



LA GRANDE RÉINITIALISATION : RÉTABLIR LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS MEMBRES DANS L'UNION EUROPÉENNE

UNE PROPOSITION DU MATHIAS CORVINUS COLLEGIUM
ET DE L'INSTITUT ORDO IURIS AVEC DEUX SCÉNARIOS DE
RÉFORME INSTITUTIONNELLE POUR UNE NOUVELLE UE



ORDO IURIS
INSTITUTE



LA GRANDE RÉINITIALISATION :

RÉTABLIR LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS MEMBRES DANS L'UNION EUROPÉENNE

UNE PROPOSITION DU MATHIAS CORVINUS COLLEGIUM ET
DE L'INSTITUT ORDO IURIS
AVEC DEUX SCÉNARIOS DE RÉFORME
INSTITUTIONNELLE POUR UNE NOUVELLE UE

Auteurs

Rodrigo Ballester, master en droit

Damille Devenyi, master en sociologie

Jerzy Kwaśniewski, avocat

Jarosław Lindenberg, docteur en philosophie

Zbigniew Przybyłowski, MBA

Conception graphique

Ursines – Agence créative. Błażej Zych

www.ursines.pl

Crédits photo de couverture : Drapeau de l'Union européenne – Source : Adobe Stock ; Ryszard A. Legutko – Source : [https://pl.wikipedia.org/wiki/Ryszard_Legutko#/media/Plik:State_of_the_EU_MEPs_debate_measures_to_improve_Europe_\(50349452707\)_\(cropped\).jpg](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ryszard_Legutko#/media/Plik:State_of_the_EU_MEPs_debate_measures_to_improve_Europe_(50349452707)_(cropped).jpg), CC BY 4.0 : © Union européenne 2020 – Source : Parlement européen, consulté le 27 mars 2025.

ISBN (print) 978-83-68211-60-3

ISBN (ebook) 978-83-68211-61-0

DOI: 10.69960/Lagrandereinitialisation.2025

Bibliothèque nationale de Pologne – Données de catalogage avant publication

La grande réinitialisation : rétablir

la souveraineté des états membres dans l'Union

Européenne une proposition du Mathias Corvinus

Collegium et de l'Institut Ordo Iuris avec deux

scénarios de réforme institutionnelle pour une

nouvelle UE / [auteurs Rodrigo Ballester, master

en droit Damille Devenyi, master en sociologie

Jerzy Kwaśniewski, avocat Jarosław Lindenberg,

docteur en philosophie Zbigniew Przybyłowski,

MBA]. - Varsovie : Édition académique

de l'Institut Ordo Iuris pour la culture juridique

; Budapest : Mathias Corvinus Collegium, 2025

Publié par



Édition académique de l'Institut Ordo Iuris pour la culture juridique

ul. Zielna 39 | 00-108 Varsovie | POLOGNE

www.ordoiuris.pl



Mathias Corvinus Collegium

Budapest, Tas vezér u. 3, 1113 | HONGRIE

© Droits d'auteur 2025 par la Fondation Institut pour la culture juridique Ordo Iuris et le Mathias Corvinus Collegium

LA GRANDE RÉINITIALISATION : RÉTABLIR LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS MEMBRES DANS L'UNION EUROPÉENNE

UNE PROPOSITION DU MATHIAS CORVINUS COLLEGIUM ET
DE L'INSTITUT ORDO IURIS
AVEC DEUX SCÉNARIOS DE RÉFORME
INSTITUTIONNELLE POUR UNE NOUVELLE UE

Éditeurs



ORDO IURIS
INSTITUTE

Partenaires



LA GRANDE RÉINITIALISATION

Une réforme drastique de l'UE s'impose d'urgence

Comprendre l'état de l'UE : le besoin de réforme

En sept décennies, l'Union européenne est passée d'un simple projet de coopération économique à une puissante entité supranationale dotée de sa propre monnaie et de sa cour de justice avec la capacité d'imposer des sanctions financières aux États membres. Ce qui avait commencé comme une vision de libre-échange et de coexistence pacifique s'est transformé en une institution qui façonne presque tous les aspects de la gouvernance en Europe, **centralisant le pouvoir au détriment des souverainetés nationales.**

Aujourd'hui, l'UE est confrontée à une crise existentielle. Certains plaident pour une intégration plus poussée, accélérant ainsi la tendance à la fédéralisation. Cependant, des décennies de centralisation accrue n'ont pas résolu les problèmes de l'Europe et les ont même plutôt exacerbés. La solution réside en fait dans un retour aux principes fondateurs de l'UE :

- **La souveraineté nationale plutôt que la primauté de l'UE**
- **Les constitutions nationales plutôt que l'activisme judiciaire**
- **La démocratie représentative plutôt que la gouvernance technocratique**
- **La subsidiarité et le respect des compétences nationales plutôt que la centralisation**
- **Les intérêts nationaux plutôt que les valeurs autoproclamées de l'UE**
- **La liberté d'expression plutôt que le contrôle idéologique**

Sortir de l'impasse : les défauts fondamentaux de l'Union européenne

Déficit démocratique

Déficit démocratique Le déficit démocratique de l'UE est dû au fait que ses institutions clés sont non élues, aux processus décisionnels opaques et à la difficulté pour le Parlement européen d'unir les 27 États membres. Un *demos national* fonde la gouvernance sur la volonté démocratique de chaque nation plutôt que sur une centralisation supranationale.

Centralisation du pouvoir

Les institutions de l'UE, en particulier le Parlement européen (PE) et la Commission européenne (CE), ont étendu leur autorité au-delà de leur mandat initial, avec un empiètement croissant de la législation européenne sur les législations nationales, réduisant la capacité des États membres à se gouverner de manière indépendante.

Érosion des souverainetés nationales

L'UE se transforme progressivement en un État quasi-fédéral, limitant le pouvoir de décision national. La Cour de justice de l'UE (CJUE) continue d'étendre sa juridiction, réduisant ainsi l'autonomie des États membres.

Idéologisation et bureaucratisation des institutions de l'UE

Les organes de l'UE imposent de plus en plus aux États membres des politiques motivées par l'idéologie, sans aucune légitimité pour cela.

Deux scénarios de réforme

1.

Retour aux fondamentaux

Ce scénario envisage une UE réformée avec 23 propositions qui la rapprocheraient du modèle de 1957. Il met l'accent sur la décentralisation, les intérêts nationaux, la flexibilité, la déréglementation et le renforcement du rôle des États membres. L'objectif est de restaurer la souveraineté tout en maintenant une coopération structurée, en veillant à ce que les gouvernements nationaux conservent le contrôle des domaines politiques clés.

Une UE plus forte ancrée dans la souveraineté nationale

La souveraineté nationale doit primer avec les États membres comme véritable centre de gravité de l'UE. Le pouvoir doit revenir aux gouvernements nationaux, en réduisant l'influence des institutions supranationales telles que le PE, la CE et la CJUE. Le Conseil européen, en tant que voix des dirigeants des pays membres, devrait détenir la plus haute autorité, garantissant ainsi des décisions ancrées dans les intérêts nationaux. Un ensemble structuré de réformes renforcerait cet équilibre, en sauvegardant la souveraineté tout en promouvant une gouvernance plus équilibrée et plus coopérative au sein de l'Union.

Principales propositions de réforme

】 **Flexibilité basée sur les intérêts nationaux** (modèle d'intégration à la carte) avec une clause d'opt-out permettant aux États membres de s'exempter des politiques en conflit avec leurs priorités.

】 **Les États membres comme centre de gravité** pour que les souverainetés nationales restent le fondement de l'UE.

】 **European Council as the political core of the Union** above all other institutions.

】 **Le Conseil européen comme noyau politique de l'Union**, au-dessus de toutes les autres institutions.

】 **Réduction du poids législatif** du Parlement européen et modification de sa composition pour inclure des délégations nationales afin d'en renforcer la légitimité démocratique.

】 **Limitation de la primauté du droit européen** aux domaines de compétences de l'UE en veillant à ce que ce droit ne l'emporte jamais sur les constitutions nationales.

【 **Réforme de la Commission européenne** pour en faire un organe plus technique, la transformer en secrétariat général et supprimer son monopole en matière d'infractions et d'initiatives législatives.

【 **Refonte de la CJUE** afin de limiter son autorité sur les systèmes juridiques nationaux et de mettre un terme à son activisme judiciaire.

【 **Création d'un « bouclier de compétences nationales »** dans le TUE pour protéger certaines compétences de toute ingérence législative, réglementaire ou judiciaire de l'UE.

【 **Application correcte du principe de subsidiarité**, en permettant aux États membres de récupérer leurs compétences si l'UE n'agit pas dans le cadre de ses mandats.

【 **Changement du nom de l'UE pour Communauté européenne des nations (CEN)** afin de refléter sa nature d'union d'États souverains plutôt qu'entité supranationale.

2.

Nouveau départ

Ce scénario propose une refonte complète des institutions, en remplaçant le cadre actuel de l'UE par un système intergouvernemental souple. Il permet aux États de déterminer l'étendue et la nature de leur coopération, sans être soumis à une gouvernance supranationale.

Union intergouvernementale

Primauté des organes intergouvernementaux, avec une prise de décision à l'unanimité et un secrétariat exécutif chargé de la mise en œuvre. Une Cour européenne d'arbitrage résoudrait les litiges entre États membres.

Facultativité et flexibilité

Introduction d'un modèle d'intégration à la carte, permettant aux États membres de participer aux principaux domaines de coopération et de rejoindre ou quitter les projets supplémentaires tels que la protection des frontières, la sécurité énergétique et la recherche scientifique.

Attribution et subsidiarité

Renforcement du principe d'attribution des compétences par les États membres, en établissant une distinction claire entre les compétences de l'UE et celles des pays, tout en garantissant la subsidiarité et des options d'opt-out pour toute coopération plus approfondie.

Primauté des constitutions nationales

Respect des souverainetés nationales en donnant la priorité aux constitutions nationales sur les obligations européennes et en permettant des ajustements fondés sur les cadres juridiques nationaux avec une coopération qui resterait dans les limites convenues.

Transition vers une nouvelle Union

Un plan de transition progressive pour dissoudre l'UE et établir une nouvelle Union sur la base des principes énoncés, y compris en ce qui concerne l'actif, le passif et le financement de la période transitoire.

AUTEURS



Rodrigo Ballester

Rodrigo Ballester est le directeur du Centre d'études européennes au Mathias Corvinus Collegium (MCC) à Budapest. Il est un ancien haut fonctionnaire de l'UE avec 16 ans d'expérience, y compris en tant que membre du personnel du Commissaire hongrois Tibor Navracsics, et est titulaire d'un diplôme en droit de l'Université CEU San Pablo ainsi que d'un master en droit européen du Collège d'Europe (2002). Ballester a enseigné à Sciences Po Paris (campus de Dijon), il publie activement et apparaît dans la presse (*Le Figaro*,

Atlantico.fr, *ElDebate.es*, *El American*, *Newsweek*, *Mandiner*, *Index.hu*, *Radio France*, *Kossuth Radio*, *El Toro TV*, *Hír TV*). En 2024, il a été nommé Commissaire ministériel pour la stratégie d'internationalisation des universités hongroises.



Fondation Mathias Corvinus Collegium
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest
Hongrie
Tél. : +36 (30) 129 9323



Damille Devenyi

Damille Devenyi est chercheur au Centre d'études européennes du Mathias Corvinus Collegium. Il est titulaire d'une licence en sciences politiques de l'Université de Nouvelle-Angleterre aux États-Unis et d'un master en sociologie de l'École Supérieure Internationale de l'Université de Grenade. Il a mené des recherches à la Fondation euro-arabe de hautes études à Grenade, en Espagne, se concentrant sur les programmes d'anti-radicalisation, de prévention et de sécurité entre l'UE et les organisations arabes. Il a

aussi travaillé avec des ONG en Afrique du Sud, au Maroc et aux États-Unis sur le développement communautaire, les programmes pour la jeunesse et l'engagement civique.



Fondation Mathias Corvinus Collegium
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest
Hongrie
Tél. : +36 (30) 206 2495



Jerzy Kwaśniewski

Jerzy Kwaśniewski est le président et co-fondateur de l'Institut Ordo Iuris, président du Conseil de la Fondation Ordo Iuris, et associé gérant au cabinet d'avocats Parchimowicz & Kwaśniewski. Diplômé de l'Université de Varsovie, il a aussi étudié à l'Université de Copenhague et à l'Université Notre-Dame aux États-Unis. Il est spécialiste en contentieux civil, en procédures pénales, et en protection des droits civils et familiaux. Kwaśniewski a représenté des citoyens et des organisations de la société civile dans

des affaires emblématiques devant des tribunaux nationaux et internationaux et a conseillé des organisations sur des questions liées aux droits de l'homme. Il a occupé des rôles de conseiller pour quatre ministres polonais de la Justice et est membre de l'Association Internationale des Chercheurs sur le Génocide et de l'Association internationale du barreau. Reconnu comme l'un des avocats les plus influents de Pologne, il a été nommé au classement Politico des « 28 personnes les plus influentes d'Europe en 2021 ».



Institut Ordo Iuris
Zielna 39
00-108 Varsovie
Pologne
Tél. : +48 (793) 569 815



Jarosław Lindenberg

Jarosław Lindenberg est un diplomate à la retraite et un ancien universitaire. Il est titulaire d'un master ainsi que d'un doctorat en philosophie de l'Université de Varsovie. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, il était actif dans l'opposition au régime communiste en Pologne. Il a été interné sous le régime de la loi martiale en 1982. Après la transformation démocratique de 1989, il a collaboré avec différents médias (journaux, télévision, radio). De 1990 à 2023, il travaillait pour le ministère polonais

des Affaires étrangères. Il a occupé, entre autres fonctions, celles d'ambassadeur de Pologne en Lettonie, en Bulgarie, au Monténégro et en Bosnie-Herzégovine. De septembre à décembre 2023, il a été sous-secrétaire d'État. Il est membre du Conseil consultatif d'Ordo Iuris.



Institut Ordo Iuris
Zielna 39
00-108 Varsovie
Pologne
Tél. : +48 (793) 569 815



Zbigniew Przybyłowski

Zbigniew Przybyłowski est le Directeur du développement et des relations internationales de l'Institut Ordo Iuris. Il est titulaire d'un master en administration des affaires de la Carlson School of Management de l'Université du Minnesota, ainsi que d'une licence en sciences de la finance de l'Université St. John's à New York. Il a plus de 20 ans d'expérience dans des sociétés internationales et financières, notamment GE Capital, BRE Bank, PKO BP et Barents Group LLC, où il a occupé divers postes allant de la

supervision de la gestion des risques d'un portefeuille d'établissements affiliés à la conservation de titres et au conseil en matière de marchés bancaires et financiers.



Institut Ordo Iuris
Zielna 39
00-108 Varsovie
Pologne
Tél. : +48 (793) 569 815

SOMMAIRE

PRÉAMBULE	11
I. INTRODUCTION	13
I. I. Pourquoi une Grande Réinitialisation ?	13
II. DIAGNOSTIC	14
II. I. L'état actuel de l'Union européenne	14
a) Le déficit démocratique	15
b) L'affaiblissement de la souveraineté nationale	16
c) Menaces pour les libertés publiques et imposition d'une idéologie progressiste	20
d) La notion abusive de « valeurs européennes »	21
e) L'Union sape la sécurité de l'Europe, en particulier par la migration de masse	22
f) Un excès de bureaucratie et de centralisation qui tue la compétitivité de l'Union	22
III. DEUX SCÉNARIOS ALTERNATIFS	24
SCÉNARIO I : Retour aux fondamentaux	24
a) Justification : Les grands principes sur lesquels la coopération européenne devrait être fondée	24
b) Propositions : Recommandations 1 à 23 pour une réforme des traités de l'UE	27
I. Une Union européenne plus souple pour répondre à la volonté et à la capacité d'intégration de tous les États membres et candidats :	27
II. Réévaluer et faire respecter les compétences de l'Union :	29
III. Renforcement et extension de la règle de l'unanimité :	31

IV. Primauté des constitutions nationales sur le droit européen.	32
V. Une Commission européenne au service des États membres	33
VI. Primauté du Conseil européen et du Conseil des ministres	34
VII. La fin de l'hégémonie de la Cour de Justice de l'Union européenne	36
VIII. Le Parlement européen en tant qu'assemblée consultative : Un rôle secondaire par rapport au Conseil en matière législative.	36
IX. Audit et examen approfondis du budget européen et des projets financés par des fonds publics	37
SCÉNARIO II : Un nouveau départ	39
a) Justification : <i>Tabula rasa</i> ? Une Union repensée	39
I. Souveraineté nationale	40
II. Caractère intergouvernemental de la nouvelle Union	40
III. Volontarisme et réversibilité de la participation aux projets d'intégration approfondie	40
IV. Réglementation efficace du principe d'attribution	41
V. Primauté des constitutions nationales.	41
COMMENTAIRE SUR LE PRÉSENT RAPPORT PAR LE PROFESSEUR RYSZARD LEGUTKO. ...	43

PRÉAMBULE

Malgré les objectifs ambitieux fixés par les stratégies de Lisbonne de 2000 et 2010 – devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » –, l'Europe a connu un déclin accéléré au XXI^e siècle. Bien que l'approche de la « plus grande cohésion » se soit avérée être un échec retentissant, elle continue d'être présentée comme la solution aux difficultés mêmes qu'elle crée. L'Union européenne est en train de sombrer rapidement dans le statut d'acteur de troisième ordre en retrait sur les plans politique, économique et scientifique. Son évolution a été particulièrement décevante pour les sociétés jeunes et dynamiques d'Europe centrale qui, après avoir émergé du bloc communiste, considéraient l'UE comme un havre de démocratie, de développement et de liberté.

