

Après le Brexit et le Covid : quel avenir pour l'Europe ?

Federico Fabbrini

TRADUCTION **Cadenza Academic Translations**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/4 Hiver** , PAGES 65 À 79

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303127

DOI 10.3917/pe.214.0065

Date de mise en ligne : 10/12/2021

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-4-page-65?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Après le Brexit et le Covid : quel avenir pour l'Europe ?

Par **Federico Fabbrini**

Federico Fabbrini est professeur de Droit européen à la Dublin City University et directeur du Brexit Institute.

Traduit de l'anglais par Cadenza Academic Translations.

Les chocs du Brexit et de la pandémie de Covid-19 ont montré la résilience de la dynamique intégratrice de l'Union européenne – avec, en particulier, le plan Next Generation EU. Mais l'adoption de ce dernier a été difficile, et la pandémie a été aussi l'occasion de retours sur des initiatives purement nationales sur l'état de droit, la fermeture des frontières ou la vaccination. La Conférence sur l'avenir de l'Europe permettra-t-elle d'adopter les mutations constitutionnelles qui semblent s'imposer ?

politique étrangère

Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) en janvier 2020, en vertu de l'accord de retrait, et les négociations sur le nouveau cadre des relations entre l'UE et le Royaume-Uni, qui ont mené à la conclusion de l'Accord de commerce et de coopération de décembre 2020, ont coïncidé avec l'une des crises les plus dramatiques traversées par l'UE : la pandémie de Covid-19¹. La propagation du coronavirus a constitué une « tragédie humaine de proportion potentiellement biblique² », qui a vivement éprouvé la résilience du projet d'intégration européenne. Avec un nombre de décès considérable et des conséquences socio-économiques dévastatrices, le Covid-19 a immédiatement monopolisé l'attention des dirigeants européens, forçant États membres et institutions de l'UE à prendre des mesures inédites pour contenir la propagation des contagions

1. Voir F. Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2020 et F. Fabbrini, « Integration: Regenerating Europe's Project Beyond Covid-19 » in F. Fabbrini (dir.), *The Law & Politics of Brexit: Volume III. The Framework of New EU-UK Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2021, dont cet article s'inspire.

2. M. Draghi, « We Face a War Against Coronavirus and Must Mobilize Accordingly », *Financial Times*, 26 mars 2020.

et trouver des solutions novatrices pour reconstruire l'économie européenne. La pandémie a aussi mis au jour les faiblesses du système de gouvernance de l'UE, suscitant de multiples questionnements sur l'avenir.

La résilience de l'intégration

L'irruption de la pandémie de Covid-19 – quelques jours seulement après le retrait du Royaume-Uni – a pris l'UE au dépourvu, comme toute autre autorité publique, et a d'abord suscité des réactions nationales non coordonnées³. Néanmoins, la pandémie a fini par devenir un puissant moteur d'intégration européenne, notamment sur les sujets fiscaux et économiques. Comme détaillé ailleurs⁴, à partir de mars 2020 la Commission, la Banque centrale européenne (BCE) et l'Eurogroupe ont déployé une panoplie de mesures : suspension du Pacte de stabilité et de croissance⁵ ; création d'un nouveau programme d'achats d'urgence face à la pandémie, qui a atteint à pleine capacité le volume de 1 850 milliards d'euros⁶ ; création d'une ligne de crédit dédiée au soutien face à la pandémie dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité⁷ ; organisation d'un instrument européen de soutien temporaire pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à hauteur de 100 milliards d'euros⁸. Ces mesures ont largement aidé l'UE et ses États membres à faire face aux coûts financiers impliqués par le Covid-19. Toutefois, c'est l'instrument de relance Next Generation EU qui est au cœur des réponses apportées par l'UE à la pandémie.

S'appuyant sur de précédentes propositions de l'Espagne⁹, du Parlement européen¹⁰ et, conjointement, de la France et de l'Allemagne¹¹, la Commission a présenté en mai 2020 un ambitieux projet de plan de relance pour l'Europe afin de tenter de réparer les dégâts économiques de la crise sanitaire et préparer l'UE pour les générations futures. Le projet de la Commission envisageait une augmentation importante des ressources de l'UE, à travers une redéfinition du volume du Cadre financier pluriannuel (CFP)

3. Résolution du Parlement européen du 17 avril 2020, P9_TA(2020)0054.

4. F. Fabbrini, « Europe's EMU Beyond Covid-19 », Rapport commandé par le ministère des Finances d'Irlande pour la présidence de l'Eurogroupe, 2021.

5. Voir « Déclaration des ministres des Finances de l'UE sur le Pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du COVID-19 », Conseil de l'Union européenne, 23 mars 2020.

6. Décision (UE) 2020/440 de la Banque centrale européenne du 24 mars 2020.

7. « Rapport sur les réponses politiques globales à la pandémie de Covid-19 », Conseil de l'Union européenne, 9 avril 2020.

8. Règlement du Conseil de l'Union européenne 2020/672 du 19 mai 2020, OJ 2020 L 159/1.

9. Espagne, « Non-Paper on a European Recovery Strategy », 19 avril 2020.

10. Résolution du Parlement européen du 15 mai 2020, P9_TA(2020)0124.

11. « Initiative franco-allemande pour une relance européenne face à la crise du Coronavirus », Élysée, 18 mai 2020.

