

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# INTRODUCTION

PAR

ÉDOUARD DUBOUT (\*) et FABRICE PICOD (\*\*)

L'année 2019 fait figure – pour la construction européenne – d'année de transition. Alors que de nombreux espoirs pour une relance et une réforme du processus d'unification européenne avaient été placés dans l'élection présidentielle française de 2017 et le discours ambitieux de la Sorbonne du nouveau président (voir *AFRI*, vol. XIX, 2018), la plupart d'entre eux ont été douchés par des troubles politiques internes allant de l'essoufflement du projet politique et économique allemand à la crise catalane ou encore à celle des gilets « jaunes ». Malgré quelques réalisations sectorielles, le projet français pour l'Europe s'est finalement cristallisé sur l'opposition à la montée des démocraties populistes et illibérales au sein de l'Union (voir *AFRI*, vol. XX, 2019), au risque de projeter sur la scène européenne le clivage politique bipolaire qui se dessine désormais en France. Les nombreuses difficultés et incertitudes ayant marqué les contextes politiques des États membres, singulièrement de la France, expliquent que deux événements majeurs aient été attendus afin d'envisager toute relance effective du processus européen. La présente chronique les envisage successivement : il s'agit de la réalisation, longtemps indécise, du Brexit d'une part et du résultat, redouté dans un climat de défiance généralisée vis-à-vis de l'Union européenne, des élections européennes d'autre part.

Jusqu'au bout et même bien après puisqu'un report a été réclamé et obtenu à trois reprises conformément à l'article 50 §3 du traité sur l'Union européenne, le Brexit aura mobilisé l'énergie et l'attention des institutions de l'Union européenne, en leur sein de la France, sous la houlette de son représentant Michel Barnier. Paralysé par la question de la frontière irlandaise, il a fallu un changement de gouvernement et même – chose rarissime – une dissolution du Parlement britannique par sa propre majorité conservatrice, ainsi que des décisions historiques de la Cour suprême pour qu'enfin un consensus soit trouvé sur un projet d'accord de sortie du Royaume-Uni. Longtemps, les partenaires européens et les acteurs privés se sont préparés au pire, l'hypothèse d'un « *no-deal* » étant

(\*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(\*\*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

devenue la plus probable. Voulant bien faire, la Cour de justice a même ouvert une possibilité juridique de nouveau référendum et de « retrait du retrait » qui ne paraissait pas inenvisageable (CJUE, Assemblée plénière, 10 décembre 2018, *Wightman*, aff. C-621/18), mais que l'opposition politique britannique n'a pas su ou voulu saisir. L'incertitude qui a marqué ce processus est envisagée sous forme d'interrogation par Fabienne Peraldi Leneuf, professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne, qui nous offre une analyse de la complexité du compromis trouvé sur la question irlandaise et nous alerte sur les difficultés à venir d'un processus qui ne fait que débiter et qui se prolongera dans les années à venir, notamment en vue de conclure un nouvel accord de relation durable entre l'Union et le Royaume-Uni pour remplacer celui transitoire qui sera effectif à partir du 31 janvier 2020. Comme l'écrit l'auteur, le Brexit aura, en outre, « de toute façon des répercussions et retombées considérables sur la société britannique » et le prochain épisode du feuilleton pourrait bien être celui de l'indépendance écossaise, notamment en raison du souhait de la société écossaise de rester dans l'Union européenne. Enjeux politiques interne et européen en paraissent encore inextricablement liés.

L'autre incertitude majeure de 2019 résidait à l'évidence dans le résultat des élections européennes. Elles furent marquées, pour la première fois depuis 1994, par un rebond de la participation, l'abstention repassant sous la barre des 50% (alors qu'elle était inférieure à 30% en 1979, lors de la première élection au suffrage universel direct du Parlement européen). Si la vague populiste redoutée par leur montée en puissance sur la scène politique de nombreux États – outre le couple Pologne-Hongrie, on peut penser aussi au Royaume-Uni, à l'Italie, ou encore à la France et même, dans une mesure un peu moindre, à l'Allemagne – n'a pas véritablement eu lieu, le regain de participation s'est accompagné d'une fragmentation de la représentation au niveau européen, ainsi que d'une difficulté pour les électeurs à se reconnaître pleinement dans la composition du nouvel hémicycle européen composé d'une dizaine de groupes politiques différents à l'homogénéité parfois douteuse. La recomposition et l'apparition de nouvelles forces intermédiaires au Parlement européen (les libéraux centristes d'une part et les écologistes d'autre part, en plus du mouvement eurosceptique) pourrait accentuer le phénomène d'absence de majorité stable en son sein, au profit de la constitution d'alliances ponctuelles et variables selon les sujets en vue d'atteindre une majorité dans le processus législatif. Tant que le scrutin demeurera nationalisé, il est à craindre qu'un tel phénomène perdure.

Le Parlement avait bien proposé certaines modifications afin d'uniformiser le scrutin européen (résolution du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne, 2015/2035, INL), dont notamment la fixation du droit de vote à 16 ans, l'instauration d'un mode démocratique de désignation des candidats, l'instauration d'une représentation des minorités ethniques, linguistiques ou culturelles, la

mise en place de quotas de représentation hommes/femmes, la fixation de plafonds de dépenses électorales ou encore l'organisation simultanée du scrutin dans l'ensemble des États membres. Ces propositions ont toutefois été jugées contraires au principe de subsidiarité et seuls des aménagements mineurs ont finalement été arrêtés en vue des élections de 2019 (décision 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018, modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct). En outre, la principale victime de l'absence de nette majorité a été le système de *Spitzenkandidaten* censé conférer une assise démocratique plus solide à la Commission européenne et à son agenda politique. La désignation d'Ursula van der Leyen est symptomatique de la permanence du poids politique des États dans la désignation de l'appareil institutionnel de l'Union et pourrait signifier l'abandon de ce mécanisme qui n'aurait vécu qu'une fois, illustrant les difficultés de la question démocratique européenne. Pour autant, le Parlement nouvellement élu s'est quant à lui rattrapé sur l'examen des candidatures individuelles des commissaires, n'hésitant pas à rejeter celle d'États puissants, comme la France, pour des raisons à la fois juridiques et politiques. Cet épisode majeur de la vie politique européenne est décrypté plus en profondeur par Sylvie Strudel, professeur à l'Université Panthéon-Assas, qui soutient la thèse selon laquelle les élections de 2019, notamment à l'aune du cas français, pourraient amorcer une forme d'euphémisation du scrutin.