



Réflexions sur de nouvelles institutions européennes

par

Jean-Philippe Feldman



Jean-Philippe Feldman est professeur agrégé des facultés de droit, maître de conférences à SciencesPo et avocat à la Cour de Paris. Il a notamment publié *La bataille américaine du fédéralisme* (PUF, 2004) et *De la V^e République à la Constitution de la liberté* (Institut Charles Coquelin, 2008).



Introduction

Le débat sur les institutions se trouve traditionnellement pollué en France de trois manières. Tout d'abord, par la notion mal comprise de fédéralisme, « gros mot » pour certains, terme flou – à dessein ou non – pour d'autres. Ensuite, par une conception décalée et finalement unifiée – droite et gauche – sur la tirade « c'est la faute à l'Europe », anathème qui tend à masquer les carences françaises. Enfin, par une conception tout hexagonale de la « construction communautaire » qui, en définitive, est similaire ou semblable à droite, à gauche et au centre.

Pourquoi de nouvelles institutions européennes seraient-elles nécessaires ? Et si tel doit être le cas, quelles seraient les institutions les meilleures, sinon les moins mauvaises ?

1. De nouvelles institutions : pourquoi ?

Les institutions existantes sont, à plusieurs égards, défectueuses. Leur échec s'est traduit par un accroissement des normes au détriment de la liberté. Les risques sont mêmes accrus du fait des risques engendrés par les institutions existantes en termes de budget et de fiscalité.

Les institutions existantes

Tout le monde reconnaît que les institutions de l'Union européenne sont sans équivalent dans le monde entier. Les organes officiels présentent ainsi ce « cadre institutionnel unique » :

« les grandes priorités de l'Union européenne sont fixées par le Conseil européen, qui réunit dirigeants nationaux et européens ; les citoyens de l'Union européenne sont représentés par les députés, élus au suffrage universel direct au Parlement européen ; les



intérêts de l'Union européenne dans son ensemble sont défendus par la Commission européenne, dont les membres sont désignés par les gouvernements nationaux ; les intérêts des Etats-membres sont défendus par les gouvernements nationaux au sein du Conseil de l'Union européenne¹. »

N'oublions pas les autres institutions et organes de l'Union européenne : entre autres la Banque centrale, la Banque européenne de l'investissement, le Comité économique et social – aussi utile que le nôtre...–, la Cour de justice ou encore la Cour des comptes – qui a bien du travail dans son contrôle du financement des activités de l'Union...

Une double critique est fréquemment lancée à l'encontre de l'architecture européenne : incompréhensible et démocratiquement opiacée. Valéry Giscard d'Estaing rappelait en 2007 que le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et les traités antérieurs représentaient la bagatelle de 1 040 pages !² Pour paraphraser l'ancien Président, le Traité, c'était « la Joconde (sic) », le traité de Lisbonne, c'est « la Joconde peinte par Picasso »... Mais il existe un autre reproche essentiel : l'absence de « séparation des pouvoirs ». Aussi de manière surprenante – même si sur ce point la situation européenne n'est pas exceptionnelle –, il appartient à la Commission européenne de présenter des propositions de législation, tandis que le Parlement ne dispose pas de l'initiative législative.

¹ www.europa.eu

² Valéry Giscard d'Estaing, « Le Traité simplifié, oui, mutilé, non », *Le Monde*, 15 juin 2007.



L'échec des institutions existantes

Dans le combat entre les normes et la liberté, ce sont les premières qui l'ont emporté. L'Union européenne est rapidement devenue une machine à régler sans contre-pouvoir pour y faire obstacle.

Certes, le principe de subsidiarité a fait son apparition dans le Traité de Maastricht. L'article 5 paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne dispose :

« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats-membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. »

Il saute aux yeux que cette conception de la subsidiarité est défailante dans son libellé même car, de manière utilitariste, le niveau « supérieur » est toujours susceptible de « mieux faire », d'être « plus efficace » que les niveaux « inférieurs ».

Par surcroît, la subsidiarité renvoie à la notion de compétence. Or, les compétences de l'Union européenne sont définies de manière particulièrement extensive par les premiers articles du Traité sur l'Union européenne. En effet, celui-ci distingue trois types de compétences : des compétences exclusives, des compétences partagées et des compétences de coordination. Comme leur nom l'indique, les compétences exclusives caractérisent un monopole de l'Union dans certaines matières : concurrence intracommunautaire et commerce extracommunautaire, union douanière, économique et monétaire entre autres, mais aussi « développement durable ». Les compétences partagées, selon lesquelles les Etats-membres



n'exercent leur compétence que si l'Union n'a pas exercé la sienne, ressemblent à une liste à la Prévert : coopération au développement et aide humanitaire ; espace de liberté, de sécurité et de justice ; enjeux communs de sécurité en matière de santé publique ; marché commun ; politiques agricole, énergétique, environnementale, régionale, sociale ; protection des consommateurs, etc... Quant aux compétences de coordination, elles renvoient à l'idée selon laquelle l'Union peut mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter celle des Etats-membres. Et là encore, la liste apparaît particulièrement vaste : coopération administrative, politique culturelle, éducationnelle, industrielle et touristique, protections civile et de la santé, etc...

