Parallèlement, et malgré la suppression des frontières intérieures, on s'est aperçu que, pour des raisons liées à la sécurité publique notamment, la libre circulation des personnes n'était pas non plus effective.

Ont ainsi été mis en chantier deux textes qui ont été adoptés :

- L'un le 7 février 1992, c'est le Traité de Maastricht,
- Et l'autre en 1993, le Traité de Schengen.

1) Le Traité de Maastricht repose toujours sur les mêmes principes : délégation de souveraineté et donc de compétence et méthode communautaire, c'est-à-dire : monopole de l'initiative à la Commission, prise de décision par le Conseil des ministres avec un début de pouvoir au Parlement Européen.

En revanche, il se décompose en trois piliers : seul le premier, c'est-à-dire le Traité de Rome et l'Acte Unique complété par l'instauration de la monnaie unique repose exactement sur ces principes fondateurs.

En revanche, le deuxième pilier, la Politique Extérieure de Sécurité et de la Défense, et le troisième pilier, la Justice, les Affaires Intérieures, sont régis, non pas par la méthode communautaire, mais de manière intergouvernementale avec plus ou moins de présence de la Commission et plus ou moins de contrôle de la Cour de Justice.

2) Le Traité de Schengen, qui prévoit la parfaite liberté de circulation des personnes, c'est-à-dire la fin des contrôles de police aux frontières, a été intégré dans le système communautaire par le Traité d'Amsterdam le 2 octobre 1997.

La grande nouveauté de ces deux Traités réside dans le fait que les grandes avancées ainsi offertes aux citoyens de l'Union : n'avoir qu'une monnaie dans la poche et ne pas être obligé de se soumettre à un contrôle en passant de France en Allemagne ou de France en Italie, n'est pas obligatoire pour tous les pays.

C'est ainsi que l'« *Eurogroupe* », composé des pays ayant choisi d'adhérer à l'euro, ne représente que 17 Etats membres sur 27. Pour Schengen, la situation est encore plus extraordinaire puisque, si la Grande Bretagne et l'Irlande n'y ont pas adhéré, en revanche la Suisse, la Norvège et l'Islande, qui ne sont pas membres de l'Union Européenne, y ont adhéré...

Le Traité de Nice, adopté le 26 février 2001, avait deux objectifs : d'une part, permettre aux Etats de l'Europe centrale et orientale d'adhérer à l'Union Européenne et, d'autre part, intégrer dans le dispositif communautaire et comme source de droit, la Charte des Droits Fondamentaux qui avait été adoptée préalablement.

Ce dernier objectif n'a finalement pas été atteint.

Lors de l'adoption de ce traité, les Etats membres, c'est-à-dire les 15 membres effectifs, plus les 10 qui allaient adhérer en 2004, ont décidé de mettre en place une grande convention ayant pour mission de rédiger une constitution pour cette grande Europe des 27 Etats membres (à laquelle les pays du sud de l'Europe, notamment ceux de l'ex-Yougoslavie, ont bien sûr vocation à adhérer).

Cette convention qui a travaillé pendant deux ans de manière parfaitement transparente, puisque chaque citoyen pouvait poser des questions et faire des suggestions par la voie électronique, était présidée par l'ancien Président de la République Française, Valéry Giscard d'Estaing. La Constitution, fruit de ses travaux, a été adoptée en 2004.

La plupart des pays européens l'ont ratifiée, certains par la voie parlementaire, c'est-à-dire par un vote dans les assemblées, et d'autres par référendum.

Deux des six membres fondateurs, la France et les Pays-Bas, avaient décidé de soumettre le Traité à référendum. Bien que 24 Etats membres aient adopté la constitution, les deux votes négatifs de ces deux pays ont signifié l'échec définitif de cette constitution.

Les Etats membres se sont donc retrouvés avec le Traité de Nice qu'ils voulaient impérativement réformer dès 2001. Ils ont alors mis en branle une conférence intergouvernementale au sein des 27, qui a finalement adopté le Traité de Lisbonne le 13 décembre 2007.

