

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE

N° 149

	RENAUD DEHOUSSE ET LAURIE BOUSSAGUET L'impact de la crise sur la gouvernance européenne	7
	STÉPHANIE NOVAK Le grand retour des États ?	19
2	MICHAEL W. BAUER ET STEFAN BECKER La gouvernance économique durant et après la crise : vers la disparition de la Commission européenne ?	29
	BRUNO DE WITTE Union européenne, zone euro : quels gouvernements ?	45
	SABINE SAURUGGER ET FABIEN TERPAN La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne	59
	OLIVIER COSTA Que peut le Parlement européen ?	77
	CLÉMENT FONTAN La BCE dans la crise : qui décide quoi ?	91
	JACK HAYWARD Réglementations européennes et politiques sociales nationales : le grand écart	101

HEIKE KLÜVER Les lobbies dans la gouvernance ou la main – invisible – du marché	121
R. DANIEL KELEMEN Une gouvernance fédérale : mort et résurrection	135
CHRONIQUES	
FRANÇOIS SUREAU Égypte : une Constitution entre deux mondes	153
ANTONIN GUYADER Dieudonné, quelle est la question ?	169
REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} octobre – 31 décembre 2013)	
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT	179
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} octobre – 31 décembre 2013)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	199
Summaries	239

LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE EST ÉTUDIÉE PAR

MICHAEL W. BAUER, professeur de science politique, titulaire de la chaire Jean-Monnet d'administration publique comparative et analyse politique à l'université de sciences administratives Speyer (Allemagne).

STEFAN BECKER, chercheur auprès de la chaire Jean-Monnet d'administration publique comparative et analyse politique à l'université de sciences administratives Speyer (Allemagne).

LAURIE BOUSSAGUET, professeure de science politique à l'université de Rouen et chercheure au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris (laurie.boussagueta@gmail.com).

OLIVIER COSTA, directeur de recherche au CNRS (Centre Émile-Durkheim, Sciences Po Bordeaux) et directeur des études politiques et administratives au Collège d'Europe (Bruges, Belgique). Il est également professeur invité de science politique à l'université libre de Bruxelles. Ses recherches portent sur les institutions, le fonctionnement et les politiques de l'Union européenne, sur le Parlement européen et sur le Parlement français et ses membres.

- 4 BRUNO DE WITTE, professeur de droit européen à l'université de Maastricht (Pays-Bas) et professeur à temps partiel de l'Institut universitaire européen de Florence (Italie).

RENAUD DEHOUSSE, professeur de droit et science politique, directeur du Centre d'études européennes de Sciences Po Paris (renaud.dehousse@sciences-po.fr).

CLÉMENT FONTAN, ATER à l'IEP de Lille. Sa thèse en science politique, soutenue à l'IEP de Grenoble en décembre 2012, portait sur la manière dont la BCE a pu étendre son influence et ses compétences pendant la crise de la zone euro. Il est l'auteur de plusieurs articles récents et à paraître sur le sujet dans les revues *Politique européenne* et *Gouvernement et action publique*.

JACK HAYWARD, professeur émérite de science politique à l'université d'Oxford, directeur de recherche en science politique à l'université de Hull et membre de la British Academy (Royaume-Uni).

R. DANIEL KELEMEN, professeur de science politique à l'université Rutgers (New Jersey, États-Unis), où il a occupé la chaire Jean-Monnet d'études politiques européennes et a été directeur du Centre d'études européennes. Il est actuellement professeur invité pour le programme de droit et affaires publiques de l'université de Princeton (New Jersey, États-Unis).

HEIKE KLÜVER, professeure de science politique empirique à l'université de Bamberg (Allemagne), anciennement maître de conférences à l'université de Constance (Allemagne) et chercheuse postdoctorale au Nuffield College de l'université d'Oxford (Royaume-Uni). Ses recherches, publiées notamment dans le *British Journal of Political Science*, *European Union Politics*, *West European Politics*, *The Journal of European Public Policy* et à l'Oxford University Press, portent sur la politique européenne, les groupes d'intérêt, les partis politiques, les gouvernements de coalition, les politiques législatives et l'analyse quantitative des textes.

STÉPHANIE NOVAK, chercheure à la Hertie School of Governance de Berlin (Allemagne). Elle a notamment publié *La Prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratiques du vote et du consensus*, Paris, Dalloz, 2011.

SABINE SAURUGGER, professeure de science politique à Sciences Po Grenoble, membre de l'Institut universitaire de France.

FABIEN TERPAN, maître de conférences en droit public, titulaire de la chaire Jean-Monnet de droit et politique de l'Union européenne à Sciences Po Grenoble.

PRIX GUY-CARCASSONNE
« *LE MONDE-POUVOIRS-CLUB DES JURISTES* »
DU MEILLEUR ARTICLE CONSTITUTIONNEL

5

Guy Carcassonne, constitutionnaliste reconnu, eut une vraie passion, celle de l'Université, et un engagement, celui de partager son enseignement avec ses étudiants.

En sa mémoire, le prix Guy-Carcassonne récompense chaque année l'auteur de moins de 40 ans d'un article inédit de cinq mille signes portant sur une question constitutionnelle, *lato sensu*, liée à l'actualité française ou étrangère. Cet article doit aider à faire comprendre au plus grand nombre les enjeux juridiques, politiques et sociaux posés par cette question constitutionnelle.

Le prix Guy-Carcassonne sera décerné pour la première fois en juin 2014. Les candidats devront adresser leur article entre le 31 mars et le 1^{er} mai à l'adresse e-mail dédiée au prix :

prixguycarcassonne@leclubdesjuristes.com

Le jury du prix sera constitué de membres de la revue *Pouvoirs*, du Club des juristes et de la rédaction du journal *Le Monde*, ainsi que de deux professeurs de droit public ou science politique étrangers.

Le lauréat, outre un prix de 1 500 euros, verra son article publié dans le journal *Le Monde* et sur les sites internet de la revue *Pouvoirs* et du Club des juristes.

Pour concourir et obtenir le règlement du prix, consulter :

LeClubdesJuristes.com
Revue-Pouvoirs.fr

RENAUD DEHOUSSE
ET LAURIE BOUSSAGUET

L'IMPACT DE LA CRISE SUR LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE

7

Depuis les temps lointains de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, créée en 1951, on peut parler de système de gouvernance européen, tant l'architecture mise en place se révèle être un savant équilibre entre États membres et institutions communautaires, avec une grande porosité entre sphères publique et privée. Afin de rendre toute guerre entre la France et l'Allemagne « non seulement impensable, mais matériellement impossible », selon la déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950, on a procédé en effet à de multiples innovations, la plus importante étant un transfert de pouvoirs à un nouvel organe, la Haute Autorité, appelée à agir en toute indépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux et dont les actes étaient directement applicables au sein des pays membres. La délégation de pouvoirs à des institutions supranationales (Commission européenne – héritière de la Haute Autorité –, Cour de justice de l'Union européenne, Banque centrale européenne...) est devenue la marque de fabrique du nouveau système, ce qui en a fait un cas unique au sein des organisations internationales. Toutefois, cette « méthode communautaire » n'est pas allée jusqu'à la mise en place d'un gouvernement européen doté de tous les attributs de l'État; privée d'un pouvoir central fort, l'Union est caractérisée par une forme souple de pouvoir politique, dans laquelle « l'interaction d'une pluralité d'acteurs "gouvernants" qui ne sont pas tous étatiques ni même publics¹ » joue un rôle essentiel.

1. Jean Leca, « La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République », in François d'Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 339.

Le contexte dans lequel a été imaginé ce modèle supranational diffère sensiblement de celui au sein duquel évolue l'Union européenne aujourd'hui : initialement conçue comme une citadelle occidentale, l'Union couvre désormais une grande partie du continent ; la guerre froide est terminée et la peur d'invasions étrangères a laissé place à des menaces sécuritaires plus diffuses ; sur le plan économique, en dépit de la gravité de la crise actuelle, la plupart des pays européens sont loin d'être dans la situation dramatique de l'après-Seconde Guerre mondiale ; ils doivent en revanche faire face à de nouveaux problèmes comme la concurrence des pays émergents, l'immigration ou le changement climatique ; quant à leurs élites politiques, désormais nées après 1945, elles ne semblent plus avoir la même vision de l'intégration européenne que leurs prédécesseurs.

- 8 Ces changements en profondeur avaient commencé à faire sentir leurs effets sur la gouvernance européenne quand ont débuté les turbulences financières de 2007. À l'évidence, une dynamique intergouvernementale est à l'œuvre depuis de nombreuses années, reléguant au second plan la logique de délégation des premiers temps, et le mouvement s'est accentué sous la pression de la crise. Toutefois, une analyse plus approfondie de la réaction européenne laisse entrevoir une réalité bien plus complexe. Quelles que puissent être leurs préférences profondes, les gouvernements ont été amenés à redécouvrir les vertus de la supranationalité, ce qui réduira sans doute leur marge de manœuvre dans le futur.

LE RETOUR DES ÉTATS ?

Un tournant s'est opéré à partir des années 1990 : s'ils restent globalement favorables à la construction européenne, les gouvernements nationaux se montrent plus réticents aux nouveaux transferts de souveraineté en faveur des institutions communautaires, au premier rang desquelles figure la Commission. Toutes sortes de contre-pouvoirs sont imaginées afin d'éviter d'accroître ses prérogatives – perçues comme déjà bien trop importantes.

La « structure en piliers » introduite par le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, est certainement la première expression de cette volonté. Tout en reconnaissant la nécessité d'actions communes dans des domaines qui relèvent traditionnellement des États, comme la politique étrangère, la sécurité ou la justice, les États membres refusent d'accorder aux institutions supranationales les mêmes prérogatives que celles dont elles jouissent en matière économique. On en revient à un

intergouvernementalisme classique: le leadership incombe au Conseil européen – pas de monopole d’initiative législative ni de pouvoir de surveillance pour la Commission; aucune possibilité effective de contrôle pour le Parlement; et exclusion pure et simple de la Cour de justice dans un premier temps. De la même façon, bien que ce traité donne naissance à la Banque centrale européenne (BCE), dont l’indépendance est bien protégée, de nombreux éléments du chapitre consacré à la politique économique traduisent au contraire la méfiance des gouvernements envers les instances supranationales. Dans la procédure pour déficit excessif, par exemple, la Commission a vu son pouvoir de proposition remplacé par la simple possibilité de faire des recommandations, qui peuvent être modifiées à la majorité qualifiée au Conseil de l’Union européenne – dit officieusement Conseil des ministres. L’importance de la nuance a été perçue en 2003, quand la France et l’Allemagne, dont le déficit dépassait le seuil autorisé, ont trouvé parmi leurs pairs un soutien suffisant pour éviter les sanctions suggérées par la Commission. La possibilité d’introduire dans ce domaine des recours en manquement devant la Cour de justice a aussi été écartée. En 2005, le Conseil a même refusé de renforcer les pouvoirs de contrôle de l’office statistique Eurostat, ce qui aurait sans doute permis de découvrir les fraudes dont s’était rendue coupable la Grèce: l’air du temps n’était décidément pas aux transferts de pouvoirs...

9

De façon plus générale, lorsque se fait sentir le besoin de consolider l’assise des interventions européennes, on choisit de mettre en place des structures *ad hoc*. Lorsqu’il s’est avéré que la politique étrangère européenne souffrait d’un manque cruel de structures d’analyse et de prévision capables d’inspirer une vision commune des problèmes internationaux, on a choisi de mettre en place une cellule spéciale, placée sous l’autorité d’une personnalité autonome, le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, aux pouvoirs limités, et ce n’est qu’avec réticence que l’on a accepté la nécessité de son intégration partielle au sein de la Commission. Un scénario similaire a vu le jour en matière de politique économique: afin de ne pas menacer l’indépendance de la BCE, un simple forum de discussion informel (l’Eurogroupe) a en effet été instauré pour les ministres des Finances des pays de la zone euro, qui a été renforcé quelque temps plus tard par la création d’une présidence plus stable. L’une des principales innovations du traité de Lisbonne de 2007, la création d’une présidence stable du Conseil européen, peut également être interprétée comme une tentative délibérée de mettre en place un contrepoids intergouvernemental au président de

la Commission; le premier détenteur du poste, Herman Van Rompuy, a clairement assumé à de nombreuses reprises un rôle d'initiative et de médiation traditionnellement dévolu à la Commission. Toutes ces innovations indiquent clairement une volonté de rupture avec la « méthode communautaire » traditionnelle.

Un phénomène similaire peut être observé au niveau des instruments de l'action publique. La vague d'harmonisations qui a permis la réalisation du marché intérieur a été suivie par une nouvelle phase caractérisée par des méthodes de travail plus souples, qui imposent moins de contraintes aux administrations nationales : on parle de *benchmarking*, de contrôle par les pairs, de coordination souple, de droit mou... Les « nouveaux modes de gouvernance » font un usage extensif des réseaux de tout type et prônent une plus grande ouverture à la société civile. La méthode ouverte de coordination constitue le meilleur exemple de ce que Helen Wallace a qualifié de « transgouvernementalisme intensif² » : européeniser, oui, mais sans recourir à la délégation de pouvoirs qu'implique la méthode communautaire.

Au premier abord, les analyses de la crise qui frappe la zone euro depuis 2008 semblent également corroborer la thèse d'un retour des États dans la gouvernance de l'Union. Les crises ont en fait révélé de nombreuses carences dans la gouvernance de l'Union économique et monétaire; et les exécutifs nationaux se sont imposés comme les acteurs clefs dans la réponse de l'Union.

Rien n'est en effet prévu au sein de l'Union pour répondre à une crise de ce genre. Monnaie sans État, l'euro ne peut pas s'appuyer sur une banque centrale qui interviendrait en « prêteur de dernier ressort » pour venir en aide aux États menacés de défaut. À la demande de l'Allemagne, qui craignait d'être condamnée à payer pour le laxisme des États du sud de l'Europe, le traité de Maastricht a interdit à la BCE de jouer ce rôle; ni l'Union ni les États membres ne peuvent être appelés à répondre des engagements des États impécunieux (art. 123 et 125 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne³). L'Union monétaire a été construite sur l'hypothèse optimiste selon laquelle, pour conjurer les risques d'instabilité, il suffisait que les États coopèrent et qu'ils évitent les dérapages budgétaires. Comme nous l'avons vu, la zone euro n'a été dotée que de

2. Helen Wallace, « The Institutional Setting », in Helen Wallace, William Wallace (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 3-37.

3. Version consolidée du traité de Rome de 1957 par le traité de Lisbonne de 2007.

mécanismes de surveillance relativement faibles. Lorsqu'éclate la crise grecque, l'Europe se retrouve dans une position extrêmement difficile. Les mesures de soutien aux pays menacés, d'une ampleur inédite, sont adoptées sous la pression des marchés, dans un climat politique tendu, les États les plus vertueux sur le plan budgétaire, conduits par l'Allemagne d'Angela Merkel, refusant toute assistance financière inconditionnelle, qui équivaldrait à encourager le laxisme.

Il a donc fallu de nombreuses réunions aux chefs d'État et de gouvernement pour s'entendre sur les réponses à apporter à la crise : toutes catégories confondues, les sommets ont été au nombre de cinq en 2009, sept en 2010 et neuf en 2011. La voie à suivre n'a été définie que de façon très progressive, en réaction aux doutes de plus en plus nets émis par les marchés, qui ont exigé des taux de plus en plus élevés pour financer les pays menacés. Entre le début de la crise et l'adoption du « pacte budgétaire », plus de deux ans vont s'écouler. En matière de réforme de la gouvernance économique aussi, les réformes se font par vagues successives. En mars 2011, à l'initiative de l'Allemagne et de la France, un « pacte pour l'euro » proclame plusieurs objectifs généraux largement inspirés de la « stratégie 2020 » adoptée l'année précédente : favoriser la compétitivité et l'emploi ; assurer la viabilité des finances publiques ; renforcer la stabilité financière. En décembre de la même année, le Pacte de stabilité et de croissance, adopté en 1997, est rendu plus contraignant par un paquet législatif (le *six-pack*, dans le jargon européen). Ce processus de durcissement est couronné par un « pacte budgétaire », ou Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé en mars 2012 par vingt-cinq États membres, le Royaume-Uni et la République tchèque ayant refusé de s'y rallier.

Le rôle de l'Allemagne et de la France a été déterminant dans l'élaboration de la réponse européenne. La plupart des mesures évoquées plus haut ont fait l'objet d'initiatives bilatérales entre Paris et Berlin avant d'être présentées au Conseil européen – quand elles ne faisaient pas l'objet d'une conférence de presse préalable ! Elles ont été adoptées par les chefs d'État et de gouvernement plutôt que par les ministres des Finances. La Commission n'a pas joué le rôle moteur que lui attribuent les traités en temps normal : ce n'est pas elle qui a voulu le nouveau traité et elle semble avoir peu pesé dans sa négociation ; elle s'est même fait vertement tancer quand elle est sortie de sa réserve, en août 2011, pour rappeler aux gouvernements les engagements qu'ils avaient pris au Conseil européen du mois précédent.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette hégémonie franco-allemande.

12 Sur le plan économique, les deux pays représentent à eux seuls près de la moitié du produit intérieur brut de la zone euro. Sur le plan politique, ils ont joué un rôle moteur dans la construction de l'Europe, dont la fonction première a été de pacifier leurs rapports; cela confère un poids naturel à leurs vues. De surcroît, nourris par des traditions distinctes, les responsables français et allemands ont souvent tendance à réagir de façon très différente; lorsqu'ils parviennent à s'entendre, leur accord se situe souvent aux alentours d'une position médiane dans l'éventail des positions nationales. La gestion de la crise de la dette souveraine rentre largement dans ce cas de figure: Nicolas Sarkozy a très vite plaidé en faveur d'un soutien à la Grèce (où les banques françaises étaient très exposées), tandis qu'Angela Merkel ne l'a accepté qu'avec réticence, exigeant en échange des garanties de discipline budgétaire. Il est toutefois clair que, dans le couple franco-allemand, c'est désormais Berlin qui mène le bal. Pays le plus peuplé, doté d'une économie florissante, plébiscité par les marchés financiers, assumant à elle seule près du tiers des différents programmes d'urgence, l'Allemagne est en position hégémonique. C'est ce qui explique pourquoi, avec le pacte budgétaire, la France a fini par accepter le renforcement d'une gouvernance européenne par les règles qui se situe aux antipodes de sa tradition politique, dans laquelle le volontarisme gouvernemental figure au premier plan.

Bien que l'on ait entendu ici ou là quelques grincements de dents contre l'impérialisme du tandem «Merkozy» (y compris, cela mérite d'être relevé, du côté du candidat à l'élection présidentielle française de 2012 François Hollande), cela n'a pas empêché les intéressés de théoriser, chacun à sa façon, l'avènement d'un nouveau mode de gouvernance de l'Europe, appelé à dépasser la traditionnelle «méthode communautaire». Dans un grand discours prononcé à Bruges en novembre 2010, Mme Merkel s'est efforcée de dessiner les contours d'une «méthode de l'Union», qui verrait les institutions européennes et les gouvernements nationaux agir de concert, chacun dans sa sphère propre, pour atteindre des objectifs communs. M. Sarkozy, quant à lui, a carrément annoncé l'avènement d'une ère intergouvernementale. Faut-il en conclure que la crise financière a marqué une étape décisive dans un processus de renforcement des éléments intergouvernementaux de l'Union initié par le traité de Maastricht? D'aucuns l'ont soutenu; c'est même la thèse officielle en France. Mais plusieurs éléments nous incitent à nuancer ce propos, car rien ne dit que le nouvel équilibre politique qui a émergé à cette occasion se maintiendra dans le futur.

LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS SUPRANATIONALES

Observons tout d'abord le caractère exceptionnel de la période que nous venons de traverser : en période de crise, il n'est pas surprenant que les leaders politiques nationaux occupent une plus grande place : étant investis directement ou indirectement par le suffrage universel, ils disposent d'une légitimité plus forte que celle de la Commission. Vu la faiblesse du budget communautaire, c'est aux ressources nationales qu'il a fallu faire appel pour financer les plans de sauvetage. Enfin, le traité de Maastricht n'offrant pas d'indication quant à la façon dont devait être abordée cette crise, il s'agissait avant tout de combler un vide dans l'édifice institutionnel. Or, dans l'Union européenne, cette fonction « constituante » reste largement l'apanage des États.

13

Par ailleurs, les mesures qui ont été prises en réponse à la crise ont souvent contribué au renforcement des institutions supranationales. Le rôle de la Commission en matière de coordination des politiques économiques a été consolidé. Ses pouvoirs de contrôle ont été étendus bien au-delà de la simple surveillance des déficits publics : ils englobent désormais une série d'indicateurs macroéconomiques, les bulles immobilières irlandaise et espagnole ayant par exemple démontré que l'endettement privé pouvait lui aussi être à l'origine de déséquilibres dangereux. Un contrôle mensuel est également prévu pour les pays vis-à-vis desquels une procédure pour déficit excessif a été engagée. L'autorité des recommandations de la Commission a également été renforcée : elles sont réputées adoptées, sauf s'il se trouve une majorité qualifiée au Conseil pour les amender (majorité qualifiée inversée), ce qui rend plus difficile le genre de collusion qui avait miné l'autorité du Pacte de stabilité et de croissance en 2003. La Commission dispose désormais d'un droit de regard préalable sur les budgets nationaux, qui doivent lui être soumis avant même d'être transmis aux organes parlementaires compétents, afin qu'elle puisse s'assurer de leur compatibilité avec les engagements pris par les États. La Cour de justice peut en principe être saisie d'éventuelles violations de la « règle d'or » contenue dans le TSCG, que les États se sont engagés à mettre en œuvre, de préférence par des dispositions d'ordre constitutionnel. Et sans l'opposition têtue du Premier ministre britannique David Cameron à toute modification du traité de Lisbonne, il y a fort à parier que l'Allemagne et ses alliés seraient également parvenus à arracher à leurs partenaires une extension de la juridiction de la Cour en matière de politique économique. Le caractère dramatique de la crise de

la dette souveraine a évidemment puissamment renforcé l'attrait de ces mécanismes de contrôle aux yeux des pays qui souhaitent voir leurs partenaires emprunter le chemin de la rigueur budgétaire, alors même qu'ils n'avaient prêté qu'une oreille distraite aux recommandations de la Commission par le passé.

À l'époque où ces mesures ont été adoptées, le renforcement des pouvoirs des institutions supranationales est passé au second plan. Tous les regards étaient alors tournés vers le Conseil européen, au sein duquel l'influence du couple franco-allemand semblait décisive. Le rôle effacé de la Commission au cours des négociations a occulté le fait que bon nombre des innovations de la période en question, comme la mise en place d'un « semestre européen » – cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union – ou les engagements en matière de compétitivité mis en exergue dans le « Pacte pour l'euro plus », font partie d'une boîte à outils que la Commission s'efforce de promouvoir depuis longtemps. En d'autres termes, si le leadership politique et la rhétorique sont incontestablement plus intergouvernementaux que par le passé, les solutions retenues ne le sont pas nécessairement et trouvent parfois leur origine au sein même des institutions supranationales ou dans les négociations entre experts.

Depuis la mise en place de ces mécanismes de surveillance, plusieurs gouvernements ont dû faire face aux critiques de la Commission. La virulence de leurs réactions laisse à penser qu'ils ont été pris au dépourvu par le caractère parfois intrusif de ces dernières. En mai 2013, le président Hollande a réagi de façon véhémement à des remarques qui laissaient entendre qu'une réforme des régimes de retraite serait nécessaire : la France, a-t-il indiqué, est un pays souverain, et c'est à elle qu'il appartient de décider comment elle entend atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en matière d'équilibre des finances publiques. Quelques mois plus tard, le gouvernement italien s'est élevé contre le scepticisme affiché par le commissaire Olli Rehn quant à ses espoirs de réduction des dépenses publiques.

En période de montée des populismes, il est évidemment tentant de réagir aux critiques en soulignant la faible légitimité de la Commission, organe non élu. « Qui connaît M. Rehn ? » demandait ainsi le ministre belge Paul Magnette en janvier 2012, à la suite de doutes exprimés par la Commission sur le programme de réduction de la dette publique du gouvernement belge⁴. Cette rhétorique antibureaucratique n'est pas

4. *Le Monde*, 27 février 2012.

sans ironie involontaire, dans la mesure où elle touche du doigt une des raisons fondamentales qui sous-tendent l'octroi de pouvoirs de contrôle à des organes supranationaux. Si la Commission devait tirer sa légitimité des élections, la crédibilité de ses contrôles en serait moindre, et les partisans de la rigueur n'auraient vraisemblablement pas milité pour un renforcement de ses prérogatives.

Ce que l'on appelle l'« union bancaire », à savoir la mise en place d'une politique européenne de contrôle des marchés bancaires, offre une autre illustration des pressions centralisatrices engendrées par la crise. Les graves difficultés qu'a connues ce secteur depuis 2008 ont contribué au renforcement progressif de l'idée selon laquelle une centralisation de la régulation était indispensable dans un marché au sein duquel les capitaux devaient pouvoir circuler librement.

La création d'une Autorité bancaire européenne, qui fut officielle en janvier 2011, constituait un premier pas dans cette direction. Un pas timide cependant, si l'on considère l'organisation de cette institution, où tous les États membres de l'Union sont représentés et disposent des mêmes droits dans la plupart des votes, ou les pouvoirs limités dont elle dispose, qui visent avant tout à réguler le comportement des régulateurs nationaux. De surcroît, les premiers *stress tests* qu'elle a conduits pour évaluer la solidité des banques européennes ont fait l'objet de multiples critiques : on leur a reproché de reposer sur des hypothèses optimistes par un souci excessif du « politiquement correct » ; la presse espagnole allant même jusqu'à imputer les piètres performances des banques locales au fait que le pays n'était pas représenté au sein du conseil d'administration de l'Autorité bancaire⁵. Peu importe que ces critiques aient été fondées ou non, elles exposaient clairement les faiblesses du nouvel organe. Aussi, lorsqu'au début de l'été 2012, confrontés à une détérioration brutale des conditions de crédit et aux incertitudes qui menaçaient l'Espagne, les gouvernements ont décidé qu'il était « impératif de briser le cercle vicieux entre les banques et les souverains⁶ », ce n'est pas vers l'Autorité bancaire qu'ils se sont tournés.

En échange de son accord vis-à-vis d'une prise en charge au niveau européen de l'assistance aux banques en difficultés, l'Allemagne a exigé que la supervision du secteur soit confiée à un régulateur européen solide ; c'est donc la BCE qui est devenue le pivot du nouveau mécanisme de surveillance. Deux considérations semblent avoir joué dans ce choix. La BCE

5. *El País*, 30 octobre 2011.

6. Déclaration du Sommet de la zone euro du 29 juin 2012.

avait fait preuve depuis le début de la crise de sa capacité à agir de façon rapide et efficace – sans nécessairement attendre d’avoir l’aval de toutes les capitales, pourrait-on ajouter – et elle devait le confirmer quelques mois plus tard avec la mise en place de son système d’OMT (opérations monétaires sur titre), qui a puissamment contribué à atténuer les craintes des marchés financiers. Par ailleurs, l’interdépendance engendrée par la monnaie unique et le besoin de solidarité qui en découlait conduisaient assez logiquement à une action au niveau de la zone euro. L’attitude peu coopérative du Premier ministre britannique a contribué à renforcer le sentiment qu’il serait plus facile de s’entendre à ce niveau-là.

16 La place nous manque ici pour analyser en détail la façon dont la BCE est supposée s’acquitter de ses nouvelles fonctions, qui sont riches en difficultés. Mais il est important de comprendre la logique qui sous-tend cette évolution, tout comme le renforcement des pouvoirs de surveillance de la Commission en matière économique. Dans un cas comme dans l’autre, en dépit d’un climat politique peu favorable au transfert de pouvoirs, les gouvernements se sont entendus pour renforcer de façon conséquente les compétences des institutions supranationales dans des domaines d’importance stratégique. Comment expliquer ce retournement inattendu ? L’hypothèse la plus vraisemblable est que ce changement de cap doit beaucoup à la gravité de la crise et à la relative méfiance qui existait entre les principales capitales. Les tenants de la rigueur budgétaire étaient conscients d’être étroitement liés à des pays dont les finances publiques étaient en difficulté. Ayant accepté des programmes d’aide financière d’une ampleur sans précédent, ils ont exigé en échange la mise en place d’une série de mécanismes de contrôle destinés à garantir que les engagements de chacun seraient honorés. Le contrôle direct par d’autres États membres était impensable, comme l’a bien montré le développement brutal des sentiments anti-Allemands dans plusieurs pays du sud de l’Europe ; en revanche, l’octroi à la Commission d’une fonction de surveillance, qui à bien des égards s’apparente à sa mission traditionnelle de gardienne des traités, a semblé chose naturelle. De la même façon, en matière bancaire, la création d’un régulateur européen indépendant était une condition préalable à la mise en place d’un système de mutualisation des garanties susceptible de rassurer les investisseurs. En somme, dans les deux cas, le transfert à une autorité indépendante de pouvoirs importants, assortis d’un mandat clair, est apparu comme le moyen le plus sûr de rétablir un semblant de confiance entre les États membres, d’une part, et vis-à-vis des marchés, d’autre part.

*

Les crises à répétition qu'a connues l'Europe depuis quelques années ont profondément transformé son paysage politico-institutionnel. Les lectures qui en ont été faites ont surtout retenu le retour en force des États et l'affirmation du plus puissant de ceux-ci, l'Allemagne, dont l'influence hégémonique est manifeste. On retrouve là les éléments de base d'un des courants classiques de l'analyse de la construction européenne, l'intergouvernementalisme.

Mais d'autres facettes de la période récente doivent aussi retenir notre attention. Car lorsque l'on ne s'arrête pas à la seule étude de la façon dont les grandes décisions ont été prises, mais aussi à leurs conséquences, on est bien forcé de relever l'accroissement du pouvoir des institutions supranationales. C'est singulièrement vrai pour la BCE qui, sous la pression des marchés, a progressivement assumé un rôle se rapprochant singulièrement de celui d'un prêteur de dernier ressort, qu'on lui croyait interdit par le traité sur l'Union européenne⁷. De façon plus inattendue, eu égard à son effacement au cours des dernières années, la Commission a vu son rôle d'arbitre consolidé en matière de politique économique et budgétaire. Certes, il ne s'agit là que d'un rôle d'exécutant d'un programme que d'autres ont défini : on reste dans l'épure du « gouvernement par les règles », bien loin du « gouvernement économique » dont on parlait à Maastricht, voire même du rôle d'entrepreneur politique qui incombe à la Commission selon la méthode communautaire. Il n'empêche que les décisions récentes mettent cette dernière en position de jouer un rôle de premier plan en matière de politique économique. Et si les dispositions du TSCG finissent par être intégrées au sein du système communautaire, comme y invite l'article 16 de ce traité, on pourrait même assister à une consolidation des pouvoirs de la Cour de justice dans ce domaine. Bref, comme l'a relevé un des principaux acteurs de la période, Herman Van Rompuy, « l'un des paradoxes de la crise, c'est que cette dimension intergouvernementale incarnée par le Conseil européen a contribué au renforcement du rôle des institutions communautaires⁸ ».

Ce paradoxe tient sans doute plus à la nature exceptionnelle de la période que nous avons traversée qu'à une improbable conversion aux

17

7. Willelm Buiters, Ebrahim Rahbari, « The ECB as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Euro Area », *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n° 2, septembre 2012, p. 6-35.

8. Herman Van Rompuy, « L'idée européenne, une convergence d'intérêts, un choix de valeurs », entretien avec Annick Steta, *La Revue des deux mondes*, septembre 2013, p. 15-31.

vertus du fédéralisme. La crise a exacerbé les tensions entre États : partisans de la rigueur contre pays laxistes ; membres de la zone euro contre pays en dehors, Nord contre Sud. Dans un contexte de méfiance grandissante, les gouvernements ont redécouvert les vertus des délégations de pouvoirs à des organes que leur caractère supranational met au-dessus de la mêlée, renouant ainsi avec les fondamentaux de la construction européenne.

R É S U M É

Depuis de nombreuses années, une dynamique intergouvernementale est à l'œuvre, reléguant au second plan la logique de délégation de pouvoir qui a marqué les débuts de la construction européenne. Le mouvement s'est accentué sous la pression de la crise. Toutefois, une analyse approfondie de la réponse européenne laisse entrevoir une réalité plus complexe. Quelles que puissent être leurs préférences profondes, les gouvernements ont été amenés à redécouvrir les vertus de la supranationalité, ce qui réduira leur marge de manœuvre à l'avenir.

LE GRAND RETOUR DES ÉTATS ?

La crise de la zone euro a mis en évidence l'hétérogénéité des États membres de l'Union européenne du point de vue économique, social et idéologique, ainsi que leurs difficultés à coordonner leurs politiques. Dans ce contexte, elle a attiré l'attention publique sur le Conseil européen et ses réunions devenues beaucoup plus fréquentes. Étant donné que le rôle des chefs d'État au niveau européen n'a peut-être jamais été aussi visible, il convient de se demander si on assiste à un « grand retour des États » dans la gouvernance européenne, comme nous ont invitée à le faire les éditeurs de ce volume. Peut-on soutenir que la crise a conduit à un renforcement de la sphère intergouvernementale dans le système de gouvernance européen ? Le diagnostic n'est pas aisé car on a assisté au cours des dernières années à un double mouvement. D'une part, au fil des traités, l'institution législative représentant les intérêts nationaux, soit le Conseil de l'Union européenne, a objectivement perdu du pouvoir dans le processus législatif au profit du Parlement européen. D'autre part, le Conseil européen, créé en 1974 comme un forum réunissant les chefs d'États et devenu une institution seulement à partir du traité de Lisbonne, est désormais plus visible et plus actif dans l'élaboration des politiques européennes, sans cependant disposer de pouvoir législatif.

Cet article soutiendra que si les événements récents peuvent donner l'impression que la dynamique intergouvernementale domine la gouvernance européenne, sa portée est en réalité difficile à évaluer du fait de cette double évolution. Il est nécessaire de distinguer les niveaux décisionnels et les secteurs politiques. L'extension progressive de la *méthode communautaire*, qui se définit par l'initiative législative de la Commission, le vote à la majorité qualifiée au Conseil et la codécision avec le Parlement européen¹, implique un affaiblissement de la sphère

1. Le terme de « codécision » a été remplacé par celui de « procédure législative ordinaire » dans le traité de Lisbonne.

intergouvernementale. Mais le recours croissant à la *coordination des politiques* au sein du Conseil européen, préférée par les gouvernements à la méthode communautaire dans certains secteurs comme la gouvernance économique ou la politique étrangère, renforce le pouvoir des gouvernements au détriment de celui de la Commission.

Il sera tout d'abord montré qu'au vu des réformes institutionnelles le pouvoir des États représentés au sein du Conseil n'a fait que diminuer au fil des années dans le domaine législatif. Puis que ce déclin est contrebalancé par le fait que les représentants des intérêts nationaux empruntent des canaux non officiels pour tenter de maintenir leur influence dans les domaines législatifs où la méthode communautaire a affaibli le pouvoir du Conseil. Enfin seront interrogés la visibilité grandissante du Conseil européen et le rôle de cette institution dans la gouvernance européenne.

20 La thèse d'une réémergence de l'intergouvernementalisme devra ainsi être nuancée.

LE CONSEIL : UN POUVOIR LÉGISLATIF AFFAIBLI

Il nous semble tout d'abord important de mettre en contraste l'agitation médiatique suscitée par les réunions du Conseil européen et le fait que le pouvoir de l'institution législative dans laquelle les intérêts des États membres sont défendus, le Conseil de l'Union européenne, n'a en fait que décliné au fil des traités. Dans un grand nombre de secteurs, le Conseil se trouve à présent sur un pied d'égalité avec le Parlement européen, élu directement par les citoyens et pour cette raison censé garantir une plus grande légitimité démocratique du processus législatif. Nous distinguerons ce pouvoir officiellement amoindri des canaux non officiels empruntés par les représentants nationaux pour conserver leur influence au sein du processus législatif.

Le Conseil est divisé en dix secteurs politiques. Dans ses différentes formations, les États membres sont représentés par leurs ministres (par exemple, le conseil Environnement regroupe les ministres de l'Environnement des différents États membres). Les deux extensions les plus récentes du pouvoir législatif du Parlement au détriment de celui du Conseil ont été marquées par le traité de Lisbonne dans le secteur de l'agriculture et dans celui de la justice et des affaires intérieures. Alors que dans bien des domaines de la législation agricole l'adoption des mesures ne requérait que la simple consultation du Parlement européen, depuis le traité de Lisbonne le conseil Agriculture, le plus actif des différents conseils, doit codécider avec celui-ci. Cette réforme a bien entendu

conduit à un changement profond des dynamiques de négociation et à une diminution du pouvoir des représentants nationaux au Conseil: jusqu'en 2007, les représentants de la Commission avaient l'habitude de négocier directement et bilatéralement avec les représentants nationaux, et en priorité avec les représentants des grands États. Le pouvoir accru du Parlement signifie que la Commission a dû apprendre à négocier avec ses membres et à prendre en compte leurs demandes. La réforme des procédures décisionnelles dans le secteur de la justice et des affaires intérieures a elle aussi eu des conséquences profondes: alors que les ministres décidaient en général à l'unanimité et que chacun disposait donc d'un droit de veto, le conseil Justice et Affaires intérieures doit à présent décider par un vote à la majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement européen. Le fait que les gouvernements aient choisi de substituer le vote à la majorité qualifiée à l'unanimité implique un affaiblissement de la sphère intergouvernementale puisque si un État membre a voté contre un texte législatif finalement adopté, ce texte doit tout de même être mis en œuvre dans cet État.

21

On pourrait soutenir que le Conseil décide traditionnellement par consensus et ne vote que rarement, ce qui permettrait de prendre en compte les intérêts de tous les États et contribuerait à conserver leur influence. Il est vrai que, d'après les statistiques disponibles sur la législation adoptée par le Conseil, la proportion de textes adoptés en dépit de l'opposition de quelques États membres reste assez faible. Cependant, ce consensus apparent ne signifie pas qu'en général les textes adoptés satisfont les préférences de tous les représentants nationaux. Lorsque les ministres n'ont pas de droit de veto et que la règle est le vote à la majorité qualifiée, comme c'est le cas dans un nombre croissant de secteurs, la présidence du Conseil et la Commission européenne jouent avec la possibilité que des mesures puissent être adoptées malgré des oppositions pour inciter les représentants nationaux à modérer leurs exigences. Les représentants nationaux savent que, s'ils ne se montrent pas « constructifs », ils risquent de se retrouver en minorité. Dans ce contexte, ils sont en effet enclins au compromis, alors que lorsque la règle est l'unanimité ils tendent à avoir des positions inflexibles et les négociations débouchent beaucoup plus difficilement sur l'adoption de textes. Les représentants nationaux évitent d'invoquer leur intérêt vital sans bonne raison car ils ont besoin de garder leur crédibilité dans un jeu où les négociations se répètent entre les mêmes acteurs. Si les lois semblent fréquemment adoptées sans opposition, c'est parce que les représentants nationaux qui n'ont pas reçu satisfaction estiment

22 souvent inutile de s'opposer publiquement à un texte dont ils ne peuvent de toute façon empêcher l'adoption. Il serait donc inexact d'arguer que le Conseil adopte en pratique les mesures législatives par des accords généraux aussi souvent que possible et que cette pratique serait le signe d'une résistance informelle des gouvernements à la méthode communautaire. Les représentants nationaux acceptent en fait d'être mis en minorité et de mettre en œuvre des textes contre lesquels ils ont voté – ce qu'ils acceptent par contre en général moins facilement, c'est d'être vus publiquement comme opposés à des mesures adoptées, parce qu'ils s'attendent à ce que leur opposition soit interprétée comme un échec par les médias et leur électorat national. Le fait que les représentants nationaux se plient à la logique de la majorité qualifiée montre que, globalement, la mise en commun des souverainetés est une réalité. L'extension progressive du vote à la majorité qualifiée à un nombre croissant de secteurs a donc bien conduit en pratique à un affaiblissement de la sphère intergouvernementale.

LES CANAUX NON OFFICIELS EMPRUNTÉS PAR LES REPRÉSENTANTS NATIONAUX AU CONSEIL

Cependant, les représentants nationaux au Conseil tentent de modérer leur perte de pouvoir face à la Commission et au Parlement.

D'une part, face à la Commission qui bénéficie de l'initiative législative, la présidence du Conseil s'est peu à peu affirmée. Chaque semestre, un État membre est en charge de présider le Conseil, selon une rotation préétablie par le Conseil européen. La présidence conduit les négociations et, au fil des années, son influence s'est accrue dans les différents secteurs. La négociation directe entre les représentants nationaux et la Commission, qui est courante dans le domaine de l'agriculture, reste une exception. Dans les autres domaines, les représentants nationaux négocient en priorité avec la présidence, qui est la mieux informée des positions des États membres. Alors qu'en principe seule la Commission peut modifier ses propositions, la présidence du Conseil tend à introduire des modifications et à proposer des solutions de compromis. En ce sens, l'influence de la présidence a permis aux représentants nationaux de modérer l'affaiblissement de leur pouvoir résultant de l'extension de la méthode communautaire.

Face au pouvoir accru du Parlement, les représentants nationaux ont aussi trouvé les moyens de maintenir leur influence. En théorie, la codécision accorde le même pouvoir au Conseil et au Parlement. Cependant,

les accords entre le Parlement et le Conseil sont en général négociés à huis clos par la présidence du Conseil, le rapporteur au Parlement et un représentant de la Commission : on entend fréquemment dire que, dans ce contexte, le Conseil se retrouve en position de force parce qu'il bénéficie d'une expertise technique plus haute et d'une plus grande habileté dans les techniques de négociation. Ce constat doit être nuancé car l'expertise du Parlement varie en fonction des secteurs et des rapporteurs. Mais, face au pouvoir accru du Parlement, les représentants des États membres au Conseil ont tenté de sauvegarder leur influence par un autre moyen : il n'est pas rare qu'ils tentent de mobiliser leurs concitoyens élus au Parlement européen afin de les convaincre d'introduire des amendements allant dans le sens de la position défendue par leur pays au sein du Conseil. Cette stratégie permet aux représentants nationaux de modérer l'affaiblissement institutionnel du Conseil consécutif à l'extension de la méthode communautaire. Elle est évidemment plus fructueuse lorsqu'elle est utilisée par les représentants des grands États puisque ceux-ci sont représentés par un plus grand nombre de parlementaires européens. À Bruxelles, chaque État membre a une représentation permanente dont les membres assurent la défense des intérêts nationaux au Conseil. Plusieurs de ces représentations permanentes sont dotées d'un service des relations avec le Parlement qui a notamment pour but de faciliter l'approche des parlementaires par leurs personnels. Ces évolutions sont problématiques en termes de responsabilité des acteurs politiques, et il est difficile de ne pas les considérer avec une certaine ironie quand on pense que l'extension du pouvoir du Parlement européen était censée augmenter la légitimité démocratique du processus législatif. En principe, les parlementaires européens représentent les citoyens européens, qui les élisent directement, et sont regroupés selon leurs orientations idéologiques. Les sollicitations des parlementaires par leurs concitoyens en poste au sein des représentations permanentes tendent à subvertir les principes de représentation des citoyens et des États posés dans le traité sur l'Union européenne.

23

Le fait que les représentants nationaux tentent d'influencer les parlementaires pour qu'ils défendent la position de leur pays au sein du Conseil obéit en partie à la même logique de résistance institutionnelle que celle qui a conduit la présidence à peu à peu prendre en charge la direction des négociations au détriment de la Commission. L'évolution du rôle de la présidence du Conseil montre que les représentants nationaux ont toujours cherché à maintenir leur influence au sein du processus législatif. Cependant, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ces

méthodes officieuses utilisées par les représentants nationaux compensent la perte d'influence du Conseil au sein du processus législatif. Notons par ailleurs que, si les représentants nationaux parviennent à emprunter ces canaux non officiels, ils le peuvent aussi du fait de la faiblesse de la Commission et du Parlement.

Si l'on considère l'évolution de la dynamique intergouvernementale au prisme du Conseil, on doit donc reconnaître son affaiblissement institutionnel, même si les représentants nationaux tentent de compenser informellement leur perte de pouvoir. Dans ce contexte, comment interpréter le rôle croissant du Conseil européen ?

LA VISIBILITÉ ACCRUE DU CONSEIL EUROPÉEN

- 24 La visibilité du Conseil européen s'est assurément accentuée ces dernières années. Ce phénomène est dû à la conjonction de différents facteurs. Tout d'abord, alors que le Conseil européen était un simple forum permettant aux chefs d'États de se réunir en moyenne deux fois par an pour formuler les grandes orientations de l'Union européenne, il est devenu une institution avec le traité de Lisbonne. Il s'est vu doter d'une présidence permanente – actuellement assurée par Herman Van Rompuy – alors qu'auparavant il était, comme le Conseil, présidé à tour de rôle par des représentants des différents États membres. La visibilité accrue du Conseil européen est en outre due à la crise de la zone euro, qui a conduit les chefs d'États à se réunir de plus en plus fréquemment. Enfin, alors que cette institution se contentait auparavant de formuler des directions de politiques générales pour l'Union, son rôle dans la confection des politiques économiques et étrangères s'est peu à peu étendu.

Cette exposition croissante du Conseil européen peut-elle être interprétée comme une affirmation de la dynamique intergouvernementale dans la gouvernance européenne, en partie consécutive à la crise de la zone euro ?

Il faut tout d'abord insister sur le fait que *le Conseil européen n'a pas de pouvoir législatif*. Les textes publics produits par le Conseil européen sont des « conclusions » qui n'ont pas de valeur législative. Il arrive que des textes sur lesquels le Conseil ne parvient pas à trouver un accord soient soumis au Conseil européen pour qu'il cherche une solution de compromis. Cependant, même dans ce cas, seuls le Conseil et le Parlement peuvent légiférer. Depuis peu, le Conseil européen tente de peser sur le processus législatif et de pousser le Conseil à prendre certaines décisions législatives, mais ces interventions semblent marginales.

Le Conseil européen a par contre indubitablement affirmé son pouvoir dans la gouvernance économique de la zone euro, les politiques étrangère, sociale et de l'emploi, parce que dans ces domaines, suite au traité de Maastricht, les gouvernements ont choisi de coordonner leurs politiques et non d'appliquer la méthode communautaire². Le choix fait par les gouvernements de ne pas déléguer leur capacité de décision au niveau supranational mais de coordonner leurs politiques est une alternative à la classique méthode communautaire qui fait du Conseil européen le moteur de la gouvernance dans les domaines cités.

Le rôle accru du Conseil européen dans la confection des politiques européennes est évidemment problématique en termes de clarté du processus décisionnel et de responsabilité politique des acteurs. Si, depuis le traité de Maastricht, le Conseil européen joue un rôle croissant dans la confection des politiques économiques et étrangères, cette évolution a été peu visible jusqu'à la crise dans la zone euro. Les clauses du traité de Lisbonne en faveur d'un contrôle accru des parlements nationaux sur l'activité des gouvernements au niveau européen auraient pu garantir une plus grande responsabilité du Conseil européen. Toutefois, le contrôle exercé par les parlements n'a que peu augmenté³.

25

Le Conseil européen est opaque sous deux aspects. D'une part, le rôle de cette institution dans l'élaboration des politiques est peu clair. D'autre part, son mode de fonctionnement est lui-même opaque : le Conseil européen se réunit à huis clos et ses procès-verbaux ne sont pas publiés. De plus, il décide, selon le traité sur l'Union européenne, « par consensus », une règle de décision particulièrement obscure. En droit international, cela signifie que, lorsque la présidence d'une assemblée fait une synthèse, il est demandé si un participant souhaite émettre une objection ; si tel n'est pas le cas, la synthèse est adoptée. Ainsi, cette règle du consensus n'oblige pas les participants à prendre explicitement position et donne un pouvoir certain sur l'issue des négociations à la personne qui préside la séance. Par ailleurs, il semble que, comme au Conseil, le processus décisionnel se fonde bien plus sur des entretiens bilatéraux que sur les positions exprimées par les représentants en séance plénière. Cette caractéristique ne fait qu'ajouter au manque de transparence de cette institution. Étant donné le rôle croissant du Conseil européen,

2. Sur ce point, cf. Uwe Puetter, « The European Council: The New Centre of EU Politics », *SIEPS*, octobre 2013.

3. Cf. les résultats de recherche de l'Observatoire des parlements européens après le traité de Lisbonne sur Opal-europe.org.

un des problèmes institutionnels les plus pressants est de trouver les moyens de garantir la responsabilité politique de ses membres et une plus grande transparence de leurs décisions.

*

26 On voit ainsi à quel point le rôle des gouvernements nationaux a évolué de manière complexe dans le système de gouvernance européenne. Premièrement, les gouvernements ont choisi de céder encore plus des souverainetés étatiques en étendant la procédure de codécision avec le Parlement européen à de nouveaux secteurs politiques. La règle de la majorité qualifiée, qui permet d'adopter des mesures législatives en dépit de l'opposition d'États membres, est devenue la règle de décision la plus fréquemment suivie au Conseil. Cependant, de façon officieuse, les représentants nationaux tentent de conserver leur influence dans le processus législatif, en particulier en exerçant des pressions sur les membres du Parlement européen. Deuxièmement, la visibilité et l'influence du Conseil européen dans l'élaboration des politiques économiques et étrangères se sont accrues, bien que cette institution ne dispose pas d'un pouvoir législatif. Il est à la fois difficile de mesurer l'étendue de son pouvoir et, étant donné le secret dans lequel il opère, quasiment impossible de savoir comment il établit ses « conclusions ». Une autre incertitude concerne l'interprétation à donner à cette visibilité accrue. La multiplication des sommets du Conseil européen n'implique pas nécessairement un renforcement de la sphère intergouvernementale, mais peut être considérée comme un signe de faiblesses multiples révélées par la crise : faiblesse de la Commission et du Parlement, mais aussi impuissance des gouvernements à s'accorder dans un contexte d'interdépendance croissante des États. L'intégration européenne ne consiste pas en un mouvement de balancier entre phases intergouvernementalistes et phases communautaires. Plutôt qu'à un grand retour des États, nous assistons à une complexification du rôle des gouvernements dans l'élaboration des politiques. Ce rôle dans la gouvernance européenne est d'un type nouveau. Étrangement, si la forme des États est altérée du fait des transferts de souverainetés et de l'interdépendance croissante qui en résulte, la crise montre que le sentiment national est intact. Nous en prenons pour symptôme le retour inquiétant des arguments nationalistes dans la négociation intergouvernementale : ce type d'arguments n'a jamais disparu, mais il semble à présent davantage légitimé. Ainsi assisterions-nous à un phénomène tout à fait nouveau au sein de l'Union

européenne : le retour des nations et la réaffirmation du sentiment national, alors que les États sont, par choix et par nécessité, de plus en plus interdépendants.

R É S U M É

La crise de la zone euro a attiré l'attention publique sur le rôle croissant du Conseil européen. Peut-on pour autant soutenir que la gouvernance européenne est à présent principalement mue par une dynamique intergouvernementale ? Cet article tente de répondre à cette question en analysant les extensions récentes de la méthode communautaire et le rôle croissant du Conseil européen dans la coordination des politiques.

MICHAEL W. BAUER
ET STEFAN BECKER

LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE
DURANT ET APRÈS LA CRISE :
VERS LA DISPARITION
DE LA COMMISSION
EUROPÉENNE ?

29

A lors que la réponse de l'Union européenne à la crise financière et économique actuelle a entraîné de profondes réformes dans différents domaines d'action politique, les chercheurs spécialisés dans l'étude de l'intégration européenne commencent seulement à saisir les implications institutionnelles de ce qui peut être considéré comme un saut qualitatif dans la gouvernance économique. Une des analyses dominantes actuellement est que la crise a produit des gagnants et des perdants bien identifiés. Les institutions intergouvernementales, et en premier lieu le Conseil européen, sont considérées à l'unanimité comme ayant été renforcées, dans la mesure où elles jouent dorénavant le rôle le plus important dans l'établissement des priorités économiques. Un autre gagnant de la crise est la Banque centrale européenne (BCE) qui interprète son rôle de façon assez large, à savoir « faire tout ce qui est nécessaire » pour sauver l'euro. À l'autre extrême, le Parlement européen, déjà peu impliqué avant la crise, semble avoir échoué à renforcer son emprise sur la gouvernance économique. Enfin, la Commission européenne aurait enregistré le déclin le plus important en perdant son rôle premier dans la définition des priorités de l'Union.

Le verdict concernant cette dernière institution est plausible mais discutable. D'un côté, la représentation de la Commission comme une

institution en déclin se retrouve dans d'autres études affirmant que ce qui fut l'instrument majeur de renforcement de l'Union est en train de perdre graduellement son influence politique¹. La réponse de l'Union à la crise actuelle semble donc seulement aggraver ce déclin selon certains rapports qui décrivent la Commission comme « guère visible », ou se montrant « indécise et démotivante » tandis que l'intergouvernementalisme serait le principal *modus operandi* dans le management des crises². D'un autre côté, cependant, ces analyses négatives se focalisent presque exclusivement sur le pouvoir de définir des priorités. Si l'on peut en effet admettre que la Commission a été plutôt prudente à cet égard, une approche analytique aussi étroite court le risque de sous-estimer l'importance de cette institution. Après tout, l'élaboration des politiques implique plus que de simplement établir les priorités. En particulier, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre des nombreuses réformes rendues nécessaires par la crise, on peut supposer que la Commission en assumera en grande partie la responsabilité. Les affirmations qui proclament la « disparition de la Commission » pourraient donc bien être prématurées.

Cet article analyse les réformes les plus importantes dans la gouvernance économique du point de vue de leurs implications pour la Commission en comparant le rôle de celle-ci dans trois domaines politiques : le soutien à la stabilité financière, la coordination souple des politiques nationales et la supervision du secteur financier, la surveillance de la politique économique. Il avance la thèse selon laquelle, certes, au moins dans le domaine de la gouvernance économique, l'exécutif de l'Union connaît actuellement un profond changement mais, loin d'être en déclin, il se voit confier des tâches d'exécution toujours plus étendues et profondes, certaines d'entre elles étant de la plus haute importance politique. Si la Commission s'est peut-être faite très discrète durant la crise, son rôle dans la gouvernance économique de l'Union ne semble toutefois pas réduit, mais considérablement renforcé.

1. Pour une présentation générale de ce débat, cf. Hussein Kassim, John Peterson, Michael W. Bauer, Sarah Connolly, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe, Andrew Thompson, *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 130-33.

2. Cf. respectivement Uwe Puetter, « Europe Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in Economic Governance », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 2, 2012, p. 161-178 ; Georg Menz, Michael P. Smith, « Kicking the Can Down the Road to More Europe ? Salvaging the Euro and the Future of European Economic Governance », *Journal of European Integration*, vol. 35, n° 3, 2013, p. 195-206 ; Sergio Fabbrini, « Intergovernmentalism and Its Limits : Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis », *Comparative Political Studies*, vol. 46, n° 9, 2013, p. 1003-1009.

LE SOUTIEN À LA STABILITÉ FINANCIÈRE

Dès le début de la crise en Europe, le soutien à la stabilité financière des États membres de l'Union s'est rapidement institutionnalisé et la Commission a été – et continue d'être – impliquée de diverses façons. Comme cette dernière ne s'en était pas beaucoup occupée avant la crise, cette implication peut être considérée en soi comme une expansion de son activité, tandis que son ampleur varie en fonction des différentes dispositions institutionnelles. Le premier renflouement de la Grèce fut fourni par des prêts bilatéraux et des financements du Fonds monétaire international (FMI), mais la Commission fut dès lors chargée de coordonner, d'administrer et de distribuer les prêts bilatéraux accordés. Peu après, l'architecture de l'Union pour la stabilité financière se matérialisa. Elle comprend actuellement quatre mécanismes pour fournir une assistance aux États membres en difficulté, qui s'appuient fondamentalement sur deux modalités de gouvernance.

31

On trouve le premier type de modalité dans le soutien à la balance des paiements, un service relativement modeste qui est offert seulement aux pays n'appartenant pas à la zone euro. Les décisions qui ont mené à l'octroi d'aides financières à la Hongrie (2008), à la Lettonie (2008) et à la Roumanie (2009) sont sans doute les premières réponses apportées à la crise financière au sein de l'Union. En conséquence, le plafond du prêt de soutien à la balance des paiements a été augmenté jusqu'à atteindre 50 milliards d'euros, dont 14,5 milliards ont été distribués à l'été 2013. Et la Commission est habituellement partie prenante à toutes les étapes de la gouvernance de ce soutien. Elle mène tout d'abord les premières négociations avec d'autres donateurs internationaux potentiels afin de susciter des options multilatérales. Ensuite, elle est en outre responsable d'élaborer une proposition quant à la décision à prendre vis-à-vis d'une demande effective de soutien à sa balance des paiements par un État membre, proposition que le Conseil doit ratifier. Si le soutien est accordé en principe, la Commission négocie un protocole d'accord avec l'État demandeur et, par la suite, veille au respect de cet accord. De plus, elle gère l'assistance financière elle-même en empruntant sur les marchés de capitaux – le budget de l'Union servant de garantie implicite et assurant les taux d'intérêt les plus bas possible – et en prêtant aux États membres concernés. Ce dernier élément est certainement le plus remarquable en vue de soutenir la balance des paiements de ces pays.

Lorsque la crise financière s'approfondit en 2010, deux nouveaux instruments financiers furent rapidement établis afin d'offrir une aide

financière aux États membres de la zone euro en difficulté qui n'étaient pas en mesure de lever des fonds à des taux compétitifs sur les marchés de capitaux. Un de ces instruments est le Fonds européen de stabilité financière (FESF), établi en 2010, qui est calqué sur le mécanisme de soutien à la balance des paiements mentionné ci-dessus et qui a le même fondement institutionnel. Malgré sa courte existence, le FESF a levé jusqu'à 48,5 milliards d'euros pour le Portugal et l'Irlande. Une fois encore, la Commission a été chargée de l'emprunt des capitaux et de leur distribution dans le cadre de ce programme. Cependant, ces responsabilités financières dans le FESF comme dans le programme de soutien à la balance des paiements ne doivent pas être surestimées, dans la mesure où le Conseil doit toujours en approuver les termes – comme en 2011, par exemple, lorsque la Commission suggéra une réduction des marges de taux d'intérêt et une prorogation des échéances pour l'Irlande et le Portugal, suggestion que le Conseil finit par adopter. Dans ce cas précis, ce dernier n'avait pas le choix; cependant, tout autre fut le rôle de la Commission dans la gestion des instruments financiers mis en place ultérieurement avec des ressources accrues, lorsque les États membres décidèrent de déléguer la gestion de ces ressources à d'autres instances.

Dans cette seconde modalité d'assistance financière, tout d'abord incarnée par le FESF, la Commission ne s'est pas vu accorder de telles responsabilités. La tâche d'emprunter et de distribuer des fonds aux États membres, pour un montant de 440 milliards d'euros au total dans le cas du FESF, fut déléguée à une nouvelle organisation qui a pris la forme d'une société anonyme enregistrée au Luxembourg. Il en va de même pour le Mécanisme européen de stabilisation (MES) qui a remplacé le FESF (et le MESF, Mécanisme européen de stabilité financière). Cependant, la Commission est impliquée à plusieurs titres dans cette entreprise – bien que le fonctionnement de ces mécanismes soit régi par une logique intergouvernementale.

Il est fait appel aux compétences de la Commission à différentes étapes dans le processus au cours duquel est accordé un soutien à travers le MES, la plupart du temps avec celles de la BCE et du FMI (la fameuse « troïka »). Tout d'abord, lorsqu'un État membre demande un soutien, la Commission (avec la BCE) est chargée d'évaluer la situation eu égard aux risques pour la stabilité financière d'ensemble, les capacités de faire face au paiement de la dette publique de l'État demandeur et les besoins réels ou potentiels de financement. Ensuite, après une décision générale favorable à l'octroi d'un soutien par le conseil d'administration, la Commission (en tant que membre de la troïka) se voit confier la tâche de

négoier un protocole d'accord avec l'État demandeur – et elle signe ce protocole s'il est accepté par les États créditeurs. Enfin, la Commission et ses institutions partenaires au sein de la troïka sont chargées de surveiller le respect des termes du protocole d'accord. On peut certes se demander comment expertises et pouvoirs sont distribués en pratique au sein de la troïka, mais certains indices empiriques provenant de missions en Grèce, en Irlande et au Portugal suggèrent que la Commission joue un rôle de premier plan. Celle-ci travaille avec le FMI pour évaluer les besoins financiers des pays concernés et joue en fait un rôle déterminant dans la définition des programmes de réformes³. Cette dernière impression est confirmée par l'insatisfaction du FMI vis-à-vis du rôle de la troïka en Grèce – son propre rapport ayant condamné l'insistance de la Commission à imposer un plan d'austérité⁴.

Indépendamment du programme précis, l'octroi d'un soutien financier peut être lié aux mandats antérieurs de la Commission, ce qui est induit avant tout par son rôle de gardien supranational des traités, comme cela a été illustré dans le cas de la Hongrie et de l'Espagne. La Hongrie a demandé un second programme de soutien à sa balance des paiements en 2011, mais les négociations furent suspendues quand la Commission engagea une procédure d'infraction concernant, entre autres problèmes, l'indépendance de la Banque centrale hongroise au début de l'année 2012. Les négociations reprirent seulement après que le Premier ministre hongrois eut promis de mener plusieurs réformes. La condition implicite était que ces réformes soient mises en œuvre avant la conclusion des négociations. L'effet fut double : la Commission joua non seulement un rôle crucial dans la décision d'octroyer un soutien supplémentaire, mais elle tira aussi de son mandat de gardienne des traités le pouvoir d'avancer une incitation supplémentaire pour que les États membres respectent les lois de l'Union. Dans le cas de l'Espagne, dont les problèmes venaient avant tout de banques en faillite, le programme du MES requérait une surveillance particulièrement stricte des règles de l'aide publique, ce qui relevait naturellement de la Commission. Les dispositions prévues concernaient la restructuration du système bancaire espagnol et le versement de fonds provenant du MES pour garantir sa stabilité. Une fois de plus, la Commission eut un rôle déterminant dans la décision visant

33

3. Silvia Merler, Jean Pisani-Ferry, Guntram B. Wolf, *The Role of the ECB in Financial Assistance: Some Early Observations*, Parlement européen, juin 2012 (IP/A/ECON/NT2012-04).

4. Fonds monétaire international, *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*, rapport n° 13/156, mai 2013.

à octroyer ce soutien. Elle accepta finalement le plan présenté par l'Espagne et la restructuration débuta.

34 Un autre aspect de l'activité de la Commission est également lié au soutien financier : l'assistance technique et la gestion des programmes. Dans le cadre de la réponse à la crise grecque, la Commission a lancé un groupe de travail qui doit aider les autorités locales à mettre en œuvre des réformes structurelles. Composé d'experts nationaux et internationaux, et de membres du personnel de la Commission, ce groupe de travail examine nombre de secteurs d'action, offrant une assistance technique et encourageant l'absorption efficace des ressources mises à disposition par les programmes européens. Il favorise également des contributions ou des accords avec d'autres organisations internationales telles que le FMI. Outre différents projets dont elle est directement en charge et dont les missions et les visites des experts sont financées par son propre budget, la Commission a avant tout pour tâche d'accorder l'offre et la demande de soutien technique, de coordonner l'ensemble des projets en cours et de surveiller leurs progrès. Dans ce but, elle publie des rapports trimestriels qui illustrent ces avancées, les problèmes et les nouvelles actions envisagées. Enfin, le groupe de travail cherche aussi à favoriser le respect des lois de l'Union et encourage la transposition rapide des directives sur le plan national, ce qui est là aussi l'effet d'un mandat ancien renforcé par la délégation de nouvelles tâches.

Prise dans son ensemble, l'architecture de la gouvernance du soutien à la stabilité financière mobilise la Commission à plusieurs titres. Non seulement cette dernière propose des décisions concernant l'octroi de soutien et négocie des accords de conditionnalité, mais elle surveille également le respect de ces accords et assume donc des tâches cruciales à toutes les étapes du processus. Si l'on garde à l'esprit le remplacement du FESF et du MESF par le MES, on peut affirmer que la Commission a été tenue à distance lorsque l'aggravation de la crise exigeait des institutions pare-feu disposant d'un levier financier plus puissant⁵, mais on peut aussi se demander si la tâche technique que représente la gestion des prêts est fondamentale. La participation de la Commission a donc ici été fortement étendue durant la crise financière ; en outre, les programmes liés au soutien de la stabilité financière semblent renforcer les pouvoirs accordés à la Commission par des mandats anciens en tant que gardienne des traités et gestionnaire des programmes de l'Union.

5. Dermot Hodson, « The Little Engine that Wouldn't: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission », *Journal of European Integration*, vol. 35, n° 3, 2013, p. 301-314.

SURVEILLANCE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Au-delà, l'Union a aussi mis en œuvre d'importantes réformes visant à prévenir de futures crises d'endettement. Depuis 2012, des changements cruciaux ont affecté l'ensemble des procédures existantes afin de piloter les politiques économiques et budgétaires nationales. Ces changements ont été rationalisés dans le cadre du « semestre européen » – cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union – mis en place en 2010, qui, il faut le souligner, améliore la rigueur de l'élaboration des politiques économiques, en imposant des échéances claires et en combinant les mesures « lourdes » et « douces »⁶. Il fournit ainsi des liens politiques et institutionnels qui pourraient bien renforcer la position de la Commission dans son ensemble. Nous analyserons tout d'abord les réformes introduites en vue de la surveillance « lourde » qui entraîne de possibles sanctions, puis la coordination par des lois « souples ».

35

Certains des changements les plus discutés se trouvent dans le soi-disant *six-pack* du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui inclut cinq règlements et une directive⁷. Il vise à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) de 1997 qui a montré son inefficacité au cours des années précédant la crise financière de 2007. En ce qui concerne la nouvelle architecture de la gouvernance du PSC, la réforme la plus importante est l'introduction du « vote à la majorité qualifiée inversée » pour les sanctions, lorsque les États membres ne respectent pas les recommandations. Dorénavant, une majorité qualifiée d'États membres doit voter *contre* les sanctions alors qu'auparavant ces États devaient voter *pour*. Ajoutée au fait que les amendes et sanctions sont désormais possibles bien plus tôt au cours du processus, cette réforme augmente le poids politique de la Commission qui continue d'être chargée de surveiller les progrès au niveau national et de proposer des actions contre les États membres déviants.

En outre, le *six-pack* accroît l'engagement de la Commission vis-à-vis du PSC de deux façons importantes. Tout d'abord, la procédure d'infraction pour déficit excessif est encore renforcée par la mise en application du critère d'endettement⁸ et l'introduction de l'évolution des dépenses

6. Mark Hallerberg, Benedicta Marzinotto, Guntram B. Wolff, « On the Effectiveness and Legitimacy of EU Economic Policies », *Bruegel Policy Briefs*, n° 4, 2012.

7. Règlements (UE) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011 et 1176/2011, règlement du Conseil (UE) n° 1177/2011 et directive du Conseil 2011/85/UE.

8. Dorénavant, les États membres peuvent être soumis à la procédure d'infraction pour déficit excessif lorsque le ratio dette publique/produit intérieur brut excède 60 %, même si le

36 publiques dans le régime de surveillance. Ces réformes donnent un poids accru aux évaluations et recommandations de la Commission, qui peut désormais, par exemple, adresser des avertissements précoces aux États membres si leurs dépenses s'accroissent plus rapidement que leur produit intérieur brut. Ensuite, la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques concerne la Commission dans ses volets préventif et correctif. Dorénavant, la Commission suit les tendances macroéconomiques *via* un système d'alerte rapide activé par un tableau de bord qui compte actuellement onze indicateurs. Si les États membres dépassent certains seuils statistiques, le volet préventif présente des études approfondies qui doivent être menées par la Commission (et la BCE, si nécessaire). Cette approche qualitative va au-delà de simples calculs ; elle inclut la possibilité de missions *in situ* de bureaucrates de Bruxelles. Ces dispositions donnent à la Commission une grande autorité d'interprétation dans l'évaluation des déséquilibres. S'il s'avérait que les États membres présentaient des déséquilibres excessifs, la Commission serait encore une fois chargée d'élaborer des recommandations en vue d'adopter des mesures correctives.

Certes, les premiers résultats significatifs de ces réformes se font attendre. En 2013, à un moment donné, vingt pays se sont trouvés simultanément sous surveillance stricte dans le cadre de la procédure d'infraction pour déficit excessif, événement qui cependant se produisit avant l'instauration du *six-pack*. Dans tous les cas, la Commission s'est jusqu'ici abstenue d'adopter des mesures plus strictes. Au contraire, elle a proposé de reporter plusieurs échéances pour que soit effectué un ajustement budgétaire – ce qui peut être vu comme un signe d'hésitation avant d'imposer des sanctions ou comme un effort délibéré d'utiliser son pouvoir discrétionnaire pour mettre en avant ses recommandations de réforme dans le cadre des procédures plus « souples » de coordination. Le cas de la France (discuté plus loin) tend à accréditer cette seconde hypothèse. Dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, la Commission a assumé ses missions et mené des études approfondies sur douze États membres en 2012 et treize États membres en 2013. Il reste à voir si et quand des procédures d'infraction pour déficit excessif seront engagées – mais la Commission reste aux aguets.

déficit budgétaire est en dessous de 3 %. L'évaluation prend dans ce cas en compte d'autres facteurs et l'écart entre le niveau d'endettement d'un État membre et la valeur de référence de 60 % doit être réduit d'un vingtième par an (en moyenne, sur trois ans) pour que ne soit pas déclenchée cette procédure.

Le *two-pack*, qui comprend deux règlements⁹, prendra effet en 2014. Il amplifie les mesures introduites par le *six-pack* et le pacte budgétaire européen, comme nous le verrons plus loin, en ce qui concerne la coordination *ex ante* des politiques budgétaires et la surveillance des pays en difficulté financière. Débutant chaque année à l'automne, la procédure de surveillance se concentre sur les projets de budget des États membres de la zone euro pour l'année à venir. La Commission a la responsabilité d'évaluer l'ajustement des projets de budget au psc en général et les recommandations spécifiques envoyées à chaque pays pour l'année précédente en particulier. Il va sans dire que la Commission ne peut pas empiéter sur la souveraineté nationale en matière de budget. Elle peut, par contre, donner du poids à son pouvoir de recommandation dans la mesure où ses premiers avis peuvent être utilisés plus tard lorsqu'il s'agira de décider s'il faut soumettre ou non certains États membres à la procédure d'infraction pour déficit excessif. Sous un angle plus positif, cette procédure autorise la Commission à présenter des directives budgétaires bien plus tôt que par le passé. De plus, ses prévisions budgétaires générales pour l'année à venir permettent de stimuler le débat au sein des gouvernements et parlements des États membres. Le *two-pack* introduit également des procédures plus strictes de surveillance pour les États membres qui reçoivent un soutien financier ou ont juste mis fin à des programmes d'ajustement structurel. Ces tâches sont, une fois de plus, déléguées à la Commission et (le cas échéant) à la BCE. Il en va de même lorsque peut être fournie une assistance technique à des États dont les capacités financières sont insuffisantes, une procédure qui ressemble *grosso modo* à celle employée par le groupe de travail pour la Grèce.