Le rêve européen se désagrège sous nos yeux malgré l'évident potentiel intellectuel, moral et entrepreneurial de ses habitants. Un potentiel étouffé par une bureaucratie en croissance exponentielle et les politiques contradictoires qu'elle produit.

Les auteurs du présent rapport rejettent vigoureusement les scénarios apocalyptiques prédisant l'effondrement inévitable de notre culture, de nos sociétés et de nos nations, et entreprennent plutôt d'analyser les causes du récent déclin de l'Union européenne. Conçue à l'origine comme un moyen d'éviter les conflits passés et comme un mécanisme pour faciliter la croissance et le développement, l'UE fait aujourd'hui face à d'importants défis.

La Partie I du rapport présente les concepts rejetés par les auteurs, mais actuellement entretenus par des élites européennes déconnectées, à savoir, la notion de réparation de l'Union par une intégration plus profonde. Les auteurs postulent, eux, la nécessité d'un « grand reset », ou « grande réinitialisation », du paradigme dominant.

La Partie II offre un diagnostic des facteurs qui ont conduit au déclin désastreux des nations et des économies européennes dans le cadre politique, social, économique et idéologique actuel. Elle décrit les conséquences négatives de l'approche actuelle, et notamment : (a) la limitation de la démocratie ; (b) l'affaiblissement de la souveraineté nationale par la bureaucratie de l'UE, et ce de manière discrète et malgré l'absence d'un mandat des traités européens pour le faire ; (c) le piétinement des libertés civiles par l'imposition d'idéologies dominantes et les tentatives de contrôle total pour protéger certaines idéologies et leurs partisans ; (d) les efforts visant à éradiquer la culture et l'identité européennes, telles qu'exprimées dans les nombreuses variantes nationales et régionales, par l'imposition des supposées « valeurs européennes » et d'un « européanisme culturel », qui ressemblent étrangement aux anciens concepts d'« Homme soviétique » et de « Culture soviétique » ; (e) la perte de sécurité dans les pays, les villes et les quartiers européens, dans ce qui semble être un effort pour saper la cohésion religieuse, culturelle et ethnique au nom du multiculturalisme ; et (f) la destruction de la compétitivité économique aux niveaux régional, national et européen, en raison de l'imposition d'exigences administratives étouffantes et très coûteuses, à la fois de la part de la bureaucratie elle-même et du fait de ses décisions souvent irrationnelles.

La Partie III de ce rapport, partant du rejet de la fausse dichotomie selon laquelle l'Europe doit évoluer vers un super-État européen totalitaire ou renoncer à toute possibilité de coopération, présente deux scénarios pour guérir l'Europe de ses maux en réformant l'Union européenne selon des principes qui reflètent la nature et les cultures des peuples européens (**SCÉNARIO I « Retour aux fondamentaux »**), ou en réinitiant l'UE par la dissolution de ses structures actuelles et le rétablissement d'une nouvelle Union économique européenne, fondée sur les mêmes principes (**SCÉNARIO II « Nouveau départ »**).

Les principes à mettre en œuvre dans l'une ou l'autre approche pour restaurer l'Europe comprennent : la souveraineté nationale ; la pluralité des communautés poursuivant des programmes de coopération approfondie convenus d'un commun accord ; la nature volontaire et révocable de la coopération approfondie ; la nature intergouvernementale de la coopération ; l'application stricte du principe d'attribution des compétences à l'UE par les pays membres ; et le respect rigoureux du principe de subsidiarité.

Le SCÉNARIO I « Retour aux fondamentaux » présente 23 propositions de réforme organisationnelle de l'Union, visant à atteindre huit objectifs clés pour améliorer le fonctionnement de l'Union : (I) Accroître la flexibilité au sein de l'Union pour s'adapter à différents niveaux d'intégration ; (II) Réévaluer et faire respecter les compétences de l'Union telles qu'elles ont

été définies ; (III) Renforcer et élargir l'application de la règle de l'unanimité ; (IV) Garantir la primauté des constitutions nationales sur le droit européen ; (V) Redéfinir le rôle de la Commission européenne en le limitant à une fonction de soutien, sous le contrôle strict des États-membres ; (VI) Accroître le rôle du Conseil européen et du Conseil des ministres ; (VII) Redéfinir et limiter le rôle de la Cour de Justice de l'Union européenne au règlement des différends, en mettant fin à son rôle de législation par l'interprétation des Traités ; (VIII) Réduire le rôle du Parlement européen à une fonction consultative.

Le SCÉNARIO II « Nouveau départ » présente la vision d'un changement radical par rapport aux actuelles structures bureaucratiques, lourdes, inefficaces et coûteuses, en plaidant pour la dissolution de l'UE actuelle et la mise en place d'un nouveau cadre organisationnel pour la coopération européenne. Ce nouveau cadre respecterait les principes fondamentaux de la coopération, garantissant la réalisation des objectifs de coopération en Europe.

Le choix du scénario à mettre en œuvre devrait être guidé par une évaluation de l'approche la plus adaptée pour relever les défis du XXI^e siècle, en particulier en termes d'efficacité, d'adaptabilité, de coût de la coopération et la possibilité réelle d'intégrer les changements voulus dans les structures existantes.

Pour Ordo Iuris

Jerzy Kwaśniewski, avocat
Président

Pour le Mathias Corvinus Collegium

Rodrigo Ballester
Directeur du Centre d'études européennes

I. INTRODUCTION

I. I. Pourquoi une Grande Réinitialisation ?

Il y a plus de 70 ans, lorsque six pays occidentaux ont créé la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), peu de gens auraient pu prédire qu'elle deviendrait l'une des organisations internationales les plus puissantes au monde. Une organisation dotée de sa propre monnaie, d'un début de corps diplomatique, d'un appareil administratif, d'un parlement, d'un ordre juridique autonome, et même d'une sorte de cour constitutionnelle capable de faire annuler des lois nationales et d'imposer des sanctions financières contre les États-membres. Pourtant, une telle transformation a bien eu lieu. Au fil du temps, la CECA a été complétée par la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et la Communauté économique européenne (CEE). Les trois organisations sont ensuite devenues collectivement connues sous le nom de Communautés européennes. Celles-ci ont à leur tour évolué pour devenir ce qui est aujourd'hui l'Union européenne¹. Ce qui était au départ une vision relativement simple du libre-échange, de la libre circulation et de la coexistence pacifique entre États a abouti à un projet ambitieux visant à poser les « fondations du nouvel ordre mondial »², l'UE façonnant aujourd'hui, d'une

manière ou d'une autre, pratiquement tous les aspects de la gouvernance en Europe³.

Il est largement reconnu que l'Union est aujourd'hui confrontée à une crise existentielle⁴. Certains affirment que la solution réside dans « plus d'Europe »⁵ et plaident pour « accélérer le processus d'intégration »⁶. En réalité, il s'agit là d'euphémismes pour désigner une fédéralisation accrue. Or, alors que l'intégration s'accélère depuis des décennies, elle a non seulement échoué à prévenir la crise actuelle, mais l'a même provoquée. Selon nous, la réponse se trouve ailleurs : dans un retour aux principes fondateurs du projet européen. L'accent devrait être mis non pas sur la « souveraineté de l'Union »⁷, mais sur la souveraineté nationale ; non pas sur la législation judiciaire imposée par une cour supranationale de juges non élus, mais sur l'État de droit ; non pas sur la domination d'institutions technocratiques, mais sur la démocratie représentative ; non pas sur la centralisation, mais sur la subsidiarité ; non pas sur les réglementations imposées, mais sur le libre marché ; et non pas sur la censure idéologique, mais sur la liberté d'expression.

1 Pour plus d'informations sur l'histoire de l'Union : D. Jacobs, R. Maier, « European Identity: Construct, Fact and Fiction », dans M. Gastelaars, & A. de Ruijter (eds.), *A United Europe: The Quest for a Multifaceted Identity* Université d'Utrecht 1998, pp. 13-34.

2 « L'Union européenne dans le nouvel ordre mondial », discours de José Manuel Durão Barroso, président de la Commission européenne de 2004 à 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_14_612 (22.11.2024).

3 Ch. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, « The New Intergovernmentalism : European Integration in the Post- Maastricht Era », *Journal of Common Market Studies* 2015, vol. 53, n° 4, p. 703.

4 Par exemple, la présidente du Parlement européen, Roberta Metsola (News European Parliament, « Italy's Prime Minister Draghi calls for faster EU integration to address crises », <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28222/italy-s-prime-minister-draghi-calls-for-faster-eu-integration-to-address-crises>). Voir également D. Engels, « The European Union and the Decline of the West, or: Determinism or Determination? », *Erträge* 5/2017, pp. 93-124.

5 Citation de Teresa Ribera, ancienne troisième vice-présidente du gouvernement espagnol (2021-2024) et ministre de la Transition écologique (2018-2024), récemment proposée par Ursula von der Leyen au poste de vice-présidente exécutive de la Commission européenne en charge des affaires environnementales, de la transition énergétique et de la concurrence – voir : « We need more Europe against Trump: Spanish minister Teresa Ribera », interview France24 du 16 février 2024, <https://www.france24.com/en/tv-shows/talking-europe/20240216-we-need-more-europe-against-trump-spanish-minister-teresa-ribera> (26.11.2024).

6 Cité d'après Mario Draghi, ancien président de la Banque centrale européenne (2011-2019) et ancien premier ministre italien (2021-2022) – <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28222/italy-s-prime-minister-draghi-calls-for-faster-eu-integration-to-address-crises> (22.11.2024).

7 Contrairement aux célèbres paroles d'Emmanuel Macron lors de son discours au Parlement européen prononcé à Strasbourg le 17 avril 2018 : « Face aux grands bouleversements du monde, nous avons besoin d'une souveraineté plus grande que la nôtre, complémentaire, une souveraineté européenne ».

II. DIAGNOSTIC

II.1. L'état actuel de l'Union européenne

Aujourd'hui, l'Union européenne n'est pas une organisation internationale « ordinaire » comme l'OCDE, l'ASEAN ou même l'ONU. Elle est souvent décrite comme « une catégorie particulière d'organisation »⁸, « l'organisation internationale la plus conséquente et la plus intrusive »⁹, « moins qu'une fédération, plus qu'un régime »¹⁰, « un cas classique de fédéralisme sans fédération »¹¹, ou « un système constitutionnel quasi-fédéral »¹². Certains reconnaissent même l'Union comme « une fédération d'États souverains »¹³ ou simplement « une fédération d'États », établissant des parallèles avec les États-Unis d'Amérique, une association d'États dotée d'une administration, d'un budget et de pouvoirs propres : « Il est facile de voir les parallèles entre la structure institutionnelle de l'Union (Parlement européen, Conseil, Commission) et un État fédéral avec un système parlementaire bicaméral »¹⁴.

Cependant, l'Union européenne conserve encore des caractéristiques d'une organisation internationale (p. ex. le rôle prédominant des gouvernements représentés au Conseil et au Conseil européen ; les décisions importantes encore basées sur le vote à l'unanimité ; même lorsque l'unanimité n'est pas requise, la plupart des décisions sont adoptées par consensus ;

de nombreux domaines de politique publique restent gérés de manière autonome par les États individuels ; chaque État conserve le droit de se retirer de l'organisation). En même temps, à d'autres égards, l'UE ressemble à un État (p.ex. de nombreuses décisions prises par un vote à la majorité qualifiée ou simple, marché intérieur commun, une législation directement applicable, la citoyenneté européenne, l'euro comme monnaie, une fonction publique supranationale, le Service européen pour l'action extérieure comme force diplomatique montante, la Charte des droits fondamentaux comme fondement constitutionnel pour des principes communs, la création du Parquet européen).¹⁵ Néanmoins, l'autorité de l'UE sur ses États membres reste moins étendue que celle du gouvernement fédéral américain sur ses États, en tout cas pour le moment. Mais qui sait combien de temps cela durera ?

L'Union européenne évolue constamment dans une direction qui nous préoccupe profondément, sapant les valeurs qui nous sont chères : la démocratie représentative, la souveraineté, le respect de l'identité culturelle nationale, le pluralisme des opinions, la liberté et le développement économiques, la famille (mari,

8 P. Uhma, « The democratic legitimacy of the European Union and its laws : theoretical challenges and practical examples », *Rocznik Administracji Publicznej* 2023 (9), p. 312.

9 R.O. Keohane, J.S. Nye, « The Club Model of Multi-lateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy », document préparé pour l'American Political Science Association, Washington D.C., 31 août-3 septembre 2000, p. 2.

10 W. Wallace, *Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System*, éd. H. Wallace et al. *Policy-Making in the European Community*, 1983, p. 403 et suivantes.

11 M. Burgess, *Federalism and the European Union : the Building of Europe 1950-2000*, Routledge 2000, pp. 28-29.

12 K.L. Schepelle, D.V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, « EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union », *Yearbook of European Law* 2020, vol. 39, n° 1, p. 13.

13 A. Dashwood, « The Relationship between the Member States and the European Union/Community », *Common Market Law Review*, vol. 41, Issue 2 (2004), p. 356.

14 J. Plotka, M. Müller, *Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level*, rapport de l'Institut für Europäische Politik (2020), p. 12.

15 R. Schütze, *Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level The Changing Structure of European Law*, Oxford 2009, pp. 13-74.

femme et enfants) en tant qu'unité naturelle et fondamentale de la société, et la sécurité intérieure.

a) Le déficit démocratique

Tout d'abord, nous sommes préoccupés par le déficit démocratique au sein du système de l'Union européenne, un sujet qui fait l'objet de nombreuses discussions depuis des années¹⁶. Nous ne partageons pas l'optimisme des auteurs qui estiment que l'Europe a réussi à créer « une organisation internationale démocratique », qui serait « une union d'États démocratiques jouissant d'une légitimité démocratique propre »¹⁷.

Selon nous, l'essence de la démocratie s'exprime dans le principe de la représentation nationale : des élus qui agissent au nom des citoyens d'une communauté distincte. Une communauté qui partage une culture, une histoire et des intérêts communs. Il n'y a pas de représentation sans communauté politique et il n'y a pas de véritable communauté politique sans nation.

L'Union européenne est confrontée à un manque critique de démocratie car la plupart de ses institutions ne sont pas élues par le peuple, mais plutôt par des politiciens, des experts autoproclamés et des organisations choisies de la société civile. Il s'agit notamment de la Commission européenne, de la Cour de Justice, de la Banque centrale européenne et de nombreuses agences

exécutives. Le Conseil et le Conseil européen souffrent d'un sévère manque de légitimité démocratique, encore aggravé par leurs processus décisionnels non transparents et le recours de plus en plus répandu au vote à la majorité. En conséquence, « le marchandage au sein du Conseil et de ses organes préparatoires rend le processus décisionnel de l'Union plus opaque ; les citoyens ne peuvent souvent pas tenir leurs gouvernements responsables des négociations au Conseil, car ils ne savent tout simplement pas ce qui se passe »¹⁸.