Avant d'aborder ce Traité et donc la situation institutionnelle européenne à ce jour, j'ajouterai à titre de conclusion à cette première partie que cette Union Européenne, qui n'a ni frontière, ni identité, ni gouvernement, qui n'est pas non plus un Etat au sens donné à ce terme en droit constitutionnel, ne repose que sur le droit et est constituée de valeurs. Ce sont d'ailleurs ces valeurs, au nombre de cinq – la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, l'économie de marché, la reconnaissance des minorités et leur respect – sont ce qu'on appelle les critères de Copenhague qui seuls constituent les critères d'adhésion à cette Union.

II. LE SYSTEME INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE ACTUEL : LE TRAITE DE LISBONNE

L'idée de texte fondateur, c'est-à-dire de constitution, ayant disparu avec les votes négatifs des Français et des Néerlandais, les responsables européens ont décidé de maintenir le système existant, mais de le modifier.

C'est ainsi que le Traité de Lisbonne est un traité modificatif. C'est aussi la raison pour laquelle il est composé de deux traités, un traité de l'Union et un traité sur le fonctionnement de l'Union.

Les négociations au sein de la conférence intergouvernementale se sont déroulées dans un climat très particulier résumé par une forme de déconnexion entre les élites nationales et bruxelloises, d'une part, et les peuples, d'autre part.

Nonobstant, 24 Etats membres avaient approuvé la Constitution. En conséquence, et malgré les deux « *non* » – ainsi que le « *non-vote* » du Royaume Uni – c'est l'effet cliquet qui a joué. En conséquence, aucun retour en arrière ne s'est opéré. L'acquis communautaire a été parfaitement respecté et une relance a indiscutablement été mise en place.

C'est ainsi que certains ont pu déclarer que, par ce Traité de Lisbonne, l'essentiel a été sauvé.

Quels sont les éléments majeurs mis en place par le Traité de Lisbonne ?

Tout d'abord et contrairement à ce qui avait été prévu par la Constitution, les textes européens ne sont pas des textes émanant du peuple mais des Etats membres. Ce sont ceux-ci qui restent maîtres des traités et qui mettent en place un contrat social.

Le Traité de Lisbonne met également en place et de manière codifiée la théorie des compétences. A cette fin, le Traité reprend, pour partie, la jurisprudence de la Cour de Justice en instaurant :

- Une compétence exclusive de l'Union
- Une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres
- Et une compétence réservée aux Etats membres.

La subsidiarité est élargie puisqu'une importance toute nouvelle est accordée aux Etats membres et notamment aux parlements des Etats membres pour vérifier et contrôler l'application du principe de subsidiarité selon lequel ne doit être délégué au niveau supérieur, c'est-à-dire au niveau de l'Union Européenne, que ce qui n'est pas possible d'être effectué aux niveaux inférieurs.

Par rapport au texte de la Constitution, outre ce qui est mentionné ci-dessus, il y a lieu d'ajouter que la Charte n'est plus partie intégrante du texte institutionnel mais constitue une annexe.

Cependant, aux termes de cette annexe la Charte a reçu une valeur juridique équivalente à celle du Traité, permettant ainsi à chaque citoyen européen, à l'exception des Britanniques puisque le Royaume Uni ne l'a pas ratifiée, d'en revendiquer chacun des droits qu'elle contient devant son juge national et/ou devant le juge communautaire. De la même manière, les principes de primauté et d'effet direct du droit communautaire – qui n'ont jamais figuré ni dans le Traité de Rome, ni dans les Traités suivants – n'ont été intégrés que par une Annexe ! ... mais qui a été revêtue de la force du Traité !

En revanche, dans son contenu matériel, le Traité de Lisbonne représente une filiation très forte avec la Constitution.

Non seulement, en ce qui concerne les compétences déjà évoquées ci-dessus, mais également en ce qui concerne les principaux domaines où des modifications ont été apportées par rapport au Traité de Nice, c'est-à-dire l'architecture de l'Union Européenne, les novations institutionnelles et les coopérations renforcées.

A. LA NOUVELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

Le Traité de Lisbonne met fin à l'architecture en pilier mise en place par le Traité de Maastricht.

