

Résumé Variations Européennes

2018, *Variations européennes*, La Haye : Le conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale (WRR)

Afin de réunir près de 30 états européennes et leurs citoyens, qui sont très différents les uns des autres, L'UE devra, le cas échéant, offrir une plus grande marge de variation. C'est le point sur lequel le WRR insiste dans le présent rapport. Il convient d'entendre par variation :

- accepter que toutes les tâches à accomplir par les autorités publiques n'exigent pas la même relation entre les politiques européennes, nationales et régionales ou locales ;
- reconnaître la valeur des différents modèles de coopération européenne entre les États membres.

Contrairement à la différenciation existante par le biais d'opt-out et de dérogations, la variation n'est pas une concession pour faire passer les impasses dans les négociations, mais un principe structurel différent. Elle prend à cœur les différences dans les besoins et les opinions exprimées démocratiquement. Une base commune reste nécessaire, notamment en ce qui concerne les principes fondamentaux de la démocratie, de l'État de droit, des libertés et droits fondamentaux et du marché commun. Avec cette approche, le WRR veut libérer la discussion sur l'avenir de l'Union européenne de la pression visant à embrasser des visions uniformes de l'avenir.

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne a semblé être au centre de crises successives: la crise financière, la crise de l'euro, la crise des réfugiés, la crise du Brexit et la détérioration de l'État de droit dans certains États membres. En outre, l'ordre mondial dans lequel se trouvent l'UE et les États membres a considérablement changé: tensions causées par l'invasion russe de l'Ukraine, la guerre en Syrie, les tensions avec la Turquie, une relation atlantique perturbée et la pression sur l'alliance de l'OTAN, dont de nombreux États membres sont membres. Les avis divergent largement quant à la manière dont l'Union et les États membres devraient réagir à ces forces de poussée et d'attraction : certains voient la réponse dans le renforcement de l'intégration européenne, d'autres affirment qu'il est temps pour l'Europe de développer une politique de désintégration et pour les États membres d'investir dans la reconquête des compétences.

Pour sortir de cette impasse, la question fondamentale de l'unité et de la diversité au sein de l'Union doit être à nouveau abordée. La coopération au sein de l'Union européenne permet une

plus grande variété qu'on ne le pense souvent. Au fur et à mesure que le nombre d'États membres et les différences entre eux augmentent, il y a de plus en plus de raisons d'utiliser la possibilité de la variation. Cela réduit les tensions et évite des différences telles derrière une unité de papier qu'elles sapent la crédibilité de l'Union. Il n'est pas nécessaire de choisir entre les extrêmes de la pleine intégration et de la désintégration. La coopération au sein de l'Union européenne se caractérise par son principe d'ouverture. L'Union se caractérise par un ordre juridique commun qui régit les relations entre les institutions de l'Union et avec les États membres, mais aussi avec les citoyens de l'Union. Les États membres peuvent le mettre en œuvre de différentes manières. Ainsi, la démocratie au niveau européen peut mieux s'appuyer sur les structures démocratiques des États membres : l'Union européenne en tant que "démocratie", avec "démos" au pluriel. Prendre au sérieux la variation empêche de l'utiliser uniquement comme solution d'urgence ou comme palliatif en temps de crise, et en dernier recours en cas d'impasse dans la prise de décision.

L'analyse est basée sur les changements historiques qui ont suivi la chute du mur de Berlin en 1989 et autour du traité de Maastricht (1991-1993). Après le prélude à l'Acte unique européen (1986), le Traité de Maastricht a marqué un changement dans la nature de l'intégration européenne. Ce traité a été suivi d'autres changements profonds, scellés dans le Traité de Lisbonne (2007), qui déterminent ensemble l'aspect actuel de l'intégration européenne.

Cependant, le processus d'intégration est devenu de plus en plus controversé. Depuis le milieu des années 1990, on est passé d'un libéralisme fondé sur les traditions européennes, ancré dans les garanties sociales, à une privatisation plus vigoureuse et aux forces du marché. Cela a mis la législation protectrice sous pression et a provoqué le mécontentement et l'aliénation dans de nombreux États membres, sapant la solidarité entre les populations à l'intérieur des États membres et entre eux.

