

Quaderni di

9



L'EUROPA IN BILICO
L'EUROPE EN SUSPENS

a cura di / sous la direction de
PASQUALE ANTONIO BALDOCCI
ALBERTO GASPARINI

FUTURIBILI

ISIG - IUIES

Con il volume *L'Europa in bilico* vogliamo affermare che vi sono tanti modi di interpretare il bilico per l'Europa e problematizzarne le dinamiche. Il bilico può essere interpretato come un punto di equilibrio instabile tra l'essere o non essere, con la conseguenza che se si produce uno squilibrio in questo punto si potrà avere il tutto o il nulla. Ma bilico può essere anche un punto di snodo fra tante istanze, e in particolare tra quelle che fanno riferimento alle società e quelle che fanno riferimento agli stati. In questo caso si tratta di un bilico che non ha nulla di drammaticamente alternativo.

In numerose occasioni l'Isig ha evidenziato come sia abbastanza reale l'Europa delle società civili e quindi del sentire comune dei suoi cittadini, dell'agire in sintonia delle sue organizzazioni e delle sue associazioni. Sono molto più problematici da realizzare i valori (quasi "ultimi") della politica e della politica estera in particolare, e poi la costruzione e il riconoscimento esplicito delle regole in base alle quali ogni stato, piccolo, medio o grande che sia, conserva forza e capacità di *dire la propria* e di *controllare*. Grande politica e regole sono dunque ancora i veri nodi da risolvere, e per i quali sembra necessario manipolare la variabile tempo con sapienza, il che significa alternare attese e sollecitazioni per arrivare alla comune politica (estera soprattutto) e alle comuni regole.

La divaricazione tra società e forma istituzionale nuova rende *L'Europa in bilico*, ma nel presente volume vogliamo fornire e sviluppare un'analisi in positivo e in propositivo. È per questo che nella *prima parte* "Realtà europee" analizziamo quattro prospettive della società europea: l'euroregione e la cooperazione transfrontaliera di Alberto Gasparini, la sicurezza e la difesa militare dell'Unione Europea di Rolando Mosca Moschini, le misure contro il terrorismo di Umberto Gori, le lingue dell'Europa delle patrie di Mariselda Tessarolo. La *seconda parte* comprende un contributo alla progettualità della Costituzione che nasca dai bisogni dei cittadini e da una prospettiva federalista di Dusan Sidjanski, e un'analisi delle ragioni che hanno portato i francesi al voto di rifiuto di Myrienne Coen. *Conclude* il volume la perorazione per un'Europa nuova di Pasquale Antonio Baldocci.

L'EUROPA IN BILICO L'EUROPE EN SUSPENS

a cura di/sous la direction de

Pasquale Antonio Baldocci
Alberto Gasparini

scritti di/articles de:

Pasquale Antonio Baldocci, Myrienne Coen,
Alberto Gasparini, Umberto Gori,
Rolando Mosca Moschini, Dusan Sidjanski,
Mariselda Tessarolo

ISIG

Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia

IUIES

International University Institute for European Studies

In copertina

ANTONELLO DA MESSINA, *Ritratto d'uomo*. Ovvero l'uomo europeo che guarda direttamente e senza complessi ma con impegno morale i volti possibili del futuro (Berlino, Staatliche Museum).

ISBN: 978-88-89825-04-4

© Istituto di Sociologia Internazionale
di Gorizia (I.S.I.G.)
Stampa: Grafica Goriziana - Gorizia 2007

INDICE

	pag.
Introduzione. Il bilico come punto di snodo fra istanze da integrare, di <i>Alberto Gasparini</i>	5
 Parte Prima REALTÀ EUROPEE 	
Euroregione e confini virtuali. Luoghi internazionali in cui si elabora l'integrazione europea, di <i>Alberto Gasparini</i>	9
Situazione e prospettive della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea, di <i>Rolando Mosca Moschini</i>	41
La sfida dell'Europa al terrorismo e il contributo dell' <i>intelligence</i> , di <i>Umberto Gori</i>	57
Le lingue dell'Europa delle patrie, di <i>Mariselda Tessarolo</i>	77
 Parte Seconda PER UNA COSTITUZIONE EUROPEA 	
Une vision futurible de la Constitution fédérative européenne, di <i>Dusan Sidjanski</i>	87
Le NON au traité constitutionnel européen. Déficit démocratiques et crise de la légalité, di <i>Myrienne Coen</i>	111
Conclusion. Une Europe en perte d'état, di <i>Pasquale Antonio Baldocci</i>	135
Gli autori	141

