**Europe des régions, des nations, fédérale**

Le débat "Europe des États ou Europe fédérale" jalonne l’histoire de la construction européenne.

Si le projet de Jean Monnet créant la Communauté européenne du charbon et de l’acier opte clairement pour la supranationalité, le traité de Rome de 1957 est un compromis comportant des éléments supranationaux et intergouvernementaux.

La Commission européenne est un organe supranational qui dispose du monopole de proposition, pour tout ce qui relève du domaine communautaire, mais elle n’a pas de pouvoir de décision. Celui-ci est dévolu au Conseil des Ministres, qui vote les propositions de la Commission. Or, le Conseil peut voter à la majorité, ce qui est un élément clairement supranational, puisque des États s’étant opposés à un texte se voient dans l’obligation de l’appliquer s’il a été adopté. Cependant, il peut aussi, dans certains domaines, comme le social ou la fiscalité, voter à l’unanimité, ce qui constitue un élément intergouvernemental préservant la souveraineté des États.

Le compromis de Luxembourg en janvier 1966, issu de la "crise de la chaise vide" (juin 1965-janvier 1966), permet à un État estimant que ses intérêts vitaux sont en jeu d’exiger le report du vote et la poursuite de la négociation jusqu’au compromis. Ceci a bloqué le recours au vote à la majorité pendant vingt ans jusqu’à sa réhabilitation par l’Acte unique en 1986 pour tout ce qui concernait la réalisation du marché intérieur. L’utilisation du vote à la majorité, étendue par les traités de Maastricht, de Nice puis enfin de Lisbonne qui la redéfinit (double majorité), redonne un aspect plus fédéral à l’Union européenne.

L’élément sans doute le plus fédéral du système européen est le droit. En effet, l’existence d’une Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) – devenue Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) par le traité de Lisbonne – disposant de l’autorité de la chose jugée et dont les décisions s’imposent aux États membres constitue le fondement du fédéralisme européen. Sur cette base, la Cour a en outre développé une jurisprudence qui a confirmé l’essence fédérale du droit dit alors communautaire. En affirmant l’applicabilité directe de ce droit (arrêts "Van Gend en Loos", 1963 ; "Van Duyn", 1974) et sa primauté sur les droits nationaux (arrêts "Costa contre ENEL", 1964 et Simmenthal", 1978), elle a posé les principes même d’un droit dans une fédération.

Pourtant, l’UE n’est toujours pas une véritable fédération et reste un "objet politique non identifié" selon la formule de Jacques Delors.

L’instauration en 1974 du Conseil européen, qui réunit les chefs d’État et de [gouvernement](http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/gouvernement.html) sur une base strictement intergouvernementale, a redonné du poids à l’Europe des nations. Le Conseil se tient quatre fois par an – périodicité décidée au Conseil de Séville (juin 2002) et maintenue par le traité de Lisbonne (art. 15 TUE) –, sauf si les circonstances nécessitent des réunions plus fréquentes, comme cela est le cas depuis 2008 avec la crise de la zone euro. L’importance que le Conseil a prise dans le processus de construction européenne au cours des quatre dernières décennies et le fait qu’il soit devenu, avec le traité de Lisbonne, une institution à part entière montrent à quel point la coopération intergouvernementale fait partie intégrante du processus d’unification européenne.

L’apport du Conseil a parfois été essentiel, comme lors des années 1984-1994. Ainsi, le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 a permis de régler la crise de la contribution britannique qui bloquait l’Europe depuis 1979. Le Conseil européen de Hanovre en juin 1988 a décidé la création du comité Delors chargé de réfléchir à la mise en place d’une union économique et monétaire, tandis que le Conseil européen de juin 1990 à Dublin a, quant à lui, ouvert la voie à l’ouverture d’une conférence intergouvernementale sur l’union politique.

Cependant, depuis le milieu des années 1990, les conseils européens se sont avérés moins fructueux, ce qui montre la limite du fonctionnement intergouvernemental. Lorsqu’il est composé de dirigeants politiques moins "européistes" et qu’il n’est pas accompagné d’une Commission européenne volontariste, le Conseil européen a du mal à être le moteur des avancées de la construction européenne. Dès lors, son renforcement par le traité de Lisbonne (reconnaissance comme une institution et présidence stable) a été l’objet de débats entre partisans d’une Europe intergouvernementale et avocats d’une Europe supranationale qui auraient souhaité un renforcement de la Commission européenne ou, à tout le moins, que le président stable du Conseil européen soit le président de la Commission européenne. Cette possibilité de fusion des deux postes, qui présenterait l’avantage d’une visibilité accrue de l’UE en interne comme sur la scène internationale, n’est d’ailleurs pas été explicitement exclue par les traités.

Le traité de Maastricht, en faisant cohabiter trois piliers, le premier communautaire à tendance fédérale (comprenant les acquis de la CEE, de l’Acte unique et de l’Union économique et monétaire) et les deuxième (politique étrangère et de sécurité commune) et troisième (coopération policière et judiciaire en matière pénale) de nature intergouvernementale, donnait à l’UE une nature hybride. Le traité de Lisbonne l’a fait évoluer en supprimant les piliers, le caractère intergouvernemental n’étant conservé que pour un nombre limité de domaines comme la PESC (politique étrangère et de sécurité commune).