Le Parlement européen a théoriquement une légitimité démocratique directe, car il est élu au suffrage universel. Cependant, son mandat provient d'un conglomérat de 27 nations aux histoires, cultures, langues et intérêts distincts. Il est donc difficile de déterminer quelle « communauté politique » il représente réellement. Certains identifient le déficit démocratique dans la « prise de décision de plus en plus intergouvernementale » et le « rôle marginal du Parlement européen »¹⁹. Ils proposent de rapprocher l'Union du modèle d'une « démocratie parlementaire pleine et entière » avec un système bicaméral, en renforçant le Parlement européen tout en affaiblissant le Conseil et le Conseil européen²⁰. Nous sommes en total désaccord avec ce point de vue, car il repose sur l'hypothèse erronée qu'une « nation européenne » existe. Or cette hypothèse ne tient pas compte de l'absence d'un demos commun, d'une sphère publique partagée ou de citoyens qui partagent une mémoire et des expériences communes²¹.

16 P. Mair, « Popular Democracy and EU Enlargement », *East European Politics and Societies* 2003, 17(1), p. 62 ; F.W. Scharpf *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates*, éd. G.F. Schuppert, I. Pernice, U. Haltern (eds.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, pp. 705-742 ; A. Føllesdal, S. Hix, « Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies* (2006), vol. 44, n° 3, pp. 533-562 ; M. Zürn, « Politicization compared : at national, European, and global levels », *Journal of European Public Policy* (2019), vol. 26, n° 7, pp. 977-995 ; J. Plottka, N. Rebmann, « Demokratiedefizit », dans W. Weidenfeld, W. Wessels, F. Tekin (eds.), *Europa von A bis Z*, Wiesbaden 2020, pp. 1-4 ; P. Uhma, « The democratic legitimacy of the European Union and its laws : theoretical challenges and practical examples », *Rocznik Administracji Publicznej* 2023 (9), pp. 312-314.

17 J. Hoeksma, « The democratic legitimacy of the European Union », *The Loop - The European Consortium for Political Research Political Science Blog* (2023), <https://theloop.ecpr.eu/the-democratic-legitimacy-of-the-european-union/> (22.11.2024).

18 J. Plottka, M. Müller, *Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level*, rapport de l'Institut für Europäische Politik (2020), p. 9.

19 *Ibidem*, p. 2.

20 *Ibidem*, p. 13, 19-22, 28-29.

21 P.G. Kielmansegg, « Integration und Demokratie », dans M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (éd.), *Europäische Integration*, Wiesbaden 1996, pp. 49-76. Cf. U.K. Preuß, « Europa als politische Gemeinschaft », dans G.F. Schuppert, I. Pernice, U. Haltern (éd.), *Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Par-*

Une alternative possible est le concept de « démocratie » européenne²², définie comme « une Union de peuples qui gouvernent ensemble, mais pas comme un seul »²³. Une union qui rejeterait la prise de décision majoritaire au niveau supranational et se concentrerait plutôt sur la délibération et la coopération transnationales au sein du Conseil européen.

b) L'affaiblissement de la souveraineté nationale

Deuxièmement, nous sommes confrontés à un nouveau type de menace pour la souveraineté des États : l'expansion politique et juridique des organisations internationales, qui prive progressivement les nations du contrôle sur des domaines successifs de politique publique. Les limites des pouvoirs de l'Union sont censées être régies par le « principe d'attribution », selon lequel « l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres » (art. 5, par. 2, du TUE). La loi définit clairement les domaines que l'Union peut réglementer et les cas où elle doit partager ses compétences avec les États membres (art. 3-4 du TFUE). En réalité, cependant, les institutions de l'Union considèrent que leur rôle s'étend bien au-delà des limites fixées par les Traités. Elles agissent même sans base juridique explicite si elles estiment qu'une action particulière est nécessaire pour « assurer l'efficacité » du droit de l'Union.

En outre, le principe de subsidiarité ne s'applique qu'en théorie. Formellement parlant, 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 États 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. » (art. 5, par. 3, du TUE). Dans la pratique, cependant, les institutions de l'Union ont tendance à supposer le contraire : que c'est l'Union qui devrait normalement exercer les compétences partagées, à moins que les États membres ne prouvent qu'ils sont capables de les exercer efficacement²⁴. Il n'est pas vraiment exagéré de dire que les compétences qui, en théorie, sont partagées entre l'Union et les États membres (telles que celles liées au marché intérieur, à l'énergie, ou à l'espace de liberté, de sécurité et de justice) sont, en pratique, exercées principalement par l'Union européenne seule.

Bien que les traités soient restés formellement inchangés pendant de nombreuses années, les institutions de l'Union européenne n'ont cessé d'étendre leurs pouvoirs par une méthode du fait accompli : mener des actions sans base juridique, en espérant qu'il n'y ait pas d'opposition de la part des États membres, puis inventer des justifications juridiques pour ces actions *a posteriori*, en s'appuyant souvent sur des concepts vagues tels que l'interprétation dynamique, l'effet de *spillover* ou le principe de l'effet utile.

La grande coalition des centralistes domine à la fois le Parlement européen et le Conseil,

ticipative Democracy at the EU Level, Baden-Baden 2005, pp. 489-539 ; D. Innerarity, « Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic ? », *LSE Europe in Question Discussion Paper 77*, European Institute 2014.

22 K. Nicolaidis, « Our European Democracy: Is this Constitution a Third Way for Europe ? », dans K. Nicolaidis, S. Weatherill (éd.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series 2003, pp. 137-152 ; J.W. Müller, « The Promise of Democracy: Diversity and Domination in the European Public Order », dans J. Neyer, A. Wiener (éd.), *The Political Theory of the European Union*, Oxford 2011 ; F. Chevenal, F. Schimmelfennig, « The Case for Democracy in the European Union », *Journal of Common Market Studies* 2013, vol. 51, n° 2, pp. 334-350.

23 K. Nicolaidis, « European Democracy and Its Crisis », *Journal of Common Market Studies* 2012, vol. 51, n° 2, p. 351.

24 Cf. Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences – Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 17.

considérant l'intégration sans fin comme une valeur supérieure à la souveraineté nationale. Il en résulte une inflation du droit communautaire, qui se manifeste essentiellement de deux manières : premièrement, la monopolisation progressive de domaines de politique publique qui étaient censés être partagés avec les États (comme l'énergie), qui, légalement, pourraient en théorie être assumés par l'Union si elle est mieux placée pour le faire – une question claire de subsidiarité – et, deuxièmement, l'harmonisation de domaines qui étaient censés rester de la compétence exclusive des États membres (comme le droit de la famille).

La Cour de Justice a évolué, passant d'un simple organe judiciaire créé pour clarifier les doutes sur l'interprétation du droit européen dans des affaires spécifiques en instance devant les tribunaux nationaux, à une espèce de cour suprême²⁵, dont les décisions sont contraignantes pour tous les juridictions nationales, même dans les domaines non réglementés par le droit de l'Union ; une cour constitutionnelle²⁶, qui annule les lois nationales jugées contraires au droit de l'UE, et même un législateur²⁷ qui accorde aux juridictions nationales et aux administrations publiques le pouvoir de contrôler de manière indépendante la compatibilité des lois nationales avec le droit de l'UE.

La Commission européenne, quant à elle, a occupé une position exceptionnellement influente dès ses débuts, en tant qu'institution ouvertement supranationale ayant le monopole pour établir l'ordre du jour du Conseil et préparer la législation, ainsi que le contrôle de sa mise en œuvre en tant que gardienne des Traités²⁸. Pendant de nombreuses années, la Commis-

sion a agi en tant qu'initiatrices de politiques et même en tant que législateur de fait²⁹, utilisant habilement son initiative législative illimitée qui lui permet de façonner directement la politique de l'Union européenne presque sur un pied d'égalité avec le Conseil et le Conseil européen.

Cependant, l'outil le plus puissant à la disposition de la Commission a été – et est toujours – l'ouverture de la *procédure d'infraction* (art. 258-260 TFUE), par laquelle les États membres accusés d'avoir enfreint le droit de l'Union peuvent être soumis à des sanctions financières dont les montants sont déterminés de manière discrétionnaire par la Cour de Justice. Le caractère discrétionnaire de cette procédure, qui permet à la Commission d'engager des poursuites sans justification précise, renforce l'arbitraire des actions de l'Union, portant ainsi atteinte à un élément fondamental de l'État de droit : la transparence de la base juridique et factuelle des décisions faisant autorité.

Au départ, la procédure d'infraction servait principalement à garantir la mise en œuvre en temps voulu des directives adoptées par le Parlement européen et le Conseil. Ces dernières années, cependant, elle a de plus en plus été considérée comme un *outil de démocratie militante*³⁰ – utilisé pour imposer une interprétation unique et définitive des valeurs européennes, telles que l'*État de droit*, à tous les États membres, indépendamment de leurs règles et traditions constitutionnelles. Cette perspective n'est pas seulement défendue par des universitaires, mais également reprise par des dirigeants européens, dont le chancelier allemand Olaf Scholz. En 2023, il a ouvertement encouragé une utilisation plus affirmée de cet

25 Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences – Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 22.

26 A. Hinarejos, *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford 2009, pp. 1-13.

27 M. Kawczyńska, « The Court of Justice of the European Union as a law-maker: enhancing integration or acting ultra vires ? », dans M. Florczak-Wątor (réd.), *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, London-New York, pp. 203-220. Cf. Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences – Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 30.

28 Cf. O. Costa, P. Magnette, « The European Union as a Consociation ? A Methodological Assessment », *West European Politics* (2003), vol. 26, n° 3, p. 11.

29 M. Cini, « The European Commission: An Unelected Legislator ? », *Journal of Legislative Studies* 2002, 8(4), p. 14 et 16.

30 K.L. Schepelle, D.V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, « EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union », *Yearbook of European Law* 2020, vol. 39, n° 1, p. 10.

instrument, déclarant : « Alors pourquoi ne pas profiter de la prochaine discussion sur la réforme de l'Union pour renforcer la Commission européenne afin qu'elle lance des procédures d'infraction chaque fois que sont violées nos valeurs fondamentales : liberté, démocratie, égalité, État de droit et défense des droits de l'homme ? »³¹.

En 2021, le *mécanisme de conditionnalité* a été introduit, permettant au Conseil, à la demande de la Commission européenne, de suspendre le versement de fonds européens à un État membre qui « enfreint les principes de l'État de droit et par-là « affecte ou risque sérieusement d'affecter la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union »³². Si, en théorie, la sauvegarde de l'État de droit est un objectif louable, dans la pratique, ce mécanisme représente l'instrument le plus puissant – et le plus dangereux – de l'UE, car il peut servir de prétexte commode aux États membres les plus forts pour exercer une pression politique sur les plus faibles en retenant des fonds qui leur sont légalement dus³³. Étant donné que le concept d'État de droit est intrinsèquement vague et susceptible d'interprétation subjective, cela crée un potentiel d'abus important, permettant de justifier les sanctions financières sur la base de considérations politiques plutôt que de principes juridiques objectifs.

Une position aussi forte de la Commission en s'appuie sur aucune forme de légitimité démocratique. C'est pourquoi la Commission est de plus en plus perçue comme « un groupe élitiste

d'experts non élus qui prennent des décisions sans participation suffisante des citoyens »³⁴.

Pourtant, cette spectaculaire extension des pouvoirs de l'UE ne suffit toujours pas à la majorité en place parmi les élites européennes. En 2023, le Parlement européen a proposé un vaste ensemble d'amendements aux traités, préconisant l'élargissement des compétences de l'Union en matière de politique climatique, d'énergie, de sécurité, d'économie et de politique sociale ; l'abolition de fait du principe d'unanimité ; un rôle accru pour la Cour de Justice ; et la transformation de la Commission européenne en un « exécutif » rappelant de manière frappante un gouvernement fédéral³⁵.

Dans le deuxième point du préambule de sa résolution, le Parlement européen fait explicitement référence au *Manifeste de Ventotene* (« vu le Manifeste de Ventotene »). Ce manifeste, rédigé en 1941 par trois communistes italiens – Altiero Spinelli, Ernesto Rossi et Eugenio Colorni – présente des similitudes notables, tant sur le plan du langage que de l'idéologie, avec un autre manifeste rédigé un siècle plus tôt, le Manifeste du Parti communiste de Karl Marx et Friedrich Engels. Le Manifeste de Ventotene appelait à « l'abolition définitive de la division de l'Europe en États nationaux souverains » et à la création d'un État fédéral européen unique, les « États-Unis d'Europe ». Spinelli était encore plus explicite, déclarant : « À travers cette dictature du parti révolutionnaire, le nouvel état prend forme et, autour de celui-ci, la véritable démocratie nouvelle. ».

31 Discours d'Olaf Scholz, chancelier de la République fédérale d'Allemagne, dans le cadre de la série de débats pléniers du Parlement européen, « This is Europe », le 9 mai 2023 à Strasbourg, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/address-by-olaf-scholz-2189412> (22.11.2024).

32 Art. 4, par. 1, du règlement n° 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

33 La Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire exorbitant dans le cadre de cette procédure, car elle peut décider d'engager ou non une procédure sans être tenue de fournir une justification formelle de sa décision. Cette absence d'obligation de motiver ses actions exacerbe encore les préoccupations concernant la politisation du mécanisme.

34 P. Uhma, « The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples », *Rocznik Administracji Publicznej* 2023 (9), p. 317.

35 Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2023 sur les projets du Parlement européen tendant à la révision des traités (2022/2051(INL)).

Après la guerre, Spinelli a travaillé activement à faire avancer cette vision fédéraliste-communiste, occupant des postes à la Commission européenne puis au Parlement européen. En 1984, il a rédigé une proposition de nouveau traité visant à remplacer les Communautés européennes par une Union européenne. Ses idées ont influencé l'Acte unique européen de 1986, le traité de Maastricht de 1992 et, enfin, le traité de Lisbonne de 2007. La création d'un gouvernement européen commun et d'une armée européenne unifiée reste la dernière étape vers la réalisation de sa vision. Depuis 2010, la pression en faveur de la fédéralisation s'est poursuivie au sein du Parlement européen par l'intermédiaire du *Groupe Spinelli* – fondé principalement par Guy Verhofstadt – qui a joué un rôle clé dans l'avancement des propositions de réforme des traités de 2023.

Les plus fervents partisans d'une fédéralisation accrue de l'Union européenne sont l'Allemagne et la France. Depuis 2023, le chancelier allemand et le président français ont appelé à plusieurs reprises à des réformes de l'UE visant à centraliser le pouvoir au sein des institutions supranationales, bien que l'ampleur de ce processus reste sujette à débat³⁶. En janvier 2023, la ministre allemande des Affaires européennes et du Climat, Anna Lührmann, et son homologue française, Laurence Boone, ont chargé 12 experts dits « indépendants » de rédiger un rapport sur la réforme institutionnelle de l'Union. En septembre 2023, le *groupe de travail franco-allemand* (également appelé « le Groupe des Douze ») a publié ses conclusions, proposant des révisions approfondies du traité, et notamment :

- le passage de tous les domaines politiques restants du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée (VMQ) ;

- une augmentation du seuil de VMQ de 55 % des États membres représentant 65 % de la population de l'UE à 60 % des États membres représentant 60 % de la population ;
- l'harmonisation du mode d'élection au Parlement européen ;
- le passage en revue des domaines politiques particulièrement vulnérables aux crises ayant des effets transnationaux (par exemple la finance, la santé, la sécurité, le climat et l'environnement) ;
- la création d'une « chambre commune des cours et tribunaux suprêmes de l'UE » pour structurer le dialogue entre les tribunaux européens et ceux des États membres. « Cela placerait les nombreux contacts informels existant entre les tribunaux dans un cadre plus officiel, non doté du pouvoir de prendre des décisions »³⁷.

Le président français Emmanuel Macron a souvent défendu sa propre vision de la réforme sous le slogan de *l'Europe puissance*, qui serait un bloc politique et économique auto-suffisant dans les domaines de l'industrie, de l'énergie, de l'agriculture et de la défense, capable de rivaliser avec les États-Unis et la Chine. Comme il l'a dit : « Tout ce qui est stratégique dans notre monde, nous l'avons un peu délégué : notre énergie à la Russie, notre sécurité pour plusieurs de nos partenaires – pas la France, mais plusieurs – aux États-Unis, et des perspectives aussi critiques à la Chine. Nous devons les reprendre ».