En conséquence, le développement fonctionnel, qui a longtemps été un facteur déterminant pour l'UE, a stagné. Certains éléments clés du processus d'intégration restent intacts, tels que la réciprocité en tant que base de l'ouverture mutuelle des marchés, la convergence induite par l'intégration des marchés et la méthode législative communautaire en tant que force institutionnelle motrice. Mais le triple effet de (1) la dynamique d'intégration du marché, (2) l'extension des pratiques d'intégration d'un domaine politique à un autre, et (3) leur intégration dans la législation supranationale, a perdu son évidence.

Au lieu de ce développement fonctionnel, le WRR estime qu'il faut une perspective ouverte à la variation. La variation dans l'intégration européenne n'est pas une faiblesse. L'intégration européenne a atteint un point où la solidarité, la détermination et l'engagement national bénéficient de différentes formes de coopération. La variation empêche de gaspiller inutilement de l'énergie et du crédit politique pour l'unification qui n'est pas vraiment nécessaire. Cela offre plus de possibilités et de flexibilité pour fournir des biens publics tels que la sécurité, la stabilité, la prospérité et la protection sociale. La variation peut donc être un instrument proactif pour donner vie aux liens entre les institutions et les citoyens, ainsi qu'entre les tâches et les besoins publics.

Le rapport traite des formes de variation qui se situent à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des cadres actuels du droit des traités européens. La variation a trois dimensions :

1. le contenu de la politique ;
2. une méthodologie de prise de décision ;
3. une appartenance.

Le champ d'application de ces variations est défini dans trois domaines, à savoir

1. le marché intérieur ;
2. l'euro ;
3. l'asile, la migration et le contrôle aux frontières.

Bien que l'analyse présentée dans le présent rapport se limite aux sujets et domaines politiques susmentionnés, il est logique que la perspective de la variation soit également pertinente pour d'autres domaines politiques.

Le même degré de variation n'est pas possible ni souhaitable dans tous les domaines. La variation a aussi ses limites. Un marché commun ne peut fonctionner que si les produits et les services sont soumis aux mêmes exigences de qualité. La coopération au sein de l'Union est toujours fondée sur les principes de la démocratie, de l'État de droit et des libertés et droits fondamentaux, y compris les droits sociaux et les droits à la protection contre les persécutions. Si nous permettons que les variations soient une caractéristique de l'Union européenne, il faut aussi garder à l'esprit que ces principes sont les fondements communs essentiels de l'Union qui ne peuvent pas être marchandés.

« C'est ce sur quoi nous nous sommes mis d'accord en Europe »

Avec ces mots apparemment clairs, les débats politiques et les reportages journalistiques font souvent référence à la législation et à la politique de l'Union européenne. Mais ce que l'on entend exactement par-là est un peu flou. Il s'agit souvent de processus décisionnels assez complexes, que tout le monde ne comprend pas nécessairement.

Néanmoins, une brève explication du fonctionnement de l'UE peut commencer par l'observation que ce qui importe en fin de compte, c'est ce sur quoi nous nous sommes mis d'accord en Europe : dans le traité sur l'Union européenne (TUE), qui remonte au traité de Maastricht de 1992, et dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui remonte au traité instituant la Communauté économique européenne, qui a été conclu à Rome en 1957 par six États membres (y compris les Pays-Bas). Ces traités sont en effet des accords, des accords contraignants en droit international qui ont été conclus par les États membres et ratifiés après approbation parlementaire. Le troisième fondement de l'Union européenne est la Charte des droits fondamentaux, qui exprime avant tout les garanties fondamentales qui sont en place pour les citoyens depuis un certain temps. La Charte a la même valeur juridique que les traités depuis 2009 en vertu de l'article 6 du TUE, mais a été rédigée d'une manière complètement différente en 2000, avec la participation directe des parlements nationaux, puis proclamée.

Dans l'Union européenne, il s'agit essentiellement d'appliquer ce triptyque : les deux traités et la Charte. Dans leur ensemble, ces documents fondent les droits et les obligations des États membres, des citoyens, ainsi que de leurs entreprises et autres organisations. Le « principe de l'attribution des compétences » (article 5 du TUE) est essentiel dans ce système. Cela signifie que les institutions de l'UE n'ont une compétence que si elle leur a été conférée par les États membres dans les traités. Il s'agit là d'une différence fondamentale par rapport à un État qui peut, après tout, décider de son propre chef de s'attaquer à un nouveau sujet de législation et d'administration.