Cette Union, qui a depuis 2007 la personnalité juridique, est « *une* » désormais, ce qui implique que tout ce qui relève de l'ancien deuxième pilier, c'est-à-dire la politique étrangère et de sécurité commune, relève directement d'une forme de compétence européenne et non plus d'une dimension simplement intergouvernementale, hors du champ communautaire. De même, tout ce qui relevait de la justice et des affaires intérieures – devenu dès le Traité de Nice l'espace de liberté, de justice et de sécurité – est également intégré dans l'Union Européenne. Il s'agit même d'une des innovations les plus importantes, cet ancien troisième pilier étant intégré avec une dimension communautaire, c'est-à-dire pratiquement avec le même schéma d'intégration – dite méthode communautaire – que celle du premier pilier, héritier du Traité de Rome. J'y reviendrai, puisque c'est l'élément essentiel qui guide vos travaux.

Cependant, afin de permettre le fonctionnement de cette Union désormais unique, des innovations institutionnelles ont été nécessaires.

B. LES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES

1) Les innovations visibles

Tout d'abord, l'absence d'identité de l'Europe avait entraîné des réflexions au sein de la Convention pour la constitution et l'idée du Président Giscard d'Estaing d'avoir un Président de l'Union Européenne, éventuellement élu au suffrage universel, avait été longuement débattue.

Finalement, il a été décidé que la nouvelle institution mise en place précédemment – qu'est le Conseil Européen, composé des chefs d'Etat et de gouvernement des 27 Etats membres – allait être présidée, non plus de manière tournante tous les six mois, comme le Conseil des ministres, mais par un Président élu au sein de ce Conseil européen pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois.

C'est l'ancien Premier ministre belge – car pour être éligible à ces fonctions, il faut avoir été Premier ministre ou Chef d'Etat d'un des Etats membres – qui a été élu et qui est l'actuel Président du Conseil Européen (Monsieur Van Rompuy).

La deuxième innovation marquante est l'apparition d'un personnage qui avait été qualifié de Ministre des affaires étrangères dans la Constitution mais qui est redevenu le Haut représentant pour les relations extérieures de l'Union Européenne.

La particularité de ce poste réside dans le fait que son titulaire est à la fois membre de la Commission dont il est, de droit, Vice-président et du Conseil Européen, puisqu'il est membre de ce Conseil. Il a donc la capacité et le droit de siéger dans les deux instances afin d'assurer l'unité de la politique extérieure et de sécurité européenne. A cette fin, il lui a même été attribué un service extérieur, c'est-à-dire une administration à sa disposition.

Le premier et actuel titulaire de ce poste est Lady Ashton.

2) Les innovations moins visibles

Mais la principale innovation, beaucoup moins visible que les deux précédentes, réside dans l'évolution de la prise de décisions au sein de l'Union.

Dans le cadre de l'architecture par pilier, au sein du premier pilier la prise de décision reposait sur la méthode communautaire. Dans le cadre de cette méthode communautaire, la Commission dispose du monopole de l'initiative et le Conseil des Ministres décide avec le concours du Parlement Européen. En effet, le Traité de Lisbonne a élargi le champ de ce qui est appelé la codécision en matière communautaire.

C'est ce triangle institutionnel qui a été très sérieusement modifié.

Il est en effet évident que l'instauration du Conseil Européen a profondément modifié la donne, notamment en ce qui concerne l'initiative.

Certes le Traité de Lisbonne parle d'impulsion pour la description des pouvoirs du Conseil Européen. Mais il est clair que ce pouvoir d'impulsion limite le monopole d'initiative de la Commission, en ce sens que celle-ci est ravalée à une espèce d'organe d'exécution. De surcroît, ce phénomène a encore été élargi par la nouvelle méthode de prise de décision instaurée en matière de liberté de justice et de sécurité.

Dans le cadre de l'Union monétaire et économique (ex-premier pilier), la méthode communautaire avait un fondement très important puisque l'unification du marché avait été effectuée par l'harmonisation des législations nationales, exigeant ainsi une prise de décision autour d'un intérêt général que seule la Commission pouvait déterminer.

En ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les 15 années qui ont séparé le Traité de Maastricht du Traité de Lisbonne ont montré que l'harmonisation était quasiment impossible dans ces domaines – hormis ce qui relève du droit d'asile et de la politique des visas. C'est la raison pour laquelle a été instauré un double principe traduit par, d'une part, la confiance mutuelle et, d'autre part, la reconnaissance réciproque. Nos amis déjà cités en débattrent longuement.

Ces deux principes, qui signifient que les 27 Etats membres se font confiance en ce qui concerne notamment leurs justices nationales, et décident, par voie de conséquence, de reconnaître systématiquement, et sans nouvelle instance judiciaire dans l'Etat de réception, que les décisions judiciaires et quasi-judiciaires prises dans un Etat membre sont *ipso facto* applicables dans tous les autres.

Du fait de ces deux principes, nul besoin de déterminer un intérêt général.

C'est la raison pour laquelle la méthode de prise de décision a évolué et, de communautaire, elle est devenue mixte, c'est-à-dire qu'elle maintient la Commission dans le jeu institutionnel mais donne de plus en plus de pouvoir, en ce y compris dans le domaine de l'initiative législative, aux Etats membres au sein du Conseil.

Enfin en ce qui concerne la Commission, la Convention pour la Constitution avait déjà pris en compte les critiques adressées au Traité de Nice qui avait instauré une Commission composée de 27 commissaires, un par Etat membre.

Rappelons que, antérieurement au Traité de Nice, les grands Etats (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie, Espagne) bénéficiaient de deux commissaires et les autres Etats membres d'un seul.

La Convention avait proposé une Commission réduite avec le principe selon lequel il ne fallait pas qu'il y ait de lien automatique entre les commissaires et les Etats membres. Ceci a été repris par le Traité de Lisbonne mais pas dans l'immédiat. Ce n'est qu'à partir de 2015 que la Commission sera composée, non plus de 27 membres, mais de 17 membres avec un système de désignation très particulier.

Ainsi les novations institutionnelles présentent un bilan contrasté avec des avancées indiscutables mais de nouvelles formes de prise de décision, source de grands questionnements comme on le verra par la suite.

C. LES COOPERATIONS RENFORCEES

Là encore, la situation de fait a imposé les décisions institutionnelles.

Si l'Europe des 27 existe bel et bien, elle ne fonctionne pas en permanence à 27 puisque dans l'espace Schengen, des pays membres de l'Union Européenne ne participent pas, alors que trois pays non membres de l'Union Européenne en font partie intégrante.

De même, cette Union des 27 comporte en son sein l' « Eurogroupe » composé uniquement de 17 Etats membres.

Or, il n'est pas contestable que ces sous-ensembles de l'Union doivent disposer de possibilités de gestion telles, que les autres Etats membres non participants ne puissent pas bloquer le processus de décision et de gestion.

C'est la raison pour laquelle les coopérations renforcées ont été dûment institutionnalisées par ce nouveau traité.

Ce trop bref rappel du contenu du Traité de Lisbonne montre que les institutions mises en place n'ont pas totalement répondu aux défis de notre époque et se révèlent probablement insuffisantes ou inadaptées à la crise financière et économique qui frappe l'Europe ainsi que l'Amérique du nord.

III. LES DEFIS ACTUELS ET LA PROBLEMATIQUE INSTITUTIONNELLE

En bref, depuis le Traité de Lisbonne, les Etats membres sont redevenus les maîtres des traités et le Conseil Européen est au centre du jeu institutionnel.

En contrepartie, une démocratisation de la prise de décision communautaire a été initiée, en ce sens que le rôle du Parlement Européen a été accru, que les droits fondamentaux ont été solennellement affirmés puisque la Charte est une annexe du Traité et que les citoyens européens ont obtenu le droit de pétition.

Cependant, la méthode communautaire et, de manière générale, la Commission, pourtant organe central depuis 1951, voient leur avenir se dessiner de manière problématique.

De surcroît, la simplification qu'on voulait opérer avec la Constitution Européenne n'a pas vraiment vu le jour, même si les piliers ont été supprimés et les compétences fixées. En effet, les règles relatives à la majorité qualifiée au sein du Conseil sont extrêmement compliquées. Les superpositions institutionnelles et les régimes dérogatoires constituent un empilement d'une complexité où même les spécialistes européens ont du mal à s'y retrouver.