Si cette vision de l'Europe puissance se concrétise, l'Union européenne évoluera inévitable-

36 Le débat européen sur le vote à la majorité qualifiée dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. Réforme et élargissement, commentaire du Centre d'études orientales, 2023, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/eu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and> (22.11.2024).

37 *Rapport du groupe de travail franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE : Naviguer en haute mer : Réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle*, Paris-Berlin 2023.

ment vers une forme de « super-État » destiné à rivaliser avec la Chine et les États-Unis. Cela se fera au détriment des idéaux de souveraineté nationale et de la démocratie ancrée dans le principe de représentation nationale, et au prix de l'absorption économique et culturelle des pays plus petits et moins riches par les pays plus gros et plus riches. Nous ne sommes pas convaincus que ce prix vaille le bénéfice d'une illusion d'ascension politique rapide de l'UE sur la scène mondiale. En réalité, l'économie européenne, qui souffre déjà de la réglementation excessive et des priorités idéologiques du *Pacte vert européen* et du programme *Fit for 5* », n'est plus compétitive par rapport aux économies chinoise et américaine. Une centralisation accrue de l'UE ne ferait qu'accélérer ce déclin.

c) Menaces pour les libertés publiques et imposition d'une idéologie progressiste

Troisièmement, nous assistons à l'émergence de menaces pour les libertés publiques. Des menaces que l'Union européenne feint d'ignorer ou même approuve activement. Malgré ses déclarations répétées d'engagement en faveur des droits de l'homme, l'UE applique ces principes de manière sélective. Elle refuse de protéger ceux qui en ont le plus besoin en sapant le droit des États membres d'accorder aux enfants à naître ou aux patients handicapés un niveau de protection plus élevé contre l'avortement et l'euthanasie³⁸. Pire encore, elle fait pression sur les États membres pour qu'ils légalisent l'avortement à la demande³⁹. La liberté de conscience

est pleinement garantie avant tout pour les non-croyants, tandis que dans certains pays les personnes croyantes doivent se contenter de pratiquer leur foi dans des lieux de culte désignés et se voient restreindre la possibilité de manifester publiquement leurs croyances (par exemple, sur le lieu de travail)⁴⁰. Parallèlement, les garanties de la liberté d'expression sont érodées par des réglementations qui criminalisent la parole qualifiée de « discours de haine », un terme défini de manière si large qu'il englobe non seulement l'incitation à la violence, mais aussi toute déclaration jugée offensante en fonction des sensibilités subjectives de certains groupes (généralement alignés sur des idéologies de gauche)⁴¹.

Depuis de nombreuses années, la Commission européenne publie divers documents – appelés stratégies, recommandations ou lignes directrices – qui, sous prétexte de lutter contre la discrimination, le racisme et la xénophobie, imposent en pratique aux États membres l'obligation de censurer et sanctionner sévèrement toute opinion critique à l'égard de certains groupes sociaux, principalement les homosexuels et transsexuels⁴², ainsi que les musulmans⁴³. De plus, sous couvert de lutter contre la désinformation, la Commission met systématiquement en place un système complexe de surveillance et de censure des médias – à la fois publics et privés – ainsi que des plateformes mondiales de réseaux sociaux⁴⁴. En 2022, le *Digital Service Act* est entré en vigueur, consolidant diverses mesures législatives et pratiques d'autorégulation de l'UE en vue d'établir une surveillance étatique plus efficace d'Internet, officiellement pour supprimer les contenus « illégaux »,

38 Voir par exemple la réponse de la Commission européenne à la question parlementaire n° E-001484/2017(ASW), 15 mai 2017 ; la résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur l'interdiction de fait du droit à l'avortement en Pologne (2020/2876(RSP)).

39 Comme le fait le Parlement européen pour l'avortement.

40 Arrêt de la CJUE du 28 novembre 2023 dans l'affaire *OP v Commune d'Ans*, C148/22.

41 Par exemple, en 2024, le Parlement européen a exhorté le Conseil à adopter une décision visant à inclure les discours et les crimes de haine parmi les infractions pénales figurant sur la liste de l'article 83, par. 1, du TFUE (résolution du 18 janvier 2024 sur l'extension de la liste des infractions de l'Union aux discours et aux crimes de haine (2023/2068(INI))).

42 Par exemple, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM/2020/698 final.

43 Recommandation de politique générale n°5 révisée de l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance), adoptée le 16 mars 2000, révisée le 8 décembre 2021.

44 Voir plus sur : « EU: Going Full Orwell », Gatestone Institute, <https://www.gatestoneinstitute.org/13532/eu-full-orwell> (9.01.2025).

« discriminatoires » ou « haineux »⁴⁵. Cependant, ces termes restent définis de manière imprécise, ce qui crée des possibilités d'abus potentiels qui portent atteinte à la liberté d'expression. En l'absence de définitions juridiques claires des contenus interdits, cette réglementation peut être utilisée pour restreindre la manifestation en ligne d'opinions de droite sur des sujets tels que l'immigration, la religion ou l'avortement en les classant comme « discours haineux » ou « contenus discriminatoires ».

Le principe d'égalité entre les femmes et les hommes est mis à mal dans certains pays en raison d'une tolérance malavisée à l'égard de minorités islamiques radicales qui, souvent avec la complicité tacite des politiques d'immigration de l'UE, établissent des enclaves quasi autonomes où la Charia prime sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne^{46,47}.

d) La notion abusive de « valeurs européennes »

Quatrièmement, les institutions de l'Union contribuent à l'érosion des identités culturelles et historiques distinctes des États membres en imposant une « identité européenne » nouvelle et artificielle, et en promouvant une forme d'« européanisme culturel ». L'objectif principal de ce processus semble être de jeter les bases d'une intégration politique et économique plus

poussée⁴⁸. Pour des raisons qui restent obscures, l'Union européenne semble prendre ses distances par rapport au riche héritage de l'Europe, qui englobe la pensée juridique romaine, la philosophie grecque, la religion et l'éthique chrétiennes, ainsi que la grande richesse de cultures nationales uniques. Au lieu de cela, l'UE cherche à forger une nouvelle identité collective en invoquant des concepts banals et nébuleux tels que la diversité, le respect de la liberté, des droits et de la dignité, l'État de droit, l'égalité, le pluralisme politique, la séparation des pouvoirs, la démocratie, la protection des minorités et le respect de la société civile⁴⁹. Ces idées se reflètent vaguement dans cinq symboles officiels de l'UE : le drapeau de l'Union (un cercle de douze étoiles dorées sur fond bleu), l'hymne (l'Ode à la joie de la Neuvième Symphonie de Ludwig van Beethoven), sa devise (« Unie dans la diversité »), l'euro et la célébration de la Journée de l'Europe le 9 mai dans toute l'Union. Il est évident que « l'Europe tente confusément de forger une identité post-nationale en imitant certains aspects de la formation d'une nation »⁵⁰. De nombreux partisans de l'UE soutiennent que « le projet de paix exige le sacrifice des identités nationales au profit de valeurs universelles, tandis que le projet de puissance exige le développement d'une 'identité européenne'⁵¹. Cependant, la question se pose de savoir pourquoi les pays européens devraient renoncer à des valeurs qui ont été chéries pendant des siècles. Malgré les efforts institutionnels de l'Union

45 Paragraphe 12 du préambule du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques).

46 L'exemple en est les zones dites vulnérables (*utsatta områden*) et les zones les plus vulnérables (*särskilda utsatta områden*) en Suède. Des zones généralement dominées par des minorités islamiques immigrées qui tentent d'imposer leur mode de vie à la population locale, y compris des coutumes contraires à la loi du pays.

47 Il est essentiel de souligner que la Charia concerne l'UE et le droit européen, car certaines dispositions de la Charia sont en conflit avec les droits fondamentaux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme.

48 U. Tekiner, « The 'European (Union) Identity': An Overview », *e-International Relations* 2020, <https://www.e-ir.info/2020/04/15/the-european-union-identity-an-overview/> (22.11.2024).

49 B. Stråth, « A European Identity: To the Historical Limits of a Concept », *European Journal of Social Theory* 2002, 5(4), pp. 387-401 ; V. Havel, « Is There a European Identity, Is There a Europe? », *Project Syndicate* 2000, <https://www.project-syndicate.org/commentary/is-there-a-european-identity-is-there-a-europe?barrier=accesspaylog> ; A. Shehaj, « How Is a European Identity Significant to the Future of the European Union? », *Open Democracy*, 2015, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/how-is-european-identity-significant-to-future-of-european-union> (22.11.2024).

50 Rapport du Centre Wilfried Martens pour les études européennes (par A.P. DeBattista), *The EU and the Multifaceted Nature of European Identity*, Bruxelles 2022, p. 17.

51 L. van Middelaar, « Pourquoi forger un récit européen ? La politique identitaire en Europe. Nécessités et contraintes d'un récit commun », dans A. Arjakovsky (dir.), *Histoire de la conscience européenne*, Éditions Salvator, Collège des Bernardins, 2016, p. 31-56.

européenne, le 'peuple d'Europe' n'a tout simplement pas adhéré à 'l'idée européenne' de la manière espérée ou prédite par ceux qui pensaient qu'une Europe économique et politique conduirait automatiquement à une 'Europe du peuple'. Les méthodes utilisées par l'Union européenne n'ont pas donné les résultats escomptés. L'adaptation des symboles et autres 'vieilles stratégies' traditionnellement utilisées par les nations n'a pas permis d'unir les peuples européens »⁵².

e) L'Union sape la sécurité de l'Europe, en particulier par la migration de masse

Cinquièmement, l'Union européenne n'a pas réussi à répondre de manière adéquate aux menaces contemporaines pesant sur la sécurité intérieure. La législation de l'Union a accordé de nouveaux droits à ceux qui exploitent ses règles : des milliers de migrants économiques d'Asie et d'Afrique qui, depuis 2015, demandent l'asile en masse dans les pays européens, non pas en raison des dangers auxquels ils sont confrontés dans leur pays d'origine, mais pour accéder au marché du travail et aux systèmes de protection sociale. Les frontières de pays tels que l'Espagne, la Lituanie et la Pologne ont été submergées par des immigrants illégaux, dont certains ont recours à la violence contre les gardes-frontières et les soldats. Malgré cela, l'Union européenne continue d'appliquer des réglementations irrationnelles qui permettent à quiconque d'entrer s'ils demandent l'asile, sans vérifier au préalable s'ils remplissent les critères pour obtenir le statut de réfugié ou s'ils représentent une menace potentielle pour le pays d'accueil⁵³. Alors que

certaines soutiennent que l'augmentation de l'immigration devrait être accueillie comme une solution à la pénurie de main-d'œuvre, pour financer les retraites et faire fonctionner les systèmes de santé et de soins aux personnes âgées⁵⁴, nous pensons que les politiques multiculturelles n'ont pas réussi à favoriser l'inclusion sociale. Au contraire, ces politiques ont légitimé la formation de groupes séparés qui rejettent une part importante des coutumes de leurs sociétés d'accueil, s'isolent et accentuent leur mode de vie, même lorsque cela contredit les lois nationales⁵⁵.

f) Un excès de bureaucratie et de centralisation qui tue la compétitivité de l'Union

Sixièmement, l'Union européenne, autrefois moteur de la croissance économique, devient lentement un obstacle à celle-ci. Pendant la majeure partie de l'histoire de l'intégration européenne, le développement économique a été la priorité. Au départ, l'Union était une force de déréglementation : le marché européen, fondé sur la libre circulation des biens, des capitaux, des services et de la main-d'œuvre, était l'une de ses plus grandes réalisations. Malheureusement, l'Union ne s'est pas arrêtée là. Le libre marché ne suffisait pas, il fallait aussi l'« harmoniser ». Chaque année, l'Union produit des centaines de nouvelles réglementations. Par exemple, entre 2017 et 2024, le corpus réglementaire de l'UE s'est enrichi de 562 nouvelles pages et de 511 nouveaux articles sur les données et la vie privée, ainsi que de 271 nouvelles pages et de 247 nouveaux articles sur l'e-commerce et la protection des consommateurs. Le nombre de nouvelles restrictions a atteint près de 2 500

52 J. Pikel, *Europeana: Building a European Identity*, Université d'Amsterdam 2011 (thèse de maîtrise), p. 24.

53 Art. 10, par. 1, et art. 51, par. 2, du Règlement n° (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union (JO L, 2024/1348).

54 J. Springford, « Europe must choose: Multiculturalism or stagnation? », Centre for European Reform 2024, p. 5, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_demo_9.5.24%20%281%29.pdf (22.11.2024).

55 On constate que, paradoxalement, la doctrine du multiculturalisme est en fait une doctrine d'élimination de la diversité des cultures entendues comme cultures nationales. Toutes les cultures nationales doivent disparaître, remplacées par une culture commune fondée sur une idéologie gauchiste universelle.

pour les données et la vie privée et 1 200 pour l'e-commerce et la protection des consommateurs⁵⁶. Ces réglementations manquent de justification économique. Au contraire, nombre d'entre elles, en particulier celles incluses dans le Pacte vert européen et le plan *Fit for 55*, sont motivées par des idéologies écologiques et climatiques de gauche. Elles nuisent à des secteurs clés de l'économie (p. ex. l'industrie automobile, les transports et le BTP), accroissent artificiellement les prix de l'énergie, conduisant à la précarité énergétique dans les sociétés européennes, et sont également dévastatrices pour l'agriculture du continent.

La sur-réglementation nuit à la compétitivité économique des États membres sur le marché mondial. Selon une étude réalisée par la Banque d'Espagne, chaque augmentation de l'indice de complexité réglementaire est associée à une baisse de 0,7 % de la part d'emplois du secteur concerné. Plusieurs effets de distorsion se produisent au niveau sectoriel : l'intensité de main-d'œuvre diminue consi-

dérablement et les taux d'investissement baissent en réponse à la réglementation accrue. L'impact négatif de la complexité réglementaire est particulièrement concentré sur les entreprises plus petites et plus jeunes. Une augmentation de 10 % des nouvelles réglementations est associée à une baisse relative de 0,5 % du nombre de travailleurs employés par des entreprises de moins de 10 salariés⁵⁷.

La critique de l'Union européenne dans sa forme actuelle n'implique pas un rejet de l'idée de coopération européenne. La coopération devrait cependant viser à soutenir les États membres dans les domaines où ils rencontrent des difficultés, plutôt que de les remplacer entièrement par des institutions supranationales. Elle devrait être fondée sur le respect des valeurs fondamentales telles que la souveraineté, l'identité nationale, le principe d'attribution, le principe de subsidiarité et la démocratie représentative, ancrées dans une véritable communauté de personnes unies par une culture, une histoire et des intérêts communs.

56 O.G.O. do Roy, « Rules Without End: EU's Reluctance to Let Go of Regulation », European Centre for International Political Economy 2024, <https://ecipe.org/blog/rules-without-end-eu-regulation/>.

57 J.S. Mora-Sanguinetti, J. Quintana, I. Soler, R. Spruk, *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain*, Banco de España 2023, pp. 20-21, <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/29854/1/dt2312e.pdf> (21.11.2024).

III. DEUX SCÉNARIOS ALTERNATIFS

Le nouveau modèle de coopération européenne peut être construit sur la base de l'un des deux scénarios suivants :

- le scénario « Retour aux fondamentaux »,
- le scénario « Nouveau départ ».

Dans le cadre du scénario « **Retour aux fondamentaux** », le cadre juridique existant de l'Union européenne doit être réformé par la décentralisation, la déréglementation et la démocratisation. Plutôt que de poursuivre « une union toujours plus étroite entre les peuples d'Europe », l'accent doit être mis sur la promotion d'une « coopération étroite entre les peuples et les nations d'Europe »⁵⁸. Les réglementations de l'UE qui favorisent le développement économique commun doivent être conservées, tandis que celles qui l'entravent seront abandonnées.

