

Historique de la construction de l'Europe

Guillemine TAUPIAC NOUVEL
Maître de conférences HDR, UPPA
Directrice adjointe Recherche et innovation Collège EEI
Directrice Master Droit pénal européen et international

Pour réfléchir sur le thème qui nous réunit cet après-midi -le citoyen, l'Europe et le juge-, et plus précisément pour retracer un historique de la construction de l'Europe, encore faut-il savoir ce que l'on entend par Europe.

L'Europe. Contours. Il y a en réalité deux *europe*s. Deux *europe*s qui intéressent le citoyen et le juge : l'Europe du Conseil de l'Europe et l'Europe de l'Union européenne.

Et pour être tout à fait juste cet après-midi nous devrions parler du processus de construction de l'Europe au pluriel. La justice, les acteurs judiciaires -et à travers eux le justiciable- sont en effet en lien direct avec les deux constructions européennes.

Le conseil de l'Europe est une organisation internationale créée en 1949, et regroupant depuis l'exclusion de la Russie en mars 2022, 46 Etats. Son activité supranationale première est juridiquement fondée sur la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme signée en 1950 (CESDH), soutenue par la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme qui se situe à Strasbourg. Le Conseil de l'Europe œuvre à la protection des droits fondamentaux, de la démocratie et des valeurs de l'Etat de droit pour les millions de personnes vivant dans les Etats membres de l'Union européenne (qui sont tous membres du Conseil de l'Europe) et au-delà.

L'Union européenne, elle, est une structure supranationale regroupant 27 Etats membres à ce jour, dépassant de loin politiquement, juridiquement et économiquement la simple organisation internationale. L'Union européenne date de la même période, elle a son origine dans le Traité créant la Communauté du Charbon et de l'acier de 1951. Après de multiples traités modificatifs, l'Union européenne est aujourd'hui un modèle d'intégration des marchés et systèmes juridiques nationaux inédit dans le monde.

L'Europe du droit. Ces deux Europe se sont construites en parallèle, avec des objectifs politiques de degrés différents donc, mais une ambition commune. L'ambition commune, fondamentale, est de favoriser la création d'une « Europe du droit » au cœur de laquelle se situe l'individu.

Si l'on choisit de retenir le terme, l'« Europe du droit » c'est une Europe qui crée, interprète et sanctionne ses normes juridiques. Des normes juridiques européennes contraignantes qui, pour ce qui concerne l'Union européenne, imprègnent l'essentiel des secteurs de la vie du justiciable : le droit de la consommation, le droit civil et commercial, l'environnement, le droit de l'asile et de l'immigration, la santé, le droit pénal... Mais l'Europe du droit ce n'est pas que cela. Les deux europe, avec le Conseil de l'Europe comme locomotive ici, se consacre à développer un *corpus juris* de protection des droits et libertés fondamentaux des individus. A cet égard, il est d'ailleurs important de rappeler que les deux europe ne fonctionnent pas en

vase clos ; la jurisprudence de la CEDH en matière de protection des droits fondamentaux influence directement les positions législatives et jurisprudentielles de l’Union européenne.

L’ambition modeste de ce propos est de retracer les grandes lignes de la construction de cette Europe du droit afin de mieux comprendre d’où on part et de percevoir à peu près où on souhaite aller. Ce faisant, nous nous intéresserons particulièrement au phénomène européen qui depuis une vingtaine d’années bouscule *crescendo* les ordres juridiques nationaux invitant les systèmes judiciaires (et leurs acteurs) à s’adapter, voire se réinventer. Ce phénomène est l’Union européenne.

Afin d’éviter une présentation historique linéaire, il s’agira de mettre en lumière les grandes étapes européennes autour de deux questions : pourquoi l’Europe et comment l’Europe.

I/ Pourquoi construire l’Europe ?

La recherche de la paix est le fil rouge de l’idée européenne. KANT proposait déjà en 1795 un *Projet européen de paix perpétuelle*. Mais même avant lui, dès la fin du Moyen-âge, tous les projets européens sont directement rattachés à un objectif de paix sur le territoire européen.

