

QUEL AVENIR POUR L'UE ET LA CJUE ?

Antonio Vitórino | *président de Notre Europe - Institut Jacques Delors*

António Vitorino est intervenu le 4 décembre sur le thème de l'avenir de l'Europe et de son système de protection juridictionnelle à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la Cour de justice de l'Union européenne. Son discours s'est articulé autour de trois points : les défis politiques de l'UE et de la zone euro, la différenciation et le rôle de la CJUE dans le nouveau contexte politique.

Aborder le sujet de l'avenir de l'Europe à la veille d'un Conseil européen dont on attend des décisions cruciales est un exercice téméraire, et même dangereux.

Tout d'abord parce que **les attentes sont très élevées** : union bancaire, union économique, union budgétaire et... union politique – même si le terme est absent des conclusions du Conseil européen de juin passé – sous couvert de la formule « légitimité et responsabilité démocratique ».

Les conclusions du prochain Conseil européen vont en effet ouvrir une période assez délicate et décisive de la vie politique européenne :

- d'un côté, on en attend une définition des orientations fondamentales des projets qui pourront être développés « à traités constants », surtout dans les domaines les plus pertinents pour répondre aux **défis immédiats de la crise de la zone euro** (c'est-à-dire la supervision unique des banques européennes, les règles sur la coordination des politiques économiques des États membres, et la possibilité de créer un budget spécifique pour la zone euro) ;
- mais, de l'autre côté, il s'agit aussi de définir les grandes lignes d'évolution du projet d'intégration européen pour **la décennie à venir**.

Ce dernier élément pourra inclure la nécessité d'adopter des amendements aux traités sur l'Union européenne (TUE) et sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) que, personnellement, j'envisage à l'horizon 2015.

1. Les défis politiques de l'UE et de la zone euro

1.1. Le rendez-vous crucial de 2014

Cette double dynamique politique - gestion immédiate de la crise de la zone euro et définition d'un nouveau échelon d'intégration à terme - connaîtra un moment décisif lors du rendez-vous démocratique de juin 2014 – les **élections pour le Parlement européen**, dans plusieurs dimensions :

- tout d'abord, dans le **renouvellement de deux institutions centrales** de la vie publique européenne – les parlementaires européens et les membres de la Commission européenne ;
- en même temps, dans le cadre du renforcement de la légitimité démocratique de la Commission, en permettant une **désignation plus directe de son Président** (à condition que les partis politiques européens puissent identifier à l'avance leurs candidats à un tel poste, comme l'a proposé Jacques Delors il y a déjà plus de dix ans...) ;
- finalement, pour que les partis politiques européens puissent présenter au suffrage des citoyens des vrais programmes européens présentant sans ambiguïtés les **changements essentiels des traités** qu'ils estimeront indispensables pour la nouvelle étape de l'intégration.

Ce rendez-vous démocratique sera donc la bonne occasion de clarifier et d'approfondir les **trois éléments qui fondent l'union politique** telle qu'elle existe déjà : les États membres ont décidé d'exercer ensemble certaines compétences, et ils ont mis en place à cette fin des institutions communes, qui agissent sous le contrôle des citoyens.

1.2. L'UE face à ses dilemmes

Cependant, on ne pourra pas échapper au traitement des dilemmes auxquels nous sommes confrontés :

- d'un côté, les **doutes dans les opinions publiques** des États membres sur le sens et la capacité de produire des résultats tangibles du projet d'intégration, exprimés de manière évidente dans la chute constante de l'appui à l'UE enregistrée par les Eurobaromètres successifs ; dans ce contexte, la crise de la zone euro a aggravé les perceptions autour d'enjeux tels que la croissance faible, le chômage grimpant (surtout chez les jeunes) et la concurrence des économies émergentes ;
- d'un autre côté, l'exercice de relever le défi de **compléter l'architecture fondamentale de l'Union économique et monétaire**, sur la base d'un renforcement conjoint de la solidarité et des contrôles exercées par l'UE, qui ne pourra que se traduire par de nouvelles mises en commun de compétences nationales essentielles, surtout en ce qui concerne les budgets des États membres ;
- enfin, d'un autre côté encore, cette démarche devra être poursuivie tout en sachant que tous les pays membres **ne voudront ni ne seront en mesure** de participer à cet approfondissement de l'intégration économique, monétaire et sociale européenne.

À ce dilemme, il faudra encore ajouter une dynamique troublante, qu'on ne peut ignorer : comme l'a dit très clairement la Banque centrale européenne, la crise de la zone euro est en train de **désintégrer le marché unique financier**, poumon essentiel pour l'ensemble de l'intégration européenne et son élément moteur, le marché unique, dont nous fêtons cette année le vingtième anniversaire ! Il me paraît cependant évident que l'approfondissement de l'UEM va susciter de **nouvelles pressions et créer des tensions accrues** au regard du fonctionnement correct de ce même marché unique...

