



Ambassade de France en Croatie

IMO

Institut za međunarodne odnose
Institute for International Relations
Institut pour les relations internationales



Delegation of the European Union
to the Republic of Croatia



Udruga Alumni europskih studija
Association Alumni des études
européennes
European Studies Alumni Association

**« France / Croatie : partenariat pour l'intégration européenne »
Zagreb, 16 juin 2010**

**M. Jean-Denis Mouton,
Professeur de droit public à la Faculté de Droit de Nancy**

**L'Union européenne après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne :
vers une Fédération ?**

L'Europe semble destinée à être en crise perpétuelle. Après l'impossibilité de se doter d'une Constitution, l'Union européenne a eu beaucoup de difficultés à réformer ses institutions grâce au Traité de Lisbonne. L'entrée en vigueur de celui-ci, n'a pas résolu, loin de là, tous les problèmes. La difficulté à mettre en œuvre un service d'action diplomatique nécessaire pour que la Haute représentante à la politique étrangère puisse s'affirmer, le montre. A ces incertitudes institutionnelles, est venue s'ajouter la profonde crise financière de la Grèce, à l'origine d'une crise monétaire que les dirigeants européens espèrent juguler.

Le juriste, s'il présente l'inconvénient de raisonner en technicien, présente cependant l'avantage de prendre un recul « scientifique » sur ces événements. Je voudrais vous montrer que derrière les perturbations circonstancielles, en réalité, la construction européenne avance malgré tout vers un modèle que je qualifierai à la suite de Jacques Delors, de « fédération d'Etats nations » (II). Cela suppose de montrer tout d'abord que la volonté de créer un Etat fédéral s'est révélée être un mythe (I).

I. Le mythe de l'Etat fédéral :

D'une manière paradoxale, c'est le traité établissant une constitution pour l'Europe, qui, selon moi, a montré l'illusion du mythe de l'Etat fédéral. Le traité de Lisbonne confirme ceci. On a pu croire cependant, pendant une cinquantaine d'années, que la construction européenne allait vers un Etat fédéral.

I.1 : La croyance en la construction d'un Etat fédéral :

La déclaration Schuman, dont on vient de fêter le soixantième anniversaire, emploie le terme de « fédération ». Dans l'esprit de son inspirateur, Jean Monnet, il s'agissait bien de construire un Etat fédéral, à l'instar des Etats-Unis, mais en suivant une méthode, l'intégration fonctionnelle, différente de l'expérience américaine. La concrétisation de la déclaration Schuman, à travers la création de la CECA, pouvait apparaître comme jetant les bases d'une construction d'un Etat fédéral. La Haute Autorité, présidée par Jean Monnet, se voyait doter d'un pouvoir supra national : ses décisions s'imposant aux Etats, et dans les Etats. Ainsi, un organe composé de personnalités indépendantes de leur Etat d'origine, jouait un rôle prédominant. Le conseil des ministres dans ce schéma, n'adoptait que les décisions d'orientation générale, et l'assemblée parlementaire (formée de députés des parlements nationaux), n'avait qu'un rôle consultatif. La réussite de la CECA, non seulement dans les secteurs du charbon et de l'acier, mais au-delà, en jetant les bases d'une réconciliation franco-allemande, pouvait laisser supposer que la méthode de l'intégration fonctionnelle était bien adaptée à la construction « des Etats-Unis d'Europe ». Certes, dès 1954, l'échec de la Communauté Européenne de Défense, montrait la fragilité d'une telle démarche. Pourtant, la création de la Communauté Economique Européenne, en 1958, relançait avec une plus grande ambition, la méthode de l'intégration fonctionnelle. Et malgré les obstacles, les retards, qu'a connus la CEE, il n'empêche que globalement, on pouvait être fondé à penser que la méthode continuait à marcher, et que l'on se rapprocherait dans un avenir, certes encore lointain, d'un Etat fédéral. Dès 1970, les 6 Etats, fondateurs de la CEE, ont réussi à mettre en place, une union douanière commune, et à éliminer entre eux les principaux obstacles à la libre circulation des marchandises, des services, et des travailleurs. Lorsqu'en 1987, l'Acte unique européen jette les bases de la transformation du marché commun en un marché unique (en éliminant les obstacles qui existaient encore aux libertés fondamentales du marché intérieur), ce qui permettra d'adopter 200 directives, « l'engrenage » conçu par les pères fondateurs semble fonctionner et la perspective d'une union politique se rapprocher. D'ailleurs, l'Acte unique européen introduisait pour la première fois dans les traités fondateurs, cette dimension politique à travers la Coopération Politique Extérieure. Les bouleversements que connaît l'Europe à la fin de la décennie 1990, vont précipiter les événements. Le traité de Maastricht en 1992, prévoit non seulement la création d'une union économique et monétaire, mais aussi, d'une union politique avec notamment la Politique Extérieure et de Sécurité Commune.