UNE VISION FUTURIBLE DE LA CONSTITUTION FÉDÉRATIVE EUROPÉENNE (1)

Dusan Sidjanski

L'Union européenne a besoin d'un acte constitutionnel quelle qu'en soit l'appellation: Constitution, Traité constitutionnel, Charte fondamentale. Le double non français et néerlandais a certes semé le doute au sujet de la Constitution européenne issue de la Convention européenne et signée à Rome par les 25 gouvernements en octobre 2004. Ce double coup de frein a provoqué une crise de confiance ainsi qu'un ralentissement du processus de ratification à la suite de 16 cas de ratification, de deux rejets par référendum, 7 membres qui ont ajourné leurs procédures référendaires ou parlementaires. De surcroît, il a coupé l'élan de l'intégration politique. Pour ma part, je crois qu'il est essentiel de mettre à profit cette période de réflexion obligée pour remettre le texte du Traité constitutionnel sur le métier tout en respectant la volonté des Etats membres qui l'ont ratifié. C'est la quadrature du cercle dont la solution ne peut être acquise qu'après un temps de maturation politique.

Deux approches de cette question qui engage l'avenir de l'Union européenne peuvent être envisagées: une relative à la stratégie politique au sujet d'une "issue possible", une deuxième qui consiste à renverser la perspective, soit de partir de la finalité que l'on se propose d'atteindre. En laissant la première approche aux responsables politiques, je me propose d'esquisser, sur la base des besoins et des objectifs de l'Union européenne, les grandes lignes d'une Charte fondamentale qui se projette au-delà du Traité constitutionnel actuel. Il s'agit à la fois de faire un bilan des progrès que contient ce texte, d'y

1. Les opinions exprimées dans cet article sont strictement personnelles et n'engagent que l'auteur.

apporter quelques retouches ou de suggérer des ajouts dans la perspective d'une fédération européenne dont des éléments épars sont inscrits dans les traités qui régissent le fonctionnement de l'Union européenne.

1. Une Constitution plus accessible aux citoyens

Dans la lettre ou l'esprit du mandat assigné à la Convention européenne figurent en particulier les critères de lisibilité, de transparence, du respect des valeurs fondamentales des droits humains et des principes démocratiques mais aussi des garanties de bon fonctionnement et d'efficacité. De toute évidence, le Traité constitutionnel ne répond que partiellement à ces exigences. En effet, il est le reflet de compromis qui ont abouti à un texte complexe et long, difficilement déchiffrable même pour les spécialistes. Ce manque de lisibilité et de transparence ne peut que contribuer à augmenter la distance entre les institutions européennes et les citoyens et citoyennes de l'Union européenne. Dans l'ensemble, le Traité constitutionnel comporte aux côtés d'avancées exceptionnelles des déséquilibres entre diverses parties. Malgré ses insuffisances et ses lacunes, il constitue dans l'ensemble un progrès indiscutable en regard du Traité de Nice.

Ne faudrait-il pas saisir l'occasion de la période de réflexion pour rendre plus simple, plus lisible et plus court le texte principal en ne retenant que l'essentiel à savoir les objectifs et les valeurs de base tels que présentés dans le Traité constitutif, de même que les articles sur les institutions qui sont, à quelques exceptions près, concis et claires. Deux suggestions sont à examiner: chercher à réduire à l'essentiel les articles techniques et disproportionnellement longs sur la Cour de justice; et par ailleurs, rassembler les dispositions qui concernent la formation et la composition des institutions et leurs règles de fonctionnement qui sont reléguées vers la fin du Traité constitutionnel. Le déséquilibre actuel serait ainsi corrigé rendant plus limpide et partant plus accessible aux Européens le fonctionnement de l'Union européenne. Il faudrait pour ce faire s'inspirer des articles qui contiennent les principes et les règles générales de la répartition des compétences tant entre les Etats membres et l'Union qu'entre les institutions communes.

Cette approche plus synthétique orienterait aussi l'effort visant à condenser les règles concernant la troisième partie relative au marché unique et aux politiques communes qui dans leurs formes détaillées s'apparentent davantage à des lois et à des directives qu'à des principes et normes de nature constitutionnelle. Le cœur de la Constitution se limiterait ainsi aux principes, aux objectifs généraux, aux institutions et aux processus de décision, le corpus législatif et l'acquis communautaire faisant partie des textes qui demeurent en vigueur. En outre, on éviterait de cette façon de réduire la marge de choix qui incombe aux législateurs et aux responsables politiques. En ne figeant pas les réglementations, les gouvernants et les majorités sorties des urnes auront la faculté d'infléchir, voire de modifier les politiques communes ou de réadapter les instruments législatifs. Plusieurs exemples actuels de processus d'adoption des règles communes notamment en matières d'environnement, des services ou de la politique énergétique corroborent cette approche plus "constitutionnelle" qui laisse davantage de flexibilité aux décideurs, "législateurs" ou aux responsables des "politiques publiques européennes".