2. L'articulation zone euro – UE et le recours à la différenciation

2.1. Organiser « l'unité dans la diversité »

La question centrale qui se pose donc sera de savoir comment rendre compatible l'harmonisation approfondie à 17 des politiques structurelles de l'Union

économique et monétaire et le socle commun à 27 du marché intérieur.

On ne peut à cet égard pas feindre de ne pas remarquer que le Royaume Uni – l'un des grands apôtres du marché unique – poursuit un agenda de révision de son statut dans l'UE dans son ensemble, sur la base de son « *opt-out* » vis-à-vis de l'euro, de son nouvel « *opt-out* » en matière de justice et d'affaires intérieures, avec un rendez-vous décisif l'an prochain dans les termes du traité de Lisbonne : cela ne manquera pas de poser nombre de questions, comme le démontre le débat en cours sur l'union bancaire et la répartition des tâches entre la BCE et l'Agence bancaire européenne...

Sur le fond, la question ainsi posée n'est pas tout à fait nouvelle : il s'agit de savoir **comment mieux organiser « l'unité dans la diversité »** – la devise de l'Union européenne adoptée en 2003 par la Convention sur l'avenir de l'Europe, sur proposition de son Président Valéry Giscard d'Estaing.

Je crains que la réponse quant à ce nouveau partage de l'exercice de la souveraineté, qui soit à la fois efficace et légitime et au bénéfice des États membres et des citoyens de l'UE, ne puisse se passer **d'une complexité accrue** du point de vue de la mise en œuvre des politiques communes et du cadre de fonctionnement des institutions européennes. Cela exigera un effort supplémentaire de pédagogie et d'explication auprès de citoyens s'agissant des enjeux liés au fonctionnement de l'UE et des résultats attendus. Il me paraît en tous cas plus raisonnable de défendre que la stratégie **d'amélioration du « fédéralisme fonctionnel »**, déjà à l'œuvre au sein de l'UE, est la plus sûre manière d'y parvenir – à rebours de l'idée de « Grand Soir » fédéral...

2.2. La zone euro, creuset d'une intégration politique différenciée

Combiner efficacité et légitimité doit inciter à **recourir à la « différenciation » au sein de l'UE** (un concept lui aussi formulé il y a déjà dix ans par Jacques Delors), comme cela a été le cas par le passé, par exemple pour les Accords de Schengen, et même pour l'euro sans qu'on le dise explicitement...

Pour être plus clair : à mon avis, **l'Union économique et monétaire a vocation à être organisée et développée via la procédure de coopération renforcée**, c'est-à-dire, dans le cadre des traités actuels, de

manière à garantir une bonne articulation avec le fonctionnement de l'Union à 27. Dans ce cadre, on pourra envisager l'amélioration des procédures de décision, y compris le recours comme règle au vote à la majorité qualifiée !

Ceci étant dit, tous les pays de l'UE ne participeront pas dès le début aux avancées liées à l'approfondissement de l'UEM, mais tous ceux qui souhaiteraient le faire en auront la possibilité, sans que l'un des 27 pays membres puisse faire obstacle à la volonté d'intégration des autres.

La crise en cours a clairement, et parfois douloureusement, souligné l'interdépendance économique, financière et politique des États membres et des citoyens de la zone euro, en les incitant à agir pour sa préservation et son renforcement. Elle a rappelé que l'appartenance à la zone euro repose sur des droits et des devoirs spécifiques en termes de discipline et de solidarité. Elle a enfin mis en évidence les failles liées au déséquilibre entre union monétaire et union économique, et doit conduire à s'attaquer fermement aux conséquences et aux causes d'un tel déséquilibre.

Cette crise a fait apparaître la zone euro comme le creuset naturel d'une intégration accrue, qui doit reposer sur la poursuite parallèle des actions de solidarité et de contrôle déjà engagées : mise en place d'une supervision européenne de ces banques, sous l'égide la BCE, et extension des fonds de secours aux banques ; mutualisation partielle de l'émission des dettes des pays membres de la zone euro (« Eurobills » ou « Eurobonds ») et renforcement complémentaire des pouvoirs de surveillance et de sanctions de la Commission ; amélioration de la coordination européenne en matière de politiques économiques et sociales des États membres, afin de prévenir les excès et les dérives menaçant le fonctionnement de l'union monétaire, via des incitations financières accordées aux États membres, dans un cadre contractuel ; mise en place d'un « Fonds d'ajustement cyclique » fonctionnant comme une assurance entre États de la zone euro...