37

Au-delà des réformes discutées plus haut, qui ont été mises en place par des actes législatifs ordinaires, le TSCG – dit « pacte budgétaire européen » – est de nature intergouvernementale. Mais cet accord – qui vise à renforcer la discipline budgétaire et intensifier la surveillance au sein de la zone euro – implique également la Commission. D'un côté, il stipule que les mécanismes de correction, qui doivent être déclenchés automatiquement si les critères de déficit ne sont pas respectés, sont fondés sur des principes communs élaborés par la Commission. D'un autre côté, la Commission est une fois encore responsable de faire respecter les règles. Selon l'article 8 du TSCG, la Commission est « invitée à présenter » un rapport sur les mesures adoptées par les États participants. Si un avis négatif de la Commission n'est pas nécessaire pour

9. Règlements (UE) n° 473/2013 et 472/2013.

porter une question devant la Cour de justice, la gardienne des traités de l'Union joue un rôle équivalent en fournissant des informations cruciales permettant aux parties contractantes de prendre des décisions. Malgré sa nature intergouvernementale, rendue nécessaire par les réticences du Royaume-Uni et de la République tchèque, le TSCG présente certaines caractéristiques supranationales. Et l'on peut se demander si un fondement légal posé par les traités de l'Union aurait donné une forme tout à fait différente à l'architecture de la gouvernance.

38 Le TSCG intensifie également la procédure d'infraction pour déficit excessif. Son article 7 précise que les États participants « dont la devise est l'euro s'engagent à soutenir les propositions ou recommandations soumises par la Commission », à moins qu'une majorité qualifiée ne vote contre. Cela signifie que le pacte budgétaire européen étend le « vote à majorité qualifiée renversée » à toutes les étapes de cette procédure, même si cela n'est pas mentionné dans les réformes envisagées par le *six-pack*, accordant de ce fait un poids accru aux évaluations de la Commission.

Ainsi, les réformes visant à prévenir des crises futures ont, dans l'ensemble, renforcé la participation de la Commission à la surveillance de la politique économique. Elle est désormais responsable de la surveillance de la dette publique globale, de l'évolution des dépenses nationales et des déséquilibres macroéconomiques. Étant donné sa nature complexe, la dernière procédure exige une approche plus qualitative et établit un instrument tout à fait nouveau pour la Commission. En outre, les évaluations et recommandations de cette dernière ont désormais un poids accru du fait de l'introduction du « vote à majorité qualifiée renversée » en matière d'amendes et de sanctions. Enfin, le pacte budgétaire intergouvernemental invite lui-même la Commission à élaborer des principes de politique générale et à veiller au respect des accords passés entre les parties contractantes.

LA COORDINATION DES POLITIQUES NATIONALES

Outre la surveillance des politiques économiques et la capacité à ordonner des sanctions, il existe également des procédures de coordination qui visent à guider les politiques nationales par des mesures « souples ». Celles-ci visent à encourager des réformes dans des domaines politiques d'intérêt commun relevant au plus haut point de la souveraineté nationale, tels que l'emploi et la sécurité sociale. Il n'est pas surprenant que ces domaines aient suscité une plus grande attention durant la crise financière.

Il existe deux initiatives stratégiques à cet égard. La première est

« Europe 2020 », qui succède à la stratégie de Lisbonne appliquée jusqu'en 2010. Comme son prédécesseur, Europe 2020 est une stratégie de croissance ambitieuse qui affecte plusieurs domaines politiques. La seconde initiative est le « Pacte pour l'euro plus », adopté en 2011 par les membres de la zone euro et six autres États – Pologne, Bulgarie, Danemark, Roumanie, Lituanie et Lettonie. Ce pacte vise à améliorer la compétitivité, créer des emplois et contribuer à un niveau de dette publique viable en renforçant et affinant les engagements pris par les États dans le cadre de la stratégie Europe 2020.

Ces deux initiatives ont recours à des procédures qui ressemblent, dans leurs grandes lignes, à la méthode de coopération ouverte. Ce modèle de gouvernance est fondé sur une approche souple – des directives et recommandations qui doivent guider les initiatives de réforme des États membres. Elles ne comprennent pas de sanctions lourdes. Au contraire, ces procédures visent à évaluer et persuader *via* une pratique de dénonciation et condamnation, ainsi qu'à permettre un apprentissage politique en donnant pour exemple les meilleures pratiques distinguées au sein des pays de l'Union. La Commission est un fournisseur essentiel d'informations pour mener à bien ces deux initiatives. En début d'année, elle produit une étude sur la croissance annuelle qui décrit les progrès réalisés et les défis à venir dans des termes généraux. De façon idéale, ces priorités sont prises en compte lorsque les États membres établissent leurs programmes de stabilité nationale (dans le cadre du psc) et de réforme (dans le cadre de la stratégie Europe 2020). Après avoir évalué les documents nationaux, la Commission propose des recommandations spécifiques pour chaque État, que le Conseil doit approuver. Elle évalue également les progrès réalisés dans le cadre des engagements du Pacte pour l'euro plus et, dans ce cas également, elle fournit des informations au Conseil européen qui est, en dernière instance, chargé de la surveillance politique. En liaison avec Eurostat, elle établit enfin un tableau de bord des progrès réalisés par rapport aux huit indicateurs principaux d'Europe 2020.

Il ne faut pourtant pas surestimer le rôle de la Commission dans ces procédures de coordination, puisque les États membres arguent souvent de leur souveraineté. Cela est illustré par l'orientation générale de la stratégie Europe 2020 qui a été essentiellement définie par le Conseil européen, qui a surpassé la Commission en se concentrant précisément sur l'emploi et la croissance et en refusant d'utiliser une approche plus large¹⁰. Les

10. Nicolai von Ondarza, *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, SWP-Studie, avril 2011.

institutions des États membres jouent aussi un rôle important dans la phase de mise en œuvre des mesures. En fait, au cours du premier cycle du semestre européen (janvier-juillet 2011), les États membres se sont efforcés d'atténuer certaines des recommandations de la Commission et des doutes sérieux ont été exprimés au sujet d'un processus de coordination politique sans sanctions¹¹.

40 Cependant, au vu de la crise actuelle, les lois souples deviendront peut-être plus strictes à l'avenir. On en trouve un exemple dans les recommandations faites à la France en 2013. L'invitation à réformer – *inter alia* – le marché du travail et le système de retraite prit un sens particulier du fait de la proposition simultanée d'étendre les délais accordés au pays pour procéder à un ajustement budgétaire dans le cadre du PSC – ce qui donnait l'impression que les recommandations étaient la condition de l'extension, d'où sans doute la très vive réaction du Président français. Même si les critiques vis-à-vis de la Commission insistent sur le fait que cette dernière n'a pas le pouvoir d'imposer ces réformes, il s'agit sans doute là d'un des cas les plus discutés de loi souple à ce jour. Étant donné le principe « se conformer ou expliquer » qui impose au Conseil de publier les raisons pour lesquelles il a modifié certaines recommandations, cette tendance va probablement se confirmer. Si tel est le cas et si le Pacte pour l'euro plus et la stratégie Europe 2020 sont pris au sérieux par les États membres, l'engagement de la Commission sera accru par le biais d'une surveillance plus stricte et de recommandations plus spécifiques – même si son rôle est beaucoup plus faible que dans le cas des approches dites lourdes.

LA SUPERVISION DU SECTEUR FINANCIER

Dans le domaine de la supervision du secteur financier, le rythme des réformes a été plus lent que dans d'autres secteurs. Cependant, deux initiatives méritent d'être mentionnées : le Système européen de supervision financière (SESF) et l'union bancaire tant discutée qui a commencé à prendre forme avec l'introduction du Mécanisme de surveillance unique (MSU).

Mis à part l'élaboration de la proposition visant à créer le SESF en 2009, la Commission n'a pas été ici beaucoup impliquée. Les tâches concernées ont été déléguées à quatre nouvelles institutions qui se sont mises au travail en 2011 (et la Commission est simplement représentée dans

11. Caroline de la Porte, Philippe Pochet, « Why and How (Still) Study the Open Method of Coordination (OMC) », *Journal of European Social Policy*, vol. 22, n° 3, 2012, p. 336-349.

leurs conseils respectifs): trois autorités de surveillance européennes¹² pour la surveillance microprudentielle et le Comité européen du risque systémique pour la surveillance macroprudentielle. Les premières sont avant tout chargées de coordonner et de guider les autorités nationales (sans avoir le droit d'interférer dans leur travail); la dernière peut, au bout du compte, faire des recommandations non contraignantes aux États membres et aux autorités nationales spécifiques ou à celles de l'Union. La Commission ne joue qu'un rôle d'évaluation dans ce domaine; les recommandations contiennent des clauses qui l'autorisent à examiner la structure et les résultats de ce système de surveillance.

La décision prise en 2013 de créer le MSU peut être considérée comme un grand pas de plus vers une union bancaire européenne, mais les capacités de contrôle reviennent à la BCE qui a la responsabilité de la supervision directe des banques les plus importantes (et de celles qui reçoivent un soutien financier direct des fonds européens) et de la surveillance des systèmes nationaux de supervision des banques moins importantes. Une fois encore, la Commission ne s'est vu accorder qu'un statut d'observateur au sein du conseil de surveillance et est responsable de l'évaluation. Après trois ans, elle publiera un rapport sur le MSU qui sera accompagné de recommandations. Elle a aussi la tâche de proposer des lois visant à la mise en place d'un Mécanisme de résolution unique, vis-à-vis duquel elle considère que son rôle est de « décider sur la base des recommandations du Conseil de résolution unique, ou de sa propre initiative [...] si une banque doit être soumise ou non à une procédure de résolution, et à quel moment », et de mettre en place « un cadre pour l'utilisation des instruments de résolution »¹³. À l'automne 2013, on ne savait pas clairement qui allait prendre ces décisions, mais cette compétence pourrait très bien être transférée à la Commission qui se voit comme la seule institution de l'Union dotée de l'autorité légale adéquate.

Jusqu'ici, donc, la Commission se contente d'assumer ses anciens mandats d'élaboration et d'évaluation des politiques concernant la surveillance du secteur financier. Ses activités dans ce domaine ne se sont donc développées que marginalement. Cependant, si le Mécanisme de résolution unique prenait la forme proposée par la Commission, l'implication de cette dernière s'accroîtrait de façon considérable.

12. Il s'agit de l'Autorité bancaire européenne, de l'Autorité européenne des marchés financiers et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

13. Communiqué de presse de la Commission européenne, Bruxelles, 10 juillet 2013 (IP/13/674).

*

Cette analyse des réformes en temps de crise a montré que le rôle de la Commission est loin de disparaître au sein de la gouvernance économique de l'Union. Alors que les règles pour les États membres deviennent de plus en plus strictes, l'exécutif de l'Union joue un rôle pivot dans le but de les imposer. Si son pouvoir de définir les priorités a sans doute été restreint durant la crise, son rôle d'exécutant s'est accru de façon substantielle. Ce constat offre trois enseignements pour l'étude de la gouvernance économique de l'Union en général et de la Commission en particulier.

42 Tout d'abord, la Commission a une assise plus solide qu'auparavant, car les tâches qui lui sont déléguées sont loin d'être simplement des questions purement administratives. Émettre des avis et des recommandations – que ce soit pour le soutien financier ou la surveillance de la politique économique – pour permettre à d'autres institutions intergouvernementales de prendre des décisions est une tâche hautement politique. Son rôle dans les négociations a été aussi politisé, comme le montrent les controverses autour du principe de conditionnalité appliqué par les États créditeurs. Et la surveillance du respect des exigences présentées dans les programmes d'ajustement budgétaire ou le psc réformé donnent à la Commission d'importants pouvoirs discrétionnaires, tout comme son rôle de centre d'information entre les États membres pour la coordination des politiques nationales.

Ensuite, pour la Commission, ces réformes semblent indiquer une évolution de l'entrepreneuriat politique à la gestion politique¹⁴. Cette évolution avait été envisagée par Brigid Laffan dès 1997¹⁵ et les deux principales raisons citées alors ne sont guère surprenantes aujourd'hui : le degré d'intégration atteint et un environnement moins favorable. S'il est vrai que la gouvernance économique avait et a toujours un caractère moins supranational que d'autres domaines politiques, il y avait déjà beaucoup à gérer sous les régimes de surveillance et de coordination, ce qui laissait moins d'espace à l'entrepreneuriat politique au moment de la crise. Si l'on ajoute à cela le niveau de confiance historiquement bas dans les institutions supranationales et le peu d'expérience de la

14. Michael W. Bauer, « Co-Managing Programme Implementation: Conceptualizing the European Commission's Role in Policy Execution », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 5, 2006, p. 715-735.

15. Brigid Laffan, « From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission », *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 3, 1997, p. 422-438.

Commission dans les domaines du soutien et de la supervision de la stabilité financière, il n'est pas surprenant que celle-ci se soit abstenue de poursuivre des plans ambitieux d'intégration dans ces deux domaines. Son nouveau rôle va entraîner de nouveaux défis. Son premier bilan au sein de la troïka montre que négocier et faire appliquer une stricte conditionnalité dans des circonstances précaires est une tâche délicate pour laquelle elle devra développer de nouvelles compétences. De la même façon, son autorité interprétative dans le cadre du semestre européen exigera qu'elle fasse des recommandations prudentes de façon à ne pas agiter les États membres de façon excessive. Dans une certaine mesure, il appartient à la Commission de sauvegarder une alliance assez lâche entre une surveillance plus « lourde » et une coordination plus « souple ». De façon générale, jusqu'ici l'exécutif de l'Union ne dispose que d'un pouvoir de levier potentiel. Il reste à voir s'il l'utilisera et comment.

43

C'est là, enfin, l'enseignement principal pour des recherches ultérieures. Au lieu d'accorder trop de poids à la définition des priorités et aux grandes initiatives politiques de l'Union, le rôle d'exécutant de la Commission doit être pris plus au sérieux dans la gouvernance économique et au-delà. Sinon, les recherches sur l'Union courent le risque de sous-estimer les nombreuses petites « poches de pouvoir » dont disposent les bureaucrates de Bruxelles. Ce ne sera pas là une tâche facile. Mettre à jour les sources d'influence au sein de la troïka, par exemple, demandera des recherches poussées. Cependant, et pas seulement dans le domaine de la gouvernance économique, il pourrait bientôt apparaître que les tâches exécutives, ces zones où la Commission a gagné de l'influence, sont plus significatives et pourraient avoir plus de poids politique que ce qui a été étudié jusqu'ici sous le chapitre de l'entrepreneuriat politique.

Ainsi, le rôle de la Commission dans le processus d'intégration européenne n'a pas été amoindri mais s'est plutôt transformé. La crise financière pourrait bien s'avérer avoir été un catalyseur de changements qui étaient jusque-là restés en grande partie inaperçus. Dans la mesure où le système politique de l'Union ne cesse de mûrir, l'entrepreneuriat politique va sans doute se faire encore plus rare. Les analystes seraient donc bien avisés de ne pas mesurer l'évolution du rôle de la Commission à partir de l'esprit entrepreneurial en déclin mais devraient relever le défi d'analyser sa marge de manœuvre politique dans le cadre des programmes de surveillance et de pilotage de la mise en œuvre des mesures adoptées. Dans cette perspective, il est difficile de diagnostiquer un déclin

des pouvoirs de la Commission et il faut plutôt parler de leur transformation. Le régime émergent de gouvernance économique et financière offre de nouvelles possibilités d'influence supranationale, et la future direction de la Commission pourrait bien utiliser politiquement ses nouveaux pouvoirs d'exécutant, comme elle a utilisé l'initiative politique dans le passé.

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ISABELLE RICHET

R É S U M É

Alors que la récente crise économique et financière a refaçoné l'ordre institutionnel de la gouvernance économique de l'Union européenne, le rôle de la Commission est remis en question. Cette dernière est, en général, présentée sur le déclin, mais les auteurs avancent ici une perspective plus nuancée. Sa capacité à déterminer les priorités de l'Union s'est en effet affaiblie à cause du leadership croissant du Conseil européen; pourtant, la mise en œuvre d'une grande majorité de décisions concernant la gouvernance économique dépend toujours de l'exécutif de l'Union. Le rôle de la Commission, armée de compétences plus conséquentes en matière d'exécution, est peut-être moins visible, mais certainement pas moins important.

UNION EUROPÉENNE,
ZONE EURO :
QUELS GOUVERNEMENTS ?

45

La gestion de la crise de l'euro s'est accompagnée de changements dans les rapports de pouvoirs entre États européens et entre institutions européennes. Ces changements sont analysés de plusieurs points de vue dans ce numéro de *Pouvoirs*. Le prisme adopté dans la présente contribution est celui des rapports entre la zone euro (l'Europe des Dix-Sept, qui seront bientôt dix-huit avec la Lettonie) et l'ensemble de l'Union européenne à vingt-huit. La question simple à laquelle nous apporterons des éléments de réponse est de savoir si la gestion de la crise a apporté une plus grande différenciation institutionnelle entre ces « deux Europes » (celle des Dix-Sept et celle des Vingt-Huit) et, si oui, quelle forme cette différenciation a prise et quelle évolution ultérieure peut être envisagée. Dans un premier temps, nous noterons les formes nouvelles d'institutionnalisation de la zone euro *à l'intérieur* du cadre de l'Union européenne; ensuite, nous noterons la création d'un espace institutionnel propre à la zone de l'euro *en dehors* du cadre de l'Union européenne, à travers des accords internationaux ponctuels; et, finalement, nous traiterons des possibilités et limites d'une *évolution ultérieure* vers une plus grande autonomie de la zone euro par rapport à l'Union dans son ensemble.

L'INSTITUTIONNALISATION
DE LA ZONE EURO AU SEIN DE L'UNION

L'Union économique et monétaire (UEM), telle que mise en place par le traité de Maastricht il y a plus de vingt ans, n'était pas une « politique de

la zone euro », mais une politique conçue pour l'ensemble de l'Union européenne avec, cependant, quelques aménagements institutionnels inédits permettant une distinction entre les pays qui adopteraient dès le départ la monnaie unique et ceux qui – provisoirement, pensait-on – ne le feraient pas, par manque de volonté politique (Royaume-Uni et Danemark) ou par manque de convergence économique.

46 Plus concrètement, l'UEM se composa dès le départ d'une politique monétaire et d'une politique économique, aux caractéristiques institutionnelles fort différentes. Dans le *domaine monétaire*, le pouvoir de décision fut centralisé au profit de la Banque centrale européenne (BCE), institution aux caractéristiques supranationales, requise d'agir de manière indépendante par rapport aux gouvernements et aux autres institutions de l'Union. La BCE était certes une institution commune à l'ensemble de l'Union, mais elle exercerait l'essentiel de ses fonctions envers les pays qui adopteraient la monnaie unique. Ces pays-là recevaient, de ce fait, une place privilégiée au sein des organes de la BCE. Dans le *domaine de politique économique*, par contre, aucune institution nouvelle ne fut créée par le traité de Maastricht. Le pouvoir de décision en matière de politique macroéconomique et budgétaire restait au niveau des États, qui se soumettaient cependant à des obligations de coordination à travers un dialogue avec les institutions de l'Union, essentiellement la Commission et le Conseil. Dans le sous-domaine « E » de l'UEM, la distinction entre pays qui feraient partie de la zone euro et les autres n'apparaissait presque pas : la nouvelle gouvernance économique européenne serait menée par les institutions communes et s'appliquerait à tous de manière à peu près égale.

Deux modifications, allant vers une plus grande différenciation institutionnelle de la zone euro, allaient se produire dans la longue période entre Maastricht et, à partir de 2007, l'irruption de la crise financière suivie de la crise de la dette souveraine. La première modification consista en la *création de l'Eurogroupe*, par décision du Conseil européen prise dès décembre 1997, donc avant même la mise en place de la monnaie commune. Son existence a été ensuite confirmée et entérinée par le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, dans son protocole n° 14. L'Eurogroupe est composé des ministres des Finances représentant les seuls États membres de la zone euro. Il se distingue de son « grand frère », le Conseil de l'Union européenne, dit Conseil des ministres, par le fait que la BCE est associée à ses travaux. Il a pris coutume de se réunir immédiatement avant les réunions du conseil Ecofin (qui est la formation du Conseil dans laquelle se retrouvent les ministres des

Finances des vingt-huit États membres) et a servi, le long de son existence, à accorder les violons des gouvernements de la zone euro avant leur confrontation avec les collègues des autres États, l'objectif politique étant bien entendu que les décisions prises par le Conseil – qui restait et reste toujours la seule instance habilitée à légiférer – reflètent les intérêts spécifiques de la zone euro. À cela s'est ajoutée ensuite une fonction plus spécifique : celle de préparer les décisions qui s'appliqueront particulièrement à l'Europe des Dix-Sept plutôt qu'à l'Union des Vingt-Huit. Formellement, de telles décisions sont adoptées par le Conseil, mais seuls les représentants des dix-sept États de la zone euro participent au vote et peuvent donc simplement entériner ce qu'ils viennent de décider au sein de l'Eurogroupe.

Ce dernier cas de figure résulte de l'autre modification du paysage institutionnel ayant eu lieu avant le début de la crise de l'euro : la création d'une nouvelle base juridique permettant l'adoption de mesures de gouvernance économique qui s'appliquent seulement aux pays de la zone euro – afin de soumettre leurs politiques économiques et budgétaires nationales à des contraintes supplémentaires par rapport à celles qui sont communes à tous. Alors que la Convention qui avait préparé la Constitution pour l'Europe avait paru peu soucieuse de réformer le régime existant de l'UEM – l'époque était tranquille –, elle avait tout de même proposé l'idée, que le traité de Lisbonne a fini par consacrer, de permettre cette *capacité décisionnelle autonome* pouvant servir à l'avenir dans des circonstances politiques que ses auteurs ne pouvaient prévoir¹. La nouvelle compétence est ancrée dans l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE²) et elle fut, en effet, utilisée plusieurs fois pendant ces dernières années³. Notons que, dans ce cas de figure, le Conseil se réunit en formation plénière, mais vote

47

1. L'origine de cette innovation se trouve dans une contribution conjointe franco-allemande à la Convention sur la Constitution européenne : CONV 470/02 du 22 décembre 2002. Pour une analyse des travaux de la Convention sur ce sujet, ainsi que sur quelques autres, assez mineurs, dans le domaine de l'UEM, cf. Hervé Bribosia, « La politique économique et monétaire », in Giuliano Amato, Hervé Bribosia et Bruno De Witte (dir.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 663-685.

2. Version consolidée du traité de Rome de 1957 par le traité de Lisbonne de 2007.

3. Notamment, au cours de l'année 2013, pour l'adoption du *two-pack* : le règlement n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ; et le règlement n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013, établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

en composition réduite aux représentants des États de la zone euro, et que la Commission et le Parlement européens jouent pleinement leur rôle habituel dans la procédure législative. L'élaboration de ce « droit propre à la zone euro » se fait donc selon des modalités somme toute assez proches de la méthode communautaire normale.

Au-delà de l'application des nouvelles compétences prévues par le traité de Lisbonne, la première véritable innovation institutionnelle produite par la crise financière elle-même fut la création, particulièrement visible et hautement symbolique, de la rencontre au sommet des chefs de gouvernement ou d'État de la zone euro.

48 Un *Sommet de la zone euro* fut convoqué pour la première fois de manière informelle et expérimentale par le président Nicolas Sarkozy à Paris en octobre 2008. Il s'est ensuite réuni maintes fois au cours de la crise de l'euro et son existence a été approuvée par le Conseil européen dans son ensemble lors de sa réunion d'octobre 2011. Son existence est confirmée par le texte du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), ce qui signifie que son abolition éventuelle nécessiterait une modification formelle de ce traité signé en 2012. Le Sommet se distingue du Conseil européen par sa composition plus restreinte – seuls les leaders politiques des États de la zone euro y sont conviés – mais aussi par le fait que le président de la BCE participe à ses travaux. Comme c'est le cas pour l'Eurogroupe, le Sommet – en l'absence de pouvoirs qui lui seraient conférés par les traités – ne peut assumer aucune des compétences des institutions existantes de l'Union. Il sert aux pays de la zone euro d'instance de préparation de leur éventuelle position commune pour un débat au Conseil européen ou, le plus souvent, pour mettre en place des formes de coopération supplémentaires et inédites, en dehors du cadre commun des traités. L'harmonie entre l'action du Sommet de la zone euro et celle du Conseil européen est assurée par le fait que ces deux organes ont un président unique (Herman Van Rompuy) et se réunissent le plus souvent aux mêmes dates et au même endroit, Bruxelles.

Il apparaît que ni l'Eurogroupe ni le Sommet ne sont des institutions foncièrement différentes de celles de l'Union. En fait, si les gouvernements des États de la zone euro ont bien cherché à institutionnaliser leur coopération dans les domaines qui les concernent, ils l'ont fait en « nidifiant » cette coopération à l'intérieur des enceintes communes de l'Union européenne à vingt-huit. Cette option s'est imposée pour des raisons pratiques, notamment pour profiter des capacités institutionnelles et des routines administratives existantes. Ainsi, ces enceintes de la zone euro bénéficient, dans leurs travaux, de la contribution tant de la

Commission que de la BCE, et elles fonctionnent en liaison étroite avec le Conseil et le Conseil européen.

Dans la liste des adaptations institutionnelles faisant suite à la crise, il faut également noter l'inflexion ultérieure de l'action de la *Banque centrale européenne* en direction de la zone euro. Comme nous l'avons rappelé plus haut, la BCE n'est pas à proprement parler une institution « de » la zone euro, mais une institution de l'Union européenne dans son ensemble. Elle figure à ce titre dans la liste des institutions de l'Union à l'article 13 du traité sur l'Union européenne⁴. Sa fonction principale de politique monétaire et sa fonction secondaire de soutien aux politiques économiques des États⁵ ne se limitent pas aux pays de la zone euro, et elle poursuit un dialogue institutionnel avec les autres institutions de l'Union, le Conseil, la Commission et le Parlement. Mais il est vrai également que les membres des organes de décision de la BCE – le directeur et le Conseil des gouverneurs – proviennent exclusivement des pays de la zone euro et que l'essentiel des activités de la BCE – surtout depuis que la crise financière a éclaté – s'oriente vers la zone euro. Beaucoup d'observateurs considèrent que c'est l'action de la BCE, plus que les multiples réunions du Conseil européen ou de l'Eurogroupe, qui est parvenue à calmer le jeu au plus fort de la crise des dettes, notamment pendant l'été de 2012⁶. Au-delà de cette intervention ponctuelle dans la gestion de la crise, la BCE s'est profondément engagée dans le domaine de la politique économique de la zone euro, à travers des contacts institutionnels constants et des actions concrètes, telles que sa participation à la *troïka* (Commission-BCE-Fonds monétaire international) qui prépare et accompagne les plans d'assistance financière aux pays en crise⁷. Cette mutation institutionnelle de la BCE s'explique moins par ses propres ambitions expansives que par la volonté des États (ou, du moins, de certains d'entre eux) qui invitent et encouragent la BCE à intervenir – car elle possède une capacité d'action rapide, contrastant avec les temps longs de la négociation politique.

49

4. Version consolidée du traité de Maastricht de 1992 par le traité de Lisbonne de 2007.

5. Cette fonction secondaire de la BCE est mentionnée à l'article 127 du TFUE.

6. Sur le rôle décisif de la BCE et de son président Mario Draghi, cf. notamment Dermot Hodson, « The Eurozone in 2012: Whatever It Takes to Preserve the Euro? », *Journal of Common Market Studies. Annual Review*, 2013, p. 183-200, en particulier p. 187 et suiv.

7. Pour une présentation d'ensemble des interventions de la BCE dans le domaine de la politique économique (donc au-delà de sa fonction principale de conduite de la politique monétaire commune), cf. Thomas Beukers, « The New ECB and its Relationship with the Eurozone Member States: Between Central Bank Independence and Central Bank Intervention », *Common Market Law Review*, n° 6, 2013, p. 1579-1620.

Une nouvelle forme de différenciation entre États de l'Union est actuellement en train de se dessiner pour la mise en œuvre de l'*union bancaire*. Le premier volet, déjà adopté en octobre 2013, de cette union bancaire consiste à conférer la responsabilité principale en matière de surveillance de la santé financière des banques (au moins, des principales d'entre elles) à la BCE⁸. Dans un premier temps, les failles de la surveillance bancaire effectuée par les autorités nationales, démontrées par la crise financière de 2007-2008, avaient donné lieu à la création d'une Autorité bancaire européenne assurant la coordination et le contrôle au niveau européen de ces autorités nationales. Cette Autorité bancaire avait été instituée en 2010 dans le cadre des compétences que possède l'Union européenne pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, et son activité s'appliqua à l'ensemble du territoire de l'Union. En effet, la crise bancaire n'avait pas frappé exclusivement la zone euro, mais également de nombreux autres pays européens, notamment le Royaume-Uni.

Cette solution apparut vite insuffisante aux États de la zone euro qui poussèrent au transfert de ce pouvoir de surveillance vers la BCE, tout en préservant un rôle d'appui à l'Autorité bancaire. La mission nouvellement attribuée à la BCE trouve sa base juridique, fort logiquement, dans la partie du TFUE consacrée à l'UEM, puisque les fonctions de la BCE sont limitées au domaine de l'Union économique et monétaire. Un petit article (art. 127, § 6), inséré à l'époque du traité de Maastricht, prévoit par un heureux hasard la possibilité de donner à la BCE des « missions spécifiques » en matière de contrôle prudentiel des banques. La décision de confier de telles fonctions doit être prise par le Conseil agissant à l'unanimité de ses vingt-huit membres, ce qui a posé problème dans la mesure où certains pays hors zone euro (notamment le Royaume-Uni et la Suède) pouvaient difficilement accepter que leurs banques soient surveillées par une institution de l'Union dans laquelle ils sont peu ou pas représentés. En effet, rappelons-le, les organes de décision de la BCE sont composés de membres provenant exclusivement de la zone euro.

Les négociateurs de la réforme se trouvaient donc devant la tâche difficile de remplacer un système existant, s'appliquant à l'Union des Vingt-Huit, par un système plus performant s'appliquant d'abord – mais pas nécessairement exclusivement – aux États de la zone euro et dans lequel le pouvoir décisionnel serait exercé par une institution où ces

8. Règlement n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

États semblent occuper une position privilégiée par rapport aux autres. Pour résoudre ce dilemme, le règlement d'octobre 2013 crée la notion d'« États membres participants », qui inclut tous les États de la zone euro ainsi que les autres États de l'Union qui souhaitent participer au nouveau régime de surveillance, sur la base d'une « coopération rapprochée » avec la BCE dont le détail, fort complexe, est contenu dans l'article 7 du règlement. L'on assiste ainsi à une formation institutionnelle intermédiaire entre l'Union des Vingt-Huit et l'Europe des Dix-Sept, puisque le nombre d'États hors zone euro qui seront des participants spéciaux au nouveau mécanisme n'est pas encore défini. Mais le Royaume-Uni et la Suède, notamment, pourront décider de rester entièrement en dehors.

LES ACCORDS INTERNATIONAUX ENTRE ÉTATS DE LA ZONE EURO CONCLUS EN DEHORS DE L'UNION

51

Dans l'histoire de l'intégration européenne, la coopération au sein de la Communauté, puis de l'Union, a toujours été accompagnée par la conclusion de traités séparés entre groupes d'États membres sur la base du droit international public. L'exemple le plus frappant et durable est sans doute la coopération Schengen, dont l'existence a reposé sur des instruments de droit international entre ses débuts, en 1985, et son incorporation dans le droit de l'Union européenne avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, en 1999. Pour autant qu'une telle coopération porte sur des domaines qui ne sont pas de compétence exclusive de l'Union européenne, elle n'est nullement interdite. En effet, si les États gardent, dans un domaine donné, la possibilité de mener une politique autonome, ils peuvent exercer cette compétence de manière individuelle (à travers leur législation interne), mais ils peuvent également – et logiquement – coordonner cette activité avec d'autres États, qu'ils soient situés dans ou en dehors de l'Union européenne. Ainsi, le recours à des accords internationaux séparés peut servir d'instrument pour une coopération plus poussée entre certains États membres en dehors du cadre institutionnel de l'Union. La France a ainsi conclu des accords bilatéraux ou multilatéraux avec d'autres États membres dans le domaine fiscal, celui de la défense ou encore de la coopération frontalière, qui vont au-delà des règles adoptées dans le cadre de l'Union. Cette possibilité a été saisie à plusieurs reprises par les États de la zone euro au cours des années récentes : l'ensemble de ces États a adopté en 2010 l'accord instituant le Fonds européen de stabilité financière (FESF), puis en 2012 le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES) ; l'ensemble

de ces pays, avec le concours de huit autres États de l'Union, a également adopté et ratifié en 2012 le TSCG.

52 Le premier de ces trois accords internationaux, le FESF, fut adopté de la manière la plus discrète. En mai 2010, après des mois de tergiversations, des mesures sont décidées dans l'urgence pour assurer une assistance financière aux États se trouvant dans une situation de crise de la dette publique. À ce moment-là, la Grèce venait déjà d'être secourue à travers un régime complexe basé sur des accords de prêt bilatéraux passés entre la Grèce et chacun des autres États de la zone euro. Le 10 mai, il fut décidé de mettre en place un mécanisme commun, au niveau européen, pouvant servir dans d'autres cas qui se profilaient à l'horizon. Cette décision fut prise en marge d'une réunion extraordinaire (ayant eu lieu un dimanche) du Conseil; à la fin de cette réunion, les États de la zone euro, dans un accord séparé conclu entre eux, convenaient de créer un mécanisme commun d'assistance financière⁹. Le FESF vit le jour, dès la semaine suivante, sous la forme juridique d'une entreprise privée de droit luxembourgeois, dont les seuls actionnaires furent les dix-sept États de la zone euro. Ces États actionnaires garantirent chacun une partie des fonds que le FESF allait prêter, peu après, à l'Irlande et au Portugal, ainsi qu'à la Grèce pour la seconde phase du renflouement financier de ce pays. Les États de la zone euro n'avaient donc pas conclu de véritable traité international, à ce stade, mais plutôt un accord international sous forme simplifiée (la décision du 10 mai 2010), suivi par la création d'une « simple » entreprise privée chargée de mettre en œuvre les programmes d'assistance financière sous le contrôle étroit de ses États actionnaires.

Cette création « en catimini », justifiée par l'urgence de l'action à entreprendre, pouvait sembler assez fragile du point de vue de sa légitimité démocratique et de sa compatibilité avec le droit européen, notamment avec la *no bail-out clause* (clause de non-renflouement) contenue dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il fut donc convenu dès l'automne de 2010 de remplacer le régime mis en place en mai 2010 par un mécanisme permanent d'assistance financière, qui serait accompagné par une révision du TFUE visant à permettre expressément aux États de la zone euro de créer un tel mécanisme. Les négociations du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité furent entamées au printemps de 2011 et aboutirent à un premier accord en juin 2011, qui fut aussitôt remplacé, face à l'aggravation de la crise de l'euro à cette

9. Décision des représentants des gouvernements des États membres de la zone euro réunis au sein du Conseil, 10 mai 2010 (Ecofin 265, UEM 179).

époque, par une version plus ambitieuse qui fut finalement signée en février 2012 et put entrer en vigueur, après ratifications par les parlements des dix-sept États, en octobre 2012. Depuis lors, le MES a repris les missions du FESF (qui s'éteindra graduellement au fur et à mesure que les dernières tranches de ses prêts seront accordées) et a déjà décidé de nouvelles opérations financières, notamment l'assistance à Chypre mise en place en mars 2013.

Le MES est une véritable organisation internationale, dont les membres sont les dix-sept États de la zone euro. Il possède ainsi, comme toute organisation internationale, ses propres organes, dont les principaux sont le Conseil des gouverneurs et le conseil d'administration. Le premier est composé des ministres des Finances des pays en question et le second de leurs fonctionnaires principaux. Il s'agit en réalité des mêmes personnes qui siègent respectivement dans l'Eurogroupe et dans son groupe de travail. L'imbrication institutionnelle avec l'Union est confirmée par le fait que le Conseil des gouverneurs est présidé par le président de l'Eurogroupe (Jeroen Dijsselbloem) et que les organes du MES se réunissent souvent dos à dos avec l'Eurogroupe et son groupe de travail.

53

Ces liens personnels conduisent à se demander pourquoi l'instrument du traité international a été choisi pour créer une institution finalement si proche de l'Union. N'aurait-il pas fallu plutôt utiliser les ressources existantes du droit de l'Union européenne ? J'ai argumenté ailleurs¹⁰ pourquoi les créations du FESF d'abord et du MES ensuite, en dehors du cadre juridique de l'Union, ne doivent pas être vues comme un complot intergouvernemental, visant à affranchir les gouvernements des contraintes de l'ordre juridique de l'Union, notamment du rôle de la Commission ou du Parlement européens. Une raison dirimante empêchait alors l'action dans le cadre de l'Union : la limitation de ses moyens budgétaires. En effet, le budget de l'Union est assez réduit et son utilisation est déterminée, en très grande partie, par le cadre financier pluriannuel qui attribue des portions du budget à des politiques déterminées. Au moment où une action financière massive en faveur de la Grèce, puis des autres pays en crise, se rendit nécessaire, l'Union européenne ne disposa pas des moyens suffisants et seule une contribution nationale de chacun des pays de la zone euro pouvait faire l'affaire. Cette solution avait également l'avantage – par rapport à l'utilisation du

10. Bruno De Witte, « Using International Law in the Euro Crisis: Causes and Consequences », *ARENA Working Paper*, n° 4, 2013 ; disponible sur Arena.uio.no.

budget de l'Union – de ne pas engager indirectement les ressources des États hors zone euro pour des opérations visant à assurer la stabilité de la zone euro. L'approche basée sur le droit international, ainsi adoptée pour le FESF, fut ensuite confirmée lors de la création du MES, qui devait posséder une capacité de prêt de 500 milliards d'euros – bien au-delà de ce que pouvait fournir le budget de l'Union.

54 Le MES est imposant par la masse financière dont il dispose, mais son rôle d'instrument de gouvernance est assez contingent puisqu'il entre en action seulement à l'occasion de crises budgétaires aiguës dans un pays de la zone euro. Il n'est pas exclu que, si la reprise économique se confirme et si les mécanismes de prévention de crise se montrent efficaces, le MES n'ait plus guère d'occasions d'intervenir dans les années à venir. Il s'agit donc d'une construction intergouvernementale certes assez sophistiquée du point de vue juridique et maniant d'importantes ressources financières sous le contrôle de ses États membres, mais qui n'est pas destinée à jouer un rôle central dans le pilotage économique et budgétaire de l'Europe.

Le troisième traité international, le TSCG, a un objet différent, puisqu'il n'institue pas un mécanisme de *gestion de crise* financière (contrairement aux précédents), mais vise à obliger les États contractants à accomplir des réformes dans leurs finances publiques qui devraient *prévenir de nouvelles crises* de la dette, similaires à celles qui ont secoué la zone euro depuis 2010. Les États doivent introduire dans leur droit interne une règle d'équilibre budgétaire et un mécanisme d'ajustement des dettes publiques. Ces obligations incombent aux États de la zone euro qui ont tous ratifié le TSCG, bien que huit autres États de l'Union aient également ratifié cet instrument exprimant ainsi une volonté politique – mais non accompagnée d'obligation juridique – de se conformer à ces règles. Le contenu de ce traité est proche des nouvelles procédures de surveillance budgétaire introduites en droit de l'Union européenne par la législation dite du *six-pack* de 2011 et celle dite du *two-pack* de 2013, et l'on constate que la Commission, dans le cadre du « semestre européen » – cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union –, se réfère aux obligations du TSCG dans ses rapports consacrés aux États de la zone euro. Le TSCG n'introduit pas, en effet, son propre système de gouvernance économique, mais se limite à poser des obligations de résultat. Il forme donc bien un « droit propre à la zone euro », mais il ne crée pas un système institutionnel séparé de celui de l'Union et certainement pas un « gouvernement économique » de la zone euro. L'on peut alors se demander

si le jeu intergouvernemental en valait la chandelle et si l'on n'aurait pas pu aboutir au même résultat à travers un instrument de droit de l'Union¹¹. Il est vrai que, au moment où le TSCG fut négocié, entre décembre 2011 et février 2012, la conclusion d'un traité international apparaissait à ses promoteurs comme un message fort et rapide face à la turbulence des marchés financiers, alors que la procédure législative, selon la méthode communautaire, aurait duré plus longtemps et aurait abouti à un instrument juridique, la directive, moins fort du point de vue symbolique.

LES LIMITES DE LA DIFFÉRENCIATION DE LA ZONE EURO

Bien que le renforcement de la gouvernance économique européenne, accompli par les six mesures législatives de 2011 (le *six-pack*), ait été inspiré par la crise budgétaire de la zone euro, il n'en reste pas moins qu'une grande partie de ces mécanismes révisés continue de s'appliquer à l'ensemble de l'Union des Vingt-Huit. Ainsi, dans le cadre du semestre européen, la Commission et ensuite le Conseil exercent une surveillance des politiques budgétaires nationales, ainsi qu'une surveillance des déséquilibres macroéconomiques de *tous* les États de l'Union¹². C'est à l'intérieur de ces mécanismes communs qu'ont été construites des procédures particulières pour les pays de la zone euro, notamment des formes de pression supplémentaires pouvant aboutir plus facilement à des sanctions financières – bien que la Commission et le Conseil aient, jusqu'à maintenant, soigneusement évité de passer à l'acte de la sanction¹³. Des règles plus contraignantes s'appliquant aux pays de la zone euro se trouvent également dans les deux mesures législatives prises en 2013 sur base de l'article 136 du TFUE (le *two-pack*).

55

Le Pacte pour la croissance et l'emploi, adopté en juin 2012 pour

11. Cf. notamment l'examen critique du TSCG par Jean-Victor Louis, « L'union économique et monétaire de Maastricht à la crise », *Revue des affaires européennes*, n° 1, 2012, p. 57-83.

12. Cf., en dernier lieu, le *Rapport 2014 sur le mécanisme d'alerte*, publié par la Commission le 13 novembre 2013 (COM/2013/790). Dans ce rapport, les pays de la zone euro ne font pas l'objet d'un traitement distinct par rapport à ceux qui sont au dehors. Les pays considérés comme étant « en déséquilibre » se trouvent à l'intérieur et à l'extérieur de la zone euro.

13. Pour une étude détaillée de ce qui est commun à l'ensemble des pays de l'Union dans cette nouvelle gouvernance économique et de ce qui est propre à la zone euro, cf. notamment Frédéric Allemand, Francesco Martucci, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Cahiers de droit européen*, vol. 48, n° 1, 2012, p. 17-99.

contrebalancer la politique d'austérité, est également souscrit par l'ensemble des États de l'Union. Ce pacte est voulu comme instrument pour stimuler la croissance, l'investissement et l'emploi¹⁴. Mais le terme volontariste de « pacte » cache un instrument dépourvu de force contraignante et d'importants moyens financiers. Dès lors, il n'est pas surprenant qu'il soit acceptable pour l'ensemble des vingt-huit États membres.

Enfin, comme nous l'avons constaté, ni le MES ni le TSCG n'ont abouti à la création d'une véritable nouvelle gouvernance autonome pour la zone euro.

56 On peut alors se poser la question de savoir s'il existe des pistes qui permettent un approfondissement institutionnel de la zone euro, aboutissant à réformer ses liens avec le cadre institutionnel de l'Europe à vingt-huit. Deux problèmes principaux surgissent à cet égard : d'une part, le cadre institutionnel existant permet-il de faire des pas supplémentaires pour passer de l'actuelle gouvernance économique à deux étages à un véritable gouvernement économique de la zone euro, fonctionnant de manière autonome ? D'autre part, comment assurer le contrôle démocratique des institutions de la zone euro, qui à l'heure actuelle sont toutes de nature gouvernementale ?

L'article 136 du TFUE forme, comme il a été mentionné plus haut, une base juridique permettant l'adoption de nouveaux instruments juridiques *par et pour* les pays de la zone euro. Cependant, ce droit européen particulier ne peut pas s'écarter du droit commun existant mais seulement y ajouter des règles supplémentaires. Par ailleurs, l'objet de ces nouvelles règles est limité à la politique budgétaire et macroéconomique, et ne permet pas d'entamer une coopération renforcée entre États de la zone euro qui aille au-delà et qui inclurait, par exemple, une harmonisation budgétaire ou sociale. Pour cela, d'autres instruments seraient disponibles, tels que le système général de coopération renforcée prévu par les traités, ou encore la conclusion d'accords séparés de droit international. Mais, dès qu'on quitte le domaine de la politique économique, une question surgit : pourquoi une coopération plus poussée entre certains États devrait-elle nécessairement inclure tous les États de la zone euro et exclure tous les autres ? En réalité, dans la plupart des domaines de politique européenne, les clivages politiques se retrouvent à l'intérieur de ces deux catégories de pays. Dans ces circonstances, l'on ne voit guère comment la zone euro pourrait se muer en une véritable avant-garde

14. Pour le contenu de ce pacte, cf. le rapport de la Commission au Conseil européen du 27-28 juin 2013, *Le Pacte pour la croissance et l'emploi : un an après*, EC.Europa.eu.

européenne disposant de ses propres institutions et agissant dans une série importante de domaines ¹⁵.

Le débat sur l'avenir institutionnel de la zone euro porte alors, plus modestement, sur la mise en œuvre de l'union bancaire (dont les contours sont en train d'être négociés) ainsi que sur la création d'une capacité financière (*fiscal capacity*) propre de la zone euro ¹⁶, voire d'un véritable budget de la zone euro, accompagnée d'un contrôle accru sur les budgets nationaux. Ces idées sont parfois résumées par le terme d'*union budgétaire*. Une telle réforme pourrait permettre, entre autres choses, à une institution commune d'émettre des obligations pour l'ensemble des pays de la zone (les eurobonds), ou encore de stimuler la croissance économique par des interventions financières massives décidées en commun. On s'approcherait ainsi d'un gouvernement économique au plan européen, bien que ce gouvernement reste sans aucun doute calqué sur les équilibres institutionnels subtils (entre Commission, Conseil et Parlement) qui caractérisent la méthode communautaire.

57

Il faut cependant constater qu'une telle avancée institutionnelle nécessiterait une révision du régime des ressources propres de l'Union européenne, ce qui implique de suivre une procédure particulièrement lourde prévoyant l'accord unanime des vingt-huit gouvernements, puis l'approbation par chacun de leurs parlements. Et même si une capacité budgétaire propre à la zone euro voyait le jour, il se poserait de délicates questions sur le rôle que devraient jouer la Commission et le Parlement. Serait-il acceptable, à ce moment-là, que les membres de ces institutions provenant de pays situés hors zone euro continuent de prendre part aux décisions d'allocations financières aux pays de la zone euro ? Le chantier institutionnel est donc compliqué, et la plupart des pays concernés préfèrent actuellement pérenniser la politique des petits pas institutionnels, suivie depuis 2010.

15. L'idée d'un traité séparé pour créer un véritable régime institutionnel autonome pour la zone euro a pourtant fait l'objet de réflexions et de propositions, notamment de la part de Jean-Claude Piris (*The Future of Europe. Towards a Two-Speed Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012).

16. À ce sujet, cf. en particulier les propositions contenues dans le rapport Van Rompuy du 5 décembre 2012, *Vers une véritable Union économique et monétaire*.

R É S U M É

L'autonomie institutionnelle de la zone euro par rapport à l'ensemble de l'Union européenne est davantage marquée depuis le début de la crise des dettes souveraines. Des organes intergouvernementaux nouveaux et informels (l'Eurogroupe et le Sommet de la zone euro) ont été nidifiés au sein du système institutionnel de l'Union européenne. Par ailleurs, les États de la zone euro ont conclu entre eux des traités et accords internationaux pour renforcer leur coopération en dehors du cadre institutionnel de l'Union. Cette autonomie institutionnelle reste cependant limitée, et les projets visant à développer une coopération plus poussée dans un cadre institutionnel propre à la zone euro resteront difficiles à réaliser.

SABINE SAURUGGER
ET FABIEN TERPAN

LA COUR DE JUSTICE AU CŒUR DE LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE

59

L'analyse de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est fondée aujourd'hui sur un consensus autour de l'idée selon laquelle la Cour a exercé un pouvoir fort, imprimant sa marque sur le processus d'intégration européenne à travers une jurisprudence considérée comme « audacieuse ». Les outils employés pour analyser cette audace jurisprudentielle ne sont toutefois pas les mêmes parmi les juristes, politistes et historiens. Il existe, chez les juristes¹, une connaissance fine de la jurisprudence et des méthodes d'interprétation de la CJUE, mais un intérêt moindre pour les juges, leur origine, leur profil sociologique et, de manière générale, pour les conditions politiques d'élaboration des décisions jurisprudentielles. Les historiens et les politistes², au contraire, font une large place à ces approches, se soucient des motivations politiques qui animent la Cour depuis les années 1950, soulignent qu'elle

1. Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011; Allan Rosas, Egils Levits, Yves Bot, *La Cour de justice et la construction de l'Europe*, Hambourg, Springer, 2013.

2. Parmi les historiens, cf. Billy Davies, *Resisting the European Court of Justice. Germany's Confrontation with European Law (1949-1979)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; Morten Rasmussen, « Rewriting the History of European Public Law: The New Contribution of Historians », *American University International Law Review*, vol. 28, 2013, p. 1187-1357. Parmi les politistes, cf. Karen J. Alter, « The European Court's Political Power », *West European Politics*, vol. 19, n° 3, 1996, p. 458-487; Alec Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Antoine Vauchez, *L'Union par le droit: l'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

est un acteur politique, au risque d'oublier qu'elle a aussi et avant tout assuré un rôle juridictionnel issu des traités.

Bien que s'appuyant sur des arguments solides, les auteurs défendant l'idée d'une Cour audacieuse ne parviennent pas toujours à éviter le piège « normatif ». La tentation existe chez certains de mettre en avant l'influence « bénéfique » de la Cour sur le processus d'intégration. D'autres, en revanche, critiquent son rôle au nom d'une certaine conception de la démocratie, en comparant l'activisme de la Cour à un « gouvernement des juges ». Il ne s'agit pas, pour nous, de se réjouir du rôle intégrateur joué par la Cour, ni de dénoncer une nouvelle forme de gouvernement des juges, mais de s'interroger sur le rôle de la Cour, au-delà des *a priori* qui trop souvent en faussent l'analyse.

60 La Cour, par son « activisme³ », exerce-t-elle une influence prépondérante sur l'Union européenne ? Par influence prépondérante, on entend une situation où la Cour modifie l'état du droit, substantiellement et de sa propre initiative, par une interprétation évolutive. Inversement, la Cour n'exerce pas une influence prépondérante si elle ne modifie pas l'état du droit de manière substantielle ou si elle se contente d'une interprétation à la lettre des traités et du droit secondaire.

Nous répondrons à cette question par une approche en termes de gouvernance. L'intérêt d'une telle approche est d'éviter les effets de loupe que créent inévitablement les analyses centrées sur la Cour, ses membres, son fonctionnement interne. La Cour et ses juges sont le plus souvent présentés comme les acteurs centraux d'un processus d'intégration juridique ayant profondément marqué la construction européenne. Dans une logique descendante, ou *top down*, l'institution aurait élaboré une vision constitutionnelle du droit de l'Union européenne à laquelle ni les institutions européennes ni les États membres n'auraient pu s'opposer. Par rapport aux analyses de type hiérarchique, l'approche en termes de gouvernance a l'avantage de situer la CJUE dans son environnement, de mieux saisir ses interactions avec les autres acteurs que sont les institutions, les gouvernements, les juridictions nationales, la société civile. Elle permet, tout en maintenant la thèse de l'acteur politique, de montrer que la place de la Cour n'est pas uniquement liée aux choix jurisprudentiels qu'elle opère ni à la volonté de ses juges, mais

3. R. Daniel Kelemen, Susanne K. Schmidt, « Introduction. The European Court of Justice and Legal Integration: Perpetual Momentum ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 1, 2012, p. 1-7.

au contexte politique et institutionnel dans lequel elle se situe. Ainsi, l'activisme juridictionnel dont la Cour aurait fait preuve, des années 1950 à la fin des années 1980, est éclairé d'un jour nouveau lorsqu'on s'intéresse au système politique dans son ensemble. De la même façon, l'attitude de retenue (*self-restraint*) de la Cour depuis les années 1990, si toutefois elle est confirmée, ne peut être analysée qu'en relation avec les évolutions affectant l'Union et ses États membres de manière générale.

Après avoir présenté la thèse dominante de la CJUE comme pouvoir central ou acteur politique, on s'efforcera de nuancer le récit d'une Cour qui, après avoir transformé en profondeur le processus d'intégration, serait rentrée dans le rang au tournant des années 1990, dans un contexte marqué par l'augmentation des résistances à la construction européenne. Ainsi, si une forme de gouvernance par les juges s'est très tôt mise en place, la Cour a aussi et surtout été modelée par le système de gouvernance européenne, que ce soit dans la période forte de « l'intégration par le droit » ou dans la période post-Maastricht où la place du droit est plus floue et controversée. Depuis une vingtaine d'années, les modalités de la gouvernance semblent inciter la Cour à maintenir des formes assez classiques d'activisme jurisprudentiel.

61

LA GOUVERNANCE PAR LES JUGES EUROPÉENS

Ce sont les travaux de science politique qui, à partir des années 1990, ont particulièrement mis en avant l'idée selon laquelle la CJUE, loin d'être seulement la voix du droit, est aussi un acteur politique dont les choix ont grandement affecté le système politique de l'Union. Cette idée, en fin de compte, était déjà présente chez les juristes, de manière plus implicite et avec un moindre souci de théorisation. Mais lorsque Pierre Pescatore évoquait un « quadripartisme institutionnel⁴ », il plaçait la Cour de justice sur le même plan que les institutions exerçant le pouvoir politique européen, à savoir la Commission, le Conseil et le Parlement. De même, lorsque Mauro Cappelletti, Monica Seccombe et Joseph Weiler publient les différents volumes d'*Integration through Law*, au milieu des années 1980⁵, ils soulignent que la Cour, à travers sa jurisprudence, a favorisé l'intégration européenne alors que les États membres, depuis

4. Pierre Pescatore, « L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome », *Cahiers de droit européen*, vol. 4, 1978, p. 387-406.

5. Mauro Cappelletti, Monica Seccombe, Joseph Weiler, *Integration through Law: Methods, Tools, and Institutions*, 3 t., Bruxelles-New York (N. Y.), Walter de Gruyter, 1986-1987.

la crise de la chaise vide en 1965-1966, peinaient à prendre des décisions. Cappelletti, en particulier, mettait en avant les effets « positifs » de la jurisprudence européenne sur le processus d'intégration.

En science politique, les travaux de Karen Alter⁶ ont popularisé l'analyse de la Cour en tant qu'acteur politique. Cette dernière aurait réussi à imposer sa conception du droit communautaire, avec le soutien des juridictions nationales et le consentement passif des gouvernements nationaux, qui auraient pu l'en empêcher au nom de la souveraineté nationale.

L'activisme jurisprudentiel

62 On retiendra de cette littérature que la Cour aurait modelé la gouvernance européenne à travers sa jurisprudence, tant au niveau constitutionnel qu'au niveau législatif. Ce phénomène est généralement dénommé « activisme jurisprudentiel ».

La jurisprudence « constitutionnelle » date des arrêts fondateurs du début des années 1960. Dans son arrêt *Van Gend en Loos* de 1963, la Cour a affirmé le principe de l'effet direct non seulement des règlements (ce qui était prévu explicitement par le traité de Rome, entré en vigueur en 1958), mais aussi de certaines dispositions des traités. Plus tard, elle étendra cette jurisprudence aux directives, afin d'assurer l'« effet utile » du droit de l'Union, c'est-à-dire sa mise en œuvre effective. Dans son arrêt *Costa c. Enel* de 1964, elle consacre le principe de primauté, le présentant comme un complément indispensable du principe d'effet direct qui stipule que les particuliers peuvent invoquer directement les normes européennes devant les juridictions nationales.

Outre ces deux principes existentiels, la CJUE a rendu de nombreux arrêts donnant forme constitutionnelle à l'Union européenne, que ce soit pour assurer l'équilibre entre les institutions ou la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. Avant même l'existence d'une Charte européenne des droits fondamentaux, elle a assuré la défense des droits et libertés en consacrant la catégorie des principes généraux du droit communautaire. Issus principalement des traditions constitutionnelles nationales et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ces principes ont donné à la Communauté la forme d'une « communauté de droit⁷ ».

6. Karen Alter, *The European Court's Political Power: Selected Essays*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

7. Jörg Gerkrath, *L'Émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Modes de formation*

De manière générale, la Cour a œuvré pour que la nature constitutionnelle des traités soit officiellement reconnue, allant jusqu'à présenter ces derniers comme la « charte constitutionnelle de base » de la Communauté européenne (C-294/83, *Les Verts*, 1986).

Par ailleurs, la Cour a modelé la gouvernance européenne à travers sa jurisprudence de niveau législatif. En considérant qu'en l'absence de règles communes les États membres doivent reconnaître les règles de production et de commercialisation des produits en vigueur dans les autres pays – comme l'a dit le célèbre arrêt *Cassis de Dijon* de 1979 (C-120/78, *Rewe-Zentral AK*, 1979) –, la Cour a compensé la difficulté éprouvée par les institutions à harmoniser les droits nationaux, en particulier dans la période ayant suivi le compromis de Luxembourg (1966), durant laquelle le vote à la majorité qualifiée était bloqué par le droit de veto octroyé aux États membres.

63

Une Cour indépendante et pro-intégration ?

L'activisme jurisprudentiel de la Cour de justice est généralement expliqué par deux raisons principales : l'indépendance de la Cour et son penchant supranational.

A priori, l'indépendance de la Cour n'est pas acquise, étant donné son mode de désignation. La Cour est composée de vingt-huit membres, un par État, ce qui laisse planer le doute quant à son aptitude à défendre des positions contraires à celles des États. Toutefois, les juges doivent être choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance (art. 251 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁸) et les délibérations sont tenues secrètes de manière à libérer les juges de toute pression extérieure. Certes, le fait que le mandat des juges soit court (six ans) et renouvelable laisse penser qu'ils seront à l'écoute de leur État d'origine s'ils veulent aller au-delà d'un mandat unique. De fait, certains juges ayant déplu à leur gouvernement national n'ont pas été renouvelés, à l'instar du juge allemand Manfred Zuleeg en 1994⁹. On ne peut cependant conclure à l'existence d'une influence automatique des États sur la Cour. D'une part, les nominations ne semblent pas toujours obéir à la volonté de disposer d'un juge « servile » au sein de la CJUE. On se rappelle même que le général de Gaulle, peu enclin à

et sources d'inspiration de la constitution des Communautés et de l'Union européenne, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997.

8. Version consolidée du traité de Rome de 1957 par le traité de Lisbonne de 2007.

9. Renaud Dehousse, *The European Court of Justice: The Politics Of Judicial Integration*, New York (N. Y.), St. Martin's Press, 1998, p. 12.

favoriser une évolution supranationale de la construction européenne, avait nommé Robert Lecourt, alors que celui-ci avait démissionné du gouvernement pour protester contre la dérive anti-Communauté européenne qui semblait l'affecter. D'autre part, si l'idée a pu être soutenue que la Cour suivait les préférences exprimées par les grands États¹⁰, elle n'a cependant pas résisté à une analyse approfondie. On considère même parfois que la Cour, malgré un mode de désignation des juges moins favorable à leur indépendance, dispose d'une plus large marge de manœuvre que les cours nationales¹¹.

64

Si cette indépendance a rendu possible l'activisme de la Cour, il a fallu aussi que celle-ci développe une conception exigeante et volontariste de son propre rôle. Pour beaucoup, la Cour est allée au-delà de ce que prévoyaient les traités, puisqu'elle a posé les principes d'effet direct et de primauté, et s'est imposée comme une juridiction quasi constitutionnelle. En donnant une lecture intégrationniste des traités, elle aurait mis en œuvre un agenda pro-intégration, au détriment de la lettre des traités et de la volonté des gouvernements, et se serait elle-même placée au centre d'un système d'intégration par le droit auquel participent aussi les juridictions nationales.

Trois types d'explication peuvent éclairer l'attitude des juges et leur lecture fédéraliste de la construction européenne. D'abord, les premiers juges nommés étaient pour la plupart des spécialistes de droit interne, enclins de ce fait à envisager le droit communautaire comme un droit national plutôt qu'un droit international. Ensuite, les juges faisant corps avec leur institution, il n'est pas étonnant qu'ils défendent une approche qui soit favorable au renforcement des pouvoirs de la Cour. Leur attitude résulte d'un choix rationnel ou d'un effet de socialisation. Enfin, les juges se sont appuyés sur un réseau de juristes à la fois bruxellois et nationaux, qui ont formé un champ favorable à la logique de l'intégration par le droit.

En résumé, la thèse dominante consiste à présenter la Cour comme une juridiction activiste, composée de juges « européens » ayant choisi, en toute indépendance, de favoriser le processus d'intégration sans hésiter à s'éloigner des traités ni à déplaire aux gouvernements. Cette thèse doit être discutée et réajustée à partir d'une approche en termes de gouvernance.

10. Geoffrey Garrett, « International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market », *International Organization*, vol. 46, n° 2, 1992, p. 533-560.

11. Mark A. Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 166.

UNE GOUVERNANCE FAVORABLE
 À L'INTÉGRATION PAR LE DROIT ET DONC À LA CJUE

La thèse du gouvernement par les juges souffre de limites intrinsèques. L'activisme jurisprudentiel est devenu une idée reçue qu'on interroge trop rarement¹². Dans ce système de gouvernance, la Cour a-t-elle été activiste ? Si oui, l'a-t-elle été à tous moments et à tous propos, et l'est-elle encore ? On reviendra sur ce point ultérieurement. Pour l'heure, si l'on admet que les arrêts fondateurs reflètent un certain activisme, doit-on pour autant se contenter du récit qui voit la Cour, jusqu'aux années 1990 au moins, au centre d'un système de gouvernance par les juges ?

Deux arguments s'y opposent. D'une part, parler de gouvernance à propos de la jurisprudence de la Cour nécessite quelques précautions. Le rôle de la Cour, comme de n'importe quelle juridiction, n'est pas uniquement d'être la « bouche du droit ». Bien que cela heurte une certaine tradition du droit français, les juridictions, et donc la Cour, s'approchent par leurs interprétations d'un rôle de décideur politique, sans pour autant se substituer au pouvoir politique. Néanmoins, l'idée que la Cour puisse livrer des interprétations prétoriennes n'est pas incompatible avec le fait qu'elle se fonde sur de véritables raisonnements juridiques. Celui qui a mené à l'affirmation des principes de primauté et d'effet direct n'était peut-être pas le seul possible, mais il s'agissait d'un raisonnement juridique possible.

D'autre part, les explications qui se cantonnent au rôle des juges ne suffisent pas : comment un petit groupe de juges aurait-il pu imposer sa conception de l'intégration si cette conception n'avait pas été acceptée par une majorité d'acteurs concernés ? La Cour n'a, en tant que telle, pas de moyens de sanction¹³ – pas d'huissier ni de force de police qu'elle peut actionner directement. Élargir ces explications à la communauté des juristes ne suffit pas non plus. Tous les juristes, qu'ils soient à la CJUE, dans une juridiction nationale, dans les institutions politiques européennes ou simplement universitaires, ne partagent pas la même vision du processus d'intégration et de la place que doivent y prendre le droit et les juridictions. L'exemple récent du traité constitutionnel,

65

12. R. Daniel Kelemen, Susanne K. Schmidt, « Introduction. The European Court of Justice and Legal Integration: Perpetual Momentum ? », art. cité.

13. La seule exception réside dans la possibilité de demander à un État membre le paiement d'une amende en cas de non-respect d'un arrêt de manquement.

signé en 2004 mais jamais ratifié, avec les réactions qu'il a suscitées chez les constitutionnalistes notamment ¹⁴, suffit à démontrer l'absence de consensus. C'est donc plus largement dans le système de gouvernance européenne que l'on doit chercher les raisons et les conditions ayant permis à la Cour d'exercer un pouvoir fort.

La CJUE: un outil au service d'intérêts multiples

Pour que la Cour émerge en tant qu'acteur politique, il a fallu qu'elle soit saisie, il a fallu que d'autres acteurs acceptent qu'elle devienne un pouvoir fort et qu'ils la sollicitent.

66 Ainsi, les intérêts de la CJUE ont rencontré ceux des juridictions nationales, donnant naissance à un système juridictionnel dont la Cour n'est que la partie émergée, l'application du droit de l'Union européenne relevant pour une large part des tribunaux nationaux.

Les juridictions nationales ont « activé » la CJUE en utilisant le renvoi préjudiciel pour lui demander d'interpréter ou d'apprécier la validité du droit communautaire. C'est ce qu'a fait la Tariefcommissie néerlandaise qui a interrogé la Cour sur l'effet direct de la disposition du traité de Rome portant sur la prohibition des barrières tarifaires (C-26/62, *Van Gend en Loos*, 1963). De manière générale, les juridictions ordinaires ont trouvé dans le renvoi préjudiciel l'occasion d'un regain de pouvoir par rapport aux juridictions supérieures. Parmi ces dernières, certaines ont résisté en faisant un usage assez fréquent de la doctrine de l'acte clair, selon laquelle le renvoi n'est pas obligatoire si l'application de la norme s'impose avec évidence au juge interne (et s'imposerait avec la même évidence au juge d'autres États membres) ou si l'interprétation a déjà été donnée par la Cour. Autorisé par cette dernière (C-283/81, *CILFIT*, 1982), le recours à cette doctrine a été fortement discuté dans le cas du Conseil d'État français, lequel, dès les années 1960, a saisi la possibilité de s'opposer à la Cour avant d'évoluer vers une pratique plus coopérative.

Par ailleurs, les juridictions nationales ont accepté le principe de primauté, fixé par la CJUE dans l'arrêt *Costa c. Enel*. Cela a parfois pris du temps, comme dans le cas français où le Conseil d'État a fait prévaloir le dernier texte adopté, donc éventuellement un texte de droit français, au détriment du droit communautaire, avant d'appliquer largement la primauté du droit communautaire sur la loi française à partir de l'arrêt *Nicolo* en 1989. Mais, de manière générale, la coopération du juge interne

14. Cf. notamment l'expression « monstre juridique » employée par Dominique Rousseau.

avec la CJUE est aujourd'hui bien établie, ce qui permet d'assurer le bon fonctionnement du système juridictionnel.

Reste cependant une limite de taille qui porte sur les rapports entre droit européen et Constitutions nationales, les cours constitutionnelles considérant que la primauté concerne les lois et les actes réglementaires, mais pas les textes suprêmes. On citera, à cet égard, les fameux arrêts *Solange I et II* du tribunal de Karlsruhe, ou même sa décision plus récente sur le traité de Lisbonne (entré en vigueur en 2009). Cette résistance des cours constitutionnelles démontre qu'on ne se situe pas dans une logique juridique de nature hiérarchique, l'échelon européen s'imposant en toutes circonstances à l'échelon national, mais plutôt dans celle d'un « dualisme », voire d'un « pluralisme constitutionnel ¹⁵ », qui présente deux niveaux constitutionnels, celui des traités européens qui relève de la CJUE, celui des Constitutions qui relève des cours nationales. Ainsi est également démontré que la Cour se heurte à des obstacles forts et ne parvient pas à imposer sa conception du droit de l'Union européenne lorsque les conditions externes ne sont pas favorables.

67

En dehors de la coopération du juge interne, ce qui a permis de renforcer la position de la CJUE est le fait qu'elle a été saisie par des requérants divers, chacun y trouvant un intérêt. Les États membres ont demandé à la Cour de défendre leurs prérogatives contre la Commission ou le Parlement, très rarement contre d'autres États membres. La Commission, le Parlement et le Conseil ont sollicité la Cour pour confirmer ou renforcer leur participation au système décisionnel. Des requérants privés ont saisi la Cour pour défendre leurs droits lorsque ceux-ci étaient directement menacés par les institutions européennes. Surtout, les requérants privés se sont engouffrés dans la brèche ouverte par la Cour en invoquant le droit de l'Union européenne devant les juridictions nationales. La société civile, les groupes d'intérêt, les entreprises, les citoyens, ont contribué au développement et à la légitimation du système juridictionnel de l'Union ¹⁶.

Une Cour conçue et confortée par les États membres

Quelles que soient les audaces jurisprudentielles dont la Cour a pu faire preuve, il ne faut pas oublier que le traité de Rome, dès sa signature en

15. Matej Avbelj, Jan Komárek (dir.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford, Hart Publishing, 2012.

16. Rachel A. Cichowski, *The European Court and Civil Society: Litigation, Mobilization and Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

1957, avait posé des jalons en lui donnant la charge de veiller au respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité, par un double contrôle des institutions communautaires et des États membres. Les six États signataires du traité n'imaginaient sans doute pas à quel point le droit allait influencer le processus d'intégration, mais ils avaient eux-mêmes eu l'audace de placer leurs relations mutuelles au sein des Communautés sous le contrôle d'une cour supranationale dont la juridiction était obligatoire.

68 Bien sûr, les États ont admis difficilement certains des principes dégagés par la Cour. Dans l'affaire *Van Gend en Loos*, une majorité d'États s'est opposée à l'effet direct des traités, s'appuyant sur la lettre du traité de Rome qui prévoyait uniquement l'effet direct des règlements. Certains soutiennent que la Cour a imposé sa conception du droit à des gouvernements hostiles, en interprétant le traité de Rome en fonction de son système général et de ses finalités, au risque de s'éloigner fortement de la volonté exprimée par les parties au traité au moment de la signature. On rappellera tout d'abord que la méthode d'interprétation choisie par la Cour n'est pas une aberration sur le plan juridique et que, même si le choix est politique, il n'en demeure pas moins justifiable en droit. En outre, la volonté des signataires des traités est toujours difficile à établir. Et peut-on dire qu'une interprétation prenant en compte la finalité exprimée dans le préambule, à savoir la volonté de créer « une Union sans cesse plus étroite », est par nature contraire à la volonté des signataires ?

Ainsi, les États ont donné naissance à une juridiction supranationale, ce qui n'est pas courant, et lui ont donné des pouvoirs, ce qui l'est encore moins, pouvoirs qu'elle a utilisés au maximum de son « intérêt ». Pourquoi l'ont-ils fait et pour quelles raisons ont-ils accepté la jurisprudence de la Cour dans ses plus grandes audaces ?