Si l'on considère que ce processus d'approfondissement de la construction européenne, s'est accompagné d'un considérable élargissement de celle-ci, cette impression de marche globale vers le but initialement prévu, se renforce. L'Europe des 6, est entre temps devenue l'Europe des 9, puis l'Europe des 12 ; elle va devenir peu après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'Europe des 15, en attendant de réunir l'ensemble du continent. Les traités d'Amsterdam puis de Nice, se présentaient comme des tentatives de révision qui permettraient aux Etats d'Europe centrale et orientale, de rejoindre l'Union Européenne.

Cette perspective de quasi-doublement des membres de l'Union Européenne, allait cependant contribuer à révéler l'illusion du mythe de l'Etat fédéral. En réalité, le processus de ces 50 premières années de la construction européenne, montre que l'Etat fédéral était bien un mythe.

I.2 : La perte de l'illusion de l'Etat fédéral :

En réalité dès le traité de Rome, créant la CEE, le schéma d'origine n'a pas été exactement reproduit. Dans le système CEE, c'est le conseil des ministres qui devient l'organe décisionnel principal. Certes la commission européenne, qui se substitue à la Haute autorité joue un rôle d'impulsion décisif. C'est elle qui exerce le monopole de l'initiative « législative » ; mais c'est le conseil des ministres composé des représentants des Etats membres, et défendant les intérêts de ceux-ci, qui détient le pouvoir législatif. Cette montée du caractère intergouvernemental ne fera que se renforcer au fur et à mesure du processus d'approfondissement de la construction européenne. Non seulement, le conseil des ministres gardera, au fur et à mesure des extensions des compétences communautaires, ce monopole législatif mais dès les années 1970, va apparaître un organe qui n'était pas prévu à l'origine et dont le rôle va non seulement être officialisé mais se renforcer. Il s'agit du Conseil Européen formé des chefs d'Etats et de gouvernements, accompagnés de leurs ministres des affaires étrangères. Dès la décennie 1970 le Conseil européen, au cours de ses sommets va définir les grandes orientations politiques mais l'Acte unique européen, puis le traité de Maastricht va augmenter ses pouvoirs, notamment dans le domaine de l'union économique et monétaire mais aussi dans le domaine de la PESC. La construction européenne ne peut pas correctement fonctionner si les Etats membres qui la composent ne donnent pas au plus haut niveau les impulsions stratégiques. De ce point de vue, le traité établissant une Constitution pour l'Europe, puis le traité de Lisbonne vont contribuer à faire du Conseil européen une véritable institution de l'Union.

Parallèlement, à cette montée de l'inter gouvernementalisme, l'histoire des 50 premières années de la construction européenne révèle aussi une montée du parlement européen. Jusqu'en 1979, celui-ci était composé de délégations des parlements nationaux, mais dorénavant, ces représentants seront élus au suffrage universel. A ce renforcement statutaire, correspond un renforcement progressif de ses pouvoirs. Au départ, à part le vote du budget il n'a qu'un pouvoir consultatif sur les décisions adoptées par le conseil des ministres. Mais, l'Acte unique européen puis les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, vont progressivement le transformer en un véritable co-législateur. Le traité de Lisbonne consacre ce rôle : dorénavant, la grande majorité des « lois » européennes ne peut être adoptée si le parlement européen n'est pas d'accord. Pourtant cette montée en puissance, qui se traduit aussi par le rôle qu'il joue dans la désignation de la commission européenne (qu'il peut d'ailleurs renverser) n'a pas fait apparaître un peuple (un demos) européen. Le parlement européen représente les peuples d'Europe. D'ailleurs, son mode de désignation, qui est laissé à la discrétion des Etats illustre cette caractéristique. Certes depuis