La croissance très discutée du champ d'application de la réglementation de l'UE est le résultat de deux processus : l'un est celui des changements de traités par lesquels les États membres ont ajouté de nouveaux sujets, l'autre est celui de l'expérience avec des objectifs politiques déjà acceptés, d'où il a été déduit que des pouvoirs supplémentaires étaient nécessaires. La clause dite de flexibilité (article 352 du TFUE, résultant de l'article 235 du traité de 1957) permet l'octroi de pouvoirs supplémentaires par décision unanime du Conseil de l'Union européenne (parfois simplement appelé Conseil) - c'est-à-dire uniquement avec l'accord de tous les États membres - sur proposition

de la Commission européenne après consultation du Parlement européen. L'harmonisation de la législation des États membres ne peut pas être fondée sur cette disposition.

Les compétences de l'Union européenne sont divisées en compétences exclusives, compétences partagées avec les États membres et compétences de soutien, complémentaires et de coordination. Les traités précisent les compétences dans de nombreuses tâches et procédures spécifiques. L'exercice des compétences non exclusives est soumis au principe de subsidiarité. Cela signifie que l'Union ne peut agir que dans la mesure où l'objectif ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres au niveau central, régional ou local. En outre, toutes les compétences sont soumises au principe de proportionnalité, ce qui signifie que l'action de l'Union ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les parlements nationaux sont associés à l'évaluation du respect de ces principes. Cela doit être pleinement justifié.¹

Depuis sa création, le principal objectif socio-économique a été et continue d'être un marché intérieur avec la libre circulation des biens, des capitaux, des services et des personnes, l'égalité des droits pour les hommes et les femmes, une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale et la discrimination, et la protection des consommateurs. Depuis la dernière décennie du siècle dernier, les exigences du développement durable se sont ajoutées, ainsi que de nouveaux objectifs clés, en particulier ceux de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » et de la politique étrangère et de sécurité commune.

L'élément le plus important de l'action de l'Union européenne est la législation, qui prime sur la législation nationale. Elle régleme, entre autres, l'unité des exigences pour les produits qui peuvent être librement échangés dans le cadre du marché intérieur. Si ces exigences n'étaient pas harmonisées, le marché intérieur ne pourrait pas fonctionner. D'autres textes législatifs de l'Union européenne concernent les exigences environnementales, les procédures d'asile et la reconnaissance mutuelle des mesures judiciaires et administratives dans les États membres.

¹ Voir l'article 5 du Protocole n° 2 du Traité de Lisbonne : « Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre. »

La législation européenne comprend les règlements, les directives et - comme la législation nationale - la législation déléguée et les règles de mise en œuvre. Les règlements sont des lois européennes directement applicables dans toute l'Union ; toutes les personnes physiques et morales, telles que les sociétés, sont liées par elles et peuvent s'en prévaloir, y compris vis-à-vis de leurs autorités publiques. Les directives, en revanche, sont des lois européennes qui doivent être transposées dans les législations nationales afin d'avoir des effets contraignants pour les individus. On vise souvent les règlements et directives européens lorsqu'il est dit qu'en Europe, nous avons « convenu de quelque chose les uns avec les autres ». Cependant, ces lois ne sont pas de véritables « accords » qui pourraient être résiliés, même si les lois européennes sont basées sur des accords, à savoir les traités.

L'Union européenne, contrairement aux États, n'est pas chargée de mettre en œuvre sa propre législation dans la plupart des domaines politiques ; elle est mise en œuvre autant que possible par les organes et services des États membres, à l'exception notable de la politique de concurrence, des régimes de subventions agricoles et autres, de la Banque centrale européenne et, de plus en plus, de la surveillance des frontières extérieures.

La Commission européenne devrait prendre des initiatives en vue d'une nouvelle législation ou d'une révision de la législation existante. Comme cela a déjà été dit, cela ne peut concerner que des questions qui, selon les traités, relèvent de la compétence de l'Union. Dès le début, la Commission a voulu être le moteur du processus d'intégration européenne, mais elle ne peut jouer ce rôle que dans la mesure où les traités (dont les États membres sont les maîtres) le lui permettent. Bien qu'elle soit à l'origine de la législation européenne et participe au processus législatif (réglementé par l'article 294 du TFUE), elle ne contrôle pas le résultat du processus. L'adoption de règlements et de directives relève, à quelques exceptions près, de la responsabilité du Parlement et du Conseil.