Deux réponses sont possibles. La première met l'accent sur le caractère rationnel de l'acceptation par les États. À première vue, il peut paraître irrationnel de consentir aux limitations de souveraineté issues des arrêts de la Cour. Mais, en partant du principe que les États savent que l'intégration européenne est un processus de longue durée, s'ils acceptent de déléguer des pouvoirs à la Cour, c'est parce qu'elle peut garantir la crédibilité des engagements contractés (*credible commitments*)¹⁷.

La seconde réponse consiste à dire que les États n'ont pas pu réagir, en raison des spécificités du système politique européen. Si l'on considère

17. Geoffrey Garrett, « International Cooperation and Institutional Choice... », art. cité.

les décisions de la Cour de niveau constitutionnel, les principes généraux par exemple, on observe qu'il faut, pour les bloquer, une révision des traités dont on sait qu'elle ne peut être menée qu'au terme d'une procédure très lourde, ponctuée par une ratification dans la totalité des États membres. D'autres décisions de la Cour peuvent être contrées en adoptant un acte de niveau législatif, directive ou règlement. Mais, là encore, les spécificités du système décisionnel rendent la chose difficile, puisqu'il faudra réunir soit l'unanimité des États, soit une très large majorité. En somme, la prise de décision au sein de l'Union permet à la CJUE de bénéficier d'une très large marge de manœuvre, alors même que les modes de désignation des juges laissent penser qu'elle est dépendante des États¹⁸.

Rien ne dit que les deux réponses soient exclusives l'une de l'autre. On peut soutenir, à l'inverse, que les États membres ont favorisé le développement de la Cour et du système juridictionnel européen dans son ensemble, non seulement parce qu'ils ont eu du mal à s'y opposer mais aussi parce qu'ils n'ont pas réellement souhaité le faire.

69

Dans tous les cas, on voit bien que l'activisme jurisprudentiel de la Cour gagne à être placé dans la perspective plus large d'une gouvernance européenne qui implique les États mais aussi des acteurs non étatiques divers. Le même raisonnement peut être appliqué à l'idée selon laquelle la Cour aurait, depuis le début des années 1990, entamé une mue et remplacé l'activisme par la retenue.

RÔLE PRÉSERVÉ OU LIMITATION DE LA COUR ?

Depuis le début des années 1990, les commentateurs de la Cour au sein du système de gouvernance européenne s'accordent sur le diagnostic qu'elle serait devenue moins audacieuse, ou moins activiste. On exposera cette thèse avant de la discuter fortement.

La thèse de la retenue

Trois arguments sont généralement mis en avant pour montrer que la CJUE ferait aujourd'hui preuve de retenue dans son activité jurisprudentielle.

Premièrement, la réforme des institutions par les traités tend à limiter le pouvoir de la CJUE. Si l'Acte unique et le traité de Maastricht (ou traité sur l'Union européenne), signés respectivement en 1986 et 1992,

18. Mark A. Pollack, *The Engines of European Integration...*, op. cit.

ont élargi les compétences de la Communauté et augmenté le nombre d'actions de politiques publiques influencées par la réglementation européenne, deux domaines entiers ont été exclus de la juridiction de la Cour : la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le domaine Justice et affaires intérieures (JAI). Les questions relevant de la JAI ont finalement été placées sous le contrôle de la Cour, moyennant certaines limites¹⁹, par les traités d'Amsterdam et de Lisbonne, signés en 1997 et 2007. Enfin, l'introduction du vote à la majorité qualifiée par le traité de Maastricht peut être vue comme une possibilité donnée aux États membres de changer les décisions de la Cour par une nouvelle législation, ce qui était plus difficile à réaliser lorsque la décision du Conseil était prise systématiquement à l'unanimité²⁰.

70 Le deuxième argument renvoie au renforcement du contrôle public sur la CJUE, contrôle qui passe non seulement par les États membres, mais aussi *via* le regard plus intéressé des médias et des citoyens à l'égard de l'activité de la Cour. Ce nouvel intérêt est la conséquence de la fin du « consensus permissif », concept forgé par Leon Lindberg et Stuart Scheingold dans les années 1960 et défini comme un soutien passif des citoyens à l'intégration européenne. Un certain nombre de réformes ont été initiées au niveau européen afin de répondre aux critiques sur les contraintes excessives introduites par la régulation européenne, critiques qui s'adressaient aussi au rôle de la CJUE. En 1996, la Commission sous la présidence de Jacques Santer lance l'initiative « Simplifier la législation relative au marché intérieur », afin de faire « moins, mais mieux ». En 2002, la Commission initie le plan d'action « Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », considéré comme un élément clé du renforcement de compétitivité dans l'Union européenne. Enfin, sous la présidence Barroso, la Commission met en place une nouvelle initiative en vue de simplifier la régulation européenne²¹. C'est dans ce contexte qu'on trouve parfois l'argument selon lequel la Cour, parallèlement aux initiatives de la Commission pour que la réglementation soit moins pléthorique, aurait cherché à s'autolimiter et se serait retenue de rendre des décisions trop ambitieuses.

Troisièmement, le traité de Maastricht a introduit de « nouveaux modes

19. Henri Labayle, « Architecte ou spectatrice ? La Cour de justice de l'Union dans l'Espace de liberté, sécurité et justice », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 42, n° 1, 2006, p. 1-46.

20. Geoffrey Garrett, George Tsebelis, « An Institutional Critique of Intergovernmentalism », *International Organization*, vol. 50, n° 2, 1996, p. 269-299.

21. Pour une vue d'ensemble de ces initiatives, cf. « Smart Regulation: Key Documents », ec.Europa.eu.

de gouvernance», lesquels ont été plus largement développés dans la stratégie de Lisbonne de 2000. Ces modes de gouvernance ont augmenté le nombre de règles de *soft law*²² dans les domaines de l'emploi, de la coordination des politiques économiques, ou encore des politiques sociales et environnementales. Ces règles renvoient à des directives-cadres, à la co-régulation, à la coordination, aux accords volontaires, à des instruments économiques, statistiques ou financiers, ou encore à la « méthode ouverte de coordination » (MOC)²³. Elles constituent une forme de gouvernance plus flexible, moins formelle, et se caractérisent par la recherche d'un plus grand degré de délibération entre acteurs publics et privés, ainsi que par une coordination accrue des différents niveaux de gouvernement. L'introduction de ces « nouveaux modes de gouvernance » aurait, en court-circuitant le contrôle de la CJUE, limité l'influence de celle-ci. Selon Renaud Dehousse, « la méthode ouverte de coordination s'inscrit dans un cadre de réforme des politiques communautaires marqué par un déclin relatif de l'approche législative qui a caractérisé le programme de réalisation du marché intérieur²⁴ ».

71

Un quatrième argument pourrait être ajouté, celui de la plus grande diversité régnant au sein de la CJUE du fait des élargissements successifs. Le passage d'une Cour de douze membres, au début des années 1990, à une Cour de vingt-huit membres, depuis l'entrée de la Croatie dans l'Union, a augmenté la diversité des traditions juridiques représentées, rendant plus difficile l'affirmation d'une jurisprudence clairement pro-intégration. L'influence du nombre de juges sur le comportement de la CJUE reste néanmoins difficile à démontrer, d'autant qu'elle est contrebalancée par une organisation en formations de jugement plus restreintes (trois, cinq ou quinze juges).

Les limites de la retenue : la thèse de l'activisme maintenu

En opposition à ces arguments, un autre groupe de chercheurs considère que la judiciarisation de l'Union européenne est plus importante que

22. Fabien Terpan, *Droit et Politique de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 110-112, 120-122; Sabine Saurugger, Fabien Terpan, « Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, vol. 80, 2013, p. 5-24.

23. Dermot Hodson, « Macroeconomic Coordination in the Euro Area: The Scope and Limits of the Open Method », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 2, 2004, p. 231-248; Stijn Smismans, « From Harmonization to Coordination ? EU Law in the Lisbon Governance Architecture », *Journal of European Public Policy*, vol. 18, n° 4, 2011, p. 504-524.

24. Renaud Dehousse (dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 159.

jamais ou, au moins, que l'expansionnisme de la Cour est inégal à travers les différents domaines de politiques publiques²⁵.

Dans des domaines aussi larges que la protection des salariés, la régulation des titres financiers, la libre circulation des travailleurs, des étudiants, ou encore des patients, on observe un accroissement de la contrainte juridique au niveau de l'Union européenne, une augmentation des demandes venant des citoyens et du nombre de recours devant la CJUE²⁶. Ce n'est pas parce que la Cour ne rend plus de grands arrêts fondateurs et existentiels, tels que ceux ayant posé les principes de primauté et d'effet direct en 1963-1964, qu'elle n'exerce plus d'influence à travers sa jurisprudence.

72 Deux mécanismes se révèlent cruciaux à cet égard. Le premier est lié au processus de re-régulation, de nature judiciaire, qui succède au processus de dérégulation – ou « intégration négative » – lancé par les institutions politiques en vue de réaliser le marché unique. Ceci est dû au fait que de nouveaux acteurs tels que les groupes d'intérêt, les entreprises, les organisations non gouvernementales, les autorités de régulation, remettent en question les arrangements informels qui ont longtemps prévalu au niveau de l'Union européenne et demandent aux juridictions de préciser les règles applicables. Ces juridictions répondent en livrant des interprétations du droit qui, d'une certaine manière, compensent ou contrebalancent l'intégration négative. Cette tendance, qui existe depuis l'origine et surtout depuis les années 1970 avec les arrêts relatifs aux libertés de circulation, n'a pas disparu, bien au contraire.

Le deuxième mécanisme renvoie à la structure institutionnelle fragmentée de l'Union européenne. La relative faiblesse de l'appareil administratif européen a favorisé l'établissement d'un système juridictionnel fort. La fragmentation supplémentaire existant entre le niveau européen et le niveau national, ainsi qu'entre les différentes institutions européennes, a joué en faveur de l'établissement par la Cour d'objectifs clairs et juridiquement contraignants, qui s'appuient sur des procédures transparentes. En théorie, la jurisprudence de la CJUE peut être contrecarrée soit par un acte législatif, soit par un acte constitutionnel (une révision

25. R. Daniel Kelemen, *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2011; Luis Miguel Poiães Pessoa Maduro, Loïc Azoulai (dir.), *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010; Damian Chalmers, Mariana Chaves, « The Reference Points of EU Judicial Politics », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 1, 2012, p. 25-42.

26. R. Daniel Kelemen, *Eurolegalism...*, *op. cit.*

des traités). Dans un système fragmenté et compte tenu du seuil requis pour obtenir la majorité au Conseil, les décideurs politiques éprouvent des difficultés à former des majorités permettant de passer outre les décisions jurisprudentielles. De même, la complexité des procédures d'adoption et de ratification des traités contribue indirectement à placer la jurisprudence dans une situation de relatif isolement.

Un autre argument en faveur du poids maintenu de la CJUE consiste à dire que l'activisme de la Cour n'est pas uniforme, qu'il demeure très présent dans certains domaines, tout en étant très faible, voire totalement absent dans d'autres.

L'une des manifestations les plus visibles de l'activisme continu de la Cour se trouverait dans la mise en œuvre des droits individuels, plus spécifiquement des droits économiques, sociaux et politiques. Ce mouvement a débuté dans les années 1970, lorsque la Cour s'est érigée en garante des droits fondamentaux dans l'Union européenne, s'appuyant sur les traditions constitutionnelles des États membres ainsi que sur la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pour dégager des « principes généraux du droit communautaire ». Progressivement, la Cour a élargi le bénéfice de droits individuels au domaine social²⁷. Elle a aussi contraint les juridictions nationales à assurer une protection entière et effective des droits individuels établis par l'Union européenne, en modifiant, là où c'est nécessaire, des règles et procédures administratives. Ainsi la Cour a-t-elle écarté ou annulé des règles nationales qui limitaient la possibilité d'un recours juridictionnel contre une discrimination issue d'un acte administratif (C-222/84, *Johnston*, 1986), qui opposaient celles relatives aux délais de recours à un plaignant invoquant une directive non transposée (C-208/90, *Emmott*, 1991, et C-326/96, *Levez*, 1998), qui interdisaient au juge national de prendre des mesures provisoires au bénéfice d'un plaignant invoquant le droit communautaire (C-213-89, *Factortame*, 1990), ou encore qui limitaient la responsabilité de l'État vis-à-vis des dommages découlant de la non-transposition d'une directive (C-9/90, *Francovich*, 1991).

L'élargissement par la Cour de l'exigence de motivation des actes pris par les institutions européennes offre un autre exemple intéressant. La

27. Rachel A. Cichowski, *The European Court and Civil Society...*, op. cit. ; Gráinne de Búrca (dir.), *Social Rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; Lisa Conant, « Individuals, Courts, and the Development of European Social Rights », *Comparative Political Studies*, vol. 39, n° 1, 2006, p. 76-100.

Cour a tout particulièrement exercé son contrôle sur la Commission, rejetant les actes qu'elle jugeait insuffisamment justifiés. L'exigence de motivation a par ailleurs été élargie au niveau national, la Cour appelant les tribunaux nationaux à évaluer si une mesure administrative imposée aux citoyens était nécessaire et proportionnelle à l'objectif recherché.

74 On peut se demander quel sera l'effet de la Charte européenne des droits fondamentaux sur la jurisprudence de la CJUE. Lorsqu'en 1999 les États membres ont réuni une convention européenne avec pour objectif de rédiger une charte des droits fondamentaux civiques, sociaux et économiques, l'idée n'était pas d'établir de nouvelles contraintes juridiques mais plutôt d'introduire un ensemble de principes qui devaient être pris en compte par les institutions européennes. La Charte a finalement été incorporée au droit primaire par le traité de Lisbonne en 2009, et elle est donc pourvue de la même portée juridique que le traité sur l'Union européenne et que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Aujourd'hui, la Cour peut non seulement appliquer les principes généraux du droit de l'Union (PGDUE), issus des traditions constitutionnelles et de la Convention, mais aussi toute une série de droits spécifiques à l'Union européenne et inscrits dans la Charte. En offrant une liste précise de droits et libertés fondamentaux, la Charte pourrait réduire la nécessité du recours aux PGDUE et donc l'activisme de la Cour. À l'inverse, et de manière beaucoup plus probable, elle offrira à la Cour de nouvelles occasions d'accroître son influence dans le domaine des droits fondamentaux, à travers les interprétations (audacieuses ?) qu'elle devra nécessairement livrer.

*

La CJUE, après avoir connu des jours de gloire à travers les études qui, dans les années 1980 et 1990, mettaient en avant son influence et son activisme jurisprudentiel, fait l'objet depuis lors d'analyses de plus en plus sceptiques quant à son rôle expansif dans la gouvernance européenne contemporaine. La Cour serait entrée, depuis les années 2000, dans une période de retenue mettant fin à cette tradition activiste et ne serait plus centrale dans le processus d'intégration. Dans cet article, nous avons montré que ce constat doit être fortement nuancé. La Cour reste un acteur primordial dans les domaines, de plus en plus nombreux, où l'intégration européenne continue à progresser sur la base d'actes législatifs et à travers la contrainte juridique. La défense des droits accordés aux citoyens demeure à cet égard un domaine important d'intervention

jurisprudentielle de la Cour, tendance que la Charte des droits fondamentaux, aujourd'hui contraignante, ne fait que confirmer. L'impression que la Cour s'autolimité est en grande partie liée au fait qu'il n'y a plus aujourd'hui de grands arrêts de principe, comme il y en a eu dans les années 1960 et 1970. Mais les facteurs exogènes, facteurs liés au système de gouvernance dans lequel la Cour prend place et lui offrant une grande liberté, n'ont pas disparu depuis 2000, ce qui explique la persistance d'une certaine audace jurisprudentielle.

R É S U M É

La Cour de justice de l'Union européenne a joué un rôle primordial dans l'intégration européenne. Dans cet article, les auteurs s'interrogent sur l'idée selon laquelle la Cour, après avoir connu des années d'activisme jurisprudentiel, aurait commencé à s'autolimiter depuis le traité de Maastricht de 1992. En replaçant la Cour dans le cadre plus général du système politique de l'Union, on observe que son activisme demeure fort dans certains domaines, en particulier dans celui de la défense des droits fondamentaux.

QUE PEUT LE PARLEMENT EUROPÉEN ?

Si l'on fait abstraction de l'institutionnalisation progressive du Conseil européen, organe qui n'était pas prévu par les traités initiaux, la principale évolution du système politique de l'Union européenne a été la montée en puissance du Parlement européen (PE). Créée à l'origine pour des raisons essentiellement symboliques, et quasiment dépourvue de pouvoirs, l'assemblée parlementaire a connu une progression constante de ces derniers au fil de la réforme des traités. Aujourd'hui, le PE est sans nul doute une des législatures les plus influentes, si l'on se réfère à sa capacité à contrôler l'exécutif, à amender les propositions de loi et le budget et à mettre en débat tous les sujets qui intéressent les députés européens. Non seulement le PE dispose de pouvoirs formels désormais substantiels, mais encore la logique institutionnelle de l'Union garantit son indépendance vis-à-vis de la Commission, du Conseil et du Conseil européen. À la différence de la Chambre basse d'un régime parlementaire, le PE n'est en effet pas tenu par des logiques de coalition partisane de soutenir l'action du gouvernement. La procédure d'investiture de la Commission, telle qu'elle existe actuellement, signifie que les parlementaires européens reconnaissent la capacité des candidats choisis par les États à assumer leur fonction, mais ne consiste pas en un soutien politique à un programme. Cela revient à dire que la Commission doit sans cesse convaincre le PE de soutenir ses initiatives législatives, budgétaires et conventionnelles. Par ailleurs, cela implique aussi que les députés européens ne manifestent aucune retenue dans le contrôle qu'ils entendent exercer sur la Commission, et même sur le Conseil, et qu'ils ne leur épargnent aucune critique. À bien des égards, les relations entre le PE et la Commission évoquent plus celle du Congrès des États-Unis et de l'équipe présidentielle que celle d'un parlement et d'un gouvernement

sous régime parlementaire. Les choses pourraient évoluer quelque peu à l'issue des élections européennes de 2014, mais, pour l'heure, ces relations sont marquées par une grande indépendance des institutions.

Dans cet article sont proposés un bilan rapide des compétences du PE et un passage en revue de la littérature qui a été consacrée ces dernières années à la question de son influence. Ensuite seront examinées les évolutions de la décision à une échelle interinstitutionnelle, qui accréditent l'hypothèse d'un renforcement du PE. Enfin seront avancés les éléments qui expliquent cette montée en puissance, au-delà des phénomènes « constitutionnels ». La question de l'influence du PE sera envisagée pour l'essentiel sous l'angle de la production normative, qui est aujourd'hui au centre des préoccupations des parlementaires européens et des acteurs de l'Union.

78

AU TERME DU TRAITÉ DE LISBONNE, DES POUVOIRS FORMELS CONSIDÉRABLES

À l'issue de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, les pouvoirs du PE sont considérables.

En matière de contrôle, si les compétences du PE peuvent sembler restreintes, elles ne le sont pas. Certes, la procédure de censure de la Commission n'a pas vocation à être utilisée – et n'a d'ailleurs jamais été menée à son terme – et le PE reste désarmé face au Conseil et au Conseil européen. Toutefois, l'important est ailleurs. Le PE dispose de tous les outils nécessaires à un contrôle étroit des activités de la Commission et, dans une mesure moindre, du Conseil et du Conseil européen : questions écrites, orales, et de l'heure des questions ; commissions temporaires et d'enquête ; auditions ; accès aux documents des autres institutions ; capacité à agir contre eux devant la Cour ; communication de multiples rapports par la Commission ; appui technique du Médiateur et de la Cour des comptes ; suivi exhaustif de l'exécution du budget ; informations sur la comitologie... La quantité d'informations accessibles aux députés est quasiment illimitée, leurs capacités d'investigation grandes et leur indépendance totale.

En matière législative, le bilan est également flatteur : le PE est associé par la procédure législative ordinaire à l'adoption de 75 % des normes européennes, les autres relevant pour la plupart de la procédure d'avis conforme ou de la procédure de consultation. Celle-ci s'applique désormais aux actes relevant de compétences intergouvernementales, ce qui représente là encore un progrès. La procédure législative ordinaire donne une réelle

capacité d'amendement ou de rejet des propositions au PE, ce qui met ce dernier sur un strict pied d'égalité avec le Conseil.

En matière budgétaire, le PE jouit aujourd'hui de pouvoirs comparables à ceux du Conseil, et même d'un rôle exclusif dans la validation finale du budget et le vote de la décharge budgétaire. Le pouvoir budgétaire du PE n'est limité que par son absence de compétence vis-à-vis de la détermination des recettes de l'Union et son association restreinte à la définition du cadre budgétaire pluriannuel qui détermine les grandes lignes du budget.

Enfin, le PE conserve un rôle de forum très actif. Les députés peuvent évoquer, sans aucune restriction, tous les sujets qui leur semblent importants, qu'il s'agisse du fonctionnement de l'Union, de ses politiques, des perspectives d'évolution de la construction européenne, de la conjoncture économique, politique et sociale dans les États membres ou de la situation internationale. Cette fonction de forum est aujourd'hui étroitement articulée à ses autres compétences, auxquelles elles donnent une portée politique. Le droit de débattre de tous ces sujets et d'exprimer les positions de l'institution par le vote d'une résolution fait du PE le principal animateur d'un espace public européen en voie d'émergence ainsi qu'un interlocuteur privilégié pour les destinataires des politiques et les organisations de la société civile.

79

COMMENT ÉVALUER L'INFLUENCE DU PARLEMENT ?

Le seul point qui fasse réellement consensus dans la littérature scientifique est l'idée selon laquelle le PE est une institution qui joue un rôle clé dans l'élaboration des politiques de l'Union; d'un point de vue comparatif, il est ainsi considéré comme un parlement très puissant¹. Au-delà de ce jugement d'ensemble, les avis divergent quant à l'influence exacte de l'assemblée dans ses divers secteurs de compétence: fonctions législative, budgétaire, de contrôle. Par ailleurs, la littérature n'envisage quasiment pas son impact global sur le fonctionnement de l'Union, à travers notamment le rôle qu'elle joue dans l'émergence et l'animation d'un espace public européen.

Pendant longtemps, l'essentiel des travaux relatifs aux activités législatives

1. Roger Scully « MEPs and the Building of a "Parliamentary Europe" », *Journal of Legislative Studies*, vol. 4, n° 1, 1998, p. 92-108; Simon Hix, Abdul Noury, Gerard Roland, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Simon Hix, Bjørn Høyland, « Empowerment of the European Parliament », *Annual Review of Political Science*, vol. 16, 2013, p. 171-189.

du PE a été fondé sur l'analyse statistique du taux d'amendements retenus par la Commission et le Conseil. Il s'agit de la donnée la plus immédiatement disponible, que les services du PE ont mise en avant pour évaluer l'impact de l'entrée en vigueur de la procédure de « coopération » introduite par l'Acte unique européen (1987). Depuis les années 1950, la nature spécifique des relations entre le PE et la Commission, qui ne sont pas déterminées par des logiques partisans, a incité les députés à amender largement les propositions de directive et de règlement qui leur étaient soumises. La procédure de consultation des origines ne laissait cependant qu'une influence marginale au PE. La négociation, en 1975, d'un accord inter-institutionnel relatif à la « concertation » entre PE, Conseil et Commission sur les actes législatifs ayant un impact budgétaire a constitué un premier progrès. Les modalités de la procédure de coopération ont permis au PE d'accroître sensiblement son influence : à la condition de bénéficier 80 du soutien de la Commission et de l'appui d'au moins un État membre, l'assemblée a pu imposer certains de ses amendements.

Dès la fin des années 1980, l'influence statistique du PE sur l'élaboration des politiques, telle que mesurée par le ratio d'amendements acceptés, était ainsi très supérieure à celle de nombreux parlements des États membres. Selon les services du PE, durant la période 1987-1997, 54 % des amendements parlementaires de première lecture ont été acceptés par la Commission et 41 % par le Conseil ; en seconde lecture, ces chiffres s'établissaient respectivement à 43 % et 21 %.

L'entrée en vigueur de la procédure de « codécision » prévue par le traité de Maastricht (novembre 1993) était considérée, au sein du PE, comme un progrès décisif pour son influence législative, déjà réclamé dans le rapport Spinelli (février 1984). Cette nouvelle procédure renforçait la capacité du PE à créer un rapport de forces avec la Commission et le Conseil, et ouvrait la perspective d'un dialogue direct avec ce dernier. Consécutivement à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le PE s'est doté d'outils de suivi de l'activité législative plus évolués. L'Observatoire législatif du PE (« ŒIL ») a proposé un suivi systématique du devenir des amendements parlementaires ainsi qu'un indice d'impact pour chaque texte législatif. Les rapports annuels de la délégation du PE au Comité de conciliation ont, quant à eux, établi des bilans précis des activités législatives de l'assemblée et de son influence. La procédure de codécision a également été analysée sous l'angle des modalités d'adoption (en première, seconde ou troisième lecture) ou de rejet des textes².

2. Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez, Olivier Duhamel (dir.), *Élargissement* :

Globalement, la capacité du PE à imposer ses amendements s'est accrue. Durant la période précédant la réforme de la procédure de codécision par le traité d'Amsterdam (novembre 1993-mai 1999), on a constaté par ailleurs un accroissement sensible du nombre d'amendements résultant d'un compromis entre le PE et le Conseil. Cette évolution résultait de la volonté commune des représentants des deux institutions de pacifier la procédure de codécision et de privilégier le compromis – comme ils l'avaient fait pour la procédure budgétaire dix ans plus tôt. Le PE veilla, par exemple, à ne pas représenter en seconde lecture des amendements qui avaient été partiellement pris en compte dans la position commune du Conseil. Celui-ci prit l'habitude d'indiquer également les amendements sur lesquels il était prêt à ouvrir une négociation. Durant la période 1993-1999, 40 % des textes adoptés en codécision firent l'objet d'une procédure de conciliation; à cette occasion, 63 % des amendements retenus reflétaient les positions du PE.

81

L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (mai 1999) s'accompagna d'une extension du champ d'application de la codécision et d'une modification de la procédure qui mit le PE et le Conseil sur un réel pied d'égalité. La codécision révisée, qui autorisait désormais l'adoption d'actes dès la première lecture sur la base de la proposition du PE, permit la généralisation d'un « trilogue » législatif entre PE, Commission et Conseil. Le vote d'un nombre croissant de textes dès la première lecture rendit très délicate l'évaluation de l'influence du PE, puisqu'elle ne prenait plus la forme d'amendements formels qu'il était possible de dénombrer. La littérature scientifique sur l'influence législative du PE se fit en conséquence plus rare. Par ailleurs, le Conseil a pris l'habitude, dès la fin des années 1990, d'accepter un maximum d'amendements de détail, notamment la quasi-totalité de ceux relatifs à des questions de langue et de formulation, afin de gonfler artificiellement les statistiques. Un certain nombre d'auteurs furent ainsi contraints de reconnaître – enfin – que les amendements n'étaient pas tous d'égale importance. Des travaux tentèrent d'incorporer à l'analyse quantitative des éléments plus qualitatifs, relatifs en particulier à la substance des amendements. Certains optèrent, bon gré mal gré, pour des approches plus ciblées, basées sur le suivi de quelques textes dans un secteur particulier ou d'un seul³.

comment l'Europe s'adapte, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Évaluer l'Europe », 2006; Renaud Dehousse, Florence Deloche, Sophie Jacquot (dir.), *Que fait l'Europe ?*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Évaluer l'Europe », 2009.

3. George Tsebelis, Christian B. Jensen, Anastassios Kalandrakis, Amie Kreppel, « Legislative Procedures in the EU: An Empirical Analysis », *British Journal of Political Science*, vol. 31,

Au-delà de ces approches descriptives de l'influence du PE, certains auteurs tentèrent d'identifier les facteurs expliquant ses variations, cas par cas, et notamment de comprendre les conditions dans lesquelles le PE est amené à rejeter les textes. Dès le milieu des années 1990, David Judge et David Earnshaw avançaient quatre variables⁴ : le type de politique ; son degré d'intergouvernementalité ; la nature des relations interinstitutionnelles qu'elle suscite ; les ressources institutionnelles existantes. Implicitement, ces auteurs soulignaient aussi l'impact de la variable partisane (cohésion des groupes politiques, logique de formation des coalitions au sein du PE, liens avec les partis nationaux).

UNE APPROCHE INTERINSTITUTIONNELLE DE LA PRODUCTION NORMATIVE

82

La multiplication des accords précoces (*early agreements*) et les stratégies du Conseil rendent désormais peu opérationnelles les analyses quantitatives des amendements. Il faut, dès lors, s'en remettre soit à des études de cas, soit à une analyse plus globale des équilibres institutionnels dans l'Union, voie que nous privilégierons ici. Depuis le milieu des années 2000, les données de la production normative ont nettement évolué.

On constate en premier lieu une montée en puissance de la procédure de codécision qui a pour corollaire la disparition de la procédure de coopération et un certain déclin de la procédure de consultation, toutes deux moins favorables au PE. Les textes adoptés en codécision représentent désormais les trois quarts des activités normatives de l'assemblée.

On note par ailleurs une montée en puissance des activités législatives au PE. À mesure que l'assemblée a acquis de nouveaux pouvoirs législatifs, les modalités d'organisation du travail parlementaire ont été aménagées afin que les commissions et l'assemblée plénière puissent y consacrer un maximum de temps et d'énergie. Le nombre d'amendements est toutefois resté stable : il a cru en valeur absolue, mais le volume moyen d'amendements par député – dont le nombre a augmenté à chaque élargissement – n'a pas évolué. La proportion d'amendements adoptés par le PE en assemblée plénière par rapport aux amendements déposés a

n° 3, 2001, p. 573-599 ; Mickael Shackleton, « The Politics of Codecision », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n° 1, 2000, p. 115-130 ; Charlotte Burns, « Who Pays ? Who Gains ? How Do Costs and Benefits Shape the Policy Influence in the EP ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 3, 2005, p. 485-505.

4. David Judge, David Earnshaw, *The European Parliament*, 2^e éd., Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2008.

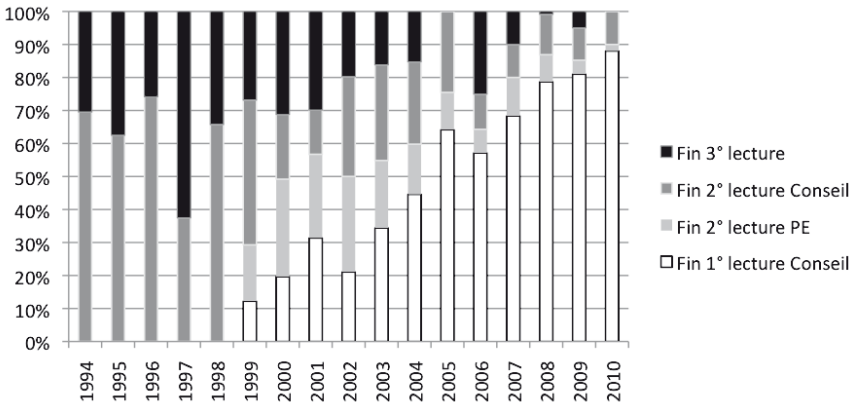
quant à lui décliné : à la différence de ce qu'il en est pour de nombreuses autres assemblées, le dépôt d'amendements ne constitue plus une stratégie dilatoire pertinente au PE. Le règlement limite drastiquement cette possibilité, en favorisant les amendements de compromis (déposés conjointement par plusieurs groupes) et en donnant au président de séance les moyens d'adopter ceux-ci en priorité et de faire ainsi « tomber » les autres.

La montée en puissance du PE prend une forme plus inattendue : celle d'une intensification du dialogue interinstitutionnel. L'évolution la plus marquante des activités de l'Union depuis le début des années 2000 est le renforcement du dialogue entre les institutions – notamment le PE et le Conseil –, qui se traduit par une adoption de plus en plus précoce des textes, dès la fin de la première lecture de la codécision⁵.

La graphique ci-après illustre bien ce phénomène : au début de la cinquième législature (2000 et 2001), les textes relevant de la codécision étaient principalement adoptés en troisième lecture ou en seconde lecture (2002) mais, depuis 2003, la majorité des textes sont adoptés dès la première lecture, et le phénomène va s'amplifiant.

83

Graphique. Stade de la décision en procédure de codécision, 1994-2010



SOURCE : Observatoire des institutions européennes/auteur.

5. Henry Farrell, Adrienne Héritier, « Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council », *Comparative Political Studies*, vol. 27, 2004, p. 1184-1212 ; Olivier Costa, Renaud Dehousse, Aneta Trakalova, *Notes de la Fondation Notre Europe*, n° 84, *La Codécision et les « accords précoces ». Progrès ou détournement de la procédure législative ?*, 2011.

Il y a donc une évolution fondamentale de la dynamique institutionnelle et un effet paradoxal de l'élargissement de l'Union de 2004, dont les observateurs craignaient qu'il n'engendre un blocage du processus décisionnel. D'un point de vue statistique, les institutions n'ont jamais été aussi efficaces dans le travail législatif que depuis 2004 : les normes sont adoptées plus rapidement qu'auparavant et de manière plus consensuelle. La qualité du dialogue interinstitutionnel et la mise en place de routines de négociation en marge des traités ont permis d'adopter une majorité des textes en codécision dès la première lecture. Le PE et le Conseil négocient désormais de manière informelle avec la Commission afin qu'elle adapte ses propositions et entre eux afin de trouver des amendements de compromis, ce qui permet au PE d'obtenir la prise en compte de ses amendements dès la première lecture, en échange de quoi il renonce à déposer à nouveau en seconde lecture des amendements jugés inacceptables par le Conseil.

84

UNE INFLUENCE PARLEMENTAIRE EN VOIE D'AFFIRMATION

Il faut donc analyser l'influence du PE dans le système politique de l'Union avec précaution. Elle résulte de la conjonction de plusieurs facteurs.

Le premier est, bien évidemment, la montée en puissance des pouvoirs formels du PE et, plus particulièrement, la manière dont la Commission et le Conseil en ont pris acte. Si l'on se réfère à l'explication institutionnaliste-historique de l'accroissement des pouvoirs du PE, qui insiste sur le rôle joué par le PE lui-même dans la conquête de ses pouvoirs, on comprend mal pourquoi la Commission et le Conseil auraient choisi de privilégier la coopération avec une assemblée aussi menaçante. L'explication intergouvernementale de la croissance des pouvoirs du PE rend l'apaisement des relations interinstitutionnelles plus logique : si les États membres consentent à l'accroissement des pouvoirs du PE, il est normal qu'ils en tirent les conséquences et envisagent de collaborer réellement avec lui. Il reste que l'intention des négociateurs n'est pas réellement de renforcer l'influence du PE, mais plutôt de répondre à une injonction démocratique *a minima*. Il faut donc adopter un point de vue « cognitiviste » et prendre en compte le rôle joué par le PE dans la diffusion de l'idée selon laquelle la réduction du déficit démocratique et la réconciliation de l'Union avec ses citoyens passent nécessairement par sa « parlementarisation »

accrue⁶. Les responsables politiques nationaux évoluant tous dans des régimes parlementaires, fondés sur le principe de la souveraineté parlementaire, les députés européens ont pu aisément imposer cette équation.

Il convient, en second lieu, de prendre en compte la capacité d'innovation institutionnelle du PE. On ne souscrit pas à l'idée selon laquelle il serait en mesure de contraindre systématiquement les représentants des États membres à lui attribuer de nouveaux pouvoirs; l'existence de quelques cas avérés ne permet pas d'élaborer une théorie de portée générale. En revanche, il faut reconnaître que les députés sont passés maîtres dans l'art de créer des rapports de forces et de rationaliser le fonctionnement de leur propre institution afin d'en maximiser l'influence dans le processus décisionnel courant. Ils jouissent pour cela de nombreuses ressources : une totale indépendance de leur institution, qui ne peut pas être dissoute; une liberté complète d'organisation de leur délibération (à l'exception de la question du siège) et de définition de leur agenda; une grande autonomie vis-à-vis des partis nationaux; un cadre institutionnel évolutif, comportant des zones d'ombre propices à l'extension des pouvoirs de l'assemblée.

85

Le fonctionnement du PE se caractérise aujourd'hui par une organisation minutieuse de toutes les activités de l'assemblée plénière et des autres organes (commissions, bureau, délégations...). Ce processus s'est traduit par un renforcement constant des organes hiérarchiques de l'assemblée et par une délégation croissante du travail législatif et de contrôle aux commissions parlementaires. Il a également conféré un rôle central aux groupes politiques et à leurs responsables, au détriment des possibilités d'initiative individuelle des députés.

Malgré les critiques des députés à l'endroit de la Commission, l'objectif de « *better regulation* » que celle-ci avance depuis 2001 trouve un écho croissant au sein du PE. La préoccupation n'est pas nouvelle : elle se situe dans la continuité des efforts déployés par les responsables de l'assemblée depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen et par les membres permanents de la délégation du PE au Comité de conciliation depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Ces derniers ont, dès 1994, milité en faveur de la réduction du nombre et de la longueur des rapports et des amendements parlementaires, ainsi que de

6. Olivier Costa, Paul Magnette, « Idéologies et changements institutionnel dans l'Union européenne : pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement ? », *Politique européenne*, vol. 9, 2003, p. 49-75; Olivier Costa, *La Parlementarisation de l'Union : pour une approche dynamique du régime politique européen*, mémoire d'habilitation à diriger les recherches, Sciences Po Bordeaux, 2013.

l'amélioration de leur « qualité juridique ». Dans leurs rapports annuels, ils ont appelé de manière répétée à des réformes permettant aux députés de se concentrer sur les dossiers importants et de produire des textes moins susceptibles d'être critiqués par le Conseil et la Commission sur le plan juridique – et, incidemment, plus aisés à défendre dans les négociations interinstitutionnelles. Ces recommandations ont été suivies d'effet puisque le PE produit de moins en moins de rapports.

86 Cette tendance s'est poursuivie avec le *pre-cooking* des textes – qu'il ne reste donc plus qu'à réchauffer ensuite – dans le cadre d'un trilogue entre PE, Commission et Conseil, dès la publication de la proposition législative. Dans ce contexte, même si le PE reste porteur d'exigences politiques, ses représentants ont fortement intégré la nécessité d'aboutir à des textes juridiquement cohérents, de défendre des points de vue acceptables par leurs interlocuteurs et d'avoir une connaissance technique approfondie des dossiers. D'une manière générale, le PE a peu à peu abandonné la stratégie du rapport de forces et du conflit pour promouvoir une logique d'influence plus diffuse et plus policée – et, par conséquent, plus difficile à évaluer.

L'évolution des rapports entre les institutions est également le produit de changements intervenus au sein du Conseil et de la Commission. La perspective de l'élargissement de 2004, combinée aux difficultés politiques de l'intégration européenne, a fait craindre le pire aux membres du Conseil. Désireux d'éviter à tout prix un blocage de la décision, ils ont choisi de se rapprocher des représentants du PE afin de définir de nouvelles modalités de décision et d'éviter, autant que faire se pouvait, les conflits interinstitutionnels. Ce processus a été favorisé par la montée en puissance de la présidence du Conseil – qui vient compenser l'émiettement des positions produit par les élargissements successifs – ainsi que par le leadership croissant exercé par le président de la Commission sur le collège des commissaires.

Doit être mentionné, en dernier lieu, le rôle joué par les administrations dans ce processus de rapprochement. Sous la pression de leurs services administratifs respectifs, les représentants des trois institutions ont accepté de mieux prendre en compte les impératifs de calendrier et de mettre en place des formes de planification chronologique à rebours permettant une programmation législative plus efficace.

LES ENJEUX POLITIQUES DE LA GÉNÉRALISATION DES TRILOGUES

La généralisation des trilogues, des accords précoces et du *pre-cooking* des textes dans le cadre de négociations obscures n'est pas qu'une évolution technique. Elle conditionne directement l'influence des différentes institutions.

La multiplication des accords précoces au cours depuis 2005 découle des choix opérés par les responsables des institutions. Ces derniers, à travers l'adoption de codes de bonne conduite et de directives à usage interne, la modification du règlement intérieur de leurs institutions et la définition d'une ligne tendant à favoriser la recherche d'accords précoces dans le cadre du trilogue, ont institutionnalisé la recherche du compromis.

La présidence du Conseil apparaît à la fois comme la grande gagnante et la principale promotrice des accords en première lecture, ce qui l'autorise à afficher un bilan flatteur au terme de son mandat semestriel. La durée moyenne de la procédure législative ne permet en effet pas à la présidence d'espérer l'adoption d'un texte dont elle a fait une priorité dans son programme avant la fin de son semestre d'exercice sans avoir recours à un accord précoce. En outre, les trilogues donnent à la présidence un rôle prépondérant dans les négociations.

La Commission n'a, *a priori*, intérêt à la mise en œuvre du trilogue que si l'accord final comprend les éléments fondamentaux de sa proposition. Ceci étant, dans la mesure où la procédure de codécision prévoit que la Commission ne peut modifier sa proposition que tant que la première lecture n'est pas achevée, le recours à la stratégie de l'accord précoce lui permet de rester impliquée dans la discussion. Au contraire, dès que la seconde lecture est enclenchée, elle ne peut plus faire évoluer sa proposition pour faciliter un accord entre le Conseil et le PE ; cet accord risque alors de s'opérer sur la base d'amendements susceptibles de dénaturer la proposition initiale.

Le PE semble être l'institution qui a le moins à gagner dans ce processus. S'agissant de sa capacité à négocier, il apparaît que ses représentants (rapporteur, président de la commission saisie au fond, vice-présidents en charge de la codécision) disposent de moyens d'expertise bien moindres que ceux du Conseil et de la Commission. Ils sont aussi les moins à même d'invoquer la pression de leur institution pour refuser de faire des concessions. En outre, alors que le PE a conquis ses pouvoirs au nom d'une plus grande transparence de la décision et qu'il est par essence une

institution devant délibérer publiquement, les trilogues le contraignent à promouvoir une gouvernance opaque et élitiste. Cependant, ils s'inscrivent dans le processus de « rationalisation » de la délibération qui est à l'œuvre depuis le milieu des années 1980 et emporte l'adhésion des responsables des deux principaux groupes politiques.

Les trilogues posent également problème en raison de leur impact sur le rôle et l'attitude des différents acteurs et organes au sein même des institutions. La généralisation de cette pratique conduit en effet à renforcer les positions des acteurs qui sont directement impliqués dans la négociation, au détriment de leurs pairs, qui sont au mieux appelés à valider les accords, sans être toujours bien au fait des enjeux que ceux-ci recouvrent. Cette situation suscite des débats et réflexions au sein de toutes les institutions.

88 Certains critiquent aussi les évolutions de la nature des trilogues : alors qu'ils aboutissaient, à l'origine, à des accords très précoces sur des sujets essentiellement techniques, ils conduisent désormais à des accords plus ou moins précoces, mais toujours informels, sur des dossiers beaucoup plus sensibles. Dans certains cas, et non des moindres, ils constituent un moyen – dont l'Union a toujours été avide – d'euphémiser les conflits, qu'ils soient nationaux, partisans ou interinstitutionnels.

*

Le Parlement européen est une assemblée très influente en vertu de la conjonction de pouvoirs formels désormais importants et d'une grande autonomie organisationnelle et politique. Cette influence est toutefois aussi méconnue que difficile à mesurer, que ce soit dans le domaine législatif, budgétaire ou du contrôle. Pour l'heure, le régime politique de l'Union européenne oscille entre conflit et coopération, au gré des circonstances et des stratégies institutionnelles. En matière législative, la priorité est à la recherche du consensus depuis le milieu des années 2000.

Dans les années qui viennent, des critères émergeront probablement pour permettre de déterminer plus précisément quels sont les dossiers qui méritent, aux yeux des acteurs des trois institutions, d'être traités par la voie du dialogue et quels sont ceux qui, *a contrario*, justifient un examen approfondi au sein du Conseil et du PE. L'année 2014 promet d'être cruciale à cet égard, en raison du possible renforcement de la composante eurosceptique du PE et des enjeux qui entourent la nomination de la nouvelle Commission. Les députés européens ont revendiqué avec force un rôle plus actif dans le choix du nouveau président,

voire dans celui des autres commissaires. Une telle éventualité modifierait profondément à la fois la nature de la Commission et le type de relations qu'elle entretient avec le PE. Dans une telle hypothèse, l'influence de l'assemblée s'en trouverait sensiblement accrue.

R É S U M É

La revalorisation constante des pouvoirs du Parlement européen est l'un des traits les plus marquants de l'évolution du système institutionnel de l'Union depuis les origines. C'est aujourd'hui une assemblée puissante et surtout très indépendante, capable d'influer réellement sur la production normative et de contrôler effectivement la Commission. Toutefois, l'évaluation de l'influence du Parlement se heurte au développement de pratiques telles que les « trilogues », qui favorisent une généralisation des accords précoces en matière législative et occultent les rapports de forces entre les institutions.

LA BCE DANS LA CRISE : QUI DÉCIDE QUOI ?

Quel rôle a joué la Banque centrale européenne (BCE) dans la résolution de la crise financière en général, et de la zone euro en particulier ?

91

Si l'on se réfère aux termes inscrits dans le traité de Maastricht, signé en 1992, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE¹), la réponse devrait être simple. Les compétences de la BCE se limitent au seul domaine monétaire, sa mission principale est d'assurer la stabilité des prix dans la zone euro tout en assurant le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Elle peut aussi exercer des rôles plus annexes d'assistance aux autorités compétentes en matière de stabilité financière et soumettre des avis dans les domaines relevant de sa compétence (art. 127 du TFUE). Les dirigeants de la BCE soutiennent d'ailleurs que l'ensemble de leurs décisions prises pendant la crise reste dans le cadre de ces dispositions et peut se comprendre par la poursuite de leurs objectifs de politique monétaire.

Pourtant, une rapide observation des seuls faits médiatisés afférant à la crise de la zone euro révèle un tableau bien plus contrasté. Ainsi, la BCE a procédé au rachat de la dette des pays connaissant des difficultés de refinancement sur les marchés secondaires et, de manière corrélée, ses agents font partie des groupes d'experts qui supervisent la mise en œuvre des mesures d'austérité en contrepartie de cette aide. Par ailleurs, l'ancien vice-président de la BCE Loukàs Papademos a dirigé le gouvernement grec de novembre 2011 à mai 2012. Enfin, l'institution supervisera directement les plus grandes banques européennes à partir de l'automne 2014 et se réserve le droit de se charger

1. Version consolidée du traité de Rome de 1957 par le traité de Lisbonne de 2007.

de la supervision directe de banques de moindre importance à tout moment².

Il ne faut donc pas se cantonner à la seule analyse des statuts légaux de la BCE et aux justifications officielles de ses dirigeants pour comprendre l'étendue de ses décisions. Ainsi sera ici adoptée une grille de lecture politique sur cette organisation hybride, située entre les marchés financiers et les autorités étatiques, afin de déconstruire son discours officiel et de dévoiler les rapports de forces sous-tendant les décisions prises. À l'image des travaux classiques d'économie politique internationale³, cette perspective considère que les sphères politiques et économiques sont profondément imbriquées et donc que les décisions monétaires de la BCE ne peuvent être comprises qu'au prisme de son inscription au sein du système politique de l'Union économique et monétaire (UEM).

92

Comme la BCE est une des banques centrales les plus indépendantes au monde, la portée de ses décisions est liée aux enjeux de l'équilibre et de la répartition des pouvoirs entre les différentes autorités de l'UEM. En effet, le transfert des compétences souveraines à une autorité indépendante s'effectue selon les termes d'un contrat de délégation qui est censé permettre aux autorités étatiques de s'assurer que l'agent respecte bien leurs préférences initiales. Par conséquent, interroger le rôle joué par la BCE équivaut à se demander si elle respecte les termes de son contrat de délégation (ici, le TFUE) et si elle n'outrepasse pas les responsabilités qui lui ont été confiées à sa création. Cette question est d'autant plus pertinente en temps de crise que les frontières théoriques entre politiques monétaires et économiques sont alors brouillées, ce qui permet plus facilement à la BCE de dépasser ses fonctions originelles.

Afin d'explorer ces enjeux, il s'agit d'abord de resituer la place occupée par la BCE dans l'UEM pour comprendre comment se forment ses préférences, puis de présenter les effets déstabilisants de la crise sur cette configuration afin d'explicitier les mécanismes ayant permis à la BCE d'étendre la portée de ses décisions.

2. Article 6-5 de la Résolution législative du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur le projet de règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit.

3. Susan Strange, *States and Markets*, Londres, Continuum, 1998.

LA BCE, UNE ORGANISATION HYBRIDE
 À LA RECHERCHE D'UNE INFLUENCE ACCRUE
 DANS L'UEM

Alors que la BCE est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 1999, sa création a véritablement été actée au début des années 1990 lors de la signature du traité de Maastricht. Parmi les facteurs expliquant l'apparition de la première banque centrale supranationale au monde, le rôle joué par les idées économiques semble être le plus déterminant⁴, notamment parce que celles-ci fournissent une explication aux caractéristiques institutionnelles de la BCE et, par là, à la manière dont se sont déterminés ses intérêts organisationnels.

D'abord, la création de la BCE s'inscrit dans un mouvement global de délégation des compétences monétaires à des banques centrales indépendantes, qui se déroule depuis les années 1980. Ce phénomène est profondément lié à la diffusion des idées néoclassiques parmi les élites politiques et économiques. Au cœur de ce modèle, le concept d'inconsistance temporelle affirme que l'isolation de la politique monétaire des pressions politiques permet de renforcer la « crédibilité » des banques centrales, car les banquiers centraux n'ont pas de préoccupations telles que celle de remporter des élections, qui pourraient provoquer des tensions inflationnistes, ce qui permet de gagner la confiance des agents économiques et d'assurer la stabilité des prix. La conjonction de la transformation de l'inflation en problème politique et de la diffusion de ces croyances a alors permis la formation d'un consensus au sein des élites de l'UEM sur la création de la BCE. Ensuite, cette dernière a été pensée à partir d'un modèle de banque centrale particulier, la Bundesbank, qui était alors la plus puissante en Europe. Afin d'obtenir l'accord des banquiers centraux et des négociateurs allemands sur la création de la monnaie unique, la BCE a donc bénéficié d'un haut niveau d'indépendance corrélé à une focalisation de ses responsabilités sur l'objectif de stabilité de prix. Par ailleurs, la structure fédérale de la Bundesbank se retrouve au niveau européen; les décisions monétaires sont prises par le Conseil des gouverneurs, composé des gouverneurs des banques centrales nationales et des six membres du directoire de la BCE.

Ce haut niveau d'indépendance de la BCE est ainsi le produit d'une conjonction paradigmatique dominante depuis les années 1980, dont la

4. Kathleen McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1998.

défense va être le principal objectif informel et stratégique⁵. Les agents de la BCE sont donc des acteurs majeurs de la diffusion du « consensus de Bruxelles-Francfort-Washington⁶ », puisqu'ils appellent, depuis la création de la monnaie unique, à mener des réformes structurelles destinées à flexibiliser les différents marchés des biens et du travail, et à strictement respecter les règles inscrites dans le Pacte de stabilité et de croissance. Il existe donc un paradoxe dans l'action des banquiers centraux qui consiste à protéger leur indépendance tout en étendant leur influence au-delà du domaine monétaire, alors que leur contrat de délégation leur accorde un haut niveau d'autonomie afin de focaliser leurs objectifs sur la stabilité des prix.

CE QUE LA CRISE A CHANGÉ

94

À la vue de ses intérêts informels, on peut distinguer en quoi la crise financière aurait pu constituer un risque pour la BCE. D'abord, son existence même aurait pu être mise en danger dans l'hypothèse d'un effondrement de la zone euro ; ensuite, les soubassements idéels de l'UEM auraient aussi pu être fragilisés par cela même qui a causé la crise.

Pour affronter la menace d'écroulement de la zone euro, les banquiers centraux ont mis en œuvre dès juin 2007 des mesures destinées à assurer la liquidité des marchés interbancaires en baissant les taux directeurs et en facilitant l'accès par les banques commerciales aux opérations de refinancement. Puis, à partir de mai 2010, afin de faire face aux coûts de refinancement insoutenables des États en difficulté financière, la BCE a mis en place des instruments destinés à stabiliser les marchés de dette souveraine. Ceux-ci ont stabilisé les titres souverains de manière directe par leur rachat sur les marchés secondaires et de manière indirecte en incitant les banques à effectuer des opérations de *carry-trade*⁷ par des opérations de refinancement illimitées. Bien que ces mesures aient

5. En d'autres mots : « *Despite an almost universal presumption to the contrary, statutes do not free central banks of all concerns for their status; they do not leave them in a happy state, seeing no advantage in anything but the public interest* » (James Forder, « Interests and "Independence": The European Central Bank and the Theory of Bureaucracy », *International Review of Applied Economics*, n° 16, 2002, p. 65).

6. Jean-Paul Fitoussi, Francesco Saraceno, « The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus. Old and New Tradeoffs in Economics », document de travail, OFCE, février 2004.

7. L'opération de *carry-trade* équivaut pour une banque commerciale à contracter un prêt à la banque centrale à un taux d'intérêt inférieur à celui lié à la détention de la dette souveraine, permettant ainsi une plus-value.

fragilisé la cohésion interne de la BCE du fait de la démission des deux représentants de l'orthodoxie allemande au sein du Conseil des gouverneurs⁸, les banquiers centraux ont assumé un rôle traditionnel de prêteur en dernier ressort, malgré les risques d'aléa moral. Ces risques représentent l'incitation des acteurs, banques commerciales ou autorités étatiques, à adopter des comportements risqués s'ils savent qu'ils vont être secourus par la banque centrale.

De manière moins instinctive, la BCE a aussi fait face au risque de déstabilisation des fondements idéels de l'UEM. Les crises financières sont des périodes où le changement de paradigme économique est rendu plus probable par l'incertitude accrue des décideurs politiques vis-à-vis du fonctionnement des mécanismes économiques. Étant donné que la crise de la zone euro a d'abord été due aux activités et à la mauvaise gestion du risque par les institutions du secteur privé, bancaire et financier⁹, les banquiers centraux pouvaient craindre que la définition des problèmes et des solutions à y apporter mettent en cause la place centrale des marchés financiers dans l'allocation des ressources et, par là, les postulats néoclassiques ainsi que l'indépendance des banques centrales. L'enjeu pour la BCE était alors de s'assurer que la crise de la zone euro soit considérée comme due à des problèmes fiscaux et budgétaires afin que les réformes qu'elle préconise depuis sa création soient adoptées comme solutions à cette crise.

95

En ce sens, puisque les problèmes de la crise de la zone euro ont été liés à une dépense étatique incontrôlée, les banquiers centraux ont pu se servir de la crise comme d'une fenêtre d'opportunité pour étendre leur influence au-delà du domaine monétaire, de manière plus décisive qu'auparavant. En effet, la valeur des ressources politiques détenues par les acteurs fluctue en temps de crise. Dans le cas de la BCE, sa position d'interface entre les États et les marchés financiers combinée à la mise sous pression des États par les opérateurs de marché va lui permettre de peser sur des décisions sur lesquelles elle ne pouvait pas avoir d'influence en temps normal. Dans des travaux précédents, il a été montré que cette influence accrue s'exerçait par trois canaux principaux, les instruments monétaires de la BCE, la reconnaissance de son expertise sur les questions financières et son autorité morale sur les représentants

8. Axel Weber et Jürgen Stark, respectivement anciens directeur de la Bundesbank et chef économiste de la BCE.

9. Sur ce sujet, lire l'explication très convaincante de Mark Blyth dans *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

96 nationaux au sein des arènes décisionnelles de l'UEM¹⁰. D'abord, quand les États (ou leurs secteurs bancaires) n'arrivent plus à se refinancer sur les marchés à des taux soutenables, la capacité de la BCE à intervenir de manière théoriquement illimitée sur ces marchés constitue un moyen de pression coercitif sur les dirigeants politiques. Ensuite, les banquiers centraux ont développé une expérience pratique des marchés financiers et obtiennent quotidiennement des informations exclusives sur les besoins de refinancement des institutions bancaires. En temps normal, ces atouts n'ont pas d'influence spécifique mais, dans ces situations exceptionnelles, elles acquièrent une saillance politique particulière au cours des réunions de crise. Enfin, l'autorité morale des banquiers centraux provient de leurs positions passées en faveur de la soutenabilité budgétaire. Ces recommandations n'étaient auparavant pas entendues par les représentants étatiques, mais elles ont acquis une dimension quasi prophétique une fois que les causes de la crise ont été envisagées comme liées à des facteurs budgétaires.

CE QUE LA BCE DÉCIDE AUJOURD'HUI

Ces trois canaux d'influence ont permis à la BCE d'étendre son emprise et ses compétences bien au-delà du domaine monétaire et des termes de son contrat de délégation. Plus précisément, les banquiers centraux ont eu une influence accrue sur la définition des règles de gouvernance au sein de l'UEM, sur les réformes des systèmes socio-économiques nationaux ainsi que sur la composition même du personnel politique. Par ailleurs, leurs compétences formelles se sont élargies, dans un premier temps, grâce au gain de responsabilités de supervision macroprudentielle avec la création du Conseil européen de risque systémique et, dans un second temps, à l'ensemble du système bancaire par l'établissement du Mécanisme unique de surveillance, prévu à l'automne 2014.

Pour commencer, les banquiers centraux ont eu un rôle formel dans la redéfinition des systèmes socio-économiques des pays qui ont demandé une assistance financière aux autorités de l'UEM, tels que la Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et Chypre. En effet, le versement de l'aide est conditionné à la mise en place de réformes inscrites dans un *memorandum of understanding*, dont la mise en œuvre est surveillée par la « troïka », composée d'agents de la BCE, de la Commission européenne

10. Clément Fontan, « Frankenstein en Europe, l'impact de la BCE sur la gestion de la crise de la zone euro », *Politique européenne*, n° 40, 2014, p. 10-33.

et du Fonds monétaire international, sous mandat du Conseil européen. Les banquiers centraux peuvent ainsi influencer sur les termes précis des réformes dans des secteurs aussi variés que la libéralisation des professions ou les systèmes de santé. Ensuite, les opérations de rachat leur permettent aussi d'exercer une pression bilatérale et plus officieuse sur les pays connaissant des difficultés de refinancement mais qui ne sont pas sous le régime d'un *memorandum of understanding*, comme le Portugal, l'Irlande et l'Espagne avant leur sauvetage, mais surtout l'Italie qui n'a jamais demandé d'assistance financière à l'UEM. Ce dernier pays représente le troisième marché de dette souveraine le plus important au monde, et la montée des taux liés au refinancement de sa dette lors de l'été 2011 a forcé la BCE à racheté de manière massive ses titres sur les marchés secondaires. En contrepartie, Jean-Claude Trichet et Mario Draghi ont envoyé une lettre à Silvio Berlusconi, alors chef du gouvernement italien, qui détaillait de manière précise les réformes à mener, ainsi que la façon dont les autorités devaient les adopter, par décret gouvernemental plutôt que par voie parlementaire¹¹.

97

Par la suite, certaines réformes demandées ont été remises en question lors des dernières phases du processus législatif en octobre 2011, ce qui a amené les dirigeants de la BCE à estimer que les termes de la conditionnalité n'étaient pas remplis. Quand le gouvernement de Silvio Berlusconi a été fragilisé par la montée des taux d'intérêt de la dette souveraine le 7 novembre 2011, les banquiers centraux ont alors stoppé le rachat des titres italiens. Cette décision a eu pour effet de renforcer les pressions sur le chef de gouvernement qui a annoncé sa démission le jour même pour être remplacé par Mario Monti. L'utilisation de ses instruments monétaires en temps de crise a ainsi permis à la BCE de participer au remplacement d'un dirigeant élu par un technocrate dont le profil pouvait contribuer à la stabilisation de la valeur de la dette italienne et au renouvellement des liens de confiance avec les autorités de l'UEM. Parallèlement, Georges Papandréou, alors Premier ministre grec, annonce sa démission le 6 novembre 2011, suite à un conflit avec les autorités allemandes et françaises provoqué par sa volonté d'organiser un référendum sur les termes du *memorandum of understanding*. Bien que le lien avec la BCE soit moins direct que dans le cas italien, il est intéressant de remarquer que le Premier ministre élu a été remplacé par Lucas Papadémos, ancien

11. Le contenu de cette lettre a été rendu public par le *Corriere della Sera*, événement rare et de ce fait non prévu par les banquiers centraux.

directeur de la Banque centrale grecque et surtout membre du directoire et vice-président de la BCE de 2002 à 2010.

Enfin, grâce à leurs instruments monétaires, les dirigeants de la BCE ont pu exercer une influence sur les règles de gouvernance et le processus de crise de l'UEM. Ainsi, ce sont les banquiers centraux qui ont forcé les gouvernements irlandais et chypriotes à demander un plan d'aide financière aux autorités de la zone euro, et ce afin de pouvoir recapitaliser leur système bancaire qui absorbait une part importante de l'offre de liquidités de la BCE. Pour ce faire, la BCE a menacé de ne plus permettre aux banques de ces pays d'accéder aux offres de liquidités exceptionnelles, ce qui aurait provoqué un effondrement de leurs systèmes bancaires. Précisons que, dans les deux cas, les banquiers centraux étaient les seuls acteurs de la zone euro à vouloir déclencher une assistance financière, et ils y sont parvenus.

La BCE a aussi fait pression sur un accord franco-allemand officieux à Deauville en octobre 2010, qui prévoyait de faire contribuer les institutions financières du secteur privé au sauvetage des pays de la zone euro en procédant à une décote de la valeur des titres souverains qu'elles détenaient (*private sector involvement*). Les banquiers centraux ont là encore été les seuls à se positionner contre cette option, car elle pouvait avoir un impact négatif sur la confiance des investisseurs et concernait les titres détenus par la BCE. Afin d'imposer ses souhaits à l'ensemble des gouvernements de la zone euro, la BCE a menacé de ne plus accepter les titres subissant une décote de leur valeur dans ses opérations de refinancement avec les banques commerciales, ce qui aurait aussi pu provoquer un effondrement complet des systèmes bancaires.

Au-delà de l'utilisation coercitive de ses instruments monétaires, la BCE a également su peser sur le processus de résolution de crise grâce à la reconnaissance de son expertise financière et de son autorité morale. Le cadrage des décisions de l'UEM est effectué principalement par le comité économique et financier qui prépare les réunions des ministres des Finances au sein du conseil Ecofin et des chefs d'États au sein du Conseil européen. Or des entretiens menés avec les membres de ce comité lors de nos précédentes recherches¹² montrent que ceux-ci s'appuient sur les conseils des banquiers centraux pour déclencher des actions stabilisatrices, telle que la création du Fonds européen de stabilité financière. Par ailleurs, les agents de la BCE ont joué un rôle crucial dans la

12. Clément Fontan, « Frankenstein en Europe, l'impact de la BCE sur la gestion de la crise de la zone euro », art. cité.

construction des alliances entre les dirigeants étatiques aux intérêts opposés, afin qu'ils puissent s'entendre sur le processus de résolution de la crise. Ainsi, leur opinion favorable à la création du Fonds européen de stabilité financière a convaincu les négociateurs allemands de la nécessité de cette option alors que les agents de la Commission n'arrivaient plus à exercer ce rôle de facilitateur, qui est pourtant une de leurs fonctions traditionnelles. Par ailleurs, l'ensemble des décideurs politiques partagent l'opinion selon laquelle les banquiers centraux ont apporté des solutions à la crise, sans en être à la cause, et qu'ils ne sont pas à la recherche d'un gain politique, à la différence de la Commission, du fait de leur indépendance et de l'aura entourant leur statut d'expert. Bien que ces perceptions soient très contestables¹³, elles ont permis la construction d'une autorité morale des banquiers centraux sur les décideurs politiques.

Or cette autorité morale a été l'un des facteurs décisifs qui ont poussé les institutions supranationales de l'UEM (le Parlement européen et la Commission) à mettre la BCE au centre de la réforme du système de supervision financière européenne, voulant s'assurer ainsi que le nouvel organisme puisse imposer ses positions face aux États. Les autorités étatiques y voyaient, pour leur part, une possibilité pratique d'importer l'expertise financière des banquiers centraux et de créer un nouvel organisme sans impact budgétaire puisque la BCE dispose de ses propres fonds. La conjonction de ces éléments a permis aux banquiers centraux de conquérir progressivement des responsabilités qu'ils cherchaient à obtenir depuis leur création.

99

QUELLES LEÇONS À TIRER ?

Que peut nous apprendre cette présentation rapide de l'impact croissant des décisions de la BCE dans des domaines non monétaires ? Le premier constat est que la délégation de compétences à des agences indépendantes engendre des conséquences inattendues pour les décideurs politiques. Ainsi, même si ceux-ci étaient conscients de la perte de contrôle de leurs politiques monétaires lors de la création de la BCE, ils ne pouvaient pas imaginer que leurs successeurs devraient un jour accepter les conditions fixées unilatéralement par les banquiers centraux pour pouvoir assurer

13. Les politiques monétaires ont été le principal facteur menant à l'apparition de bulles immobilières en Europe. Cf. Rudiger Ahrend, Boris Cournède, Robert W. Price, *Monetary Policy, Market Excesses and Financial Turmoil*. OECD Economics Department Working Papers, n° 597, 2008.

le refinancement de leur dette. Ajoutons que cette extension de la portée des décisions de la BCE s'est effectuée sans que les autorités politiques aient obtenu en échange de pouvoir contrôler les politiques menées par celle-ci, ce qui va à l'encontre de la tendance historique d'un équilibre entre l'autonomie des banques centrales et l'étendue de leurs pouvoirs.

Le second constat est celui de la participation de la BCE à la construction d'un ordre économique européen spécifique, basé sur la diffusion des politiques d'austérité et sur le renforcement des mécanismes de marché dans les systèmes socio-économiques nationaux. Or cette solution à la crise a un impact certain sur la légitimité de la construction européenne. Si le changement et le contrôle du personnel politique par le mécanisme des élections n'ont plus d'influence sur les politiques publiques menées et, par là, sur la répartition des ressources au sein des sociétés européennes, une certaine apathie électorale risque de se renforcer. De plus, si les mesures choisies pendant la crise font généralement l'unanimité au sein des élites économiques et politiques européennes, elles restent majoritairement rejetées par la majorité des citoyens concernés, dont l'accord est pourtant une des conditions de leur réussite.

R É S U M É

Quelle a été la portée des décisions prises par la Banque centrale européenne pendant la crise de la zone euro ? Afin de répondre à cette question, il faut envisager la BCE, non pas sous l'angle de ses seules compétences officielles, mais comme un acteur politique qui cherche à exercer une influence au-delà du strict domaine monétaire. Son impact porte alors sur les systèmes socio-économiques nationaux, les règles de gouvernance européenne et le système de supervision financière.

JACK HAYWARD

RÉGLEMENTATIONS EUROPÉENNES ET POLITIQUES SOCIALES NATIONALES : LE GRAND ÉCART

101

Avant la mise en place de l'Union européenne, des États-providence avaient déjà été établis en Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale par tous les États-nations individuels. La principale motivation en faveur de la création de systèmes de sécurité sociale protecteurs était de maintenir ou renforcer la cohésion nationale et d'institutionnaliser la solidarité. Il y avait certes eu auparavant des tentatives partielles d'instauration de systèmes d'assurance ou d'assistance depuis Bismarck, mais ce qui était nouveau, c'était la volonté d'établir des systèmes de soutien publics complets, intergénérationnels et interclasses, protégeant les citoyens du berceau au tombeau. Même si des tentatives d'européanisation de ce type de système furent faites au sein de la Communauté économique créée en 1957, il ne s'agissait là que d'un correctif limité et subsidiaire au processus prioritaire de création d'un marché commun – centré sur l'union économique puis monétaire. Dès le départ, il faut souligner que les États membres souverains ont résisté jalousement à la création d'une union sociale européenne. Confrontés à une ingérence de plus en plus forte des forces internationales du marché et soucieux de préserver le fondement social de leur autorité politique, les gouvernements nationaux ont cherché de façon indépendante à réglementer l'offre et le financement des services sociaux. Un État-providence européen était et est toujours un mirage intégrationniste.

LA POURSUITE ILLUSOIRE
D'UN MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN

Traditionnellement, les familles ont été la principale source d'aide sociale, jouant un rôle particulièrement important quant au partage des revenus et aux services d'aide à l'enfance et aux personnes âgées mais, au cours du xx^e siècle, l'affaiblissement des structures familiales et la remise en cause du fait que l'homme soit le principal soutien du foyer ont renforcé le besoin d'une intervention publique. On peut identifier quatre groupes européens d'États-providence qui tous cherchaient à atteindre le plein-emploi et la réduction des inégalités sans être indûment freinés par le besoin de réduction budgétaire, mais qui se distinguent par des approches différentes.

102 Les États-providence nordiques ont été dès le départ et demeurent à cet égard les plus complets et égalitaires, offrant des droits sociaux universels liés à la citoyenneté et financés par des taux élevés d'imposition progressive. Ensuite, et de façon tout à fait opposée, le modèle restrictif anglo-américain néolibéral préfère fournir des services sociaux par le biais d'un marché non réglementé. Il le fait à travers des programmes sous condition de ressources s'adressant aux pauvres (à l'exception partielle de l'éducation et de la santé) afin de limiter les avantages sociaux et de réduire les impôts, se détournant ainsi de la solidarité sociale. En troisième lieu, le modèle de l'Europe continentale est lié à l'emploi et opère une distinction entre les travailleurs intégrés jouissant d'un emploi sûr et de droits sociaux, et les exclus – en particulier les jeunes et les personnes âgées – qui ne profitent pas de la sécurité apportée par l'emploi. La France et l'Allemagne en sont les meilleurs exemples, les États d'Europe du Sud étant plus fragiles et s'appuyant davantage sur la famille. Quatrièmement, les pays ex-communistes d'Europe centrale sont passés d'un État-providence collectiviste, global et lié à l'emploi à une combinaison néolibérale d'assurance sociale et de filet de sécurité résiduel lié au niveau de ressources, entraînant un accroissement de l'insécurité et de l'inégalité.

Étant donné cette diversité des politiques sociales parmi les États membres, les discours politiques évoquant une « politique sociale européenne » représentent plus une aspiration équivoque et un vœu pieu que la réalité. Les présidents français François Mitterrand et Jacques Chirac, avant la crise financière de 2007-2008, faisaient fréquemment référence à ce concept afin d'exprimer la force de leur engagement en faveur de dépenses sociales publiques qu'ils espéraient voir effectuées au niveau

européen, en opposition et comme correctif à la réticence britannique à l'idée que la construction européenne aille au-delà d'un simple marché commun. Si la notion de solidarité était en général populaire quand les mouvements sociaux-démocrates et travaillistes étaient forts, à partir des années 1970 les partis de droite et les organisations patronales ont réussi à promouvoir la notion rivale de compétitivité. Dans le contexte de la mondialisation économique, la réduction des dépenses fut à l'ordre du jour, affaiblissant la protection réglementaire au niveau national. Après 2000, l'Union mit fin aux tentatives de protection sociale transnationale formelle et générale initiées par la Commission européenne et arbitrées par la Cour de justice de l'Union européenne et s'orienta vers des mesures informelles et partielles prises au niveau intergouvernemental par le biais de la méthode ouverte de coordination.