2021-2027¹² et la création de Next Generation EU, un nouveau fonds pour la relance de 750 milliards d'euros lié au CFP, conçu spécifiquement pour soutenir les États membres et les entreprises affectés par le Covid-19¹³. La Commission proposait notamment que Next Generation EU finance les États membres, pour deux tiers sous forme de subventions et un tiers sous forme de prêts, afin de soutenir la régénération de l'économie européenne tout en respectant les priorités de la Commission (Pacte vert, numérisation et inclusion sociale). En outre, en rupture avec le passé, la Commission proposait que Next Generation EU soit financé par l'émission d'obligations européennes sur les marchés financiers (plutôt que par des contributions des États membres), à rembourser après 2028 et avant 2058, en augmentant la marge de sécurité des plafonds des ressources propres¹⁴ et, de manière prospective, par l'introduction de nouvelles taxes européennes.

La proposition de la Commission était une initiative transformatrice qui, en dotant l'UE de nouveaux pouvoirs fiscaux, renforçait considérablement le processus de fédéralisation¹⁵. De ce fait, Next Generation EU s'est heurté dès le début à des résistances. En juillet 2020, le Conseil européen a néanmoins réussi à trouver un accord sur le plan de relance pour l'Europe ainsi que sur le prochain CFP¹⁶. Pour obtenir l'unanimité nécessaire, la proposition de la Commission relative à Next Generation EU fut amendée, le volume total des subventions étant réduit de 500 à 390 milliards d'euros et celui des prêts augmenté de 250 à 360 milliards d'euros¹⁷. En outre, à la demande d'États membres nordiques, le Conseil européen a accepté de plafonner le prochain CFP¹⁸ et de maintenir leurs compensations¹⁹. Enfin, pour obtenir le soutien crucial des États membres d'Europe centrale et orientale, le Conseil européen a modéré l'obligation conditionnant le financement européen au respect de l'état de droit²⁰. Le Conseil européen n'a cependant pas tranché sur la gouvernance de Next Generation EU, confiant sa gestion à la Commission et se donnant à lui-même un rôle

L'initiative transformatrice : Next Generation EU

12. « The EU Budget Powering the Recovery Plan for Europe », Commission européenne, 27 mai 2020, COM(2020)442 final.

13. « Europe's Moment: Repair and Prepare for the Next Generation », Commission européenne, 27 mai 2020, COM(2020)456 final.

14. Proposition amendée de la Commission en vue d'une décision du Conseil sur le système des ressources propres de l'Union européenne, 28 mai 2020, COM(2020)445 final.

15. F. Fabbrini, « The Legal Architecture of the Economic Responses to Covid19 », *Journal of Common Market Studies*, vol. 59, n° 6, 2021.

16. Conclusions du Conseil européen, 17 au 21 juillet 2020, EUCO 10/20.

17. *Ibid* para. A6.

18. *Ibid* para. A23.

19. *Ibid* para. A30.

20. *Ibid* para. A24.

de soutien exceptionnel²¹. Le Conseil européen a néanmoins pleinement habilité la Commission à émettre des obligations sur les marchés financiers²² et a adopté une feuille de route détaillée en vue de l'introduction de nouvelles taxes européennes pour financer Next Generation EU²³.

En outre, lors de négociations ultérieures entre Parlement et Conseil visant à inscrire Next Generation EU dans la législation européenne (l'Instrument de l'Union européenne pour la relance [IUER]²⁴ et la Facilité pour la reprise et la résilience [FRR]²⁵), le Parlement est parvenu à obtenir une légère augmentation du CFP²⁶, ainsi qu'un renforcement du mécanisme conditionnant au respect de l'état de droit le versement de fonds européens, qu'il s'agisse du CFP ou de Next Generation EU²⁷. Ce qui a poussé la Hongrie et la Pologne, qui s'opposent aux efforts des institutions européennes de renforcer leur surveillance sur l'utilisation des fonds européens dans les États membres où l'état de droit est en recul, à brandir la menace de vétos²⁸. En décembre 2020, le Conseil européen parvenait néanmoins à surmonter ces vétos hongrois et polonais²⁹, permettant l'adoption de la législation – dont la nouvelle décision relative aux ressources propres (DRP)³⁰, le CFP 2021-2027³¹, le règlement relatif à l'état de droit³², l'IUER³³, et par la suite la FRR³⁴.

Depuis le début de l'année 2021 – et notamment la fin mai 2021, à l'issue de l'adoption de la DRP par les parlements nationaux, conformément à l'article 311(3) du Traité sur le fonctionnement de l'UE – l'UE est

21. *Ibid* para. A19.

22. *Ibid* para. A3.

23. *Ibid* para. 145.

24. « European Commission Proposal for a Council Regulation establishing a European Union Recovery Instrument to Support the Recovery in the Aftermath of the Covid-19 Pandemic », 28 mai 2020, COM(2020)441 final.

25. « European Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council Establishing a Recovery and Resilience Facility », 28 mai 2020, COM(2020)408 final.

26. « Next MFF and Recovery Package: Council Presidency Reaches Political Agreement with European Parliament », Conseil de l'Union européenne, 10 novembre 2020, PRESS 763/20.

27. « Budget Conditionality: Council Presidency and Parliament's Negotiator Reach Provisional Agreement », Conseil de l'Union européenne, 5 novembre 2020, PRESS 750/20.

