



Concours IFP – Institutions, droit et politiques communautaires – Annales 2015

Sujet n°1 : Les conditions d'adhésion à l'Union européenne

Le préambule du traité de Rome du 25 mars 1957 formulait ainsi l'ambition d'extension de la construction européenne : « *Résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort* ».

La construction européenne s'est pensée, dès ses débuts, comme un processus. Elle est donc par définition marquée par la progressivité et par l'incertitude quant à ce qui caractériserait son achèvement. Son extension s'opère par deux voies : l'approfondissement, c'est-à-dire, l'accroissement des compétences exercées en commun au sein des institutions de l'Union et l'élargissement, c'est-à-dire l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union.

Ce processus d'élargissement souffre d'incertitudes quant à ses limites géographiques, ainsi que sur les conditions juridiques et de valeurs partagées nécessaires à la cohésion de l'Union européenne.

Comment l'Union européenne a-t-elle progressivement renforcé les conditions d'adhésion pour préserver la dynamique de l'élargissement tout en évitant le risque de dilution ?

L'élargissement pour assurer l'unité politique de l'Europe a été conditionné à l'existence de valeurs communes (I). Le processus d'adhésion s'est enrichi de nouvelles conditions mais il demeure un choix politique et acheminé sur le risque de dilution (II).

I) L'élargissement pour assurer l'unité politique de l'Europe a été conditionné à l'existence de valeurs communes

L'élargissement qui vise l'unité politique de l'Europe (IA) s'est construit autour de valeurs partagées, au cœur de la procédure d'adhésion (IB).

A) Un élargissement qui vise l'unité politique de l'Europe

Les institutions européennes, qui deviennent rapidement une organisation internationale *sui generis*, comptent à leur fondation en 1951 seulement 6 membres avec la France, la République fédérale d'Allemagne ; l'Italie ; les Pays-Bas ; la Belgique et le Luxembourg. L'idée d'une Europe politique est ancienne, Victor Hugo dans son discours au Congrès international de la paix, en 1849 déclarait : « *Un jour viendra où l'on verra ces deux groupes immenses, les Etats-Unis d'Amérique, les Etats-Unis d'Europe, se tendant la main par-dessus les mers* ». Le concept d'une union politique, s'il est ancien, n'est jamais véritablement sorti de de l'abstraction quant à sa forme ni même concernant ses limites géographiques.

La guerre Froide a eu pour effet de geler cette question géographique. L'opposition des Etats socialistes à une Union libérale rendant une adhésion impossible. Les adhésions progressives sont le fait d'Etats libéraux : Royaume-Uni ; Danemark et Irlande en 1972. L'adhésion de la Grèce en 1981, puis de l'Espagne et du Portugal en 1986 n'est permise que par la fin des régimes autoritaires dans ces pays en raison de la même incompatibilité avec une union libérale. Cette construction affirmée dès 1957 comme visant la sauvegarde de la paix et de la liberté, change de nature avec l'effondrement du bloc socialiste en 1989. Le Préambule du Traité sur l'Union européenne (TUE) affirme en 1992 : « *Rappelant l'importance historique de la fin de la division du continent européen et la nécessité d'établir des bases solides pour*



l'architecture de l'Europe future ». En prenant acte de l'effondrement du rideau de fer, l'Union réaffirme une logique d'élargissement. Les limites géographiques de l'Union européenne s'arrêtent à celles de l'Europe, l'article 49 TUE stipule que peut demander à adhérer « *tout Etat européen* ». Cette idée d'une limite géographique avait amené à rejeter la candidature du Maroc en 1987.

A cet appel abstrait à l'union politique des peuples d'Europe pour assurer une cohérence d'ensemble, s'est adjoint le nécessaire partage de valeurs communes.

B) La nécessité de valeurs partagées, au cœur de la procédure d'adhésion

L'Union pour exister en tant qu'union politique doit avoir un socle commun de valeurs. L'article 49 TUE indique à ce titre « *Tout Etat européen, qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir, peut demander à devenir membre de l'Union* ». L'engagement à promouvoir lesdites valeurs est un ajout du traité de Lisbonne, qui permet d'accroître les exigences d'adhésion et d'assurer une base commune à la politique étrangère de sécurité commune. Les valeurs retenues par l'article 2 sont : « *le respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités* ». L'article insiste sur le caractère libéral de l'Union.

Le caractère abstrait de ces conditions se comprend mieux à la lecture des critères dits de Copenhague qui furent établis dans la perspective de l'élargissement lors du Conseil européen de 1993 : des institutions stables garantissant la démocratie et l'Etat de droit ; une économie de marché capable de résister à la pression concurrentielle ; une reprise de l'acquis communautaire, qui doit être effective avant l'adhésion depuis le Conseil européen de Madrid de 1995.