Plutôt que la mondialisation des pressions économiques visant à maximiser l'efficacité aux dépens de la solidarité sociale menant à la convergence, ce sont les réponses spécifiques de chaque État à l'accroissement des risques socio-économiques et leurs contraintes budgétaires et d'endettement qui ont servi de fil rouge. De façon significative, au XXI^e siècle, l'Union n'a utilisé ni ses pouvoirs budgétaires ni ses pouvoirs réglementaires pour protéger la cohésion sociale à une période d'intégration monétaire partielle entre les pays de la zone euro. Le modèle social européen est désormais identifié à un processus de réduction des dépenses qui s'accommode des forces du marché, et non à un système de réglementation qui corrige le marché.

103

S'il faut chercher un sens au modèle social européen au-delà de l'aspiration à dépasser les standards minimums communs et de l'encouragement au dialogue entre des « partenaires sociaux » qui sont en fait des adversaires – les employeurs s'opposant aux efforts des syndicats pour établir un système européen de négociations collectives pour les politiques sociales et industrielles –, c'est dans la comparaison avec les États non européens qu'on peut le trouver¹. Le traité de Rome, signé en 1957, avait laissé aux États membres le soin de gérer la politique sociale, se contentant de faire quelques références à l'égalité hommes-femmes et de créer un modeste Fonds social européen visant à faciliter la mobilité géographique et professionnelle. À partir de 1974, l'adoption

1. Gerda Falkner, *EU Social Policy in the 1990s*, Londres, Routledge, 1988, p. 77. Cf. aussi Susan Milner, « Protection, Reform and Political Will. France and the European Social Model », in Helen Drake (dir.), *French Relations with the European Union*, Londres, Routledge, 2005, chap. 6.

de plusieurs programmes d'action sociale n'eut guère d'effet jusqu'à ce que, dans l'Acte unique européen de 1987, l'article 118a du traité révisé reconnaisse à l'Union une compétence explicite, ne requérant pas l'unanimité, de légiférer sur la santé et la sécurité au travail. Cependant, les questions litigieuses comme la sécurité sociale continuaient à exiger que l'unanimité des États membres s'accorde.

104 Sous la présidence de Jacques Delors, la Commission fit ce que l'on a appelé le « *treaty-base game* » afin d'infléchir l'interprétation des dispositions du traité à la formulation vague dans le but d'arriver à une « réglementation créative » à soumettre au Conseil de l'Union européenne pour approbation². Malgré les efforts de Delors en vue d'établir un régime de réglementation transnational, celui-ci resta fragile sur le plan de la procédure comme du fond, faute d'établir des mécanismes de mise en œuvre et d'application adéquats. Comme nous le verrons, malgré l'activisme de la Cour de justice, il existait de larges disparités entre les législations concernant la santé et la sécurité, étant donné les différences nationales en matière de mécanismes et de pratiques réglementaires. Le traité de Maastricht de 1992 augmenta l'incertitude en établissant un protocole social séparé à cause de la décision britannique, en mai 1989, de ne pas signer la Charte des droits sociaux fondamentaux. Néanmoins, « une mosaïque complexe de réglementations et de décisions de la Cour a partiellement restreint la portée du principe de souveraineté des États membres en matière de politique sociale³ ».

Malgré le fait que les premières réglementations graduelles et partielles de la politique sociale aient été motivées par la construction même du marché de l'Union, le traité de Maastricht a déçu les espoirs de Delors de voir l'intégration du marché entraîner une intégration croissante de la politique sociale. Néanmoins, ce dernier se servit de la décision de doubler le budget des fonds structurels pour la redistribution régionale afin de promouvoir la solidarité interrégionale et d'éviter ainsi un « dumping social Nord-Sud » ayant pour conséquence un nivellement par le bas⁴. Il chercha à assurer un nivellement par le haut à travers une directive-cadre de 1989 visant à améliorer la sécurité et la santé au travail qui déboucha

2. Martin Rhodes, « A Regulatory Conundrum. Industrial Relations and the Social Dimension », in Stephen Leibfried, Paul Pierson (dir.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington (D. C.), Brookings, 1995, p. 99-101, 119-120.

3. Stephen Leibfried, Paul Pierson (dir.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington (D. C.), The Brookings Institution, 1995, p. 63; cf. aussi p. 51-53, 62-65.

4. George Ross, « Assessing the Delors Era and Social Policy », in Stephen Leibfried, Paul Pierson (dir.), *European Social Policy, op. cit.*, p. 368; cf. aussi p. 364-366, 371-373.

sur une douzaine de directives spécifiques. Cependant, les présidents de la Commission qui lui ont succédé ont été incapables d'assumer l'héritage de Delors en raison d'une incapacité à créer un effet d'entraînement qui aurait corrigé les effets de déréglementation inhérents à la construction du marché. Un climat d'euroessimisme s'imposa alors que le désengagement des réglementations nationales et la baisse des dépenses sociales n'étaient pas compensés au niveau de l'Union. Le concept de subsidiarité propre au catholicisme social fut réinterprété pour justifier une Union faible, sujette aux contraintes des États membres, laissant l'autorégulation du marché gérer la politique sociale, alors que son sens originel invitait les États interventionnistes à déléguer certaines tâches à des institutions subétatiques⁵. En conséquence, les grandes entreprises se sont vues libres d'affirmer leur pouvoir aussi bien au niveau politique qu'au niveau économique. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée à Nice en 2000, faisait référence à la solidarité sociale et au bien-être social dans ses articles 20-30 concernant les droits des travailleurs. Cependant, l'article 34 sur la sécurité sociale et l'aide sociale ainsi que l'article 35 sur la santé étaient moins ambitieux que les lois et pratiques nationales, tandis que l'article 51 stipulait que la Charte ne modifiait pas les traités et reprenait l'interprétation marchande de la subsidiarité.

105

RÉGLEMENTATION ET AUTORÉGULATION DU MARCHÉ

Dans la mesure où le rôle de l'Union en matière de politique sociale a généralement été indirect, la réglementation revenant aux États membres, il est nécessaire d'examiner brièvement l'émergence des normes réglementaires afin d'en évaluer l'impact au sein de l'Union. L'abandon des pratiques dirigistes par les gouvernements semble avoir été provoqué principalement par l'échec de la mise en place d'une politique réglementaire active entraînant en cours d'application des scandales répétés – notamment dans certains pays comme on le verra plus loin – qui ont débouché sur une préférence pour l'autorégulation. Comme l'Union n'est pas un État, elle ne gouverne pas. Elle s'appuie sur des réseaux de pilotage, sur la gouvernance plutôt que sur les ordres, qu'elle est trop faible pour donner et faire appliquer⁶. Étant donné ses capacités

5. Wolfgang Streeck, « From Market-Making to State Building: Reflections on the Political Economy of European Social Policy », in Stephen Leibfried, Paul Pierson (dir.), *European Social Policy*, op. cit., p. 426.

6. Michel Moran, « Review Article: Understanding the Regulatory State », *British Journal of Political Science*, vol. 32, n° 2, avril 2002, p. 397-404, 406-413.

restreintes de redistribution dues à son absence de pouvoir budgétaire mais aussi de pouvoir bureaucratique qui puisse influencer la politique des États membres, l'Union doit laisser ces derniers prendre en charge le coût et l'application des réglementations. Cependant, vu la faible crédibilité des accords intergouvernementaux, l'Union a eu recours à des directives de re-réglementation afin de compenser les efforts de déréglementation des États sur la gestion des risques sociaux.

106 Giandomenico Majone, dont les analyses pionnières ont présenté la politique européenne comme étant d'abord réglementaire, considère que la relation entre les réglementations européennes et nationales est complémentaire plutôt que conflictuelle. Le fait que l'Union ne dispose pas de la légitimité démocratique des États membres et les risques politiques qu'implique un amendement formel des traités pour dépasser la retenue des États qui a déterminé son retard en matière de politique sociale expliquent que la délégation réglementaire soit passée de « l'initiation politique et de l'harmonisation légale à l'intégration négative, qui est un moyen plus efficace d'appliquer les règles européennes⁷ ». Malgré le système de comitologie et le rôle des experts nationaux dans la formulation des règlements de l'Union, on a assisté à un abandon de la méthode des « petits pas » grâce à laquelle la Commission pouvait innover. Cette dernière a perdu de sa crédibilité lorsqu'elle a été confrontée à une Union de plus en plus diverse et politisée au sein de laquelle la concurrence organisée par le marché l'emportait. Cela a freiné l'harmonisation des réglementations nationales. Majone avait averti que le hiatus au sein de « l'infrastructure bureaucratique européenne signifie qu'entre le niveau supranational où sont formulés les règlements et le niveau national d'application il existe un vide institutionnel, qui est censé être comblé par la coopération locale des autorités nationales. Malheureusement, dans de nombreux cas cette coopération ne se produit pas, tandis que des différences importantes en matière de ressources, de compétence et d'indépendance politique des autorités réglementaires nationales – des différences qui ne peuvent qu'augmenter avec l'élargissement de l'Union – empêchent une application uniforme des règles communes⁸ ».

Les États membres doivent assumer les coûts politiques et administratifs de la mise en œuvre des règles de l'Union, règles qu'ils n'ont pas

7. Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. viii. Cf. aussi Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Londres, Routledge, 1996.

8. Giandomenico Majone, *Dilemmas of European Integration*, op. cit., p. 100; cf. aussi p. 50-52, 78-79.

produites mais qu'ils doivent respecter. Les groupes de pression en faveur des dépenses sociales dans des pays qui connaissent un faible niveau de réglementation dans le domaine de la santé et de la sécurité sont susceptibles de souhaiter un nombre toujours plus important de réglementations européennes tandis que les pays ayant des niveaux élevés de réglementations auront tendance à demander au premier groupe de pays d'adopter des standards réglementaires communs. Il y a donc peu de preuves d'un nivellement social par le bas et la concurrence entre États pourrait bien en fait renforcer les niveaux de protection sociale. Cependant, l'élargissement signifie que les différences entre les États membres, combinées aux tensions entre l'intégration du marché et la protection sociale, tendent à favoriser l'autonomie réglementaire nationale⁹. Malgré la préférence de la Commission pour une standardisation européenne, l'autorégulation informelle a l'avantage de réduire le coût de la réglementation et d'accélérer sa mise en œuvre par rapport à l'application par les États de règles imposées par l'Union. Majone aborde de façon pertinente la «tendance des dirigeants de l'Union à mélanger processus et résultat, et à ignorer les risques d'échec», et il critique même «la volonté affichée des dirigeants européens d'augmenter le risque d'échec pour des raisons politiques qui ne sont jamais exprimées de façon explicite – et qui sont en fait souvent niées¹⁰».

107

S'appuyer sur les réglementations est généralement perçu comme susceptible de dépolitiser les mesures controversées, telles que la réduction des avantages sociaux découlant des contraintes budgétaires et les coûts de mise en œuvre. Faire porter la responsabilité aux régulateurs plutôt qu'au ministre est une pratique commune, mais les États membres se sont comportés différemment vis-à-vis de certains domaines de politique sociale et des méthodes de réglementation. Transposer de façon discrétionnaire les directives de l'Union alors que ces États étaient confrontés aux coûts politiques engendrés n'a pas tant mené à «l'érosion» des réglementations publiques qu'à leur réorganisation politisée de façon formelle et informelle. Cependant, Martin Lodge a signalé qu'au vu du manque de clarté qui en résultait, dans un contexte européen marqué par de nombreuses questions transfrontalières – telles les allégations extravagantes de tourisme social –, le sens «ne changerait guère si le mot “politique” était utilisé au lieu de “réglementation”». De la même

9. *Ibid.*, p. 145-146, 151-155, 160-161.

10. *Ibid.*, p. 107-108; cf. aussi p. 102-106, et Giandomenico Majone, *Europe as the Would-Be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 127.

façon, les mots « réglementation » et « gouvernance » pourraient aussi souvent être utilisés de façon interchangeable. Étant donné les limites incertaines du champ réglementaire, le risque inhérent est qu'étudier la réglementation revienne à « tout étudier »¹¹.

Comment résoudre le paradoxe selon lequel la recherche par l'Union d'un consensus par la réduction des controverses politiques entre en collision avec les conséquences en matière de répartition des décisions réglementaires prises dans le contexte de l'intégration par le marché ? Comme nous le verrons, la Commission joue un rôle clé dans l'initiation et la discussion des politiques sociales européennes par le biais de ses directives. « Le processus d'élaboration et de discussion d'une directive est lui-même un processus de réglementation dominé par la recherche d'un terrain commun et, à de très rares exceptions, l'évitement de la surenchère politique¹². » Les vicissitudes de la directive Bolkestein du 12 décembre 2006 sur les services en général et les retraites en particulier reflètent le fait que, lorsque les conflits sur les objectifs à atteindre au sein du Conseil européen mènent à une impasse, on a recours à « des directives vagues et ambiguës qui reportent la résolution de nombreuses questions au moment de leur mise en œuvre¹³ ». Le caractère problématique de cette stratégie du contournement est typique de la méthode ouverte de coordination qui délègue l'autorité d'application aux États membres, les échecs qui en résultent étant attribués aux régulateurs nationaux. Comme nous le verrons, cela implique que la Cour de justice agisse en tant qu'arbitre afin de régler les conflits non résolus qui découlent du choix des méthodes informelles d'une gouvernance persuasive. Puisqu'il est difficile de vérifier si les accords issus de négociations intergouvernementales sont mis en œuvre correctement, le recours à la saisine judiciaire devient assez fréquent. La souveraineté des États est ainsi préservée en apparence par ce qui a été appelé des « stratégies de tromperie » et un subterfuge politique¹⁴.

11. Martin Lodge, « Regulation, The Regulatory State and European Politics », *West European Politics*, vol. 31, n° 1-2, janvier-mars 2008, p. 295-296 ; cf. aussi p. 289-292.

12. Deborah Mabbett, Waltraud Schelkle, « The Politics of Conflict Management in EU Regulation », *West European Politics*, vol. 32, n° 4, juillet 2009, p. 710 ; cf. aussi p. 710.

13. *Ibid.*, p. 705.

14. Adrienne Héritier, *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 96 ; cf. aussi p. 97.

LES PARTICIPANTS AU PROCESSUS
DE RÉGLEMENTATION DE LA POLITIQUE SOCIALE

Vincent Wright a décrit sans pareille la complexité déroutante du cadre dans lequel les participants au processus d'interaction entre les États membres et les institutions de l'Union menaient leurs activités. Il a pointé l'ambivalence structurelle du mode de prise de décision, ambivalence exacerbée par l'hétérogénéité induite par les élargissements successifs qui ont déstabilisé le processus et retardé les résultats. L'incertitude s'est accrue avec la portée, la diversité et la nature politique controversée des décisions interdépendantes de l'agenda de l'Union et elle a été masquée par des arrangements forfaitaires et des compensations annexes visant à garantir des accords préparés par des centaines de comités d'experts au niveau local et de groupes de travail à Bruxelles. La formation de coalitions est rendue plus compliquée par les multiples négociations bilatérales et transversales entre des réseaux nationaux formels et informels qui n'ont souvent pas d'équivalent au niveau de l'Union. En particulier, l'inadéquation entre l'exécutif de l'Union et les ministres responsables au niveau national entrave la coordination entre l'élaboration des mesures et leur application au niveau des États membres¹⁵. Ce sont ces aspects paralysants de l'intégration que les principaux participants au processus d'élaboration de la politique sociale de l'Union cherchent à surmonter.

109

Si les réglementations nationales sont impopulaires ou inefficaces, les États peuvent se tourner vers la Commission pour dépasser leurs propres limites. Selon la méthode communautaire, la Commission prend des initiatives pour définir les priorités, en particulier par le biais des fonds structurels, du protocole social, le *treaty-base game* et l'encouragement du dialogue social. Les réglementations concernant la santé et la sécurité ont été élaborées *via* la coordination de réseaux et de comités d'experts nationaux. Cependant, sa capacité à promouvoir des réformes ambitieuses par le biais de directives rigides a été sérieusement affaiblie depuis 1995 sous les présidences de Jacques Santer, de Romano Prodi et de José Manuel Barroso ; en conséquence, la majeure partie de la politique sociale est restée du ressort des États membres. Néanmoins, l'incapacité des États-providence nationaux à résister au processus de construction du marché européen, accentué par la mondialisation, les a déstabilisés

15. Cf. B. Guy Peters, Vincent Wright, « The National Coordination of European Policy-Making: Negotiating the Quagmire », in Jeremy Richardson (dir.), *European Union. Power and Policy-Making*, 2^e éd., Londres, Routledge, 2001, p. 156-161.

du fait des pressions en faveur de la réduction des dépenses sociales, malgré leurs tentatives désespérées d'éviter les conséquences électorales qui en découlent. La légitimité démocratique et le champ d'action réglementaire limités de la Commission et de sa direction générale pour la santé et la protection sociale font de ceux-ci un bouc émissaire de moins en moins plausible pour les gouvernements nationaux qui cherchent à parer aux critiques. L'immobilité au sein de l'Union résulte du fait « qu'il est beaucoup plus facile de bloquer des mesures politiques que de les mettre en œuvre ¹⁶ ».

La Commission « entrepreneuriale » n'a pas réussi à éviter l'émas-
 110 culation d'une grande partie du contenu – notamment les mesures concernant les services de santé – de la directive Bolkestein sur les services émise par la direction générale du marché intérieur en 2004. Malgré les efforts de la direction générale la plus faible – celle pour la santé et la protection sociale – et des lobbies de santé, l'eupéanisation de la réglementation sur la santé a été limitée aux produits pharmaceutiques par le biais de pressions au sein de l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments. Une autre agence spécialisée, le Centre européen pour le contrôle et la prévention des maladies, a été poussée à agir par les fréquentes crises comme celles provoquées par le VIH/Sida, la maladie de la « vache folle » et la grippe porcine. Elle a renforcé les réseaux du secteur public en les coordonnant et en accroissant leur efficacité politique. Il y a donc eu quelques résultats, malgré une mise en œuvre limitée et nominale ¹⁷. Bien que le potentiel de déréglementation de la directive sur les services exempte la santé et les services sociaux, l'intervention au niveau national a signifié que « les gouvernements ne peuvent plus garantir un traitement égal à tous leurs citoyens ¹⁸ ». La discrimination nationale est une conséquence controversée, car « les États membres peuvent être forcés d'introduire un système de discrimination à l'encontre de leurs propres citoyens dans leur réglementation nationale », en raison de la logique de reconnaissance mutuelle ¹⁹.

Delors avait fait de grands efforts pour promouvoir un dialogue social

16. Stephen Leibfried, Paul Pierson, « The Dynamics of Social Policy Integration », in Stephen Leibfried, Paul Pierson (dir.), *European Social Policy*, op. cit., p. 461 ; cf. aussi p. 443-447, 464.

17. Scott Greer, « Policy-Making without Policy-Making: European Union Healthcare Services Policy », in Jeremy Richardson (dir.), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 283-290.

18. Susanne K. Schmidt, « When Efficiency Results in Redistribution: The Conflict over the Single Services Market », *West European Politics*, vol. 32, n° 4, juillet 2009, p. 856 ; cf. aussi 849, 859.

19. *Ibid.*, p. 862 ; cf. aussi p. 857.

non seulement par le haut au sein du Comité économique et social, mais en particulier par le bas entre les partenaires sociaux, s'appuyant sur la société civile pour faire contrepoids aux politiques d'affrontement des organisations nationales et des gouvernements des États membres. Son objectif était de souligner l'interdépendance des entreprises et des syndicats et, quand cela était possible, de transformer les accords au niveau de l'Union en directives-cadre contraignantes. La sécurité sociale avait fait l'objet de décisions unanimes jusqu'à Maastricht, mais Delors souhaitait transformer les accords collectifs entre partenaires sociaux en législation européenne contraignante. S'ils en faisaient la demande conjointe, les États membres pouvaient confier à ces mêmes partenaires sociaux la mise en œuvre des directives européennes. La Commission était également obligée de les consulter avant d'élaborer des propositions concernant la politique sociale. Par la suite, le traité d'Amsterdam de 1997 incorpora le protocole social de Maastricht après que le gouvernement Blair fut revenu sur la non-participation britannique²⁰.

111

Miser sur l'autoréglementation par des accords volontaires entre des « partenaires » engagés de manière structurelle dans des conflits pré-supposait qu'entreprises et syndicats puissent accepter des compromis ou se reconnaître des intérêts communs. Les trois principales associations européennes sont Business Europe (UNICE jusqu'en 2007, qui ne comprend pas l'Association européenne des petites et moyennes entreprises mais représente environ quarante fédérations d'employeurs), la Confédération européenne des syndicats (CES, qui regroupe environ quatre-vingts fédérations syndicales nationales et douze fédérations européennes, de même que son affiliée Eurocadres) et le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP, qui représente environ cinq cents entreprises et organismes publics et semi-publics).

Le lobbying en faveur de la politique sociale s'effectue surtout au niveau national. Lorsque le Conseil menace de légiférer, Business Europe est plus disposée au compromis mais, lorsque les gouvernements du Royaume-Uni et des États d'Europe centrale sont hostiles à la réglementation, l'organisation patronale gagne en pouvoir dans la négociation. Le lobbying sert à promouvoir « ses options privilégiées, qui favorisent l'absence de réglementation, les accords volontaires et un maximum de

20. Oliver Trieb, Gerda Falkner, « Bargaining and Lobbying in EU Social Policy », in David Coen, Jeremy Richardson (dir.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 259-261. Sur le rôle de Delors, cf. Jacques Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, p. 309-310 et chap. 12; cf. aussi Stephen Leibfried, Paul Pierson (dir.), *European Social Policy, op. cit.*, p. 102-103, 245-246.

flexibilité au niveau de la mise en œuvre²¹ ». Néanmoins, la capacité de Business Europe de s'opposer à la réglementation et de faire progresser la déréglementation à des fins concurrentielles est affaiblie par les divisions internes entre les firmes, les secteurs et les pays, et elle ne peut donc pas nécessairement présenter un front uni ou imposer un veto des entreprises. De façon plus générale, le dialogue social, concentré au niveau national plutôt qu'au niveau de l'Union, représente plus un obstacle qu'un tremplin ou une impulsion pour une réglementation sociale paneuropéenne.

112 Alors que le Conseil et le Conseil européen renvoient certaines questions de détail importantes aux comités d'experts de la Commission et à la Cour de justice, ils se sont montrés de plus en plus enclins à garantir aux gouvernements nationaux un certain contrôle. Ils agissent sur la base de deux motivations complémentaires : les principes et la commodité. Contrairement à la Commission et à la Cour qui sont des organes non démocratiques, les gouvernements des États membres doivent rendre des comptes à leurs électeurs nationaux. Définir le niveau politique auquel sera prise une décision est donc essentiel pour aboutir à des compromis et éviter l'indécision qui mène à l'impasse. Comme ce sont les gouvernements et non la Commission qui sont responsables de la transposition des directives européennes dans les législations nationales et, ensuite, de leur application, les retards ou les échecs dans ce processus mènent à un « déficit de mise en œuvre » délétère, dû au non-respect des dispositions. Certains ont expliqué de façon convaincante que, en général, « le type de procédure réglementaire était beaucoup moins important dans la détermination des résultats de la transposition que des facteurs tels que les conflits politiques, la surcharge administrative ou l'attitude générale dominante parmi les élites politiques vis-à-vis du respect des directives de l'Union »²².

Gerda Falkner a montré que la non-application des politiques de l'Union par les États membres variait selon quatre axes. Premièrement, les capacités de coordination et de direction sont faibles en Grèce, en Italie et en Espagne. Deuxièmement, les ressources au service de l'inspection sont limitées en Grèce, en Irlande et au Portugal. Troisièmement, les sanctions ne sont pas très appliquées en France à cause de la congestion

21. Oliver Trieb, Gerda Falkner, « Bargaining and Lobbying in EU Social Policy », art. cité, p. 271 ; cf. aussi p. 257-265.

22. Gerda Falkner *et al.*, *Complying with Europe : EU Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 301 ; cf. aussi p. 279.

des tribunaux. Quatrièmement, la disponibilité d'information fiable est particulièrement déficiente en Grèce²³. La Commission n'est pas efficace lorsqu'il s'agit de réagir face aux cas de non-respect de ses dispositions, non seulement lorsqu'elle s'en aperçoit mais surtout, et bien entendu, lorsqu'elle l'ignore. Elle a opéré une distinction entre deux types de non-conformité. Les pays nordiques présentent une culture politique et administrative qui invite au respect universel de la loi. Le calcul du rapport coût/bénéfice politique au niveau national prévaut à la fois vis-à-vis des lois strictes ou des lois discrétionnaires en Autriche, en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni. Par ailleurs, l'inertie politique et administrative dans la mise en œuvre et l'absence d'activisme social qui caractérisent certains pays impliquent que ces derniers ne se conforment aux directives que s'ils y sont contraints, qu'il s'agisse de la transposition et de la mise en œuvre au Portugal et en Grèce, de la transposition mais pas de la mise en œuvre en France et au Luxembourg, de la mise en œuvre mais pas de la transposition en Irlande et en Italie. Les intérêts – en particulier les intérêts égoïstes à court terme – l'emportent sur la culture réglementaire générale, surtout en dehors des pays nordiques²⁴. La Grèce s'est montrée ostensiblement incapable de respecter la réglementation anticorruption, dans le domaine social comme dans le domaine fiscal.

113

La réglementation de l'Union en matière de politique sociale est particulièrement victime d'une mise en œuvre inadéquate ou inexistante, ce qui nécessite que la Cour de justice accepte un grand nombre de poursuites et de décisions préjudicielles. Les acteurs nationaux tentent de récupérer à l'étape de la mise en œuvre ce qu'ils ont perdu à l'étape de la prise de décision en « retardant l'application des directives, en en donnant une interprétation laxiste, par la fraude intentionnelle ou tolérée, la corruption des objectifs de départ, la mauvaise volonté de la part des autorités judiciaires, ou même le refus pur et simple de mettre en œuvre les mesures²⁵ ». La Cour de justice réagit aux conflits émergents et est caractérisée par une argumentation qui demande du temps et vise à réduire l'incertitude légale. Le cycle réglementaire de la politique sociale est clos de façon provisoire lorsque la Commission applique et généralise les décisions de la Cour de justice, de telle sorte « qu'une symbiose

23. *Ibid.*, p. 272-75; cf. aussi p. 267.

24. *Ibid.*, p. 272-276; cf. aussi p. 321-326, 333-340.

25. Yves Mény, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne (dir.), *Adjusting to Europe*, Londres, Routledge, 1996, p. 7.

entre l'intégration judiciaire et la réglementation est un des facteurs qui expliquent les tendances réglementaires de la politique de l'Union²⁶ ». En référence aux arguments légaux de la Cour de justice, la Commission « traduit le problème politique identifié en un "besoin réglementaire"²⁷ ». Elle donne une suite administrative à l'identification de problèmes réglementaires par la Cour de justice et, par voie de conséquence, aux options de politique de redistribution des États-providence nationaux de telle sorte que les deux institutions déterminent conjointement le cadre de la politique sociale de l'Union²⁸. L'exigence de la Cour de justice qui veut que la mise en œuvre au niveau national soit à la fois nécessaire et appropriée autorise la Commission à s'en assurer. Ce contrôle interprétatif et progressif des législations sociales des pays membres permet à la politique sociale traînarde de l'Union d'échapper à l'immobilisme grâce à ce qui a été désigné comme le « tandem Commission-Cour²⁹ ». Cependant, l'intention affichée de la Commission d'abolir l'ancienne réglementation chaque fois qu'une nouvelle est adoptée signale que la phase expansive de l'intégration réglementaire de l'Union risque d'enregistrer un coup d'arrêt, sinon un renversement total.

114

RÉGLEMENTER LES CONSÉQUENCES SOCIALES DE LA COORDINATION INTERGOUVERNEMENTALE

Les frontières des États ne sont pas seulement politiques, elles sont aussi sociales. La mise en commun solidaire des risques découlant du chômage, de la maladie, du handicap et de l'allongement de la vie a entraîné une divergence entre, d'un côté, la plupart des pays de l'Europe continentale qui ont adopté la logique de l'assurance privée liée à l'emploi et, de l'autre, l'Europe du Nord et le Royaume-Uni qui ont adopté un système d'assurance sociale universelle à caractère plus redistributif. Au Royaume-Uni, l'État-providence d'après-guerre combinait un programme d'assurance nationale, d'aide sociale, d'allocations familiales et un système national de santé. Les Trente Glorieuses qui ont précédé la première d'une longue série de crises économiques constituèrent le

26. Deborah Mabbett, Waltraud Schelkle, « The Politics of Conflict Management in EU Regulation », art. cité, p. 708 ; cf. aussi p. 706.

27. Dorte Sindbjerg Martinsen, « Conflict and Conflict Management in the Cross-Border Provision of Healthcare Services », *West European Politics*, vol. 32, n° 4, juillet 2009, p. 794 ; cf. aussi p. 792.

28. *Ibid.*, p. 803-806 ; cf. aussi p. 795.

29. *Ibid.*, p. 792.

point culminant pour les États-providence, dont les spécificités étaient alors défendues par les gouvernements car elles étaient le fondement de la loyauté des citoyens et de la cohésion nationale. Cependant, les décisions de la Cour de justice agissant comme la « police du marché » de l'Union ont réduit le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales. Par exemple, les réglementations de la Cour de justice ont « forcé à redessiner les frontières domestiques entre l'État et le marché dans la sphère de la santé, abolissant des avantages ou protections traditionnelles dont bénéficiaient les acteurs et institutions non marchandes³⁰ ». Les plans d'aide sociale minimale en direction des plus démunis ont été les victimes collatérales de l'activisme de la Cour de justice, notamment du fait de la réduction de l'autonomie des États membres par le biais d'une bataille réglementaire sur l'éligibilité en fonction de la résidence.

La réaction des États membres vis-à-vis des réglementations d'arrière-garde de l'Union a suivi quatre directions. Premièrement, des protections constitutionnelles ont été introduites, par exemple les exigences de résidence et le refus décidé en 1992 d'empêcher les ressortissants de pays extracommunautaires d'accéder aux programmes sociaux. Les États membres ont résisté à la perte de loyauté des bénéficiaires au niveau national qui ne s'est pas transférée à l'Union en accordant des droits aux extracommunautaires au nom de la non-discrimination. Deuxièmement, la préemption législative a pris la forme de directives sur les fonds de pension visant à limiter le champ d'action de la solidarité sociale. Troisièmement, comme on l'a vu plus haut, il a souvent été fait recours au non-respect des réglementations de l'Union, par certains États membres plus que par d'autres, afin de bloquer leur application. Quatrièmement, la mobilisation politique organisée par les gouvernements, notamment s'agissant des fonds de pension, a mené à la formation de coalitions au sein du Conseil et du Conseil européen, qui sont ainsi devenus des arènes où l'on peut « bloquer, modifier ou retarder la législation dans les domaines sensibles³¹ ».

La transformation de normes européennes contraignantes ou de strictes directives, qui étaient au nombre de quatre-vingts en 2009 – et qui portaient majoritairement sur le domaine de la santé, de la sécurité et de l'égalité au travail –, en quelque cent vingt normes non contraignantes ou recommandations de coordination souples depuis la mise

30. Maurizio Ferrera, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 130; cf. aussi p. 123-138.

31. *Ibid.*, p. 164; cf. aussi p. 163, 207, 218.

116 en place de la stratégie de Lisbonne en 2000 a permis d'étendre l'action de l'Union à des domaines comme la réforme des retraites, l'inclusion sociale et l'égalité des chances. Cependant, la préemption politique par les gouvernements nationaux a, en grande partie, entravé l'empiètement supranational de l'Union. Même en ayant recours à la méthode ouverte de coordination, l'Union n'a pas pu développer la réglementation sur la redistribution abandonnée par les États membres aux forces du marché, et encore moins corriger les défauts de ce même marché³². L'autoréglementation et la réglementation *a posteriori* par l'établissement de normes ou par le biais de conseils ou de circulaires ont été entreprises par le Comité de la protection sociale (CPS) établi en 2000 sous l'autorité conjointe de la Commission et du Conseil, et doté d'un rôle consultatif technique qui est supervisé par la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission. La mise en œuvre spécifique des réformes est confiée aux États membres qui auront, bien entendu, interprété différemment les orientations censées être communes, en partie à cause de conflits entre les ministres de l'Économie et les ministres des Affaires sociales – ce qui se traduit au niveau de la Commission par des pressions exercées par le conseil Ecofin et la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. Alors que le CPS recherche un consensus entre les signaux contradictoires provenant des États membres, il a dû se résigner à accepter de s'accorder sur le plus petit dénominateur commun³³.

La réglementation souple n'a pas entraîné une participation significative des « partenaires sociaux » ou des organisations non gouvernementales de la société civile. Ces derniers ont été consultés *a minima* au niveau national et rarement invités à participer aux débats du CPS. L'absence de transparence et de débat à propos des politiques nationales de l'Union a entraîné « une “déconnexion” entre les objectifs européens et l'expérience de leur mise en œuvre au niveau national³⁴ ». La conséquence en a été non pas une méthode ouverte mais « une méthode “fermée” de coordination fondée sur le rôle clé de la Commission et des bureaucraties nationales³⁵ ». Certes, des améliorations ont eu lieu dans la surveillance et l'évaluation des performances nationales

32. Gerda Falkner, « European Union », in Francis Castles *et al.* (dir.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 293-99.

33. David Natali, « The Open Method of Coordination on Pensions: Does it Depoliticise Pensions Policy ? » *West European Politics*, vol. 32, n° 4, juillet 2009, p. 811-21.

34. *Ibid.*, p. 822.

35. *Ibid.*, p. 826; cf. aussi p. 823-824.

grâce à l'instauration d'indicateurs communs définis par le sous-groupe Indicateurs du CPS, mais les compromis réalisés sur les orientations vagues ont fourni aux États membres une marge de manœuvre conséquente au stade décisif de l'application. Nous retrouvons donc notre thème central, le fossé béant entre les politiques sociales nationales et la réglementation européenne.

Les retraites complémentaires forment un domaine où les frontières entre la réglementation sociale et le marché sont en train de bouger, et ce en faveur des valeurs du marché parce qu'elles sont, justement, des instruments de marché. La responsabilité de la Commission vis-à-vis de la promotion du développement du marché interne européen l'amène à s'intéresser à l'aspect transfrontalier des fonds de pension. Ceux-ci affectent à la fois les marchés de capitaux du fait de leurs règles d'investissement et le marché du travail *via* la portabilité des droits à la retraite. La directive 2003/41/CE du 3 juin 2003 sur les fonds de pension fut le résultat de longues négociations intergouvernementales en vue d'assurer le contrôle par les États membres ayant auparavant entravé la mobilité des travailleurs par la directive 98/49/CE du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplaçaient à l'intérieur de la Communauté. Les partenaires sociaux n'ayant pas réussi à trouver un accord, les employeurs ont appuyé la directive sur les fonds de pension pour faire face aux propositions plus ambitieuses de la CPS. La directive de la Commission sur la portabilité des droits à la retraite s'appuya sur ses compétences dans le domaine de la construction du marché interne plutôt que sur celles en matière de politique sociale pour se contenter d'exigences minimales vis-à-vis des lois et des pratiques nationales. Est ainsi confirmée une fois de plus l'incapacité des initiatives réglementaires de la Commission à dépasser les divergences entre les États-providence nationaux, révélées lorsqu'est utilisé le pouvoir de blocage du Conseil³⁶.

117

La prestation de services de santé transfrontaliers fut retirée de la directive générale sur les services du marché intérieur proposée par la Commission en 2004 à cause de l'objection des ministres de la Santé. Ils craignaient que « l'institutionnalisation de la prestation de services transfrontaliers ne permette aux patients mobiles de contourner les listes d'attente et d'accéder plus rapidement à un traitement, et aussi sans doute d'obtenir des traitements qui ne sont pas disponibles dans leurs

36. Deborah Mabbett, « Supplementary Pensions between Social Policy and Social Regulation », *West European Politics*, vol. 32, n° 4, juillet 2009, p. 774-788.

pays³⁷». Le Parti socialiste européen au Parlement se montra particulièrement inquiet à l'idée de voir les États membres perdre l'autonomie induite par leur souveraineté qui leur permet d'empêcher les systèmes de santé nationaux d'être saignés financièrement par le tourisme médical. La directive de 2008 de la Commission sur la mobilité des patients réussit à éviter les controverses politiques en s'appuyant sur les interprétations de la Cour de justice, notamment le principe de proportionnalité selon lequel des mesures nationales telles que le contournement des listes d'attente quand le délai ne le justifie pas sont nécessaires et appropriées. Les conflits sont repoussés à l'étape de la mise en œuvre administrative, la Cour de justice jouant les arbitres³⁸. Les États membres sont déterminés à conserver le contrôle des services sociaux et de leurs destinataires, sur le plan de la procédure comme du fond.

118

LA NÉMÉSIS D'UNE DÉCENNIE D'AUSTÉRITÉ SOCIALE

Dès 2001, Paul Pierson signalait sur un ton apocalyptique qu'ajuster la protection sociale dans des temps difficiles d'accroissement des besoins et de déclin des ressources créait un contexte inhospitalier d'« austérité permanente³⁹ ». Dans la mesure où la science politique est assez pertinente dans l'analyse *a posteriori*, assez perspicace concernant le présent, mais guère clairvoyante sur l'avenir, je n'irai pas jusque-là. L'impact de l'accroissement des besoins sur la politique sociale est renforcé par la hausse rapide du fardeau des retraites d'une population vieillissante, principalement à cause de traitements médicaux certes très performants mais très coûteux. La poussée démographique qui s'accompagne d'une augmentation de la demande de services de santé et de soins se heurte au problème de dépenses publiques insoutenables, étant donné l'inélasticité des revenus budgétaires. La participation électorale des personnes âgées est extrêmement élevée, et il est donc particulièrement difficile, pour des politiciens en concurrence sur le plan électoral, de proposer de réduire les dépenses sociales. Une tendance générale à l'allongement de l'âge du départ à la retraite s'est dessinée, avec des différences nationales en termes d'échéance de départ et de montant des retraites. Malgré l'hostilité qui se développe vis-à-vis de l'immigration, il est admis avec

37. Dorte Sindbjerg Martinsen, « Conflict and Conflict Management in the Cross-Border Provision of Healthcare Services », art. cité, p. 793 ; cf. aussi p. 800.

38. *Ibid.*, p. 803-804.

39. Paul Pierson (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 410.

réticence que, au moins à moyen terme, celle-ci accroît plus les revenus qu'elle n'absorbe de dépenses publiques. D'après conflits de valeurs à propos de la redistribution intergénérationnelle se traduisent par la réduction du montant des retraites, des conditions de ressources plus strictes et un report de l'âge de départ afin de faire face à une hausse inexorable du coût des retraites et de la santé dans un contexte de crises économiques, de déficits budgétaires élevés et de dettes publique et privée croissantes. Dans la zone euro en particulier, les pressions en faveur d'une politique d'austérité au niveau national ont été exacerbées plutôt que contrecarrées, provoquant des poussées nationalistes et europhobes, qui se sont ajoutées à une montée plus soutenue de l'euroscpticisme. L'Union est, aujourd'hui et pour les années à venir, identifiée à l'appauvrissement du fait du marché et à l'impuissance politique. Les citoyens ne sont pas prêts à pardonner ces attentes déçues, car ils voient l'Union comme un projet élitiste et même étranger, dans lequel l'argent est la mesure de toute chose. 119

La prétention de l'Union à porter un modèle social fut abandonnée implicitement par l'article 151 du traité de Lisbonne lorsque l'aspiration à de hauts niveaux de protection sociale fut rabaissée au niveau de ce qui était vaguement présenté comme « une protection sociale adéquate ». La souveraineté nationale comme la solidarité européenne ont été les victimes des « pressions concurrentielles déclenchées par l'intégration asymétrique et la mondialisation économique⁴⁰ ». L'attachement national à l'État-providence et l'aspiration à une Union toujours plus étroite se sont avérés des idéaux invraisemblables face aux réalités économiques dominées par les forces du marché non réglementées. L'hétérogénéité accrue de l'Union élargie a contribué à son déclin, de la diversité à la désunion. Des circonstances défavorables et des failles institutionnelles et décisionnelles ont fait de l'Union un ensemble d'organisations aux visées intégrationnistes qui l'ont finalement dévoyée de leur objectif de départ. Le discrédit qui en a résulté a transformé l'Union qui est passée d'un rêve de sécurité accrue, de justice sociale et d'opulence à un cauchemar d'insécurité et de pauvreté imposée de l'extérieur et vaguement compensée par la charité. La soumission aux impératifs du marché en général et du marché des obligations en particulier a privé l'Union de la légitimité que son intervention réglementaire visant à garantir des

40. Nick Parsons, « Social and Labour Market Policy : the (Re-) Emergence of Competitive Tensions », in Jack Hayward, Rüdiger Wurzel (dir.), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012, p. 211 ; cf. aussi p. 205.

mesures populaires n'a compensée que partiellement. Elle s'est montrée incapable de remplacer les processus institutionnels qui assuraient sa légitimité. L'Union occupe une place équivoque entre d'un côté des États dont l'autorité est fondée sur le pouvoir politique et qui font appel à ce qu'ils considèrent être leur sacro-sainte souveraineté, et de l'autre des institutions de marché fondées sur la régulation et qui s'appuient sur les traités de l'Union pour imposer des restrictions transitoires et quasi constitutionnelles face aux assertions discrétionnaires et téméraires du pouvoir d'État.

120 Le désengagement de la protection sociale collective menace de provoquer un retour à des politiques économiques nationalistes, protectionnistes, du chacun pour soi. L'interdépendance des pays de l'Union s'étant montrée socialement inefficace, le sanctuaire illusoire de l'indépendance nationale se présente comme un recours qui substitue une souveraineté faiblarde à une solidarité abandonnée. La quête désespérée de sortie de la violente spirale descendante de l'austérité sociale se montre illusoire alors que chaque État membre tente de travailler à son propre salut. Reste à espérer que, malgré l'incompétence des responsables et irresponsables politiques, il sera possible de traverser la crise tant bien que mal et de sortir en titubant de ce bourbier.

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ISABELLE RICHET

R É S U M É

Avant la commission Delors, l'Union européenne réglementait de façon minimale la politique sociale car les gouvernements des États membres considéraient leurs États-providence comme des éléments essentiels de la cohésion nationale. Les États membres ont ensuite agi de façons diverses pour éviter de mettre en œuvre les réglementations européennes et ont également utilisé leur influence au sein du Conseil pour les bloquer ou les modifier en amont. La Cour de justice de l'Union est parvenue à instaurer une certaine uniformité des règlements de la politique sociale. Entre les « partenaires sociaux », un recours accru à la marchandisation, à la déréglementation et à l'autorégulation a favorisé les employeurs et les contribuables au détriment des salariés et des citoyens en général. L'austérité financière imposée a entraîné une précarisation variable des services de santé et de retraite dans les différents pays.

LES LOBBIES
DANS LA GOUVERNANCE
OU LA MAIN – INVISIBLE –
DU MARCHÉ

121

L'intégration européenne a entraîné une internationalisation de l'élaboration des politiques. L'autorité qui permet de produire des décisions légalement contraignantes s'est déplacée des parlements nationaux à des institutions supranationales dont la légitimité démocratique, à l'exception du Parlement européen, est tout à fait indirecte. En conséquence, l'élaboration des politiques au sein de l'Union européenne a été sévèrement critiquée pour son manque de légitimité et de responsabilité démocratiques¹. Parallèlement à l'expansion des compétences de l'Union européenne, le nombre de groupes d'intérêt actifs au niveau européen a augmenté de façon significative². En outre, face aux critiques portant sur le déficit démocratique, la Commission européenne s'est lancée dans des manœuvres participatives afin d'utiliser l'inclusion des groupes d'intérêt pour améliorer la légitimité démocratique de l'Union³. Elle a pris plusieurs initiatives visant à accroître la participation de groupes d'intérêt dans l'élaboration des politiques européennes comme le Livre blanc sur la gouvernance européenne ou l'Initiative de

1. Andreas Follesdal, Simon Hix, « Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 3, 2006, p. 533-562.

2. Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan, 2007, p. 12.

3. Beate Kohler-Koch, Barbara Finke, « The Institutional Shaping of EU-Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation ? », *Journal of Civil Society*, vol. 3, n° 3, 2007, p. 205-221.

transparence. Certains ont avancé que les groupes d'intérêt pouvaient contribuer à combler le fossé entre les citoyens et l'Union en améliorant simultanément la capacité de la politique européenne à résoudre les problèmes et à encourager la participation citoyenne⁴.

La participation accrue des groupes d'intérêt doit cependant être considérée avec prudence. Celle-ci ne peut améliorer la qualité démocratique de l'Union que si l'élaboration des politiques ne se fait pas toujours en faveur de quelques intérêts puissants. En conséquence, Beate Kohler-Koch et Barbara Finke opèrent une distinction entre une « conception principielle » (*principled conception*) et une « conception fonctionnelle » (*functional conception*) qui lie la participation à la démocratie⁵. Alors que la conception principielle est fondée sur une égalité quant à l'accès aux décideurs politiques et une représentation égalitaire, la conception fonctionnelle de la démocratie va plus loin en exigeant que les citoyens puissent participer effectivement au processus d'élaboration des politiques et que les décisions politiques répondent à leurs revendications⁶. Selon la conception fonctionnelle, il est donc important d'évaluer de façon empirique dans quelle mesure les institutions européennes sont sensibles aux revendications avancées par les groupes d'intérêt et si certains intérêts organisés sont favorisés par rapport à d'autres.

Nous cherchons ici à déterminer si le processus d'élaboration des politiques européennes est biaisé en faveur de groupes d'intérêt spécifiques. Certains groupes d'intérêt sont-ils mieux représentés que d'autres à Bruxelles ? Les intérêts économiques sont-ils organisés de façon plus efficace que d'autres intérêts organisés ? En outre, on se demandera si l'influence sur les politiques adoptées est exercée seulement par certains groupes d'intérêt particuliers ou si tous les intérêts sociétaux ont une voix égale dans le processus législatif. Cet article tente de répondre à ces questions en se donnant trois objectifs principaux. Premièrement, il examine quels groupes d'intérêt sont représentés à Bruxelles. Deuxièmement, il s'intéresse aux caractéristiques organisationnelles des groupes d'intérêt qui font du lobbying auprès des institutions européennes. Troisièmement, il cherche à évaluer dans quelle mesure différents types de groupes d'intérêt réussissent à façonner les politiques adoptées par l'Union européenne.

4. *Idem*; Sabine Saurugger, « Interest Groups and Democracy in the European Union », *West European Politics*, vol. 31, n° 6, 2008, p. 1274-1291.

5. Beate Kohler-Koch, Barbara Finke, « The Institutional Shaping of EU-Society Relations... », art. cité.

6. *Ibid.*, p. 214, 217.

LEUR REPRÉSENTATION AU NIVEAU EUROPÉEN

Au cours des dernières décennies, les États membres ont délégué de plus en plus de compétences à l'Union. La route a été longue de la fameuse déclaration de Robert Schuman en 1950 au traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009; des périodes d'intégration accélérée ont été suivies de périodes de stagnation, et *vice versa*. Cependant, lentement mais sûrement, l'Union est devenue un véritable système politique qui régleme un grand nombre de secteurs. Plus ou moins parallèlement au transfert croissant de compétences du niveau national au niveau européen à travers les changements introduits par les différents traités, le nombre de groupes d'intérêt qui font du lobbying auprès des institutions européennes à Bruxelles s'est accru considérablement. Alors qu'ils étaient seulement deux cents environ au niveau européen en 1960, la Commission en a décompté environ trois mille employant dix mille personnes en 1990⁷. Un article récent présentant un tableau du personnel actuel des groupes d'intérêt à Bruxelles a décompté un total de trois mille sept cents groupes faisant du lobbying auprès des institutions européennes en 2007 et 2008⁸.

123

Qui sont ces lobbyistes ? Quel type de groupes d'intérêt mène des actions de lobby auprès des décideurs politiques européens ? Afin d'identifier le type d'organisations qui approche les institutions européennes, le présent article reprend d'un ouvrage récent des données concernant un échantillon de groupes d'intérêt qui ont mené des actions de lobby auprès de la Commission vis-à-vis de cinquante-six mesures politiques adoptées entre 2000 et 2008⁹. Pour un total de 1 893 groupes d'intérêt actifs auprès des institutions européennes, environ 38 % représentent des associations d'entreprises, 29 % représentent des entreprises individuelles et 9 % sont des associations professionnelles représentant les intérêts spécifiques de certaines activités (les intérêts des agriculteurs, par exemple). En revanche, les groupes défendant une cause, luttant pour une croyance ou un principe particulier tels que la protection de

7. Commission européenne, *An Open Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups*, 93/C 63/02, 1992, p. 1; Wolfgang Wessels, « The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: A Corporatist Mega-Bureaucracy or an Open City ? », in Helen Wallace, Alasdair Young (dir.), *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, p. 17.

8. Arndt Wonka *et al.*, « Measuring the Size of the EU Interest Group Population », *European Union Politics*, vol. 11, n° 3, 2010, p. 463-476.

9. Pour plus de détail, cf. Heike Klüver, *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

l'environnement ou des droits de l'homme ne constituent que 20 % de l'ensemble des groupes d'intérêt mobilisés. En outre, les syndicats sont relativement marginalisés à Bruxelles. Les débats politiques au sein de l'Union sont donc clairement dominés par les intérêts économiques, et la représentation des groupes d'intérêt à Bruxelles est fortement biaisée.

Tableau 1. Représentation des groupes d'intérêt

<i>Type de groupes</i>	<i>Nombre de groupes</i>	<i>%</i>
Associations d'entreprises	727	38,4
Associations professionnelles	163	8,6
Entreprises	540	28,5
Syndicats	21	1,1
Groupes défendant une cause	369	19,5
Associations publiques	30	1,6
Autres groupes	43	2,3
Total	1 893	100,0

124

L'Union européenne est un système politique multi-niveaux dans lequel différents niveaux de pouvoir sont intimement liés. Les groupes d'intérêt s'organisent en conséquence au niveau national, européen et international à la fois. Ces groupes organisés au niveau national dominent-ils la politique de l'Union ou sont-ils devenus de véritables organisations européennes ? Parmi les 1 893 groupes d'intérêt étudiés qui ont engagé des actions de lobby auprès de la Commission, 27 % sont des organisations européennes et 48 % sont des organisations nationales des États membres de l'Union. En outre, 5 % sont des groupes de pays tiers et 20 % des organisations internationales. On peut donc conclure, à propos du niveau géographique d'organisation, que les actions de lobbying au sein de l'Union ne sont pas dominées exclusivement par des groupes nationaux et ne participent pas exclusivement d'un jeu européen. Alors que les groupes d'intérêt se sont considérablement européanisés au cours des années en créant ou rejoignant des organisations paneuropéennes, les groupes d'intérêt nationaux constituent encore la majorité des organisations menant des actions de lobby auprès des décideurs politiques au niveau européen.

LEURS CARACTÉRISTIQUES ORGANISATIONNELLES À BRUXELLES

Afin de jeter un éclairage sur les groupes d'intérêt au sein de l'Union européenne, il est en outre important d'étudier leurs caractéristiques organisationnelles. Selon les chercheurs qui étudient ces groupes, le nombre d'employés, les ressources financières et la professionnalisation des groupes d'intérêt ont d'importantes implications quant à leur capacité d'influence sur les décisions politiques prises en leur faveur¹⁰. Quelle est la taille des groupes d'intérêt qui mènent des actions de lobby auprès des institutions européennes ? Combien de lobbyistes emploient-ils et combien d'argent dépensent-ils pour influencer les décideurs européens ? Le tableau 2 présente la taille du personnel des groupes de lobby et les dépenses de lobbying des groupes d'intérêt qui se sont mobilisés autour des cinquante-six mesures politiques que nous avons étudiées¹¹. La taille du personnel et le montant des dépenses de lobbying ont été calculés à partir d'une enquête auprès des groupes d'intérêt. Le tableau indique que la grande majorité des groupes d'intérêt emploie une à cinq personnes, dont la tâche est de mener des actions de lobby auprès des décideurs. Ainsi, l'archétype du groupe d'intérêt actif à Bruxelles est une très petite organisation avec une poignée de collaborateurs et constitue parfois même une activité individuelle. En outre, ce tableau montre que la taille du personnel est *grosso modo* la même pour les différents types de groupes d'intérêt. Par exemple, le nombre de personnes employées pour mener des actions de lobbying auprès des décideurs est presque le même pour les associations d'entreprises que pour les groupes défendant une cause. Ainsi, contrairement à ce que l'on pense souvent, les groupes défendant une cause ne se trouvent pas dans une situation d'infériorité par rapport aux groupes dont l'intérêt est économique en ce qui concerne le personnel employé.

125

Le tableau 3 présente les sommes d'argent dépensées pour des actions de lobbying par les groupes d'intérêt chaque année. La plus grande partie des groupes d'intérêt alloue jusqu'à 50 000 euros par an à des actions de lobbying auprès des institutions européennes. Un groupe plus petit d'organisations dépense entre 100 000 et 500 000 euros par an et 10 %

10. Pour une étude générale, cf. Andreas Dür, Dirk De Bièvre, « The Question of Interest Group Influence », *Journal of Public Policy*, vol. 27, n° 1, 2007, p. 1-12 ; Andreas Dür, « Interest Groups in the European Union: How Powerful are They ? », *West European Politics*, vol. 31, n° 6, 2008, p. 1212-1230.

11. Heike Klüver, *Lobbying in the European Union...*, *op. cit.*

Tableau 2. Personnel engagé dans le lobbying par type de groupes (en %)

	<i>Assoc. d'entreprises</i>	<i>Assoc. professionnelles</i>	<i>Entreprises</i>	<i>Syndicats</i>	<i>Groupes défendant une cause</i>	<i>Assoc. publiques</i>	<i>Autres</i>	<i>Total</i>
1-5	72,4	70,2	60,0	50,0	74,7	53,9	86,4	70,6
6-10	13,8	14,9	15,0	30,0	13,9	15,4	4,6	14,1
11-25	7,7	4,5	12,0	10,0	5,4	15,4	9,1	7,7
26-50	4,2	7,5	8,0	10,0	3,0	0,0	0,0	4,7
Plus de 50	1,9	3,0	5,0	0,0	3,0	15,4	0,0	3,0
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	261	67	100	10	166	13	22	639

126

dépensent même plus d'un million d'euros par an. De plus, il n'y a pas de différences marquantes selon les types de groupes d'intérêt concernant le montant dépensé pour influencer les décideurs à Bruxelles, malgré le sens commun qui veut que les entreprises soient mieux équipées en ressources que d'autres groupes d'intérêt sociétaux. Alors que les groupes d'intérêt économiques sont mieux représentés, ils n'investissent pas plus d'argent pour influencer la politique publique.

Une autre facette importante de la politique des groupes d'intérêt est leur degré de professionnalisation. La professionnalisation est définie comme « une tendance croissante à embaucher des professionnels (ou spécialistes) dont les compétences ont été certifiées par une profession particulière (comme des avocats ou des économistes)¹² ». Étant donné la complexité des processus de prise de décision au niveau européen et le niveau élevé d'expertise politique exigée par les institutions européennes, les groupes d'intérêt s'appuient sur un personnel bien formé plutôt que sur des volontaires non qualifiés. L'action de lobbying est un emploi à plein temps très exigeant qui implique une observation permanente des évolutions politiques au niveau européen et la construction de larges réseaux regroupant les responsables politiques et d'autres groupes

12. Heike Klüver, Sabine Saurugger, « Opening the Black Box: the Professionalization of Interest Groups in the European Union », *Interest Groups and Advocacy*, vol. 2, n° 2, 2013, p. 187.

Tableau 3. Montant annuel des dépenses pour le lobbying (en %)

	Assoc. d'entreprises	Assoc. professionnelles	Entreprises	Syndicats	Groupes défendant une cause	Assoc. publiques	Autres	Total
Jusqu'à 50 000 euros	40,9	52,8	49,0	50,0	50,3	36,4	47,4	46,2
Entre 50 000 et 100 000 euros	19,1	17,0	12,2	0,0	17,0	18,2	21,1	17,0
Entre 100 000 et 500 000 euros	28,2	13,2	24,5	50,0	22,5	36,4	26,3	25,0
Entre 500 000 et un million d'euros	5,9	15,1	8,2	0,0	4,8	0,0	0,0	6,5
Plus d'un million d'euros	5,9	1,9	6,1	0,0	5,4	9,1	5,3	5,4
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	220	53	98	6	147	11	19	554

127

d'intérêt. De plus, afin d'être en mesure de fournir des informations utiles aux institutions européennes, les représentants des groupes d'intérêt doivent posséder des compétences légales et politiques ainsi qu'une bonne compréhension de l'environnement institutionnel complexe au niveau européen. Par ailleurs, des collaborateurs très qualifiés sont plus flexibles et capables de s'adapter, ce qui leur permet de répondre rapidement aux nouvelles initiatives politiques. La professionnalisation des employés est une source importante d'avantage concurrentiel pour les groupes d'intérêt face aux lobbyistes concurrents.

Le tableau 4 présente des informations qui permettent d'illustrer le degré de professionnalisation des groupes d'intérêt présents à Bruxelles. La mesure a été effectuée *via* un index incluant le niveau d'éducation, l'expérience professionnelle passée et la fréquence des sessions de formation

offertes par les groupes d'intérêt à leurs employés¹³. La grande majorité des groupes d'intérêt qui mènent une action de lobbying auprès des décideurs de l'Union ont un degré de professionnalisation moyen. Cela se vérifie aussi si l'on examine le niveau de professionnalisation séparément pour chaque type d'acteurs. Malgré quelques différences mineures, le niveau général de professionnalisation est similaire pour les différents types de groupes d'intérêt. Les groupes représentant les entreprises n'ont donc pas, en moyenne, un degré plus élevé de professionnalisation que les groupes défendant une cause ou les syndicats.

Tableau 4. Professionnalisation des groupes d'intérêt (en %)

128

	<i>Assoc. d'entreprises</i>	<i>Assoc. professionnelles</i>	<i>Entreprises</i>	<i>Syndicats</i>	<i>Groupes défendant une cause</i>	<i>Assoc. publiques</i>	<i>Autres</i>	<i>Total</i>
Faible	8,7	19,7	11,1	0,0	9,7	10,0	9,1	10,4
Moyenne	78,8	62,3	63,0	75,0	77,1	90,0	68,2	74,0
Élevée	12,6	18,0	25,9	25,0	13,2	0,0	22,7	15,6
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	727	163	540	21	369	30	43	1893

Ainsi, l'idée que les groupes défendant une cause sont essentiellement des organisations de base dirigées par des militants aux fortes convictions idéologiques est fondamentalement erronée. Les groupes qui défendent l'environnement ou les droits de l'homme sont organisés sur le même modèle que les groupes représentant les entreprises, les organisations professionnelles ou les syndicats. Ils ont un nombre similaire d'employés, dépensent des sommes similaires pour influencer les décideurs et présentent un degré similaire de professionnalisation. Si la nature des intérêts qu'ils représentent est différente de ceux des groupes d'entreprises, de

13. Pour plus de détails, cf. Heike Klüver, *Lobbying in the European Union...*, *op. cit.*; Heike Klüver, Sabine Saurugger, « Opening the Black Box... », art. cité.

professionnels et des syndicats dans la mesure où ils défendent un bien commun tel que la protection de la nature ou des consommateurs, leur structure organisationnelle est très proche de celle des autres groupes qui défendent les intérêts privés de leurs membres.

LEUR INFLUENCE SUR LES DÉCISIONS POLITIQUES

Après avoir vu quels groupes étaient représentés à Bruxelles et comment ces groupes étaient organisés, nous allons maintenant nous intéresser à l'influence qu'ils exercent sur les décisions politiques. Les intérêts sociétaux sont peut-être très bien représentés à Bruxelles, leurs organisations sont peut-être dotées de ressources importantes et de personnel qualifié, mais cela ne signifie pas qu'ils soient nécessairement capables de peser sur les prises de décision. Les revendications des groupes d'entreprises sont peut-être plus nombreuses que les revendications sociétales, mais cela ne signifie pas que les décideurs politiques y soient nécessairement plus attentifs. En fait, on pourrait même dire le contraire, dans la mesure où les décideurs pourraient prêter plus d'attention aux intérêts sous-représentés afin de contrebalancer la domination d'une petite section de la société et d'avoir une vision plus équilibrée des revendications sociétales. Ainsi, certains chercheurs comme Christine Mahoney et Michael Beckstrand ont montré que les institutions européennes ont même soutenu financièrement certains groupes défavorisés de la société civile¹⁴.

129

Afin de voir si l'influence sur les décisions politiques varie systématiquement selon les types de groupes d'intérêt, nous avons mesuré combien de groupes ont vu leurs actions de lobbying auprès des institutions européennes couronnées de succès au niveau de l'élaboration politique et de la phase de prise de décision. La phase d'élaboration des politiques débute par un projet préliminaire sur la base duquel la Commission lance une consultation publique. Cette phase se conclut par l'adoption de la proposition législative officielle qui, en même temps, signale le début de la phase de prise de décision. Durant cette phase, le Conseil, le Parlement et la Commission négocient la formulation du texte de loi final. On considère que les actions de lobbying des groupes d'intérêt ont réussi à influencer les institutions européennes si la différence

14. Christine Mahoney, Michael J. Beckstrand, « Following the Money: EU Funding of Civil Society Organizations », *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 6, 2011, p. 1339-1361.

Tableau 5. Influence des groupes d'intérêt (en %)

	<i>Assoc. d'entreprises</i>	<i>Assoc. professionnelles</i>	<i>Entreprises</i>	<i>Syndicats</i>	<i>Groupes défendant une cause</i>	<i>Assoc. publiques</i>	<i>Autres</i>	<i>Total</i>
<i>Élaboration politique</i>								
Non	49,4	42,3	38,9	76,2	53,9	53,3	51,2	47,1
Oui	50,6	57,7	61,1	23,8	46,1	46,7	48,8	52,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	727	163	540	21	369	30	43	1893
<i>Prise de décision</i>								
Non	54,1	45,9	46,5	44,4	55,1	44,4	44,8	51,1
Oui	45,9	54,1	53,5	55,6	44,9	55,6	55,2	48,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	534	85	396	9	243	18	29	1314

130

entre leur projet idéal et le résultat des différentes phases du processus de prise de décision s'est graduellement réduite¹⁵.

Le tableau 5 fournit des informations sur le pourcentage d'organisations selon le type de groupes d'intérêt qui ont vu leur action de lobbying couronnée de succès dans la phase d'élaboration et dans la phase de décision. On constate une distribution plutôt équilibrée de succès entre les différentes catégories de groupes d'intérêt. En moyenne, 53 % de l'ensemble des groupes d'intérêt ont vu leur action réussir durant la première phase et environ 49 % durant la seconde. Les entreprises remportent plus de succès pendant la phase d'élaboration tandis que les syndicats sont à la traîne quand il s'agit d'influencer les propositions politiques de la Commission. Cependant, pendant la phase de prise de décision ces différences disparaissent en grande partie, dans la mesure où elles ne sont pas systématiques.

Les résultats présentés dans cet article ne montrent pas que certains groupes d'intérêt ont systématiquement plus de succès que d'autres.

15. Pour plus d'informations sur la méthode employée pour mesurer le succès des actions de lobbying, cf. Heike Klüver, *Lobbying in the European Union...*, *op. cit.*

À l'encontre de l'argument répandu selon lequel les intérêts fortement concentrés dominent le processus de décision politique européen, l'analyse empirique présentée ici n'a pas trouvé de preuves d'un tel biais. Ainsi, même si tous les types de groupes d'intérêt ne sont pas représentés de la même manière et avec la même intensité dans le processus de décision politique, car les associations d'entreprises et les entreprises représentent de loin les acteurs les plus actifs dans les consultations de la Commission, ce déséquilibre au niveau de la représentation ne se traduit pas par une différence équivalente au niveau du succès des actions de lobbying. Le travail des institutions européennes ne reflète pas seulement certains intérêts organisés. Les résultats de cette enquête empirique amènent plutôt à dessiner un tableau équilibré de l'inclusion des groupes d'intérêt dans l'Union européenne : différents contextes permettent à divers groupes d'intérêt organisés d'intervenir avec succès dans l'élaboration des politiques européennes, alors que d'autres contextes conduisent à l'intervention de ces mêmes groupes à un échec.

131

*

L'intégration européenne a radicalement transformé le rôle de l'État. Le renforcement du marché unique européen, l'établissement de l'Union économique et monétaire et le transfert croissant de compétences à l'Union européenne a entraîné une internationalisation de l'élaboration des politiques. De plus en plus de décisions politiques ne sont plus prises au niveau national mais au niveau européen. Étant donné la critique permanente qui leur est adressée vis-à-vis de leur déficit démocratique, les institutions européennes ont encore plus qu'auparavant inclus les groupes d'intérêt dans le processus public d'élaboration politique en vue de compenser ce déficit¹⁶. Par ailleurs, la théorie démocratique a discuté la capacité des groupes d'intérêt à combler le fossé entre les citoyens et les décideurs¹⁷. Sous le concept de « démocratie associative », ces approches se sont prononcées pour une plus grande

16. Beate Kohler-Koch, Barbara Finke, « The Institutional Shaping of EU-Society Relations... », art. cité; Sabine Saurugger, « The Social Construction of the Participatory Turn: The Emergence of a Norm in the European Union », *European Journal of Political Research*, vol. 49, n° 4, 2010, p. 471-495.

17. Barbara Finke, « Civil Society Participation in EU Governance », *Living Reviews in European Governance*, vol. 2, n° 2, p. 1-31; Beate Kohler-Koch, Barbara Finke, « The Institutional Shaping of EU-Society Relations... », art. cité; Sabine Saurugger, « Interest Groups and Democracy in the European Union », art. cité.

inclusion des groupes d'intérêt dans la mesure où ces derniers peuvent simultanément améliorer l'efficacité de l'élaboration politique et garantir une participation citoyenne¹⁸.

Les initiatives de la Commission ont offert un accès ouvert à toutes sortes de groupes d'intérêt, mais un accès égal en principe ne signifie pas toujours une représentation ou une influence égale¹⁹. En ce qui concerne la représentation, Thomas Persson a montré, par exemple sur la proposition de la Commission en faveur d'une nouvelle politique européenne en matière de produits chimiques, que les groupes d'intérêt économiques sont considérablement mieux représentés que les groupes qui défendent une cause dans le processus de consultation²⁰. Ce résultat a été confirmé par l'analyse empirique présentée dans cet article. Sur les 1 893 groupes d'intérêt qui se sont mobilisés autour des cinquante-six débats politiques sélectionnés, environ 67 % étaient des associations d'entreprises ou des entreprises individuelles. En revanche, environ 20 % seulement étaient des groupes défendant une cause et 1 % des syndicats. En termes de représentation, on peut donc conclure qu'il existe un biais très fort en faveur des intérêts économiques.

Cependant, lorsque l'on mesure le rôle des groupes d'intérêt en vue d'apporter une légitimité démocratique à l'Union européenne, on ne peut pas se contenter de ne prendre en compte que la représentation des groupes et leur accès aux décideurs. Il faut également prêter attention à l'influence effective que les intérêts représentés peuvent exercer. Comme mentionné plus haut, une distinction peut être opérée entre une « conception principielle » et une « conception fonctionnelle » qui lie participation et démocratie. Et selon la « conception fonctionnelle », discuter le degré de représentation du groupe d'intérêt en question n'est pas suffisant pour évaluer le potentiel démocratique de la participation des groupes d'intérêt en général. Il se pourrait, en théorie, qu'un acteur soit très bien représenté, mais qu'il ne soit guère capable d'exercer la moindre influence. Par exemple, même si les entreprises sont très bien représentées dans le processus politique européen, cela ne signifie pas qu'elles sont nécessairement plus influentes que les

18. Paul Hirst, *Associative Democracy...*, *op. cit.*; Joshua Cohen, Joel Rogers, « Secondary Association and Democratic Governance », chap. cité; Rainer Schmalz-Bruns, *Reflexive Demokratie...*, *op. cit.*

19. Beate Kohler-Koch, Barbara Finke, « The Institutional Shaping of EU-Society Relations... », art. cité, p. 216.

20. Thomas Persson, « Democratizing European Chemicals Policy: Do Consultations Favour Civil Society Participation? », *Journal of Civil Society*, vol. 3, n° 3, 2007, p. 223-238.

syndicats qui sont faiblement représentés. La question est donc de savoir comment représentation et accès aux décideurs se traduisent en termes d'influence. Plus précisément, le biais en termes de représentation se traduit-il en un biais en termes d'influence ? Les intérêts représentés par des groupes économiques sont-ils davantage pris en considération que ceux des groupes défendant une cause ? Autrement dit : les intérêts citoyens sont-ils marginalisés ?

L'analyse empirique présentée ici indique que la réussite des actions de lobbying ne diffère pas systématiquement en fonction du type d'acteurs et que la législation européenne ne favorise donc pas systématiquement un sous-ensemble particulier d'intérêts sociétaux. Les groupes économiques ne dominent pas le processus politique européen et rien n'atteste que les lobbyistes au service des entreprises aient une influence significativement plus importante que ceux qui représentent d'autres types d'intérêts. Le monde des affaires ne dirige pas l'Union. Certes, les associations d'entreprises ont de bonnes chances d'influencer les politiques, mais il en va de même pour d'autres intérêts organisés. On peut donc conclure que l'influence est répartie de façon assez équitable. La représentation des intérêts économiques est certes largement majoritaire, leurs lobbyistes forment le groupe le plus important à Bruxelles mais, en termes d'influence, les données empiriques ne permettent pas de conclure à un biais systématique en leur faveur. De la même façon, aucune différence systématique ne prévaut selon les caractéristiques organisationnelles des groupes. Dans l'ensemble, les groupes d'intérêt dépensent des sommes similaires pour influencer les décideurs, ils emploient un nombre similaire de collaborateurs et présente un niveau égal de professionnalisation.

133

Cependant, afin d'évaluer le potentiel démocratique de l'inclusion des groupes d'intérêt, il faut prendre en compte deux dimensions concernant leur participation. La dimension externe fait référence à la participation effective des groupes d'intérêt au processus de décision politique. La dimension interne, en revanche, concerne la participation des citoyens au sein des groupes d'intérêt. La présente étude a fait la lumière sur l'évaluation de la dimension externe de l'inclusion des groupes d'intérêt en analysant le succès des actions de lobbying et sa distribution parmi les types de groupes d'intérêt. Bien que la politique européenne ne se fasse pas systématiquement en faveur d'un groupe d'intérêt particulier, on ne sait pas clairement dans quelle mesure les membres des groupes sont capables de participer aux processus internes de prise de décision. Si les décisions sont en grande partie prises par les dirigeants des groupes

d'intérêt, alors ces groupes ne sont guère à même de combler le déficit démocratique que présente la relation entre les citoyens et l'Union. Ainsi, de futures recherches devraient analyser de façon empirique la configuration interne des groupes d'intérêt.