28. Déclaration conjointe du Premier ministre de Pologne et du Premier ministre de Hongrie, 26 novembre 2020.

29. Conclusions du Conseil européen, 10 au 11 décembre 2020, EUCO 22/20.

30. Décision du Conseil de l'Union européenne (EU, Euratom) 2020/2053 du 14 décembre 2020, OJ 2020 L 424/1.

31. Règlement du Conseil de l'Union européenne (EU, Euratom) 2020/2093, OJ 2020 L 433 I/11.

32. Règlement (EU, Euratom) 2020/2092 du Parlement et du Conseil de l'Union européenne du 16 décembre 2020, OJ 2020 L 433 I/1.

33. Règlement du Conseil de l'Union européenne (EU) 2020/2094 du 14 décembre 2020, OJ 2020 L 433 I/23.

34. Règlement du Parlement et du Conseil de l'Union européenne (EU) 2021/241 du 12 février 2021, OJ 2021 L 57/17.

ainsi dotée d'un puissant fonds pour la relance permettant d'aider ses membres à reconstruire des économies et des structures sociales ravagées par la pandémie. Il faut cependant reconnaître que Next Generation EU a officiellement été conçu comme une initiative exceptionnelle, avec une durée de vie précise, et que son succès dépendra en définitive de son exécution aux niveaux nationaux³⁵. Mais en autorisant la Commission à émettre des obligations et à transférer des ressources collectées sur les marchés financiers aux États membres, Next Generation EU représente un changement de paradigme dans le fonctionnement de l'UE en général, et dans celui de l'Union économique et monétaire (UEM) en particulier. De fait, Next Generation EU dote l'UE d'une capacité fiscale équivalente à ses pouvoirs monétaires, rendant l'union fiscale de l'UE analogue à d'autres ententes fédérales. De ce fait, au lendemain du retrait du Royaume-Uni, l'UE à 27 a fait un grand pas en avant vers l'intégration. Pour certains, Next Generation EU a été rendu possible grâce au Brexit, le retrait britannique ayant éliminé un acteur qui aurait très certainement brandi son veto face à un transfert aussi spectaculaire des pouvoirs de dépense et de taxation du niveau national au niveau supranational³⁶. En tout état de cause, les réactions européennes face au Covid-19 ont prouvé la résilience du projet d'intégration européen.

Dynamiques de désintégration

En dépit de l'avancée significative du projet d'intégration européenne due aux effets centripètes de Next Generation EU, l'UE a également connu d'importantes pressions centrifuges dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Ces dynamiques ont émergé dans différents domaines, du respect de l'état de droit au fonctionnement de l'espace Schengen. Elles ont pu aggraver des problèmes préexistants à la pandémie et en ont créé de nouveaux, par exemple dans le secteur de la gestion de la santé, notamment à la suite du très lent déploiement, au début, des vaccins anti-Covid-19. En fait, les développements survenus au sein des États membres et de l'UE au lendemain du retrait du Royaume-Uni et de l'irruption de la pandémie de Covid-19 ont mis au jour les divisions déjà existantes entre États membres et les difficultés grandissantes à les aborder, compte tenu des limites de la coordination intergouvernementale. Les avancées de l'intégration européenne réalisées dans le domaine de l'UEM ne doivent ainsi pas occulter les autres défis majeurs que doit affronter l'UE.

35. F. Fubini, « "If it Works, Next Generation EU Will Change the Face of the Union": An Interview with European Commissioner for the Economy Paolo Gentiloni » in S. Disegni (dir.), *Europe at a Crossroads after the Shock*, Reset Dialogues et Fondazione Corriere della Sera, 2020.

36. Voir « The EU's Recovery Fund is a Benefit of Brexit », *The Economist*, 30 mai 2020.

La crise de l'état de droit dans l'UE

D'abord, l'adoption de Next Generation EU ne s'est pas faite sans difficultés. Le plan de relance de la Commission a été rejeté au printemps 2020 à la fois par un groupe d'États membres « nordiques » – Pays-Bas, Autriche, Danemark, Suède – parce qu'il était plus fondé sur des subventions que sur des prêts³⁷, et par le groupe de Visegrad – Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie – parce qu'il n'était pas suffisamment généreux envers les États membres à faible revenu³⁸. De plus, si le Conseil européen a adopté Next Generation EU à l'été 2020, le plan de relance a été pris en otage à l'automne 2020 par la Hongrie et la Pologne qui ont opposé leur veto au CFP, à la DRP et à Next Generation EU pour bloquer l'entrée en vigueur du règlement européen protégeant les intérêts financiers de l'UE contre les violations de l'état de droit³⁹. En décembre 2020, le Conseil européen finissait par convaincre la Pologne et la Hongrie de retirer leur veto – mais par le biais d'une déclaration interprétative du règlement de la conditionnalité liée à l'état de droit, soulevant de sérieux problèmes juridiques et confirmant l'existence d'une crise de l'état de droit au sein même de l'UE. Enfin, l'entrée en vigueur de Next Generation EU a été retardée de près d'un mois en avril 2021, quand la Cour constitutionnelle allemande a temporairement suspendu la ratification nationale de la DRP avant de finalement rejeter le recours en référé déposé contre Next Generation EU par des requérants anti-UE⁴⁰.