Cette affirmation de valeurs comme socle a permis de créer un processus exigeant permettant une extension progressive de l'Union.

II) Le processus s'est enrichi de nouvelles conditions mais il demeure un choix politique et achoppe sur le risque de dilution

Le processus d'adhésion s'est enrichi et institutionnalisé mais il reste un choix politique (IIA) et fait aujourd'hui face un à double risque de dilution et de contraction (IIB).

A) Un processus qui s'est enrichi et institutionnalisé mais qui reste politique

La procédure s'est progressivement enrichie sur un plan technique dans un sens plus restrictif, les Etats membres s'accordent ainsi sur le fait que les transferts par les fonds européens ne doivent pas dépasser 4% du PIB. Le sommet de Copenhague de 2002 a notamment créé l'instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) qui vise à développer les institutions. D'un point de vue de la gouvernance des adhésions, des conférences bilatérales entre l'UE et l'Etat candidat se tiennent tous les 6 mois, avec un calendrier de transposition de l'acquis communautaire.

Ce processus qui est né dans la perspective de l'élargissement vers l'Est, demeure éminemment politique, en ce que le respect des critères est apprécié par la Commission, et *in fine* les Etats membres doivent se prononcer à l'unanimité pour accepter l'entrée d'un nouveau membre. L'Etat candidat devant par ailleurs lui-même procéder à une ratification, qui fut



parfois rejetée, par exemple par référendum en Norvège en 1972 et 1995. Les négociations commencent pour l'Europe de l'Est en 1997 avec 6 pays, et se voient finalement étendues aux pays écartés dès le sommet d'Helsinki en 1999 dans une volonté de ne pas fragiliser les relations futures avec ces Etats. La nature politique de l'adhésion réduit ici clairement l'importance des critères objectifs qu'indiquent le traité et que précisent les critères de Copenhague.

En dépit de l'institutionnalisation de l'adhésion, ce processus demeure politique, ce qui contribue à le fragiliser alors que le risque de dilution se fait tangible.

B) La concomitance d'un risque de dilution et de contraction de l'Union réactive les tensions autour des critères d'adhésion

Suite aux élargissements de 2004, l'Union a cherché à intégrer d'autres facteurs dans les critères d'adhésion. Le Conseil européen de 2006 a innové en créant un critère reposant sur l'UE et sa capacité d'intégration. Il s'agit de prendre en compte la capacité de l'UE d'accueillir de nouveau membre alors que cet accueil a un coût financier non négligeable (32 milliards pour les élargissements depuis 2004) ainsi que ce qui est parfois nommé la « fatigue de l'élargissement » et qui résulte de l'idée selon laquelle l'élargissement nuit à l'approfondissement. En effet, l'ajout de nouveaux Etats et donc de nouvelles voix au sein du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen, rend plus difficile une entente.

Paradoxalement, les adhésions semblent aujourd'hui à l'arrêt, pour des raisons principalement politiques. La crainte de la dilution avec la poursuite de l'élargissement inquiète les Etats, tandis que les opinions publiques sont inquiètes des conséquences sur le marché du travail. Le Président de la République française s'est ainsi opposé un temps à l'ouverture des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord même si la position de la France a évolué en février 2020.

Les conditions d'adhésion à l'Union européenne ont progressivement été organisées autour de critères objectifs permettant un socle commun. Cependant, sous l'effet d'un double mouvement de dilution et de politisation de l'adhésion, celles-ci semblent être ralenties. Si la perspective d'une intégration des Balkans reste envisageable, l'adhésion de la Turquie apparaît comme impossible en l'état malgré une candidature datant de 1987. Plus grave encore pour l'Europe, le retrait définitif de la candidature de l'Islande en 2015 marque une baisse d'attractivité de l'Union, comme c'est le cas du Brexit intervenu suite au référendum de 2016. Une réforme politique de la gouvernance de l'UE pour empêcher la dilution du fait des prochains élargissements apparaît comme toujours plus nécessaire.



Sujet 2 : L'harmonisation fiscale européenne

La résurgence du débat sur la fiscalité européenne dans le contexte de crise suite à la pandémie de COVID-19 repose davantage sur la nécessité pour l'Union de se doter de ressources propres. Ce débat a le mérite d'éclairer les faiblesses de cette institution dont le budget représente seulement 1% de son produit intérieur brut (PIB), mais tend à occulter le débat sur l'harmonisation fiscale.

Le pouvoir de lever l'impôt constitue une prérogative régaliennne que les Etats membres ont toujours souhaité préserver. Cette volonté de préservation de la souveraineté fiscale se heurte à l'incomplétude de l'Union économique et monétaire. Celle-ci s'est en effet accomplie sous l'angle monétaire avec la création de l'euro en 1999, sans toutefois disposer de véritable mécanisme budgétaire. Si la crise des dettes souveraines de 2010 à 2012 a permis d'ériger des instruments permettant d'orienter les politiques budgétaires, cela s'est toujours fait en laissant une grande liberté en matière de politique pour les Etats.