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ISABELLE RICHET

R É S U M É

L'élaboration des politiques au sein de l'Union européenne a été sévèrement critiquée pour son manque de légitimité démocratique. Dans un effort visant à contrecarrer ces critiques permanentes, la Commission a pris différentes initiatives pour accroître la participation des groupes d'intérêt. Cet article illustre le potentiel démocratique de cette participation à l'élaboration des politiques européennes en analysant quels groupes sont représentés à Bruxelles, comment ces groupes sont organisés et quelle influence ils ont sur la politique de l'Union.

R. DANIEL KELEMEN

UNE GOUVERNANCE FÉDÉRALE : MORT ET RÉSURRECTION

Il y a eu beaucoup de discussions récemment autour d'idées zombies – des idées politiques qui disparaissent à l'épreuve des faits, mais qui ne cessent de revenir du monde des morts¹. Le concept de fédéralisme européen, ou plus précisément la notion selon laquelle l'Union européenne incarne ou va incarner un modèle fédéral de gouvernance est le contraire d'une idée zombie. Il ne s'agit pas d'une idée morte qui ressuscite à maintes reprises. Il s'agit plutôt d'une idée vivante qui ne cesse d'être enterrée prématurément. Le fédéralisme européen n'est pas un zombie mais une victime enterrée vivante – comme un malheureux personnage d'une histoire d'horreur d'Edgar Allan Poe.

135

Les sceptiques ont organisé des enterrements prématurés et ont, depuis des décennies, prononcé des oraisons funèbres pour le fédéralisme, le plus récemment en 2005 après le non français et hollandais au traité constitutionnel et, en 2011 et 2012, pendant la crise de la zone euro. Une amnésie sélective permet à ces entrepreneurs de pompes funèbres amateurs de ressortir encore et encore les emblèmes funéraires, sans reconnaître le fait ironique que, entre chaque tentative d'enterrement, le corps en question n'a cessé de se renforcer.

En 2012, l'Union européenne a une fois de plus déconcerté les croque-morts. L'euro a obstinément refusé de mourir et l'Union ne s'est pas défaite. Bien au contraire, l'Union a pris des mesures significatives dans le sens d'un approfondissement du projet d'intégration – en accordant aux institutions centrales un plus grand contrôle sur la politique fiscale

1. Paul Krugman, « The Ultimate Zombie Idea », *New York Times*, 3 novembre 2012; disponible sur NYT.com.

des États membres et en trouvant un accord sur le projet d'union bancaire. La Banque centrale européenne (BCE) a renouvelé son engagement à « faire tout ce qui était nécessaire » pour sauver la devise commune, et les craintes de voir la Grèce ou d'autres États périphériques quitter l'Union se sont estompées. Nombre de ceux qui parient contre l'Europe, comme le gestionnaire de fonds spéculatif John Paulson, ont enregistré des pertes majeures. En revanche, le fonds spéculatif Third Point de Dan Loeb a empoché 500 millions de dollars de bénéfiques sur ses investissements dans les obligations d'État grecques, en pariant sur le fait que la Grèce ne quitterait pas l'euro. L'année s'est terminée sur la décision de Standard & Poor's de revoir à la hausse – vous avez bien lu « à la hausse » – la dette souveraine grecque.

136 *L'eurocalypse* que beaucoup avaient prévue ne s'est pas produite, et il se pourrait que le pire soit passé. Évidemment, la situation économique dans toute l'Europe demeure sombre. Les taux records de chômage persistent à la périphérie, et des nuages s'accumulent à l'horizon pour les principaux pays, y compris l'Allemagne. Les dirigeants de l'Union sont toujours divisés sur un grand nombre de questions clés concernant la réforme de la gouvernance de la zone euro et la relance de la croissance. Les citoyens sont de plus en plus désenchantés par l'Union, comme ils le sont par leurs propres gouvernements. Mais le fait que la situation économique soit très mauvaise et que les citoyens soient (à juste titre) en colère ne signifie pas que l'Union ne s'oriente pas plus avant dans une direction fédérale. Afin de comprendre comment les institutions européennes évoluent en réaction à la crise, il faut analyser les évolutions qui ont lieu dans les domaines étroitement liés de l'union budgétaire, de l'union bancaire, de l'union de la dette et de l'union politique. Mais avant, il nous faut clarifier ce que l'on entend par fédéralisme et définir quelle sorte de fédération est l'Union.

QU'EST-CE QUE LE FÉDÉRALISME ET QU'EST-CE QUE LE FÉDÉRALISME EUROPÉEN ?

Dans les cercles européens, le fédéralisme a toujours été un concept lourd de sens. De nombreux observateurs de la politique européenne rejettent le label fédéral d'un revers de main, expliquant que puisque l'Union ne dispose pas de certains éléments essentiels d'un État souverain, tel que le monopole de l'usage légitime de la force, elle ne peut être vue comme un système fédéral et ne le deviendra jamais. Cette approche est erronée, car l'Union peut fonctionner et fonctionne comme un système fédéral

de gouvernance même s'il lui manque certaines des caractéristiques qui font un État.

En effet, par sa nature même, le fédéralisme remet en cause les notions traditionnelles de souveraineté et de statut d'État. Le fédéralisme est un arrangement institutionnel dans lequel l'autorité publique est divisée entre les gouvernements des États et un gouvernement central, chaque niveau de gouvernement s'occupant d'un certain nombre de questions sur lesquelles il prend les décisions finales, et une cour suprême fédérale (dans notre cas, la Cour de justice de l'Union européenne) qui règle les conflits concernant la répartition des pouvoirs². L'Union répond à cette définition minimale du fédéralisme. Certes, l'Union est une fédération disposant d'une autorité très limitée sur les domaines de pouvoir associés à l'idée d'État, tels que la sécurité intérieure, la fiscalité et le fonctionnement de l'administration publique³. Même si l'Union a moins d'autorité que ses États membres dans ces domaines par rapport à d'autres gouvernements fédéraux, il ne faut pas oublier que dans nombre de systèmes fédéraux le contrôle sur l'usage de la force, de la fiscalité et de l'administration publique est partagé entre le niveau fédéral et le niveau des États, ces derniers jouant parfois un rôle prépondérant. En outre, la trajectoire à long terme de l'Union dans tous ces domaines va clairement dans le sens d'une délégation toujours plus poussée de pouvoirs au niveau européen.

137

Il n'y a que dans le domaine de la sécurité extérieure que l'Union apparaît fondamentalement différente des autres fédérations. Dans les autres systèmes, les gouvernements centraux maintiennent le contrôle exclusif de la sécurité extérieure alors que celle-ci reste avant tout une prérogative des gouvernements nationaux au sein de l'Union.

Il faut aussi admettre que l'Union représente un type assez rare de fédéralisme, à savoir une fédération formée par l'union volontaire d'États auparavant indépendants – ce qu'Al Stepan, professeur à l'université de Columbia, a appelé « fédéralisme d'encadrement⁴ ». La plupart des fédérations ont été formées par un bricolage réunissant plusieurs territoires

2. R. Daniel Kelemen, « The Structure and Dynamics of EU Federalism », *Comparative Political Studies*, vol. 36, n° 1-2, 2003, p. 184-208.

3. R. Daniel Kelemen, « Building the New European State ? Federalism, Core State Powers, and European Integration », in Philipp Genschel, Markus Jachtenfuchs (dir.), *Beyond the Regulatory Polity ? The European Integration of Core State Powers*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

4. Al Stepan, « Federalism and Democracy : Beyond the us Model », *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 4, 1999, p. 19-34.

issus immédiatement du colonialisme (le Canada et le Nigeria), ou par un processus de dévolution transformant des États centralisés en États fédéraux (la Belgique). La majorité des premières formes de fédération fut établie par la coercition exercée par des États particuliers essayant d'en contraindre d'autres à participer à une union (le Reich allemand du XIX^e siècle). Si l'on s'en tient à une définition stricte d'un fédéralisme d'encadrement volontaire fondé sur l'union d'États auparavant indépendants, seuls les États-Unis, la Suisse et l'Union y correspondent. Et même dans les deux premiers cas, l'union ne fut pas réalisée de façon totalement volontaire, dans la mesure où des désaccords à propos de la localisation ultime de la souveraineté menèrent au conflit dans les deux cas (la guerre de Sécession aux États-Unis et la guerre du Sonderbund en Suisse). À cette date, donc, l'Union est la seule à avoir réussi à construire

138 un système fédéral de gouvernance sans utilisation de la force.

Mais l'Union peut-elle et va-t-elle poursuivre sur la voie d'un transfert accru de l'autorité des États membres au niveau européen ? Aujourd'hui, elle doit faire nombre de choix décisifs à propos de la distribution du pouvoir et de la structure de gouvernance concernant la politique fiscale, le système bancaire, la dette, et même la démocratie.

L'UNION BUDGÉTAIRE

Les dernières années ont infligé aux dirigeants européens une série de leçons douloureuses à propos du fédéralisme budgétaire. Premièrement, tout système fédéral ou confédéral qui partage une devise commune, un marché financier unique et dans lequel les États membres contrôlent des aspects importants de la politique fiscale doit trouver un moyen crédible d'empêcher ces États d'emprunter de façon excessive. Si un gouvernement (la Grèce, par exemple) est confronté à une crise budgétaire qui menace d'avoir des répercussions négatives sur les autres États, le niveau fédéral subira des pressions énormes visant à l'amener à renflouer l'État en difficulté. Mais, si tel est le cas, cela risque de créer un important problème d'aléa moral – dans la mesure où, s'attendant à être renfloués, les États agiront en conséquence.

Les architectes du traité de Maastricht, signé en 1992, ont compris cela et ont installé des mécanismes tels que le Pacte de croissance et de stabilité, adopté en 1997, la procédure d'infraction pour déficit excessif et la clause de « non-renflouement » pour traiter ces questions. Cependant, la conception de ces mécanismes était relativement faible, leur application a été bloquée (par l'Allemagne et la France) et ils ont finalement

échoué. Ainsi, les dernières années ont été dominées par les débats sur la construction d'un système de gouvernance plus robuste pour l'euro afin de répondre à ces défis fondamentaux.

Le nouveau régime a rejeté la clause de non-renflouement promise par le traité de Maastricht – mais finalement pas respectée. En revanche, l'Union a mis en place en 2012 un fonds permanent de renflouement, le Mécanisme européen de sécurité (MES), qui offrira – assortis d'une clause de conditionnalité – des prêts à taux faible aux États qui ne peuvent pas emprunter sur les marchés privés. Afin d'empêcher l'accumulation de déficits et un niveau d'endettement excessif, de nouveaux mécanismes stricts de contrôle légaux ont été introduits. Premièrement, la législation *six-pack* renforce la capacité qu'a la Commission de contrôler et d'imposer des limites à la dette et au déficit – donnant ainsi à l'Union un contrôle plus important sur la politique fiscale des États. Deuxièmement, la légis-
139
lation *two-pack* renforce encore la supervision des budgets des États membres par l'Union. Entre autres exigences, tous les États membres doivent soumettre leurs projets de budget à la Commission chaque année avant le 15 octobre et cette dernière juge de la conformité de chaque budget national avec les règles de l'Union; l'Eurogroupe réunit alors les ministres des Finances représentant les seuls États membres de la zone euro pour discuter l'avis de la Commission avant que les budgets nationaux ne soient adoptés formellement.

De même, le pacte budgétaire (officiellement Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) qui a pris effet le 1^{er} janvier 2013 exige que les vingt-cinq signataires (tous les membres de l'Union à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque) inscrivent dans la législation de leur pays les règles structurelles assurant un budget équilibré et pouvant être invoquées par les tribunaux nationaux. Ce pacte prévoit aussi que la Cour de justice puisse juger si les États ont effectivement mis en place des règles adéquates d'équilibre budgétaire.

Le débat se poursuit à propos du futur fédéralisme budgétaire au niveau de l'Union. Certains affirment que, pour survivre, la zone euro devra au bout du compte s'appuyer sur une base fiscale plus solide et centralisée ayant davantage de pouvoir de redistribution. Selon ce point de vue, l'Union devrait avoir plus de sources de revenu directes (« ses propres ressources », dans le langage de l'Union), ainsi qu'un budget bien plus conséquent, et elle devrait procéder à une redistribution plus importante parmi les différents États membres. En novembre 2012, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, lança l'idée d'établir un budget séparé de la zone euro, ou « fonds amortisseur des

chocs », pour aider les États de la zone euro qui, précisément à cause de leur appartenance à cette zone, ne peuvent plus faire face aux chocs économiques en dévaluant leur monnaie. Il a été suggéré qu'un tel fonds pourrait être un jour financé par les revenus d'une taxe sur les transactions financières qu'un sous-groupe d'États de la zone euro a adoptée.

140 Dans un certain sens, le budget « amortisseur de choc » de l'Union a déjà été considérablement augmenté avec l'établissement du fonds de renflouement permanent de 500 milliards d'euros dans le cadre du MES. Mais ce n'est pas ce à quoi font référence les partisans d'une union budgétaire plus étroite. Ils souhaitent voir une augmentation substantielle du budget même de l'Union. Même si cela est souhaitable à long terme, il n'y a pratiquement aucune chance qu'une telle décision soit prise à court ou moyen terme. Les dirigeants de l'Union se sont engagés dans des négociations serrées à propos du budget de presque 960 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Alors que la Commission exigeait une augmentation de presque 5 %, plusieurs gouvernements nationaux ont demandé un gel du budget, et le Premier ministre britannique, David Cameron, sous la pression des députés eurosceptiques et la popularité croissante du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), a demandé une réduction du budget. Finalement, les dirigeants se sont mis d'accord sur un montant qui représente 1 % du produit national brut de l'Union, à comparer au 1,12 % pour le budget 2007-2013. Alors que l'Union impose des politiques d'austérité à ses États membres et que beaucoup sont très réticents à accorder des sources indépendantes de revenu à l'Union – comme celles qui pourraient venir de la nouvelle taxe sur les transactions financières –, il est fort improbable que les dépenses de l'Union augmentent de façon substantielle dans les années qui viennent.

Dans un avenir prévisible, le système européen de fédéralisme budgétaire ne va pas conduire à s'accorder sur un budget central sensiblement plus important, ni à envisager une redistribution plus significative entre les États. Mais il faut rappeler que l'Union opère déjà une redistribution entre les États – en particulier vers les économies plus faibles à la périphérie. En effet, elle le fait depuis des années par le biais des fonds structurels et de cohésion, qui pour beaucoup des pays bénéficiaires représentent une part significative de leurs dépenses d'infrastructures. On pourrait proposer que l'Union développe ce type de redistribution, mais cela ne permettrait pas en soi de traiter les problèmes qui ont mené à l'émergence de la crise de l'euro.

L'UNION BANCAIRE

Si la crise grecque a illustré la nécessité pour l'Union de surveiller la gestion fiscale des États membres, la crise irlandaise a, pour sa part, démontré qu'il est vain de vouloir contrôler les déficits des États membres en l'absence d'une union bancaire. Le gouvernement irlandais n'avait pas accumulé de déficits importants avant la crise. Cependant, lorsque son système bancaire insuffisamment réglementé menaça de s'effondrer, il décida rapidement de « socialiser » les passifs privés du système bancaire – se retrouvant ainsi avec une dette publique énorme du jour au lendemain. Même les États les plus prudents fiscalement peuvent devenir insolvable si leurs banques sont confrontées à une crise et que l'État se sent obligé de socialiser les pertes. En outre, dans un marché financier intégré où les banques et les déposants peuvent traverser les frontières, des systèmes purement nationaux de supervision bancaire, de sauvetage des banques insolvable et d'assurance des dépôts peuvent se révéler intenable. Dans un tel système financier intégré, la supervision laxiste des banques dans un État peut entraîner des faillites bancaires avec d'importants effets de contagion dans d'autres États. Si l'assurance des dépôts est organisée sur une base purement nationale, dans les périodes de crise les déposants pourraient fuir vers des États qui présentent un système de garantie plus crédible – finissant ainsi par exacerber la crise et acculant à la faillite les banques des systèmes le plus faibles.

141

Pour toutes ces raisons, les dirigeants de l'Union ont reconnu que le succès de l'euro passera par l'établissement d'un système commun de supervision bancaire, un système commun pour aider les banques en difficulté et un système commun d'assurance des dépôts. Ils ont proposé des mesures importantes en ce sens. En décembre 2012, ils se sont mis d'accord pour faire de la BCE le superviseur unique du secteur bancaire européen à partir de 2014. La BCE va superviser les plus grandes banques dans toute l'Europe, y compris au moins trois banques de chaque État membre et tous les établissements présentant des avoirs de 30 milliards d'euros au moins. Les négociations concernant les deux étapes suivantes de l'union bancaire se poursuivent. La prochaine étape d'une telle union implique de trouver un accord sur un système de réglementation commun et un fonds commun pour la fermeture des banques en faillite (le Mécanisme de résolution unique). Au moment de la rédaction du présent article, les gouvernements s'efforçaient de trouver un accord sur ce mécanisme avant la fin de l'année 2013. Bien que l'Allemagne continue de s'opposer à certains aspects de la proposition de la Commission, un

compromis semble à portée de main. La troisième et dernière phase de l'union bancaire induirait quant à elle l'établissement d'un système commun d'assurance des dépôts. Pour l'instant, l'Allemagne a exclu l'idée d'établir un fonds unique commun pour l'assurance des dépôts, mais l'Union a pris des mesures pour harmoniser les systèmes de garantie existant au niveau national et envisage de prendre des mesures supplémentaires pour ce faire.

UNE UNION DE LA DETTE ?

142 La crise a amené de nombreux observateurs à conclure qu'en dernière instance la survie de l'euro exigera non seulement une union budgétaire et une union bancaire, mais aussi une « union de la dette ». Un des éléments pervers de la crise est qu'alors que les craintes de défaut sur les dettes souveraines ont mené les pays périphériques à faire face à des coûts d'emprunt insoutenables les pays du centre ont en fait bénéficié de la fuite des investisseurs en obligations d'État vers les zones sûres et ont vu le coût de leurs propres emprunts atteindre son plus bas niveau historique. Certains en ont conclu que le meilleur moyen d'éviter de telles dynamiques et de réduire les coûts d'emprunt des économies fragiles de la zone euro à long terme serait pour les membres de cette zone de mutualiser leur dette (et/ou les emprunts futurs) à travers l'émission d'euro-obligations (ou eurobonds). Plusieurs propositions ont été faites selon lesquelles une autorité commune permettrait aux États individuels d'émettre des euro-obligations garanties collectivement par les États membres de la zone euro jusqu'à une limite préétablie. Le gouvernement allemand et d'autres pays qui se voit décerner un AAA par les agences de notation de la dette ont rejeté cette idée, insistant – à juste titre – sur le fait que toute décision d'établir des euro-obligations à part entière ne pourrait venir que bien plus tard, après que la supervision bien plus stricte par l'Union des politiques fiscales nationales aura été réellement mise en place. En fin de compte, toute décision visant à créer un système d'euro-obligations exigerait que les États membres se mettent d'accord sur un nouveau traité offrant une base légale explicite à la mutualisation de la dette.

Néanmoins, la zone euro a déjà connu l'émergence d'une forme détournée d'union de la dette. L'achat par la BCE de la dette des États membres en difficulté (son programme pour les marchés de titres et son programme d'opérations monétaires sur titre) représente une version détournée de mutualisation de la dette. Bien qu'elles soient controversées,

ces actions ne requièrent pas d'amendement des traités. Lorsque le président de la BCE, Mario Draghi, annonça en septembre 2012 que son institution allait acheter des quantités potentiellement illimitées d'obligations des pays de la zone euro en difficulté, la BCE transforma les obligations nationales en quasi-euro-obligations.

L'UNION POLITIQUE

Certains observateurs ont suggéré que la survie de l'euro pourrait exiger que l'Union fasse un pas en avant audacieux vers l'établissement d'une véritable « union politique », transformant finalement l'Union – selon eux – en une réelle fédération. Après tout, l'Union est déjà un type d'union politique et, comme nous l'avons discuté plus haut, elle peut déjà être considérée comme une fédération. La vraie question n'est donc pas de savoir s'il faut créer une union politique, mais comment et jusqu'à quel point augmenter les pouvoirs de l'Union et améliorer la qualité de la participation politique démocratique en son sein. Les propositions allant dans ce sens ont suivi quelques grandes directions.

143

Pour certains, l'union politique totale requiert une extension des compétences politiques de l'Union qui devraient inclure une plus grande autorité sur la politique fiscale, économique, de défense, de sécurité, d'immigration et d'autres domaines sensibles. En 2012, un groupe de ministres des Affaires étrangères de l'Union (le groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe) publia un rapport appelant au renforcement de la politique commune de sécurité et de défense de l'Union et du Service européen pour l'action extérieure⁵. Certains ministres de ce groupe allèrent même jusqu'à demander l'établissement d'une armée européenne. Bien que la marche vers une politique commune de défense soit à l'arrêt depuis longtemps, le nouveau gouvernement allemand s'est engagé à faire avancer le dossier et, lors de la réunion de décembre 2013 du Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement ont eu leur première discussion à haut niveau depuis 2008 sur les politiques européennes communes de défense et de sécurité – y compris sur les missions militaires conjointes et la coopération pour le développement des équipements militaires.

D'autres expliquent qu'une véritable union politique exige une amélioration de la démocratie au niveau de l'Union. À cette fin, beaucoup

5. *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, 17 septembre 2012; disponible sur ec.europa.eu.

ont appelé ce que le président de la Commission soit élu par les urnes. En vue des élections européennes de mai 2014, les principaux groupes de partis présents au Parlement vont présenter des candidats pour le poste de président de la Commission. Le Parti socialiste européen a déjà désigné Martin Schulz comme son candidat et le Parti populaire européen doit choisir le sien lors de son congrès de mars 2014. Ceux qui proposent d'élire le président de la Commission de cette manière expliquent que cela renforcerait l'intérêt des citoyens pour les élections au Parlement européen, ce qui en ferait ainsi une lutte démocratique pour le contrôle de l'exécutif de l'Union.

144 Cependant, Angela Merkel et d'autres chefs d'État et de gouvernement conservateurs ont indiqué qu'ils s'opposent au principe de politiser la présidence de la Commission en accordant automatiquement la position la plus élevée au sein de la Commission au « gagnant » des élections européennes et préfèrent laisser la désignation d'un candidat aux gouvernements nationaux. Malgré les propos de la chancelière allemande, il est probable que la Commission s'incline devant le Parlement et nomme une personnalité dont le parti est arrivé premier aux élections. Refuser de le faire provoquerait des critiques mordantes vis-à-vis des dirigeants nationaux qui ignoreraient la volonté exprimée du peuple et tenteraient de faire échec aux prémices d'une vie politique réellement démocratique au niveau de l'Union.

Alors que le processus de sélection du président de la Commission va sans doute continuer à se politiser, il ne faut pas s'attendre à voir cette dernière devenir un gouvernement partisan dont la composition refléterait le résultat des élections au Parlement. Tant que les gouvernements contrôlent la nomination des commissaires, il n'est pas réaliste d'attendre d'un gouvernement d'une certaine couleur politique qu'il nomme un commissaire d'une couleur différente. En conséquence, la Commission va continuer à être composée de membres de différentes tendances politiques.

Les appels qui visent à renforcer les partis politiques au niveau européen sont étroitement liés à ceux qui demandent que l'élection du président de la Commission soit décidée. La Commission a proposé de donner un nouveau statut aux partis politiques européens afin qu'ils aient un statut légal leur permettant plus facilement d'agir de façon efficace au sein de l'Union⁶. L'idée est que, pris ensemble, des élections très média-

6. Commission européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Statute and Funding of European Political Parties and European Political Foundations*, COM/2012/499, version finale, 12 septembre 2012.

tisées et des partis paneuropéens mieux organisés encourageraient les débats collectifs autour des choix politiques de l'Union par les citoyens et leurs représentants à travers le continent.

Enfin, alors que l'on porte une attention particulière aux remèdes à apporter au déficit démocratique au niveau européen, le plus grand défi pour l'Union dans le processus de construction d'une union politique plus étroite concerne plutôt les déficits démocratiques au niveau national. Au cours des récentes années, la démocratie et l'État de droit ont été sérieusement menacés en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie. L'Union a constaté que les outils mis à sa disposition pour traiter ces évolutions préoccupantes sont assez limités. Elle dispose d'une « option nucléaire », selon l'article 7 du traité sur l'Union européenne⁷, qui consiste à suspendre le droit de vote d'un État membre qui viole les valeurs fondamentales de l'Union. Mais, avant d'en arriver à une décision aussi radicale, l'Union dispose de peu d'outils pour répondre aux menaces contre la démocratie et l'État de droit au niveau national.

145

L'Union a ainsi connu un succès limité dans sa tentative de freiner la volonté du Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, d'éliminer tous les systèmes de contre-pouvoirs et de consolider un régime à parti unique⁸. En l'absence d'outils lui permettant d'annihiler de telles menaces directement, la principale réponse de l'Union a consisté, sur décision de la Commission, à lancer des procédures d'infraction contre la Hongrie devant la Cour de justice, une approche qui cible des aspects essentiellement techniques de conformité avec la législation européenne. Par exemple, lorsque le gouvernement de Viktor Orbán abaissa l'âge du départ à la retraite des juges – tentative à peine voilée de nettoyer la branche judiciaire et de faire de la place pour nommer des candidats loyaux au parti du Premier ministre, Fidesz, la Commission ne put répondre qu'en poursuivant la Hongrie pour violation des lois de l'Union en matière de discrimination fondée sur l'âge. Il est clair que des outils plus puissants et des sanctions graduées sont nécessaires, le président de la Commission, José Manuel Barroso, et d'autres ont souligné l'importance de doter l'Union de moyens supplémentaires pour intervenir et sauver la démocratie et l'État de droit lorsqu'ils sont mis en danger au niveau des États membres⁹.

7. Version consolidée du traité de Maastricht de 1992 par le traité de Lisbonne de 2007.

8. Kim Lane Scheppele, « Guest Post: Constitutional Revenge », *New York Times*, 1^{er} mars 2013; disponible sur NYT.com.

9. Jan-Werner Müller, « What, if Anything, is Wrong with a Copenhagen Commission ? », *TransatlanticAcademy.org*, 24 juin 2013.

Alors que les menaces contre la démocratie en Europe de l'Est ont attiré moins d'attention que la crise de la zone euro, elles constituent un danger tout aussi important pour l'Union. La promotion de la démocratie et de l'État de droit est une raison d'être de l'Union. Si elle se montre incapable de défendre ces valeurs en son sein, elle perdra sûrement la face et peut-être aussi son âme. Et tant que l'Union ne sera pas capable d'affronter ces problèmes, il est probable que l'élargissement de l'Union restera bloqué.

APPROFONDISSEMENT ET FRAGMENTATION

146 S'il est certain que l'Union va aller de l'avant dans les années à venir en vue de construire une union économique et politique plus étroite, il est tout aussi clair que tous les États membres de l'Union ne sont peut-être pas d'accord avec cette orientation. Le gouvernement du Royaume-Uni, en particulier, a dit clairement qu'il ne participerait pas à plusieurs des initiatives allant dans le sens d'une plus grande intégration qui sont actuellement prises en considération. De façon plus générale, un clivage risque de se faire entre les États membres de la zone euro et ceux qui n'y appartiennent pas. Les rapports sur l'avenir de l'Europe du président du Conseil européen¹⁰, du président de la Commission et des ministres des Affaires étrangères participant au groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe suggèrent tous que les États (surtout ceux de la zone euro) qui sont d'accord pour avancer vers une union économique et politique plus étroite vont le faire à travers une forme de « coopération renforcée », sans mettre en danger cependant l'unité du marché unique ou de l'Union dans son ensemble. Comme José Manuel Barroso l'a expliqué dans son discours sur l'État de l'Union européenne de 2012, une coopération accrue entre un sous-groupe d'États pourrait se réaliser en utilisant le cadre existant des institutions européennes. Et ainsi, conclut-il, « on n'obligera personne à embarquer et personne ne sera obligé de rester à quai. Ce ne sont pas les plus lents ou les plus réticents qui donneront le tempo ».

Ceci n'est pas tout à fait convaincant. Les différentes propositions visant à renforcer l'union politique et économique sous-estiment l'impact qu'une coopération plus étroite entre les États de la zone euro ou d'autres sous-groupes d'États pourrait avoir sur l'intégrité de l'Union.

10. Herman Van Rompuy, « Towards a Genuine Economic and Monetary Union », Consilium. Europa.eu, 5 décembre 2012.

L'unité du marché unique et de l'Union dans son ensemble pourrait être compromise. Les arrangements à plusieurs vitesses, parfois appelés « intégration différenciée » ou « à géométrie variable », étaient d'ores et déjà d'actualité avant la crise – comme le montrent le fonctionnement de la zone euro et les accords de Shengen signés en 1985¹¹. De tels arrangements existent également dans de nombreuses fédérations (comme le Canada) sous le label « fédéralisme asymétrique ». Mais il n'est pas sûr que les institutions de l'Union puissent continuer à servir effectivement à la fois l'Union des vingt-sept États et des sous-groupes d'États engagés dans un processus plus profond d'intégration. Par exemple, la suggestion du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe selon laquelle les nouveaux amendements aux traités pourraient ne s'appliquer qu'aux États membres qui les ratifient serait impraticable dans de nombreux cas.

De façon plus générale, le renforcement de l'union économique et politique pourrait approfondir le fossé entre les États membres de la zone euro et ceux qui n'adhèrent pas à la monnaie unique. Ceci est particulièrement vrai pour le Royaume-Uni qui est plus déterminé que jamais à ne pas adopter l'euro et qui va certainement opposer une grande résistance aux mesures visant à renforcer cette union. L'euro-scepticisme est en plein essor au Royaume-Uni. David Cameron subit des pressions très fortes, comme on l'a vu, et notamment du parti UKIP, que les sondages voient arriver second ou même premier lors des élections européennes de 2014. Même si Cameron espère pouvoir repousser un référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union à 2017, il est confronté à une rébellion de ses propres députés qui veulent le voir organiser le référendum avant les élections parlementaires britanniques de 2015. Si la sortie des Britanniques de l'Union (*Brexit*) est une réelle possibilité, il est loin d'être certain qu'un référendum pour décider de sortir ou de rester en Europe soit jamais organisé, dans la mesure où les libéraux-démocrates et les travaillistes n'adhèrent pas à cette solution. Mais, même si le Royaume-Uni reste au sein de l'Union, il s'opposera fermement à toutes les mesures actuellement en discussion pour aller vers une union budgétaire, bancaire, politique et de la dette. Le renforcement du fédéralisme européen va donc éloigner les États membres de la zone euro des autres, comme le Royaume-Uni, qui ne sont pas disposés à s'engager dans une plus grande intégration.

147

11. Dirk Leuffen, Berthold Rittberger, Frank Schimmelfennig, *Differentiated Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

QUO VADIS ?

Au cours des deux dernières années, l'Union a adopté des mesures importantes pour renforcer son fédéralisme naissant, empiétant toujours plus sur les pouvoirs clés traditionnellement associés au statut d'État souverain, et elle s'apprête à prendre de nouvelles mesures similaires au cours de l'année 2014. Mais ces mesures engendreront des coûts. Les tensions entre les membres de la zone euro et les autres vont s'accroître, ce qui constituera un test pour l'Union : jusqu'où peut-elle avancer avec un modèle d'intégration à plusieurs vitesses ? Un processus à plusieurs vitesses ou une coopération renforcée ne peuvent résoudre toutes les tensions entre une Union qui cherche à se consolider et des États membres particuliers qui ne le souhaitent pas. De fortes tensions sont inévitables et la sortie de l'Union d'un ou plusieurs États membres dans les années à venir est possible. Si un État refusant le renforcement de l'intégration quittait l'Union, un coup traumatisant serait porté au prestige de l'Union, mais pas un coup fatal. N'oublions pas que, dans l'histoire, il y a très peu d'exemples d'union volontaire d'États auparavant indépendants – les cas les plus importants étant, comme nous l'avons dit, la Suisse et les États-Unis, et même ici la fédération ne fut pas réalisée sur une base entièrement volontaire. En revanche, alors que l'Union se renforce, elle ne forcera aucun État à suivre le mouvement – ce qui est tout à fait clair si l'on se réfère à l'article 50 du traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, qui stipule explicitement que des États membres peuvent quitter l'Union. Tout État membre qui préfère ne pas participer au fédéralisme européen est ainsi libre de quitter l'Union et de s'essayer à vivre en dehors.

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ISABELLE RICHET

R É S U M É

La plupart des europhiles considèrent le fédéralisme comme une utopie réalisable à long terme, tandis que les eurosceptiques y voient une dystopie à éviter. Mais le fédéralisme ne relève pas seulement de l'avenir de l'Union. Le modèle actuel de gouvernance de l'Union peut déjà être considéré comme un système fédéral, et les réformes introduites en réponse à la crise de la zone euro ont renforcé ce fédéralisme. Aujourd'hui, l'Union doit faire nombre de choix décisifs à propos de sa structure de gouvernance dans les domaines de la politique fiscale, du système bancaire, de la dette et de la démocratie, choix qui vont façonner le développement du fédéralisme européen pour les années à venir.

CHRONIQUES

ÉGYPTE : UNE CONSTITUTION ENTRE DEUX MONDES

Il y a une part d'utopie dans tout projet constitutionnel, et c'est d'ailleurs ce qui fait l'intérêt, y compris littéraire, de cet exercice auquel Jean-Jacques Rousseau a donné ses lettres de noblesse. Avec le projet de Constitution pour l'Égypte, nous sommes aux antipodes de la situation à laquelle Rousseau a naguère appliqué son génie : non pas une petite nation, mais une grande, non pas l'unité des vues du constituant, mais un compromis, non pas une mécanique d'où l'on pourrait déduire une philosophie de la société, mais un projet collectif dont on espère que la description influera de manière permanente sur le jeu des mécanismes institutionnels eux-mêmes.

Le comité constitutionnel égyptien a été établi par le gouvernement de transition après la chute du président Mohamed Morsi. Il a reçu pour tâche non pas d'amender la Constitution précédente, mais d'en proposer une nouvelle, pour qu'elle soit soumise au peuple afin précisément de faire sortir l'Égypte de la période de transition en dotant le pays

d'institutions démocratiques et stables. Ce comité, composé de représentants de la plupart des forces politiques, y inclus les salafistes du parti Al-Nour mais à l'exclusion des Frères musulmans, a rendu public le 1^{er} décembre 2013 un projet en arabe qui n'a pas reçu pour l'instant de traduction officielle, seulement une traduction libre en anglais. Ce projet a donné lieu à une campagne assez brève, mais intense, où le contenu du texte a été commenté, à la télévision ou dans les journaux, de manière inhabituelle.

Il a paru intéressant de le commenter aussi pour les lecteurs français. D'une part, parce que sa seule lecture permet de mesurer, en quelque sorte, les courants philosophiques et politiques qui traversent la société égyptienne ; d'autre part, parce que cette nouvelle Constitution se propose de mettre en place un régime dont le bon ou le mauvais fonctionnement sera déterminant pour l'avenir d'un des États les plus anciens au monde, dans le pays le plus peuplé de la région, celui dont le rôle symbolique est le plus fort et dont l'importance

153

* Maître des requêtes honoraire au Conseil d'État, avocat à la cour. Il est l'auteur, par ailleurs, de plusieurs ouvrages, dont *Le Chemin des morts*, Paris, Gallimard, 2013.

stratégique, régionale et mondiale n'est plus à relever.

154 Ce n'est pas à dire pourtant que l'importance de ce texte aura été nécessairement mesurée à sa juste valeur. Alors même que rien n'est plus important que la Loi fondamentale, il y a toujours quelque chose d'ésotérique dans un texte constitutionnel, qui empêche les premiers intéressés de s'en saisir. Le raisonnement juridique, ses *a contrario*, son vocabulaire, y a sa part. Quand le peuple est consulté, il se prononce sur une ou deux idées simples, pas davantage. Les États étrangers, quant à eux, et les spécialistes qu'ils commettent à cet effet vont immédiatement chercher le détail, et s'en repaissent. Ainsi, pour l'Égypte, de la question de la charia. Les mouvements politiques nationaux se taisent s'ils ont été associés au compromis constitutionnel, protestent s'ils en ont été exclus. Les candidats aux plus hautes fonctions pensent à l'avenir immédiat et supputent leurs chances. Les religieux s'intéressent à leur religion. Les organisations de défense des droits de l'homme, le plus souvent, s'intéressent davantage à l'énoncé des droits qu'à l'effectivité des mécanismes prévus pour les garantir. Entre l'esprit d'assentiment des uns, l'esprit de rébellion des autres, l'indifférence de la plupart, il est rare qu'un véritable débat démocratique ait lieu sur un projet de Constitution. Le vote du 15 janvier n'a pas entièrement dérogé à cette règle, malgré les efforts d'explication mentionnés plus haut.

Le contexte, il faut le souligner, n'y aidait pas. La répression policière a certainement pollué le débat constitutionnel. Le fait que la parole était enfin donnée au peuple sur un texte fondateur, permettant à la nation de se doter d'une Loi fondamentale sans laquelle aucun progrès démocratique n'est possible, n'a pas été mesuré à son juste prix. Pour les

uns, plus soucieux des conditions matérielles d'existence, qui sont souvent dramatiques, ce n'était qu'un point de passage obligé pour retrouver enfin un gouvernement stable, fût-il autoritaire. Pour les autres, le projet constitutionnel ne pouvait faire oublier les atteintes aux libertés dont le gouvernement de transition s'est rendu coupable. À cet égard, on relèvera qu'ont appelé à voter contre le projet, outre les Frères musulmans, le mouvement du 6-Avril, le groupe No to Military Trials for Civilians, les socialistes révolutionnaires, la « nouvelle gauche » (non nassérienne). L'avenir dira si ces derniers ont été bien inspirés de refuser un progrès du droit au motif de l'indignité, à leurs yeux, des auteurs du texte. Quoi qu'il en soit, celui-ci a été adopté par 98,1 % des suffrages, avec un taux de participation de 38,6 %, supérieur à celui du référendum de 2012 (32,9 %), lequel n'avait porté que sur un texte amendant à la marge la Constitution antérieure. Ces chiffres ont donné lieu à de nombreux commentaires, nationaux et étrangers, dont l'analyse excéderait la portée de cette chronique, qui se limitera à la nouvelle Constitution elle-même.

Je formulerai d'abord quelques remarques préliminaires avant d'en venir au projet collectif, puis de décrire les grands principes énoncés dans le texte, ainsi que le fonctionnement institutionnel qu'il vise à organiser. Je terminerai par quelques brèves remarques sur les mesures transitoires, qui sont évidemment importantes dans le contexte politique actuel de l'Égypte.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Le choix qui a été fait n'est pas celui d'un « mode d'emploi » des institutions, mais celui de la définition d'un projet collectif, d'où la longueur. Le

texte est l'objet d'un « compromis historique ». Il s'inscrit dans la perspective de l'histoire de l'Égypte. Il incorpore des éléments « nassériens » (laïcité, même relative, égalité des personnes et des conditions, rôle de l'État, rôle de l'armée), des éléments religieux mais plutôt présentés sous une forme « culturelle », à l'exception de la question de la charia sur laquelle je reviendrai, des éléments « libéraux » classiques (garantie des droits), des éléments plus modernes (environnement, santé, éducation). L'idée du texte est clairement de dépasser les difficultés actuelles et de rassembler autour d'un projet indiscutablement démocratique mais propre à l'Égypte.

Dans la mesure où la Constitution garantit un nombre impressionnant de droits, parfois en des termes très radicaux (bien plus que dans les textes français ou américains comparables, par exemple), la question est celle de la sanction des violations de la Constitution. C'est-à-dire la question de la qualité et de l'indépendance des juges. Ceux-ci disposent, à la réserve près de la pérennité des normes antérieures à la transition, sur laquelle le texte n'est pas absolument clair, des moyens leur permettant de paralyser des actes inconstitutionnels, qu'ils soient législatifs ou réglementaires. Il reste à savoir s'ils pourront les mettre en œuvre.

L'un des défauts peut tenir à une absence de priorités. Le système choisi est un système mixte, mi-présidentiel mi-parlementaire, avec une composante de démocratie directe. Il existe un gouvernement responsable devant le Parlement, avec un Premier ministre. Le Président dispose du droit de dissolution, mais ne peut l'exercer qu'après avoir fait trancher le problème par le peuple dans le cadre d'un référendum. Cette construction adaptée à la résolution des grandes questions qui

se posent à l'Égypte comporte néanmoins deux inconvénients substantiels.

D'une part, le texte précise que la responsabilité peut être à la fois la responsabilité individuelle des ministres et la responsabilité collective du gouvernement. En d'autres termes, l'Assemblée nationale peut renvoyer un, deux ou trois ministres par une motion de rejet sans renvoyer l'ensemble du gouvernement. Ces dispositions peuvent ruiner l'idée, pourtant si nécessaire, de responsabilité collective sur un programme. Elles peuvent favoriser les jeux individuels et partisans, dans une société politique éclatée en de nombreux partis. Elles autorisent en réalité le Parlement à s'immiscer, ou à pouvoir le faire, en permanence dans la gestion gouvernementale. Si la séparation des pouvoirs peut d'ores et déjà paraître fragile en Égypte, ce n'est pas relativement à l'autonomie du pouvoir judiciaire, mais au risque de confusion du législatif et de l'exécutif. Dans plusieurs États comparables (Turquie, Iran), ces mêmes dispositions ont déjà produit des effets fâcheux.

D'autre part, définissant le rôle du Premier ministre, chef du gouvernement, le comité énumère toute une série de tâches variées. La définition d'un programme du gouvernement, et sa responsabilité à ce titre, ne vient qu'en quatrième ou cinquième position, alors que c'est un élément central sur lequel le texte aurait pu insister davantage. Ce texte peut être décomposé en quatre grandes parties : 1) le projet (préambule, chapitres 1 et 2 consacrés respectivement à l'État et à la société); 2) la garantie des droits (chapitre 3, « Droits et devoirs », chapitre 4, l'« État de droit »); 3) le système de gouvernement (*ruling system*), incorporant législatif, exécutif, autorités locales, autorité judiciaire, armée, conseils nationaux, autorités administratives indépendantes; 4) les dispositions transitoires, concernant les

modes d'entrée en vigueur et contenant une section intéressante sur « la guerre contre le terrorisme ».

Je commenterai ces différents points en m'attachant surtout à ceux qui présentent une difficulté. D'une première lecture, on retire l'impression générale suivante: le projet et les droits sont satisfaisants, et ces droits sont même définis, dans leur principe comme en ce qui concerne les mécanismes de protection, de manière assez radicale par rapport aux textes comparables; la mécanique institutionnelle, largement établie en réaction aux errements d'un passé dictatorial, ne distingue pas assez entre l'exécutif et le législatif, elle peut conduire à la paralysie et à l'instabilité; le contrôle effectif du respect de l'État de droit par les juges peut atterrir sur les garanties très insuffisantes qui leur sont données; plusieurs mécanismes dérogatoires (état d'urgence, exemption) sont inquiétants; une attention trop faible a été portée à des questions de second rang mais essentielles (mode de scrutin, contrôle de légalité en période électorale, hiérarchie des normes, définition des compétences des différents juges).

LE PROJET COLLECTIF

L'État (chapitre 1¹)

L'Égypte est un État souverain et « indivisible », dont la forme de gouvernement est la démocratie fondée sur le règne de la loi (« État de droit »). Les éléments adventices sont présentés sous une forme culturelle et non pas transcendante: l'Égypte « appartient » à la « Nation arabe », « fait partie du monde

musulman », « appartient au continent africain » et s'efforce de contribuer au progrès de la civilisation.

En revanche, l'Égypte n'est pas en théorie un État laïc, « l'islam est la religion de l'État ». Ce qui ne signifie pas que ce soit une « république islamique », puisque le projet collectif ne se réduit aucunement à la dimension religieuse et que, par ailleurs, les droits des personnes sont garantis par d'autres moyens que ceux d'un droit religieux.

Le droit présente en effet un caractère apparemment autonome. Le texte dit que « les principes de la charia sont la source essentielle de la législation ». Il s'en déduit que la législation effective ne se réduit nullement à la charia et que, dans cette dernière, ce sont seulement les « principes » qui sont la « source » de la législation. Ceci signifie en pratique qu'un juge, constitutionnel, civil ou administratif, pourra le cas échéant, pour interpréter une loi ou un règlement, se référer non à la charia, mais seulement à ses principes, dans la mesure où ils sont la source de la législation. Quant à l'éventuel conflit entre les principes de la charia et les normes proprement constitutionnelles, comme l'égalité devant la loi sans distinction de sexe, il est seulement traité par le préambule par une attribution générale de compétence, non à l'université d'al-Azhar comme dans une version antérieure du projet, mais au juge constitutionnel, ce qui est significatif.

Au total, il n'y a pas de « table rase »: le texte ne se fonde pas sur l'idée d'un « contrat social » entre citoyens libres, pouvant décider à titre personnel d'avoir une religion ou de n'en pas avoir et protégeant toutes les libertés, y compris religieuses.

1. Le préambule, qui n'est pas très « normatif », vise à situer la Constitution dans l'histoire générale de l'Égypte.

Il part de l'islam comme d'une donnée, mais il met en place les normes et les mécanismes permettant d'atténuer les effets de cette position.

Il ne semble pas à ce stade que la Constitution permette l'émergence d'un véritable statut civil, a-religieux, en ce qui concerne l'état des personnes, le mariage en particulier. L'article 2 a évidemment pour effet de soumettre les musulmans à la loi islamique. L'article 3 renvoie les chrétiens et les juifs (*sic*) à leurs lois religieuses propres pour la définition de l'état des personnes.

Le choix fait en matière de citoyenneté est très ouvert : est citoyen égyptien toute personne née (où que ce soit) d'un père égyptien ou d'une mère égyptienne (art. 6).

La société (chapitre 2)

On distingue trois grands ensembles, à caractère partiellement descriptif et partiellement normatif : les institutions sociales, l'économie et la culture.

Les institutions sociales

Al-Azhar se voit donner un statut constitutionnel de première autorité administrative indépendante du pays, avec un *grand Sheikh* indépendant, insusceptible de révocation, et un financement obligatoire par l'État (art. 8).

L'État garantit l'égal accès à tous (y compris les fonctions publiques, mais pas seulement : *equal opportunity*, sans aucune discrimination). Il s'agit là de l'exemple type d'une norme constitutionnelle qui, présentée d'une manière aussi absolue, peut servir de base à des avancées considérables si les juges sont indépendants (art. 9).

La famille est la base de la société. Elle est fondée sur la religion, la moralité et le patriotisme. L'État protège sa cohésion, sa stabilité, ses valeurs. Ici, à l'inverse, on

voit qu'il est possible en théorie de paralyser une législation « libérale » (sur les homosexuels, par exemple) en excipant de cet article (10).

Les droits des femmes sont spécialement garantis, dans le principe mais aussi (art. 11, al. 2) parce que l'État s'engage (*commits itself*) à assurer une représentation « appropriée » (et non pas « égale ») au Parlement. De même l'État s'engage-t-il à assurer une protection spécifique des femmes contre toute forme de violence. Peut y être vu l'écho de la protestation générale contre les formes bizarrement sexuelles de la répression policière au cours des deux années passées.

Les droits sociaux (art. 12 et 13) sont exposés de manière classique, y compris dans la référence à la négociation conventionnelle. On remarque quand même que les syndicats, s'ils sont mentionnés ailleurs, ne le sont pas même par renvoi dans cette partie relative aux droits sociaux, ce qui prive les autres dispositions d'une large part de leur portée. Pareillement, le droit de grève est garanti, mais seulement le droit de grève « paisible ». Il peut dès lors suffire pour interdire une grève d'imaginer qu'elle ne sera pas « paisible », voire de bâtir sur ce simple mot un dispositif d'autorisation préalable pour priver le droit de grève d'une partie de sa portée.

Les emplois publics sont attribués au mérite et sans discrimination. L'État protège les fonctionnaires (en particulier contre les renvois arbitraires en dehors d'actions disciplinaires, ce qui est bien), mais s'assure aussi que ces derniers travaillent dans l'intérêt des citoyens.

Les « martyrs de la nation », y inclus les blessés de la révolution, les vétérans, les familles des disparus, des tués au combat, etc., sont « honorés », ainsi que pourvus en emplois publics dans des conditions déterminées par la loi.

En matière de sécurité sociale, il semble que le choix est fait d'un recours à l'assurance privée, garantie cependant par l'État, d'un dispositif minimal pour ceux qui n'ont pas d'assurance privée et d'un système de retraite spécifique et financé par l'État pour les petits paysans, les salariés agricoles et le « très petit commerce ».

Le système de santé est public. Le comité propose une norme en volume : 3 % du produit intérieur brut (PIB) est consacré à la santé. Le refus d'accès aux soins, largement défini, est un crime, ce qui pourrait fonder des actions judiciaires significatives dans un pays comme l'Égypte.

158

Une norme de même type est prévue pour l'éducation (4 % du PIB), qui est obligatoire et vise en particulier à promouvoir les concepts de tolérance et de non-discrimination. Là encore, les effets de cette norme constitutionnelle sur les programmes scolaires (par le biais d'actions judiciaires appropriées) peuvent être considérables (art. 19).

L'indépendance des universités est garantie par la Constitution. Il n'existe pas en France de norme comparable.

L'économie

Le concept de base est celui de l'« économie sociale de marché ». Le libre jeu des mécanismes du marché fonde le développement de l'économie, dans l'intérêt général. L'initiative privée et la concurrence sont encouragées. Les monopoles doivent être réprimés. Une régulation étatique appropriée doit par ailleurs permettre d'assurer la transparence, la redistribution (notamment fiscale), la protection des droits des travailleurs et des consommateurs, et la protection de l'environnement. Le salaire minimum et la retraite minimum reçoivent un fondement constitutionnel

(art. 27). La Constitution garantit différentes formes d'actionnariat – les coopératives, l'actionnariat public et l'actionnariat privé (art. 33).

La propriété privée est garantie par un article inspiré par la déclaration française des droits (art. 35). Il n'y a pas d'expropriation possible, sauf nécessité publique et « une juste et préalable indemnité ».

L'égalité devant l'impôt est garantie en fonction des capacités contributives, ce qui est une norme constitutionnelle claire dont nombre de Constitutions gagneraient à s'inspirer (art. 38).

La représentation des salariés dans les entreprises appelle en revanche davantage de critiques. Elle est d'abord envisagée sans jamais faire référence à un éventuel droit de présentation ou de représentation des syndicats, ce qui est curieux. À cet égard, 50 % de représentants des salariés dans les conseils d'administration du secteur public peut paraître excessif, surtout si les syndicats sont exclus de leur mécanisme de désignation, permettant en réalité à la direction de s'autoreprésenter – potentielle source d'enrichissements indus en cas de privatisations, comme le montrent l'exemple russe ou celui de nombreux pays de l'Est. Il serait plus avisé de prévoir que les conseils d'administration du secteur public soient obligés de comporter des administrateurs indépendants nommés par les autorités indépendantes. Enfin, une norme minimale de représentation des salariés dans les conseils d'administration des sociétés purement privées, au moins d'une certaine taille, aurait pu être établie par la Constitution, compte tenu de la logique d'exhaustivité qui est celle du texte.

L'identité égyptienne est multireligieuse et multiculturelle (art. 47 et 50). Les atteintes au patrimoine sont des crimes, que ces atteintes concernent (dans l'ordre historique) le patrimoine pharaonique,

copte, musulman ou moderne. Par ailleurs, la cession des antiquités est un crime imprescriptible – *for which there is no statute of limitations* (art. 49).

LES DROITS FONDAMENTAUX ET LEURS GARANTIES

Droits et devoirs (chapitre 3)

Les grands principes sont énoncés de manière radicale.

La dignité de la personne est garantie. La torture est un crime imprescriptible (art. 52 et 53). L'égalité devant la loi est totale, sans considération de sexe, croyance, race, origine, couleur, classe sociale – l'énumération est complète. L'incitation à la discrimination est un crime. Toute forme de discrimination est bannie. Une autorité administrative indépendante sera chargée de mettre en œuvre le principe (*idem*).

La liberté individuelle est également imprescriptible. La règle est celle de l'*habeas corpus* « classique ». En dehors des cas de flagrant délit, personne ne peut être détenu autrement qu'en vertu d'un acte judiciaire dûment motivé à des fins de recherche pénale. Les droits sont énoncés par écrit. La présentation à l'autorité d'investigation doit être faite dans les vingt-quatre heures. Il n'y a pas d'interrogatoire sans présence d'un avocat. La demande de remise en liberté, si elle est présentée, doit être jugée par un juge indépendant dans le délai d'une semaine. Le principe constitutionnel est celui de l'indemnisation au cas où une détention préventive serait suivie d'un non-lieu. Enfin (souvenir des procès récents), aucun procès criminel n'est valide en dehors de la présence d'un avocat. L'aide juridictionnelle est prévue (art. 54).

Le droit de garder le silence est absolu. Les tortures, pressions ou, plus largement,

conditions de détention inhabituelles constituent des crimes punissables. Ces dispositions sont en avance sur celles de la Convention européenne des droits de l'homme, qui se bornent à réprimer les « traitements inhumains et dégradants ». Ici, l'État est tenu de manière positive à des conditions de détention et de procès respectant la dignité des personnes, ce qui est tout autre chose (art. 55). Il est clairement énoncé que la prison poursuit des fins de réhabilitation et qu'elle est placée sous le contrôle direct de l'autorité judiciaire (art. 56).

L'inviolabilité de la vie privée est un principe constitutionnel. Le secret des correspondances de toute nature est absolu (art. 57). Aucun moyen de communication public (internet compris) ne peut être interrompu, empêché, etc.; aucune visite domiciliaire, perquisition, etc., ne peut avoir lieu sans un mandat « causal » (probable cause) de l'autorité judiciaire.

La liberté d'aller et de venir est garantie. L'exil forcé est interdit. L'assignation à résidence ne peut avoir lieu que dans certains cas exceptionnels en vertu d'un mandat de l'autorité judiciaire (art. 62 et 63).

Les « droits intellectuels » sont énoncés de manière également radicale. La liberté de croyance est absolue (art. 64). Ceci peut avoir pour effet d'interdire le prosélytisme religieux sur une base constitutionnelle, au moins à l'intérieur du cercle des « religions révélées » (*idem*). La liberté de pensée et d'opinion est garantie, sans limitation d'aucune sorte. Il est prévu qu'elle puisse s'exercer par tous moyens, textes, images, etc. (art. 65); *idem* pour la liberté de recherche scientifique (art. 66). La liberté artistique ne souffre aucune limitation sauf, et seulement par l'effet de lois spécifiques, si elle est diffamatoire ou incite à la violence (art. 67). C'est là encore plus protecteur que le droit français. La communication des

documents administratifs est de droit et son refus peut faire l'objet de sanctions pénales (art. 68). La liberté de la presse est garantie sous réserve d'une simple notification à l'autorité administrative (art. 71).

La liberté de manifester est garantie sans notification préalable. Les forces de sécurité ne peuvent s'infiltrer, surveiller ou enregistrer (art. 71 et 73).

Les droits de l'enfant sont garantis dans une mesure supérieure à celle prévue par la Convention internationale des droits de l'enfant (art. 80).

160 Les mécanismes utiles à la vie démocratique sont protégés.

La constitution des partis politiques est libre. Il est à noter que les partis ne peuvent être dissous que par l'autorité judiciaire. Chose assez remarquable, les partis « discriminants » sont prohibés : aucun parti ne peut être fondé sur la base d'une religion, d'une région, etc. La liberté d'association est garantie, la seule formalité étant celle de la notification préalable (art. 74 et 75). Les syndicats sont reconnus, ils doivent rendre publics leurs comptes, sources de financement, modalité de désignation des dirigeants, etc. (art. 76 et 77).

Le droit de vote est évidemment garanti. La révision périodique des listes électorales sous le contrôle d'une autorité indépendante est érigée en principe à valeur constitutionnelle (art. 87).

L'insertion de l'Égypte dans la vie démocratique internationale est prévue.

Le principe de l'asile politique est affirmé dans une acception plus large que celle de la convention de Genève elle-même. L'extradition des réfugiés politiques est interdite par l'effet de la Constitution (art. 91).

Les droits et libertés ne peuvent être

suspendus ou réduits. Il s'ensuit que les lois d'urgence peuvent encourir la censure du juge compétent, ce qui est nouveau. Un deuxième alinéa prévoit même que les lois qui encadrent nécessairement la pratique des droits ne peuvent avoir pour effet d'en réduire la portée (art. 92).

Les traités internationaux de protection des droits signés par l'Égypte entrent immédiatement en vigueur après publication, sans qu'aucune loi de validation soit nécessaire (art. 93).

L'État de droit (chapitre 4)

Le principe est que l'« État de droit » est la base du gouvernement de l'Égypte. L'État est donc soumis à la loi, l'autorité judiciaire indépendante ayant pour fonction de s'en assurer. C'est très clair et très bien écrit, très radical (art. 94).

Les conséquences en sont donc tirées dans la meilleure tradition classique.

Principe de personnalité des peines, de légalité des délits et des peines, non-rétroactivité de la loi pénale (art. 95) : il manque peut-être ici un élément sur le principe de proportionnalité. Pour les spécialistes, il est « compris » dans le principe de légalité des délits et des peines mais, comme la Constitution est exhaustive dans sa nature, il eût été préférable qu'elle soit explicite sur ce point.

Les garanties de procédure sont parfaites : *due process* – régularité de la procédure –, présomption d'innocence, double degré de juridiction, etc. (art. 96).

Je relèverai à cet égard certains points qui sont très en avance sur les Constitutions européennes, en particulier française : le principe de la rapidité de jugement à valeur constitutionnelle ; l'indépendance des avocats et la protection de leurs droits sont garanties parce que leur

métier est indissociable de la défense des personnes.

Le principe constitutionnel est que l'atteinte aux droits et libertés constitue un crime imprescriptible, qu'il s'agisse d'une procédure civile ou pénale – il s'agit donc d'une imprescriptibilité totale, au contraire de la plupart des systèmes de droit où celle-ci est limitée à des crimes particulièrement graves (crimes contre l'humanité, par exemple). Le Conseil national des droits de l'homme peut soit dénoncer les faits au procureur, soit se constituer directement partie civile, sans que cela fasse obstacle aux recours directs des personnes lésées. Là encore, c'est un exemple à suivre (art. 99).

L'obstacle à l'exécution des décisions de justice, le refus, le retard mis à exécuter, de la part de l'administration, sont des crimes punissables par la loi. Mieux encore, la faute de service ne couvre pas le fonctionnaire individuel, qui peut être directement poursuivi sur cette base à titre personnel (art. 100).

LES INSTITUTIONS ET LEUR FONCTIONNEMENT

Le législatif

Les principes de base sont les suivants :

- La séparation des pouvoirs est fixée par le préambule.

- Le système est monocaméral. La Chambre des représentants se compose de quatre cent cinquante membres au moins, élus au scrutin direct et secret (art. 102).

- Le mode de scrutin est simplement renvoyé à la loi (art. 102, al. 3). Il est clair qu'il n'y a pas dû y avoir d'unanimité sur ce point au sein du comité constitutionnel. C'est là que réside le défaut majeur du dispositif. Un système où se combinerait par exemple le scrutin proportionnel et la possibilité de mettre en jeu la

responsabilité individuelle des ministres (qui est prévue par ailleurs) aboutirait à une structure ingouvernable où des alliances feraient et déferaient en permanence le gouvernement.

- Le Président peut « nommer » des députés dans une proportion n'excédant pas 5 %, ce qui est inhabituel.

- La règle est celle du non-cumul des mandats (art. 103).

- La durée du mandat est de cinq ans, alors que la durée du mandat présidentiel est de quatre ans. On voit ici le premier élément de méfiance à l'égard d'un exécutif fort. La disposition ressemble à l'ancien système français, mais inversé. Le risque est important de voir une Chambre élue à la proportionnelle faire et défaire les ministres, pendant que le Président tente de survivre en sachant qu'il a une durée de vie moindre que la Chambre, qu'il ne peut dissoudre qu'après un référendum gagné.

161

Les grandes règles de fonctionnement sont assez classiques : l'Assemblée vote la loi, met en jeu la responsabilité collective du gouvernement et individuelle des ministres. Elle a le droit de questionner. Les membres de l'Assemblée jouissent de l'immunité à raison de leurs fonctions. Le texte reprend notre distinction des lois ordinaires et des lois organiques (celles qui complètent la Constitution et qui sont semblables à des mesures d'application), les premières étant votées à la majorité simple et les secondes à la majorité des deux tiers (art. 105 à 121). Le budget de l'État est voté par l'Assemblée, etc.

Quelques dispositions particulières suscitent des interrogations :

- L'initiative des lois appartient concurremment non seulement à chaque parlementaire et au gouvernement, mais aussi au Président, ce qui paraît incongru et de nature à générer la confusion (art. 122).

– Le Président peut mettre son veto à un projet de loi. Celui-ci peut être vaincu par un vote à la majorité des deux tiers. Dans l'état d'affaiblissement relatif du Président dû à la discordance des mandats, on peut craindre que le veto reste lettre morte (art. 123).

– La question des « motions de défiance » est cruciale (art. 131). Une motion de défiance peut viser soit le gouvernement, soit certains ministres. Si le gouvernement ne s'est pas déclaré solidaire du ministre visé, celui-ci s'en va seul. On imagine sans mal les arrangements de tous ordres auxquels un mécanisme de ce genre peut

162

donner lieu.

– L'engagement de responsabilité sur un texte n'est pas prévu, alors qu'un tel mécanisme serait cohérent avec celui qui a été établi pour la dissolution. Là encore, et compte tenu du mode de scrutin qui sera finalement adopté, une telle carence pourrait s'avérer gênante (dissolution-référendum, art. 137).

L'exécutif

Le président de la République

Les données principales sont très classiques. Le Président est chef de l'État, chef de l'exécutif et chef des armées. C'est un président « de type français », qui a des pouvoirs normaux (et là, il est le chef de l'exécutif) et des pouvoirs exceptionnels. Mais il dispose en outre du droit de veto. Il est élu pour une durée de quatre ans, comme on l'a vu, et il est rééligible. Pour être candidat, il faut être « présenté » par vingt membres de l'Assemblée ou vingt-cinq mille électeurs dans quinze gouvernorats au moins, avec mille parrainages par gouvernorat. Le président de la République est élu au scrutin direct et secret à la majorité absolue (art. 140-145).

La procédure de nomination du Premier ministre est bien faite. Le Président choisit

un Premier ministre (qui n'est pas obligatoirement un parlementaire) dans la majorité de la Chambre. Celle-ci vote alors la confiance. Si elle est refusée, la Chambre est dissoute et de nouvelles élections ont lieu dans les soixante jours (art. 146).

Le Président définit la politique générale que le cabinet doit exécuter (art. 150). Il peut s'adresser à la Chambre sur le modèle américain (*idem*). Il négocie et signe les traités, qui ne peuvent toutefois entrer en vigueur que par référendum lorsqu'ils concernent l'exercice de la souveraineté (art. 151). Le Président ne peut engager la force armée qu'après consultation du Conseil de la défense nationale et vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale (art. 152). Il peut déclarer l'état d'urgence (art. 154) et dispose du droit de grâce.

Le texte prévoit des décrets ayant force de loi, mais selon une procédure déficiente (art. 156), comme on le verra.

Le Président peut appeler à un référendum portant sur « les intérêts suprêmes du pays ». Ce référendum peut comporter plusieurs questions distinctes (art. 157).

Le renvoi du Président est prévu dans deux cas : un *impeachment* à l'américaine en cas de haute trahison, forfaiture, etc., mis en œuvre par l'Assemblée à la majorité des deux tiers et aboutissant au jugement devant une juridiction spéciale ; en dehors des cas de fautes, une « motion de défiance » peut être votée, à la majorité des deux tiers également.

Une rapide lecture de ces dispositions appelle plusieurs remarques.

D'une certaine manière, les rédacteurs ont voulu corriger les défauts d'un régime « très parlementaire » (durée plus longue du mandat, possibilité de révoquer non seulement le gouvernement mais chaque ministre, motion de défiance contre le Président lui-même), en établissant de l'autre

main un régime « très présidentiel » (veto des lois, dissolution, référendum, décrets-lois, état d'urgence, etc.). C'est comme si l'on avait voulu créer en même temps une Chambre de modèle « IV^e République française » et un Président qui aurait eu à la fois les pouvoirs du Président français et du Président américain. Le risque de paralysie est élevé. La première victime du dispositif est le Premier ministre, qui devient encore moins important qu'un Premier ministre français, si c'est possible.

L'article relatif à l'élection du Président laisse perplexe. À la majorité absolue, soit, mais sur combien de tours ? Deux, trois, davantage ? Le comité eût été mieux inspiré de le prévoir, comme aussi de prévoir que le scrutin ne puisse durer plus de deux jours, séparés par une semaine en cas de scrutin à deux tours, pour éviter les votations interminables du passé, qui font naître des doutes sur la régularité du scrutin, et de déléguer à une loi organique les règles permettant d'assurer l'égalité matérielle des candidats par le remboursement des frais de campagne, la neutralité des instances étatiques pendant la campagne, l'égalité des temps d'usage des médias publics, etc. Il est remarquable que, alors que la Constitution prévoit la catégorie des lois organiques, elle n'en fait finalement guère usage.

L'article 147 est, c'est un euphémisme, très inhabituel. Le Président « peut exempter le gouvernement de mener à bien ses tâches », s'il est approuvé par la Chambre à la majorité simple. Le Premier ministre se change en fantôme de l'Opéra. La Chambre peut priver ce malheureux Premier ministre de ses ministres, pendant que le Président le prive de son fauteuil.

La déficience la plus importante du texte tient à la question de la séparation des pouvoirs. L'Égypte étant un pays de vieille tradition judiciaire, la question de l'indépendance des juges, à plusieurs

questions d'organisation près, a été longuement débattue et convenablement traitée. Il n'en va pas de même de la distinction de l'exécutif et du législatif, surtout en matière de mise en jeu de la responsabilité. La possibilité pour la Chambre de renvoyer non seulement le cabinet mais chaque ministre pris individuellement est à cet égard fâcheuse en ce qu'elle est de nature à entraîner soit la confusion, soit la paralysie. Cette conception n'est pas neuve. On la trouve dans les Constitutions de plusieurs États similaires. L'article 99 de la Constitution turque, par exemple, prévoit le renvoi individuel des ministres par le truchement d'une motion de censure. L'article 89 de la Constitution de l'Iran donne également un pouvoir de même type à l'« Assemblée consultative islamique ». Ce qui est ici mis à mal, c'est l'idée de l'autonomie du gouvernement et celle de la solidarité de ses membres, dans une mesure tout à fait préjudiciable à la clarté du débat démocratique.

Dans la logique même qui est celle du texte lorsqu'il énumère et garantit les droits fondamentaux, il n'est guère cohérent que les critères de mise en œuvre de l'état d'urgence ne soient pas définis par la Constitution. Il ne sert de rien que la Constitution prévoie qu'on peut réprimer les atteintes aux droits des citoyens, si l'état d'urgence peut les en priver sans qu'on dise comment. Inspiré comme il l'était dans son souci de respecter les principes, le comité aurait pu se montrer plus précis, en prévoyant des critères (menaces imminentes contre la souveraineté, interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels, atteinte à l'intégrité territoriale); en proscrivant le détournement de pouvoir, en disposant que le Président ne peut mettre en œuvre l'état d'urgence à seule fin de priver tout ou partie des citoyens d'exercer les droits constitutionnels garantis, notamment en

ce qui concerne les droits des partis, le droit d'association, d'opinion ou de manifestation, en n'autorisant l'état d'urgence que s'il « n'existe aucun moyen relevant du droit commun permettant de réprimer les atteintes qui pourraient fonder sa mise en œuvre », en prévoyant enfin précisément les mesures que l'état d'urgence autorise et ceux qu'il ne peut autoriser. Par exemple, on peut imposer un couvre-feu ; on ne peut pas attribuer compétence générale à la juridiction militaire ou s'affranchir du droit à un procès équitable.

Le vote d'une motion de défiance à l'égard du Président est critiquable. Cette disposition vise, comme bien d'autres, à empêcher le retour à un système dictatorial, mais c'est au prix du risque de paralysie. Au surplus, dans un paysage politique où l'armée joue un rôle important et voit certains droits tout à fait inhabituels garantis par la Constitution elle-même, peut-être n'est-il pas très judicieux d'affaiblir à ce point la tête de l'exécutif, chef des armées.

Le Premier ministre et le gouvernement

Les définitions sont classiques. Les éléments à considérer sont les suivants :

– Le texte distingue le « mandat gouvernemental » du « mandat ministériel », ce qui en fait deux entités autonomes, au détriment de la solidarité gouvernementale et de l'engagement collectif d'une équipe sur un programme (art. 166 et 167).

– Le mandat gouvernemental décrit neuf fonctions, comme un traité de sociologie, au lieu de fixer comme règle que le gouvernement a le devoir d'exécuter un programme et de proposer toutes mesures à cet effet (art. 167).

– Le pouvoir réglementaire est relativement mal décrit. La Constitution prévoit le pouvoir d'exécution des lois (art. 170), de gestion des services publics

(art. 171), mais pas le pouvoir réglementaire autonome.

– De manière générale, rien ne distingue le domaine de la loi de celui du règlement, ce qui peut être une source de complications et d'inefficacité, du moins si l'on pense que la clarté du système de normes est la base de la démocratie.

– Les règles de signature et de contre-seing, éléments importants de la lisibilité de l'action gouvernementale, ne semblent pas prévues.

L'autorité judiciaire

Le Conseil constitutionnel est évidemment l'élément clé du dispositif, au vu du nombre de droits constitutionnels à faire respecter dans la continuité.

La composition est celle d'une juridiction suprême ordinaire, Conseil d'État ou Cour de cassation. Cette juridiction peut éventuellement présenter plusieurs centaines de juges, puisque leur nombre n'est pas fixé. Il ne s'agit pas d'une cour sur le modèle américain, allemand ou français. Les conditions de la nomination des juges sont floues, notamment en ce qui concerne la compétence. Certes, nommés, ils doivent être indépendants mais, comme pour les magistrats, il n'existe aucun statut organique prévoyant l'inamovibilité.