Ne faudrait-il pas s'interroger aussi sur la façon dont on a résolu la question de la Charte des droits fondamentaux? N'a-t-on pas cédé une fois de plus à la facilité qui, comme dans l'exemple de la troisième partie, consiste à incorporer dans la Constitution européenne la Charte intégrale. Ne serait-ce pas plus rationnel d'inscrire dans la Constitution les principes fondamentaux tout en précisant que la Charte des droits fondamentaux qui figure en annexe est obligatoire dans tous ses éléments dès l'entrée en vigueur de la Constitution elle-même. La même méthode pourrait être appliquée notamment à la partie consacrée à la politique étrangère et de sécurité commune (Pesc). Sans modifier l'équilibre des pouvoirs, la lisibilité et de ce fait l'impact du cœur de la Constitution sur les citoyens sont à ce prix. Evitant toute rupture avec le traité actuel de Constitution pour l'Europe, ces aménagements aboutiraient à une partie formée de la Constitution proprement dite, à la fois concise, simple et lisible et une deuxième partie annexe comprenant la Charte des droits fondamentaux, des lois de base et les protocoles.

Le Préambule est un modèle du genre par sa concision et sa présentation des thèmes fondamentaux: la primauté du droit de l'Union, sa personnalité juridique et la répartition des compétences dans

l'Union qui clarifie la ligne de partage entre l'Union et les Etats membres. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les compétences partagées qui concernent le plus grand nombre de domaines. Un deuxième élément positif se réfère à la clause de flexibilité à l'Article 17 qui reprend l'approche du Traité de Rome consistant à prévoir l'imprévisible. Un troisième concerne la méthode générale selon laquelle l'Union «exerce sur le mode communautaire (2) les compétences que les Etats membres lui transfèrent» (Art.1, al.1), méthode communautaire qui repose sur la proposition de la Commission européenne et le processus de décision majoritaire. Une seule absence remarquée celle des régions espaces de participation civique et pôles de développement.

Le cadre institutionnel unique n'exclut pas une diversité des rôles mais aussi des processus de décision des institutions ainsi que la fonction de la Commission européenne dans les domaines communautaires par comparaison avec la Pesc et la Pesd. A la longue, cette disparité peut entraîner des dysfonctionnements de l'Union et une séparation artificielle entre les fonctions économiques et sociales et les fonctions régaliennes ou politiques par excellence. D'autant que la monnaie unique symbole du pouvoir souverain et la coordination des politiques économiques et budgétaires se situent à cheval entre ces distinctions et que l'Union est soumise à des tensions et des vitesses différenciées du fait de l'existence de sous-ensembles tels que l'union monétaire et Schengen notamment. Certes, le rôle attribué au Ministre européen des Affaires étrangères devrait contribuer au fonctionnement plus harmonieux et plus cohérent de ces domaines de haute politique. Cependant la guerre de l'Irak a mis à nu l'impact que les divisions entre les membres peuvent produire sur la solidarité et la capacité de l'Union. Les observations au sujet de l'Union écartelée entre le volet communautaire et le volet intergouvernemental ne semblent pas avoir perdu de leur pertinence. A cet axe de tensions s'ajoute désormais une différence de conceptions et de comportements fortement accentués en raison de l'élargissement à 25 membres puis à 27 dès 2007. L'Union est en quête d'un cadre fonctionnel

2. Des exceptions sous la forme de l'unanimité ou du consensus concernent notamment la Pesc et la Pesd ainsi que la fiscalité, domaines qui s'apparentent à la méthode intergouvernementale.

cohérent et efficace. On peut se demander si la Constitution dans sa forme actuelle répond entièrement à cette nécessité.

2. Quid des avancées institutionnelles

Quant aux institutions, les avancées sont inégales. *Le Parlement européen* sort renforcé de la Convention, donnant ainsi une dimension plus démocratique à l'Union. Outre les fonctions législative et budgétaire et ses pouvoirs de contrôle politique sur la Commission, il élit désormais le Président du Collège européen. De la sorte, il consolide son autorité. Il exerce un pouvoir d'initiative à travers la Commission, il reçoit des pétitions, nomme le médiateur européen et à la faculté de constituer des commissions d'enquête. Cette panoplie d'instruments qui le rapprochent des citoyennes et des citoyens, demeure incomplète sans la possibilité de procéder à des auditions qui permettent d'ausculter les pulsations de la société.