La divergence des politiques fiscales a pour effet secondaire d'entraîner une concurrence fiscale entre Etats, qui a des effets délétères, en les privant *in fine* de ressources fiscales.

Comment l'Union européenne, en dépit de la règle d'unanimité qui demeure pour l'édiction de règles fiscales, contribue-t-elle à une harmonisation du droit fiscal ?

L'Union européenne s'est construite en dehors d'une politique d'harmonisation fiscale, cette politique s'étant concentrée sur le fonctionnement du marché intérieur (I). Une nouvelle harmonisation apparaît comme une nécessité pour préserver l'Union de divergences économiques, mais elle demeure difficilement atteignable du fait de la règle de l'unanimité (II).

I) L'Union européenne s'est construite en dehors d'une politique d'harmonisation fiscale, cette politique s'étant concentrée sur le fonctionnement du marché intérieur

L'Union européenne s'est construite sur la préservation de la souveraineté en matière fiscale et conserve donc d'importantes divergences entre Etats (IA). L'harmonisation européenne a davantage eu pour objectif d'assurer libre circulation des biens et des services (IB).

A) L'Union européenne s'est construite sur la préservation de la souveraineté en matière fiscale et conserve donc d'importantes divergences entre Etats

Les traités européens ont toujours préservé la compétence des Etats en matière fiscale. En effet, cet outil est essentiel à leur souveraineté et éminemment politique puisqu'il s'agit d'un arbitrage plus ou moins favorable à la liberté économique ou à la redistribution des richesses. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule itérativement que le vote du Conseil de l'UE doit être unanime en ce qui concerne les questions fiscales, et ce en de multiples domaines (rapprochement des législations, environnement...). En d'autres termes, un droit de veto existe pour chacun des Etats membres, ce qui rend complexe toute avancée majeure en ce domaine.

Ainsi, la diversité du droit fiscal européen, et de la pression fiscale, est extrêmement forte. De façon générale, les prélèvements obligatoires représentaient en 2017, selon Eurostat : 46,4% du PIB au Danemark ; 45,6% en France, mais seulement 25,9% en Roumanie et 23,3% en Irlande. Ces différences dans le niveau de recettes fiscales sont également très fortes selon



les impôts. L'impôt sur le revenu maximal en Hongrie est par exemple de 9%, contre 56,6% en Suède. Les taux de taxe sur la valeur ajoutée varient de 17% au Luxembourg à 27% en Hongrie. Concernant l'impôt sur les sociétés, les écarts sont là aussi très importants, l'Irlande ayant un taux de 12,5% alors que la France a un taux de 28%, et qui était encore à 33,33% jusqu'en 2019.

Ces divergences fiscales ont davantage été traitées par les institutions européennes l'optique de consolider le marché unique.

B) L'harmonisation européenne a davantage eu pour objectif d'assurer la libre circulation des biens et des services

La construction européenne s'est faite d'abord autour de la construction d'un marché unique et de l'instauration des quatre libertés de circulation. Les questions fiscales et l'objectif d'harmonisation ont donc été abordées par ce prisme.

La compétence de l'Union en termes de marché intérieur, même si elle est formellement une compétence partagée (Article 4 TFUE), a eu un effet d'attraction sur les questions fiscales qui constitueraient un obstacle à son accomplissement. Les droits de douanes ou taxe d'effet équivalent sont ainsi interdits à l'article 30 du TFUE. La Cour de justice a, par ailleurs, eu une appréciation extensive de la taxe d'effet équivalent qui limite ainsi la compétence fiscale reconnue aux Etats membres. L'arrêt Commission c/ Italie de 1969 indique qu'il s'agit toute charge pécuniaire, fut-elle minime, unilatéralement imposée, quel que soit son appellation ou sa technique et qui frappe les marchandises nationales ou étrangères à raison du fait qu'elles franchissent une frontière alors même qu'elle n'exercerait aucun effet discriminatoire ou protecteur.

En outre la libre circulation a rendu nécessaire une harmonisation fiscale, assez technique, mais essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur. Ainsi, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fait l'objet d'une harmonisation minimale sur les taux planchers mais surtout, impose une répartition en différents taux. La directive TVA de 2006 impose un taux normal minimal de 15% tandis qu'elle reconnaît la possibilité de définir un taux réduit et des taux intermédiaires, en listant les produits pouvant en bénéficier. De plus, cette directive a permis des avancées techniques évidentes pour faciliter le marché intérieur grâce notamment au principe d'autoliquidation de la TVA pour les livraisons de biens et prestations de service intracommunautaires. Les droits d'accises sont également soumis à des taux minimaux en vertu des articles 191 et 192 du TFUE, tandis que la directive mère-fille de 1990 a permis d'éviter la double imposition.