Ensuite, la pandémie a aussi aggravé la crise de l'état de droit – un mal qui ronge l'UE depuis maintenant plus d'une décennie⁴¹. D'une part, les mesures d'urgence déployées par les autorités nationales pour lutter contre la pandémie ont servi de couverture à l'introduction de davantage de mesures illibérales⁴², par exemple en Hongrie où la législation relative au Covid-19 a autorisé le gouvernement à gouverner quasi indéfiniment par décrets⁴³. D'autre part, hors même de la crise sanitaire, le recul de l'état de

37. Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède, « Non-paper », 20 mai 2020.

38. « V4 Common Lines Regarding the Multiannual Financial Framework/Next Generation EU », Communiqué de presse du gouvernement de la République tchèque, 11 juin 2020.

39. Déclaration conjointe du Premier ministre de Pologne et du Premier ministre de Hongrie, 26 novembre 2020.

40. 2 BvR 547/ 21, Décision du 26 mars 2021 et 2 BvR 547/ 21, Décision du 15 avril 2021.

41. B. Bugarcic, « Central Europe's Descent into Autocracy: A Constitutional Analysis of Authoritarian Populism », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, n° 2, 2019, p. 597 ; R. Uitz, « The Perils of Defending Rule of Law through Dialogue », *European Constitutional Law Review*, vol. 15, n° 1, 2019, p. 1.

42. Voir la résolution du Parlement européen du 13 novembre 2020, P9_TA(2020)0307.

43. Voir Hongrie, Act XII du 30 mars 2020 sur la protection contre le coronavirus. Le 16 juin 2020, le parlement hongrois décidait à l'unanimité la suspension de l'état d'urgence, mais adoptait une nouvelle loi sur des mesures sanitaires temporaires, entrée en vigueur le jour suivant, et reprenant nombre de dispositions de l'ancienne loi. Voir Act LVIII du 17 juin 2020.

droit, avec la mise en cause de l'indépendance de la justice et de la protection des droits de l'homme, s'est poursuivi sans relâche⁴⁴, par exemple en Pologne où, entre autres mesures, le droit à l'avortement a été, de fait, interdit. Dans ce contexte, la Cour de justice de l'UE (CJUE) a rendu l'année passée une série de décisions de haut niveau visant à mettre fin au recul de l'état de droit en Hongrie et en Pologne⁴⁵. Toutefois, ces développements judiciaires n'ont pas été suivis d'une même détermination de la part des institutions intergouvernementales, lesquelles n'ont pas utilisé la procédure prévue à l'article 7 du Traité sur l'UE et ont édulcoré le règlement relatif à la conditionnalité liée à l'état de droit. La question du respect de l'état de droit crée pourtant une fracture de plus en plus grave, qui pourrait déchirer l'UE – comme l'a confirmé début 2021 la décision du plus grand groupe du Parlement européen, le Parti populaire européen, d'expulser le parti Fidesz du Premier ministre hongrois Orbán.

Enfin, la pandémie a progressivement menacé une autre avancée majeure de l'intégration européenne : l'espace Schengen et son principe de libre circulation. L'existence d'un espace sans frontières internes où les citoyens de l'UE peuvent circuler librement avait déjà été remise en question à l'apogée de la crise migratoire de 2015. De nombreux États membres avaient alors réintroduit des contrôles frontaliers pour tenter de juguler les vagues de migrants arrivant par les Balkans et la Méditerranée⁴⁶. Dans une logique proche de celle de la crise de l'état de droit, plusieurs États membres avaient de plus adopté des méthodes se souciant peu des droits de l'homme pour restreindre les migrations – mesures par la suite déclarées illégales par la CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁷. Cela avait incité la Commission à avancer des propositions pour renforcer l'espace Schengen⁴⁸. L'irruption de la pandémie et la peur de la contagion ont à nouveau poussé les États membres à imposer unilatéralement des contrôles aux frontières⁴⁹ – entravant parfois aussi la libre circulation des marchandises, au mépris total des règles du marché intérieur de l'UE.

44. « 2020 Rule of Law Report », Commission européenne, 30 septembre 2020, COM(2020)580 final.

45. Voir entre autres les cas « C-78/18 Commission v. Hungary » (sur le financement de la société civile par des personnes établies hors de Hongrie), « C-66/18 Commission v. Hungary » (sur le droit d'établissements académiques étrangers à opérer en Hongrie) et « C-824/18 A.B. and others » (sur la nomination des juges à la Cour suprême).

46. « Back to Schengen – A Roadmap », Communication de la Commission européenne, 4 mars 2016, COM(2016)120 final.

47. Voir les cas « C-924/19 PPU » et « C-925 PPU, FMS and others » (détention illégale de migrants dans la zone de transit de Röszke à la frontière serbe) et « CEDH, R.R. v Hungary, App. No. 36037/17 » du 2 mars 2021 ; ainsi que le cas « C-808/18 Commission v. Hungary » (déclarant une substantielle part de la législation hongroise sur l'asile comme contraire au droit européen).

48. « Preserving and Strengthening Schengen », Commission européenne, 27 septembre 2017, COM(2017)570 final.

49. Résolution du Parlement européen, 24 novembre 2020, P9_TA(2020)0315.

En dépit des appels de la Commission à une approche coordonnée⁵⁰, la pandémie a par conséquent soulevé des interrogations sur la résilience et la durabilité d'un élément crucial du projet d'intégration européenne, dont il constitue une manifestation très visible.