Toutefois, d’autres objectifs sont venus s’ajouter au fil de l’histoire, plus particulièrement pour l’ambitieuse Union européenne.

a) L’objectif de paix

Victor Hugo en 1872 lors du Congrès de la Paix à Lugano : « *A coup sûr, cette chose immense, la République européenne, nous l’aurons. (Nous aurons ces grands Etats-unis d’Europe qui couronnent le vieux monde comme les Etats-Unis d’Amérique couronnent le nouveau). Nous aurons l’esprit de conquête transfiguré en esprit de découverte ; nous aurons la généreuse fraternité des peuples, au lieu de la fraternité féroce des empereurs ; nous aurons la patrie sans la frontière, le budget sans le parasitisme, le commerce sans la douane, la circulation sans la barrière, l’éducation sans l’abrutissement, la vérité sans le dogme (...) Il y aura sur le monde un flot de lumière. Et qu’est-ce que cette lumière ? C’est la liberté. Et qu’est-ce que cette liberté ? c’est la paix.* »

Les pères fondateurs du conseil de l’Europe ont cette idée en tête en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale.

En 1950, Robert Schuman dans son discours sur lequel le projet de l’Union européenne va se construire explique que la paix sur le territoire européen ne peut être achevée que par la solidarité entre les Etats, puis les peuples. Cette solidarité trouve un premier vecteur d’expression central pour la construction européenne : la mise en commun des facteurs de production empêchant les Etats d’être autonomes sur les moyens de se faire la guerre. Ce qui se concrétisera en 1951 par la signature du Traité de la communauté du charbon et de l’acier et en 1957 par la création de la Communauté économique européenne par la signature du

Traité de Rome. Sur cette base, l'intégration économique européenne est lancée, et avec elle, comme nous allons le voir, la déclinaison d'objectifs politiques supranationaux.

L'achèvement de l'Union douanière entre les Etats membres des communautés européennes dès 1964 ou encore l'approfondissement continual du marché unique européen restent des moyens de maintenir la paix : l'Union européenne obtient pour cela en 2012 le Prix Nobel de la paix.

Constante, l'idée européenne est profondément ancrée dans des valeurs humanistes, d'une société européenne démocratique respectant l'Etat de droit et donc les droits et libertés fondamentaux des individus. Mais l'évolution de la société, la menace terroriste, les crises migratoires, économiques, politiques, la guerre en Ukraine, mettent à l'épreuve la construction européenne. Fragilisation parfois, relance du processus d'intégration souvent...Entre épreuves et constance, l'Europe du droit s'est frayée son chemin avec des objectifs spécifiques.

b) Les objectifs spécifiques à l'Europe du droit

Dans l'histoire, contrairement à ce que l'on pourrait penser, peu des projets européens ont été conçus sans la justice et la sécurité. Les nouveaux objectifs de l'UE commencent à se dessiner le jour où les Communautés européennes de 1957 deviennent juridiquement l'Union européenne. C'est le Traité de Maastricht signé en 1992 et entré en vigueur en 1993 qui opère cette transformation faisant entrer dans les compétences européennes les domaines Justice et affaires intérieures, et de manière plus distante la politique extérieure et la défense. L'Europe avance sur le chemin de l'intégration économique, selon une dynamique de *spillover (engrenage)* mise en avant par Jean Monnet dès le départ, qui la conduit progressivement vers l'union politique.

D'un marché intérieur, à un espace judiciaire européen, à un espace pénal européen, un cyberspace européen, et maintenant un espace de sécurité européen...les objectifs se déclinent, l'Europe se construit.

En 1999, le Traité d'Amsterdam donne un nouvel objectif concret à l'Union européenne : devenir un Espace de liberté de sécurité et de justice. A partir de cette date, l'UE prend une nouvelle dimension : les droits et intérêts sociaux, politiques, judiciaires des individus deviennent une priorité de l'action de l'Union européenne. La justice devient en soi un champ d'action des institutions européennes.

Le Traité de Lisbonne signé en 2007 et entré en vigueur en 2009 constitutionnalise l'espace de liberté de sécurité et de justice et renforce les compétences de l'Union européenne qui se développent en son sein. L'ELSJ couvre les secteurs du droit pénal, de la coopération judiciaire civile et commerciale, l'asile et l'immigration. A partir du Traité de Lisbonne qui nous gouverne encore à ce jour, le législateur européen dispose d'une compétence normative complète y compris dans le domaine régional du droit pénal. (*Par exemple, les directives et règlements sont applicables en matière pénale, la procédure législative ordinaire aussi*).