Sur le plan institutionnel, les « sommets de la zone euro » ont déjà pour mission d'adopter les grandes orientations à suivre et à prendre les décisions en période de crise. La Commission doit jouer pleinement son rôle dans la définition de ces grandes orientations et dans l'exercice de tous les pouvoirs que lui confèrent les traités. Le Parlement européen doit demeurer incontournable pour l'adoption des décisions

législatives et budgétaires européennes. Dans l'esprit de l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (le « pacte budgétaire »), la coopération entre parlementaires nationaux issus des pays de la zone euro et parlementaires européens doit enfin permettre de favoriser un dialogue politique plus ouvert et de renforcer le contrôle démocratique des instances exécutives de la zone euro. Les parlements nationaux doivent tout particulièrement être impliqués dans les grandes décisions budgétaires de la zone euro, lorsqu'elles ont un impact sur les budgets nationaux ou si elles concernent un nouveau budget dédié à cette zone.

3. Le rôle de la Cour de justice dans un nouveau contexte politique

Quel sera donc le rôle de la Cour de justice dans ce cadre général que je viens de décrire ?

Je l'appréhende à partir de deux dimensions fondamentales :

- d'un côté, la Cour aura sans doute un rôle accru en tant que Cour constitutionnelle européenne ;
- de l'autre, un enracinement plus profond du projet européen dans la vie des citoyens européens exigera une Cour comme acteur majeur des nouvelles étapes de l'intégration.

3.1. L'intervention plus que jamais nécessaire de la Cour constitutionnelle européenne

Sur le premier plan, il me paraît évident que la complexité accrue découlant de l'approfondissement de l'intégration européenne et de l'existence d'un centre de gravité bâti autour de la monnaie unique et des politiques correspondantes va poser des questions de compatibilité entre les avancées prévues et l'ensemble de l'acquis communautaire, surtout en ce qui concerne les retombées de telles politiques sur le marché unique.

La tâche de garantir une telle compatibilité reviendra certes, au premier chef, au législateur. Mais nous savons tous combien la vie concrète (et « l'ambigüité créative » des accords politiques...) laisse une assez large marge de manœuvre aux opérateurs juridiques. Il reviendra donc à la Cour de garantir la sécurité juridique d'une telle comptabilité, qui se présente comme porteuse de nombre de questions appelées à être tranchées au plus haut niveau juridictionnel.

Un tel défi est d'ailleurs déjà devant nous, par le biais du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance : il s'agit en effet d'un traité intergouvernemental adopté par 25 des 27 États membres de l'UE, parmi lesquels 17 appartenant à la zone euro, et qui attribue des compétences aux institutions européennes - Commission, Parlement et Cour de justice - pour le développement d'une politique commune de l'UE - la politique économique et monétaire !

La multiplicité des sources juridiques de différente nature, leur superposition dans le cadre d'une même politique correspondant à un objectif unique de l'UE, la géométrie variable de la participation des États membres : tout cela ne pourra pas être perçu et maîtrisé par le biais de simples règles juridiques à portée générale ou de critères classiques de hiérarchie des normes. Chaque solution devra être toujours **évaluée en fonction des fins ultimes poursuivis et de la cohérence globale d'un système à plusieurs échelons** (le « *multi-layer system of governance* » évoqué par les anglophones).

Ainsi, l'harmonie interprétative de différents instruments juridiques ancrés dans le même objectif commun, établi par le traité sur l'Union européenne, dépendra largement du rôle de la Cour, dans l'intérêt général européen. Une fois de plus, cette valeur essentielle du projet européen - la cohésion et la solidarité entre États membres et entre citoyens européens - reposera sur les épaules du système juridictionnel, agissant sur la base des dispositions des traités et de la législation adoptée.

C'est le prix à payer pour une UE basée sur le droit, creuset d'un ordre juridique propre et autonome, dont les caractéristiques sont uniques et originales dans le contexte mondial !

3.2. L'espace de liberté, de sécurité et de justice : un enjeu citoyen

Permettez-moi, pour conclure, et sur le deuxième plan que j'ai évoqué (celui de l'Europe des citoyens), une note plus personnelle.

Je suis convaincu depuis longtemps que les domaines liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice **vont monter en puissance** dans l'action de la Cour de justice et que son rôle à ce propos sera essentiel, afin de contribuer à **réconcilier les citoyens avec l'ensemble du projet européen**.

Je me permets de reprendre à ce propos le dialogue très fructueux que j'ai pu entretenir avec Monsieur le Président Skouris, lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe, concernant le rôle futur de la « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », l'adhésion de l'UE à la « Convention européenne des droits de l'homme » et le développement de l'acquis communautaire dans les domaines liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il s'agit, je le pense toujours, d'un **chantier de valorisation de la citoyenneté européenne et d'un élément constitutif de l'union politique européenne**.