Quant aux régions, elles profitent incontestablement de la construction européenne pour s’affirmer face à leur tutelle étatique, en prenant souvent Bruxelles comme interlocuteur, sans passer par leur pouvoir national. Elles tentent souvent de se regrouper entre elles de part et d’autres des frontières pour faire valoir leurs intérêts propres (régions de l’arc Atlantique, Catalogne française et espagnole, régions de l’axe central de l’UE, dit "banane bleue"…). La création du Comité des régions par le traité de Maastricht a confirmé cette tendance à dépasser le cadre étatique et à créer un lien direct entre régions et Union européenne. Ce Comité doit obligatoirement être consulté par le Conseil des ministres et par la Commission dès qu’une décision peut concerner les collectivités locales.

Si l’Europe peine à trancher pour un modèle plutôt que pour un autre, c’est parce que s’affrontent dans la construction européenne deux légitimités, celle des États et celle de l’Union. Il s’agit de préserver à la fois les intérêts des États qui restent les acteurs principaux de la construction européenne et continuent de veiller jalousement sur leur souveraineté, et l’intérêt général de l’Union et de ses peuples.

Les États souhaitent la poursuite de l’aventure européenne parce qu’elle leur donne plus de poids économique et politique, mais nombre d’entre eux demeurent attachés à leur souveraineté et à leurs spécificités. Il faut donc sans cesse trouver un équilibre entre ces deux objectifs. Pour l’instant, il a pu être préservé tant bien que mal, avec des phases d’avancée et de stagnation. Mais le prix de cet équilibre est la complexité du système institutionnel difficilement compréhensible par les citoyens. Rapprocher l’Europe des citoyens passe donc en partie par une simplification de ce système.

Le traité de Lisbonne, adopté par les chefs d’État et de gouvernement le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009, va dans le sens de cette simplification. Il ne tranche cependant pas encore l’épineuse question du modèle. Avec une présidence fixe pour le Conseil européen, les Vingt-huit prennent le risque de renforcer cette institution de nature intergouvernementale face à une Commission affaiblie par la montée en puissance du Parlement, élément de démocratisation, celle-ci allant dans le sens d’un renforcement du fédéralisme.

Le texte adopté ne résout donc pas la question de la nature du projet européen qui restera longtemps sans doute un système à mi-chemin entre confédération et fédération, ce qui en fait un modèle unique au monde.

Source : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/approfondissements/europe-regions-nations-federale.html>

ANALYSE GLOBALE

1. Répondez aux questions suivantes :
2. Quels éléments font-ils de l’UE un système institutionnel hybride ?

……………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Pourquoi le droit est-il l’élément le plus fédéral du système européen ?

……………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Quelle a été l’importance du Conseil européen depuis sa création pour une Europe au fonctionnement intergouvernemental ?

……………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………

1. En quoi le caractère intergouvernemental de l’UE s’est-il évolué du Traité de Maastricht à celui de Lisbonne ?

……………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Qu’en est-il d’une Europe des régions ?

……………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Et qu’en est-il de la perception du système institutionnel de l’UE par ses citoyens ?

……………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………

ANALYSE APPLIQUÉE AU TEXTE

1. Pour chaque terme/ expression proposé/e, identifiez le terme/ l’expression qui a un sens équivalent dans le texte :

marquer ……………………………………..

attribué ……………………………………..

tel que ……………………………………..

garantir ……………………………………..

néanmoins ……………………………………..

élargir ……………………………………..

probablement ……………………………………..

la base ……………………………………..

la nature ……………………………………..

peiner à ……………………………………..

un défenseur ……………………………………..

du reste ……………………………………..

éliminer ……………………………………..

maintenir ……………………………………..

décider ……………………………………..

la continuation ……………………………………..

1. Identifiez, pour chaque nom proposé du texte, le verbe correspondant :

une proposition ………………………………………

un pouvoir ………………………………………

une instauration ………………………………………

un apport ………………………………………

une mise en place ………………………………………

un renforcement ………………………………………

une poursuite ………………………………………

une avancée ………………………………………

un projet ………………………………………

1. Analysez les éléments soulignés (catégorie grammaticale, genre, nombre, temps verbal, personne verbale…)
2. Celui-ci est dévolu au Conseil des Ministres […]

…………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Ceci a bloqué le recours au vote à la majorité pendant vingt ans […]

…………………………………………………………………………………………………………………………………

1. […] l’existence d’une Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) […] disposant de l’autorité de la chose jugée et dont les décisions s’imposent aux États membres constitue le fondement du fédéralisme européen.

…………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Le traité de Lisbonne l’a fait évoluer en supprimant les piliers […]

…………………………………………………………………………………………………………………………………

…………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Il faut donc sans cesse trouver un équilibre entre ces deux objectifs..

…………………………………………………………………………………………………………………………………

…………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Le traité de Lisbonne, adopté par les chefs d’État et de gouvernement le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009 […]

…………………………………………………………………………………………………………………………………

1. Identifiez, dans le texte, tous les participes présents et remplacez-les par des verbes conjugués.
2. Transformez les verbes soulignés du passage au passé composé :

Le traité de Lisbonne, adopté par les chefs d’État et de gouvernement le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009, va dans le sens de cette simplification. Il ne tranche cependant pas encore l’épineuse question du modèle. Avec une présidence fixe pour le Conseil européen, les Vingt-huit prennent le risque de renforcer cette institution de nature intergouvernementale face à une Commission affaiblie par la montée en puissance du Parlement, élément de démocratisation, celle-ci allant dans le sens d’un renforcement du fédéralisme.

Le texte adopté ne résout donc pas la question de la nature du projet européen qui restera longtemps sans doute un système à mi-chemin entre confédération et fédération, ce qui en fait un modèle unique au monde.