Évolution institutionnelle

Les défis auxquels est confrontée l'UE depuis le début de la pandémie et qui ont alimenté certaines forces centrifuges sont la conséquence des défaillances du système de gouvernance européen⁵¹. Au cours de la décennie écoulée, ce dernier a été traversé par des dynamiques institutionnelles contradictoires⁵². D'une part, le Conseil européen a progressivement acquis un rôle moteur dans l'UE, prenant de fait le contrôle de l'agenda politique⁵³. D'autre part, la Commission européenne a elle aussi entrepris de renforcer sa position, notamment à travers le système des *Spitzenkandidaten* qui, en rattachant la sélection du président de la Commission aux résultats des élections au Parlement, vise à rendre l'UE plus parlementaire⁵⁴. Toutefois, en dépit des débats universitaires, il existe un large consensus sur l'expansion du cadre intergouvernemental au sein de l'UE, en particulier pour la gestion des crises. Et l'évolution survenue depuis l'irruption de la pandémie a largement confirmé cette dynamique institutionnelle, le Conseil européen jouant un rôle clé pour apporter des réponses spécifiques à la crise sanitaire. Depuis le début de la pandémie, le Conseil européen s'est réuni au moins une fois par mois en visioconférence pour faire le point sur la situation et coordonner les réponses sanitaires⁵⁵.

L'influence du Conseil européen sur le processus décisionnel de l'UE a cependant été problématique, comme on peut le constater dans les divisions qui se dessinent au sein de l'appareil intergouvernemental et dans le retard de ses actions. En outre, alors que l'article 15 du Traité sur l'UE confère au Conseil européen un pouvoir exclusivement exécutif, il s'est progressivement comporté à la façon d'un quasi-souverain européen, ignorant toute barrière constitutionnelle⁵⁶. Si sa tendance à s'investir de

50. « Proposition de la Commission pour une résolution du Conseil sur une approche coordonnée des restrictions de déplacements en réponse à la pandémie de Covid-19 », 4 septembre 2020, COM(2020)499 final.

51. Voir V. Schmidt, *Europe's Crisis of Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

52. F. Fabbrini et al. (dir.), *What Form of Government for the EU and the Eurozone?*, Oxford, Hart, 2015.

53. U. Puetter, *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

54. H. Kassim et al., *The European Commission of the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

55. Nouvelle pratique suivie durant la pandémie, du fait des difficultés de réunion : l'adoption de déclarations par les États membres, ou des conclusions orales du président du Conseil, en lieu et place de conclusions formelles du Conseil. Voir, par exemple « Déclaration conjointe des membres du Conseil européen », 26 mars 2020 ou « Conclusions orales du président Charles Michel, après une vidéoconférence entre membres du Conseil européen », 21 janvier 2021.

56. C. H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1940.

compétences législatives avait déjà été relevée, durant la crise du Covid-19, il s'est également arrogé un rôle judiciaire. Dans ses conclusions de décembre 2020 – qui ont résolu le problème posé par les vétos polonais et hongrois opposés au CFP et ouvert la voie à l'entrée en vigueur de Next Generation EU – le Conseil européen a adopté une déclaration politique sur le règlement relatif à la conditionnalité liée à l'état de droit, fixant la ligne de conduite de toutes les autres institutions de l'UE. Pour apaiser la Hongrie et la Pologne, le Conseil européen a notamment déterminé que le règlement devait être interprété selon le principe que « la simple constatation de l'existence d'une violation de l'état de droit ne suffit pas à déclencher le mécanisme⁵⁷ ». Le Conseil européen a également mandaté la Commission pour adopter des orientations concernant l'application du règlement. Il a aussi décidé qu'elles ne seraient finalisées qu'après un recours en annulation à venir contre ce règlement, introduit par la Hongrie et la Pologne⁵⁸.

Comme l'a immédiatement souligné le Parlement européen dans une résolution très critique⁵⁹, le Conseil européen a outrepassé ses compétences et « le contenu de [ses] conclusions sur le règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union [est] superflu⁶⁰ ». Cela n'a rien changé au texte du règlement déjà adopté par le Parlement et le Conseil. Et « aucune déclaration politique du Conseil européen ne peut être considérée comme une interprétation de la législation, cette dernière étant du ressort de la [CJUE] ». Enfin, « les conclusions du Conseil européen ne peuvent lier la Commission lors de l'application des actes juridiques ».

Les rapports institutionnels ambigus Conseil/Commission

Quoi qu'il en soit, la Commission a acquiescé aux diktats du Conseil européen, poussant le Parlement européen à la menacer d'introduire un recours en carence auprès de la CJUE⁶¹. En fait, l'action de la Commission est progressivement devenue dépendante de la contribution du Conseil européen⁶². C'est souvent le leadership politique, ou son absence, qui est

57. Conclusions du Conseil européen, 10 au 11 décembre 2021, EUCO/22/20, p. 3.

58. Voir le cas « C-156/21 Hungary v. European Parliament and Council », et le cas « C-157/21 Poland v. European Parliament and Council », toujours ouverts.

59. Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020, P9_TA(2020)0360.

60. *Ibid.* para. 4.