Toutefois, la crise que nous vivons a provoqué un indéniable repli sur soi, et partout on est confronté à des doutes sur l'engagement solidaire des États membres et sur l'attachement des citoyens à l'idée européenne elle-même. Il suffit de voir la réaction discrète, parfois frileuse, sinon même critique, ici et là, vis-à-vis l'attribution à l'UE du Prix Nobel de la paix, pour comprendre que le projet européen est en quête d'un **naratif** légitimisateur. Il n'est plus possible d'imaginer que la légitimation du projet européen puisse se passer d'une dimension citoyenne claire et identifiable par l'ensemble des européens.

L'impasse sur le cadre financier pluriannuel du dernier Conseil européen, le risque de mettre fin au projet Erasmus par manque de financement (dans son vingt-cinquième anniversaire et après avoir bénéficié environ cinq millions de jeunes Européens...), la montée d'une fracture parfois culturelle voire morale entre le Nord et le Sud, les tendances centrifuges au niveau européen et même au niveau national, la méfiance sur la valeur ajoutée de l'Europe dans le cadre de la mondialisation : autant d'éléments de division potentielle qui ont des répercussions sur la liberté de circulation, sur l'abolition des contrôles aux frontières intérieures dans le cadre des Accords de Schengen et sur le statut juridique des droits et des devoirs des citoyens européens.

La montée en puissance des tensions politiques et législatives et, bien sûr, des questions judiciaires concernant la liberté de circulation, l'immigration et l'asile, la coopération civile et pénale, démontrent l'importance de tous ces sujets pour l'ensemble des citoyens européens et **pour la survie de ce merveilleux projet de vie en commun**. Je crois que c'est en fonction de la façon dont ces domaines feront l'objet de réponses politiques et législatives adaptées et des garanties juridictionnelles correspondantes que nous

pourrons renforcer le sentiment d'appartenance à ce projet commun et à un destin partagé en tant qu'Européens. Il s'agira sans doute d'un préalable incontournable à la **construction d'un environnement de confiance mutuelle**, sans lequel l'intégration économique ne pourra résister longtemps.

Le traité de Lisbonne, une fois achevée la période de transition qu'il prévoit, nous permet de compléter, tant du point de vue de la légitimité démocratique que de celui de la garantie juridictionnelle, la construction des piliers essentiels de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dans la mesure où l'ensemble des institutions européennes seront investies des compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, dans le respect des valeurs fondamentales de nos États de droit.

Ce sera donc autour des questions essentielles de la protection et de la garantie des droits et devoirs fondamentaux des citoyens que va dorénavant se développer un **dialogue chaque fois plus intense et fructueux entre la Cour de justice et les instances judiciaires nationales**, y compris les Cours

constitutionnelles des États membres. Au lieu d'une tension que certains craignent, je suis pour ma part convaincu que, d'un tel dialogue, résultera un renforcement de la citoyenneté et un nouvel espoir pour le sentiment d'appartenance à un destin commun et à une communauté de valeurs et d'intérêts de la part de l'ensemble des peuples européens.

Conclusion

Dans la meilleure tradition des 60 ans de jurisprudence que nous fêtons aujourd'hui, je me sens rassuré en sachant que la Cour de justice, comme par le passé, est à la hauteur pour relever ces nouveaux défis, dans la fidélité aux valeurs essentielles des Pères Fondateurs ! Et je me réjouis tout particulièrement que les citoyens européens tiennent la Cour comme l'institution européenne à laquelle ils font le plus confiance. Il n'y a plus qu'à tenir bon lors des 60 prochaines années !

Je vous remercie pour votre aimable attention.

Sur le même thème...

CONSOLIDER L'UEM, UNE TÂCHE VITALE

Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2012

GRANDE-BRETAGNE/UE : LES DERNIERS SACREMENTS ?

Julian Priestley, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, décembre 2012

LA ZONE EURO, CREUSET DE L'UNION POLITIQUE

Jacques Delors, António Vitorino et les participants du Comité Européen d'Orientation, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

L'UE ET LES OPINIONS PUBLIQUES : JE T'AIME, MOI NON PLUS ?

Salvatore Signorelli, *Études et Rapports N° 93, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

LE « TRIPYQUE » DE JACQUES DELORS : BILAN ET PERSPECTIVES

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

POUR UNE NOUVELLE RELANCE DU MARCHÉ UNIQUE

Jacques Delors, *Tribune - Le Mot, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2012

ESPACE SCHENGEN : LA FIN DE LA LIBERTÉ DE CIRCULATION ?

Mathilde Durand, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, octobre 2012

PARACHEVER L'EURO – FEUILLE DE ROUTE VERS UNE UNION BUDGÉTAIRE EN EUROPE

Groupe Tommaso Padoa-Schioppa, Préface de Jacques Delors et Helmut Schmidt, *Études et Rapports n° 92, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2012

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*