Les risques engendrés par les institutions existantes

L'Union européenne est devenue une vaste machine à régler. En revanche, elle n'est pas – ou pas encore – une machine à taxer. Son budget annuel s'élève à environ 158 milliards d'euros, assez peu par rapport à celui de l'Etat français. Un parallèle peut être fait avec le prétendu Etat « léger » qu'aurait été l'« Etat-gendarme » français au XIX^{ème} siècle : l'Etat disposait d'un pouvoir de réglementation qui s'est accru au fil des décennies jusqu'à devenir particulièrement important au début de la III^{ème} République, mais il ne pouvait guère être plus faute d'un budget suffisamment important. Pourtant, le ver est dans le fruit, puisque le Traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoyait déjà, quant aux ressources propres de l'Union, que celle-ci se dotait « des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques ». Quoi qu'il en soit, et en dépit de lourdes pressions de différents courants ou personnalités politiques, aucun grand impôt européen spécifique à l'Union n'a pu être mis en place, faute d'unanimité – des vertus de l'absence de principe majoritaire... 80 % du budget de l'Union proviennent



des contributions des Etats fondées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée.

2. De nouvelles institutions : lesquelles ?

La question se pose d'abord de savoir s'il convient de prévoir des institutions spécifiquement européennes. Dans tous les cas, le réalisme suppose de penser un modèle pour l'Union européenne, dont les principes découlent des objectifs mêmes.

Faut-il des institutions européennes ?

Si l'Union européenne et plus largement l'Europe doivent constituer un vaste espace ouvert aux biens, aux hommes et aux services, les institutions européennes telles qu'elles existent actuellement semblent disproportionnées, sinon inutiles. Le débat avait eu lieu dans les années 1950, aux origines mêmes de la Communauté économique européenne. Valéry Giscard d'Estaing a clairement posé en 2009 les deux grandes conceptions de l'Union européenne qui s'affrontent :

« Le projet des pères fondateurs, réactualisé par le Traité constitutionnel (sic), est la conception d'une union d'Etats gérant en commun une branche fédérale. Cette conception fait de l'Union Européenne une entité politique originale. La deuxième conception, qui a la faveur de la Grande-Bretagne, des pays scandinaves et de certains Etats d'Europe centrale, dérive de l'ancien projet de zone de libre-échange. Elle vise à établir une grande zone de commerce libre, ouverte sur l'extérieur et coiffée sur le plan politique par des institutions de type confédéral. La perception extérieure de l'Union est celle d'un marché unique, à faible identité politique³. »

³ Id., « Traité de Lisbonne : un jour d'histoire, un moment d'émotion », *Le Figaro*, 1^{er} décembre 2009.



Dans une tribune du 5 mars 2019, Emmanuel Macron a martelé que l'Europe n'était pas seulement un « marché », mais un « projet » avec la nécessité de « frontières qui protègent et de valeurs qui unissent ». La « protection » s'affiche comme le leitmotiv du texte dont l'objectif est de définir une politique passablement antilibérale et protectionniste – de la « protection » au protectionnisme, il n'y pas qu'un pas vite franchi...–, d'une part, et totalement écologique, d'autre part⁴. En contrepoint, il faut se souvenir de ce qu'était le projet de Zone de libre-échange discuté de 1956 à 1958 et soutenu par la Grande-Bretagne : la suppression des barrières douanières et des contingentements dans l'industrie ; l'absence d'harmonisation et de transferts financiers ; l'inexistence d'une unification européenne. Le général de Gaulle fit échouer le projet en novembre-décembre 1958 sur fond d'unanimité hexagonale : Conseil économique et social, hauts fonctionnaires, patronat et syndicats prônèrent son rejet, quelles que furent leurs motivations respectives. Alors que les autorités françaises se défiaient de la CEE comme trop libérale, c'est la peur de la ZLE qui va les inciter à se rallier au marché commun. Il faut se souvenir que les députés libéraux allemands avaient voté contre la ratification du traité de Rome en juillet 1957 parce qu'ils le considéraient comme trop dirigiste...

Un modèle pour l'Union européenne : les objectifs

A l'image de Hayek qui établissait un « modèle de Constitution » disponible en cas de crise, il n'est pas inutile d'ériger un modèle institutionnel pour l'Union européenne. Si l'on fixe les objectifs essentiels de futures institutions communautaires, des solutions doivent sourdre immédiatement.