Selon le scénario « Nouveau départ », l'organisation européenne doit être reconstruite à

partir de zéro sur la base d'un nouveau traité, avec de nouvelles institutions et un nouvel ordre juridique commun. Le nouveau traité doit établir un régime juridique souple permettant aux États membres de développer leur coopération à leur propre rythme, s'ils le jugent nécessaire. Parallèlement, il doit définir un noyau de coopération auquel tous les États membres sont tenus de participer, ainsi que des segments de coopération facultatifs auxquels les États peuvent librement adhérer et s'en retirer à tout moment.

Le choix entre ces deux scénarios dépendra de la capacité de l'Union européenne à se réformer. Si elle est réformable, il faut alors déterminer l'orientation de ces réformes afin d'atteindre le modèle cible recherché. Dans le cas contraire, il faut se demander par quoi l'Union doit être remplacée et comment cette transition doit se dérouler.

SCÉNARIO I : Retour aux fondamentaux

a) Justification : Les grands principes sur lesquels la coopération européenne devrait être fondée

Souveraineté nationale

Le respect de la souveraineté de chaque État devrait être le principe fondamental de la coo-

pération européenne réformée. La souveraineté nationale n'est pas seulement un principe de droit international, mais c'est aussi un droit naturel de tout peuple qui souhaite préserver sa culture, sa langue, sa mémoire historique et ses coutumes uniques. Comme l'a déclaré à juste titre le Premier ministre hongrois Viktor Orbán : « Chaque nation et chaque État membre a le

58 Voir plus sur ce concept : Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 15.

droit de décider de la manière dont il organise sa vie dans son propre pays »⁵⁹.

Le concept de souveraineté européenne, dans lequel l'Union européenne elle-même se positionnerait comme une puissance autonome au-dessus des États-nations, devrait être fermement rejeté. Nous sommes en profond désaccord avec l'idée selon laquelle « il est possible de garantir les droits de chaque citoyen européen sous l'égide de la souveraineté supranationale, qui est l'avenir de tous ses citoyens »⁶⁰. Nous pensons qu'un État démocratique, dans lequel ceux qui sont au pouvoir sont directement responsables devant le peuple, est mieux à même de sauvegarder les droits des citoyens que des institutions supranationales éloignées, souvent dirigées par des fonctionnaires non élus qui ne sont responsables que vis-à-vis d'eux-mêmes.

Actuellement, le principe de souveraineté des États membres s'exprime principalement par la possibilité de rester dans l'Union européenne ou de s'en retirer (article 50 du TUE). Ce choix est toutefois trop limité pour deux raisons. Premièrement, l'adhésion à l'Union européenne entraîne généralement à la fois des avantages et des inconvénients, ce qui fait du retrait une décision ultime que peu de dirigeants sont prêts à prendre. La désirabilité de participer à certains domaines du système juridique de l'UE dépend des intérêts nationaux de chaque pays. En règle générale, si un État perd dans un domaine mais gagne dans un autre, il choisit de rester dans l'Union, même au prix de l'abandon d'une autre partie de sa souveraineté. Deuxièmement, une interprétation extensive des compétences de l'Union européenne a conduit à une situation dans laquelle les obligations des États membres s'étendent de plus en plus même lorsque les traités ne changent pas. Lorsqu'un État ratifie les traités

de l'UE, il n'a pas pleinement conscience de toutes les obligations qui lui seront imposées, car la Commission européenne et la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) peuvent toujours « déduire » des obligations entièrement nouvelles des principes généraux du droit de l'Union. C'est pourquoi il faut que les États membres aient la possibilité d'adapter l'intensité de leur coopération en fonction de leurs intérêts nationaux.

Pluralité de communautés menant des programmes conjoints convenus ensemble pour une coopération approfondie

La coopération européenne réformée ne devrait pas ressembler à une structure monolithique dans laquelle les nations les plus fortes dictent la direction à suivre à toutes les autres. Il devrait plutôt s'agir d'une association d'États souverains, dont chacun conserve le droit de déterminer les domaines dans lesquels il souhaite mener des politiques communes. Certains États bénéficient de la politique de l'Union en matière de promotion des sources d'énergie renouvelables, tandis que d'autres n'en bénéficient pas ; certains tirent profit des réglementations agricoles communes, tandis que d'autres n'en tirent pas profit ; certains bénéficient de la libre circulation des travailleurs, tandis que d'autres cherchent à la limiter. S'il est impossible de satisfaire tous les États membres, il est possible de faire en sorte que les différents pays puissent participer aux domaines qui leur sont profitables, tout en se retirant des autres.

Une conséquence naturelle de l'adoption de cette approche serait la formation de « sous-organisations » au sein de la coopération européenne réformée, chacune poursuivant des modèles de développement différents.

59 Discours du Premier ministre hongrois Viktor Orbán lors du débat sur le « rapport Sargentini », 11 septembre 2018, <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/assets/23/13/07/675d7452ea8b2d816844a3fb15665406f05b6c50.pdf> (22.11.2024).

60 S. Salihu, « Sovereignty and Integration in the European Union: Reduction or Unification and Strengthening? », *The Review of European Affairs* 2023, vol. 7, n° 1, p. 70.

Cela est en ligne avec le concept précédemment mentionné d'**intégration différenciée**.

Coopération volontaire et révocabilité des programmes de coopération approfondie

Parmi les trois modèles d'intégration différenciée mentionnés précédemment, le plus approprié semble être la **différenciation à la carte**, intégrant potentiellement des éléments de **géométrie variable**. Seul ce modèle garantit que les gouvernements démocratiquement élus gardent un contrôle total sur la portée des obligations internationales.

Pour éviter d'emblée l'échec de la coopération européenne réformée, une analyse complexe des conditions politiques et économiques de chaque État membre est essentielle. Cette analyse devrait identifier des domaines d'intérêt commun, où une coopération plus approfondie serait mutuellement bénéfique, et des domaines de divergence, où une telle coopération serait désavantageuse. Sur la base des conclusions de cette évaluation, les traités de la nouvelle UE devraient établir :

- Un ensemble d'engagements minimaux qui constituerait la condition *sine qua non* de l'adhésion (p. ex. l'union douanière).
- Des engagements facultatifs dans des domaines où seuls certains États membres partagent des intérêts communs (p. ex. l'énergie).

Nature intergouvernementale de la coopération

Nous défendons le principe de l'intergouvernementalisme, traditionnellement défini comme « une théorie de l'intégration et une méthode

de prise de décision dans les organisations internationales qui permet aux États de coopérer dans des domaines spécifiques tout en conservant leur souveraineté. Contrairement aux organismes supranationaux dans lesquels l'autorité est formellement déléguée, dans les organisations intergouvernementales, les États ne partagent pas le pouvoir avec d'autres acteurs et prennent les décisions à l'unanimité »⁶¹. En d'autres termes, l'Union européenne doit faire un pas en arrière pour que les États-nations puissent faire un pas en avant.

Notre interprétation de l'intergouvernementalisme n'exclut pas totalement l'existence de certaines structures supranationales si celles-ci restent subordonnées aux institutions intergouvernementales. Le cadre de la coopération européenne réformée doit être fondé sur la primauté des institutions intergouvernementales, telles que le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne. Ce sont celles qui possèdent une légitimité démocratique indirecte – puisque les présidents, les premiers ministres et les ministres qui entrent dans leur composition détiennent un mandat de leur peuple pour prendre des décisions affectant leurs citoyens.

Les institutions technocratiques sans mandat démocratique – telles que la Commission européenne – doivent jouer un rôle subordonné aux organes intergouvernementaux⁶². La Cour de Justice de l'Union européenne doit retrouver son rôle de serviteur de la loi, plutôt que de créateur.

Principe d'attribution des compétences dans le cadre d'un mandat national strict

Le principe d'attribution, tel que défini à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE), est resté largement inefficace dans la pratique. Comme

61 The Concise Oxford Dictionary of Politics, e-version, <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110810105138102> (22.11.2024).

62 Une position similaire a été prise par l'Institut Thomas More dans *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 28. Selon Marine Le Pen, la leader du Rassemblement national, la Commission européenne devrait être « un simple secrétariat administratif sans rôle décisionnaire ». Citation extraite de : « Le Rassemblement national revoit de fond en comble sa politique européenne », *Les Échos* du 15 avril 2019, <https://www.lesechos.fr/elections/europeennes/le-rassemblement-national-revoit-de-fond-en-comble-sa-politique-europeenne-1009464> (22.11.2024).

indiqué précédemment, les institutions de l'UE n'ont cessé d'étendre leurs propres compétences sans tenir compte de la lettre des traités, considérant « l'efficacité du droit de l'Union » comme une source illimitée de nouveaux pouvoirs. Pour remédier à ce problème, les traités doivent intégrer des garanties strictes assurant le plein respect du principe d'attribution. Les institutions intergouvernementales doivent être habilitées à vérifier si les actions des institutions supranationales sont conformes à ce principe.

Principe de subsidiarité

Le principe d'attribution devrait être étroitement lié au principe de subsidiarité, qui constitue « le seul mécanisme qui respecte les différentes cultures coexistant en Europe et les systèmes de valeurs qui sous-tendent ces cultures. Il le fait sans nier que certains principes partagés et certaines similitudes culturelles unissent encore les Européens »⁶³. Comme indiqué précédemment, si le principe de subsidiarité est formellement garanti par l'article 5, par. 3, du TUE, il reste en pratique d'une importance marginale. Cela doit changer.

Nous partageons l'avis selon lequel « l'Union doit être considérée avant tout comme la protectrice de l'intégrité, de l'autonomie, de l'indépendance et de l'identité de ses membres, et non comme un agent d'uniformité et de centralisation. La subsidiarité devrait donc inciter non seulement les institutions de l'Union, mais aussi chaque État membre, à accepter et à tolérer les valeurs et les préférences des autres membres, aussi différentes soient-elles des leurs »⁶⁴.

Par conséquent, il ne devrait pas incomber aux États membres de démontrer qu'ils sont mieux à même d'exercer les compétences partagées ; c'est plutôt à l'Union qu'il devrait

incomber de prouver que le traitement d'une question particulière nécessite une harmonisation.

Le respect du principe de subsidiarité devrait être garanti par les institutions intergouvernementales de la coopération européenne réformée⁶⁵.

b) Propositions : Recommandations 1 à 23 pour une réforme des traités de l'UE

Les recommandations suivantes sont structurées en neuf domaines clés, chacun englobant de multiples propositions essentielles pour résoudre les défis urgents au sein de l'Union européenne. Ces réformes sont impératives non seulement pour rectifier les problèmes de longue date, mais aussi pour recalibrer les rôles et les fonctions des institutions de l'Union. Elles visent à renforcer la légitimité démocratique, à rétablir l'équilibre des pouvoirs entre l'Union et ses États membres et à garantir une application plus rigoureuse des principes de subsidiarité et de souveraineté nationale à tous les niveaux de gouvernance.

I. Une Union européenne plus souple pour répondre à la volonté et à la capacité d'intégration de tous les États membres et candidats :

Proposition 1 : Renommer l'Union européenne en « Communauté européenne des nations »

L'Union européenne a été créée à l'origine sous le nom de *Communauté économique européenne* (CEE), mettant l'accent sur la coopération économique entre États souverains. Le passage

63 Rapport du Centre Wilfried Martens pour les études européennes (par A.P. DeBattista), *The EU and the Multifaceted Nature of European Identity*, Bruxelles 2022, p. 34.

64 F.O. Reho, « Subsidiarity in the EU: Reflections on a Centre-Right Agenda », *European View* 2019, 18(1), p. 10.

65 Une perspective similaire : Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences – Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 6.

à l'Union européenne (UE) avec le traité de Maastricht en 1993 a marqué une transformation politique importante, renforçant la notion d'une « union toujours plus étroite » avec des tendances fédéralistes. La présente proposition préconise de renommer l'Union en « Communauté européenne des nations » (CEN) afin de refléter une vision recalibrée qui privilégie la souveraineté nationale, la coopération intergouvernementale et les alliances volontaires plutôt que l'intégration supranationale. En revenant aux principes fondateurs du projet européen, la CEN mettrait l'accent sur la flexibilité, le respect des identités nationales et la prise de décision fondée sur la souveraineté des États. Le nom proposé souligne l'abandon des ambitions fédéralistes et la réaffirmation de l'Union en tant que cadre de coopération entre nations indépendantes, plutôt qu'entité politique centralisée. Ce changement de nom non seulement correspondrait au cadre institutionnel et juridique révisé, mais renforcerait également la légitimité publique en reflétant fidèlement l'objectif évolutif de l'Union.

Proposition 2 : Introduire une disposition spécifique dans les traités pour consacrer le principe de flexibilité, permettant aux États membres d'ajuster leur niveau d'intégration et de coopération au sein de l'UE en fonction de leurs intérêts nationaux.

Le principal défi pour faire progresser l'intégration européenne réside dans les intérêts divergents – et parfois contradictoires – qui peuvent exister entre les États membres. Pour éviter de nouvelles fractures au sein de l'Union européenne, il est essentiel que les Traités tiennent mieux compte de ces différences nationales. Il est donc nécessaire de trouver une approche plus adaptée et progressive de l'intégration, en accord avec les spécificités nationales. Une approche qui respecte les priorités économiques, les identités culturelles et les traditions constitutionnelles et politiques de chaque État membre.

Proposition 3 : Introduire une clause générale d'opt-out dans les traités, permettant aux États membres de suspendre leur participation à une législation existante ou de ne pas appliquer une législation nouvellement adoptée, conformément au principe de flexibilité fondé sur l'intérêt national.

L'élargissement du champ d'application des clauses d'opt-out pourrait être un outil efficace pour mettre en œuvre le principe de flexibilité décrit précédemment. Selon cette approche, un État membre pourrait choisir de ne pas appliquer une nouvelle législation en notifiant simplement sa décision au Conseil des ministres. Cela éliminerait la nécessité de négocier les opt-outs avec d'autres États membres, bien qu'un débat puisse encore avoir lieu si une majorité qualifiée du Conseil européen le juge nécessaire. Ce mécanisme d'opt-out révisé pourrait s'appliquer à tous les domaines, à l'exception du marché intérieur, préservant ainsi l'objectif initial d'intégration économique de l'UE. En outre, la flexibilité pourrait être encore renforcée par un renversement de la procédure législative pour une coopération renforcée, permettant à un groupe de quatre États membres de s'opposer collectivement à l'application d'une nouvelle législation.

Proposition 4 : Appliquer le principe de flexibilité fondé sur l'intérêt national au processus d'élargissement de l'Union, permettant d'adapter l'intégration aux besoins et aux capacités de l'Union et des États candidats.

Il est essentiel d'abandonner l'approche inefficace du tout ou rien de ces dernières années et d'adopter une stratégie plus progressive et partielle. Celle-ci se concentrerait dans un premier temps sur les objectifs liés au marché intérieur, les étapes ultérieures de l'intégration pouvant suivre une fois la première phase d'adhésion réalisée. La méthodologie actuelle n'a pas donné de résultats probants. Plusieurs États des Balkans occidentaux, par exemple, subissent des

reports répétés de leur processus d'adhésion à l'Union. Pour y remédier, il est également nécessaire d'augmenter la fréquence des réunions interétatiques dans des cadres qui évitent les approches supranationales rigides. La Communauté politique européenne, sans se substituer à l'adhésion à l'Union, pourrait constituer un complément précieux pour relever les défis de l'élargissement et favoriser une coopération plus étroite pendant le processus d'adhésion.

II. Réévaluer et faire respecter les compétences de l'Union :

Proposition 5 : *Établir un nouveau protocole pour faire strictement respecter le principe d'attribution de compétences tel que décrit dans l'article 5, par. 2, du Traité sur l'Union européenne, qui stipule : « Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres. » Ce protocole s'appliquerait explicitement à la Cour de Justice de l'Union européenne et à sa jurisprudence, avec la possibilité d'une application rétroactive si le Conseil européen en décide ainsi.*

Nombre des crises auxquelles l'Union européenne est actuellement confrontée découlent de problèmes de longue date liés à la répartition des compétences, qui sont devenus une source majeure de tension. L'UE outrepassait fréquemment ses compétences, un problème qui est au cœur des conflits avec les cours constitutionnelles nationales, telles que celles de Pologne et d'Allemagne, et qui sape la confiance du public dans l'Union. Bien que l'article 5, par. 2, du traité sur l'Union européenne stipule explicitement que les compétences non attribuées à l'Union restent du ressort des États membres, ce principe a été largement ignoré ou contourné par la Commission européenne, les co-législateurs et la Cour de Justice de l'Union européenne. Le mépris de cette règle a alimenté les différends sur les limites de l'autorité de l'UE. Pour résoudre ces tensions et prévenir de nouvelles

crises, l'article 5, par. 2, doit être interprété et appliqué littéralement comme la pierre angulaire du cadre juridique de l'UE. Toutes les institutions de l'UE doivent adhérer explicitement à cette disposition pour garantir une répartition claire et équilibrée des pouvoirs entre l'Union et ses États membres.