La grande innovation concerne le *Président du Conseil européen* élu à la majorité qualifiée. Le Président dirige et anime les travaux du Conseil européen, en assure la préparation et la continuité en coopération avec le Président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales. En outre, il œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen. Il représente l'Union dans les relations extérieures au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement en matière de politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des compétences du Ministre des Affaires étrangères de l'Union et j'ajouterais: «ni celles du Président de la Commission». En effet, des réunions fréquentes et la représentation internationale de l'Union exigent en réalité la présence des deux Présidents et celle du Ministre européen. D'autant que la politique étrangère a une dimension économique forte, tandis, qu'à son tour, la sécurité déborde largement le concept étroit de sécurité militaire et tend à englober des activités aussi bien économiques, sociales et culturelles que scientifiques et technologiques. Si le Conseil européen agit de préférence par consensus, il n'exclut pas pour autant le vote à la majorité qualifiée pour l'élection de son Président et à la majorité simple pour l'adoption de ses règles de procédures. La confiance acquise par la pratique de collaboration devrait per-

mettre au Conseil européen d'élargir et de généraliser à l'avenir le champ de la majorité qualifiée.

3. Une présidence double au sein d'un système communautaire

Dans le cas de la double présidence, l'exercice du pouvoir gouvernemental repose sur deux piliers institutionnels, le Conseil européen et ses bras droits, à savoir les Conseils des ministres d'une part et, d'autre part, l'exécutif européen incarné par la Commission européenne. Outre son rôle d'une présidence personnalisée, le Conseil européen aura la pleine responsabilité des orientations et des stratégies générales définies dans le texte constitutionnel révisé par moi *sur proposition* de la Commission tant en politique économique et monétaire qu'en relations extérieures, de la sécurité et de la défense. Ainsi même dans ces matières hautement politiques, la décision sera du ressort du Conseil européen agissant sur proposition de la Commission. Quant à l'exécution, elle fera l'objet d'une action conjointe du Conseil des affaires étrangères présidé par le Ministre européen et la Commission. C'est l'application de la méthode communautaire qui garantit l'efficacité tout en assurant le contrôle démocratique du Parlement européen sur la Commission et son Vice-Président.

L'exécutif bicéphale repose sur deux institutions communes principales, l'une à participation des gouvernements membres, l'autre indépendante chargée d'articuler l'intérêt général européen. La prise de décisions fondamentales au titre de la Pesc et de la Pesd est dès lors de la compétence du *Conseil européen agissant sur proposition de la Commission*. La cohérence et l'efficacité de la politique extérieure sont dans une large mesure fonction des propositions communes dont l'élaboration est confiée à la Commission, au Ministre des affaires étrangères travaillant en liaison étroite avec le Conseil des ministres des affaires étrangères dont il assure la présidence. De cette façon les délibérations porteront sur une proposition fondée sur une vision commune. De surcroît, dans cette configuration le contrôle parlementaire pourra être exercé par le Parlement européen. Cette répartition des tâches correspond à l'exigence du niveau du pouvoir politique et du contrôle démocratique: plus les problèmes relèvent de la haute politique plus l'engagement du Conseil européen

est nécessaire, mais un engagement qui s'appuie sur les propositions de la Commission seule responsable devant le Parlement européen. A l'évidence, sans Conseil européen pas de véritable politique extérieure, sans Président du Conseil européen et sans proposition de la Commission et l'autorité de son Président, pas d'Union parlant d'une seule voix et agissant en commun. Dans cette vision, les initiatives et les démarches individuelles d'un membre quel que soit son poids politique ou d'un groupe de membres, seront canalisées à travers les propositions de la Commission et décisions du Conseil européen.

4. Le rôle du Ministre européen des Affaires étrangères

De plus, la cohérence de la politique extérieure est garantie dans son ensemble par le Ministre européen des affaires étrangères, Vice-Président de la Commission, qui préside le Conseil des affaires étrangères et participe aux travaux du Conseil européen. Ainsi les fonctions du Haut Représentant et du Commissaire chargé des relations extérieures sont assumées par un seul haut responsable qui est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord de la Commission, et, de préférence, sur proposition conjointe des deux Présidents. Suivant la proposition franco-allemande, «Le Ministre européen des Affaires étrangères s'appuie sur un service diplomatique européen associant la Direction générale des relations extérieures de la Commission à une unité de politique étrangère...». Ce schéma permettra l'émergence d'une diplomatie européenne qui mettra en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'Union (3).