Enfin, malgré l'instauration du Président du Conseil Européen, l'Union Européenne n'a toujours pas de leadership... En effet malheureusement, il est toujours difficile, pour paraphraser l'ancien Secrétaire d'Etat américain, Monsieur Kissinger, « *de téléphoner à Monsieur Europe* ».

Quatre personnes peuvent revendiquer ce titre : le Président du Conseil Européen, le Président tournant – tous les six mois – du Conseil des ministres (aujourd'hui la Pologne¹), le Président de la Commission et le Haut représentant pour les relations extérieures de l'Union Européenne.

En outre, l'Union Européenne n'a toujours pas résolu son problème de frontière et dépassé sa situation géographique et historique.

Cette Union n'a eu de certitude quant à ses frontières que jusqu'à l'effondrement du système communiste et notamment de l'URSS. Elle s'est construite et affirmée face au « *Rideau de fer* » et contre le système communiste.

Depuis la fin des années 1980, à cette certitude constituée des deux blocs, s'est substituée une incertitude avec des défis colossaux. Henry Labayle vous en parlerait beaucoup plus savamment que moi.

C'est ainsi que le nombre des pays membres a davantage été subi, notamment par une volonté de stabiliser le sous-continent européen et plutôt que d'assurer l'intégration de l'Union Européenne. De la même manière, cette Union fonctionne toujours à 23 langues, demain davantage avec les nouvelles adhésions à venir, et est sans rivages fixes.

¹ Durant le 2^{ème} semestre 2011
Congrès 2011 de la CNA – Jean-Pierre SPITZER – 06.12.11

Egalement, depuis l'effondrement du mur de Berlin, l'élan populaire d'après-guerre qui voulait d'abord assurer la paix sur ce sous-continent européen, s'est ralenti jusqu'à être pratiquement aujourd'hui épuisé. C'est ainsi que pour la première fois domine l'idée de la fin de la dynamique européenne, puisque, manifestement les opinions publiques **aujourd'hui** ne sont pas prêtes à pousser davantage l'intégration européenne rompant ainsi avec plus de cinquante ans de dynamique tournée vers ces Etats-Unis d'Europe que Winston Churchill appelait de ses vœux en 1948.

Et pourtant, contrairement à ce que l'on pourrait croire, cette paix, malgré les 60 années éculées, n'est pas acquise : l'alliance nationaliste et « socialiste » profondément anti-européenne ne pourrait survivre à une arrivée au pouvoir que par le bellicisme. Il faut donc continuer à imposer cette paix européenne institutionnalisée et juridique ; n'en déplaise à beaucoup de nos compatriotes.

Nonobstant, et comme cela a souvent été le cas par le passé, c'est face à la crise que l'Union effectue des sauts qualitatifs.

Ainsi, face à la situation actuelle de certains pays européens endettés, la solidarité des Etats membres semble jouer et donc créer un principe fondamental nouveau qui ne figurait pas expressément dans le Traité de Lisbonne.

Le pays le plus riche de l'Union Européenne (l'Allemagne) essaye en revanche de lier sa solidarité, avec notamment la Grèce et le Portugal, et peut-être demain l'Italie et/ou la France au fait qu'une réforme institutionnelle soit mise en œuvre permettant une intégration plus poussée aux niveaux économique, financier et surtout budgétaire, aujourd'hui de la compétence exclusive des Etats membres.

En conclusion, malgré la complexité inhérente à la gestion de l'ensemble de 27 Etats souverains, malgré les difficultés liées à un espace où depuis soixante ans règne la paix et où les enjeux paraissent lointains, il semblerait que l'Union ait encore des ressources et vraisemblablement la potentialité de se réformer afin d'aller vers plus d'intégration, à tout le moins dans les domaines économique, financier et monétaire.

Cependant, si le pire ne semble pas certain à ce jour, le meilleur, voire même le souhaitable ne sont pas garantis.



Jean-Pierre SPITZER