Le mandat est plus large que celui d'une cour constitutionnelle classique, puisqu'il juge de la Constitutionnalité non seulement de la loi, mais aussi des règlements, ce qui auparavant relevait de la compétence du Conseil d'État égyptien. Là-dessus, les articles 190 (pouvoir du Conseil d'État) et 192 (pouvoirs du Conseil constitutionnel) paraissent incompatibles entre eux, ce qui ouvre la voie à de nombreux conflits, susceptibles de compromettre le respect des droits énoncés par ailleurs.

La distinction entre la voie d'action

et la voie d'exception n'est pas absolument claire.

Le statut des recours contre les actes exceptionnels n'est aucunement prévu. Décision d'exemption du président relevant le gouvernement de ces devoirs, décision de mise en œuvre de l'état d'urgence, décisions prises sur le fondement de l'état d'urgence – devant qui ces mesures sont-elles contestées ? Y a-t-il un délai impératif de jugement, des procédures de référé ? Il est dommage qu'une Constitution aussi exhaustive sur les droits ne prévoie rien en termes de procédure.

S'agissant des autres juges, on relève deux motifs d'inquiétude. Le texte constitutionnel lui-même ne prévoit pas le principe d'inamovibilité des magistrats du siège. Alors que la Constitution prévoit des « lois organiques » votées à la majorité des deux tiers, elle renvoie le statut des magistrats à une loi ordinaire, ce qui veut dire qu'une majorité parlementaire peut à sa guise diminuer les garanties statutaires des juges.

En revanche, le statut de la défense, des avocats et de l'aide juridictionnelle est défini en termes novateurs, précis et excellents, qu'on aimerait voir appliquer en France.

Les forces armées

On peut noter trois points essentiels.

Tout d'abord, la juridiction militaire existe mais ne peut juger que des militaires, sur le modèle américain (art. 204). Elle n'a pas compétence pour juger des civils, hors les cas d'atteinte aux biens et à l'équipement militaire (casernes, etc.) et d'agressions directes contre des militaires lors de leur service.

Ensuite, il n'est pas disposé par le texte que, si ce n'est pour réquisition spécifique et dans des circonstances d'une

particulière gravité, l'armée ne peut être employée contre des citoyens dans le cadre d'opérations de police, ce qui est peut être une lacune compte tenu des enseignements du passé récent.

Enfin, une incise habile et discrète (art. 203, al. 2) prévoit que le budget des armées est *incorporated as a single figure in the state budget* : il échappe en pratique aux pouvoirs du Parlement, ce qui réduit quand même singulièrement les pouvoirs financiers de l'Assemblée, privée du droit d'examen et du droit d'amendement. C'est très inhabituel, surtout pour une Constitution dont les « standards » sont à ce point élevés par ailleurs.

165

Les autorités indépendantes

Il faut ici remarquer que le renvoi à la loi ordinaire est systématique. Ce qui veut dire que ces autorités sont dans les mains du Parlement. Cette option est absolument défendable. Mais, dans certains cas (le rôle du « Conseil national des médias » en matière d'égalité des droits pour les compétitions électorales, le rôle du « Conseil des élections » en matière d'élections), il aurait été raisonnable que les dispositions les plus protectrices des droits des citoyens soient fixées par des lois organiques votées à la majorité des deux tiers.

LES MESURES PARTICULIÈRES ET TRANSITOIRES

La rédaction des dispositions de l'article 224 est dangereusement ambiguë. Les lois et règlements antérieurs demeurent en vigueur. Ils ne peuvent être amendés que selon les procédures prévues par la Constitution. Mais, comme le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception n'est pas défini avec suffisamment de précision dans ses modalités,

un doute s'installe sur la possibilité de faire déclarer inconstitutionnelle une disposition d'une loi antérieure attentatoire aux droits garantis par la Constitution elle-même.

Dans le silence par ailleurs des dispositions constitutionnelles, les articles 228 à 231 sont bien trop vagues pour permettre une vraie régularité des scrutins. Il est regrettable que l'article 222 ne prévoit pas les normes essentielles (égal accès des candidats aux moyens d'information publics, remboursement des frais de campagne, durée des scrutins, etc.) qui d'ailleurs trouveraient ultérieurement leur place dans des lois organiques.

L'article 234 prévoit que le ministre de la Défense est choisi par le SCAF (« Conseil suprême des forces armées ») et que cette règle demeure en vigueur pendant deux mandats présidentiels consécutifs, soit huit années. Là encore, cette règle est à rapprocher de toutes celles qui peuvent diminuer l'autorité des contrepois « civils » à l'autorité militaire.

La « lutte contre le terrorisme » est reconnue, mais limitée par la nécessité de garantir les droits et libertés (lesquels ne sont pas limités par le texte aux seuls citoyens égyptiens) et compensée par la reconnaissance d'un droit indemnitaire de principe pour l'ensemble des préjudices causés par les actions engagées à ce titre (art. 237).

La Chambre reçoit mission de voter au cours de sa première session une loi « réparatrice » visant à permettre la révélation de la vérité sur les actions de l'État au cours des périodes récentes, l'indemnisation des victimes et la réconciliation nationale. Cette disposition est appréciable, surtout si on se souvient qu'une amnistie générale était toujours possible, sans cette disposition, sur la base des autres dispositions de la Constitution (art. 241).

L'article 244 suscite une certaine

perplexité. L'État garantit une représentation appropriée à l'Assemblée, selon une loi à voter, à « la jeunesse », aux « chrétiens », aux Égyptiens vivant à l'étranger et aux handicapés. S'il s'agit d'affecter la composition de l'Assemblée et de déroger aux textes, alors cette loi aurait sans doute dû présenter le caractère d'une loi organique, et non celui d'une loi ordinaire. Sur le fond, le caractère « transitoire » de cette disposition, relativement à son objet, n'apparaît pas clairement. Enfin, qu'est-ce que « la jeunesse », alors surtout qu'on prévoit un âge minimal pour l'élection ? Et pourquoi faire un sort particulier aux chrétiens, alors même que le texte se montre par ailleurs rigoureux en matière de non-discrimination ?

*

Ainsi la Constitution adoptée par les Égyptiens s'établit-elle aux antipodes de la règle de l'abbé Sieyès, qui voulait qu'une Constitution soit courte et obscure. Elle se présente comme la mise en forme juridique d'un effort collectif pour établir la démocratie dans un contexte sociologique très particulier, en tenant compte des errements du passé. Elle déjoue à cet égard, notamment en ce qui concerne les libertés publiques, les pronostics, spécialement occidentaux, de ceux qui ne voient d'alternative que dictatoriale, ou militaire, au gouvernement terroriste des islamistes. Il existe dans cette Constitution un air de souveraineté auquel on peut être sensible, une appropriation nationale de l'esprit des libertés, aux antipodes d'une adaptation servile des grands modèles, autorisant bien des audaces, par comparaison avec les timidités et les accommodements qui sont souvent le fait, en ce domaine, des États donneurs de leçons, à commencer par la France. Il n'en reste pas moins que l'épreuve de la démocratie vivante reste

à venir et que plusieurs règles constitutionnelles font douter qu'elle puisse être abordée dans les meilleures conditions possibles. À cet égard, on relèvera surtout le risque de confusion entre l'exécutif et le législatif, le trop grand nombre de

règles de fonctionnement dérogatoires et l'insuffisance des garanties accordées au juge. Sous le rapport de la séparation des pouvoirs, la Constitution égyptienne marque le début d'un chemin, et non pas son aboutissement.

DIEUDONNÉ,
QUELLE EST LA QUESTION ?

Vient un moment où faire mine d'ignorer une question au motif de ne pas vouloir lui faire de publicité n'a plus de sens. Quand elle s'invite dans votre entourage le plus intime, au travail, à la télévision, dans les journaux, que des centaines de milliers d'internautes visionnent et partagent des contenus qui s'y réfèrent, il n'y a guère d'alternative que d'y faire face.

Dieudonné, ses ouailles et leur quenelle seraient-ils devenus pendant quelques semaines la préoccupation vitale du pays tout entier ? Heureusement non. D'une part, le phénomène ne fut pas aussi soudain que le laissait penser la déferlante de réactions suscitée. Il infusait depuis plusieurs mois et n'est tout compte fait que le dernier avatar d'une antienne séculaire : la mise en scène du bouc émissaire et du complot. D'autre part, il est certain que l'immense majorité des habitants de notre douce France était alors aux prises avec des enjeux bien plus immédiatement vitaux.

Une fois cela posé, est-ce une raison pour passer à autre chose ? Heureusement non. Il est des sujets qui s'imposent au-delà du quotidien ; qui mettent en cause l'idée que l'on se fait de l'humanité – c'est grandiloquent, mais c'est assez noble. Lorsque Christiane Taubira est renvoyée à la condition animale, le silence initial sème le trouble. Malaise devant la banalisation d'un racisme si caricatural qu'il est, à la fin des fins, unanimement dénoncé¹. C'est déjà ça... mais la latence précédant les réactions est un appel à la vigilance.

Les discussions qui affolèrent jusqu'au ministère de l'Intérieur interrogent car elles jouent du trouble jeté par la construction du discours des « quenelliers ». Son articulation contourne en effet l'indignation quasi pavlovienne devant un propos aussi évidemment imbécile que celui qui assimile une ministre de la République à un singe. Parce que la rhétorique est bien ficelée, elle laisse certains hésitants, d'autres

169

* Directeur numérique de la revue *Pouvoirs*. Il a publié *La Revue Idées, 1941-1944 : des non-conformistes en Révolution nationale*, Paris, L'Harmattan, 2006.

1. La frange des racistes au sens le plus strict, considérant que des races sont supérieures à d'autres, est par bonheur aujourd'hui très minoritaire. Cf. *La Lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2012*, rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, mars 2013 ; disponible sur CNCDDH.fr.

étonnés que les provocations de Dieu-donné fassent tant jaser. Il importe alors de détricoter ce discours.

L'enjeu n'est pas de débattre avec un homme (ou ses laudateurs les plus zélés) : sans aucun substrat commun, sans point de rencontre, sans doute partagé, la discussion n'a que peu d'intérêt. Il n'est pas non plus d'en dresser un énième portrait. Sa cause est entendue : Dieu-donné est un humoriste de profession dont le tropisme idéologique se situe à la croisée des chemins du national-socialiste Alain Soral², du négationniste Robert Faurisson et de Frédéric Chatillon³ qui éveille même la méfiance de Marine Le Pen. Comme il faut aussi un peu se détendre, il se lie à des personnages plus terre à terre, grandes victimes de notre société répressive : Youssouf Fofana, le « cerveau » du gang des barbares emprisonné depuis 2006⁴, ou Serge Ayoub, dont le groupuscule Troisième Voie a été dissous en milieu d'année 2013. Soucieux de la destinée de sa progéniture, après avoir passé un bon moment à la fête annuelle du Front national (2006), Dieu-donné confie les destinées religieuses de sa fille à parrain Jean-Marie (Le Pen), marchand spécialisé dans le « détail ». Quel *happening* ! On ne choisit pas ses amis ?

Ces quelques faits sont connus, mais force est de constater que, chez une frange non négligeable du public, les

interrogations subsistent. De l'universitaire (il faut l'entendre) au lycéen en passant par le cadre d'une société de services, de la fille d'ouvrier au fils de bourgeois, comment la rhétorique prend-elle chez des personnes dont la bonne foi n'est pas en cause ? Comment peut-elle être déconstruite ? Comment combler les brèches dans lesquelles s'immisce un discours nauséabond ? D'abord peut-être en partant des réactions que ces remous suscitent.

CEUX QUI HÉSITENT

La première est celle des sceptiques. Toute cette affaire soulève des questions qu'il n'est pas si évident de trancher... « On ne sait pas bien. » Mais on ne sait pas quoi au juste ? Ce que signifie le geste de ralliement de Dieu-donné et des siens ? Si l'on peut promouvoir n'importe quelle idée sous couvert d'humour ? Allons-y.

La genèse de la « quenelle » importe peu ; seul compte son sens *actuel*⁵. Spéculer sur le fait que s'y cache un salut nazi – inversé –, un bras d'honneur ou toute autre attention délicate ne fait que détourner le regard. Elle est un signe de ralliement. Nul besoin d'être grand clerc pour se faire une opinion sur le ralliement en question. Il est fait grand cas des quenelles « sportives ». Elles sont aussi visibles qu'imprévisibles (avant

2. Puisqu'il se qualifie lui-même ainsi, rendons à Alain ce qui appartient à Adolf. Cf. Éric Naulleau, Alain Soral, *Dialogues désaccordés*, Paris, Hugo, 2013.

3. Sur les réseaux de Frédéric Chatillon, cf. Abel Mestre, Caroline Monnot, « Les étranges amitiés de Dieu-donné », *LeMonde.fr*, 24 février 2009.

4. Après que Dieu-donné a demandé la libération de Fofana en 2010, ce dernier est co-signataire de la plainte pour diffamation déposée à l'encontre de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) en décembre 2013. Cf. Doan Bui, « Quand Dieu-donné s'allie à Robert Faurisson et Youssouf Fofana », *NouvelObs.com*, 27 décembre 2013.

5. L'exemple donné par Olivier Duhamel est parlant : la croix gammée est à l'origine un symbole indien – *svastika* ; pour autant, en Occident, depuis les années 1920-1930, elle est d'abord et avant tout le symbole du régime nazi, de ses soutiens et de ses nostalgiques (« Europe midi », *Europe 1*, 30 décembre 2013).

d'en faire une, le footballeur Nicolas Anelka n'avait pas marqué depuis plus d'un an!), mais nous enseignent moins que les clichés que l'on peut visionner sur internet⁶. « Quenelles » sur les rails menant au camp d'Auschwitz, devant un wagon de déportation, au mémorial de la Shoah à Berlin, devant l'école dans laquelle ont été assassinés trois enfants et un enseignant par Mohammed Merah en mars 2012, etc. Dans la mesure où aucun « officiel » de la confrérie des quenelles ne récuse ces clichés, comment ignorer que mimer ce geste d'allégeance à Dieudonné solidarise de fait avec un antisémitisme ayant largement franchi les frontières du sous-entendu ?

La seconde hésitation, très spirituelle, vise à racheter l'humoriste quand l'homme politique est méprisable. Conception originale des relations humaines que de vouloir disséquer les sujets en isolant par-ci leurs convictions ou leurs actions, par-là leur sens de l'humour. La figure de Pierre Desproges est convoquée chez les plus cultivés (ou les plus âgés) – son sketch sur les juifs comme avant-garde du comique dieudonnesque en somme. En trame de fond, on perçoit l'idée selon laquelle le seuil de tolérance actuel face à la provocation serait plus bas qu'il y a quelques années.

D'abord s'agirait-il de définir précisément à quand remonte cet âge d'or d'une parole aussi décapante que libérée : aux années 1960⁷, où Gainsbourg et Bardot-Birkin

mettaient le sexe en son et scandalisaient l'Europe, où l'opposition politique n'avait qu'un accès minime aux médias audiovisuels ? Aux années 1970, où *Hara-Kiri* se faisait interdire pour son « bal tragique à Colombey »⁸ et où les radios libres restaient illégales ? Aux années 1980, où la promesse d'« enlever le haut » puis « le bas » (de dos) marquait même les esprits les moins pudiques⁹ ? Ces courroux et ces censures nous paraissent d'un autre temps et c'est heureux.

Le supposé recul actuel de la liberté de provoquer reste bien difficile à établir. Prenons même le parti de considérer que le niveau de la transgression s'est singulièrement élevé ces dernières années et que les niches propices au scandale se restreignent. Devant ce constat, laisser penser que Dieudonné serait une victime de notre moindre tolérance est une diversion.

Sans doute des sujets sont-ils devenus intolérables. Le racisme en est un. N'est-ce pas une bonne nouvelle que les slogans ou les lieux communs qui flattaient nos plus bas instincts soient discrédités ; que le « racisme classique [qui] opérât frontalement¹⁰ » soit disqualifié ? Songerait-on à remettre au goût du jour les publicités pour du chocolat en poudre « Y'a bon Banania » ? Quel anthropologue imaginerait réintroduire la craniologie dans sa méthodologie ? Voici plutôt sur le long terme des motifs d'optimisme. Qui y verrait une « censure » insupportable ?

171

6. Cf. « Pour ceux qui prétendent que la quenelle n'est pas un geste antisémite », K00ls. overblog.com, 4 décembre 2013.

7. Les évolutions en matière de provocation se jugent à l'année plutôt qu'à la décennie tant les mutations sociales et culturelles peuvent être rapides. Nous tentons ici de relever quelques éléments qui, aussi majeurs soient-ils lors de leur émergence, peuvent nous sembler aujourd'hui bien dérisoires. Cf. Jean-François Sirinelli, « La norme et la transgression », *Vingtième siècle*, n° 93, janvier-mars 2007, p. 10.

8. *Hara-Kiri*, n° 94, 16 novembre 1970.

9. Campagne d'affichage « Myriam » à la fin de l'été 1981. Cf. Thibault Mortier, « Myriam : quand la publicité tient ses promesses », *LesEchos.fr*, 3 août 2010.

10. Michel Wieviorka, *Neuf leçons de sociologie*, Paris, Robert Laffont, 2008.

Hélas, les banalités racistes restent une réalité¹¹. Les discriminations fondées sur l'origine, la religion ou le sexe sont courantes. Qu'elles touchent très largement des personnes ramenées par leur histoire, leur nom ou leur couleur aux anciennes colonies françaises, à l'Afrique subsaharienne et au Maghreb est aussi probable qu'insupportable. Qu'elles doivent être combattues avec une égale ardeur frôle le truisme. Comme le soulignait Dominique Sopo, en quoi Dieudonné rend-il service à cette cause, qui est pourtant largement partagée et l'objet d'un vaste consensus¹² ?

172 Assumons alors que la délégitimation de toutes les paroles racistes est un progrès de la civilisation, et non une atteinte aux libertés. Le droit français ne dit pas autre chose depuis 1972 : les propos racistes tenus en public ne sont pas des opinions mais constituent un délit¹³. Il est des interdits et des inhibitions salutaires.

Revenons à « l'argument Desproges » lui-même. Le sujet du procureur du tribunal des flagrants délits est-il la bêtise antisémite ou le danger que font courir les juifs au reste de l'humanité ? La réponse vient d'elle-même en écoutant l'interview ajoutée à l'extrait d'un sketch mis en ligne par ses ayants droit¹⁴. Desproges ne comprend pas l'extermination et cela le hante. Il en fait dix minutes. Dieudonné comprend

trop bien et y puise sa jouissance. Il en fait dix ans. Desproges brise les poncifs par son second degré (« N'empêche qu'on ne m'ôtera pas de l'idée que durant la dernière guerre mondiale de nombreux juifs ont eu une attitude carrément hostile à l'égard du régime nazi¹⁵ »). Dieudonné entretient les stéréotypes au premier (« Le président du CRIF, c'est lui qui décide qui sera le Président¹⁶ »). Et quand Desproges touche au premier degré, par exemple pour dénoncer une forme de communautarisme jugée malsaine, l'attaque est individuelle, pas globalisante.

Le contresens se résumerait ainsi : Desproges pouvait jouer à la scène ce qu'il n'était pas à la ville ; Dieudonné n'est que continuité. Lorsque ce dernier regrette que les chambres à gaz soient passées de mode¹⁷, fait huer un figurant déguisé en déporté et applaudir le pape des négationnistes, est-il permis d'imaginer que l'imperméabilité entre spectacle et meeting politique existe encore ? Ceux qui ne trouvent pas de réponse à cette question se rangent dans la seconde catégorie des réactions possibles.

CEUX QUI NE COMPRENNENT PAS

« Finalement, où y'a-t-il vraiment un problème ? »

Souffrez un instant de brutale trivialité.

11. En décembre 2012, 65 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête CSA pour la Commission nationale consultative des droits de l'homme affirment que « certains comportements peuvent parfois justifier des réactions racistes » (*La Lutte contre le racisme...*, op. cit., p. 18).

12. Dominique Sopo, « Dieudonné ou l'obsession antisémite », *Le Monde*, 5 janvier 2009 ; disponible sur LeMonde.fr.

13. Loi 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme.

14. « C'est la chose sur laquelle je reviens souvent parce que je ne comprends pas que cela puisse arriver et, en même temps, j'ai très peur que ça revienne » (Pierre Desproges, « Les juifs », Dailymotion.com, à partir de 3:40 min.).

15. Pierre Desproges, « Les juifs », vidéo, Wat.tv.

16. « Dieudonné répond à Hollande », YouTube.com, 21 décembre 2013, à partir de 3:55 min. ; vidéo vue par plus de deux millions d'internautes...

17. À propos du journaliste de France Inter Patrick Cohen.

Imaginez ce qui pourrait arriver de pire à votre enfant, votre compagne ou votre compagnon, votre frère ou votre sœur. Un viol, une mort atroce, une infinie souffrance. Imaginez maintenant que votre meilleur ami, ou un inconnu, peu importe, utilise cette épreuve pour amuser un auditoire. Rirez-vous ? Supporterez-vous qu'on tourne en dérision votre malheur le plus absolu en vous laissant impuissant (l'autodérision est bien loin) ?

« L'humour » de Dieudonné n'est pas autre chose. Il se moque de la disparition de plus de cinq millions de vos/nos sœurs, de vos/nos frères, de vos/nos parents. Ce rire n'est pas cathartique, il ne propose aucune mise en perspective, aucune remise en question, aucune issue prometteuse. Il se cantonne au dévouement des passions les plus violentes pour les attiser, non pour les désarmer.

« Même "Shoah-nanas" » ? Eh oui. Qu'un jeu de mot prête à sourire, soit, joies de la langue, mais c'est un peu court. Pour s'en tenir à un rapide décryptage, attardons-nous une minute sur son contexte : une chanson. Que dit-elle ? Que ne dit-elle pas ? « Shoah-nanas, il ne faut pas oublier, y'a moyen d'un p'tit billet¹⁸. » La Shoah comme source de revenus, voilà un filon ! Les victimes transformées en coupables : coupables de chantage au malheur, par appât du gain. Les juifs et l'argent, nous y sommes donc. L'implicite joue à plein. La signification du jeu de mots ne vaut en effet pas grand-chose en elle-même

tant elle est le fruit de la connivence entre le locuteur et la culture de ses publics¹⁹.

À propos de fruit, creusons encore un peu : que trouve-t-on autour du nouveau tube « Shoah-nanas » ? Des pancartes représentant des ananas en train de brûler²⁰ ; l'image est délicate. À défaut d'être hilarant, tout ceci est cohérent. Comprenne qui pourra. Les moins complices restent sur le seuil par paresse ou par ignorance, s'étonnent du tapage provoqué. Les plus initiés rient à bon compte du stéréotype partagé. Quand « crime contre l'humanité » est associé à « jackpot »²¹, l'ellipse règne à nouveau et produit le même effet. Cette accumulation fait système.

La perversité de ces raisonnements est double. Dans un premier temps, elle reproduit un stigmate qui sous-tend l'antisémitisme : la soif de l'or. Dans un second, elle cherche à présenter la solution finale comme seul malheur reconnu de l'histoire des hommes. Ainsi les juifs, assimilés aux puissances dirigeantes du monde, peuvent-ils effacer tout autre drame pour capitaliser sur leur unique infortune. L'axe Dieudonné-Louis Darquier est constitué : « [...] les juifs sont toujours prêts à tout pour qu'on parle d'eux, pour se rendre intéressants, pour se faire plaindre²². »

L'habileté rhétorique a des limites. Que les Français, l'État comme la majorité des citoyens, aient pu tarder à reconnaître à leur (in) juste valeur les crimes de l'esclavage et les souffrances des populations colonisées est une hypothèse raisonnable.

173

18. « Dieudonné chante: Shoah Nanas », YouTube.com, 6 novembre 2009, à partir de 4:20 min.

19. Cf. « L'humour et l'implicite », *Humoresques*, n° 17, 2003.

20. Illustration intitulée « À l'entrée du Bal des quenelles, une fresque géante d'ananas donne le ton... », in Jean-Laurent Cassely, « La dieudonnisation des esprits, une (grosse) quenelle qui vient d'en bas », Slate.fr, 27 juin 2013.

21. « Les médias n'aiment pas la Vérité », YouTube.com, 20 septembre 2011, à partir de 2:20 min.

22. « À Auschwitz on n'a gazé que les poux », entretien de Louis Darquier, commissaire au Questions juives de Vichy, avec Philippe Ganier-Raymond, *L'Express*, 28 octobre-4 novembre 1978.

Pour autant, affirmer que la Shoah est le seul crime contre l'humanité « officiel » n'est rien d'autre qu'un mensonge²³. En France, la loi du 29 janvier 2001 reconnaît le génocide arménien²⁴. Celle du 21 mai 2001 affirme quant à elle que « la traite négrière transatlantique ainsi que la traite dans l'océan Indien d'une part, et l'esclavage d'autre part, perpétrés à partir du xv^e siècle, aux Amériques et aux Caraïbes, dans l'océan Indien et en Europe contre les populations africaines, amérindiennes, malgaches et indiennes, constituent un crime contre l'humanité²⁵ ». Quoi qu'on puisse penser de ces lois dites « mémorielles », elles existent et les études qui s'y rapportent sont nombreuses. Les juridictions internationales ne sont pas en restant : différentes institutions, dont le Tribunal pénal international pour le Rwanda, ont eu à connaître du génocide et la Cour pénale internationale ne cesse de lancer des poursuites pour des crimes contre l'humanité²⁶.

La Shoah n'est donc pas seule – laissons de côté la question de son unicité. Comme la masse des crimes contre l'humanité – dont la liste n'est jamais close –, elle nous

constitue. L'affirmation est dévastatrice tant elle charrie ce dont nous sommes capables de pire. N'aborder le sujet que pour prétendre qu'il est instrumentalisé par les victimes, c'est nier la violence qui habite notre humanité.

Quand ces éléments sont avancés pour mettre en lumière l'antisémitisme là où il se loge, la mécanique est bien rodée : nous vivrions sous l'empire du « lobby sioniste » qui utilise la Shoah pour servir son dessein. Entre nous, quel échec : avoir laissé mourir les siens par millions pour parvenir à ses fins, convenez que la stratégie est particulière... à moins que vous ne contestiez l'étendue du massacre et que tout cela n'ait été monté de toutes pièces pour servir la cause « sioniste » ?

Les apparitions de Robert Faurisson sur scène ou dans les vidéos de Dieu-donné prennent tout leur sens. Finalement, le génocide serait un alibi imaginaire²⁷ converti en passe-droit. À cet instant, un encouragement : (re)lire Pierre Vidal-Naquet²⁸. Lire comment cet intellectuel met en pièces le révisionnisme. Lire cet homme qu'Auschwitz rendit orphelin

23. « Les médias n'aiment pas la Vérité », vidéo citée, à partir de 1:50 min.

24. Loi 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915.

25. Loi 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité.

26. William Bourdon souligne à ce propos que le tropisme africain de la Cour pénale internationale (CPI) lui porte préjudice : « [...] la CPI ne gagnera sa légitimité que si elle s'universalise. À une époque où les pays musulmans et les pays les plus pauvres ont le sentiment qu'il y a deux poids deux mesures, il faut que la CPI cesse de n'être que la cour pénale pour l'Afrique : seul des Africains y sont jugés ? Une partie de l'opinion publique mondiale a le sentiment que c'est une universalité à géométrie variable » (*Le Monde* 2, n° 251, 6 décembre 2008, p. 71).

27. « [Un pote] me dit : "Est-ce que tu crois dans l'existence des extraterrestres ?" [...] C'est obligatoire ou pas ? Je ne voudrais pas nier l'existence des extraterrestres s'il y a une loi, attention. Mais il me dit : "Mais non, ça n'a rien à voir avec les chambres à gaz, tout ça..." Il m'a dit : "Là, c'est sûr, on a des preuves" » (« Extrait du spectacle "Foxrot" – l'extraterrestre de Jupiter », YouTube.com, 3 juillet 2013, à partir de 0:10 min).

28. Pierre Vidal-Naquet, *Un Eichmann de papier*, in Pierre Vidal-Naquet, *Les Assassins de la mémoire*, Paris, Seuil, « Points », 1995 ; disponible en intégralité sur Anti-rev.org. (Texte paru initialement sous une version plus conséquente dans la revue *Esprit* en 1980.)

de père et de mère et qui n'eut de cesse de combattre la violence d'État, à commencer par celle de la France en Algérie. Lire cet historien qui ne laisse rien passer à Israël ni à ses inconditionnels (« s'il en est qui se sentent "rachetés" par les victoires militaires d'Israël, je ne puis, pour ma part, que les plaindre et même les mépriser²⁹ »). Contrairement à ce que Dieudonné cherche à faire croire, tout ceci n'est pas incompatible.

Si l'on veut bien considérer que c'est avec le génocide que Dieudonné s'amuse, peut-on sérieusement soutenir que cela a le moindre lien avec la critique du sionisme ? Le sionisme n'est pas né de la Shoah – il lui est bien antérieur. La Shoah n'est pas née du sionisme. C'est d'ailleurs pour Vidal-Naquet l'occasion de réfuter une idée venue d'Israël même : « Pour les Israéliens ou du moins leurs idéologues, Auschwitz est l'aboutissement inéluctable et logique de la vie en diaspora et toutes les victimes des camps de la mort avaient vocation de devenir citoyens d'Israël, ce qui est une double contre-vérité³⁰. »

Heureusement, il est possible de faire la part des choses et de critiquer la politique israélienne, la colonisation des territoires occupés, le sort fait aux Palestiniens. Mais, en 2013, le rapport de cette critique avec le sionisme paraît flou : si elle vise à la disparition de l'État d'Israël, alors le glissement vers la destruction du « foyer juif » peut être rapide et interroge le sort de ses habitants. S'il s'agit de contraindre Israël à respecter le droit international, cette exigence pourrait s'appliquer à de nombreux autres États et n'a donc rien de consubstantiellement « anti-sioniste ». Demander que l'État nord-coréen cesse

d'opprimer son peuple, que les États-Unis ne torturent pas leurs prisonniers et arrête de mener des opérations en contournant les Nations unies ou que le régime syrien n'écrase plus sa population sous les bombes sont autant de revendications du même ordre n'ayant aucun rapport avec le « sionisme »... Ici encore, le mot n'est qu'un dérivatif. « La quenelle », les ananas flambés ou la mise en scène d'un déporté ridiculisé n'ont rien à voir avec la critique d'Israël ou un quelconque sionisme. Le fond du problème, c'est le juif. Celui qui tire les ficelles de ce monde à son profit.

CEUX QUI SUIVENT

« Pas le juif, le système ! » rétorquent les plus malins ou les plus naïfs. Sûrs de leur fait, ceux-là ont des réponses. Qu'il soit permis de leur poser quelques questions.

Quand vous vous parez de votre geste « anti-système » préféré, à quel système pensez-vous exactement ? Convenez que le terme est assez vague. Le système capitaliste, comme le dénoncerait un socialiste *old fashioned* ? Votre héraut Dieudonné, qui dépose la « quenelle » à l'INPI – haut lieu de la propriété industrielle, s'il en est –, ne donne guère de signes extérieurs de lutte contre l'économie libérale. Il en profite autant que la question de l'argent semble l'obséder³¹. Mais pourquoi pas... Continuons l'inventaire : combattez-vous la démocratie libérale parce qu'elle laisserait ses enfants au chômage, l'universalisme républicain parce qu'il serait impuissant face aux discriminations ?

L'indignation devant les plaies contemporaines est sans doute nécessaire.

29. *Idem.*

30. *Idem.*

31. Cf. Abel Mestre, Caroline Monnot, « Comment Dieudonné gère sa petite entreprise », *Le Monde*, 3 janvier 2014 ; disponible sur LeMonde.fr.

Imaginez-vous pour autant que ces réalités résultent d'un système, d'un tout cohérent ? La réalité est-elle simple à ce point ? Imaginez-vous que les problèmes économiques, géopolitiques, sociétaux, trouvent leurs racines dans le même creuset ? Tout le monde tirerait dans le même sens qui – manque de chance – vous déplaît ? Et qui est « tout le monde » ? « Tout le monde sont juifs », disait Desproges ; c'était drôle. La version de Dieudonné est moins spirituelle : le « complot américano-sioniste », version revisitée du « complot juif », gouverne la planète.

176 Regardons à nouveau les photos « phares » des disciples quenelliers³² : en quoi « glisser une quenelle » rue de la Juiverie ou devant l'impasse du Four renvoie-t-il à cette dénonciation du système, si ce n'est pour montrer que le pouvoir prêté aux juifs ne tardera pas à vaciller ?

Vous avez donc votre bouc émissaire. L'Autre enfin identifié pour mieux être dénoncé. Tout s'explique : les juifs imposent leurs vues à la terre entière, au profit d'Israël, ils en tirent profit (l'esclavagisme n'est jamais loin) et le font d'autant plus facilement qu'ils brandissent leur malheur ultime. De façon la plus sournoise qui soit, puisque le juif est lâche, c'est bien connu³³.

Si vous imaginez que le sous-titre à

l'histoire du monde soit celui-là, si vous imaginez que l'ensemble de nos/vos maux vient de « l'axe américano-sioniste », peut-être entendrez-vous le poète palestinien Mahmoud Darwich : « Il n'existe pas chez moi de vision unique et définitive de l'Autre. Celui qui m'a éduqué était juif, celui qui m'a persécuté l'était aussi. La femme qui m'aima était juive, celle qui me détestait l'était aussi³⁴. » Darwich refusait d'entrer dans la compétition victimaire et de faire de son drame un ferment de haine³⁵. Le combat des Palestiniens n'est pas un combat symbolique contre la Shoah ou contre les juifs. Il est un combat politique qui n'exige en rien de minorer la souffrance des populations juives pour (con)vaincre.

Dieudonné a une curieuse idée du rapport de force politique : il s'attaque aux morts. Son fonds de commerce se dresse sur des millions de dépouilles. Quel courage ! « Provocateur », pourfendeur du « politiquement correct », il se drape dans la forme pour dissimuler le fond³⁶. Cela se condamne quand la provocation devient un délit. Les motivations d'une interdiction sont plus complexes. Dans le cas de trois représentations du spectacle « Le Mur », dont la teneur était connue et son auteur identifié comme récidiviste, le Conseil d'État

32. « Pour ceux qui prétendent que la quenelle n'est pas un geste antisémite », art. cité.

33. Dieudonné explique, après avoir fait le récit de sa rencontre avec Khaled Mechaal et de la tentative d'assassinat par le Mossad dont le chef du Hamas a été victime : « Ils l'ont piqué dans le dos. [...] Bon, dans le dos, bon, déjà, c'était signé » (« Les médias n'aiment pas la Vérité », vidéo citée, à partir de 9:55 min.).

34. Mahmoud Darwich, *La Palestine comme métaphore*, Paris, Actes Sud, 1991 ; extraits disponibles sur Mahmoud-Darwich.chez-alice.fr.

35. Mouna Naïm, « L'appel de quatorze intellectuels arabes contre une conférence négationniste », *Le Monde*, 16 mars 2001.

36. « [...] bien des discours racistes, xénophobes, sexistes, cherchent une forme de légitimation en se réclamant de la dissidence face à ce qui serait "politiquement correct", sans qu'à aucun moment en France on ait pu définir de façon comparable aux États-Unis à quoi correspond cette "correction" » (Didier Francfort, « La provocation. Un objet pour l'histoire culturelle ? », *Vingtième siècle*, n° 93, janvier-mars 2007, p. 3).

a validé l'interdiction³⁷. Sans conteste, cela ne doit pas donner lieu à une censure *a priori* plus vaste; Dieudonné a d'ailleurs eu loisir de lancer une nouvelle mouture de son show. Mais surtout, cela n'interdit pas de réfléchir. Marque d'une considération toute démocratique que de chercher à convaincre ceux qui s'interrogent ou s'étonnent de bonne foi. Nulle illusion en revanche sur une quelconque discussion avec Dieudonné et ses plus loyaux soutiens. Symptômes d'un constant recommencement, ils n'attendent que l'affrontement.

En refusant le débat direct et en usant du droit quand cela est possible,

amplifierions-nous le phénomène? Dieudonné n'a pas attendu Manuel Valls pour remplir les salles, franchir le cap des centaines de milliers de « fans » sur Facebook et des millions de vidéos visionnées sur le web. Il n'a pas besoin de tapage pour diffuser sa rengaine. En faire une « victime » ne le servira-t-il pas? La posture victimaire est son leitmotiv depuis dix ans, il n'a rien à gagner de plus. Alors n'agissons pas au regard des intentions qu'on lui prête mais au fait de nos convictions. Ne laissons pas gagner la lassitude. Déconstruire, toujours, pour ne rien abdiquer. Vivre avec et tenir le cap.

37. Ordonnances 374508, 374528 et 374552 des 9, 10 et 11 janvier 2014.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2013)

179

AFRIQUE DU SUD

9, 29 octobre et 5 décembre 2013. **Nelson Mandela.** Nelson Rolihlahla Mandela décède à son domicile à Johannesburg le 5 décembre dans la nuit. Une équipe de vingt-deux médecins le suivait à son domicile. Il ne communiquait plus que par signes.

Nelson Mandela, avocat, avait adhéré au Congrès national africain (ANC) en 1944. En 1951, il devient président de la Ligue des jeunes de l'ANC. En 1956, il est arrêté avec cent cinquante autres personnes et accusé de trahison mais acquitté. En 1961, il est l'un des fondateurs de Umkhonto we Sizwe (fer de lance de la nation), branche armée de l'ANC. Arrêté en 1962, il est condamné à cinq ans de prison puis à la prison à vie en 1964 dans le cadre du procès de Rivonia qui implique une dizaine de dirigeants d'Umkhonto we Sizwe, pour deux cent vingt et un actes de sabotage, et emprisonné à l'île de Robben

Island. En 1982, Mandela est transféré à la prison de haute sécurité de Pollsmoor au Cap, où il est confiné solitairement jusqu'en 1987 lorsqu'il est hospitalisé en raison d'une tuberculose. Le 11 février 1990, il est libéré et négocie avec le président Frederik De Klerk. L'apartheid est aboli le 30 juin 1991. Avec Frederik De Klerk, il reçoit en 1993 le prix Nobel de la paix. Élu président de la République en 1994, il cesse ses fonctions en 1999. Après vingt-sept années passées en prison, il était devenu un symbole de non-violence et de réconciliation, illustration de la « nation arc-en-ciel ».

Le 10 décembre, dans le FNB Stadium de Soweto, une centaine de chefs d'État et de gouvernement sont présents à l'hommage qui lui est rendu. À son arrivée, le président Jacob Zuma est hué tandis que le président Barack Obama est ovationné. On remarque que le président François Hollande est présent avec son prédécesseur Nicolas Sarkozy, mais ils sont venus dans

* Université de Poitiers et CNRS – FRE 3500 CECOJI.

des avions différents pour des « raisons pratiques, techniques et économiques », le déplacement dans l'A330 présidentiel étant trop onéreux. On remarque aussi la poignée de main entre Barack Obama et Raul Castro.

Le corps de Nelson Mandela est ensuite exposé pendant trois jours à Union Buildings, siège de la présidence à Pretoria, et les obsèques ont lieu le 15 décembre dans le village de son enfance de Qunu, à une trentaine de kilomètres de son village natal de Mvezo (province du Cap-Oriental) où il était né le 18 juillet 1918.

180 ALLEMAGNE

Octobre-décembre 2013. **Formation du gouvernement.** Le 10 octobre, la chancelière Angela Merkel entame des discussions avec les Verts. Il s'agit sans doute pour elle de faire pression sur le SPD (Parti social-démocrate). Le 14 octobre, la chancelière rencontre les sociaux-démocrates. Le 15 octobre, les Verts annoncent l'échec des « discussions préalables », signalant un désaccord avec la CDU (Union chrétienne-démocrate) sur la politique familiale et notamment le mariage pour tous, l'immigration, l'agriculture et la politique fiscale. Un accord intervient pour des négociations avec le SPD le 17 octobre. L'accord est accepté par 86 % des délégués du SPD réunis en une convention le 20 octobre. Mais le président du SPD, Sigmar Gabriel, rappelle sa promesse d'organiser un référendum auprès des 474 000 adhérents pour faire approuver un éventuel accord de coalition. Il y a des oppositions chez les sociaux-démocrates à une « GroKo » (*große Koalition*) en raison de l'effondrement électoral en 2009 qui avait suivi une telle coalition.

Du 14 au 16 novembre se tient à Leipzig le congrès fédéral du SPD.

Les négociations CDU-SPD sont tendues. L'accord finit cependant par se faire le 27 novembre avec un texte de 185 pages. Un salaire horaire minimum de 8,50 euros sera mis en place. La reconnaissance de la double nationalité pour les enfants d'étrangers nés en Allemagne est prévue. La retraite sera assouplie. La CDU a obtenu de ne pas augmenter les impôts, et la CSU (Union chrétienne-sociale) que la vignette autoroutière soit payée par les seuls étrangers.

Le 10 décembre, la CDU approuve à Berlin l'accord de coalition. Sur les 167 délégués, il n'y a eu que 2 abstentions.

Le 14 décembre, le SPD se prononce après un référendum auprès de ses adhérents qui se tient du 6 au 12 décembre et donne 76 % de votes favorables.

Le 17 décembre, le Bundestag réélit Angela Merkel à la chancellerie par 462 voix contre 150 et 9 abstentions. Il manque 42 voix au nombre théorique de députés CDU, CSU et SPD.

Le gouvernement ne compte que quinze ministres dont six SPD, six CDU et trois CSU. Sept ministres étaient déjà dans le gouvernement précédent. Sigmar Gabriel, 54 ans, devient vice-chancelier avec le ministère de l'Économie et de l'Énergie. Wolfgang Schäuble, 71 ans, très francophile et pro-européen, conserve les Finances. Les Affaires étrangères vont au SPD Frank-Walter Steinmeier, 58 ans, qui était président du groupe parlementaire SPD.

On note surtout la promotion d'Ursula von der Leyen, 55 ans, mère de sept enfants, ministre du Travail et des Affaires sociales, qui devient ministre de la Défense, le titulaire du poste, Thomas de Maizière, devenant ministre de l'Intérieur.

On remarque aussi que Peter Altmaier, 55 ans, CDU, ministre de l'Environnement, parfait francophone, devient ministre de la Chancellerie, un poste de confiance.

Le ministère du Travail sera détenu par Andrea Nahles, SPD, 43 ans, catholique engagée. D'origine turque, naturalisée en 1989, Aydan Özoguz est nommée secrétaire d'État chargée des migrations, des réfugiés et de l'intégration. C'est une première en Allemagne.

22 octobre 2013. **Bundestag.** Suite aux élections législatives du 22 septembre, le Bundestag tient sa séance inaugurale et réélit Norbert Lammert, CDU-CSU, 65 ans, à la présidence qu'il détient depuis le 18 octobre 2005. Il y a 631 députés dont 230 nouveaux. Concernant la parité hommes-femmes, le Bundestag compte désormais 229 femmes, soit 36,29%, ce qui place l'Allemagne au huitième rang de l'Union européenne, la moyenne se situant à 27,19%.

AUTRICHE

16 décembre 2013. **Gouvernement.** Après les élections législatives qui ont entraîné un important recul des deux grands partis, social-démocrate (SPÖ) et conservateur (ÖVP), le chancelier sortant, Werner Faymann, 53 ans, SPÖ, à ce poste depuis le 2 décembre 2008, est chargé le 9 octobre par le Président fédéral, Heinz Fischer, de former un nouveau gouvernement qui sera une reconduction de la grande coalition qui conduit la politique de l'Autriche depuis 2007.

Le 16 décembre, le nouveau gouvernement du chancelier Faymann entre en fonction avec Sebastian Kurz aux Affaires étrangères, 27 ans, plus jeune ministre de l'histoire, ÖVP, et Michael Spindelegger aux Finances, Gerald Klug restant ministre de la Défense et Johanna Mikl-Leitner ministre de l'Intérieur. Le gouvernement compte quatorze membres dont quatre femmes.

CENTRAFRICAINE (RÉPUBLIQUE)

Octobre-décembre 2013. **Crise politique.** Le 3 octobre, le Conseil de sécurité des Nations unies examine un projet de résolution déposé par la France visant à renforcer la force panafricaine. La résolution française est adoptée le 10 octobre à l'unanimité, devant permettre le déploiement de casques bleus.

Le 13 octobre, la France annonce qu'elle enverra des renforts.

Le 29 octobre, le Conseil de sécurité approuve l'envoi de deux cent cinquante soldats.

Le 7 novembre, sous l'égide de la Communauté de Sant'Egidio, un « pacte républicain » est signé par le président Michel Djotodia, le Premier ministre Nicolas Tiangaye et le président du Conseil national de transition. Ce texte vise entre autres à désarmer les milices, garantir le retour des réfugiés, favoriser le dialogue politique et assurer la transition démocratique.

Dans son dernier rapport distribué le 18 novembre, le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, appelle à « une action immédiate » et propose le déploiement de six à neuf mille casques bleus.

Le 20 novembre, François Hollande appelle la communauté internationale à « agir ». Pour le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, le pays est au « bord du génocide ».

De violents combats ont lieu le 5 décembre. Les milices d'autodéfense dites « anti-balaka » font au moins cent trente morts dans Bangui alors que s'ouvre le sommet franco-africain à Paris. Ces milices sont appuyées par d'anciens militaires fidèles à l'ancien président François Bozizé. Des opérations de représailles ont lieu le lendemain par les hommes de la Séléka (forces rebelles musulmanes).

Le 5 décembre, les Nations unies

donnent à la France mandat pour intervenir afin de rétablir la sécurité et la stabilité en appui aux forces panafricaines de la Misca.

Au retour de son voyage en Afrique du Sud pour assister aux obsèques de Nelson Mandela, François Hollande s'arrête le 11 décembre à Bangui.

Le sommet européen du 19 décembre montre les divisions de l'Union sur le financement de missions comme celles de la France en République centrafricaine.

D'après Amnesty International, au 20 décembre, près d'un millier de personnes ont été tuées dans les violences interreligieuses depuis le 5 décembre.

182

CHILI

Novembre 2013. **Dictature.** Une enquête d'*El Mostrador* montre que le grand quotidien *El Mercurio* et d'autres médias ont reçu de l'argent de la DINA, la police politique, pendant la dictature.

Le 13 novembre, le Parti communiste et la famille de Pablo Neruda demandent à un juge d'enquêter sur un éventuel empoisonnement du poète, mort le 23 septembre 1973, par des armes biologiques, alors que les analyses viennent d'écarter cette thèse.

17 novembre et 15 décembre 2013. **Élection présidentielle.** L'élection oppose Michelle Bachelet, 62 ans – dont le père, général d'aviation, est mort sous la torture en 1974 –, médecin, présidente de 2006 à 2010, socialiste, et Evelyn Matthei, 60 ans – dont le père, également général d'aviation, était membre de la junte d'Augusto Pinochet –, économiste, ancienne ministre du Travail, conservatrice. Neuf candidats étaient en lice.

Le 1^{er} octobre, la cour d'appel avait refusé de donner suite à une plainte de

l'Association des familles des exécutés politiques qui demandait des poursuites contre le général Fernando Matthei pour la mort du général Alberto Bachelet en 1974. La famille Bachelet n'a jamais rendu responsable le général Matthei de la mort du général Bachelet.

Michelle Bachelet arrive largement en tête au premier tour avec 47 % des voix contre 25 % à Evelyn Matthei, 11 % à Marco Enríquez-Ominami et 10,1 % à Franco Parisi.

Au second tour, Michelle Bachelet est facilement élue avec 62,2 % des voix contre 37,8 % à Evelyn Matthei. C'est l'un des plus mauvais résultats de la droite depuis le retour de la démocratie. La participation a été de 42 %.

La « Nouvelle Majorité » de Michelle Bachelet est élargie au Parti communiste qui ne participait à aucun gouvernement depuis la présidence de Salvador Allende. La Présidente promet de mener « enfin les grandes transformations ». Elle pourra bénéficier du soutien des Chambres où sa coalition détient la majorité.

COMMONWEALTH

2 octobre 2013. **Gambie.** La Gambie annonce son retrait du Commonwealth « avec effet immédiat » sans véritable explication. En réalité, cette décision semble liée aux tensions diplomatiques relatives aux droits de l'homme, le président Yahya Jammeh accusant le Royaume-Uni de soutenir l'opposition.

Ce n'est pas le premier retrait de l'organisation. Ce retrait est le quatrième après celui de l'Afrique du Sud en 1961, revenue cependant en 1994, du Pakistan en 1971, revenu en 1989, et du Zimbabwe en 2003. En se déclarant république, l'Irlande s'en était exclue le 21 décembre 1948.

Le Commonwealth ne compte plus que cinquante-trois membres mais le

Soudan du Sud, la Guinée équatoriale et la Palestine sont intéressés.

CONSEIL DE L'EUROPE

1^{er} octobre 2013. **Circoncision.** Le Conseil de l'Europe adopte par 78 voix contre 13 et 15 abstentions une résolution sur la « violation de l'intégrité physique des enfants » invitant les États à « définir clairement les conditions médicales, sanitaires et autres à respecter s'agissant des pratiques qui sont aujourd'hui largement répandues dans certaines communautés religieuses, telles que la circoncision médicalement non justifiée des jeunes garçons ». Des responsables juifs et musulmans protestent.

CROATIE

1^{er} décembre 2013. **Référendum.** Les parlementaires décident la tenue d'un référendum suite à l'initiative « Au nom de la famille » qui vise à empêcher la possibilité du mariage pour tous en définissant dans la Constitution que le mariage est « une union entre un homme et une femme ». Le référendum a lieu le 1^{er} décembre. Désormais, un seuil de participation minimum n'est plus exigé pour valider le résultat. Cette mesure avait été adoptée pour faciliter le succès du référendum sur l'adhésion à l'Union européenne. Mais cela risque d'avoir un effet pervers ouvrant la porte à la démagogie extrémiste. C'est le premier « référendum citoyen » depuis l'indépendance.

Le « oui » qui marque l'opposition au mariage pour tous l'emporte avec 64,84 % malgré une faible participation de 38 %.

Le gouvernement avait appelé à voter non.

En 2003, la Croatie a accordé aux couples de même sexe les mêmes droits qu'aux homosexuels vivant en union libre.

ÉGYPTE

Octobre-décembre 2013. **Frères musulmans.** Le 29 octobre se tient au Caire le procès de six personnalités des Frères musulmans dont le Guide suprême Mohammed Badie et ses deux adjoints, Khairat Al-Chater et Rachad Bayoumi. Mais le tribunal se récuse, les juges ayant évoqué « un cas de conscience ».

Le 27 novembre, quatorze femmes membres des Frères musulmans sont condamnées à onze ans de prison pour appartenance à une « organisation terroriste ».

Le procès de Mohamed Badie et de quatorze personnes poursuivies après des violences qui ont eu lieu le 15 juillet en marge de manifestations se tient à nouveau au Caire le 9 décembre. Le 11 décembre les trois magistrats se refusent, invoquant le chaos dans le box des accusés.

Le 25 décembre, les Frères musulmans sont déclarés organisation terroriste. Le lendemain, dix-huit Frères musulmans sont arrêtés pour « appartenance à une organisation terroriste ».

Le 27 décembre, au moins deux cent soixante-cinq membres des Frères musulmans sont arrêtés lors de rassemblements interdits ayant fait trois morts.

26 novembre et 1^{er} décembre 2013. **Constitution**¹. Le 26 novembre, dix membres du comité chargé d'amender la Constitution votée sous le régime des Frères musulmans suspendent leur participation pour protester contre

1. Voir *supra*, p. 153-167, la chronique de François Sureau, « Égypte: une Constitution entre deux mondes ».

l'arrestation de manifestants critiquant les privilèges de l'armée. Les discussions sont difficiles, opposant ceux qui veulent la mention dans le préambule d'un « État civil » et ceux qui veulent détailler les principes de la charia.

Le projet de Constitution est adopté le 1^{er} décembre par 48 des 50 membres de la commission constituante nommée par le gouvernement. Il sera soumis au chef de l'État par intérim, puis à référendum.

Le nouveau texte compte 247 articles soit onze de plus que la Constitution de 2012, suspendue en juillet.

184 L'article 2 de la Constitution de 1971 posant que « l'islam est la religion d'État, l'arabe sa langue officielle et les principes de la loi islamique sont la source principale de la législation » est conservé, mais l'article 219 qui définissait les principes de la loi islamique et avait été introduit par les islamistes a disparu ; on revient aux principes du régime d'Hosni Moubarak avec l'interdiction des partis fondés sur « une base religieuse ».

La liberté de croyance est posée comme principe absolu et l'égalité entre hommes et femmes est réaffirmée, alors que la Constitution précédente n'évoquait que la non-discrimination. En outre, la Constitution se réfère aux conventions internationales en matière de droits de l'homme. L'article 3 accorde aux chrétiens et aux juifs le droit de fixer les règles de leur statut personnel et de choisir leur dirigeant.

L'armée renforce ses prérogatives. Les tribunaux militaires pourront juger les civils qui auraient attaqué des militaires ou dégradé des biens de l'armée. Le ministre de la Défense sera nommé pour huit ans avec l'accord du Conseil suprême des forces armées.

Les Frères musulmans veulent boycotter le référendum constitutionnel.

ESPAGNE

21 octobre 2013. **ETA et CEDH.** La Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) estime que l'Espagne a violé plusieurs articles de la Convention européenne des droits de l'homme et notamment, par 15 voix contre 2, l'article 7 posant le principe *nulla pœna sine lege* (pas de peine sans loi) à propos de la durée de détention d'une militante de l'organisation séparatiste basque ETA, Inès del Rio Prada, en repoussant de neuf ans sa remise en liberté. L'Espagne a appliqué rétroactivement la « doctrine Parot » issue d'un revirement de jurisprudence du Tribunal suprême. La décision devrait concerner des dizaines d'autres prisonniers. (CEDH, 21 octobre 2009, 42750/09, *Del Rio Prada c. Espagne*).

Le 27 octobre, des dizaines de milliers de personnes manifestent pour les victimes de l'ETA s'opposant à la libération des militants etarras.

ÉTATS-UNIS

Octobre-décembre 2013. **Écoutes. Union européenne.** D'après des documents d'Edward Snowden, publiés par *Le Monde* daté du 21 octobre, il apparaît que la surveillance des communications françaises est intense et a atteint un pic lors des négociations de l'accord de libre échange avec l'Union en décembre, avec 70,3 millions d'enregistrements de données téléphoniques effectués par la NSA (National Security Agency) du 10 décembre 2012 au 8 janvier 2013.

Le 21 octobre, l'ambassadeur des États-Unis est convoqué au Quai d'Orsay et, dans la soirée, le président Hollande téléphone au président Obama pour lui faire part de sa profonde réprobation. Le lendemain, le secrétaire d'État des

États-Unis, John Kerry, est en visite à Paris et tente de minimiser la portée des écoutes. Le même jour, le Mexique demande également des explications aux États-Unis.

L'Allemagne réagit vivement aux écoutes téléphoniques américaines. Le 23 octobre, le gouvernement annonce que le téléphone portable de la chancelière « pourrait être surveillé par les services américains ». En effet, *Der Spiegel* a révélé que le portable était écouté depuis 2002 jusqu'à quelques semaines avant la visite de Barack Obama à Berlin en juin 2013. Angela Merkel demande aux États-Unis des mesures pour rétablir la confiance. Barack Obama aurait été informé dès 2010 mais aurait laissé faire, contrairement à ce qu'il affirme. *Bild am Sonntag* souligne le 27 octobre qu'Obama était informé et même qu'il aurait demandé à la NSA de poursuivre ses efforts et de réunir un « dossier complet » sur Angela Merkel, « en qui il n'avait pas confiance ».

Selon *El Mundo*, la NSA aurait espionné plus de 60 millions d'appels en Espagne de décembre 2012 à janvier 2013. Les activités d'espionnage ont visé trente-cinq dirigeants mondiaux.

Les documents révélés par Edward Snowden montrent l'intensité de la relation entre les services secrets américains et britanniques, notamment à travers le programme « Five Eyes » réunissant États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande.

Le 23 octobre, par 280 voix contre 254 et 30 abstentions, les députés européens demandent, dans une résolution non contraignante, la suspension du programme de surveillance du financement du terrorisme avec les États-Unis.

Le Conseil européen du 24 octobre évoque la question. Angela Merkel, soutenue par la France, propose un « accord de non-espionnage » semblable à celui

que l'Allemagne et la France ont affirmé vouloir rechercher avec les États-Unis. Le Conseil fait preuve de bien peu de détermination.

Le 28 octobre, Dianne Feinstein, présidente de la commission du renseignement du Sénat américain, annonce un « réexamen majeur de l'ensemble des programmes de collecte de renseignements ». Deux propositions de loi concurrentes seront débattues, mais elles visent à protéger les citoyens américains et non les étrangers.

Le 29 octobre, la commissaire européenne Viviane Reding demande aux États-Unis de rétablir la confiance.

Le patron de la NSA, Keith Alexander, est en difficulté. Son agence emploie trente-sept mille personnes dont quatre mille informaticiens, mille mathématiciens et mille titulaires d'un doctorat, installés à Fort Meade dans le Maryland.

La position de la France semble malgré tout affaiblie quand on apprend que la DGSE (Direction générale de la sécurité extérieure) a établi à partir de la fin 2011 un protocole d'échange de données avec les États-Unis. Les câbles sous-marins arrivant à Marseille et Penmarch sont le vecteur de transit des données en provenance d'Afrique et d'Afghanistan. La France veut conclure un « accord de bonne conduite », mais il pourrait être très limité.

Le 31 octobre, le *Sydney Morning Herald* et *Der Spiegel* révèlent l'espionnage de plusieurs pays asiatiques par l'Australie dans le cadre d'un dispositif mis en place par les « Five Eyes ». Le 1^{er} novembre, John Kerry reconnaît que les États-Unis sont allés « trop loin ».

Pour rassurer les Britanniques, les chefs du MI5 (renseignement intérieur), du MI6 (renseignement extérieur) et du GCHQ (Centre d'écoutes national) sont auditionnés publiquement par une commission parlementaire le 7 novembre.

Le 18 novembre se tient une séance

extraordinaire du Bundestag consacrée à l'espionnage américain. La chancelière veut que « toute la lumière soit faite ». La création d'une commission d'enquête demandée par le parti Die Linke est repoussée.

De nouveaux documents diffusés par Edward Snowden le 5 décembre montrent que la NSA a un programme massif de surveillance collectant chaque jour près de 5 milliards de données de géolocalisation.

Le rapport des experts demandé en août en vue « d'une révision des programmes de surveillance visant une plus grande transparence » est remis au président Obama et publié le 18 décembre. Les propositions sont très modérées, comme le révèlent le *Wall Street Journal* et le *New York Times*. Barack Obama refuse de donner suite à la proposition qui vise à retirer au directeur de la NSA la tutelle qu'il exerce sur le Cyber Command, structure militaire créée en 2009 pour se protéger des cyberattaques. La Maison Blanche refuse aussi de nommer un civil à la tête de l'agence de surveillance. Le rapport propose l'arrêt du stockage généralisé des données.

1^{er} et 16 octobre, 12 décembre 2013.

Budget. L'État fédéral pourra-t-il continuer à fonctionner à partir du 1^{er} octobre, date d'ouverture de l'année budgétaire ? L'aile droite des républicains veut profiter des divergences entre la Chambre des représentants et le Sénat pour remettre en cause l'application du projet de réforme de la santé. La Chambre des représentants, à majorité républicaine, accepte un texte finançant l'État fédéral jusqu'au 15 décembre mais supprime les crédits pour la mise en place de la réforme, le Sénat à majorité démocrate s'opposant à ce texte.

Le 1^{er} octobre, huit cent mille fonctionnaires sur plus de deux millions sont

mis au chômage technique à cause du *shutdown* – paralysie totale de l'administration –, aucun budget n'ayant pu être adopté à temps pour le début de l'exercice budgétaire 2014. Les « services non essentiels » sont fermés. Cela concerne notamment les musées et monuments de Washington, ainsi que les parcs nationaux.

Une autre date butoir est celle du 17 octobre, jour du relèvement de la dette fixé alors à 16 700 milliards de dollars. Le président Obama rejette le plan des républicains qui relevait la limite de la dette jusqu'au 7 février et rouvrirait les services fédéraux jusqu'au 15 janvier, refusant de payer une « rançon ».

Un compromis est trouvé le 16 octobre. Il permettra de financer le gouvernement jusqu'au 15 janvier et relève le plafond de la dette jusqu'au 7 février, mais républicains et démocrates se donnent jusqu'au 13 décembre pour parvenir à un accord plus fondamental. Cela doit permettre de rouvrir immédiatement les agences fédérales fermées depuis le 1^{er} octobre. C'est un recul pour les républicains et une défaite pour le Tea Party. L'image du Parti républicain sort très affaiblie de cette crise et accentue les divisions en son sein.

Un accord budgétaire est conclu entre Patty Murray, présidente démocrate de la commission budgétaire du Sénat, et Paul Ryan, président républicain de la commission budgétaire de la Chambre des représentants. Cet accord fixe le niveau des dépenses et recettes pour les deux prochaines années budgétaires et atténue l'impact des coupures dites « automatiques » qui seront partiellement annulées. L'accord est approuvé par la Chambre des représentants le 12 décembre avec une large majorité, par 332 voix contre 94, ce qui constitue une humiliation pour le Tea Party.

1^{er} octobre, 27 novembre 2013. **Obamacare.** À partir du 1^{er} octobre, les Américains sans couverture maladie peuvent souscrire un contrat privé mais subventionné, dit Obamacare. Chaque Américain est tenu de souscrire une assurance maladie, la pénalité étant dans le cas contraire de 100 dollars, ce qui est bien faible. La réforme permet de souscrire une assurance santé privée en ligne sur un site géré par l'État fédéral. Mais le système connaît des problèmes informatiques. Barack Obama reconnaît les dysfonctionnements liés à sa réforme.

Le 27 novembre, l'administration Obama recule sur l'application de l'Obamacare en reportant d'un an une des mesures : les petites entreprises ne pourront obtenir une assurance maladie mutualisée pour leurs employés par le biais d'un site internet avant novembre 2014, au lieu de cette année.

Fin décembre, 2,1 millions d'Américains ont souscrit une assurance santé *via* l'Obamacare. Mais on est encore loin de « la santé pour tous ». Au 1^{er} octobre, 50 millions d'Américains étaient sans assurance santé.

Le 31 décembre, la juge Sonia Sotomayor de la Cour suprême accorde à des groupes catholiques la suspension du dispositif contraignant les employeurs à fournir des couvertures santé incluant la contraception.

21 novembre 2013. **Nominations présidentielles.** Le Sénat, par un vote à la majorité simple, décide l'abolition, par 52 voix contre 48, d'une règle fondamentale permettant à la minorité de faire obstacle aux nominations présidentielles. Il suffira dorénavant d'une majorité simple de 51 voix pour confirmer les nominations présidentielles au lieu de 60 actuellement. Le mode de confirmation

des juges à la Cour suprême n'a pas été modifié.

ÉTHIOPIE

7 octobre 2013. **Élection présidentielle.** Le Parlement élit le 7 octobre, par acclamations, Mulatu Teshome Wirtu, 57 ans, président de la République; ce dernier entre immédiatement en fonction. Il succède à Girma Wolde-Giorgis, 89 ans, en fonction depuis le 8 octobre 2001.

GÉORGIE

27 octobre 2013. **Élection présidentielle.** Guiorgui Margvelachvili, philosophe, Rêve géorgien-Géorgie démocratique, ancien ministre de l'Éducation et des Sciences, soutenu par le Premier ministre milliardaire Bidzina Ivanichvili, l'emporte avec 62,1 % des suffrages contre Davit Bakradze, Mouvement national uni, ancien président du Parlement, avec 21,7 % et Nino Burjanadze, Mouvement démocratique-Géorgie unie, ancienne ministre des Affaires étrangères, avec 10,2 %, qui n'aurait pas dû être candidate en raison de sa double nationalité franco-géorgienne.

La participation n'a été que de 46,8 %, soit 17,8 % de moins qu'en 2008.

C'est la fin de l'ère de Mikheil Saakashvili, président réformateur pro-occidental, et de la cohabitation qui avait fait suite aux élections législatives. Désormais, le Président ne devrait avoir qu'un rôle de représentation. Le nouveau président qui entre en fonction le 17 novembre souhaite de meilleures relations avec la Russie.

Le Premier ministre, Bidzina Ivanichvili, nouvel homme fort du régime, désigne le 2 novembre l'un de ses fidèles, le ministre de l'Intérieur Irakli Garibachvili, 31 ans, diplômé de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, pour lui

succéder au poste de Premier ministre le 24 novembre. Le 20 novembre, par 93 voix contre 19, le Parlement approuve le nouveau gouvernement.

Le 17 novembre, Guiorgui Margvelashvili entre en fonction.

GRÈCE

7 novembre 2013. **Union civile.** La CEDH condamne la Grèce en raison de l'exclusion des homosexuels de l'union civile. Dix-neuf États européens ont adopté un tel partenariat civil et seules la Grèce et la Lituanie en ont exclu les homosexuels. (CEDH, 7 novembre 2013, 29381/089 et 32684/09, *Valliatos et autres c. Grèce*).

IRLANDE

4 octobre 2013. **Référendum.** Le 4 octobre, lors d'un référendum, les Irlandais s'opposent, à 51,73 % contre 48,27 %, à l'abolition du Sénat (Seanad Éireann) qui était motivée par des raisons économiques. Mais la participation n'a été que de 39,17 %.

ITALIE

Octobre-décembre 2013. **Gouvernement.** Le 1^{er} octobre, Angelino Alfano, secrétaire et numéro deux du Peuple de la liberté, qui avait déclaré vouloir être « berlusconien autrement », a appelé « tout le parti » à voter la confiance au gouvernement d'Enrico Letta. Il en est de même pour le chef du groupe parlementaire Fabrizio Cicchitto.

Contre toute attente, Silvio Berlusconi et la plupart des sénateurs du Peuple de la liberté votent la confiance, alors que le leader de la droite avait été à l'origine de la crise. La confiance a été votée au Sénat par 235 voix contre 70. C'est une

défaite totale pour Silvio Berlusconi et une affirmation incontestée de l'autorité d'Enrico Letta. L'après-midi, les députés votent également la confiance par 435 voix sur 630.

Le 28 octobre, les cinq ministres du Peuple de la liberté de Silvio Berlusconi démissionnent mais expriment leur désarroi.

Suite à cet échec, Silvio Berlusconi « suspend » son parti, afin de faire renaître celui qu'il a fondé vingt ans auparavant, Forza Italia.

Le 27 novembre, le Sénat approuve le budget 2014. Le gouvernement obtient la confiance du Sénat avec 171 voix contre 135. Forza Italia décide de ne pas voter la confiance et de quitter la majorité gouvernementale. Cette décision est liée à la déchéance de Silvio Berlusconi prononcée par le Sénat.

Le gouvernement obtient la confiance des députés le 11 décembre par 379 voix contre 212 et celle des sénateurs par 173 voix contre 127. Le vote avait été organisé après la sortie de Silvio Berlusconi de la majorité. Le gouvernement engage sa confiance sur le budget, qui est adopté le 20 décembre à la Chambre des députés par 350 voix contre 196 et 1 abstention.

4, 11, 19 octobre, 16 et 27 novembre 2013. **Silvio Berlusconi.** La commission sénatoriale en charge des élections et immunités se prononce à la majorité pour la déchéance du mandat de Silvio Berlusconi le 4 octobre et pour son expulsion du Sénat après sa condamnation définitive pour fraude fiscale.

Silvio Berlusconi demande à ses adversaires de gauche et du mouvement Cinq étoiles de ne pas voter son exclusion « par respect pour la démocratie ».

Alors qu'il s'y était toujours opposé, Silvio Berlusconi accepte le 11 octobre les travaux d'intérêt général au lieu de l'assignation à résidence.

Sa fille Marina, déjà à la tête de l'empire familial, pourrait prendre sa suite en politique.

Le 16 novembre, un conseil national du Peuple de la liberté décide sa dissolution et le retour à Forza Italia, formation initiale de Silvio Berlusconi. C'est l'éclatement de la droite car Forza Italia ne réunira que les inconditionnels du *Cavaliere*. Une cinquantaine de députés autour d'Angelino Alfano, ministre de l'Intérieur, vice-président du Conseil, et des quatre autres ministres de droite ne rejoindra pas Berlusconi et forme un parti, le Nouveau Centre-droit. Le 26 novembre, les fidèles de Berlusconi décident de basculer dans l'opposition.

Le 27 novembre, le Sénat se prononce favorablement sur la destitution de Silvio Berlusconi.

4 décembre 2013. **Loi électorale.** La loi électorale est partiellement invalidée par la Cour constitutionnelle le 4 décembre. Après huit ans de réflexion... les juges censurent la « prime de majorité » permettant au parti ou à la coalition arrivé en tête de détenir 55 % des sièges, quel que soit son résultat au cours de l'élection. Ils censurent également les « listes bloquées ». Il serait intéressant que le Conseil constitutionnel français s'inspire de cette disposition. C'est un vrai séisme dans la vie politique italienne. Le système très complexe dit *Porcellum* était en vigueur depuis le 31 décembre 2005. Son initiateur, le sénateur de la Ligue du Nord Roberto Calderoli, avait fini par le qualifier lui-même de *porcata* (cochonerie). Si le Parlement ne présente pas un nouveau texte, la « proportionnelle pure » en vigueur jusqu'en 1992 devrait être rétablie.

Un projet de référendum abrogatif avait été déposé en 2012 avec le nombre de signatures le plus important jamais atteint pour

un référendum, mais la Cour constitutionnelle avait estimé que la matière était de la compétence exclusive du Parlement.

LIBAN

30 septembre 2013. **Laïcité.** Ghadi Darwiche, né le 30 septembre est le premier Libanais officiellement sans appartenance religieuse. La mention figurant sur les registres d'état civil a été rayée. Cela a été possible par le mariage civil de ses parents, le couple ayant été le premier à voir son union civile reconnue par le ministère de l'Intérieur en avril 2013. Depuis ce mariage, seulement douze unions civiles ont été célébrées.

189

LUXEMBOURG

20 octobre 2013. **Élections législatives.** Le Parti populaire chrétien social est en tête lors des élections législatives qui ont eu lieu suite à la défection des socialistes, motivée par un scandale relatif aux services de renseignement. Jean-Claude Juncker, 58 ans, Premier ministre chrétien social depuis le 20 janvier 1995 et ministre depuis 1982, plus ancien chef de gouvernement européen, a alors décidé de démissionner et de provoquer de nouvelles élections. Son parti, malgré un net recul, obtient 33,7 % des suffrages et 23 des 60 sièges.

C'est un revers pour les chrétiens sociaux, lié au scandale mais aussi à la lassitude d'une longue présence au pouvoir de Jean-Claude Juncker, même si ce dernier jouit d'une forte popularité.