⁴ Emmanuel Macron, « Pour une Renaissance européenne », tribune, 5 mars 2019.



De nouvelles institutions européennes pourraient être mises en place avec à l'esprit cinq séries d'objectifs. En premier lieu, il conviendrait de faire respecter la « séparation des pouvoirs », ce qui suppose des fonctions claires et contrôlées. En second lieu, il faudrait limiter le pouvoir, car l'objectif d'une architecture institutionnelle ne doit pas être tant d'agencer des fonctions et des organes que de les limiter pour juguler leurs abus. Cela suppose une conception complètement nouvelle des compétences de l'Union européenne et le respect de « vrais » droits de l'homme. Le fascicule officiel de présentation de l'Union européenne se glorifie des interventions communautaires dans rien moins que 35 domaines ! Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 procède à plus de 1.000 milliards d'euros de financement, dont 420 pour la « croissance durable » – et avant tout l'agriculture – et 370 pour la « cohésion économique, sociale et territoriale »⁵. En troisième lieu, le modèle institutionnel devrait instaurer une véritable subsidiarité, au lieu et place de la subsidiarité défailante actuelle. En quatrième lieu et en conséquence, il s'agirait de lutter contre la machine européenne à régler. En dernier lieu, il faudrait simplifier le mécanisme du droit de retrait.

Un modèle pour l'Union européenne : les pistes

Il suffit de reprendre les cinq objectifs précédemment visés. En premier lieu, une authentique « séparation des pouvoirs » suppose que les fonctions de l'Union européenne soient établies de manière stricte et claire, et que cette dernière ne puisse pas empiéter par sa réglementation sur les autres domaines. Des contre-pouvoirs doivent exister et un mécanisme de nature juridictionnelle doit être établi.

⁵ Commission européenne, *L'Union européenne. Sa fonction et ses activités*, 2018, pp. 12-46 & 57.



En second lieu, la limitation du pouvoir suppose une redéfinition complète des compétences de l'Union européenne avec des attributions strictement limitées aux affaires étrangères, commerciales et douanières et ce, sous le contrôle des Etats-membres. La liste interminable de compétences dites partagées et le fait que l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions de coordination dans les secteurs les plus divers, doivent disparaître. Le domaine des droits de l'homme est également fort défectueux : la Charte des droits fondamentaux, magma de droits-créances mêlés à des droits-libertés, doit disparaître. Cela suppose également, sur le plan européen et non plus communautaire cette fois, une réécriture de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle aussi insuffisamment respectueuse des « vrais » droits de l'homme.

En troisième lieu, il conviendrait de graver dans le marbre une conception exacte de la subsidiarité, non plus descendante du niveau « supérieur » aux niveaux « inférieurs », mais remontante : une subsidiarité qui permette aux institutions européennes de n'intervenir qu'en cas de défaillance avérée des autorités locales et nationales et qui respecte le principe de proportionnalité. C'est l'occasion de rappeler ici que, comme tout niveau de gouvernement, l'Union européenne a pu exercer un rôle bénéfique de libéralisation, qui doit être accru par une conception renouvelée de la subsidiarité.

En quatrième lieu, l'ensemble des politiques d'harmonisation, par définition forcées, doivent disparaître et laisser place à l'harmonie, par définition naturelle, des actions et interactions des individus. L'exact rôle de l'Union européenne doit être de libéraliser, d'ouvrir les frontières, d'étendre les droits de l'homme, et non pas de brider les initiatives, de faire régner une conception défectueuse de la concurrence et de régler à tout va au motif d'une « économie sociale de marché ».



L'harmonisation par la réglementation doit faire place à une authentique reconnaissance mutuelle des normes qui se suffise à elle-même.

En dernier lieu, l'épisode kafkaïen du retrait du Royaume-Uni doit conduire à revoir les dispositions du droit de retrait et à instaurer un véritable droit de sécession qui puisse s'exercer de manière loyale de part et d'autre.

Conclusion

Les organes officiels de l'Union européenne se gargarisent de leur organisation institutionnelle « sans équivalent dans le monde ». En contrepoint, il serait judicieux de mettre fin à l'« exception européenne » des institutions, de se rapprocher à certains égards des standards internationaux, mais aussi, de manière autrement ambitieuse, de mettre en place de véritables institutions de la liberté, aussi légères que possible, avec comme visée principale la libération de l'individu et non pas l'accroissement du pouvoir. Le débat stérile qui oppose les partisans de la souveraineté des Etats à ceux, fussent-ils le plus souvent déguisés par hypocrisie, de la souveraineté de l'Union européenne gagnerait à disparaître pour que la souveraineté de l'individu devienne enfin l'objectif premier et que le spectre d'un super-Etat européen doté d'une fiscalité propre s'éloigne définitivement.