le traité de Maastricht est apparu une citoyenneté européenne ; celle-ci permet à tous citoyens de l'Union, c'est-à-dire toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre de l'Union, de bénéficier de certains droits ; le droit de voter et d'être éligible aux élections municipales dans l'Etat de résidence, le droit de voter et d'être éligible aux élections européennes dans l'Etat de résidence, le droit de demander l'assistance diplomatique et consulaire à tout Etat membre de l'Union Européenne, dans un Etat tiers à celle-ci. Depuis le traité de Maastricht, la libre circulation des personnes est elle-même considérée comme faisant partie de cette citoyenneté européenne. Tout ceci démontre donc que la citoyenneté de l'Union est d'abord une citoyenneté transnationale, c'est-à-dire qu'elle permet d'exercer, pour le citoyen, des droits dans un autre Etat que le sien. Certes, la citoyenneté de l'Union comporte aussi une dimension autonome, directement reliée à l'Union Européenne. C'est ainsi que le citoyen de l'Union peut faire appel au médiateur européen et que le droit d'élire les députés européens participe aussi de cette citoyenneté européenne. Par ailleurs, le traité de Lisbonne, comme le faisait le traité constitutionnel permet aux citoyens de l'Union d'exercer indirectement un droit d'initiative populaire, dans certaines conditions. Pour autant, cela ne permet pas d'évoquer l'existence d'un peuple européen.

Plus fondamentalement, au-delà de ces dispositions juridiques, cette remarque touche à la vérité même du projet politique européen. En renforçant parallèlement le rôle des Etats en tant que tels, à travers le conseil européen et le conseil des ministres et en traduisant la participation des peuples à travers le parlement européen, le traité de Lisbonne, comme le faisait le traité établissant une constitution pour l'Europe, signifie que l'Union Européenne est fondée sur une double légitimité : celle des Etats et celle des peuples. Apparaît ainsi le modèle de la fédération d'Etats Nations.

II. L'émergence d'une « Fédération d'Etats Nations » :

Il convient tout d'abord de distinguer la notion de Fédération de celle d'Etat fédéral. En réalité, dans son sens originel, une fédération signifie la formation d'une communauté politique nouvelle à partir de communautés politiques déjà existantes mais qui vont garder leur existence politique au sein de la fédération. C'est au XIX^e siècle, que ce sens originel va se confondre avec celui d'Etat fédéral. Mais, un Etat fédéral se caractérise par le fait qu'il détient seul la souveraineté, les Etats fédérés étant réduits à une simple autonomie. Une fédération qui se constitue sur la base d'Etats ne fait pas disparaître ceux-ci en tant qu'entités politiques, la souveraineté étant partagée dans son exercice entre la fédération et les Etats qui la composent. Du point de vue juridique, ceci se traduit par une différence importante : l'Etat fédéral est fondé sur une Constitution, les Etats membres gardant la leur mais complètement subordonnée à la Constitution fédérale. Dans une fédération, c'est un pacte qui à la base de celle-ci, ni constitution, ni traité international. L'Union Européenne prend, me semble-t-il, le chemin d'une fédération, plus précisément d'une fédération d'Etats Nations.

II.1 : Le pacte de la Fédération européenne :

Le débat sur la Constitution européenne a notamment porté sur le terme lui-même. En réalité, c'était un traité international dans la forme, mais une constitution dans le contenu ; La formule de traité constitutionnel me semblait la mieux adaptée. Le traité de Lisbonne est certes un accord de droit international, mais il convient de nuancer la différence entre les deux. Pour cela, il est nécessaire d'évoquer les rapports entre le droit de l'Union Européenne et le droit des Etats membres. Ceux-ci se caractérisent par le principe de primauté de l'un sur les autres. Depuis longtemps, la Cour de justice de Luxembourg a posé le principe selon lequel, le droit de l'Union Européenne primait sur le droit des Etats membres, y compris sur leur constitution. De leur côté, les juridictions constitutionnelles des Etats membres ont accepté ce principe, mais cette acceptation doit être nuancée. Tout d'abord, parce que toutes les cours constitutionnelles nationales (France, Allemagne, Espagne mais aussi Pologne) fondent la supériorité du droit de l'Union sur la Constitution nationale elle-même. D'autre part, et ceci est surtout apparu dans la dernière décennie, elles fixent des limites ultimes à la supériorité du droit de l'Union ; ces limites sont fondées sur le respect de l'identité constitutionnelle des Etats membres (c'est le cas en France clairement depuis 2005 et la Cour constitutionnelle allemande vient de le réaffirmer avec éclat dans sa décision du 30 juin 2009).