61. Résolution du Parlement européen du 25 mars 2021, P9_TA(2021)0103.

62. Nouvelle pratique également née de la pandémie, l'adoption de documents communs par les présidents du Conseil européen et de la Commission ; voir « Joint European Roadmap Towards Lifting Covid-19 Containment Measures », Conseil européen et Commission européenne, 15 avril 2020.

vu comme responsable⁶³. Il s'agit pourtant ici au premier chef de la conséquence d'une évolution institutionnelle. La légitimité politique de la Commission a en effet souffert de l'abandon du système des *Spitzenkandidaten* à l'issue des élections au Parlement de 2019, et de la décision du Conseil européen de nommer Ursula von der Leyen comme présidente de la Commission⁶⁴.

La Commission s'est considérablement éloignée de ce qu'elle était du temps mythique de Jacques Delors. D'une part, elle présente de plus en plus de caractéristiques intergouvernementales : conséquence inévitable du « compromis irlandais⁶⁵ » qui a réaffirmé le principe d'un commissaire par État membre, ce qui a été renforcé par la tendance des pays de l'UE à nommer comme commissaires des politiques nationaux qui s'entourent presque exclusivement de compatriotes. D'autre part, la Commission se caractérise de moins en moins par une expertise hors pair, traditionnellement source de légitimité par les résultats (*output*) qui compensait son manque de légitimité par les fondements (*input*)⁶⁶. C'est ce qui transparait notamment de la maladresse de la Commission en janvier 2021, lorsqu'elle tenta de contraindre des entreprises pharmaceutiques à respecter leurs engagements contractuels pour la distribution des vaccins anti-Covid-19⁶⁷. Moins d'un mois après l'entrée en vigueur du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord inclus dans l'accord de retrait du Royaume-Uni, la Commission déclenchait l'article 16 de l'accord – clause dite « de sauvegarde » – pour imposer des formalités douanières sur les marchandises franchissant la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord, et empêcher l'exportation de vaccins au Royaume-Uni. La mesure provoquait un tollé et la Commission s'est empressée de la retirer, en s'excusant. Elle l'avait toutefois présentée sous un jour mauvais, entachant sa réputation.

Reconnaissons cependant que la Commission a renforcé ses pouvoirs à travers Next Generation EU. Puisque Next Generation EU suit la « méthode communautaire⁶⁸ », la Commission a étendu son champ

63. N. Penalver Garcia et J. Priestly, *The Making of a European President*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015.

64. J.-H. Reestman et L. Besselink, « Editorial: *Spitzenkandidaten* and the European Union's System of Government », *European Constitutional Law Review*, vol. 15, n° 4, 2019, p. 609.

65. G. de Búrca, « If at First You Don't Succeed: Vote, Vote Again: Analyzing the Second Referendum Phenomenon in EU Treaty Change », *Fordham International Law Journal*, vol. 33, n° 5, 2011, p. 1472.

66. F. Scharpf, « Legitimacy in the Multilevel European Polity », *European Political Science Review*, vol. 1, n° 2, 2009, p. 173.

67. D. Schiek, « The Implementation of the Withdrawal Agreement », in F. Fabbrini (dir.), *The Law & Politics of Brexit. Volume III. The Framework of New EU-UK Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

68. Discours du Commissaire aux Affaires économiques Paolo Gentiloni à la conférence "Progettiamo il Rilancio", 13 juin 2020.

d'action, non seulement en émettant des obligations pour le compte de l'UE à 27, mais encore en assurant la gestion du FRR en partenariat avec les États membres. Néanmoins, comme le montre la difficulté à garantir un déploiement efficace des vaccins au début 2020⁶⁹, la capacité de la Commission à être un moteur de l'intégration a ses limites, notamment lorsqu'elle doit coordonner l'action des États membres dans des domaines où les traités ne prévoient pas de compétences supranationales bien définies. Pour conclure, au-delà de la pandémie, l'UE manque d'une autorité exécutive centralisée dotée des compétences et de la légitimité nécessaires pour agir avec vigueur au nom de l'UE tout entière. Si les 27 États membres ont agi de concert dans le processus du Brexit, déléguant à la Commission toutes les négociations avec le Royaume-Uni, l'Accord de commerce et de coopération a mis fin à cet effort, puisque la gouvernance des nouvelles relations entre l'UE et le Royaume-Uni obligera la Commission à travailler avec tous les États membres au sein du Conseil de partenariat et de commissions subordonnées⁷⁰. Le système de gouvernance de l'UE est donc dominé par des traits intergouvernementaux, ce qui est incompatible avec l'exigence d'un processus décisionnel efficace et démocratique.

Perspectives constitutionnelles

Si la pandémie de Covid-19 a mis au jour les défauts actuels de la structure institutionnelle européenne, elle a aussi permis de repenser les perspectives de réformes constitutionnelles de l'UE. Le 10 mars 2021, les présidents du Parlement, de la Commission et du Conseil de l'UE ont d'ailleurs signé une déclaration commune sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe, qui amorce un nouveau processus de réflexion⁷¹. L'initiative de cette conférence a mis longtemps à voir le jour⁷². D'abord avancé par le président Macron au printemps 2019⁷³, en amont des élections au Parlement européen et du retrait attendu du Royaume-Uni, le projet de conférence a été adopté par la présidente de la Commission lors de la présentation de ses orientations politiques au Parlement à l'été 2019⁷⁴. Par

69. Voir J. Deutsch et S. Wheaton, « How Europe Fell Behind on Vaccines », *Politico*, 27 janvier 2021.

70. Voir aussi N. Levrat, « Governance », in F. Fabbrini (dir.), *The Law & Politics of Brexit. Volume III. The Framework of New EU-UK Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

71. Voir « Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe », *Journal officiel de l'Union européenne*, 10 mars 2021.