Ces objectifs supranationaux ambitieux de l'UE expliquent que celle-ci se soit progressivement positionné sur la protection des droits fondamentaux. La construction d'une Europe du droit ne peut se faire sans une protection effective des droits fondamentaux. Identifié à par la Cour de justice des communautés européennes à partir de 1969, la protection des droits et libertés de l'individu est devenue une priorité normative de l'UE à partir de 1999 rejoignant ainsi l'objet matériel premier du Conseil de l'Europe et de la CESDH. L'UE se dote d'une matrice propre de protection des droits fondamentaux en 2000. La charte des droits fondamentaux est en effet signée à la même date que le Traité de Nice. Elle n'acquiert en revanche sa force normative de droit primaire (c'est-à-dire la même valeur que les traités) qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Ce faisant, ce qui se développent au sein de ces deux europe, c'est l'autonomie d'interprétation du droit, une autonomie de l'ordre juridique supranational, un rapprochement des systèmes nationaux, voire parfois en matière de protection des droits fondamentaux une convergence de ces systèmes. Et en parallèle l'autonomie procédurale des Etats, et notamment des Etats membres de l'UE, de plus en plus encadrée par la norme européenne.

Ce qui renvoie à une autre question : celle de savoir comment se construit l'Europe ?

II/Comment se construit l'Europe ?

A ce stade il convient de rappeler un point important : l'Europe ne se construit pas uniquement sur la base des décisions et méthodes supranationales. En l'absence d'ancrage dans les systèmes nationaux, de réceptivité de la norme européenne par les systèmes nationaux, de mise en œuvre effective de la règle européenne par les acteurs nationaux...l'Europe ne se construit pas.

Pour se construire l'Europe a donc développé des méthodes institutionnelles et surtout structurelles, certes. Mais la construction de l'Europe repose aussi sur l'existence et l'intensité du réflexe européen des systèmes judiciaires nationaux.

a) Les méthodes institutionnelles et structurelles européennes

Lorsqu'on parle de méthode européenne on se réfère principalement à l'Union européenne.

Le Conseil de l'Europe et la CESDH reposent depuis 1950 sur une configuration plus classique de droit international public, dont la force particulière reste le pouvoir normatif de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'Union européenne, elle, est non seulement plus ambitieuse mais elle est aussi plus originale. Elle se caractérise par un ordre juridique autonome de celui des Etats membres (affirmé dès CJCE, Costa v Enel, 1964) qui s'appuie sur une logique de libre circulation au sein du marché intérieur dans un premier temps, puis au sein de l'ELSJ lorsque ce dernier fut créé.

Pour reprendre l'image d'Isaac Newton, l'UE construit des ponts à l'endroit des frontières et non des murs. La monnaie unique depuis 1999 en est un exemple abouti, la citoyenneté européenne mise en place par le Traité de Maastricht en est un autre. Sur le fonctionnement

général : avec le marché commun, la libre circulation entre les Etats membres s'appliquent aux facteurs de production dès le départ ; avec l'espace Schengen depuis 1985 la libre circulation s'applique aux individus (aujourd'hui 22 Etats de l'UE sont dans l'espace Schengen) ; enfin depuis la mise en place de l'ELSJ en 1999 la libre circulation s'applique aux décisions de justice.

Plus concrètement, la libre circulation entre les Etats se matérialise par le recours à la méthode de la reconnaissance mutuelle dont il sera question dans des interventions de cette après-midi. La reconnaissance mutuelle qui fût inventée par la Cour de justice dans le fameux arrêt Cassis de Dijon en 1979, qui permit au marché intérieur de se structurer efficacement et qui fût importée en matière judiciaire en 1999 par le Conseil des chefs d'Etats et de gouvernements de Tampere. (L'harmonisation directe des législations nationales n'est pas la première des méthodes d'élaboration du droit de l'Union européenne. Une précision importante pour des matières comme le droit pénal, nous y reviendrons je pense cet après-midi).