L'harmonisation est pour l'heure restée minimale en visant avant tout à assurer la cohérence du marché intérieur et de l'union douanière. Désormais, il s'agit d'assurer la viabilité d'une union qui est économique et monétaire. Cette ambition implique une plus large harmonisation.

II) Une nouvelle harmonisation apparaît comme une nécessité pour préserver l'Union de divergences économiques, mais elle demeure difficilement atteignable du fait de la règle de l'unanimité

L'harmonisation des taux et des assiettes apparaît comme une étape essentielle à la consolidation de l'Union économique et monétaire (IUA). En dépit de certains progrès dans les négociations, cette harmonisation demeure difficile du fait de la règle de l'unanimité (IIB).



A) L'harmonisation des taux et des assiettes apparait comme une étape essentielle à la consolidation de l'Union économique et monétaire

L'existence de divergences fiscales dans un marché intérieur entraîne un risque de concurrence fiscale.

La libre circulation des marchandises, des services et des capitaux permet aux acteurs économiques d'opérer un choix en fonction de la pression fiscale. L'absence d'harmonisation fiscale dans ce contexte peut conduire à un nivellement par le bas, au bénéfice du moins-disant fiscal. Cette théorie économique proposée par Charles Tiebout en 1956, si elle ne s'observe en Europe que de manière marginale pour les personnes physiques, du fait notamment de l'attachement nationale, est particulièrement forte pour les personnes physiques.

Constatant la réalité des comportements des entreprises en matière d'impôt sur les sociétés, le Conseil d'analyse économique dans une note de 2014 recommandait la mise en place d'une harmonisation fiscale en matière d'impôt sur les sociétés en relançant le projet ACCIS sur l'assiette et l'étendant à terme aux taux (Bénassy-Quéré Agnès, Trannoy Alain, Wolff Guntram, « *Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe* »). Il était également recommandé de procéder la mise en place d'une taxe sur l'activité financière pour assurer le provisionnement de l'Union bancaire et de son fonds de résolution unique ainsi que le versement d'un impôt sur les sociétés bancaires européen comme contributeur à un budget de la zone euro.

Certaines avancées dans ce domaine doivent être mentionnées. Mais cette nécessité d'harmoniser s'heurte aux intérêts des Etats membres dans un domaine qui requiert l'unanimité.

B) En dépit de certains progrès dans les négociations, cette harmonisation demeure difficile du fait de la règle de l'unanimité

En dépit des difficultés liées à l'unanimité, le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, ACCIS, est en cours de discussion. Il permettrait notamment la mise en place d'un guichet unique pour les déclarations fiscales en Europe en permettant notamment une compensation des pertes. La mise en place d'une définition commune des bénéficiaires commerciaux imposables et d'une déclaration unique permettraient de limiter la concurrence qui en plus de se faire autour du taux se fait par rapport à l'assiette. Celle-ci étant, de surcroît, très souvent minorée par le recours à des rescrits fiscaux dans les Etats à faible imposition. Le Parlement européen a voté en faveur du projet en 2018.

La perspective d'harmonisation de l'impôt sur les sociétés demeure toutefois encore lointaine. Certains Etats ont fait de leur taux bas un élément central de leur attractivité économique, donc de leur emploi et de leur base fiscale. L'Irlande, avec un taux d'IS à 12,5% jouit ainsi d'une attractivité fiscale sans commune mesure avec les autres pays d'Europe occidentale. Il apparaît délicat d'imposer à cet Etat une hausse substantielle de son taux d'IS. ACCIS, qui avait vu le jour dans une première mouture en 2003 sur proposition de la Commission demeure loin de l'achèvement, et n'aborde toujours pas la question des taux.

L'harmonisation fiscale apparait comme de plus en plus nécessaire avec l'approfondissement croissant de l'Union économique et monétaire et doit dépasser enfin la seule logique de protection du marché intérieur.

Cette volonté d'harmonisation pourrait peut-être aujourd'hui davantage débiter sur l'extension des ressources propres de la Commission, qui apparait comme tout aussi nécessaire à l'heure où la Commission a proposé de lever jusqu'à 500 milliards d'euros sur les marchés



pour réaliser des transferts financiers dans les pays touchés par la crise de la COVID-19. La taxe sur les géants du numérique ; la taxe sur les transactions financières ou encore la taxe carbone aux frontières apparaissent comme des pistes intéressantes. Ces taxes en reposant sur l'Union plutôt que sur les États permettraient, de fait, un accroissement de l'harmonisation fiscale.