72. Voir F. Fabbrini, « Brexit and EU Treaty Reform », in F. Fabbrini (dir.), *The Law and Politics of Brexit*, Oxford, Oxford University Press, 2017 et F. Fabbrini « The Future of the EU After Brexit and Covid-19 », in F. Fabbrini (dir.), *The Law & Politics of Brexit. Volume II. The Withdrawal Agreement*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

73. E. Macron, « Lettre pour une renaissance européenne », 4 mars 2019.

74. U. von der Leyen, « A Union That Strives for More: My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024 », 16 juillet 2019.

la suite, plusieurs États membres de l'UE – dont la France et l'Allemagne, conjointement, et l'Italie – ainsi que toutes les institutions européennes – le Conseil européen, le Parlement, la Commission et le Conseil de l'UE – ont approuvé l'idée de la conférence à l'hiver 2019-2020, avec certes différents degrés d'enthousiasme. La pandémie de Covid-19 a retardé ce processus, qui aurait dû démarrer le 9 mai 2020.

La crise sanitaire a toutefois ravivé des appels en faveur de la Conférence sur l'avenir de l'Europe de la part du Parlement, de la France et de l'Allemagne, ainsi que de la Commission. À l'été 2020, notamment sous l'impulsion du Parlement, les institutions européennes sont donc parvenues à un accord concernant le plan de la conférence. Le 10 mars 2021, après un nouveau retard dû au bras de fer interinstitutionnel engagé pour déterminer la ou les personnalités éminentes qui mèneraient la conférence, le président du Parlement David Sassoli, la présidente de la Commission Ursula von der Leyen et le Premier ministre portugais Antonio Costa, représentant le Conseil de l'UE (le Portugal assurant la présidence tournante du Conseil de l'UE), ont signé une déclaration commune sur cette conférence, officiellement intitulée : « Dialoguer avec les citoyens pour promouvoir la démocratie – Construire une Europe plus résiliente ». La conférence a donc fini par démarrer le 9 mai 2021, avec pour mission de « parvenir à des conclusions d'ici le printemps 2022 afin de fournir des orientations concernant l'avenir de l'Europe⁷⁵ ».

La Conférence sur l'avenir de l'Europe présente à la fois un grand potentiel et des risques considérables⁷⁶. La déclaration commune amorçant cette nouvelle initiative est un texte de compromis, comprenant un certain nombre d'ambiguïtés ainsi qu'une attitude ouverte. S'appuyant notamment sur des expériences de démocratie participative à l'échelle nationale⁷⁷, la déclaration envisage la conférence comme « un exercice axé sur les citoyens et fondé sur une approche ascendante⁷⁸ ». La déclaration dispose que la conférence devrait « [aboutir] à des recommandations concrètes en vue d'une action de l'UE », et que son champ « devrait refléter les domaines dans lesquels l'Union européenne est compétente pour agir ou dans lesquels l'action de l'Union européenne bénéficierait aux

75. « Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe », *op. cit.*, p. 2.

76. F. Fabbrini, « The Conference on the Future of Europe: Process and Prospects », *European Law Journal*, vol. 14, n° 1, 2021, p. 21.

77. D. Farrell et J. Suiter, *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Ithaca, Cornell University Press, 2019.

78. « Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe », *op. cit.*, p. 2.

citoyens européens ». L'initiative ouvre donc potentiellement la voie à un travail de réforme bienvenu des pouvoirs réels de l'UE et de ses structures institutionnelles, s'attaquant aux lacunes mises au jour lors des crises de la dernière décennie. Dans cette optique, la Conférence sur l'avenir de l'Europe peut être vue comme une initiative hors cadre, qui rappelle d'illustres précédents, comme la conférence de Messine en 1955 ou la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2001-2002, lesquelles ont joué un rôle clé en relançant le projet d'intégration européenne dans des périodes difficiles de l'histoire de l'UE⁷⁹.

Toutefois, compte tenu du manque de clarté de ses compétences constitutionnelles et de l'instabilité de son organisation institutionnelle, la conférence affiche des perspectives incertaines et seul le temps dira si cette initiative pourra se transformer en un nouveau tournant constitutionnel pour l'UE⁸⁰. Si l'on peut tirer une leçon des réussites et des échecs des précédents projets de réforme de l'UE, c'est que deux éléments sont nécessaires – bien que peut-être insuffisants – pour que la conférence porte ses fruits : le leadership politique et l'ingéniosité juridique. La déclaration commune autorise quelques doutes s'agissant du premier. Vu l'incapacité des institutions à s'entendre sur le nom d'une seule personnalité éminente pour présider cette initiative, la déclaration a placé la conférence « sous l'autorité des trois institutions, représentées par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne, agissant en qualité de présidence conjointe⁸¹ ». En outre, la déclaration créait un conseil exécutif composé de trois représentants votants du Parlement, du Conseil et de la Commission, qui « sera chargé de prendre des décisions par consensus en ce qui concerne les travaux de la conférence, ses processus et ses événements, de superviser la conférence au fur et à mesure de son déroulement ». Cette solution semble peu compatible avec l'exercice d'un leadership politique. Il faudra voir comment la dynamique du conseil exécutif de la conférence évoluera, et si une personnalité saura s'imposer pour orienter et modeler le processus.