Proposition 6 : *Le Conseil européen devrait servir d'autorité suprême pour résoudre les conflits de compétence, en particulier en lien avec les propositions législatives de la Commission européenne. En outre, le Conseil européen devrait avoir le pouvoir de demander une nouvelle législation pour annuler un arrêt rendu par la Cour de Justice.*

Les fréquents conflits de compétence, en particulier en ce qui concerne les propositions législatives et l'interprétation des arrêts par la Cour de justice, ont entraîné d'importantes tensions au sein de l'Union européenne. Ces conflits entraînent souvent des violations de l'article 5, par. 2, qui portent atteinte à la souveraineté nationale et créent des incertitudes juridiques. La Cour de Justice, censée servir d'arbitre impartial, n'a pas su rester objective dans ces affaires, ce qui la rend de moins en moins apte à agir en tant que décideur final. C'est pourquoi le Conseil européen devrait prendre la responsabilité de résoudre ces conflits, en veillant à ce que les décisions reflètent un équilibre des pouvoirs entre l'Union et ses États membres.

En cas de propositions législatives juridiquement ambiguës, le Conseil de l'UE, qui fonctionne au niveau ministériel, devrait tenir un débat si un État membre le demande. Une majorité qualifiée déciderait alors de la poursuite de la proposition, mais une minorité de blocage de quatre États membres pourrait renvoyer la question au Conseil européen pour une résolution finale. En outre, les États membres devraient avoir le droit de se retirer de cette législation en fonction de leurs intérêts nationaux, préservant ainsi leur souveraineté.

Afin de renforcer davantage le rôle des États membres dans la prise de décision, une majorité simple des parlements nationaux devrait pouvoir soulever un conflit de compétence. Une majorité absolue pourrait porter directement la question devant le Conseil européen, et si les trois quarts des parlements nationaux s'opposent à la proposition, celle-ci serait automatiquement abandonnée. Cette approche garantit que la Cour de Justice n'est pas l'autorité ultime pour résoudre les conflits de compétence, tout en protégeant la souveraineté nationale et en favorisant une gouvernance plus souple et plus équilibrée au sein de l'Union.

Proposition 7 : *Mettre en œuvre une application stricte du principe de subsidiarité par le biais d'une décision ex ante du Conseil de l'Union européenne, avec une procédure d'appel devant le Conseil européen, à inscrire dans un protocole nouveau et plus efficace. Si l'Union ne parvient pas à atteindre ses objectifs, les États membres devraient avoir la possibilité de reprendre le contrôle. Les parlements nationaux doivent se voir attribuer un rôle beaucoup plus important dans ce processus que celui qu'ils ont actuellement.*

Le principe de subsidiarité est une « voie à double sens », qui ne se limite pas à consolider les compétences de l'Union dans un domaine donné. Actuellement, l'évaluation du respect de la subsidiarité dans les propositions législatives est faible et superficielle, et manque souvent de justification fondée. Lorsque les États membres déterminent que l'Union n'est plus le niveau de gouvernance le plus approprié, ils devraient avoir la possibilité de rapatrier des compétences, soit par un *opt-out* individuel, soit par un rapatriement général des compétences. Pour ce faire, les parlements nationaux devraient être davantage impliqués, comme le souligne la Proposition 6, en s'assurant qu'ils participent activement à l'évaluation de la nécessité d'une intervention de l'Union. Le rétablissement de la subsidiarité au cœur du fonc-

tionnement de l'Union permettra à toutes les parties prenantes – y compris la Commission européenne, les États membres et leurs parlements nationaux – d'assumer la responsabilité de créer une union plus efficace et plus centrée sur les citoyens.

Proposition 8 : *Lancer un audit complet des compétences actuelles de l'Union, en particulier au niveau législatif et dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE, afin de donner aux États membres la possibilité d'envisager des rapatriements généraux ou des opt-outs individuels.*

Après des décennies d'actions législatives et d'évolutions jurisprudentielles complexes et déroutantes, un examen approfondi et complet des compétences de l'Union est indispensable. Ce processus permettra aux États membres de réévaluer le niveau de souveraineté nationale qu'ils sont prêts à déléguer, en apportant de la clarté et en leur permettant de défendre plus efficacement leurs intérêts dans le cadre des traités européens.

Chaque État partie aura le droit de soumettre des actes spécifiques de l'acquis communautaire à un audit. Le processus d'audit sera mené par le Comité des États membres, qui évaluera la conformité du droit dérivé analysé avec les principes d'attribution et de subsidiarité. L'objectif principal de cet audit est de faciliter la mise en œuvre du principe de coopération volontaire et de révocabilité des programmes de coopération approfondie (voir partie III.i.a).

Sur la base des conclusions de l'audit, le Conseil déterminera, à l'unanimité, l'ensemble des engagements minimaux qui constituent la condition *sine qua non* de l'adhésion à l'Union. En outre, le Conseil identifiera les engagements facultatifs dans les domaines politiques où seuls certains États membres partagent des intérêts communs, permettant ainsi une approche plus souple et différenciée de l'intégration.

Proposition 9 : *Établir un « bouclier des compétences nationales » en incluant dans le Traité sur l'Union européenne une disposition spécifique qui dresse une liste des compétences légalement protégées de toute ingérence de l'Union. L'Union n'aura aucun impact direct ou indirect sur ces domaines, que ce soit par des moyens législatifs ou judiciaires. Cette liste devrait inclure la famille, l'ordre public, les questions sociétales ainsi que l'éducation.*

La Commission européenne et la Cour de Justice de l'UE ont souvent donné priorité à des objectifs politiques et idéologiques au détriment du respect des dispositions des traités. Pour se prémunir contre de telles violations du principe de la division des pouvoirs, il est essentiel de protéger certains domaines des ingérences de l'Union. Cette approche de « sanctuarisation » permettrait aux États membres de répondre rapidement à leurs préoccupations en soumettant une demande individuelle d'opt-out au Conseil européen.

III. Renforcement et extension de la règle de l'unanimité :

Proposition 10 : *L'unanimité entre les États membres dans le domaine des relations extérieures devrait prévaloir et être explicitement inscrite dans les traités. Le mécanisme d'abstention constructive devrait être autorisé, mais à condition que les États membres dissidents y consentent.*

Le contexte géopolitique actuel très tendu révèle un manque de consensus entre les 27 États membres sur les prochaines étapes pour diverses questions internationales. Ces divergences de vues sont le résultat d'intérêts nationaux variés et souvent divergents. Mais les États membres sont amenés à adopter des positions contraires à leurs intérêts économiques, notamment dans le domaine de l'approvisionnement énergétique. Cette approche ne fait

qu'accentuer les divisions au sein de l'Union européenne. Les relations internationales doivent être un domaine où les intérêts nationaux sont préservés et les lignes rouges respectées. Aucun État membre ne devrait être légalement tenu par des décisions allant à l'encontre de ses priorités nationales. Pour préserver l'unité, en cas de désaccord, le mécanisme d'abstention constructive devrait être autorisé, permettant aux États membres dissidents de s'abstenir de prendre une décision sans empêcher les autres d'agir. Dans un tel cas, toute décision d'avancer ne devrait être prise qu'avec l'accord explicite des États membres dissidents, en garantissant que les intérêts nationaux sont correctement protégés dans le processus décisionnel.

Proposition 11 : *L'article 114 du TFUE, qui permet actuellement à l'Union d'agir dans un domaine sans base juridique explicite, ne devrait être invoqué qu'à l'unanimité, et non à la majorité qualifiée. En outre, lorsque cette disposition est invoquée, les États membres devraient avoir une possibilité d'opt-out.*

L'article 114 du TFUE est une disposition très controversée, souvent détournée de son objectif initial, qui permet à l'UE d'agir sans base juridique explicite dans un domaine donné. Cela a conduit à une extension illégale des compétences de l'UE, en particulier dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence, comme le secteur des médias, où le Media Freedom Act a été justifié en vertu de cet article alors que la régulation des médias n'est pas une compétence de l'Union. L'application de cette disposition menace le principe de la répartition des compétences, car elle peut potentiellement être utilisée pour intégrer divers domaines dans le cadre du marché intérieur, en portant atteinte à la souveraineté nationale.

En outre, la Cour de Justice de l'UE a échoué à garantir de manière adéquate la mise en œuvre équitable de cette disposition, ce qui a encore exacerbé les préoccupations quant à son utili-

sation abusive. Compte tenu de ces problèmes, l'unanimité est la seule solution appropriée pour protéger la souveraineté nationale et empêcher l'Union d'étendre son mandat sans autorisation légale explicite. Une interprétation stricte et l'exigence de l'unanimité pour déclencher l'article 114 permettraient de préserver l'intégrité des compétences nationales, en veillant à ce qu'aucun État membre ne soit contraint de prendre des décisions contraires à ses intérêts nationaux. Cette approche rétablirait l'équilibre entre l'Union et ses États membres, en garantissant que toute extension des compétences de l'Union soit à la fois justifiée et acceptée par tous.

IV. Primauté des constitutions nationales sur le droit européen

Proposition 12 : Introduire une nouvelle disposition dans le Traité sur l'Union européenne qui révoque explicitement la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE affirmant la primauté du droit européen sur les constitutions nationales. Le TUE doit établir clairement que la compétence pour conférer des pouvoirs à l'Union appartient uniquement aux États membres et que les constitutions nationales prévalent sur le droit européen.

Le principe de la primauté du droit communautaire, établi par des arrêts tels que *Costa c. ENEL* (1964), *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) et *State Finance Administration c. Simmenthal SpA* (1978), est depuis longtemps une source de tension entre la Cour de Justice de l'Union européenne, les cours constitutionnelles nationales et les gouvernements des États membres. Ce principe a souvent été interprété au-delà de la lettre et de l'esprit des traités européens, qui prévoyaient à l'origine que la primauté du droit européen ne s'appliquerait que dans les domaines où les États membres avaient explicitement transféré leur souveraineté à l'Union. L'affirmation de la primauté du droit européen dans des domaines où l'Union n'a pas de com-

pétence claire est à la fois illégale et contraire au principe de subsidiarité.

Une approche stricte et équilibrée de la primauté est nécessaire de toute urgence. Dans les domaines clairement définis où l'Union est compétente, la primauté du droit primaire et secondaire de l'Union est admissible à condition qu'elle respecte la souveraineté nationale. Les États membres doivent conserver le droit de mettre en œuvre des options d'*opt-out* individuelles ou de rapatrier des compétences à la suite d'un réexamen complet des pouvoirs de l'Union, comme indiqué dans les Propositions 2, 4 et 5. En outre, les États membres doivent avoir la possibilité de rejeter l'application de mesures qui ne relèvent pas des compétences explicitement conférées à l'Union, garantissant ainsi un juste équilibre entre les cadres constitutionnels nationaux et la gouvernance de l'Union.

Proposition 13 : Établir une assemblée consultative des cours constitutionnelles chargée de faire respecter et les principes de primauté des constitutions nationales, d'attribution des compétences et de subsidiarité, et de formuler des recommandations à ce sujet. En cas de conflit entre la Cour de Justice de l'Union européenne et les cours constitutionnelles nationales, un État membre doit pouvoir demander l'intervention du Conseil européen pour régler la question.

Des affaires récentes ont mis en évidence les tensions récurrentes entre la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et les cours constitutionnelles nationales, démontrant la nécessité d'une réforme pour résoudre ces conflits. En Pologne (2021), le *Trybunał Konstytucyjny* (Tribunal constitutionnel) a jugé que certaines décisions de la CJUE étaient incompatibles avec la Constitution polonaise, affirmant la primauté du droit constitutionnel national dans les domaines non transférés à l'Union. De même, en Allemagne (2020), la *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle fédérale) a contesté l'autorité de la CJUE sur le Public Sector Pur-

chase Programme (PSPP) de la Banque centrale européenne, soulignant que les institutions de l'Union ne peuvent pas étendre leurs pouvoirs au-delà de ce qui leur a été explicitement conféré par les États membres. Une situation similaire s'est produite en Roumanie (2021), où la *Curtea Constituțională a României* (Cour constitutionnelle) a refusé de reconnaître la validité des décisions de la CJUE dans les domaines relevant des compétences nationales. Ces exemples mettent en lumière les conflits récurrents découlant des tentatives d'élargissement des pouvoirs de l'Union sans base juridique claire, soulignant la nécessité d'établir une assemblée consultative des cours constitutionnelles pour surveiller et fournir des recommandations sur ces différends, en garantissant le respect des principes de subsidiarité, d'attribution et de primauté des constitutions nationales dans les domaines non explicitement régis par le droit de l'Union.

V. Une Commission européenne au service des États membres

Proposition 14 : Transformer la Commission européenne en un Secrétariat général au service des États membres, fonctionnant sous leur contrôle et leur direction. La Commission perdrait son quasi-monopole sur les initiatives législatives. Cette compétence serait transférée au Conseil des ministres dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Les propositions législatives de la Commission seraient strictement limitées à la mise en œuvre et au développement des conclusions juridiquement contraignantes du Conseil. En outre, la Commission ne représenterait l'Union à l'extérieur que sur délégation explicite du Conseil des ministres, et jamais au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

À l'origine, la Commission européenne devait fonctionner comme un secrétariat général au sein d'une Communauté européenne aux compétences limitées, et non comme l'institution puissante ne rendant souvent de comptes

à personne qu'elle est devenue aujourd'hui. À mesure que la CEE s'est transformée en UE, la Commission a conservé et étendu ses compétences et prérogatives, ce qui a conduit à une accumulation de pouvoirs excessifs, en contradiction avec son objectif initial, et ce au sein d'une organisation dotée de compétences plus étendues et comptant un nombre croissant d'États membres. Pour rétablir l'équilibre, le rôle législatif de la Commission doit être limité à la rédaction de propositions mettant en œuvre des conclusions du Conseil juridiquement contraignantes. Ses prérogatives dans le cadre de la procédure de codécision, telles que l'évaluation des amendements et le retrait des propositions, doivent être supprimées. Par ailleurs, la représentation extérieure de l'Union, qui a été source de confusion et de tensions, doit être clarifiée. Au niveau des chefs d'État et de gouvernement et dans les enceintes internationales telles que le G7 et le G20, c'est le Conseil européen qui devrait représenter l'Union, tandis que le rôle extérieur de la Commission devrait se limiter à une représentation au niveau ministériel, et ce strictement sur délégation du Conseil des ministres.

Proposition 15 : Les prérogatives de la Commission dans le cadre des procédures d'infraction actuelles doivent être définies plus clairement afin d'éviter toute forme d'arbitraire. En outre, la Commission ne devrait jouer aucun rôle dans la mise en œuvre de l'article 7 du TUE concernant l'État de droit. Enfin, la coopération entre les États membres dans des domaines qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'Union, comme le Semestre européen, devrait être coordonnée par le Conseil des ministres plutôt que par la Commission.

Dans le cadre des procédures d'infraction actuelles, la Commission européenne, en tant que gardienne des traités, dispose d'un pouvoir discrétionnaire illimité pour engager ou s'abstenir d'engager des procédures d'infraction contre les États membres, sans aucune obligation de

justifier ses décisions. Cette prérogative dépassée a conduit à un arbitraire flagrant et à une concentration excessive de pouvoir, et elle nécessite une réforme urgente. De même, le mécanisme d'État de droit (de conditionnalité), conçu et géré par la Commission sans mandat clair, est devenu un outil politisé qui favorise les divisions au sein de l'Union. Dans le cadre d'une procédure de l'article 7 révisée, la Commission ne devrait jouer aucun rôle. De plus, la « méthode ouverte de coordination » a permis à la Commission de centraliser un pouvoir important sans légitimité, comme on l'a vu dans le Semestre européen, où les recommandations ont de plus en plus d'implications contraignantes liées à des sanctions financières. Pour remédier à cela, toute coopération intergouvernementale en dehors des compétences exclusives de l'Union devrait être coordonnée par le Conseil des ministres, garantissant une approche plus équilibrée et légitime.