Le 25 octobre, le grand-duc Henri demande à Xavier Bettel, leader du Parti démocratique, de former le gouvernement qui devrait être une coalition avec les socialistes et les Verts. Le Parti populaire chrétien social se trouve ainsi rejeté dans

Élections législatives au Luxembourg

Inscrits	239 668	
Votants	218 453	(91,15 %)
Nuls	14 896	
Suffrages exprimés	203 557	

<i>Parti</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti populaire chrétien social (CSV)	1 103 636	33,68	23 (- 3)
Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP)	664 586	20,28	13 (=)
Parti démocrate (DP)	597 879	18,25	13 (+ 4)
Les Verts (Déi Gréng)	331 920	10,13	6 (- 1)
Parti réformiste d'alternative démocratique (ADR)	217 683	6,64	3 (- 1)
La Gauche (Déi Lénk)	161 759	4,94	2 (+ 1)
Parti pirate (Piraterpartei)	96 270	2,94	0
Parti communiste luxembourgeois (KPL)	53 669	1,64	0 (=)
Parti pour la démocratie intégrale (PID)	49 290	1,5	0

190

l'opposition. Libéraux, socialistes et écologistes s'entendent le 29 novembre pour former une « grande coalition » après cent quatre-vingt-trois heures de négociations. Le gouvernement comprendra six libéraux, six socialistes et trois écologistes. Xavier Bettel devient Premier ministre.

La question de la laïcité pourrait se poser car le gouvernement veut supprimer l'enseignement religieux à l'école et baisser le financement des cultes.

MALI

Octobre-décembre 2013. **Guerre civile.** Le 27 novembre, le général Amadou Sanogo, auteur du putsch du 22 mars 2012, est arrêté et inculpé pour « meurtres » à Bamako. Il avait ignoré la convocation d'un juge d'instruction voulant l'auditionner pour la disparition, en avril 2012, d'une trentaine de « bérets rouges », soldats fidèles au président Amadou Toumani Touré, et, le 30 septembre 2013, de sept soldats après une mutinerie au camp Soundiata

de Kati. C'est un grand coup porté à l'impunité des putschistes.

Le 29 novembre, le mouvement séparatiste touareg MNLA annonce qu'il met fin à l'accord de cessez-le-feu conclu en juin.

PAYS-BAS

3 décembre 2013. **Régence.** Les deux Chambres réunies spécialement à cette occasion dans la salle des Chevaliers décident qu'en cas de besoin la reine Máxima serait apte à agir comme régente du royaume. Si la reine Máxima décédait avant que la princesse Amalia ait atteint l'âge de 18 ans, le prince Constantijn, frère du Roi, serait nommé régent du royaume.

POLOGNE

28 octobre 2013. **Ancien Premier ministre.** C'est une des figures les plus exceptionnelles de la Pologne qui disparaît le 28 octobre à Varsovie à 86 ans : Tadeusz Mazowiecki, Premier ministre

de la transition de 1989 à 1991. Avocat, catholique fervent, fondateur du Club des intellectuels catholiques en 1956, élu député la même année, il dénonce la répression des étudiants en 1968. En 1980, lors des grèves de Gdańsk, il rejoint les grévistes et devient chef du groupe d'experts de Solidarność. Emprisonné pendant un an, il permettra la transition en 1989 en devenant Premier ministre. Candidat aux élections présidentielles contre Lech Wałęsa en 1990, il n'arrivera que troisième derrière ce dernier et le populiste Stanisław Tyminski. Par la suite, il sera rapporteur des Nations unies pour l'ex-Yougoslavie et démissionnera après le massacre de Srebrenica en 1995 afin de protester contre « l'hypocrisie des Nations unies et de ses États membres ». Homme de réconciliation, opposé à toute chasse aux sorcières, il refuse en 2007 de respecter la loi l'obligeant à remplir des déclarations sur son activité pendant la période communiste.

ROYAUME-UNI

16 octobre 2013. **Droit de vote des détenus.** La Cour suprême britannique refuse de remettre en cause l'opposition du Royaume-Uni à la décision de la CEDH de 2005 qui condamnait son refus d'accorder le droit de vote aux détenus. Elle décide que c'est au Parlement de trancher. En 2005, suite à un recours de John Hirst, la CEDH avait estimé la loi britannique contraire à la Convention européenne des droits de l'homme car elle interdisait de voter sans faire de distinction. La Cour, suite au recours de Peter Chester, condamné pour le viol et le meurtre de sa nièce en 1977, et de George McGeoch, condamné pour meurtre en 1998, refuse d'examiner l'affaire au fond dans la mesure où le Parlement est en train de revoir la loi.

RUSSIE

18 décembre 2013. **Amnistie.** Le 18 décembre, les députés votent une amnistie par 446 voix sur 450 à la Douma en dernière lecture. Officiellement, cette amnistie intervient à l'occasion du vingtième anniversaire de la Constitution. En réalité, elle permettra de donner une meilleure image de la Russie à l'occasion des Jeux olympiques de Sotchi en février 2014 et de résoudre les cas Khodorkovski, Pussy Riot et Greenpeace.

En effet, Mikhaïl Khodorkovski, ancien magnat du pétrole, oligarque emprisonné depuis 2004, est gracié le 20 décembre. Les deux des trois membres de Pussy Riot condamnées le 17 août 2012 à deux ans d'emprisonnement pour vandalisme et incitation à la haine religieuse, et encore emprisonnées, Nadezhda Tolokonnikova, 24 ans, et Maria Alyokhina, 25 ans, sont libérées le 23 décembre. Les membres de Greenpeace arrêtés en mer de Petchora dans l'Arctique le 18 septembre lors d'une opération contre une plateforme pétrolière sont libérés à leur tour.

191

SYRIE

Octobre-décembre 2013. **Guerre civile.** Vingt inspecteurs de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) arrivent à Damas le 1^{er} octobre. Ils devront démanteler un stock d'un millier de tonnes d'armes chimiques. Ils commencent leurs opérations le 6 octobre.

Le 11 octobre, l'OIAC se voit décerner le prix Nobel de la paix.

Les inspecteurs de l'OIAC achèvent leur travail le 1^{er} novembre. Selon eux, la Syrie a bien rendu inutilisables ses installations de production et d'assemblage d'armes chimiques. Les États-Unis sollicitent l'Albanie pour organiser sur son sol la

destruction des armes chimiques syriennes. Le 15 novembre, l'OIAC approuve le plan de destruction des armes syriennes d'ici la mi-2014. Mais l'Albanie refuse d'accueillir ces armes sur son sol. Celles-ci pourraient être détruites en mer !

Le 25 novembre se tient une conférence trilatérale États-Unis-Nations unies-Russie à Genève pour la préparation d'une conférence sur la paix en Syrie. Cette conférence, dite Genève 2, aura lieu le 22 janvier.

L'Armée syrienne libre est de plus en plus en situation de faiblesse face aux islamistes et djihadistes. En raison de l'avancée du Front islamique, États-Unis et Royaume-Uni suspendent toute aide à la rébellion.

TADJIKISTAN

6 novembre 2013. **Élection présidentielle.** Avocate, militante des droits de l'homme, ne portant pas le voile, Oïnikhol Bobonazarova, 65 ans, La Renaissance islamique, coalition de l'Union des forces réformatrices du Tadjikistan, affronte le Président sortant, Emomaliï Rahmon, 61 ans, qui gouverne de façon autoritaire depuis le 6 novembre 1994 suite à une guerre civile. C'est la première fois qu'une femme est candidate depuis l'indépendance. Finalement, elle est contrainte de renoncer.

L'opposition refuse de participer au scrutin. Les candidats en lice face au Président sortant ne font que de la figuration.

Emomaliï Rahmon est réélu avec 83,1 % des voix. La participation a été de 86,6 %.

TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

25-26 octobre 2013. **Élections législatives.** Le 7 août, le gouvernement de techniciens de Jiří Rusnok, 53 ans, en fonction depuis le 10 juillet 2013, n'obtient pas la

confiance du Parlement. Il avait tenté de succéder au gouvernement de Petr Nečas, 49 ans, ODS (Parti démocratique civique), tombé le 10 juillet. Il n'a que 93 voix pour le soutenir contre 100. Le Premier ministre démissionne le 13 août. Le 28 août, le président Miloš Zeman valide la dissolution. Des élections législatives anticipées auront lieu les 25 et 26 octobre, la Chambre ayant voté sa dissolution le 20 août.

Le Parti social-démocrate dirigé par l'ancien ministre des Finances Bohuslav Sobotka, arrive en tête avec 20,5 % et 50 (- 6) des 200 sièges, mais il est en recul. Il est suivi de peu par l'Action des citoyens insatisfaits 2011 (ANO, ce mot signifie oui en tchèque), populiste, dirigée par Andrej Babiš, patron d'Agrofert (agro-alimentaire et chimie), deuxième fortune du pays, qui fait une belle percée avec 18,7 % et 47 élus; le Parti communiste de Vojtěch Filip, qui également progresse bien avec 14,9 % et 33 élus (+ 7); Tradition, responsabilité, prospérité 09, parti conservateur pro-européen, de l'ancien ministre des Affaires étrangères Karel Schwarzenberg, avec 12 % et 26 élus (- 15), en très net recul; le Parti démocratique civique de Martin Kuba, conservateur eurosceptique, avec 7,7 % et 16 élus (- 37), qui est le grand perdant; Aube de la démocratie directe avec 6,9 % et 14 élus; et l'Union chrétienne démocrate-Parti populaire tchèque avec 6,8 % et 14 élus, qui fait son retour au Parlement. Le Parti des droits des citoyens-Zemanovci du président Zeman recueille 1,5 %. La participation a été de 59,5 % (- 5).

C'est une déception pour les sociaux-démocrates qui espéraient atteindre les 30 %. Avec les communistes, ils ne disposent que de 83 sièges sur 200. Il sera difficile de constituer un gouvernement. Suite au scrutin, les sociaux-démocrates se divisent.

Élections législatives en République tchèque

Inscrits	8 424 227	
Votants	5 010 944	(59,5 %)
Blancs et nuls	40 960	
Suffrages exprimés	4 969 984	

Parti	voix	%	sièges
Parti social-démocrate (čSSD)	1 016 829	20,5 (- 1,6)	50 (- 6)
Action des citoyens insatisfaits (ANO 2011)	927 240	18,7 (+ 18,7)	47 (+ 47)
Parti communiste de Bohême et Moravie (KSČM)	741 044	14,9 (+ 3,6)	33 (+ 7)
Tradition, responsabilité, prospérité 09 (TOP 09)	596 357	12,0 (- 4,7)	26 (- 15)
Parti démocratique civique (ODS)	384 174	7,7 (- 12,5)	16 (- 37)
Aube de la démocratie directe (UPD)	342 339	6,9 (+ 6,9)	14 (+ 14)
Union chrétienne et démocratique -Parti populaire tchécoslovaque (KDU-ČSL)	336 970	6,8 (+ 2,4)	14 (+ 14)
Parti vert (SZ)	159 025	3,2	
Parti pirate tchèque (ČPŠ)	132 417	2,7	
Parti des citoyens libres (SSO)	122 564	2,5	
Parti des droits des citoyens-Zemanovci (SPOZ)	75 113	1,5	
Autres	135 912	2,7	

193

Le président Zeman demande le 21 novembre au leader du Parti social-démocrate de former un gouvernement. Un accord de coalition intervient le 10 décembre entre les sociaux-démocrates, le mouvement populiste ANO et les chrétiens-démocrates, conduisant à une majorité théorique de 111 députés sur 200.

THAÏLANDE

11 novembre 2013. **Opposition.** Le Sénat, à l'unanimité, rejette l'examen d'une loi d'amnistie qui permettrait à l'ancien Premier ministre Thaksin Shinawatra, condamné pour corruption, de rentrer d'exil. Cela a ravivé les tensions entre ses partisans, les « chemises grises », et l'opposition.

Le 24 novembre, cinquante mille personnes manifestent pour protester contre le gouvernement de Yingluck Shinawatra (sœur de Thaksin), dont les partisans organisent le soir une contre-manifestation. Le 25 novembre, les opposants occupent deux ministères. De nouveaux ministères sont paralysés le lendemain.

Ancien député du Parti démocrate (opposition), Suthep Thaugsuban prend la tête du mouvement contre le « régime Thaksin ». Le 2 décembre, il est sous le coup d'un mandat d'arrêt pour « insurrection ».

Le 3 décembre, la police laisse entrer les manifestants dans le siège du gouvernement. La même scène se déroule au quartier général de la police.

Le Roi, Rama IX, qui fête ses 86 ans le 5 décembre, appelle à la « stabilité »

du pays, ce qui permet de faire baisser la tension.

Le 8 décembre, la chef du gouvernement propose des élections mais le Parti démocrate annonce aussitôt la démission de ses députés, ajoutant ainsi à la confusion. Le lendemain, Yingluck Shinawatra annonce la dissolution.

TUNISIE

Octobre-décembre 2013. **Crise politique.** Le 5 octobre, le parti Ennahda qui dirige le gouvernement s'engage à quitter le pouvoir avant la fin octobre pour résoudre la crise politique, suite à un accord avec l'opposition. Un Premier ministre indépendant sera nommé. Un dialogue réunissant vingt et un des vingt-quatre partis représentés à l'Assemblée devait s'ouvrir le 23 octobre sous l'égide du patronat et du syndicat UGTT. Il est reporté au 25 octobre.

L'état d'urgence proclamé depuis la révolution de janvier 2011 est prorogé le 3 novembre jusqu'à « fin juin 2014 ».

Le parti Ennahda est partagé entre les tenants d'une ligne dure, essentiellement ceux qui se sont exilés pendant la dictature, et les autres, plus modérés et restés en Tunisie.

Le 14 décembre, Mehdi Jomaa, ministre de l'Industrie, 51 ans, ingénieur, indépendant, est choisi comme Premier ministre par neuf partis politiques sur les vingt et un du dialogue national. Sa candidature aurait été imposée par Ennahda après le refus de celle de Mohamed Ennaceur, pourtant arrivé en tête lors d'un premier vote. Il succédera à Ali Larayedh, Ennahda, 58 ans, en fonction depuis le 14 mars 2013.

TURQUIE

31 octobre, 14 et 26 novembre 2013. **Laïcité.** Pour la première fois, le

31 octobre, quatre députées du Parti de la justice et du développement (AKP), formation islamo-conservatrice, se présentent la tête recouverte du hijab. La séance du Parlement se déroule sans incident. C'est la conséquence de la décision prise en septembre de lever l'interdiction du port du hijab dans les institutions publiques.

Mais, le 14 novembre, le Parlement lève aussi l'interdiction faite aux députées de porter un pantalon dans l'Hémicycle. La demande avait été faite par la députée Şafak Pavey, porteuse d'une jambe artificielle.

Le 5 novembre, le Premier ministre Erdoğan déclare vouloir supprimer la mixité dans les résidences étudiantes appartenant à l'État.

Le gouvernement souhaite que Sainte-Sophie, à Istanbul, redevienne une mosquée.

On apprend le 26 novembre que le monastère du Stoudion dédié à saint Jean-Baptiste, à Istanbul, converti en mosquée en 1453 puis tombé à l'abandon suite à un tremblement de terre, va redevenir une mosquée.

17 et 25 décembre 2013. **Opération anticorruption.** Le pouvoir est atteint par une vaste opération anticorruption qui conduit notamment à la garde à vue de cinquante-six personnes dont le maire (AKP) du quartier central de Fatih à Istanbul, Mustafa Demir, ainsi que les fils de trois ministres (de l'Environnement et de l'Urbanisme, de l'Intérieur, et de l'Économie) proches du Premier ministre et des hommes d'affaires. Ceci est sans doute lié à la rupture entre le pouvoir et la confrérie Gülen – conservatrice, dirigée par Fethullah Gülen, 73 ans, et qui compte trois millions de membres – suite aux manifestations de juin.

Un homme d'affaires irano-azéri marié à une chanteuse de variétés turque,

Reza Zarrab, est au cœur de l'affaire. Le 25 décembre, les trois membres du gouvernement impliqués démissionnent. Le ministre de l'Environnement et de l'Urbanisme, Erdoğan Bayraktar, ami de vingt ans du Premier ministre, accuse celui-ci d'avoir été informé et lui demande de démissionner.

Le 25 décembre, le Premier ministre remplace la moitié de son gouvernement. Outre les trois ministres impliqués directement, Egemen Bağış, ministre des Affaires européennes et négociateur pour l'adhésion de la Turquie, est remplacé par Mevlüt Çavuşoğlu, ancien président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, considéré comme anti-européen. Le ministre des Transports, à ce poste depuis onze ans, est remplacé par Lütfi Elvan, ingénieur, député AKP depuis 2007. La Justice revient à Bekir Bozdağ, théologien islamiste très controversé, et l'Intérieur à Efkân Âlâ, considéré comme le cerveau de la répression du printemps.

Le 27 décembre, l'ancien ministre de la Culture et député du parti AKP Ertuğrul Günay – ainsi que deux autres parlementaires – quitte son parti, auquel il reproche d'entraver la justice dans l'enquête anti-corruption. Le même jour, des milliers de manifestants exigent la démission du Premier ministre à Istanbul et Ankara.

UKRAINE

Octobre-décembre 2013. **Opposition. Union européenne.** Le 17 octobre, le président Viktor Ianoukovitch déclare qu'il signerait une loi si elle était votée par le Parlement pour autoriser l'ancienne Premier ministre et opposante Ioulia Tymochenko, emprisonnée, à partir à l'étranger pour des soins médicaux. Mais il s'oppose à toute grâce. Le Parlement refuse le 13 novembre de voter l'autorisation. Le 18 octobre, le Parti des régions,

centre droit, majoritaire, dépose une proposition de loi permettant de laisser Ioulia Tymochenko quitter le pays. Mais elle devrait revenir après son traitement médical à l'étranger.

Le 21 novembre, l'Ukraine suspend brutalement la préparation de l'accord d'association avec l'Union européenne. Le 22, le gouvernement annonce qu'il ne signera pas l'accord.

Le 26 novembre, le Premier ministre Mykola Azarov reconnaît que la Russie a dissuadé l'Ukraine de signer cet accord d'association.

Le 29 novembre, lors du sommet du Partenariat oriental à Vilnius, le président Ianoukovitch ne signe pas l'accord. Le lendemain commence l'« euronéolithisme ».

Le 3 décembre, le Parlement rejette une motion de défiance avec 186 votes favorables alors qu'il en fallait 226. Malgré la défection de cinq de ses membres, le Parti des régions de Viktor Ianoukovitch est resté uni en refusant de participer au vote.

Les deux anciens présidents de l'Ukraine indépendante, Leonid Kravtchouk et Leonid Koutchma, apportent leur soutien à la contestation le 4 décembre, menée par l'ancien champion du monde de boxe Vitali Klitschko.

Le 6 décembre, le président Ianoukovitch rencontre Vladimir Poutine à Sotchi pour évoquer un « partenariat stratégique ».

Une nouvelle manifestation géante a lieu à Kiev le 8 décembre. Trois cent mille Ukrainiens réclament le départ du Président, accusé de vendre l'Ukraine à la Russie. Ils renversent une statue de Lénine au centre de Kiev. Le 9 décembre, la police dégage le quartier du gouvernement.

Des centaines de milliers de pro-européens manifestent dans Kiev le 15 décembre, tandis que le parti au pouvoir renonce à se rassembler, n'ayant réussi à réunir

que vingt à trente mille partisans la veille. Les manifestants sont soutenus par les Églises gréco-catholique et orthodoxe du Patriarcat de Kiev.

L'Union européenne annonce la suspension des travaux pour un accord avec Kiev.

Le président Ianoukovitch est en visite à Moscou le 17 décembre.

UNION EUROPÉENNE

196 Octobre-décembre 2013. **Budget.** La Commission demande le 21 octobre d'approuver en urgence un versement de 2,7 milliards d'euros supplémentaires pour le budget 2013, afin d'éviter d'être en cessation de paiement à la mi-novembre.

Le 30 octobre, le Conseil adopte deux budgets supplémentaires. Le premier, de 3,9 milliards d'euros vise à éviter un défaut de paiement de l'Union. Le second, de 400,5 millions d'euros doit aider les pays victimes de catastrophes.

Les institutions européennes annoncent le 12 novembre un accord sur un budget 2014 diminué de 7 % par rapport à 2013. Les contributions des États reculeront de 7 % pour un budget de 135,5 milliards d'euros.

Le 19 novembre, les députés européens adoptent le cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Les ministres des Affaires européennes approuvent le même jour l'accord conclu avec le Parlement sur le budget 2014 et, le lendemain, les députés européens adoptent le budget 2014 par 494 voix contre 153 et 13 abstentions.

Le 2 décembre, les États adoptent le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, après l'accord du Parlement le 19 novembre. L'accent sera mis sur la croissance et l'emploi.

3 juillet et 1^{er} octobre 2013. **Médiateur.** Les députés élisent l'Irlandaise Emily O'Reilly, 56 ans, comme nouveau Médiateur pour succéder à Nikiforos Diamandouros, 71 ans, qui a été depuis le 15 janvier 2003 le premier Médiateur européen. Emily O'Reilly prend ses fonctions le 1^{er} octobre.

14 octobre et 20 novembre 2013. **Siège des institutions.** Le problème récurrent de la fixation du siège du Parlement est reposé le 20 novembre. Par 483 voix contre 141, le Parlement adopte une résolution afin de lancer une révision pour fixer son siège à Bruxelles. Mais il faudrait l'accord de la France, ce qui semble impensable. Le vote est sans portée juridique. Selon un rapport des députés Ashley Fox et Gerald Häfner, le surcoût annuel engendré par les déplacements mensuels du Parlement se situerait entre 170 et 200 millions d'euros. Les émissions de dioxyde de carbone supplémentaires liées à ces déplacements seraient estimées à 19 000 tonnes.

Décembre 2013. **Initiative citoyenne.** La Commission annonce l'enregistrement d'une initiative citoyenne forte de 1,84 million de signatures, dont 1,3 million en Allemagne, lui demandant de légiférer pour assurer le droit à l'eau et exclure la gestion des ressources hydrauliques du marché unique de l'eau.

Huit premières initiatives citoyennes sont arrivées au bout de leur délai de collecte le 31 octobre. Trois affirment avoir atteint l'objectif : « L'eau, un droit humain » ; « Un de nous », qui vise à supprimer le financement des activités supposant la destruction d'embryons humains ; « Stop vivisection », qui veut faire cesser l'expérimentation sur les animaux vivants.

VATICAN

15 octobre 2013. **Secrétaire d'État.** Mgr Pietro Parolin, nouveau secrétaire d'État, jusqu'alors nonce apostolique au Venezuela, entre en fonction le 15 octobre. Il témoigne de la volonté du Pape d'utiliser pleinement l'outil diplomatique. Le nouveau secrétaire d'État est absent lors de la cérémonie de congé de son prédécesseur, le cardinal Tarcisio Bertone, 79 ans, en fonction depuis le 15 septembre 2006, ayant dû subir une « petite intervention chirurgicale ».

VENEZUELA

25 octobre 2013. **Vice-ministre pour le bonheur social.** Le Venezuela est certainement le seul pays à disposer d'un vice-ministre pour le bonheur social suprême du peuple directement rattaché à la présidence. L'annonce en a été faite le 25 octobre par le président Nicolás Maduro, et la nomination est parue le

28 octobre au *Journal officiel* en la personne d'un médecin, Rafael Ríos. L'expression s'inspire de propos de Simon Bolívar qui affirmait en 1819 que « le système de gouvernement le plus parfait est celui qui garantit la plus grande somme de bonheur, de sécurité sociale et de stabilité politique ». Ce ministre aura en charge les handicapés, le troisième âge, les sans domicile fixe et les mères adolescentes.

VIETNAM

28 novembre 2013. **Amendement constitutionnel.** Le 28 novembre, le Parlement adopte un amendement constitutionnel confirmant le statut de « force unique » du Parti communiste. Le pouvoir avait lancé une consultation début 2013 pour recueillir l'avis du peuple... La Constitution interdit « l'usage impropre des religions ou des croyances dans le but de violer la loi ». La nouvelle Constitution entre en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE
FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE-31 DÉCEMBRE 2013)

199

REPÈRES

- 3 octobre. M. Cambadélis, député (s), déclare vouloir ériger un « mur citoyen » contre Mme Le Pen, laquelle refuse que l'on qualifie le Front national de « parti d'extrême droite ».
- 5 octobre. Selon le baromètre Sofres du *Figaro Magazine*, les personnalités préférées des Français sont : Manuel Valls, Nicolas Sarkozy et Marine Le Pen.
- 6 octobre. Sur i>Télé, M. Fabius affirme : « Les ministres sont faits pour gouverner, non pour polémiquer. »
- 8 octobre. M. Valls commence à Forbach (Moselle) sa campagne « pour la sécurité des Français ».
- 13 octobre. Le Front national remporte, au scrutin de ballottage, l'élection cantonale de Brignoles (Var) ; le candidat socialiste avait été éliminé dès le premier tour.
- À l'issue du premier tour de l'élection primaire en vue de la désignation du candidat socialiste à la mairie de Marseille, Mme Ghali, sénatrice, devance M. Mennucci, député. Mme Carlotti, ministre, est éliminée.
- 17 octobre. En l'absence des leaders de l'UMP, dont M. Fillon, une convention se tient, à Paris, sur le bilan de la présidence Sarkozy.
- 18 octobre. Le président Bartolone appelle, lors d'un colloque à l'Assemblée nationale, à « reconstruire une République des valeurs ».
- 19 octobre. M. Désir, premier secrétaire du ps, critique la décision du chef de l'État proposant à une collégienne kosovare, Leonarda, expulsée lors d'une sortie scolaire le 9 octobre, de revenir « seule » en France.
- 20 octobre. M. Mennucci remporte l'élection primaire socialiste organisée à Marseille, au scrutin de ballottage, face à Mme Ghali.

- Dans *Le Journal du dimanche*, M. Valls salue « le geste fort du chef de l'État [...]. Un geste de générosité pour Leonarda ».
- 29 octobre. Après les manifestations des « bonnets rouges » en Bretagne, le gouvernement suspend l'application de l'écotaxe.
- 31 octobre. Le président Hollande reçoit les dirigeants de la Fédération française de football, à propos de la taxe à 75 % envisagée dans le projet de loi de finances.
- 2 novembre. Nouvelle manifestation des « bonnets rouges », confinant à la jacquerie fiscale, à Quimper (Finistère).
- 4 novembre. La sous-préfecture de Morlaix (Finistère) est occupée par des manifestants.
- 5 novembre. L'UDI et le MoDem fusionnent et créent « l'Alternative ».
- 7 novembre. L'agence de notation Standard & Poor's procède à la dégradation de la note de la dette française: un cran est ôté à l'AA.
- 11 novembre. Le président Hollande est l'objet de huées sur les Champs-Élysées à Paris, puis à Oyonnax (Ain), lors de la cérémonie organisée en l'honneur du geste de la Résistance, en 1943. Cependant, le CSA devait adresser, en cette dernière circonstance, une mise en demeure à TF1, le 29 novembre, pour manquement à la déontologie concernant le montage du reportage. Dans un entretien au Parisien.fr, M. Boutin, député (s) (Essonne, 10^e), déclare: « Il faut remplacer le Premier ministre d'urgence ».
- 14 novembre. Une note confidentielle de préfets faisant état de « l'exaspération du pays » est publiée par *Le Figaro*.
- 15 novembre. Le président Sarkozy se rend à l'Assemblée nationale dans le cadre d'une cérémonie en l'honneur de Jacques Chaban-Delmas.
- En application du traité de discipline budgétaire (TSCG), la Commission européenne accepte le projet de loi de finances français pour 2014.
- 16 novembre. M. Poisson, député (UDI) (Yvelines, 10^e), succède à Mme Boutin à la tête du Parti chrétien-démocrate.
- 17 novembre. Avec 20 % de satisfaits, le président Hollande atteint le record d'impopularité sous la V^e République, selon le baromètre du *Journal du dimanche*.
- 21 novembre. Le chef de l'État se rend au musée du quai Branly, à Paris, pour la remise des prix de la Fondation Chirac. Il rend un hommage à son prédécesseur, joignant le geste à la parole.
- 22 novembre. Dans un entretien au *Monde*, Mme Bertinotti, ministre de la Famille, révèle son cancer du sein.
- 27 novembre. M. Philippe Varin, président de PSA Peugeot Citroën, renonce à sa « retraite chapeau » de 21 millions d'euros. Une « décision sage », selon le chef de l'État.
- 30 novembre. À l'issue du congrès de Caen (Calvados), Mme Cosse succède à M. Durand, auteur, en septembre, d'un ultimatum au gouvernement et au président de la République, à la tête du parti EELV. Dans un entretien au *Monde*, M. Tapie « regrette d'avoir accepté l'arbitrage » dans son conflit avec le Crédit lyonnais.
- 3 décembre. Pour la première fois depuis la création de l'ENA, en 1945, 45 % de femmes sont reçues aux concours d'entrée.
- 4 décembre. Le système éducatif français recule dans le classement des pays de l'OCDE (18^e rang sur 34), à la

suite de l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves).

10 décembre. La Cour de cassation invalide l'annulation de la mise en examen de Mme Aubry dans l'affaire de l'amiante.

M. Tron, ancien ministre, accusé de viols et d'agressions sexuelles, à l'origine de sa démission en 2011, bénéficie d'un non-lieu.

13 décembre. Le Premier ministre signe, à Rennes, le Pacte d'avenir pour la Bretagne et annonce la prochaine inscription d'une proposition constitutionnelle, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, relative à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Le Figaro dévoile un rapport sur l'intégration remis au Premier ministre, le 13 novembre, qu'il accuse de vouloir « autoriser le port du voile à l'école ». Un rapport « en rupture totale avec notre vision de l'assimilation républicaine », selon M. Copé (UMP).

14 décembre. M. Lassalle, député (NI) (Pyrénées-Atlantiques, 4^e), achève, devant l'Assemblée nationale, son tour de France pédestre.

19 décembre. Le tribunal correctionnel de Paris condamne M. Jean-Marie Le Pen à une amende de 5000 euros, pour injure publique envers les Roms.

La Cour de justice de la République classe sans suite la plainte déposée par le MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) à l'encontre de M. Valls concernant ses propos tenus sur les Roms, en septembre dernier.

Invité de TF1, le Premier ministre n'hésite pas à affirmer, à propos de la promesse présidentielle de

l'inversion de la courbe du chômage: « L'année n'est pas terminée et nous y sommes quasiment. Cet objectif [...], nous allons l'atteindre. »

22 décembre. La chute d'impopularité du président Hollande connaît un coup d'arrêt, avec 22 % de satisfaits, selon le baromètre du *Journal du dimanche*. Le Premier ministre remonte à 24 % de satisfaits, soit un point de plus.

23 décembre. Dans un avis rendu, à la demande du Défenseur des droits, le Conseil d'État se prononce pour la présence de mères voilées en sortie scolaire, la laïcité ne s'imposant qu'aux seuls agents de la fonction publique.

26 décembre. La courbe des chômeurs repart à la hausse, en dépit d'un léger recul le mois précédent, selon les estimations de l'Insee.

201

AMENDEMENTS

– *Entonnoir*. Plusieurs dispositions de la loi de finances et de la loi de finances rectificative, introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et sans relation directe avec une disposition restant en discussion, ont été censurées d'office par les décisions 684 DC et 485 DC du 29 décembre.

– *Lien avec le texte*. La décision 679 DC du 4 décembre a censuré l'article 29 de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale et concernant la prolongation des délais durant lesquels les créanciers peuvent faire opposition à la dissolution d'une société, qui ne présente aucun lien, même indirect, avec le projet déposé.

V. Irrecevabilité financière.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. O. Costa, « Les députés connaissent-ils l'entreprise ? », *Le Monde.fr*, décembre; J. Moret-Bailly, « Au milieu du gué. À propos du 1^{er} rapport public annuel du déontologue de l'Assemblée nationale », *JCP*, 20-11, p. 1296.

– *Président*. M. Bartolone a déclaré sur France Info, le 18 décembre: « Le président de la République choisit le Premier ministre, qui choisit son gouvernement. Au Parlement, on fait avec » (BQ, 19-12).

– *Rapport public de la déontologie*. Mme Lenoir a remis, le 20 novembre, le premier rapport au bureau. Concernant les 577 déclarations d'intérêts, 139 (soit 24,1 %) ne mentionnent aucun intérêt, à l'exception de l'activité des membres de la famille, et 27 (4,7 %) sont vides. Au surplus, 98 députés (soit 17 %) déclarent une activité parallèle à leur mandat (dont 21 une activité d'enseignement ou de recherches). À propos de l'indemnité représentative de frais de mandat, mission spécifique qui lui avait été confiée par le bureau, Mme Lenoir a formulé plusieurs propositions, notamment de la réduire de 40 % pour les députés exerçant une fonction exécutive locale. Elle a suggéré, par ailleurs, que l'adhésion à un club parlementaire soit rendue publique par l'intéressé (BQ, 21-11) (cette *Chronique*, n° 142, p. 148).

– *Rattachement à un parti ou un groupement politique*. Dans le cadre de la législation sur le financement de la vie politique, la liste des membres de l'Assemblée, pour 2014, est dressée (JO, 5-12).

V. *Bicamérisme. Code électoral. Commissions. Commissions d'enquête. Parlement. Parlementaires. Parlementaires en mission. Référendum. Séparation des pouvoirs. Transparence.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. E. Lestrade, *Les Principes directeurs du procès dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse, Université Bordeaux-IV, 2013; S. Guinchard, G. Montagnier, A. Varinas, Th. Debard, *Institutions juridictionnelles*, Paris, Dalloz, 2013; Th. Renoux (dir.), *La Justice en France*, Paris, La Documentation française, 2013.

– *Bonne administration de la justice*. Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il s'agit d'un objectif de valeur constitutionnelle, découlant des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 (2013-356 QPC) (JO, 1^{er}-12).

– *Création du procureur de la République financier près le TGI de Paris*. Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (680 DC), la loi organique 2013-1115 du 6 décembre crée cette fonction, à compétence nationale, exercée par un avocat général à la Cour de cassation. Chargé de la lutte contre la corruption et la fraude fiscale, en écho au choc provoqué par le scandale Cahuzac, ce dernier est placé hors hiérarchie (nouvelle rédaction de l'article 38-2 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958) (JO, 7-12). Cette création s'articule à la loi 2013-1117 du 6 décembre relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (*idem*), dont la validité a été reconnue par le Conseil constitutionnel (679 DC, cons. 65).

Le procureur de la République financier dispose de compétences particulières (art. 705 et suiv. du code de procédure pénale).

– *Droit à un recours juridictionnel affectif*. V. Conseil supérieur de la magistrature. *Droits et libertés*.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. L.-A. Bouvier, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, thèse, Université Panthéon-Assas (Paris-2), 2013; Conseil d'État, *Le Droit souple*, étude, Paris, La Documentation française, 2013; O. Renaudie, « Le Conseil d'État et le fait parlementaire », in *Mélanges Jacques Chevallier*, Paris, LGDJ, 2013, p. 299.

BICAMÉRISME

– *Bibliographie*. J.-Ph. Derosier, « Urgence de crise ou crise de l'urgence: bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la Législature », *Constitutions*, 2013, p. 368.

– *Commissions mixtes paritaires*. D'octobre à la fin décembre, quatorze commissions mixtes paritaires ont été convoquées, huit sont parvenues à un accord, mais les six autres ont conduit au dernier mot de l'Assemblée nationale: les deux lois sur le cumul des mandats, les retraites, la loi de finances pour 2014, la loi de finances rectificative et la loi de financement de la sécurité sociale.

CODE ÉLECTORAL

– *Déclarations de patrimoine et d'intérêts*. La loi organique 2013-906 du 11 octobre (JO, 12-10) modifie profondément les

articles LO 135-1 et LO 135-2 précisant les déclarations que les parlementaires sont tenus d'adresser désormais à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, ainsi que les conditions de leur publicité (les déclarations patrimoniales sont consultables par les électeurs à la préfecture), et prévoyant leur transmission à l'administration fiscale. Les parlementaires doivent établir ces déclarations « au plus tard le 1^{er} février 2014 ».

La décision 675 DC du 9 octobre a censuré plusieurs dispositions de cette loi organique, considérant que l'obligation de déclarer les activités professionnelles des enfants et des parents portait atteinte au respect de la vie privée – une atteinte disproportionnée au but poursuivi; de même, l'obligation de déclarer « les autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts » a été censurée pour son imprécision dès lors que le défaut de déclaration était sanctionné sans que les éléments constitutifs de l'infraction fussent précisés en méconnaissance de la légalité des délits et des peines.

– *Incompatibilités*. La loi organique du 11 octobre étend les incompatibilités, notamment à la présidence d'une autorité administrative indépendante (art. LO 145), et fait entrer dans le champ des sociétés dont les fonctions de direction sont incompatibles avec le mandat parlementaire celles qui exercent « un contrôle effectif » sur lesdites sociétés (art. LO 146). En revanche, la décision 675 DC du 9 octobre a censuré l'interdiction pour un parlementaire d'exercer une activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ou de continuer à exercer une fonction de conseil, interdictions qui « excèdent manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté

de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir le risque de conflits d'intérêts».

Le parlementaire occupant un emploi public est désormais placé en position de disponibilité et non plus de détachement (art. LO 151-1).

– *Indemnité représentative des frais de mandat (IRFM)*. La loi 2013-907 du 11 octobre relative à la transparence de la vie publique (JO, 12-13) ajoute au code électoral un article L. 52-8 interdisant à tout candidat l'utilisation des indemnités et des avantages mis à la disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat. Le législateur satisfait ainsi la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 146, p. 182).

V. *Conseil constitutionnel. Élection présidentielle. Gouvernement. Lois de finances. Parlement. Président de la République. Transparence.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. « La territorialisation du droit », *Pouvoirs locaux*, novembre 2013; B. Faure, « Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales », *AJDA*, 2013, p. 2240; O. Gohin, « La loi (Mariage pour tous) et les problèmes propres à l'outre-mer », *RFDA*, 2013, p. 979; C. Gueydan, « La constitutionnalisation du droit local d'Alsace-Moselle et la QPC », *RFDC*, 2013, p. 857; M. Verpeaux, « Le service public de l'eau et la tutelle départementale: quelques réflexions constitutionnelles », in *Mélanges Laurent Richer*, Paris, LGDJ, 2013, p. 301; M. Verpeaux, Ch. Rimbault, F. Waserman, *Les Collectivités territoriales et la Décentralisation*,

7^e éd., Paris, La Documentation française, 2013.

– *Changement de nom de communes*. Le décret 2013-986 du 5 novembre modifie le nom de huit d'entre elles (JO, 7-11).

– *Conseil national d'évaluation des normes*. La loi 2013-921 du 17 octobre porte création dudit conseil s'agissant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (nouvel art. L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales) (JO, 18-10). Le Conseil est consulté par le gouvernement sur l'impact technique et financier pour ces collectivités des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes applicables. Il émet un avis sur les projets d'actes de l'Union européenne, à la demande du gouvernement, ayant un impact. Il peut être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires par le gouvernement, les présidents et les commissions permanentes des assemblées parlementaires (nouvel art. L. 1212-2). V. *Parlement*.

– *Déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts d'élus locaux*. En application de l'article 11-I de la loi 2013-907 du 11 octobre, après déclaration de conformité (676 DC), la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique reçoit de telles déclarations. Elles émanent de deux catégories d'élus. En premier lieu, des titulaires d'une fonction exécutive ou délibérante: président de conseil régional, président de l'assemblée de Corse, président du conseil exécutif de Corse, président de l'assemblée de Guyane, président de l'assemblée de Martinique, président du conseil exécutif de Martinique, président

d'une assemblée territoriale d'outre-mer, président de conseil général, président du conseil de la métropole de Lyon, président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, maire d'une commune de plus de vingt mille habitants ou président élu d'un établissement public de coopération intercommunale. Sont concernés, en second lieu, d'autres élus : les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers généraux, les adjoints aux maires des communes de plus de cent mille habitants, les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de cent mille habitants, du conseil de la métropole de Lyon titulaires d'une délégation de signature. En outre, toute modification substantielle de situation patrimoniale ou des intérêts donne lieu à une nouvelle déclaration. De même, une nouvelle déclaration doit être présentée avant l'expiration du mandat ou de la fonction, ou en cas de dissolution de l'assemblée concernée, de cessation du mandat ou des fonctions pour une cause autre que le décès (art. 11-II). En dernière analyse, les modèles et le contenu desdites déclarations sont définis, selon les modalités fixées par le décret 2013-1212 du 23 décembre (JO, 27-12). Les déclarations sont consultables à la préfecture par les électeurs inscrits sur les listes électorales.

– *Droit concordataire alsacien mosellan.* Par décret du 23 décembre, M. Albecker est nommé président du directoire de l'Église protestante de la confession d'Augsbourg d'Alsace et de Lorraine (JO, 26-12) (cette *Chronique*, n° 148 p. 186).

– *Libre administration (art. 72 C).* La règle de compensation financière relative à l'affectation de la taxe sur les surfaces commerciales (art. 77 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010) ne porte, en elle-même, aucune atteinte à ce principe, a jugé le Conseil constitutionnel (2013-354 QPC) (JO, 24-11) (cette *Chronique*, n° 146, p. 176).

V. Commissions. Déontologie publique. Droits et libertés. Habilitation législative. Parlement. Transparence.

COMMISSIONS

– *Commission spéciale.* La proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel a été renvoyée à une commission spéciale, qui a élu à sa présidence, le 29 octobre, M. Guy Geoffroy (UMP), le rapporteur étant Mme Maud Olivier (SRC).

La précédente commission spéciale avait été créée, en septembre 2012, pour la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, sous la présidence de M. Jean-Jacques Urvoas (SRC), le rapporteur étant M. Christian Eckert (SRC).

– *Demandes d'évaluation.* La loi du 17 octobre portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics prévoit que les commissions permanentes peuvent demander à ce conseil une évaluation des normes réglementaires en vigueur.

– *Incident.* M. Bernard Accoyer (UMP) a protesté contre le fait qu'à la réunion de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, où étaient présents cinq ministres et vingt-deux de leurs

collaborateurs, aucun document n'ait été disponible. La ministre des Affaires sociales, Mme Marisol Touraine, a invoqué un *bug* pour expliquer que le texte du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'a pas été transmis à temps (première séance du 9 octobre).

V. *Collectivités territoriales. Gouvernement. Irrecevabilité financière. Séparation des pouvoirs.*

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

206 – *Assemblée nationale.* La majorité des trois cinquièmes de votes négatifs requise par l'article 141, al. 3 du Règlement de l'Assemblée nationale n'ayant pas été atteinte, la création, proposée par le groupe écologiste, d'une commission d'enquête relative aux coûts de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects financiers de cette production, a été décidée le 11 décembre. Le président est M. François Brottes (SRC) et le rapporteur M. Denis Baupin (Écolo).

– *Refus de participer au vote du rapport.* Les députés de l'opposition (UMP, UDI) n'ont pas participé, le 8 octobre, au vote du rapport sur l'affaire Cahuzac. Le président de la commission, M. de Courson (UDI), a voté contre. Le refus de l'audition du Premier ministre en a été la cause, pour l'essentiel (cette *Chronique*, n° 147, p. 172) (*Le Figaro*, 9-10).

– *Sénat.* La conférence des présidents a pris acte, le 27 novembre, de la création de la commission d'enquête sur le montage juridique et financier et l'environnement du contrat conclu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, demandée par le groupe socialiste en vertu de son droit de

triage (art. 6 *bis* RS). La présidente est Mme Marie-Hélène des Esgaulx (UMP) et le rapporteur Mme Virginie Klés (s).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* « Le Conseil constitutionnel, juge électoral » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 41, 2013 ; D. Connil, « La défense de la loi déferée au cc. Analyse d'un paradoxe », *RFDC*, 2013, p. 813 ; G. Drago, « La loi (Mariage pour tous) et l'étendue du contrôle du cc », *RFDA*, 2013, p. 936 ; F. Hamon, « Le rôle consultatif du cc », in *Mélanges Jean-Claude Maslet*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 259 ; E. Lestrade, *Les Principes directeurs du procès dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse, Université Bordeaux-IV, 2013 ; X. Magnon, « La révolution continue : le cc est une juridiction... au sens de l'article 267 TFUE », *RFDC*, 2013, p. 917 ; Ch.-Éd. Sénac, « Le renouveau de la jurisprudence "État d'urgence en Nouvelle-Calédonie" », *RDP*, 2013, p. 1453.

– *Chr.* « Droit constitutionnel jurisprudentiel », *LPA*, 14 et 16-10 ; *RFDC*, 2013, p. 975.

– *Notes.* B. Bonnet, « Le cc et le mandat d'arrêt européen », *RDP*, 2013, p. 1229 ; Fl. Chaltiel-Terral, « 2013-331 QPC, 5 juillet 2013 », *LPA*, 17-10 ; L. Coutron, P.-Y. Gahdoun, sous cc, 4 avril 2013, « Renvoi préjudiciel à la CJUE », *RDP*, 2013, p. 1207 ; F. Laffaille, « 2013-346 QPC », *D*, 2013, p. 2586 ; Th. M'Saïdié, « 2013-334/335 QPC », *RFDC*, 2013, p. 893.

– *Compétence.* V. *Élection présidentielle.*

– *Condition des membres.* Exauçant les souhaits de la doctrine (v. *Conseil constitutionnel*, 6^e éd., 2011, p. 76), la loi organique 2013-906 du 11 octobre relative à la transparence de la vie publique généralise le régime des incompatibilités: « L'exercice des fonctions de membres du CC est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute activité professionnelle ou salariée » (nouvel art. 4 *in fine* de l'ordonnance du 7 novembre 1958). Arbitre, professeur d'université et avocat, ces qualités sont désormais exclusives de celle de conseiller hors détachement ou retraite. Au demeurant, une disposition redondante de l'article 6 de la loi précitée, relative au barreau, devait être censurée par le Conseil (675 DC) au

motif... qu'elle portait atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (cons. 67). Pourquoi le Conseil s'est-il limité à ce cas, compte tenu de la sombre clarté de disposition des lois sur la transparence? En revanche, les membres du Conseil peuvent s'adonner « à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques » (nouvel art. 4 de l'ordonnance précitée) (*JO*, 12-10). De la même manière, ils sont affranchis de l'obligation d'une déclaration de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (art. 11 de la loi 2013-907 du 11 octobre).

207

– *Décisions.*

-
- 1^{er}-10 2013-3 LP, Loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie (*JO*, 4-10). V. *Nouvelle-Calédonie*.
- 9-10 2013-675 DC, LO relative à la transparence de la vie publique (*JO*, 12-10). V. *Code électoral. Déontologie publique. Transparence*.
2013-676 DC, Loi relative à la transparence de la vie publique (*JO*, 12-10). V. *Code électoral. Collectivités territoriales. Déontologie publique. Transparence*.
- 11-10 2013-346 QPC, Gaz de schiste (*JO*, 13-10). V. *Droits et libertés. QPC*.
2013-347 QPC, Aide juridictionnelle (*JO*, 13-10). V. *Droits et libertés. QPC*.
2013-348 QPC, Pensions civiles et militaires (*JO*, 13-10). V. *Droits et libertés*.
- 18-10 2013-349 QPC, Société Allianz (*JO*, 20-10). V. *QPC et ci-dessous*.
2013-353 QPC, Liberté de conscience des maires (*JO*, 20-10). V. *Droits et libertés. QPC*.
AN Polynésie française, 2^e (*JO*, 20-10).
AN Hauts-de-Seine, 13^e, Art. LO 136-1 du code électoral.
- 25-10 2013-350 QPC, Commune du Pré-Saint-Gervais (*JO*, 27-10). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.
2013-351 QPC, Taxe locale sur la publicité extérieure (*JO*, 27-10). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.
- 5-11 2013-241 L, Délégation (*JO*, 7-11). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 14-11 2013-677 DC, LO relative à l'indépendance de l'audiovisuel (*JO*, 16-11). V. *Droits et libertés. Président de la République*.
2013-678 DC, LO portant actualisation de la LO du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie (*JO*, 16-11). V. *Nouvelle-Calédonie et ci-dessous*.
- 15-11 2013-352 QPC, Redressement judiciaire (*JO*, 17-11). V. *Droits et libertés. Loi. QPC*.

- 21-11 Modification du règlement de procédure en matière de QPC (JO, 24-11). V. QPC et *ci-dessous*.
- 22-11 2013-242 L, Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.
2013-354 QPC, Nationalité française (JO, 24-11). V. *Droits et libertés*.
2013-355 QPC, Communauté de communes de Val de Sèvre (JO, 24-11). V. *Collectivités territoriales*.
- 29-11 Nomination de rapporteurs adjoints.
2013-356 QPC, Justice des mineurs (JO, 1^{er}-12). V. *Droits et libertés*.
2013-357 QPC, Inviolabilité du domicile (JO, 1^{er}-12). V. *Droits et libertés*. *Loi*. QPC.
2013-358 QPC, PACS (JO, 1^{er}-12). V. QPC.
- 4-12 2013-679 DC, Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale (JO, 7-12). V. *Amendements*. *Autorité judiciaire*. *Droits et libertés* et *ci-dessous*.
2013-680 DC, LO relative au procureur de la République financier (JO, 7-12). V. *Autorité judiciaire*.
- 5-12 2013-681 DC, LO portant application de l'article 11 C (JO, 7-12) V. *Loi*. *Référendum* et *ci-dessous*.
- 13-12 2013-359 DC, Sud Radio (JO, 15-12). V. *Droits et libertés*. QPC.
- 19-12 2013-30 I, Sophie Dion (JO, 22-12). V. *Incompatibilités parlementaires*.
2013-682 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (JO, 24-12). V. *Amendements*. *Droits et libertés*. *Loi de financement de la sécurité sociale* et *ci-dessous*.
- 29-12 2013-357 R QPC, Inviolabilité du domicile (JO, 1^{er}-1). V. QPC.
- 30-12 2013-685 DC, Loi de finances pour 2014 (JO, 30-12). V. *Amendements*. *Lois de finances*.
2013-684 DC, Loi de finances rectificative pour 2013 (JO, 30-12). V. *Amendements*. *Lois de finances*.

– *Examen d'une proposition de loi référendaire* (art. 11, al. 3 et 4 C). Conformément à la loi organique 2013-1114 du 6 décembre, après déclaration de conformité (681 DC), l'ordonnance du 7 novembre 1958 a été complétée concernant ce nouveau cas de saisine obligatoire du Conseil (art. 61-1 C) (cette *Chronique*, n° 128 et p. 160). Après que la proposition a été transmise par le président de l'assemblée concernée (nouvel art. 45-1 de l'ordonnance), le Conseil vérifie, dans le délai d'un mois, les conditions de la présentation, les délais et le fait qu'aucune disposition n'est contraire à la Constitution (nouvel art. 45-2). Il veille, au surplus, à ce que sa publication de conformité soit accompagnée de celle relative au nombre de soutiens

d'électeurs à recueillir (art. 45-3), ainsi qu'à la régularité des opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi. À cet effet, le Conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations, lesquelles ont été examinées préalablement par une formation de trois magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif (nouvel art. 45-4). À la faveur d'une réserve d'interprétation, le Conseil a tenu à préciser (cons. 9) que les parlementaires, à l'origine de la proposition, ne sauraient le dessaisir de son examen, ni à la suite de cet examen faire obstacle aux opérations de recueil des soutiens des électeurs. Au total, le Conseil contrôle la conformité à la Constitution de la proposition de loi et veille au respect des conditions prévues pour l'organisation

du référendum. Au terme de ce dernier, le recensement général des votes est effectué par le Conseil constitutionnel (nouvel art. L. 558 du code électoral).

– *Hommage présidentiel.* À l’occasion du cinquante-cinquième anniversaire de la Constitution de 1958, le chef de l’État s’est déplacé au Conseil constitutionnel à l’invitation du président Debré. Il y a rendu un vibrant hommage à sa décision du 16 juillet 1971 : « une révision qui n’a jamais dit son nom et qui a indirectement fait de la Loi fondamentale un véritable levier pour les libertés ». Il a salué le Conseil comme « la plus haute juridiction chargée de protéger les libertés » (Service de presse de l’Élysée). C’est la quatrième fois qu’un président de la République se rend au Conseil (cette *Chronique*, n° 134, p. 160). Un hommage en rupture avec le rappel à l’ordre du président Sarkozy (*idem*).

– *Jurisprudence néo-calédonienne et autorité de chose jugée (art. 62 C).* La décision 349 QPC du 18 octobre, *Sociétés Allianz*, précise la portée d’une déclaration d’inconstitutionnalité *a posteriori* rendue conformément à la jurisprudence *État d’urgence en Nouvelle-Calédonie* (187 DC du 25 janvier 1985), c’est-à-dire « à l’occasion de l’examen de dispositions qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine » : dans ce cas, la disposition déclarée contraire à la Constitution « ne peut être appliquée » (elle n’est pas dite abrogée puisqu’il ne s’agit pas d’une décision de l’article 61-1 C). Dans ces conditions et en vertu de l’autorité qui s’attache à ses décisions, le Conseil constate qu’il n’y a pas lieu de statuer sur la QPC que le Conseil d’État lui avait renvoyée en considérant qu’elle

présentait un caractère nouveau (il s’agissait de l’article L. 912-1 du code de la sécurité sociale, déclaré contraire à la Constitution par la décision 672 DC du 13 juin 2013) (cette *Chronique*, n° 147, p. 178).

L’instauration du contrôle *a posteriori* de l’article 61-1 C par la révision du 23 juillet 2008 n’a donc pas rendu inutile la jurisprudence néo-calédonienne : depuis la décision 654 DC du 9 août 2012 sur la rémunération du président de la République (cette *Chronique*, n° 144, p. 167), six autres décisions en ont fait application (v. le commentaire de la décision 349 QPC sur le site internet du Conseil constitutionnel).

Par ailleurs, ce dernier a précisé (682 DC) que l’autorité attachée à une décision frappant d’inconstitutionnalité une disposition d’une loi « ne peut en principe être utilement invoquée à l’encontre d’une autre loi conçue en termes distincts », avant de déclarer qu’« il n’en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution » (682 DC, cons. 36). En l’espèce, le Conseil a validé l’article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale en matière de couverture de risques, qui avait été censuré le 13 juin 2013 (672 DC) (cette *Chronique*, n° 147, p. 178), en estimant que cette loi n’avait pas, en substance, un objet analogue, dès lors que les entreprises peuvent s’assurer auprès d’organismes en préservant leur liberté de choix (cons. 38).

À propos du plafonnement de l’impôt de solidarité sur la fortune (art. 13 de la loi de finances pour 2014), le Conseil a censuré cette disposition qui méconnaissait sa décision du 29 décembre 2012 sur les facultés contributives des citoyens, au terme de cette interprétation.

– *Membre de droit.* La communication de M. Valéry Giscard d'Estaing à ses confrères de l'Académie française intitulée « La crise des institutions européennes et l'avenir de l'Europe » a été publiée (*Commentaire*, 2013, p. 171). En sa qualité de membre du Conseil, il a participé, comme à l'accoutumée, au contrôle de la loi par voie d'action, à l'exception toutefois de l'examen d'une loi locale de Nouvelle-Calédonie (2013-3 LP) (JO, 4-10) (cette *Chronique*, n° 148, p. 182).

210 – *Procédure.* Fidèle à son habitude, le Conseil a eu recours à des réserves d'interprétation afin de valider des dispositions législatives (675, 676, 678, 682, 684 et 685 DC, notamment), au point de réécrire, à la limite, la loi organique relative à l'application de l'article 11 C (681 DC). En revanche, il a cultivé le laconisme concernant la création de l'emploi de procureur de la République financier (680 DC), nonobstant les observations présentées par des sénateurs et le gouvernement. Le Conseil a statué sur une loi du pays de Nouvelle-Calédonie, le 1^{er} octobre, et sur la proposition de loi référendaire (681 DC).

En outre, pour la première fois, figure dans les visas (682 DC), l'avis du Haut Conseil des finances publiques (2013-03 du 20 septembre 2013) relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 (cette *Chronique*, n° 145, p. 189). C'est au regard de cet avis que la sincérité de cette dernière (loi 2013-1203 du 23 décembre) a été appréciée.

V. Collectivités territoriales. Commissions. Droits et libertés. Élection présidentielle. Incompatibilités parlementaires. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Lois de finances. Loi

organique. Nouvelle-Calédonie. QPC. Référendum.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Filmographie.* « Dans le secret du conseil des ministres », France 5, 13, 20 et 27-10.

– *Fait inhabituel.* L'intervention du chef de l'État, le 2 octobre, à l'occasion de laquelle il a rappelé à l'ordre solennellement les ministres, à la suite du différend entre Mme Duflo et M. Valls, a été enregistrée (*Le Figaro*, 3-10).

V. Droits et libertés. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Transparence.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Bibliographie.* M. Lombard, « La parité dans la magistrature », in CSM, *Rapport d'activité 2012*, Paris, La Documentation française, 2013.

– *Commémoration.* Créé par la loi du 30 août 1883, le CSM a commémoré, les 24 et 25 octobre, son cent trentième anniversaire en la Grand'Chambre de la Cour de cassation (v. *Les Annonces de la Seine*, 31-10).

– *Compétence.* Sur saisine d'un justiciable (nouvel art. 65 C), le CSM a été appelé à se prononcer pour la première fois, le 13 novembre, dans l'affaire des fadettes concernant des journalistes du *Monde*. L'ancien procureur du TGI de Nanterre, M. Courroye, a fait l'objet à cet égard, d'une procédure disciplinaire (*Le Monde*, 15-11) (cette *Chronique*, n° 144, p. 183).

V. Autorité judiciaire.

CONSTITUTION

– *Bibliographie.* *La Constitution de la V^e République*, Paris, Lextenso, 2013; *Mélanges Jean-Claude Masclat*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013; M. Altwegg-Boussac, *Les Changements constitutionnels informels*, Paris, LGDJ, 2013; J.-É. Gicquel, *La Constitution de 1958, textes et commentaires*, Paris, LexisNexis, 2013; B. Mathieu, « Les mécanismes de freins et d'équilibre des pouvoirs dans la Constitution: réflexions générales et illustration françaises », in *Mélanges Jean-Claude Masclat*, *op. cit.*, p. 324; A. Roblot-Troizier, « La loi (Mariage pour tous) et les PFLRL », *RFDA*, 2013, p. 945; L. Sponchiado, « De l'usage des PFLRL dans le débat sur le mariage des personnes de même sexe », *RFDC*, 2013, p. 951.

V. *Président de la République.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* J. Arrighi de Casanova, « Le juge des actes préparatoires à l'élection », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 41, 2013, p. 9; J. Gicquel « Le contentieux des élections parlementaires en droit comparé », *ibid.*, p. 191; B. Maligner, « Le cc, juge des opérations et des finances électorales », *ibid.*, p. 47; J.-P. Camby, « Sanctions et contentieux électoral », in *Mélanges Jean-Claude Masclat*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013; F. Hamon, « Le contrôle juridictionnel du compte de campagne des candidats à la présidentielle: entre rigueur financière et prudence politique », *LPA*, 21-10.

– *Chr. RDP*, 2013, p. 1575 (2011-2012).

COUR DE JUSTICE
DE LA RÉPUBLIQUE

– *Audition.* M. Woerth (UMP), ancien ministre, a été entendu, en qualité de témoin assisté, le 21 octobre, à propos de la vente controversée d'une partie de l'hippodrome de Compiègne (*Le Monde*, 27/28-10).

V. *Ministres.*

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Article 35 C.* L'engagement des forces armées en République centrafricaine a fait l'objet d'une déclaration suivie d'un débat (mais non d'un vote) le 10 décembre à l'Assemblée nationale et au Sénat.

211

DÉONTOLOGIE PUBLIQUE

– *Définition et généralisation des déclarations d'intérêts.* Après les parlementaires et les membres du gouvernement (cette *Chronique*, n° 138, p. 171; n° 141, p. 197), la loi 2013-507 du 11 octobre, sans préjudice des déclarations patrimoniales, généralise le domaine d'application de ces déclarations aux titulaires de fonctions publiques exécutives locales; représentants français au Parlement européen; membres des cabinets ministériels; collaborateurs du président de la République et des présidents des assemblées parlementaires; personnes à la décision du gouvernement nommées en conseil des ministres; dirigeants d'entreprises et d'établissements publics et membres d'autorités administratives indépendantes et d'autorités publiques indépendantes.

Au sens de l'article 2 de la loi susmentionnée, le conflit d'intérêts s'analyse comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou

privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Le décret 2013-1212 du 23 décembre détermine les modalités d'application de ces dispositions (JO, 21-12).

V. *Code électoral. Collectivités territoriales. Droits et libertés. Ministres. Parlementaires. Transparence.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

212 – *Bibliographie.* V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Paris, PUF, 2013; G. Drago, B. de Lamy, « Les relations du droit pénal et du droit constitutionnel », in J.-Chr. Saint-Pau (dir.), *Droit pénal et autres branches du droit. Regards croisés*, Paris, Cujas, 2012, p. 353; O. Gohin, *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, LexisNexis, 2013; F. Hourquebie, V. Peltier (dir.), *Droit constitutionnel et grands principes du droit pénal*, Paris, Cujas, 2013; M. Verpeaux, *Droit constitutionnel français*, Paris, PUF, 2013; M. de Villiers, A. Le Divellec, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 9^e éd., Paris, Sirey, 2013.

– *Chr.* « Droit constitutionnel jurisprudentiel », *LPA*, 14/16-10.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

– *Bibliographie.* A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l'Union européenne*, 2^e éd., Paris, LGDJ, 2013; F.-X. Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2013; J.-M. Sauvé, « La séparation des pouvoirs, le droit de l'Union européenne et le comité 255 », *Les Annonces de la Seine*, 23-12.

– *Chr.* *RDP*, 2013, p. 1329.

– *Éligibilité au Parlement européen.* La loi 2013-1159 du 16 décembre porte transposition de la directive 2013/1/UE du Conseil du 20 décembre 2012, en ce qui concerne l'exercice du droit d'éligibilité pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO, 17-12).

– *Représentants français au Parlement européen.* En application de l'article 11 de la loi 2013-907 du 11 octobre, ceux-ci adressent au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et désormais une déclaration d'intérêts. Cette dernière est rendue publique (art. 12) (JO, 12-10).

DROIT ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* P. Binczak, « Sur un conflit imaginaire de légitimité et ses conséquences en droit électoral », *ibid.*, p. 51; F. Petit, « Du droit électoral politique au droit électoral professionnel », in *Mélanges Jean-Claude Masclat*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 337.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « La loi (Mariage pour tous) et la procédure parlementaire », *RFDA*, 2013, p. 927.

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie.* « L'homme dans la société internationale », in *Mélanges Paul Tavernier*, Paris, Bruylant, 2013; F. Balle, *Médias et société*, 16^e éd., Paris, LGDJ, 2013; X. Bioy, « La loi et la bioéthique », *RFDA*, 2013, p. 970; P. Delvolvé (dir.), « La loi ouvrant le mariage aux couples de personne de même sexe et le droit public », *ibid.*, p. 923; F. Mélin-Soucramanien,

« La loi et le principe d'égalité », *ibid.*, p. 952; J.-J. Zadig, « La loi et la liberté de conscience », *ibid.*, p. 957; X. Bioy, E. Rial-Sebbag, « L'évolution de la recherche sur l'embryon, une question de principes ? (à propos de la loi du 6 août 2013) », *LPA*, 17-2; Chr. Huglo, R. Sageloli, L. Zeltz, « Fracturation hydraulique et droit constitutionnel environnemental. Un mélange détonnant », *JCP*, 16-9, p. 1693; A.-M. Le Pourhiet, « Le mariage de Mamère et le "Constitution de mon père" (2) », *Constitutions*, 2013, p. 381; B. Stirn, *Les Libertés en questions*, 8^e éd., Paris, LGDJ, 2013; P. Türk, « La souveraineté des États à l'épreuve d'internet », *RDJ*, 2013, p. 1489.

– *Droit au recours juridictionnel effectif* (art. 16 de la Déclaration de 1789). « Il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction », réitère le Conseil constitutionnel, s'agissant de la demande d'aide juridictionnelle présentée par une personne sans domicile stable ou étrangère résident habituellement en France (2013-347 QPC) (*JO*, 13-10). Mais, lorsqu'une collectivité territoriale (une commune, au cas présent), en matière d'infractions de presse, ne peut engager ni l'action publique devant les juridictions pénales aux fins de se constituer partie civile, ni agir devant les juridictions civiles pour demander réparation du préjudice, les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont, à l'évidence, méconnues. Par suite, l'article 48 *in fine* de la loi du 29 juillet 1881 a été frappé d'inconstitutionnalité (350 QPC) (*JO*, 27-10).

Dans le même ordre d'idées, le fait pour le législateur de se situer en deçà de sa compétence en matière d'impositions

(art. 34 C), en omettant de déterminer les modalités de recouvrement d'une taxe locale, « affecte le droit à un recours effectif garanti » par l'article 16 susvisé (2013-351 QPC) (*JO*, 27-10) (cette *Chronique*, n° 147, p. 176).

– *Droit au recours juridictionnel effectif (suite)*. « Le principe d'impartialité est indissociable de l'exercice des fonctions juridictionnelles », a proclamé derechef le Conseil constitutionnel (2013-352 QPC) (*JO*, 17-11) (cette *Chronique*, n° 145, p. 177). Il suit de là qu'en principe une juridiction ne peut se saisir d'office et prononcer une décision revêtue de l'autorité de chose jugée. Cependant, cette interdiction ne présente pas « un caractère général et absolu ». À titre dérogatoire, l'auto-saisine est justifiée lorsque la procédure n'aboutit pas « à une sanction ayant le caractère d'une punition » au vu « d'un motif d'intérêt général et de garanties instituées par la loi propres à assurer le respect du principe d'impartialité » (cons. 6). D'où la décision d'abrogation de l'article L. 621-2 du code de commerce dans sa version applicable à la Polynésie française, en matière de procédures collectives (redressement et liquidation judiciaires), en l'absence de « garanties légales » destinées à ce que le tribunal ne préjuge pas sa position sur le fond de l'affaire, au terme d'une démarche subséquente (cons. 9).

Nouvelle illustration du droit constitutionnel processuel, le Conseil, sollicité à nouveau, a indiqué (354 QPC) (*JO*, 17-11) que l'article 16 susmentionné garantit « le principe du respect des droits de la défense qui implique, en particulier, l'exercice d'une procédure juste et équitable; le législateur méconnaîtrait la garantie des droits s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit

justifiée par un motif d'intérêt général suffisant » (cons. 4). Au surplus, ce principe est « applicable à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle » (359 QPC) (*JO*, 15-12).

– *Égalité des sexes* (art. 1^{er} C). Le décret 2013-1313 du 27 décembre est relatif au rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique (*JO*, 31-12).

214 – *Égalité devant la justice et droits de la défense* (art. 6 et 16 de la *Déclaration de 1789*). Selon une démarche habituelle (cette *Chronique*, n° 145, p. 181), le Conseil constitutionnel a redit (2013-356 QPC) (*JO*, 1^{er}-12) que si « le législateur peut prévoir des règles de procédure différente selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties » (cons. 4).

– *Égalité devant la loi* (art. 6 de la *Déclaration de 1789*). La loi du 13 juillet 2011 interdisant l'exploration et l'exploitation du gaz de schiste a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité. Par une décision rendue le 11 octobre (2013-346 QPC), le Conseil constitutionnel a reconnu sa conformité à la Constitution sur ce fondement, notamment (*JO*, 13-10). La différence de traitement invoquée avec la géothermie manque de pertinence, les risques pour l'environnement n'étant

pas identiques. Le législateur, selon la formule convenue, est fondé à régler « de façon différente des situations différentes » (cons. 7). La différence de traitement entre les deux procédés de fracturation hydraulique de la roche est, par suite, en rapport direct avec l'objet de la loi (cons. 9). Quant au principe de précaution (art. 5 de la Charte de l'environnement), il a été déclaré inopérant, car l'interdiction demeure.

Le principe d'égalité a été à nouveau invoqué, vainement, pour les pensions civiles et militaires de retraite (loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) (348 QPC) (*JO*, 13-10) (cette *Chronique*, n° 147, p. 177). L'existence, par ailleurs, de règles différentes pour des actions ayant un objet différent n'affecte pas ledit principe (354 QPC) (*JO*, 24-11).

– *Égalité devant la loi* (suite). Concernant les taux de prélèvements sociaux applicables à des produits de contrats d'assurance-vie, le Conseil constitutionnel, le 19 décembre (682 DC), a écarté le grief articulé, conformément à sa jurisprudence, selon laquelle le législateur est fondé à régler de façon différente des situations différentes, eu égard à la « diversité très grande » desdits contrats (cons. 12). Mais, au préalable, le juge avait rappelé sur cette question sensible, selon son habitude, qu'il ne possède pas « un pouvoir général d'appréciation et de décision de même que celui du Parlement » ; ainsi qu'il ne saurait rechercher si les objectifs poursuivis par celui-ci « auraient pu être atteints par d'autres voies », à partir de l'instant où les modalités retenues « ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé » (*JO*, 24-12). V. *Élection présidentielle*.

– *Égalité devant les charges publiques* (art. 13 de la *Déclaration de 1789*).

V. *Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances.*

– *Égalité devant les charges publiques (suite).* À propos de l'assujettissement des entreprises à des taux de forfait social, le Conseil constitutionnel a censuré, le 19 décembre, l'article 14, en partie, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (682 DC, cons. 55), en estimant que, du point de vue de l'objectif d'intérêt général, le législateur ne pouvait intervenir que dans une « mesure très limitée ». Or il a retenu des écarts de taux de 8 % à 12 %, à l'origine d'une « rupture caractérisée » de l'égalité devant les charges publiques, suivant une jurisprudence classique (cette *Chronique*, n° 148, p. 185).

– *Garantie des droits (art. 16 de la Déclaration de 1789).* À propos du régime des prélèvements sociaux sur les produits de placement, le Conseil constitutionnel (19 décembre, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, 682 DC) a fait application de sa jurisprudence (2005-530 DC, cons. 46), en considérant qu'aucune situation légalement acquise n'était affectée en l'absence d'un effet rétroactif (cons. 18).

– *Garantie du droit de propriété et des droits (art. 2 et 17 de la Déclaration de 1789).* Dans la décision relative aux gaz de schiste (2013-346 QPC), le Conseil constitutionnel rappelle que le « législateur méconnaîtrait [ladite garantie] s'il portait atteinte aux situations légalement acquises » (cons. 14). Mais les autorisations de recherche ne sauraient être assimilées à des biens, objets d'un droit de propriété, au sens des articles 2 et 17 de la Déclaration (cons. 17).

– *Garde à vue et droits de la défense (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Le tribunal correctionnel de Paris (23^e chambre) a prononcé, pour la première fois, le 30 décembre, l'annulation d'une garde à vue, motif pris de ce que l'avocat n'avait pas pu consulter le dossier de son client pendant son déroulement (v. *infra*). Une directive européenne du 22 mai 2012, en voie de transposition, prévoit à cet effet que, « lorsqu'une personne est arrêtée et détenue à n'importe quel stade de la procédure pénale, les États membres veillent à ce que les documents [...] la légalité de l'arrestation ou de la détention soient mis à la disposition de la personne arrêtée ou de son avocat » (*Le Monde*, 1^{er}/2-1) (cette *Chronique*, n° 138, p. 166).