Incertitudes sur la compétence et l'organisation de la Conférence

Si la Conférence sur l'avenir de l'Europe veut être plus qu'une répétition des Dialogues citoyens sur l'avenir de l'Europe, organisés par la

79. S. Disegni, « A Conversation with Italy's Former Prime Minister Giuliano Amato on the Late Valéry Giscard d'Estaing », in S. Disegni (dir.), *Europe at a Crossroads after the Shock*, Reset Dialogues et Fondazione Corriere della Sera, 2020.

80. M. Avbelj, « Revitalisation of EU Constitutionalism », *European Law Review*, vol. 46, 2021.

81. « Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne sur la Conférence sur l'avenir de l'Europe », *op. cit.*, p. 3.

Commission entre 2017 et 2019⁸², elle doit entreprendre des réformes institutionnelles. Compte tenu des profondes divergences entre États membres sur la vision de l'Europe, il n'est pas improbable que la conférence se heurte à l'opposition de certains gouvernements. Dans cette optique, il serait donc important que les acteurs institutionnels engagés dans la conférence anticipent et dépassent les singularités nationales afin d'éviter le destin de la Constitution européenne⁸³. C'est pourquoi j'ai suggéré ailleurs que la conférence pourrait décider de produire un nouveau traité international, le Pacte politique⁸⁴. De plus, en s'appuyant sur l'exemple des traités intergouvernementaux conclus par des sous-groupes d'États membres de l'UE au lendemain de la crise de l'euro, la conférence pourrait décider qu'un vote à la majorité qualifiée suffira à faire entrer en vigueur le Pacte politique, sans qu'une adoption à l'unanimité et une ratification par tous les États membres soient nécessaires. D'une part, cette solution retirerait aux États membres le pouvoir d'empêcher l'avance d'autres États dans le processus d'intégration européenne⁸⁵. D'autre part, ce changement dans le mode de ratification inciterait fortement les récalcitrants à rejoindre le traité, si la majorité des pays de l'UE le rejoignaient⁸⁶. Reste néanmoins à voir si les acteurs de la conférence accepteront des solutions juridiques innovantes ou demeureront paralysés dans leur quête du consensus⁸⁷.

* * *

La pandémie de Covid-19, au lendemain du retrait du Royaume-Uni de l'UE, a constitué un tournant décisif pour l'intégration européenne. Lors d'un discours prononcé devant le Sénat italien avant d'être élu président du Conseil, Mario Draghi déclarait : « Il n'y a pas de souveraineté dans la solitude. » En fait, en bricolant une réponse inédite aux conséquences socio-économiques dévastatrices de cette crise sanitaire avec Next Generation EU, l'UE a franchi une étape importante vers la fédéralisation, prouvant ainsi la résilience du processus d'intégration européen. Next Generation EU requiert néanmoins des réformes, pour assurer le

82. « Citizens' Dialogues and Citizens' Consultations: Key Conclusions », Commission européenne, 30 avril 2019.

83. N. Barber *et al* (dir.), *The Rise and Fall of the European Constitution*, Oxford, Hart, 2019.

84. F. Fabbrini, « Possible Avenues towards Further Integration in Europe: A Political Compact for a More Effective and Democratic Union », Rapport commandé par le Comité des affaires constitutionnelles du Parlement européen, juin 2020 ; F. Fabbrini « Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and its Options » *European Papers*, vol. 5, n° 2, 2020, p. 963.

85. S. Fabbrini, *Europe's Future: Decoupling and Reforming*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

86. C. Closa, *The Politics of Ratification of EU Treaties*, Abingdon, Routledge, 2013.

87. D. Hodson et I. Maher, *The Transformation of EU Treaty Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

transfert de compétences fiscales à l'UE par des ajustements institutionnels adéquats.

La pandémie a également aggravé des crises préexistantes – comme la crise de l'état de droit et le dysfonctionnement de l'espace Schengen – et créé de nouvelles lignes de fracture au sein de l'UE qui ont révélé des forces centrifuges à l'œuvre. Les tensions en jeu dans le projet européen sont liées aux lacunes du système de gouvernance de l'UE. Dans cette optique, l'UE a besoin de réformes constitutionnelles pour accroître son efficacité et sa légitimité après le Brexit, et la Conférence sur l'avenir de l'Europe ouvre une perspective dans cette direction. La déclaration conjointe du 10 mars 2021 des présidents du Parlement, de la Commission et du Conseil de l'UE constitue néanmoins un texte de compromis, comportant plusieurs ambiguïtés : le processus de la Conférence sur l'avenir de l'Europe est ainsi semé d'embûches. Pour ne pas être un simple forum de discussions, la conférence aura besoin de leadership politique ; et pour qu'elle débouche sur des résultats significatifs, il faudra faire preuve d'ingéniosité juridique. Le Brexit a prouvé que l'intégration pouvait évoluer dans les deux sens. Pour permettre la régénération du projet européen au-delà de la pandémie de Covid-19, l'UE a non seulement besoin d'un fonds de relance, mais aussi d'une réforme de son architecture institutionnelle.



Mots clés

Union européenne

Intégration

Institutions

Conférence sur l'avenir de l'Europe