Enfin d'un point de vue institutionnel, un point qui mérite d'être souligné : l'évolution de la compétence de la CJUE. La CJCE devenue CJUE en 2009 construit le droit de l'Union européenne, elle est même aujourd'hui son premier architecte et les domaines dans lequel ce rôle s'illustre particulièrement sur cette dernière décennie est la matière pénale et la protection des droits et libertés.

Sur la base de ces méthodes, l'Europe crée une manière singulière de penser et d'élaborer le droit : mode d'élaboration de la règle de droit, son effectivité, sa sanction. Seulement l'originalité de la création ne s'arrête pas là : le premier juge européen n'est autre que le juge national. Qu'en est-il de l'appréhension de la norme européenne par les acteurs du système judiciaire national ?

b) Le réflexe judiciaire européen

C'est de ce réflexe judiciaire européen en France dont il va être question cet après-midi et notamment dans notre table ronde. Avant cela, j'apporterai quelques précisions d'un point de vue historique.

D'abord, le cadre contraignant dans lequel s'inscrit ce réflexe judiciaire européen. En effet, il ne s'agit pas ici d'évaluer la réaction des acteurs judiciaires nationaux qui seraient laissée à leur bonne volonté.

Premièrement, pour ce qui est de la CESDH et la France, 1975 marque l'admission jurisprudentielle du contrôle de conventionnalité par les juridictions judiciaires (arrêt Jacques Vabre de la Cour de cassation). Progressivement dans le cadre de ce contrôle de conventionnalité, le réflexe européen conventionnel s'inscrit dans la pratique des acteurs judiciaires français.

En second lieu, pour l'UE, là encore, c'est différent et cela tient en une phrase : depuis toujours le droit de l'UE prime sur le droit national. La Constitution française a d'ailleurs été modifiée six fois pour mettre l'ordre juridique français en conformité constitutionnelle avec le droit de l'UE, comme en 2003 pour permettre la mise en œuvre de l'instrument européen de

coopération judiciaire pénale : le MAE (loi constitutionnelle mars 2003). L'Irlande est le premier pays qui vient d'être sanctionné pour manquement à la transposition d'une directive en matière pénale (CJUE, 24 mars 2022, C-125/21) ; à noter que le recours en manquement devant la CJUE s'applique tant pour la mauvaise transposition que l'incorrecte application par le juge national de la règle européenne (CE/ CJUE, 4 octobre 2018).

C'est dans le cadre de cette contrainte normative forte que le réflexe européen doit se déployer...

Ensuite, le réflexe judiciaire européen s'est étoffé. Pour les systèmes judiciaires face à l'UE nul doute que la création de l'ELSJ en 1999, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne avec celle concomitante de la Charte des droits fondamentaux de l'UE en 2009 ont renforcé la place des acteurs nationaux dans la construction européenne. On le voit avec le mandat d'arrêt européen, si les autorités nationales ne mettent pas en œuvre le dispositif ou marquent des réticences face aux termes de la loi européenne, l'UE (par le truchement de sa Cour très souvent) modifie le droit de l'Union.

Plusieurs facteurs de renforcement du réflexe judiciaire européen méritent d'être mis en lumière. Les besoins de la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, et ceux d'une société globalisée en général, caractérisent le premier de ces facteurs. La consolidation des structures commune de coopération, tel Europol et Eurojust, est un autre facteur. En ce sens, un réflexe judiciaire européen est favorisé par l'implantation européenne dans les systèmes nationaux avec la mise en place de la première autorité judiciaire répressive européenne en 2017 -le Parquet européen- (entrée en fonction en janvier 2021). Le troisième facteur identifiable est le développement nécessaire d'une culture juridique et judiciaire européennes. Un travail sous-jacent favorisé par les échanges entre les autorités et acteurs judiciaires nationaux (réseaux), ou encore l'éducation. A ce dernier égard, en 2010 a été créé l'Espace européen de l'enseignement supérieur et en 2022 nous sommes sur le point de concrétiser le premier modèle d'université européenne.

Enfin, l'information et l'éveil des consciences européennes participent activement à la construction de l'Europe et en ce sens une dernière date me semble devoir être mentionnée ici : le 25 juin 2022, à la Cour d'appel de Pau.

Je vous remercie pour votre attention.