Proposition 16 : Réduire les salaires et les indemnités des fonctionnaires de l'Union, en particulier ceux des plus hauts échelons, tout en renforçant leur responsabilité. Aucun fonctionnaire européen ne devrait percevoir un salaire net mensuel supérieur à 10 000 euros. En outre, pour éviter toute influence idéologique induite, le principe de neutralité au sein de la fonction publique européenne devrait être inscrit dans les traités. La nomination aux postes clés doit respecter les principes de collégialité et de transparence totale.

La fonction publique européenne est devenue une source de tension et de déficit démocratique en raison de son manque de responsabilité, des salaires excessifs des hauts fonctionnaires et à l'influence croissante de certaines idéologies. De nombreux hauts fonctionnaires sont surpayés, avec des salaires déconnectés des réalités des citoyens européens, ce qui alimente un sentiment de détachement et de mépris pour les valeurs démocratiques. Les salaires et les indemnités

doivent être réformés, en veillant à ce qu'aucun fonctionnaire européen ne gagne plus de 10 000 euros nets par mois. En outre, la fonction publique, en particulier au sein de la Commission, du Parlement européen et du Service européen pour l'action extérieure, s'est éloignée de la neutralité attendue des fonctionnaires financés par les contribuables. Pour remédier à cela, le principe de neutralité doit être inscrit dans les traités. Par ailleurs, le système actuel de nomination et de promotion des hauts fonctionnaires est opaque, trop centralisé au sein du cabinet du président de la Commission et en proie à l'arbitraire, aux conflits d'intérêts et aux jeux de pouvoir. Un processus transparent, fondé sur le mérite et respectant l'équilibre géographique, doit remplacer les pratiques actuelles.

VI. Primauté du Conseil européen et du Conseil des ministres

Proposition 17 : Élever le Conseil européen au rang d'organe décisionnel suprême au sein de l'Union européenne, en lui conférant une position hiérarchiquement supérieure à toutes les autres institutions. Le Conseil européen disposerait d'un pouvoir législatif par le biais de conclusions juridiquement contraignantes qui fixeraient le cadre du droit dérivé. Il servirait également d'arbitre final en matière d'élargissement, d'État de droit (si cette politique devait persister) et de conflits de compétences. En outre, le Conseil européen serait chargé d'examiner et d'approuver officiellement les demandes d'opt-out des États membres ou la mise en œuvre de mesures conformes à leurs intérêts nationaux.

Le Conseil européen joue déjà un rôle important dans le cadre de l'Union européenne, mais son autorité doit être renforcée pour qu'il devienne la pierre angulaire politique et juridique de l'Union. C'est essentiel pour consacrer la primauté de la légitimité et de la souverai-

neté nationales en tant que principes fondamentaux guidant l'Union. Pour y parvenir, un nouveau traité devrait affirmer la suprématie hiérarchique du Conseil européen sur toutes les autres institutions de l'Union, y compris la Cour de Justice. Ses décisions, en particulier les conclusions du Conseil, devraient être juridiquement contraignantes et précises, pour servir de cadre juridique définitif dans lequel la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil des ministres opèrent.

En outre, le Conseil européen doit agir en tant qu'arbitre ultime sur les questions politiques critiques, y compris les différends sur les compétences, la participation flexible des États membres en fonction de leurs intérêts nationaux et la préservation de leurs mandats démocratiques. Cette réforme est essentielle pour préserver la légitimité démocratique au sein de l'Union, étant donné que la Commission européenne manque de responsabilité démocratique et fonctionne souvent comme une entité bureaucratique autoritaire. Le pouvoir de décision doit être rendu aux États membres, avec le Conseil européen en première ligne afin d'en faire l'arbitre final pour toutes les questions majeures. En reprenant le contrôle d'institutions comme la Commission européenne et la Cour de Justice de l'Union européenne, le Conseil européen peut rétablir l'équilibre et préserver les fondements démocratiques de l'Union.

Proposition 18 : Le Conseil européen devra avoir la prérogative exclusive de demander la démission du président de la Commission européenne et de nommer un remplaçant. Cette décision sera prise par consensus entre les chefs d'État et de gouvernement, sans nécessiter la consultation ou l'approbation du Parlement européen.

Actuellement, en vertu de l'article 17(8) du TUE, seul le Parlement européen peut révoquer la Commission européenne, ce qui la rend

responsable uniquement devant les députés européens et non devant les États membres. Cela crée un déséquilibre, car la Commission – responsable de la mise en œuvre des politiques de l'Union – devrait logiquement répondre directement au Conseil européen, qui représente les gouvernements souverains de l'Union. En transférant ce pouvoir au Conseil européen, cette réforme renforcerait la légitimité démocratique et garantirait que la Commission reste alignée sur la volonté collective des États membres plutôt que sur des groupes politiques supranationaux. Elle renforcerait également la responsabilité de la Commission européenne, répondant ainsi aux préoccupations concernant le détachement de la Commission par rapport aux intérêts nationaux. De plus, la suppression du rôle du Parlement européen dans le processus de révocation rationaliserait la prise de décision et empêcherait les manœuvres politiques pour empêcher le renouvellement du leadership. Cette réforme réaffirmera la souveraineté nationale au sein de l'Union et restaurera la confiance en garantissant que la Commission reste responsable devant les personnes chargées de mettre en œuvre ses politiques.

Proposition 19 : Établir la primauté du Conseil européen sur le Parlement européen dans le processus législatif en modifiant de manière significative la « procédure législative ordinaire » actuelle (l'ancienne procédure de codécision). Cette réforme permettrait de garantir que, en cas de désaccord, le Conseil des ministres ait le dernier mot.

Dans le cadre de la procédure législative ordinaire actuelle, le Conseil des ministres et le Parlement européen sont placés sur un pied d'égalité, ce qui sape la souveraineté nationale en tant que principale source de légitimité de l'Union européenne. Pour rétablir cet équilibre, il est essentiel de modifier la procédure ordinaire et de revenir à une version simplifiée de la procédure de coopération établie par le traité d'Amsterdam. Ce mécanisme antérieur permet-

tait d'impliquer le Parlement européen sans lui accorder un statut égal à celui du Conseil, préservant ainsi la primauté des États membres dans la prise de décision.

Si certains soutiennent que le renforcement du rôle du Parlement européen renforce la légitimité démocratique de l'Union, les dernières années ont montré que cette institution ne tient souvent pas compte du principe de souveraineté nationale, ce qui entraîne des tensions entre les États membres et les structures centralisées de l'Union. Par conséquent, il faut donner la priorité au renforcement et à l'élargissement du rôle du Conseil européen afin de réaffirmer la souveraineté nationale et de fournir la légitimité démocratique nécessaire aux opérations de l'Union. Cette réforme rétablirait un processus législatif plus équilibré et plus fonctionnel, reflétant mieux les mandats démocratiques des États membres.

VII. La fin de l'hégémonie de la Cour de Justice de l'Union européenne

Proposition 20 : Redéfinir la Cour de Justice de l'Union européenne comme étant principalement une juridiction administrative à deux niveaux, en limitant son rôle et en l'excluant de la résolution des conflits de compétences entre l'Union et les États membres. Ces différends seront plutôt traités en coopération avec une assemblée de pairs composée de cours constitutionnelles ou suprêmes nationales. La Cour de Justice de l'UE n'aura plus le pouvoir d'interpréter les traités ou d'imposer des sanctions financières dans le cadre de procédures d'infraction. En outre, la nomination des juges fera l'objet d'un contrôle plus strict afin d'éviter les conflits d'intérêts, garantissant ainsi que les anciens hauts fonctionnaires de l'Union ne puissent pas exercer les fonctions de juge.

La Cour de Justice de l'UE présente plusieurs problèmes systémiques qui nécessitent une

réforme. Premièrement, elle fonctionne sans contrepoids et n'est pas soumise à la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui est une situation unique. Deuxièmement, elle combine les fonctions d'une cour internationale, constitutionnelle et administrative tout en restant isolée des hautes cours nationales, telles que les cours constitutionnelles ou suprêmes. Bon nombre de ses décisions ne peuvent pas faire l'objet d'un appel, ce qui centralise davantage son autorité. Troisièmement, la CJUE a un historique bien documenté de dépassement de son mandat (par ses décisions « ultra vires ») en empiétant sur les compétences nationales et en interprétant le droit européen avec un parti pris idéologique favorisant le fédéralisme, les idées progressistes et l'érosion de la souveraineté nationale. Sa doctrine expansive sur la primauté du droit européen illustre bien cette ingérence. Pour répondre à ces enjeux, la primauté du droit européen ne doit pas l'emporter sur les constitutions nationales et doit être strictement limitée aux compétences de l'Union. En outre, la CJUE ne doit jouer aucun rôle dans les conflits de compétences, le mécanisme de l'État de droit ou les questions concernant l'organisation de l'institution judiciaire dans les États membres. Enfin, des normes plus strictes doivent régir la nomination des juges afin d'éliminer les conflits d'intérêts, comme la nomination à la CJUE d'anciens hauts fonctionnaires de la Commission européenne. Si de telles nominations peuvent être envisagées pour le Tribunal, elles sont inappropriées pour la Cour de Justice elle-même.

VIII. Le Parlement européen en tant qu'assemblée consultative : Un rôle secondaire par rapport au Conseil en matière législative

Proposition 21 : Transformer le Parlement européen en une assemblée principalement consultative, en particulier dans les domaines où les intérêts nationaux sont en jeu, avec

un pouvoir législatif limité et subordonné au Conseil des ministres. Son rôle dans l'adoption du budget devrait être supprimé. En outre, le principe de subsidiarité devrait s'appliquer à son fonctionnement, en veillant à ce que les fonctions législatives et politiques du Parlement restent strictement limitées aux compétences de l'Union européenne.

Le Parlement européen a largement dépassé son rôle initial, ce qui a faussé sa légitimité démocratique et creusé le fossé entre les citoyens européens et leurs représentants, pourtant élus au suffrage direct. Pour remédier à cette situation, le Parlement devrait être réformé en profondeur et ses fonctions et compétences redéfinies. Il devrait avant tout servir d'assemblée consultative plutôt que de co-législateur. Son pouvoir législatif devrait être limité aux domaines non essentiels, tels que le marché intérieur, et toujours rester dans le cadre des compétences de l'Union. En outre, dans le cadre d'une procédure de codécision révisée, le Parlement n'agirait sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres qu'en première lecture. Son pouvoir de créer des commissions d'enquête ad hoc devrait être révoqué, et la composition des commissions parlementaires devrait être soumise à l'approbation du Conseil des ministres. Par ailleurs, le rôle du Parlement dans l'adoption du budget devrait être uniquement consultatif.

Proposition 22 : Restructurer le Parlement européen en une assemblée mixte composée de membres élus au suffrage direct et de délégations issues des assemblées nationales. Les traités devraient affirmer explicitement la primauté des circonscriptions électorales nationales dans les élections européennes et renforcer l'autorité exclusive du Conseil européen pour nommer le président de la Commission européenne. Le rôle du Parlement européen dans ce processus se limitera à un vote consultatif sur le Collège des commissaires, sans le pouvoir d'élire le président de la Commission.

La structure actuelle du Parlement européen, bien qu'il soit élu au suffrage direct et que ses compétences aient été élargies, a paradoxalement creusé le fossé entre les citoyens européens et leurs représentants. Il a échoué dans sa mission première qui est d'intégrer les perspectives des citoyens dans les processus décisionnels de l'Union. Pour y remédier, le Parlement devrait être restructuré, au moins partiellement, afin d'inclure des délégations des parlements nationaux, qui sont mieux placés pour combler ce fossé. En outre, tout effort visant à introduire des circonscriptions paneuropéennes ou des listes transnationales devrait être explicitement interdit par les traités. Le rôle du Parlement dans la nomination de la Commission européenne devrait se limiter à un vote consultatif après la nomination par le Conseil européen du président de la Commission, qui forme ensuite le Collège des commissaires, sous réserve de l'approbation du Conseil des ministres.

IX. Audit et examen approfondis du budget européen et des projets financés par des fonds publics

Proposition 23 : Dès l'entrée en vigueur du traité réformé, le Conseil européen procédera à un audit approfondi du budget de l'Union et de tous les projets financés par des fonds publics afin de garantir la responsabilité financière, la transparence et l'alignement des dépenses sur les intérêts nationaux des États membres. Cet examen visera à identifier :

- la mauvaise gestion financière ;
- l'ingérence politique ;
- le traitement préférentiel et les groupes d'intérêt (GIPI – Groupes d'intérêt, de pression et d'influence) ;
- la promotion des politiques de type DEI (diversité, équité et inclusion) ;
- les projets non conformes aux intérêts et aux valeurs nationales.

Afin de garantir l'intégrité et la responsabilité, tous les financements et projets examinés seront temporairement gelés jusqu'à la fin de l'audit. Les résultats de l'audit permettront d'effectuer les réaffectations budgétaires nécessaires, d'apporter les modifications réglementaires requises et de mettre en place des mesures de protection contre toute utilisation abusive future, qu'elle soit financière ou politique.

Un audit complet du budget de l'Union est essentiel pour rétablir l'intégrité financière et la confiance du public. Le budget étant financé par l'argent des contribuables des États membres, les ressources doivent être allouées de manière efficace et responsable. Les rapports de la Cour des comptes européenne (CCE) ont mis en évidence à plusieurs reprises des cas de mauvaise gestion, rendant nécessaire un examen structuré pour éliminer les dépenses inutiles et garantir que les fonds de l'Union servent des intérêts nationaux tangibles. Au-delà des préoccupations financières, l'audit examinera le risque d'ingérence politique et déterminera si les fonds de l'Union profitent de manière disproportionnée à des organisations ou des groupes de pression spécifiques (GIPI – Groupes d'intérêt, de pression et d'influence). Les ressources de l'Union ne doivent pas être utilisées pour façonner les scènes politiques nationales, empiéter sur la souveraineté des États membres ou favoriser certains groupes sans justification. L'examen minutieux de ces projets renforcera l'engagement de l'Union en faveur de la neutralité politique, de l'équité et de l'autonomie de ses membres.

L'allocation croissante de fonds aux initiatives en faveur de la diversité, de l'équité et de l'inclusion (DEI), qui promeuvent souvent des programmes

idéologiques pouvant ne pas correspondre aux valeurs de tous les États membres, est une préoccupation croissante. En vertu de l'article 4, par. 2, du TUE, les identités nationales et les traditions constitutionnelles doivent être respectées, ce qui rend impératif de veiller à ce que les dépenses de l'Union soutiennent le développement plutôt que la promotion d'idéologies. En outre, cet examen visera à aligner les dépenses de l'Union sur les priorités nationales. Les projets devraient refléter les réalités locales plutôt que les objectifs centralisés de l'Union. Si certaines initiatives sont jugées non pertinentes ou contraires aux valeurs sociales, économiques ou politiques d'un État membre, leur financement devrait être reconsidéré. Une approche plus ciblée du financement renforcera la légitimité et la confiance du public dans la coopération européenne.

Afin de préserver l'intégrité du processus, tous les financements en cours d'examen seront temporairement gelés. Cette précaution permettra d'éviter toute mauvaise gestion supplémentaire tout en garantissant que les ressources financières sont utilisées à bon escient. Les financements essentiels pour les infrastructures critiques, la sécurité et le développement économique seront toutefois maintenus, ce qui permettra de procéder aux ajustements nécessaires sans perturber les opérations fondamentales de l'Union. En fin de compte, cette proposition vise à rétablir la discipline financière, à renforcer la transparence et à garantir que les dotations budgétaires de l'Union correspondent aux intérêts des États membres. En éliminant le gaspillage, en empêchant les influences indues et en recentrant les dépenses de l'Union sur des priorités légitimes, le Conseil européen peut renforcer la crédibilité et l'équité du cadre financier de l'Union.