– « *Indépendance de l'audiovisuel public* ». À la lumière de ce libellé, inspiré de l'article 34 C (rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008), une énième version du feuilleton législatif audiovisuel est intervenue, à l'issue de l'alternance (cette *Chronique*, n° 130, p. 196). La loi organique 2013-1026 du 15 novembre abroge, en totalité, celle du 5 mars 2009, l'article 3 ayant été, au surplus, déclaré non conforme par le Conseil constitutionnel (677 DC). Une loi 2013-1028, du même jour, modifie à son tour la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (*JO*, 16-11).

À prendre la mesure des choses le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), autorité administrative indépendante, à ce jour, devient « une autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale » (nouvelle rédaction de l'article 3-1). En bonne logique, sa composition est modifiée. Son collège se compose de sept membres contre neuf précédemment : le président de la République nomme un

membre président du CSA, selon la procédure de l'article 13, al. 5 C; chacun des présidents des assemblées parlementaires procède à trois nominations ressortissant à la procédure d'avis des commissions parlementaires compétentes. Il s'agit de personnalités qualifiées, dans le respect de la parité des femmes et des hommes. Le mandat est d'une durée de six ans. Il n'est ni révocable ni renouvelable. À l'exception de son président, le CSA est renouvelé par tiers tous les deux ans (nouvel art. 4). Au prix d'une simplification, les attributions du CSA, pris en sa qualité d'autorité publique indépendante, sont accrues en direction des services de médias audiovisuels; son pouvoir de sanction est réformé dans le respect de l'impartialité de la procédure entre la poursuite, l'instruction et le jugement. À cet effet, un rapporteur est nommé par le vice-président du Conseil d'État, après avis du CSA, parmi les membres de juridictions administratives, pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois (nouvel art. 42-7). Enfin, le mode de nomination des présidents des sociétés nationales de programme (France Télévisions; Radio France et France Médias Monde) est changé. Aux termes du nouvel article 47-4, ceux-ci sont nommés pour cinq ans par le CSA, à la majorité de ses membres, par « une décision motivée se fondant sur des critères de compétence et d'expérience », et non plus, comme naguère, par le président de la République (art. 13 de la loi du 5 mars 2009). Le mandat desdits présidents de sociétés peut être révoqué dans les mêmes conditions (nouvel art. 47-5). Dans le délai de deux mois après le début de leur mandat, ces derniers transmettent, au président de chaque assemblée parlementaire et aux commissions compétentes, un rapport d'information (nouvel art. 47-4, al. 5).
V. Commissions. Président de la République.

– *Justice des mineurs.* Dans une décision 2013-356 QPC (JO, 1^{er}-12), le Conseil constitutionnel rappelle (cette *Chronique*, n° 104, p. 179) la portée du principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFLR) en la matière (cons. 13).

– *Laïcité.* La cour d'appel de Paris a rendu, le 27 novembre (*Le Monde*, 29-11) un « arrêt de rébellion », contre la décision de la Cour de cassation (chambre sociale, 19 mars 2013) qui avait annulé, dans l'affaire de la crèche privée Baby Loup, le licenciement d'une femme voilée (cette *Chronique*, n° 146, p. 185). En l'espèce, les conseillers ont argué pour l'obligation de neutralité du personnel de la crèche se référant à la convention de New York relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, qui protège leur « liberté de pensée, de conscience et de religion » (art. 14) (v. H. Oberdorff, J. Robert, *Libertés fondamentales et droits de l'homme*, 9^e éd., Paris, Montchrestien, 2011, p. 405).

– *Liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789).* L'interdiction de l'exploration et de l'exploitation du gaz de schiste ne méconnaît pas cette liberté, selon la démarche classique du Conseil constitutionnel (2013-346 QPC) (JO, 13-10), au motif que le législateur a poursuivi un but d'intérêt général de protection de l'environnement, d'une part, et qu'en l'état des connaissances et des techniques la restriction apportée ne présente pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi, d'autre part (cons. 12) (cette *Chronique*, n° 147, p. 178).

– *Liberté d'expression (art. 11 de la Déclaration de 1789).* Par un arrêt, rendu le 16 octobre, la Cour de cassation

(première chambre civile) a cassé et annulé celui de la cour d'appel de Colmar relatif à l'auteur d'un ouvrage consacré au massacre d'Oradour-sur-Glane et à la présence de « malgré-nous » alsaciens, le doute exprimé sur une question historique ne dépassant les limites de la liberté d'expression, en l'occurrence (*Les Annonces de la Seine*, 17-10).

– *Liberté de conscience du maire, officier de l'état civil* (art. 10 de la *Déclaration de 1789*). Dans le prolongement de la loi du 17 mai 2013, consacrant le mariage homosexuel (cette *Chronique*, n° 147, p. 177), le Conseil constitutionnel s'est prononcé, le 18 octobre, sur une éventuelle objection de conscience du maire appelé à célébrer un tel mariage, liberté furtivement envisagée par le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 145, p. 194). Par une décision 2013-353 QPC (*JO*, 20-10), le juge a récusé cette interprétation. Chargé, au nom de l'État, de l'exécution des lois et règlements, le maire, à l'égal de ses adjoints, pris en sa qualité d'officier de l'état civil, ne saurait se soustraire à l'exercice de cette attribution. « Le législateur a entendu assurer l'application de la loi relative au mariage, « cérémonie républicaine », selon l'article 165 du code civil, et garantir ainsi le bon fonctionnement et la neutralité du service public de l'état civil » (cons. 10). La continuité, en revanche, a été traitée par préterition.

– *Liberté individuelle et garde à vue* (art. 2 de la *Déclaration de 1789*). Dans une décision 679 DC, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la loi 2013-117 du 6 décembre relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière qui portait à quatre-vingt-seize heures la durée maximale de la garde à vue,

l'intervention de l'avocat étant différée pour une durée maximale de quarante-huit heures. Cette atteinte à la liberté individuelle ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi (cons. 76 et 77).

– *Principe de participation du public* (art. 7 de la *Charte de l'environnement*). Le décret 2013-1303 du 27 décembre, mentionné à l'article 3 de la loi 2012-1460 du 27 décembre 2012, met en œuvre le principe de participation susvisé (*JO*, 31-12).

– *Principe de proportionnalité de la rigueur* (art. 9 de la *Déclaration de 1789*). De manière classique, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il « lui incombe de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue » (679 DC). Les articles 3 et 44 de la loi du 6 décembre destinée à lutter contre la fraude fiscale ont été déclarés non conformes.

– *Protection des « lanceurs d'alerte »*. Selon l'article 25 de la loi 2013-907 du 11 octobre relative à la transparence de la vie publique, issu d'une préconisation de la commission Jospin, un « lanceur d'alerte » est protégé « pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, à son employeur, à l'autorité chargée de la déontologie au sein de l'organisme, à une association de lutte contre la corruption agréée [...] ou aux autorités judiciaires ou administratives, de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts », concernant les membres du gouvernement (art. 4 de la loi) et les personnes visées à l'article 11 (élus locaux, membres des cabinets ministériels, personnes nommées en conseil des ministres, entre autres), « dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ».

– *Respect de la vie privée et dépôt de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts* (art. 2 de la *Déclaration de 1789*). Le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la conformité desdites déclarations (675 DC) (*JO*, 12-10). Il a posé le principe, eu égard à cette liberté proclamée, qu'elles lui portent atteinte, en raison « des données à caractère personnel relevant de la vie privée, et de la publicité » qui en découle (cons. 6). Cependant, une exception a été admise lorsque « les atteintes sont justifiées par un motif d'intérêt général » et qu'elle est « mise en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif » (*idem*). Compte tenu de « la place du président de la République dans les institutions et la nature particulière de son élection », aucune « atteinte disproportionnée » n'est à relever (cons. 7).

Les déclarations d'intérêts des parlementaires peuvent s'étendre aux personnes dont ils partagent la vie, en revanche elles ne peuvent concerner les activités professionnelles exercées par leurs enfants et parents sans affecter le droit au respect de la vie privée (cons. 29). Par suite, le § III 6° du nouvel article LO 135-1 du code électoral a été censuré. Le Conseil a étendu cette interprétation à la condition de certains élus locaux, à propos de la publicité de leur patrimoine (art. 12 de la loi 2013-907 du 11 octobre). Cette disposition porte une « atteinte disproportionnée » au droit au respect de la vie privée et « encourt l'inconstitutionnalité » (676 DC, cons. 20) (*JO*, 12-10).

Par ailleurs, le Conseil a estimé, à la ferveur d'une réserve d'interprétation, que la publicité des déclarations d'intérêts de personnes non élues, exerçant des responsabilités administratives (collaborateurs du président de la République,

des présidents des assemblées parlementaires; membres des cabinets ministériels, d'autorités administratives indépendantes ou publiques; personnes nommées en conseil des ministres) (art. 11, 4° à 7°, de la loi du 11 octobre), était sans lien avec l'objectif poursuivi de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts, au point de porter une « atteinte disproportionnée » au droit au respect de leur vie privée (676 DC, cons. 22).

– *Respect de la vie privée et inviolabilité du domicile* (art. 2 de la *Déclaration de 1789*). Le Conseil constitutionnel a censuré les articles 62 et 63 du code des douanes (2013-357 QPC) (*JO*, 1^{er}-12) qui autorisaient les agents des douanes à visiter tous les navires, navires de guerre inclus, se trouvant dans la zone maritime du rayon des douanes, de jour et de nuit, y compris dans leurs parties affectées à un usage privé ou de domicile, sans avoir été préalablement autorisés par un juge. En l'espèce, le législateur, à qui il incombe d'opérer une conciliation entre les règles afférentes « aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » (art. 34 C) et la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infraction, a privé de « garanties légales des exigences constitutionnelles » (cons. 5). De surcroît, il a méconnu la liberté, proclamée à l'article 2 de la *Déclaration*, qui implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, l'inviolabilité du domicile, en permettant des visites en toutes circonstances (cons. 8).

Par ailleurs, le respect par les administrations fiscales et douanières de l'inviolabilité du domicile a été la cause de la censure des articles 38 et 40 de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale

par le Conseil (679 DC). En l'occurrence, il était permis au juge d'autoriser ces administrations à procéder à des visites sur le fondement de documents, peu importe leur origine, même illégale (cons. 39).

V. Conseil constitutionnel. Nouvelle-Calédonie. QPC.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie.* F. Hamon, « Le contrôle juridictionnel du compte de campagne des candidats à la présidentielle : entre rigueur financière et prudence politique », *LPA*, 21-10; S. Pina, « Parrainages et élection présidentielle », *RFDC*, 2013, p. 941.

– *Financement.* Tirant les enseignements de l'élection de 2012, le quinzième rapport de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (publié par La Documentation française) souhaite que le législateur précise les critères à appliquer en ce qui concerne la distinction des dépenses liées à l'organisation de « primaires ouvertes » et des dépenses à caractère électoral exposées à cette occasion par le pré-candidat investi. Par ailleurs, en raison des difficultés rencontrées pour comptabiliser les dépenses de caractère électoral du président en exercice avant sa déclaration de candidature, le rapport suggère de réduire de douze à six ou huit mois la période durant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées et d'avancer d'un ou deux mois la date de déclaration de candidature (elle n'était que de cinq semaines en 2012).

– *Situation patrimoniale.* La loi organique du 11 octobre relative à la transparence

financière de la vie publique complète le I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République, en disposant que les déclarations patrimoniales des candidats sont transmises à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui les rend publiques quinze jours au moins avant le premier tour; celle du président élu lui est également transmise à la fin de ses fonctions. Ont été censurées les dispositions prévoyant que la Haute Autorité peut assortir cette publication de « toute appréciation qu'elle juge utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de la déclaration » : la décision 675 DC du 9 octobre considère que le législateur a ainsi conféré à cette autorité le pouvoir d'intervenir lors des derniers jours de la campagne dans des conditions qui pourraient porter atteinte à l'égalité devant le suffrage.

219

V. Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Partis politiques.

ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

– *Rappel au règlement.* Le vote sans débat, au titre de la procédure d'examen simplifié, en matière de conventions internationales (art. 47 *decies* RS) peut justifier, cependant, un rappel au règlement. C'est ainsi que le sénateur Patrice Gérard (UMP) (Seine-Maritime) a pu intervenir, le 3 décembre, en invoquant l'urgence, à propos de l'adoption d'une convention avec la Russie en matière de droit de la famille.

– *Traité franco-wallon.* La loi 2013-1009 du 13 novembre autorise l'approbation de l'accord cadre avec le gouvernement de la région wallonne de Belgique sur l'accord des personnes handicapées (*JO*, 14-11).

GOUVERNEMENT

– *Emplois à la décision du gouvernement.* Les personnes nommées en conseil des ministres (préfets, recteurs d'académie, notamment) sont soumises à la double obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts (art. 11-7 de la loi 2013-907 du 11 octobre) (*JO*, 12-10).

220 – *Réunion de ministres.* La crise de l'agroalimentaire en Bretagne a été à l'origine d'une telle réunion, décidée par le Premier ministre, le 16 octobre, puis le 29 à propos du rejet de l'écotaxe par les « bonnets rouges », notamment.

V. Collectivités territoriales. Conseil des ministres. Droits et libertés. Ministres. Premier ministre. Président de la République.

GROUPES

– *Groupes minoritaires.* À la différence de l'Assemblée nationale où sont censés être minoritaires les groupes qui ne se sont pas déclarés d'opposition (à l'exception du plus nombreux d'entre eux), l'article 5 *bis* RS prévoit une déclaration formelle au début de chaque législature (cette *Chronique*, n° 146, p. 51); ainsi, les groupes écologiste, RDSE, UDI-UC et CRC se sont déclarés groupes minoritaires et le groupe UMP groupe d'opposition (*JO*, 2-10).

V. Sénat.

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Lois d'habilitation.* La loi 2013-1005 du 12 novembre (*JO*, 13-11), portant simplification des relations entre l'administration et les citoyens, autorise le gouvernement à agir par voie d'ordonnances,

notamment à propos du silence de l'administration. Trois ordonnances ont été publiées: 2013-888 du 3 octobre relative à la procédure intégrée pour le logement (*JO*, 4-10); 2013-1184 du 19 décembre s'agissant de l'accès aux documents d'urbanisme (*JO*, 20-12); et 2013-1185, du même jour, concernant les garanties d'emprunt accordées par une collectivité territoriale. Par ailleurs, celle prise sur la base de la loi 2011-2012 du 29 décembre 2011 harmonise les sanctions pénales et financières relatives aux produits de santé (*JO*, 20-12). En dernier lieu, une ordonnance 2013-1208 du 24 décembre porte adaptation du code de la santé publique du département de Mayotte, en application de la loi du 20 novembre 2012. En effet, l'île a accédé au statut de région ultrapériphérique en droit de l'Union européenne, depuis le 1^{er} janvier 2014 (*JO*, 26-12).

V. Collectivités territoriales. Gouvernement. Loi. Pouvoir réglementaire.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* Le tribunal correctionnel de Reims, où l'affaire avait été dépaycée, a condamné le 4 octobre M. Denis Jacquat, député (UMP) de la Moselle, à six mois d'emprisonnement avec sursis et 30 000 euros d'amende, ainsi qu'à 370 000 euros de dommages et intérêts, dans une affaire d'emplois fictifs et de fausses factures (*BQ*, 7-10).

V. Assemblée nationale.

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Article LO 142 du code électoral.* Saisi par le bureau de l'Assemblée nationale du cas de Mme Sophie Dion (UMP) (Haute-Savoie, 6^e), le Conseil constitutionnel a

jugé dans sa décision 30 I du 19 décembre que l'exception de l'article 142 du code électoral s'applique aux fonctions de maître de conférences et enseignant-chercheur, tant qu'ils sont titularisés comme les professeurs d'université et que ces fonctions sont donc compatibles avec l'exercice du mandat parlementaire.

V. *Assemblée nationale. Code électoral. Sénat.*

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Bibliographie.* G. Bergougnous, « La controverse sur la mise en œuvre des règles de recevabilité financière », *Constitutions*, 2013, p. 378.

– *Contestation.* Depuis que le texte examiné en séance est celui de la commission (art. 42 C), la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 C est appréciée par le président de la commission saisie au fond (art. 89, al. 2 RAN). Mais l'article 40 peut être opposé à tout moment et c'est alors le président de la commission des finances qui tranche (art. 89-4 RAN). M. Bernard Accoyer (UMP) a ainsi contesté lors de l'examen en séance du projet sur les retraites, le 8 octobre, la recevabilité d'amendements acceptés par la présidente de la commission des affaires sociales, Mme Catherine Lemorton (SRC), et adoptés par celle-ci. Soumis au président de la commission des finances, M. Gilles Carrez (UMP), qui en a déclaré un certain nombre irrecevables, ces amendements ont donc disparu du texte de la commission.

Sur un mode pédagogique, M. Carrez est revenu sur l'application de l'article 40 C, le 16 octobre, à l'ouverture de la discussion des articles de la loi de finances.

V. *Loi.*

LOI

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « Loi », in *Jurisclasseur administratif*, fasc. 30, Paris, LexisNexis, 2013; H. Wulfman, « Le Conseil constitutionnel peut-il contrôler le contenu des études d'impact ? », *Constitutions*, 2013, p. 376.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Quatre séries de dispositions ont été abrogées : l'article 48, dernier alinéa, de la loi du 29 juillet 1881 (2013-350 QPC) (*JO*, 27-10); les articles L. 2336-6 à L. 2333-14, l'article L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales, § A et D (351 QPC) (*JO*, 27-10); les articles 62 et 63 du code des douanes (357 QPC) (*JO*, 1^{er}-12); et, enfin, les mots « se saisir d'office » dans l'article L. 621-2 du code de commerce, dans sa version applicable à la Polynésie française (352 QPC) (*JO*, 17-11).

– *Conformité de la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.* La loi 2013-1117 du 6 décembre a été promulguée (*JO*, 7-12).

La décision 679 DC du 4 décembre a censuré d'office un cavalier législatif (v. *Amendements*) et, comme contraire à la séparation des pouvoirs, la présence requise du ministre du Budget devant les commissions des finances pour un débat sur les remises et transactions fiscales. Par ailleurs, le Conseil a suivi les requérants en censurant la peine fixée en proportion du chiffre d'affaires comme sans lien entre celui-ci et l'infraction, et donc susceptible d'être hors de proportion avec sa gravité; l'autorisation de procéder à des visites domiciliaires sur le fondement d'informations d'origine même illégale prive de garanties légales

le respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile; les conséquences de la fixation prévue des États non coopératifs dans lesquels les opérations réalisées sont soumises à des mesures fiscales particulières revêtent pour les entreprises qui y ont une activité un caractère disproportionné de nature à entraîner une rupture de l'égalité devant les charges publiques; enfin, le prolongement de la garde à vue pour des délits (corruption, trafic d'influence, fraude fiscale et douanière) qui ne sont pas susceptibles de porter atteinte à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes porte à la liberté individuelle et aux droits de la défense une atteinte disproportionnée au but poursuivi. V. *Amendements. Autorité judiciaire. Droits et libertés.*

– *Proposition de loi.* En accord avec son auteur, le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre une proposition au Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales ayant un impact technique et financier sur ces dernières (art. L. 1212-2 II, rédaction de la loi 2013-921 du 17 octobre).

– *Proposition de loi référendaire (art. 11, al. 3 et 4 C).* En application de l'article 11 C, la loi organique 2013-6114 du 6 décembre, après déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel (681 DC), a été promulguée (*JO*, 7-12). Son mode de présentation est « spécifique » (cons. 7) en ce qu'elle émane des membres d'une assemblée, en s'associant le cas échéant à ceux de l'autre assemblée. Sa recevabilité au regard de l'article 40 C en matière financière, a précisé le Conseil constitutionnel (cons. 8), doit être examinée « systématiquement » lors de son dépôt; sa transmission à ce dernier suspend

la procédure parlementaire d'examen. Il appartient au Conseil d'apprécier la conformité de la proposition à la Constitution avant toute discussion devant les assemblées, et notamment sa recevabilité financière, même si « la question n'a pas été soulevée au préalable », selon la réserve exprimée contrairement au principe observé selon lequel, au titre de l'article 40 C, le Conseil statue en tant que juge d'appel d'une instance parlementaire (notre *Droit parlementaire*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 2010, n° 284).

Tout en rappelant « l'effectivité » du droit de chacune des assemblées à examiner la proposition de loi ayant recueilli le soutien des électeurs, dans un délai de six mois après la décision du Conseil constitutionnel (art. 9 de la loi organique susmentionnée), celui-ci a précisé dans une nouvelle réserve d'interprétation (cons. 33) que ladite proposition ne saurait être retirée du bureau de l'assemblée devant laquelle elle a été déposée ou transmise. Par ailleurs, les autres règles constitutionnelles relatives à la procédure d'examen des propositions de loi sont ici applicables de plein droit.

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Censure partielle.* La décision 682 DC du 19 décembre considère que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 n'a pas méconnu l'exigence de sincérité dès lors que le gouvernement avait présenté en nouvelle lecture un amendement tenant compte des résultats de l'exercice en cours et des corrections de prévisions. Le Conseil n'a pas non plus suivi l'argument des requérants selon lequel l'article 14 méconnaissait l'autorité de la décision 672 DC du 13 juin (cette *Chronique*, n° 146, p. 178) sur

les recommandations en matière de complémentaires santé, mais il a néanmoins censuré certaines de ses dispositions pour rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Au surplus, classiquement, le Conseil a censuré d'office quatre articles qui n'avaient pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale.

V. *Amendements. Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

LOIS DE FINANCES

– *Bibliographie.* M. Bouvier, « Constitutionnalisation et quasi-constitutionnalisation du système financier public français », in *Mélanges Jean-Claude Maslet*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 115 ; P.-F. Gouiffès, *L'Âge d'or des déficits. 40 ans de politique budgétaire française*, Paris, La Documentation française, 2013.

– *Conformité de la loi de finances pour 2014.* La loi 2013-1278 du 29 décembre a été promulguée (*JO*, 30-12), après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (685 DC). Ce dernier a validé des propositions sensibles, telle la taxe exceptionnelle de 75 % frappant les hautes rémunérations censurée l'an dernier (cette *Chronique*, n° 145, p. 188). Une taxe remodelée, à la charge des entreprises *individuelles*, et non plus des ménages, fixée en réalité à 50 % afin de prévenir le caractère confiscatoire, sachant qu'elle se cumule avec un taux moyen de taxes et contributions sociales ayant la même assiette et le même fait générateur de 25 % (art. 15 de la loi déferée) : 50 + 25, la symbolique est préservée. De la même façon, l'abaissement du plafond du quotient familial (art. 3) n'a pas été regardé comme une rupture

de l'égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789).

En revanche, le Conseil a censuré, au fond, diverses dispositions. C'est ainsi, entre autres, qu'à nouveau (662 DC, cons. 95) le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune l'a été. Car en intégrant des revenus « latents », non réalisés par définition, il n'a pas pris en compte les facultés contributives (art. 13 de la loi de finances). Le régime d'imposition des plus-values de cession de biens et droits immobiliers (art. 27) a été regardé comme affectant le principe d'égalité devant les charges publiques, en ne prenant en compte à nouveau ni l'érosion de la valeur de la monnaie ni la hausse du prix d'achat du bien. Une rupture caractérisée des charges publiques a été relevée, au surplus (art. 76), dès lors que la cotisation foncière des entreprises pour les professions libérales pouvait être augmentée par les communes, de façon différente selon les contribuables. L'article 96 de la loi relatif à la déclaration des schémas d'optimisation fiscale a été frappé d'inconstitutionnalité, faute de disposition suffisamment précise. En la forme, le Conseil a débusqué divers cavaliers budgétaires, d'origine parlementaire pour l'essentiel : titres de propriété et droits de succession en Corse (art. 12) (cette *Chronique*, n° 145, p. 188) ; remises de rapports au Parlement sur diverses situations (art. 112 à 116 et art. 121). Au total, dix-sept articles sur les cent quarante-trois de la loi de finances pour 2014 ont été frappés d'inconstitutionnalité (*JO*, 30-12).

– *Conformité de la loi de finances rectificatives pour 2013.* La loi 2013-1279 du 29 décembre a été promulguée, après une censure de près d'un dixième de ses dispositions par le Conseil constitutionnel (684 DC) (*JO*, 30-12).

La création d'un fichier dans le domaine des contrats d'assurance-vie (art. 10 de la loi déferée) poursuit un but d'intérêt général (prise en compte de la matière imposable et lutte contre la fraude fiscale) et, par voie de conséquence, ne porte pas une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789), a jugé le Conseil (cons. 14). À l'opposé, ce dernier a déclaré non conforme, au fond, la modification apportée à la taxe d'apprentissage (art. 60), pour incompetence négative du législateur, ou l'absence d'encadrement du pouvoir réglementaire. Au nom du principe d'égalité devant les charges publiques, l'article 30 relatif à la taxe sur les éditeurs de télévision subira le même sort, le législateur s'étant abstenu de déterminer les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives pour assurer le respect dudit principe. De même, l'article 43 (taxe dans un paradis fiscal) a été identifié à une « charge excessive » au regard des facultés contributives, tout comme l'article 66 en matière de cession des droits de diffusion de manifestations sportives.

En la forme, le Conseil a délogé deux cavaliers : calcul de la réserve spéciale de participation des salariés (art. 39) et remise d'un rapport d'évaluation du gouvernement au Parlement (art. 77).

– *Consécration législative de la réserve parlementaire.* Il était grand temps ! L'article 11 de la loi organique 2013-906 du 11 octobre complète l'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 : la liste des subventions versées, pour chaque département, collectivité d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, pour travaux divers d'intérêt général local relevant du ministère de l'Intérieur, ainsi que les subventions attribuées à des associations figureront

désormais parmi les documents joints au projet de loi de règlement. En outre, pour chaque subvention seront indiqués le nom du bénéficiaire, le montant et la nature du projet financé et le nom du parlementaire, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée, auteur de ladite subvention. Appelé à se prononcer, le Conseil constitutionnel a indiqué que ces crédits introduits par voie d'amendements du gouvernement, après concertation avec chacune des assemblées, « n'ont pas pour effet de permettre qu'il soit dérogé aux règles de recevabilité financière par l'article 40 C » (675 DC, cons. 63).

V. *Amendements. Droits et libertés. Question préalable.*

LOI ORGANIQUE

– *Abrogation.* La loi organique 2013-1026 du 15 novembre (JO, 16-11) afférente à l'indépendance de l'audiovisuel public a abrogé en totalité celle du 5 mars 2009 (cette *Chronique*, n° 130, p. 196).

V. *Droits et libertés. Nouvelle-Calédonie. Président de la République. Référendum.*

MAJORITÉ

– *Divisions.* Le groupe socialiste a été seul à voter la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites adoptée le 15 octobre par 270 voix contre 249 (UMP, UDI et GDR), les écologistes et les radicaux s'abstenant. En deuxième lecture, le 26 novembre, les radicaux ont voté pour, ayant obtenu des apaisements.

V. *Assemblée nationale. Vote.*

MINISTRES

– *Bibliographie.* « Le ministre chargé des relations avec le Parlement » (débat entre A. Vidalies et R. Karoutchi), *Constitutions*, 2013, p. 343.

– *Condition personnelle.* Mme Carlotti a échoué, dès le premier tour, à l'élection primaire organisée par le ps en vue de la désignation du candidat à la mairie de Marseille, le 13 octobre. « Elle a toute ma confiance et elle reste membre du gouvernement », a affirmé le Premier ministre, le lendemain (*Le Monde*, 16-10). Une règle différente serait applicable pour les élections législatives (cette *Chronique*, n° 143, p. 184). M. Peillon a été désigné tête de liste ps aux élections européennes de 2014, dans la circonscription Sud-Est, le 16 novembre (*Le Monde*, 16-11).

Mme Taubira a été l'objet d'attaques à caractère raciste, notamment de la part du journal d'extrême droite *Minute*, le 13 octobre. Après le Premier ministre, le 30 octobre à l'Assemblée, le chef de l'État lui a rendu hommage, lors de la réunion du conseil des ministres le 7 novembre. Elle a été ovationnée à l'Assemblée nationale par les députés de gauche et centriste, ce même jour (*Le Monde*, 8-11). Outre cette « attaque au cœur de la République », selon la garde des Sceaux, celle-ci a estimé, sur France 2, le 13 novembre, que « ces propos prétendent m'expulser de la famille humaine » (*Le Monde*, 8-11). Une manifestation de soutien contre le racisme se déroulera le 30 suivant à Paris.

– *Conflit d'intérêts.* Lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate qu'un membre du gouvernement, à l'exclusion du Premier ministre, se trouve dans une telle situation, elle lui enjoint de la faire

cesser. L'intéressé peut faire valoir ses observations, dans le délai d'un mois. Ladite autorité peut rendre publique l'injonction (art. 10 de la loi 2013-907 du 11 octobre) (*JO*, 12-10).

– *Invitation exceptionnelle.* Les ministres de la V^e République ont été conviés par le président Debré à participer, au Conseil constitutionnel, à la commémoration du cinquante-cinquième anniversaire de la Constitution de 1958, le 3 octobre (*Le Monde*, 5-10).

– *Situation fiscale.* Le scandale Cahuzac est à l'origine de la consécration de la pratique observée à ce jour : « tout membre du gouvernement, à compter de sa nomination, fait l'objet d'une procédure de vérification de sa situation fiscale [...], au regard de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune. Cette procédure est placée sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique » (art. 9 de la loi 2013-907 du 11 octobre) (*JO*, 12-10).

– *Solidarité.* Le différend entre Mme Duflot et M. Valls concernant les Roms (cette *Chronique*, n° 148, p. 190) a donné lieu à une intervention du chef de l'État au conseil des ministres réuni le 2 octobre (v. *Président de la République*). Les tensions entre les ministres de Bercy persistent, notamment entre MM. Moscovici et Cazeneuve (*Le Monde*, 2/4-11). Dans le cadre de l'affaire de l'expulsion de la collégienne kosovare Leonarda, MM. Peillon et Canfin se sont opposés à M. Valls en se prononçant pour la « sanctuarisation de l'école », fût-ce à l'occasion d'une sortie scolaire (*Le Figaro*, 16 et 18-10). Une nouvelle polémique surgira en décembre, à

propos d'un rapport sur l'intégration, entre le Premier ministre et MM. Fabius et Valls (*Le Monde*, 17 et 20-12).

V. *Cour de justice de la République. Déontologie publique. Premier ministre. Président de la République.*

MISSIONS D'INFORMATION

– *Article 145 RAN.* La conférence des présidents a décidé, le 12 novembre, la création d'une mission d'information sur la simplification législative et, le 26 novembre, d'une mission sur l'écotaxe poids lourds.

V. *Assemblée nationale.*

NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Bibliographie.* L. Havard, « La réalisation de la citoyenneté calédonienne », *RDP*, 2013, p. 1179.

– *Actualisation de la loi organique du 19 mars 1999 (art. 77 C).* Après déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel (2013-678 DC), la loi organique 2013-1207 du 15 novembre a été promulguée (*JO*, 16-11) en vue de l'évolution de l'île, en 2014, sous la réserve relative au statut civil coutumier, énoncée au considérant 37.

– *Compétence de la loi du pays.* Le nouvel article 27-1 de la loi organique précitée du 15 novembre insère dans celle du 19 mars 1999 le pouvoir de créer des autorités administratives indépendantes. Le Conseil constitutionnel a vérifié la conformité à la Constitution de cette disposition, en vue d'assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis (cons. 8 et 9).

– *Conformité d'une loi du pays.* En application de l'article 77 C et de l'article 104 de la loi organique du 19 mars 1999, le Conseil constitutionnel s'est prononcé, le 1^{er} octobre, sur recours de la présidente de l'assemblée de la province Sud, à propos de la loi du pays relative à la concurrence (2013-3 LP) (*JO*, 4-10) (cette *Chronique*, n° 118, p. 186). La liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789) était en cause. Conformément à sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 147, p. 178), le juge a repoussé ce grief, en rappelant qu'il est loisible au législateur d'apporter des limites à cette liberté « liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi » (cons. 3). En soumettant les opérations de concentration en Nouvelle-Calédonie afin d'assurer un « fonctionnement concurrentiel du marché », compte tenu par ailleurs des « particularités économiques » insulaires et des insuffisances de la concurrence sur de nombreux marchés », la loi déferée était de la sorte « justifiée » par ces « objectifs de préservation de l'ordre public économique » et « proportionnée à cette fin » (cons. 5). Au terme d'une même analyse, le Conseil a validé l'instauration d'un régime d'autorisation en matière de commerce de détail (cons. 8) et les dispositions destinées à garantir une concurrence effective (cons. 15). Au surplus, le congrès de la Nouvelle-Calédonie n'a pas méconnu, en l'occurrence, l'étendue de sa compétence (cons. 18).

V. *Conseil constitutionnel.*

OPPOSITION

– *Bibliographie.* O. Rozenberg, E. Thiers (dir.), *L'Opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013.

ORDRE DU JOUR

– *Bibliographie*. J. Benetti, « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitution*, 2013, p. 374.

– *Semaine de contrôle*. Les conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public ayant été inscrites par la conférence des présidents du Sénat à l'ordre du jour de la séance du 17 octobre, durant la semaine réservée au contrôle en application de l'article 48, al. 4 C, la décision 677 DC du 14 novembre a jugé cette procédure régulière. Aux observations des sénateurs, le Conseil constitutionnel répond que l'article 48, al. 4 C n'a pas entendu que ladite semaine fût réservée exclusivement au contrôle (les travaux préparatoires de la révision de l'article 48 C en 2008 l'attestent), plusieurs débats et une résolution européenne ayant d'ailleurs figuré à l'ordre du jour de ladite semaine.

PARLEMENT

– *Bibliographie*. J.-F. Amédéo, « L'évaluation des politiques publiques : structures et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *RDP*, 2013, p. 1137.

– *Autonomie parlementaire et déontologie publique*. L'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (rédaction de la loi 2013-907 du 11 octobre) dispose que le bureau de chacune d'entre elles, « après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en

œuvre » (*JO*, 12-10) (cette *Chronique*, n° 138, p. 154).

– *Président d'assemblée*. En application de la loi 2013-921 du 17 octobre, le président de chaque assemblée peut soumettre à l'avis du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales une proposition de loi ayant un impact technique et financier sur celles-ci, sauf opposition de l'auteur de ladite proposition (nouvel art. L. 1212 II) (*JO*, 18-10). Une disposition qui rappelle celle relative aux propositions de loi (art. 39 C, rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). En revanche, ce droit de saisine du Conseil d'État est écarté s'agissant d'une proposition de loi référendaire (art. 11 C) (nouvel art. 4 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, rédaction de la loi 2013-1116 du 6 décembre) (*JO*, 7-12). En outre, chaque président désigne une personnalité qualifiée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, après avis de la commission des lois de l'assemblée intéressée (art. 19 de la loi 2013-907 du 11 octobre) (*JO*, 12-10), et trois membres du CSA (v. *supra*).

227

V. *Assemblée nationale*. Code électoral. *Droits et libertés*. *Sénat*.

PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie*. J. Gicquel, « Sur la déontologie parlementaire : le nouveau cours de la moralisation de la vie politique », in *Mélanges Jean-Claude Masclat*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 221 ; Chr. Parent, « Le code vestimentaire des hémicycles sous la V^e République : mythes et réalités », *RDP*, 2013, p. 1421.

– *Discipline*. M. Philippe Le Ray, député (UMP) du Morbihan, qui avait imité le

caquetage d'une poule pendant l'intervention de Mme Véronique Massonneau (écologiste) (Vienne, 4^e) le 8 octobre, a été rappelé à l'ordre avec inscription au procès-verbal, qui entraîne la privation du quart de son indemnité parlementaire pendant un mois, le lendemain par la conférence des présidents (l'article 71 RAN dispose cependant que « le président seul rappelle à l'ordre »).

V. Assemblée nationale.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

228 – *Nominations.* Trois députés ont été concernés : Mme Grelier (s) (Seine-Maritime) auprès du ministre du Redressement productif (décret du 2 octobre) (JO, 3-10); MM. Françaix (s) (Oise) à la Culture (décret du 4 octobre) (JO, 5-10) et Fourage (s) (Vendée) à l'Intérieur (décret du 7 octobre) (JO, 10-10). Un sénateur l'a été à son tour : M. Pillot (UMP) (Cher), investi d'une mission auprès du ministre de l'Intérieur (décret du 7 octobre) (JO, 9-10). Ce membre de l'opposition est reconnu comme un spécialiste de la police de proximité.

– *Régime indemnitaire.* L'exercice de cette mission ne peut donner lieu, aux termes du nouvel article LO 144 du code électoral (rédaction de la loi organique du 11 octobre) (JO, 12-10), « au versement d'aucune rémunération, gratification ou indemnité ».

V. Assemblée nationale. Sénat.

PARTIS POLITIQUES

– *Financement.* À l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, le

quinzième rapport de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dresse un bilan de son application qui révèle la constante augmentation du nombre des partis relevant de cette loi : 28 en 1990, 402 au 30 juin 2013 ; leur implantation géographique montre la concentration en Île-de-France (170) et la variété des situations : 18 partis pour la seule Réunion.

– *Financement (suite).* Le rattachement des parlementaires à un parti politique pour la répartition de la seconde fraction de l'aide publique à ceux-ci (JO, 5-12, pour les députés ; 12-12, pour les sénateurs) ne révèle pas de grands changements, mais le parti Debout la République de Nicolas Dupont-Aignan compte désormais dix rattachés.

V. Élection présidentielle.

– *Incompatibilité parlementaire.* V. Code électoral.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégation.* Par une décision 241 L du 5 novembre, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de dispositions relatives à des conseils consultatifs (JO, 7-11). Il en est allé de même, le 22 novembre (242 L), à propos de l'autorité habilitée au nom de l'État à exercer des attributions en matière de construction (JO, 24-11) (cette *Chronique*, n° 147, p. 184).

V. Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Autorité.* « Je n'ai pas la main qui tremble. » Ainsi s'est exprimé, sur France

Info, M. Ayrault, le 15 novembre, sur fond de contestation. « Si j'avais l'œil sur les sondages, devait-il ajouter, je ne pourrais pas faire mon travail de façon sereine » (*Le Figaro*, 16/17-11). Aussi, à Mme Duflot et M. Valls qui s'étaient opposés, en septembre, à propos des Roms (cette *Chronique*, n° 148, p. 192), il a lancé un appel au « sang-froid » à l'Assemblée nationale. Puis il a placé devant le fait accompli MM. Moscovici et Cazeneuve en décidant « la mise à plat » du système fiscal (*Les Échos*, 19-11) et la reprise en main de Bercy avec l'annonce de changements à la tête des directions reines du budget et du trésor (*Le Monde*, 2 et 3/4-11).

Dans le même ordre d'idées, le Premier ministre a démenti M. Le Foll à propos de l'entrée en vigueur de l'écotaxe, le 29 novembre (*Le Monde*, 1^{er}-12). Il s'est réservé l'honneur de signer, à Rennes, le 13 décembre, le Pacte d'avenir de la Bretagne (*Le Monde*, 15-12).

Simultanément, mettant un terme au trouble né de l'affaire Leonarda, M. Ayrault a rappelé à leur « obligation de solidarité » les députés socialistes, à l'ouverture de la discussion budgétaire, le 15 octobre, car il n'y a « pas le gouvernement d'un côté et le groupe de l'autre » (*Le Monde*, 17-10). Il les a invités « à faire bloc pour réussir la politique du président de la République », la semaine suivante (*Le Monde*, 24-10). Mais Sisyphe n'est jamais bien loin... de la rumeur de remaniement gouvernemental.

– *Autorité* ? Le rapport sur l'intégration, en ligne sur le site internet de Matignon, révélé par *Le Figaro* le 13 décembre, a relancé la polémique. Tour à tour, MM. Valls et Fabius ont mis en cause la gestion du Premier ministre (*Le Monde*, 17-12). En déplacement en Algérie, celui-ci a appelé que « tous les ministres y

ont été associés. Ils ont tous approuvé la démarche » (*Le Figaro*, 18-12). Sur TF1, le 19 décembre, au président de l'Assemblée nationale qui, sur France Info, la veille, avait déclaré à son propos : « Il en est là... on fait avec », M. Ayrault répliquera : « On fait avec, et qu'est-ce qu'on fait avec ? On fait voter les lois. » Quant aux ministres : « Croyez-vous que si je ne m'entendais pas avec tel ou tel ministre des réformes ne seraient pas intervenues ? » (*Le Figaro*, 20-12).

– *Conflit d'intérêts*. V. *Ministres*.

– *Intervention*. M. Ayrault a annoncé, le 19 novembre, sa décision de « mettre à plat » le système fiscal dans *Les Échos*. « Le chantier est lancé. Il n'y a pas de temps à perdre », fera-t-il observer sur TF1, le 19 décembre, après avoir consulté les partenaires sociaux. Une intervention qui s'inscrit dans une démarche protectrice du chef de l'État, dont l'impopularité record affecte l'autorité. 229

– *Relation avec le chef de l'État*. « Moi, j'ai la confiance du président de la République », a observé M. Ayrault sur TF1, le 19 décembre, en écartant toute idée de tension, avancée par des journalistes (*Le Monde*, 24/25-11). Bref : « On s'entend bien, on est sur la même longueur d'ondes. Je travaille sur la base d'une confiance. Cela ne veut pas dire qu'on ne discute pas entre nous, mais ça reste entre nous », a-t-il estimé (*Le Journal du dimanche*, 22-12). Mais, comme à l'accoutumée, c'est sans compter la rivalité pérenne de leur entourage respectif.

– *Rencontres*. Conformément à la pratique, le Premier ministre a reçu, le 10 décembre, les présidents des assemblées parlementaires, des groupes parlementaires et des commissions intéressées,

au lendemain de la décision présidentielle d'intervention de l'armée française en République centrafricaine (cette *Chronique*, n° 146, p. 194).

– *Situation fiscale*. V. *Ministres*.

V. *Gouvernement*. *Ministres*. *Président de la République*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

230 – *Ancien président*. Les juges d'instruction de Bordeaux ont rendu une ordonnance de non-lieu, le 7 octobre, estimant qu'il n'y avait pas de « charges suffisantes » pour renvoyer M. Nicolas Sarkozy devant le tribunal correctionnel dans l'affaire Bettencourt (cette *Chronique*, n° 146, p. 194) (*Le Monde*, 9-10).

– *Archives*. À la suite d'un article accusant l'Élysée de recherches illégales dans les archives électroniques du précédent quinquennat, la présidence de la République a publié un communiqué précisant que c'est sur réquisitions judiciaires (arbitrage Tapie et fusion des Caisses d'épargne et des Banques populaires) et à la demande du Conseil constitutionnel (compte de campagne de l'élection présidentielle) que ces informations ont été recherchées et fournies (*BQ*, 31-10).

– *Chef de guerre et des armées*. En application de la légalité internationale, découlant de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, le président Hollande a donné ordre, après avoir réuni un conseil de défense, le 5 décembre, à l'armée française d'intervenir en République centrafricaine, afin de remédier à une grave crise humanitaire. Il s'est justifié à la télévision, comme naguère lors de l'intervention au

Mali (cette *Chronique*, n° 146, p. 195). Il devait se rendre à Bangui, de retour des obsèques de Nelson Mandela, le 10 décembre (*Le Monde*, 19-12).

– *Chef de la diplomatie*. Le chef de l'État a réuni, à Paris, le 6 décembre, un sommet France-Afrique, dominé par la crise centrafricaine et le décès, la veille, de Nelson Mandela (*Le Monde*, 8-12).

– *Collaborateurs*. M. Jean-Jacques Barbéris est nommé conseiller concurrence, commerce et prospective (*JO*, 14-11). Il est mis fin aux fonctions de M. Jean-Yves Mérimond, conseiller enseignement supérieur et recherche, que remplace le président de l'université Paris Diderot (Paris-7), M. Vincent Berger (*JO*, 12-10). V. *Transparence*.

– *Commémoration de la Constitution*. Pour les 55 ans de la Constitution, le président Hollande s'est rendu, le 3 octobre, au Conseil constitutionnel, à l'invitation de M. Debré. Une Constitution qui a fait « la preuve de sa solidité, mais aussi de sa plasticité ». Concernant le quinquennat, il a affirmé qu'il « avait changé bien d'avantage que le rythme de notre vie politique [...] ». Il a modifié notre interprétation et notre pratique de la Constitution. Il implique davantage le chef de l'État dans l'action de l'exécutif et dans le rapport avec la majorité, au risque de la confusion, c'est pourquoi des règles nouvelles doivent être introduites pour permettre un renforcement des contre-pouvoirs » (Service de presse de l'Élysée).

– *Commémoration de la Première Guerre mondiale*. M. Hollande a ouvert, le 7 novembre, le cycle commémoratif du « temps de mémoire ». « Réformer,

réunir, réussir. Voilà l'ordre de mobilisation que nous pouvons délivrer, a-t-il affirmé, pour aujourd'hui et pour demain» (Service de presse de l'Élysée).

– *Compagne*. Mme Trierweiler s'est prononcée, le 18 octobre, à Angers, en faveur de la «sanctuarisation» de l'école, avant que le président ne s'exprime en ce sens sur l'affaire Leonarda, le lendemain (*Le Monde*, 20 et 22-10) (cette *Chronique*, n° 147, p. 185).

– *Irresponsabilité*. La cour d'appel de Paris a jugé le 3 octobre (*BQ*, 14-10) que «le fait de communiquer à l'ensemble des citoyens, par un moyen présidentiel» (un communiqué de l'Élysée de septembre 2011), que le nom du président Sarkozy n'apparaissait pas dans le dossier de l'affaire Karachi est une «mise au point argumentée, personnelle de la part d'un citoyen, président en exercice, tendant à affirmer sa non-implication dans une information judiciaire en cours, bien éloignée de la fonction de chef de l'État au sens de la Constitution». Les conseillers semblent ignorer que l'irresponsabilité présidentielle ne concerne plus «les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions» mais, depuis la révision de 2007, «les actes accomplis en cette qualité», ce qui était le cas.

– *Mercuriale itérative*. Le désaccord entre Mme Duflo et M. Valls, à propos des Roms (cette *Chronique*, n° 148, p. 190), a donné lieu à un nouveau rappel à l'ordre du chef de l'État, le 2 octobre, en conseil des ministres : «Je suis attaché à la délibération collective. Mais le débat doit se situer à l'intérieur du gouvernement, non sur la place publique.» Les différends doivent être tranchés «en interne», autrement dit. «La

responsabilité politique est une éthique», devait-il préciser. En vue de prévenir des difficultés, le chef de l'État a demandé au Premier ministre «d'assurer encore davantage la coordination du travail et de l'expression du gouvernement [...] car l'exemplarité est la condition de l'efficacité» (cette *Chronique*, n° 148, p. 193). En déplacement à Cayenne (Guyane), le Président a mis un terme, immédiatement, le 14 décembre, à la polémique entre ministres née de la publication d'un rapport sur l'intégration. «Ça n'est pas la position du gouvernement», a-t-il tranché (*Le Journal du dimanche*, 15-12).

– *Parole présidentielle et pression médiatique*. De manière inédite, l'intervention télévisée du chef de l'État, le 19 octobre, à propos de l'expulsion de la collégienne kosovare Leonarda, a donné lieu sur-le-champ à la réplique de l'intéressée, ainsi qu'à celle de son père, sur les chaînes d'information continue.

– *Pouvoir de nomination (art. 13, al. 5 C)*. Relèvent désormais de cette procédure le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (loi organique 2013-906 du 11 octobre) et le président de l'Institut national de l'audiovisuel (loi 2013-1028 du 15 novembre). En ce dernier cas, la hiérarchie des normes a été oubliée, car l'article 13 C renvoie à une loi organique, non à une loi ordinaire.

– *Recours au référendum (art. 11, al. 5 C)*. V. *Conseil constitutionnel. Loi. Référendum*.

– *Réunion de crise*. Au lendemain de la mort de deux journalistes français au Mali, le président Hollande a provoqué, le 3 novembre, une réunion avec les

ministres intéressés, comme au préalable, le 19 octobre, à propos de l'expulsion de la collégienne kosovare Leonarda.

– *Santé*. France Info a révélé, le 4 décembre, que le député François Hollande, à la veille de l'élection primaire du PS, avait été opéré de la prostate, en février 2011. La présidence de la République a confirmé immédiatement par un communiqué « l'hospitalisation pendant quelques jours au service d'urologie du CHU à Paris », précisant : « À la suite de cette intervention, aucun suivi médical n'a été jugé nécessaire » (*Le Monde*, 5-12) (cette *Chronique*, n° 146, p. 196).

232

– *Vœux*. Conformément à la tradition, le président Hollande a présenté ses vœux à ses compatriotes, le 31 décembre. Il a annoncé des mesures économiques, tel M. Sarkozy en 2011 (cette *Chronique*, n° 141, p. 193), à savoir le lancement d'un « pacte de responsabilité pour les entreprises ». Révélateur du tournant « social-démocrate » du quinquennat ? En la forme, l'intervention a été réalisée par le service vidéo de l'Élysée, d'où une allure sobre en rapport avec la tonalité du discours annonçant la réduction des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale (*Le Monde*, 3-1).

V. *Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Élection présidentielle. Gouvernement. Ministres. Référendum*.

QUESTION PRÉALABLE

– *Sénat*. En nouvelle lecture de la loi de finances, le 17 décembre, puis de la loi de finances rectificative, le 18, tous les groupes, à l'exception des socialistes, ont adopté la question préalable. L'an dernier, c'est le groupe socialiste qui

avait eu recours à cette procédure pour accélérer l'adoption définitive de la loi de finances (cette *Chronique*, n° 145, p. 198), mais cette fois il a dénoncé « l'alliance contre nature » qui a conduit à ce vote (*BQ*, 19-12).

V. *Bicamérisme. Lois de finances. Sénat*.

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie*. B. Bonnet « Le paradoxe apparent d'une QPC, instrument de l'avènement des rapports de systèmes », *RDP*, 2013, p. 1229; A. Sayede Hussein, « La QPC devant le juge administratif des référés d'urgence », *LPA*, 7-11.

– « *Dispositions législatives* ». On retiendra quelques aspects.

I. L'article 6 de la Charte de l'environnement, aux termes duquel « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable [et concilier] la protection et la mise en valeur de l'environnement », n'institue pas *un droit ou une liberté que la Constitution garantit*, au sens de l'article 61-1 C (cette *Chronique*, n° 148, p. 196).

II. La méconnaissance d'un objectif de valeur constitutionnelle, en l'espèce celui de la bonne administration de la justice, ne peut en lui-même être invoqué à l'appui d'une QPC (2013-356 QPC) (*JO*, 1^{er}-12).

III. L'incompétence négative du législateur, a redit le Conseil (cette *Chronique*, n° 148, p. 196), entraîne une déclaration de non-conformité pour autant qu'elle « affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit » (351 DC, cons. 13) (*JO*, 27-10).

IV. *Ratione temporis*, le Conseil a censuré les articles 62 et 63 du code des douanes dans la rédaction de la loi 48-703 du 31 décembre 1948 de finances pour 1949 (357 QPC) (*JO*, 1^{er}-12) (cette *Chronique*, n° 147, p. 187). L'article 48, en partie, de la loi du 29 juillet 1881 a subi le même sort (350 QPC) (*JO*, 27-10).

– *Procédure*. On mentionnera divers éléments.

I. Le Conseil a corrigé d'office une erreur matérielle figurant dans le dispositif de la décision (2013-357 QPC) par une décision du 29 décembre (357 R QPC) (*JO*, 1^{er}-1), en application de l'article 13 du règlement de procédure du 4 février 2010.

II. Le Conseil a décidé de reporter au 1^{er} janvier 2015 la date de l'abrogation des visites domiciliaires des agents de douanes sur les navires (357 QPC et 357 R QPC) (*JO*, 1^{er}-12 et 1^{er}-1), sachant que l'abrogation immédiate méconnaîtrait les objectifs de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, et « entraînerait des conséquences manifestement excessives » (cons. 10), selon la formule consacrée (cette *Chronique*, n° 148, p. 197).

III. La jurisprudence néo-calédonienne s'oppose à ce que le Conseil statue sur une QPC (349) (*JO*, 20-10).

IV. Le renvoi au Conseil s'interprète, de manière restrictive; par suite, le grief articulé s'avère inopérant (358 QPC) (*JO*, 1^{er}-12).

V. De la même façon, le juge a limité strictement les demandes d'admission des interventions au seul cas d'une « justification

d'un intérêt spécial à intervenir dans la procédure », au sens de l'article 6 du règlement de procédure (346 QPC) (*JO*, 13-10). À cette fin, le Conseil a statué par des décisions préalables de non-admission (*idem*). Le seul fait qu'un maire soit appelé en cette qualité ne justifie pas qu'il soit admis à intervenir (353 QPC) (*JO*, 18-10).

VI. Une note en délibéré produite par les requérants figure dans la décision 353 QPC, (*JO*, 20-10) comme naguère (319 QPC). En l'occurrence, il s'agit de viser un nouvel élément de procédure intervenant au moment où le Conseil est appelé à se prononcer, en vue de se ménager, au cas particulier, un argument de conventionnalité.

VII. Une lettre du Conseil adressée aux parties à propos d'un grief susceptible d'être soulevé d'office n'a pas été, cette fois-ci, annonciatrice d'une déclaration d'inconstitutionnalité (347 QPC) (*JO*, 13-10) (cette *Chronique*, n° 148, p. 197).

– *Règlements de procédure*. Pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 139, p. 157), le règlement a été modifié. Par une décision du 21 novembre (*JO*, 24-11), le délai de présentation des demandes en intervention est aligné sur celui des observations écrites des parties (nouvelle rédaction de l'article 6-2).

V. Conseil constitutionnel. Droits et libertés.

QUESTIONS ÉCRITES

– *Assemblée nationale*. De l'ouverture de la quatorzième législature, le 3 juillet 2012, au 23 juillet 2013, 33 840 questions ont été posées (*Le Monde*, 5-11).

V. Assemblée nationale.

RÉFÉRENDUM

– *Référendum d’initiative parlementaire* (art. 11, al. 3 et 4 C). Exauçant le souhait exprimé par le chef de l’État, le 3 octobre, à l’occasion du cinquante-cinquième anniversaire de la Constitution de 1958, la loi organique 2013-1114 du 6 décembre a été promulguée (*JO*, 7-12), après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (681 DC).

234

I. À propos du recueil des soutiens, soit un dixième des électeurs inscrits, il appartient au ministre de l’Intérieur, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, de le mettre en œuvre (art. 3 à 8 de la loi du 6 décembre) (v. *Loi*). La période d’ouverture d’une durée de neuf mois est, d’une part, reportée en cas d’élection présidentielle ou d’élections législatives prévues dans les six mois suivant la décision du Conseil constitutionnel et, d’autre part, suspendue en cas de dissolution de l’Assemblée nationale, de vacance de la présidence de la République ou d’empêchement définitif de son titulaire. Le soutien est recueilli sous forme électronique. Il ne peut être retiré (art. 5). La liste des soutiens apportés à la proposition peut être consultée par toute personne. Les données collectées sont détruites en application du droit au respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789). Les assemblées disposent d’un délai de six mois (art. 9 de la loi organique) pour examiner la proposition ayant recueilli le soutien des électeurs. À défaut, le président de la République la soumet au référendum. Ce délai est suspendu entre deux sessions ordinaires et, à la faveur d’une réserve d’interprétation du Conseil (681 DC, cons. 31), en cas de dissolution de l’Assemblée nationale.

II. S’agissant du financement, par des personnes physiques, des actions favorables ou défavorables au recueil des soutiens à la proposition de loi référendaire, ses modalités sont fixées par le nouvel article L. 558-27 du code électoral (rédaction de la loi 2013-1116 du 6 décembre). L’ensemble des opérations financières conduites par un parti en vue de la campagne de collecte de soutiens fait l’objet d’une comptabilité annexe et détaillée.

En revanche, les personnes morales, à l’exception des partis, les États étrangers et les personnes morales de droit étranger, ne peuvent participer au financement des dites actions ni consentir des dons. Pour la première fois, une législation à caractère permanent, et non plus ponctuelle, est intervenue en l’espèce, à l’occasion de la tenue d’un référendum.

En outre, des dispositions pénales sont destinées à favoriser la sincérité des opérations. Ainsi, le fait pour une personne participant au recueil des soutiens d’usurper l’identité d’un électeur est puni d’une peine d’emprisonnement et d’une amende (nouvel art. L. 558-39 du code électoral).

V. *Code électoral. Conseil constitutionnel. Loi. Président de la République.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. Éd. Ballardur, *La Tragédie du pouvoir. Le courage de Georges Pompidou*, Paris, Fayard, 2013; G. Grunberg, *La Loi et les Prophètes. Les socialistes français et les institutions politiques*, Paris, CNRS, 2013; P. Jan, « L’instabilité constitutionnelle sous la V^e République. Les dangers de bavardage constitutionnel », in *Mélanges Jean-Claude Maslet*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 273; J. Perrier, *Entre administration et politique: Michel*

Debré (1912-1948), Paris, LGDJ, 2013; P.-H. Prélôt, « L'élection présidentielle et les transformations de la V^e République », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 357.

– *Courtoisie républicaine*. Le président Hollande a invité son prédécesseur, M. Sarkozy, à participé, à ses côtés, à l'hommage rendu à Nelson Mandela au stade de Soweto à Johannesburg, le 10 décembre. Les anciens Premiers ministres MM. Jospin et Juppé ont représenté la France aux obsèques de celui-ci, dans son village natal de Qunu, le 15 suivant (*Le Monde*, 12 et 17-12). Un précédent avait été créé lors du décès du président gabonais Omar Bongo Ondimba, en juin 2009 : les présidents Sarkozy et Chirac étaient présents lors de la cérémonie (cette *Chronique*, n° 131, p. 180).

– *Valeurs*. En se prononçant pour la « sanctuarisation de l'école », le 19 octobre, dans l'affaire Leonarda, le président Hollande a eu le souci de préserver « les valeurs de la République », d'autant que des lycéens avaient, à Paris, manifesté dans la rue, les jours précédents (*Le Monde*, 21-10).

V. Droits et libertés. Ministres.

RÉSOLUTIONS (ART. 34-1 C)

– *Assemblée nationale*. Lors de sa séance du 17 décembre, une résolution « pour la promotion d'une politique d'égalité des territoires » a été adoptée (*JO*, 19-12).

V. Collectivités territoriales.

SÉANCE

– *Incidents de procédure*. Des trois propositions de loi inscrites à la « niche » de l'UMP, le 5 décembre, seule celle

concernant l'ouverture de nuit des commerces a été discutée, mais les articles ont été rejetés, tandis que le groupe socialiste a déposé une motion de rejet préalable envers l'une et une motion de renvoi en commission envers l'autre.

V. Question préalable.

SÉNAT

– *Bibliographie*. H. Bekmezian, « Le Sénat, une assemblée de la parole », *Le Monde*, 18-12; Sénat, « La séance plénière et l'activité du Sénat (1^{er} octobre 2012-30 septembre 2013) », service de la séance, 2013.

– *Composition*. M. Le Vern (s) (Seine-Maritime) a démissionné, le 1^{er} octobre, de son mandat. Mme Gaouyer a été appelée à le remplacer (art. LO 320 du code électoral) (*JO*, 2-10).

Un second sénateur socialiste de Seine-Maritime, M. Massion, a renoncé à son mandat à compter du 31 décembre. Il est remplacé par M. Marie. Le sénateur de Saint-Martin M. Fleming (UMP) a démissionné, à son tour, à cette date. Mais la vacance de son siège ne sera pourvue que lors du prochain renouvellement partiel du Sénat (art. LO 322 du code électoral) (*JO*, 1^{er}-1).

– *Jardin du Luxembourg*. Un arrêté 2013-1211 du 4 décembre des questeurs y fixe le régime d'autorisation et le barème des redevances applicables aux prises de vue cinématographiques ou photographiques (*JO*, 12-12).

– *Rattachement à un parti ou un groupement politique*. Dans le cadre de la législation sur le financement de la vie politique, la liste des membres du Sénat, pour 2014, est dressée (*JO*, 12-12).

V. *Bicamérisme. Commissions. Déontologie publique. Groupes. Incompatibilités parlementaires. Parlement. Parlementaires. Parlementaires en mission. Question préalable.*

SÉPARATION DES POUVOIRS

– *Pouvoirs de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.* Dans une réserve d'interprétation de la décision 675 DC du 9 octobre sur la loi organique relative à la transparence de la vie publique, le Conseil constitutionnel précise que le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas à la Haute Autorité d'adresser à un parlementaire, concernant ses intérêts ou ses activités, des injonctions dont la méconnaissance est pénalement réprimée (cons. 39). Les décisions de la Haute Autorité ne constituent pas des sanctions ayant le caractère d'une punition, n'inversent pas la charge de la preuve ni ne restreignent le droit du parlementaire de les contester.

236

V. *Loi.*

TRANSPARENCE

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « Le Conseil constitutionnel et la transparence de la vie publique », *JCP*, 28-10, p. 1143.

– *Commission pour la transparence financière de la vie politique.* À la veille de son remplacement par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (v. *ci-dessous*), la commission présidée par le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, a rendu public le 10 décembre son dernier rapport qui dresse un bilan global de ses vingt-cinq années d'activité depuis sa création par la loi du 11 mars 1988. Le

rapport note une forte hausse des transmissions au parquet pour des anomalies dans l'évolution des patrimoines : sept depuis janvier 2012, pour un total de dix-neuf depuis 1988 (*BQ*, 13-12).

– *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.* Créée par la loi 2013-907 du 11 octobre relative à la transparence de la vie publique (*JO*, 12-12), cette autorité administrative indépendante se substitue à la Commission pour la transparence financière de la vie politique avec des moyens renforcés, que cette commission réclamait d'ailleurs, et un champ d'activité étendu. Elle reçoit les déclarations de situation patrimoniale des membres du gouvernement, des parlementaires et des personnes énumérées par l'article 11 de la présente loi, ainsi que leurs déclarations d'intérêts ; elle se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts (que la loi définit) ou d'incompatibilité, donne son avis sur les questions de déontologie et émet des recommandations ; elle peut être saisie ou se saisir d'office en cas de manquement aux obligations prévues par la loi et en informe les autorités compétentes.

Outre son président nommé par le président de la République (M. Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation), la Haute Autorité comprend deux conseillers d'État élus par l'assemblée générale du Conseil d'État, deux conseillers à la Cour de cassation élus par les magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour, deux conseillers maîtres à la Cour des comptes élus par la chambre du conseil, deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat après avis des commissions compétentes (Mme Danièle Rivaille, ancienne secrétaire générale de la questure de l'Assemblée,

et M. Alain Delcamp, secrétaire général honoraire du Sénat).

– *Obligations de déclaration.* L'article 4 de la loi du 11 octobre relative à la transparence de la vie publique précise le contenu des déclarations auxquels sont astreints, outre les membres du gouvernement (v. *Gouvernement*) et les parlementaires (v. *Code électoral*), les élus locaux (v. *Collectivités territoriales*), les membres des cabinets ministériels et collaborateurs du président de la République et des présidents des assemblées, les membres des autorités administratives indépendantes et les personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du gouvernement nommées en conseil des ministres.

– *Sanctions pénales.* La méconnaissance des obligations mentionnées par la loi précitée du 11 octobre est sanctionnée par ses articles 26 et 28, l'article 27 étendant l'inéligibilité.

V. Code électoral. Droit et libertés.

VOTE

– *Seconde délibération.* Huit députés socialistes ayant voté par erreur (le point a été controversé) pour les amendements de suppression de l'article 4 de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, qui reporte la date de revalorisation des pensions, cette disposition a été rejetée par 44 voix (tous les groupes et les 8 SRC) contre 39 (SRC), le 9 octobre; elle a été rétablie par une seconde délibération lors du vote sur l'ensemble. Il en est allé de même en deuxième lecture, le 26 novembre (après un vote également contesté, le 20), par 38 voix (tous les groupes, sauf

les socialistes) contre 35 (SRC), avant d'être rétablie, cette fois avec un vote bloqué. V. *ci-dessous*.

– *Vote par procuration.* Le décret 2013-1187 en simplifie l'exercice, en ce qu'il permet de mettre en ligne le formulaire de procuration, en vue des prochaines élections municipales, depuis l'ordinateur personnel de l'électeur (nouvelle rédaction des articles R. 72 et R. 75 du code électoral) (*JO*, 20-12).

V. Code électoral. Droit électoral.

VOTE BLOQUÉ

237

– *Assemblée nationale.* Le ministre chargé des relations avec le Parlement. M. Vidalies, a demandé, le 21 novembre, une seconde délibération pour rétablir l'article 4 de la loi garantissant l'avenir des retraites, rejeté la veille (v. *Vote*), et un scrutin unique sur celle-ci et sur l'ensemble du projet; le vote solennel a eu lieu le 26.

– *Sénat.* Mme Touraine, ministre des Affaires sociales, a demandé le 14 novembre une seconde délibération sur la troisième partie de la loi de financement de la sécurité sociale, assortie d'un scrutin unique sur les amendements du gouvernement ainsi que sur l'ensemble de cette partie; son rejet par 189 voix contre 139 a entraîné celui de la quatrième partie, puis de l'ensemble du projet. M. Cazeneuve, ministre du Budget, a demandé le 13 décembre un vote bloqué en seconde délibération sur la loi de finances rectificative qui a été rejetée dans les mêmes conditions.

V. Bicamérisme. Question préalable.

SUMMARIES

RENAUD DEHOUSSE AND LAURIE BOUSSAGUET

The Impact of the Crisis on European Governance

For several years, an intergovernmental dynamic has been at work pushing into the background the notion of delegation of powers that characterized the beginning of European construction. The movement has accelerated under the pressure of the crisis. However, a more pointed analysis of the European response to the crisis reveals a more complex reality. Wherever their real preferences may lay, the governments are now rediscovering the virtues of supranationality, which will reduce their margin for manoeuvring in the future.

239

STÉPHANIE NOVAK

The Comeback of the States ?

The crisis of the Eurozone has drawn public attention on the increasing role of the European Council. Can we, however, argue that European governance is now mainly driven by an intergovernmental dynamic ? The article attempts to answer this question by analysing the recent extension of the Community method and the growing role of the European Council in the coordination of policies.

MICHAEL W. BAUER AND STEFAN BECKER

Economic Governance during and after the Crisis: The Disappearance of the European Commission ?

As the latest financial and economic crisis has reshuffled the institutional order in the economic governance of the European Union, the role of the European Commission stands to question. While it is often portrayed as being in general decline, this article provides a more nuanced perspective. The Commission's agenda setting power is indeed decreasing due to growing leadership by the European Council, but a large majority of decisions in economic governance are dependent on the European Union's executive to make them work. With more and stronger implementation competences, it may therefore be less visible, but it is hardly less important.

BRUNO DE WITTE

What Governments for the European Union and the Eurozone?

Since the beginnings of the sovereign debt crisis, the institutional autonomy of the Eurozone within the broader European Union has been more pronounced. New and informal intergovernmental bodies (the Eurogroup, the Summit of the Eurozone) have nested within the institutional structure of the European Union. On the other hand, the member states of the Eurozone have signed treaties and international agreements in order to strengthen their cooperation outside the institutional framework of the Union. However, this institutional autonomy remains limited and the projects aiming to develop a closer cooperation within an institutional framework specific to the Eurozone will prove difficult to achieve.

240

SABINE SAURUGGER AND FABIEN TERPAN

The European Court of Justice as a Core Element of European Governance

The European Court of Justice has played a crucial role in the process of European integration. In this paper, the authors question the argument that after years of jurisprudential activism the Court might have begun an exercise of self-restraint since the 1992 Maastricht Treaty. Yet, if one analyzes the Court within the broader framework of the European Union political system, one can see that it remains extremely active in certain areas, in particular the defense of fundamental rights.

OLIVIER COSTA

What Can the European Parliament Do?

The constant upgrading of the powers of the European Parliament has been one of the most characteristic features of the evolution of the Union's institutional system since its beginnings. Today, the Parliament is a powerful and very independent assembly, capable of actually influencing the production of normative instruments and monitoring effectively the Commission. However, the evaluation of the Parliament's influence is hampered by the development of practices such as the "trialogues" that favor the generalization of early agreements regarding laws and regulations and conceal the balance of forces between the institutions.

CLÉMENT FONTAN

The European Central Bank and the Crisis: Who Decides What?

What has been the scope of the decisions taken by the European Central Bank during the crisis of the Eurozone? In order to answer this question, the ECB should be analyzed not just in terms of its official competences but as a political actor that seeks to have an influence beyond the sole domain of monetary matters. Its impact can then be felt on the national socio-economic systems, the rules of European governance and the system of financial supervision.

JACK HAYWARD

European Regulation and National Social Policies: A Growing Gap

Before the Delors Commission, the European Union only minimally regulated social policy because member governments regarded their welfare states as essential parts of national cohesion. Member governments have varied in their non-implementation of European Union's regulations as well as used their influence in the Council to block or modify them. The European Court of Justice has achieved some uniformity in social regulation. Between "social partners", increasing recourse to marketisation, deregulation and self-regulation have favoured employer and taxpayer interests against those of employees and citizens generally. The financial austerity imposed has led to nationally variable retrenchment in health and pension services.

241

HEIKE KLÜVER

Lobbies in European Governance or the – Invisible – Hand of the Market

Policy-making in the European Union has been severely criticized for a lack of democratic legitimacy. In an effort to counteract the ongoing criticism, the Commission has taken various initiatives to increase interest group participation. This article therefore sheds light on the democratic potential of this participation in European policy-making by analyzing which interest groups are represented in Brussels, how these groups are organized and how much influence they have on policy outcomes in the Union.

R. DANIEL KELEMEN

Death and Resurrection of Federal Governance

Most Europhiles view federalism as a distant utopia to be pursued, while Euroskeptics view it as a dystopia to be avoided. But federalism is not simply a question of the European Union's distant future. The Union's model of governance can already be understood as a federal system, and reforms made in response to the Eurozone crisis have strengthened European Union's federalism. Today, the Union faces a series of fateful choices about the structure of governance concerning fiscal policy, banking, debt and democracy that will shape the development of European Union's federalism for years to come.

CHRONICLES

242

FRANÇOIS SUREAU

Egypt: A Constitution between Two Worlds

ANTONIN GUYADER

Dieudonné: What is at Stake?

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT

AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(October 1st – December 31th, 2013)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(October 1st – December 31th, 2013)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro :
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

M. Mme

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », AVRIL 2014
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-113530-5
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2014. N° *** (***)
IMPRIMÉ EN FRANCE