Mais, la Cour de justice de l'Union Européenne, a elle-même en quelque sorte « européenisé » cette limite en donnant dans sa jurisprudence récente, une portée à une disposition apparue dans le traité de Maastricht, selon laquelle l'Union Européenne doit respecter l'identité nationale de ses Etats membres. Ce respect de l'identité nationale lui a permis depuis quelques années de développer une jurisprudence qui reconnaît notamment que l'Union doit respecter l'identité constitutionnelle de ses Etats. Tout ceci m'amène à ces réflexions :

- La primauté du droit de l'Union n'est pas la même que celle qui prévaut dans un Etat fédéral, dans lequel la Constitution fédérale s'impose de manière absolue aux Etats membres.
- On peut considérer qu'il existe un droit constitutionnel propre à l'Union Européenne. Ce droit se trouve à la fois dans le traité de Lisbonne interprété par la Cour de Justice de Luxembourg, et dans les clauses d'intégration européenne contenues dans les constitutions nationales interprétées par les cours constitutionnelles des Etats membres.

C'est dans cet ensemble que se trouvent actuellement les éléments du pacte qui fonde l'Union Européenne : international (le traité de Lisbonne) et national (les constitutions des Etats membres) dans sa forme, constitutionnel dans son contenu. De ce point de vue, le traité de Lisbonne ne crée pas une rupture avec le traité constitutionnel. Simplement le traité établissant une constitution pour l'Europe traduisait de manière plus symbolique l'existence de ce pacte en formation.

II.2 : Une Fédération d'Etats Nations :

Revenons un instant sur cette clause selon laquelle l'Union Européenne doit respecter l'identité nationale de ses Etats membres. Une observation attentive de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg montre que celle-ci utilise cette disposition dans deux dimensions. Tout d'abord le respect de l'identité nationale des Etats membres renvoie d'abord à une dimension « politico-institutionnelle » ; d'ailleurs le traité de Lisbonne dispose que « l'Union respecte ... l'identité nationale des Etats membres inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et institutionnelles ». C'est en ce sens, que la Cour de justice respecte l'identité constitutionnelle des Etats membres qui composent l'Union. Mais, dans le même temps, elle se réfère aussi au respect de l'identité nationale pour défendre l'identité culturelle des Etats membres de l'Union ; plusieurs arrêts récents illustrent ce deuxième sens donné au respect de l'identité nationale.

Cette jonction des deux aspects me semble particulièrement intéressante. En effet, on ne peut s'empêcher de penser aux caractéristiques de l'Etat Nation (telles que les a analysées par exemple l'historien E. Gellner). L'apparition des Etats Nations renvoie à un processus qui se produit en Europe entre le XV^e et XIX^e siècle, qui fait apparaître une centralisation du pouvoir politique, rendue nécessaire par les mutations économiques. La première globalisation liée à la Renaissance rendait en effet nécessaire l'identification d'un macro pouvoir politique avec une réalité culturelle homogène. En consacrant à la fois l'aspect politico institutionnel et culturel de l'identité nationale la Cour de justice répond certainement à la volonté des Etats de préserver l'Etat Nation tout en faisant avancer le processus d'intégration européenne. Cette jurisprudence est intéressante dans la mesure où elle révèle une tentative de trouver un équilibre entre une communauté politique en formation et des communautés politiques existantes. Elle concrétise aussi ce qui constitue la devise de l'Union Européenne : « Unité dans la diversité ». Elle signifie que les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union, sont composées à la fois de valeurs communes (respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'état de droit...) mais en même temps de l'acceptation de différenciations respectant les spécificités nationales. Enfin et surtout, elle révèle que pour la Cour de justice, l'Union Européenne a vocation à être une fédération d'Etats Nations.

Cette analyse qui repose sur l'observation du travail de la Cour de justice de l'Union Européenne montre que se forge peu à peu un modèle d'organisation politique original : ni Etat fédéral, ni simple confédération, ni organisation internationale. L'originalité de ce modèle renvoie à une situation historique : l'Europe est la région du monde où sont apparus les premiers Etats Nations et elle recherche une forme d'organisation politique qui puisse respecter ces Etats Nations tout en avançant dans l'intégration. On peut trouver que ceci constitue un compromis décevant par rapport à une vision fédéraliste mais il ne sert à rien de prendre ses désirs pour des réalités. La vérité du projet politique européen me semblant imposer cette forme originale, la question qui est posée notamment à nos dirigeants est de

le rendre plus efficace, faute de quoi le pacte au lieu de se renforcer pourrait se déliter. La génération actuelle des dirigeants européens saura-t-elle être à la hauteur des pères fondateurs ?