SCÉNARIO II : Un nouveau départ

a) Justification : *Tabula rasa* ? Une Union repensée

Les recommandations proposées dans le chapitre précédent constituent une invitation à réformer le modèle de coopération européenne. Elles se concentrent sur la modification des traités européens existants et sur la refonte du fonctionnement de l'Union (scénario « Retour aux fondamentaux »). Toutefois, ces principes directeurs peuvent également inspirer une approche courageuse et originale, pour un nouveau traité fondateur et un nouvel arrangement, simple et efficace, pour la coopération européenne (scénario « Nouveau départ »). Les remarques suivantes constituent une esquisse de ce scénario.

Un nouveau traité européen offrirait l'occasion de laisser derrière nous le paradigme de l'interventionnisme et de la gestion via un cadre réglementaire datant du milieu du XX^e siècle. Ce changement permettrait une structure de gouvernance plus réactive et plus décentralisée qui mettrait en œuvre le principe de subsidiarité de la manière la plus appropriée, pouvant assurer à l'économie européenne un niveau maximal de compétitivité mondiale et d'adaptabilité. Ces caractéristiques conduiraient au retour d'une structure construite autour de communautés d'États souverains en tant qu'acteurs dominants de la nouvelle Union.

La nouvelle Union offrirait un cadre axé sur la coopération économique, les principes du libre marché, des limites strictes aux interventions réglementaires et le plein exercice des quatre libertés fondamentales (circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux) dans le cadre des garanties du droit international et dans le plus grand respect de la pleine

souveraineté des États membres. La structure de la nouvelle Union devrait offrir le plus haut niveau de flexibilité, permettant la réalisation de projets transfrontaliers entre des groupes spécifiques d'États membres. Cette approche créerait des opportunités pour un « marché libre des idées » qui répondrait aux conditions mondiales dynamiques.

La liste des principes de coopération (souveraineté nationale, coopération volontaire, révocabilité des programmes de coopération approfondie, nature intergouvernementale de la coopération, attribution de compétences dans le cadre d'un mandat national strict et subsidiarité) devrait être développée en un schéma plus spécifique pour le nouveau *modus operandi* de l'organisation européenne, centré sur la liberté et la souveraineté.

1. Souveraineté nationale.
2. Primauté ferme des organes intergouvernementaux sur les organes bureaucratiques avec présomption de la règle de l'unanimité dans le processus décisionnel.
3. Intégration basée sur un modèle de différenciation à la carte (projets d'intégration à plusieurs vitesses) et une clause d'*opt-out*.
4. Garanties formelles solides pour l'exécution des principes d'attribution et de subsidiarité, avec une délimitation claire des compétences de l'organisation et des États membres.
5. Affirmation de la primauté des constitutions nationales.

I. Souveraineté nationale

Les seuls sujets de droit international seront les États membres souverains, et non la nouvelle Union. La nouvelle Union n'aura pas de personnalité juridique, ni de symboles d'État, tels qu'un drapeau, un hymne, des armoiries ou une devise. La politique étrangère et de défense devrait relever de la responsabilité des États-nations souverains, bien qu'une coordination des actions à dimension économique (p. ex. des sanctions ou des actions humanitaires) puisse être possible dans des situations spécifiques. Il devrait y avoir une disposition explicite dans le nouveau traité stipulant que l'Union n'a aucune compétence en matière politique. De même, le système constitutionnel, l'ordre juridique, la protection des droits et libertés civils, les affaires sociales, la famille, l'éducation, la culture et les questions sociétales relèveront de la compétence exclusive des États-nations. Il devrait être explicitement inscrit dans le nouveau traité que ni l'Union économique européenne (UEE) ni les États individuels ne sont autorisés à s'immiscer dans les affaires intérieures des autres États membres.

II. Caractère intergouvernemental de la nouvelle Union

La structure de la nouvelle Union devrait être fondée sur la primauté absolue d'institutions intergouvernementales, aussi rationalisées que possible, avec des processus décisionnels reposant principalement sur l'unanimité (le vote à la majorité qualifiée devrait être une exception, appliquée principalement pour les questions secondaires et formelles) de tous les États membres ou sur l'unanimité des États membres impliqués dans un projet particulier.

L'organe intergouvernemental permanent (le Conseil), composé des chefs d'État ou de gouvernement, devrait servir d'organe décisionnel unique. Un organe subsidiaire, tel qu'une

Conférence des ministres, peut être convoqué si nécessaire ; toutefois, tout arrangement pris par cet organe subsidiaire doit être approuvé par le Conseil.

Pour assurer le bon fonctionnement du Conseil et superviser la mise en œuvre de ses décisions, ainsi que pour gérer les finances de la nouvelle Union, un Secrétariat exécutif devra être créé. Ce secrétariat sera un organe purement technique, sans compétence législative ou réglementaire.

Une Cour européenne d'arbitrage sera créée pour régler les différends entre États membres qui ne peuvent être réglés par le Conseil. Tout litige de compétence ne pourra être soumis qu'à l'examen du Conseil, qui décidera à la majorité qualifiée. Et tout différend sur l'interprétation du Traité ne pourra être réglé que par le Conseil à l'unanimité, en appliquant le principe de présomption de compétence de l'État membre.

La création d'un forum parlementaire (Assemblée parlementaire), composé de délégations nationales des États membres, devrait être envisagée. Les fonctions d'un tel organe seraient purement consultatives et de conseil, sans aucun pouvoir législatif.

Tous les autres organes ou programmes de l'Union européenne devraient être dissous et leurs pouvoirs transférés soit au Conseil et au Secrétariat exécutif, soit – de préférence – retourner aux États membres.

III. Volontarisme et réversibilité de la participation aux projets d'intégration approfondie

Le nouveau traité devrait établir un régime juridique flexible, basé sur un modèle de différenciation *à la carte*, pour permettre aux États membres de développer leur coopération à leur propre rythme, s'ils le jugent nécessaire. Paral-

lèlement, il devrait délimiter un domaine central de coopération auquel tous les États membres sont tenus de participer, ainsi que des segments de coopération facultatifs auxquels les États membres peuvent adhérer ou dont ils peuvent se retirer librement à tout moment.

L'Union devrait principalement faciliter la coopération entre les États membres dans les domaines de l'économie, de la recherche scientifique et du développement technologique. Dans tous les domaines, il devrait appartenir à chaque État de déterminer avec qui et dans quelle mesure il coopérera, ainsi que d'établir les règles régissant cette « coopération renforcée ».

Cela pourrait concerner, par exemple, des questions telles que la protection des frontières, la sécurité intérieure (y compris la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la criminalité transfrontalière et la lutte contre l'immigration illégale), la sécurité énergétique, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement. La politique étrangère et la politique de défense devraient rester la prérogative des États-nations souverains, bien que la coordination des actions ayant des implications économiques (par exemple, les sanctions ou les initiatives humanitaires) puisse être envisageable dans des circonstances spécifiques.

IV. Réglementation efficace du principe d'attribution

Le principe d'attribution est présent dans l'actuel traité sur l'Union européenne ; cependant, comme démontré dans la première partie de notre rapport, il n'empêche pas les institutions de l'UE d'étendre leur autorité au détriment de la souveraineté des États membres. Le nouveau Traité devrait fournir une garantie solide pour assurer le respect du principe d'attribution dans le cadre de la nouvelle organisation. Il est essentiel d'établir une distinction claire entre les com-

pétences de l'Union économique européenne (UEE) et celles des États membres.

Le principe fondateur de subsidiarité, qui protège la nouvelle Union d'une centralisation inefficace du pouvoir décisionnel, sera garanti à la fois par la règle d'unanimité et par l'option permanente de retrait des projets de coopération approfondie.

V. Primauté des constitutions nationales

Conformément aux principes du droit international public, les lois nationales des États membres ne doivent pas les empêcher d'exécuter les obligations contractées dans le cadre des nouveaux mécanismes de coopération de l'Union. Il doit néanmoins y avoir des garanties pour la souveraineté grâce à l'unanimité et les options d'*opt-out* toujours accessibles. Par ailleurs, la primauté des ordres constitutionnels nationaux sera maintenue en accordant à chaque État membre la possibilité d'adapter la portée de sa coopération et son intégration au cadre constitutionnel national et à ses limites.

L'introduction des principes de coopération susmentionnés servira de base au cadre du nouveau traité de l'Union, qui conduira à la dissolution de l'Union européenne et à la création de la nouvelle Union.

La structure détaillée de la nouvelle Union et le plan de transition devront être négociés. Les préparatifs du scénario « Nouveau départ » peuvent être entrepris par tous les États membres de l'Union européenne ou seulement par un groupe d'entre eux. De nombreuses questions spécifiques devront être abordées. Il peut être nécessaire que certaines dispositions de l'Union restent en vigueur pendant une période limitée, et une liste de ces textes devrait être incluse dans une annexe au traité. Le processus de réalignement fondamental de l'Union ne peut pas être accompli du jour au lendemain. Une période de transition et des dispositions

détaillées doivent être prévues pour traiter des questions importantes telles que les actifs et passifs de l'Union, y compris la répartition de la dette ; les indemnités de licenciement des fonctionnaires licenciés ; les obligations de retraite des anciens fonctionnaires de l'UE, avec le transfert de ces responsabilités aux États membres concernés ; les décisions concernant la poursuite potentielle du financement des projets d'infrastructure très avancés ; et un audit pour la liquidation de l'Union.

Alors que le scénario « Retour aux fondamentaux » présente une vision réaliste qui peut être réalisée avec la structure existante des forces politiques au sein de l'UE, le projet « Nouveau départ » nécessite une nouvelle dynamique politique pour son émergence effective, impliquant non seulement des élites et des dirigeants politiques déterminés, mais surtout un large mouvement populaire.

COMMENTAIRE SUR LE PRÉSENT RAPPORT PAR LE PROFESSEUR RYSZARD LEGUTKO

Je tiens à remercier les auteurs de cet important rapport. Il pose, à mon avis, un diagnostic efficace des principaux problèmes de l'Union européenne et identifie les moyens d'y remédier.

Deux phénomènes m'ont toujours frappé à propos de l'Union européenne. Le premier est le fait que l'article 5, qui traite des limites de l'autorité de l'Union et des principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité, est en réalité lettre morte, comme en témoigne l'absence de tout litige devant la Cour de Justice de l'Union européenne concernant les violations de ces principes.

Le deuxième phénomène est que cette organisation semble fonctionner au profit des partis politiques plutôt que des citoyens européens. Si l'omnipotence des partis politiques peut être limitée par une réduction de leur autorité, l'absence de responsabilité des députés européens sape leur crédibilité. En fait, dans sa forme actuelle, l'institution est nuisible, et son existence même présente un risque important de devenir un mécanisme de prise de pouvoir par des partis paneuropéens, détachés des électors nationaux et sans responsabilité envers quiconque.

Toutes les institutions de l'Union européenne doivent voir leur pouvoir considérablement ré-

duit. Le concept même d'une union politique composée de partenaires si différents en taille et en pouvoir nécessite la mise en place urgente de mécanismes efficaces contre l'autocratie. En cas de conflit d'intérêt entre l'Allemagne et la France, d'une part, et la Slovaquie et Chypre, d'autre part, les partenaires plus petits seront toujours dominés, car c'est la nature des choses. Actuellement, le système favorise intrinsèquement l'inégalité de traitement entre les différents pays. Pour masquer cette inégalité flagrante, on a inventé le concept de « leadership », qui, à ma connaissance, n'a aucun fondement dans les traités et qui, en outre, est extrêmement dangereux. Il ne peut y avoir de leadership franco-allemand de l'Union européenne, car une telle institution n'existe pas dans les traités. Prôner un tel leadership invite à l'anarchie et, en fin de compte, à la suppression complète de ce qui reste de la souveraineté nationale.

Cependant, il existe un concept tout aussi dangereux qui est ancré à la fois dans les traités et dans la Charte : la formule de l'« union sans cesse plus étroite » (ever closer union), qui contredit l'idée de constitutionnalisme. Les constitutions sont censées établir des limites permanentes de compétence entre les institutions, que le concept d'une « union sans cesse plus étroite » brouille, encourageant ainsi le dépassement de ces limites. Comme les auteurs l'ont souligné

à juste titre, bien que le traité n'ait pas changé, il y a eu un transfert remarquable de pouvoir des États-nations vers les institutions européennes et les centres de pouvoir informels, tels que le dit « leadership ». C'est l'« union sans cesse plus étroite » en action.

Le principe de responsabilité, qui est fondamental pour le parlementarisme, n'existe pas au Parlement. C'est une parodie de parlementarisme lorsque des membres du Parlement, qui ne sont en aucune sorte responsables devant l'électorat polonais ou hongrois et qui ne sont susceptibles d'aucune sanction électorale de leur part, décident d'imposer des sanctions financières à la Pologne ou à la Hongrie.

S'il est vrai que les États américains ont moins de pouvoir que les États membres de l'Union européenne vis-à-vis des capitales respectives, le fonctionnement pratique de l'Union européenne repose sur la suppression du pouvoir des États membres, en particulier des plus faibles. Par conséquent, les États américains se sentent plus en sécurité dans leur relation avec Washington que les Polonais, les Hongrois et les autres ne se sentent vis-à-vis de Bruxelles.

La proposition de retirer des pouvoirs à la Cour de Justice de l'Union européenne est un pas dans la bonne direction et permettrait de résoudre de nombreuses questions, dont celle du Comité de l'article 255 établi en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce comité est chargé de donner

des avis sur l'aptitude des candidats à exercer les fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de Justice et du Tribunal. Ce comité est un mécanisme de cooptation des juges et devrait être supprimé. En fait, tous les mécanismes de cooptation actuellement présents dans les structures de l'Union européenne devraient être démantelés.

Enfin, tous les termes ambigus, imprécis et trompeurs devraient être supprimés du langage des traités et des réglementations de l'Union européenne. Un exemple typique de ce type de concepts est celui des « compétences partagées », qui peuvent à tout moment être réservées à la seule discrétion de l'Union et retirées des compétences des États membres. Un autre concept préoccupant est le positionnement de la Commission européenne, un organe exécutif n'ayant pratiquement aucune légitimité démocratique, en tant que gardienne des traités.

Les suggestions ci-dessus complètent, expliquent et justifient les mesures proposées par les auteurs du rapport et, si elles étaient mises en œuvre, elles permettraient de freiner considérablement la bureaucratie bruxelloise galopante et d'établir un contrôle efficace sur le pouvoir exercé actuellement par les partis politiques. Je félicite les auteurs pour leur travail et pour cette précieuse contribution à la discussion sur les réformes proposées de l'Union européenne.

Professeur Ryszard Legutko

Je tiens à remercier les auteurs de cet important rapport. Il pose, à mon avis, un diagnostic efficace des principaux problèmes de l'Union européenne et identifie les moyens d'y remédier.

Deux phénomènes m'ont toujours frappé à propos de l'Union européenne. Le premier est le fait que l'article 5, qui traite des limites de l'autorité de l'Union et des principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité, est en réalité lettre morte (...). Le deuxième phénomène est que cette organisation semble fonctionner au profit des partis politiques plutôt que des citoyens européens. (...)

Toutes les institutions de l'Union européenne doivent voir leur pouvoir considérablement réduit. Le concept même d'une union politique composée de partenaires si différents en taille et en pouvoir nécessite la mise en place urgente de mécanismes efficaces contre l'autocratie. (...)

S'il est vrai que les États américains ont moins de pouvoir que les États membres de l'Union européenne vis-à-vis des capitales respectives, le fonctionnement pratique de l'Union européenne repose sur la suppression du pouvoir des États membres, en particulier des plus faibles. Par conséquent, les États américains se sentent plus en sécurité dans leur relation avec Washington que les Polonais, les Hongrois et les autres ne se sentent vis-à-vis de Bruxelles. (...)

Je félicite les auteurs pour leur travail et pour cette précieuse contribution à la discussion sur les réformes proposées de l'Union européenne.



Prof. Ryszard Legutko, ancien co-président des Conservateurs et Réformistes européens au Parlement européen, philosophe, auteur (entre autres) de : *Le diable dans la démocratie. Tentations totalitaires au cœur des sociétés libres* *A Treatise on Liberty ; The Cunning of Freedom: Saving the Self in an Age of False Idols*

ISBN 978-83-68211-61-0



9 788368 211610



ORDO IURIS
INSTITUTE

MCC
MATHIAS CORVINUS COLLEGIUM