La procédure législative vise à réaliser, sous la direction de la Commission mais avec la participation directe des États membres - tant dans la consultation préalable que par l'intermédiaire du Conseil - la convergence, l'harmonisation, voire l'unité de la législation. L'objectif est de créer un marché intérieur dans l'Union européenne dans son ensemble sans différences perturbatrices en matière de législation et de politique. Les nouveaux États membres devraient adopter pleinement ces réalisations de l'intégration économique européenne, « l'acquis communautaire ». Par sa nature même, cette législation vise donc l'unité. Les domaines politiques dans lesquels l'Union européenne est active depuis les années 90 ont été soumis à la même

procédure législative communautaire,² avec le même accent implicite sur l'unité, même si la réalité tendant à la diversité s'est avérée plus forte que la doctrine à plus d'une occasion.

Le fait que le fonctionnement de l'Union européenne soit principalement axé sur la législation - en particulier comme moyen d'éliminer les différences indésirables entre les États membres en matière de libre circulation économique - signifie que l'Union européenne, dans ses origines et, malgré tous les changements, est avant tout un ordre juridique³ et, en fonction de celui-ci, un ordre politique avec des institutions qui rappellent les institutions de l'État. La Commission devrait être guidée par l'intérêt général de l'Union ; ses membres ne devraient pas recevoir d'instructions d'un gouvernement national ou de tout autre organisme. Le Conseil est composé de représentants des États membres au niveau ministériel ; dans l'exercice des tâches qui lui sont conférées par les traités, il décide, dans la plupart des cas, à la majorité qualifiée en fonction du nombre d'États membres et de la population qu'ils représentent. Toutefois, dans le cas de sujets sensibles tels que définis dans les traités, de tâches supplémentaires ou de nouveaux sujets, l'unanimité est requise. Le Parlement est élu directement par les citoyens européens dans une sorte de système de circonscription qui donne aux électeurs relativement plus d'influence, plus la population du pays est petite. La Cour de justice de l'Union européenne assure une interprétation uniforme du droit communautaire en statuant sur les questions de droit qui lui sont soumises par les juridictions des États membres, et en réglant les litiges avec et entre les États membres et les institutions. Le cadre institutionnel de l'Union comprend également la Cour des comptes et la Banque centrale européenne, ainsi que le Médiateur européen élu par le Parlement, ainsi qu'Europol, Eurojust et d'autres organes et services spécialisés.

Outre les pouvoirs législatifs de l'Union européenne, la montée du Conseil européen, à ne pas confondre avec le Conseil (ministériel) de l'Union européenne, a montré que les questions politiques controversées jouent un rôle de plus en plus important. Le Conseil européen se compose des chefs d'État (dans la mesure où ils dirigent politiquement) et de gouvernement des États membres, de son propre président et du président de la Commission. Le haut représentant de

² Le troisième pilier du traité de Maastricht disposait d'un modèle décisionnel essentiellement intergouvernemental pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, mais les traités d'Amsterdam (1999), de Nice (2000) et de Lisbonne (2007) l'ont progressivement remplacé par le modèle décisionnel communautaire pour chaque sous-domaine.

³ Ainsi, l'arrêt de la Cour de justice du 5 février 1962 dans l'affaire C-26/62 ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise), dans lequel elle considère « 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 ».

l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe aux travaux du Conseil européen. Le Conseil européen n'a pas de pouvoirs législatifs et n'a pratiquement pas de pouvoirs administratifs, mais est un organe d'orientation politique : selon l'article 15 du TUE, il « donne à l'Union l'impulsion nécessaire à son développement et définit les orientations et priorités politiques générales ». Il est né d'une première discussion politique informelle des chefs d'État ou de gouvernement, a été incorporé dans le traité CE en 1987 et est devenu formellement une institution de l'Union européenne en 2009. Les accords conclus par le Conseil européen, appelés « conclusions », fournissent des orientations politiques, mais ne sont pas juridiquement contraignants ; ils sont souvent ajustés ou édulcorés au cours de négociations ultérieures. Le Conseil européen est une arène politique importante ; lorsqu'il s'agit de décisions contraignantes, il est le plus efficace dans les cas où une décision doit être prise sur une question sur laquelle les ministres n'ont pas pu parvenir à un accord au sein du Conseil, et comme cadre pour les négociations finales sur les changements structurels tels que les modifications des traités.