Le principal nœud qui handicape la Constitution demeure le clivage, voire le fossé qui sépare les affaires communautaires des affaires de politique étrangère, de sécurité et de défense commune. Dans ces domaines régaliens, la Commission peut agir par l'intermédiaire du Ministre européen qui de surcroît a la faculté de présenter les propositions au nom de la Commission. De la sorte, la porte est ouverte à plus de responsabilité devant le Parlement européen. Il

3. En dépit de l'arrêt du processus constitutionnel, des propositions sont étudiées pour créer un service diplomatique européen et instituer un instrument pour la prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme.

n'en demeure pas moins que dans ces matières sensibles le consensus reste de rigueur. Le Président du Conseil européen et le Ministre européen qui président le Conseil des Affaires étrangères ont pour tâche de faciliter le consensus. Dès lors ils contribueront à contenir les délibérations dans le cadre institutionnel et à éviter le by pass utilisant des circuits extérieurs dont un exemple est la lettre des Huit. Si l'on admet que la seule instance capable de conduire une véritable politique étrangère commune est le Conseil européen, le rôle de son Président à temps plein et du Ministre européen contribue à l'émergence d'une politique étrangère de l'Union, tout en limitant la domination des Grands que tendent à multiplier les actions extra communautaires. L'enceinte communautaire permet aux Etats membres petits et moyens de mieux faire entendre leur voix et d'influer sur les décisions. Dès lors, ils pourraient concentrer leurs efforts pour accroître le rôle de la Commission dans la préparation et dans le suivi des décisions du Conseil européen. Faut-il rappeler que la longue expérience démontre que la Commission est le meilleur garant de l'intérêt commun et de l'équilibre démocratique au sein de l'Union. Quant aux résidus de l'unanimité et la menace qu'ils font peser sur le bon fonctionnement de l'Union, une clause de flexibilité permettrait des aménagements indispensables à l'avenir.

Malgré la fusion du Haut Représentant et du Commissaire aux relations extérieures ou à cause d'elle, une certaine ambiguïté plane sur deux aspects du texte constitutionnel: la double loyauté du Ministre européen des affaires étrangères lequel tout en étant Vice-Président de la Commission est soustrait à la responsabilité collégiale. Certes, il démissionne aussi en sa qualité de membre du Collège mais néanmoins il reste en fonction. Telle ne devrait plus être le cas si on adopte dans ce domaine aussi la méthode communautaire dont la conséquence logique conduit à la responsabilité collective ou individuelle de tous les membres de la Commission. La deuxième ambiguïté concerne la représentation de l'Union. Selon le texte constitutionnel, le Président du Conseil européen représente l'Union sur la scène internationale lors des rencontres des Chefs d'Etat ou de gouvernement. Dans la pratique suivie jusqu'à présent, les deux Présidents assurent ensemble la représentation de l'Union au plus haut niveau. Dans le système envisagé ici du tandem Commission - Conseil européen, la double représentation est renforcée de même que la

cohérence et l'efficacité de l'action internationale de l'Union.

Dans la logique de la méthode communautaire, la procédure de décision au Conseil européen devra évoluer vers le recours de plus en plus fréquent à la majorité qualifiée et à l'application de l'abstention constructive prévue par le Traité d'Amsterdam. Une distinction autrefois proposée par les projets Spinelli et Tindemans entre les questions globales qui concernent tous les Etats membres et les questions de portée plus limitée, pourrait s'avérer utile à l'avenir. Par ailleurs, le Conseil européen, sur proposition de la Commission, pourrait accorder des mandats à un Etat ou de préférence à un groupe d'Etats membres et au Ministre européen pour diverses démarches et négociations comme dans l'exemple de l'Iran ou des relations entre l'Israël et la Palestine. A tous les niveaux, l'Union parlera d'une seule voix et agira en commun. Tel est l'objectif commun qui implique un double avantage en combinant l'efficacité et la cohérence avec la participation et le contrôle démocratique du Parlement européen. Ce sont aussi des exigences qui portent d'une part sur la démocratisation de l'Union européenne qui assure en même temps une plus large adhésion de ses citoyens à la politique extérieure; et d'autre part sur l'accroissement de la capacité de décision et d'exécution dont l'Union européenne a besoin pour devenir un pôle international dans un monde multipolaire aux côtés de Etats-Unis et des puissances émergentes de Chine, de l'Inde, du Japon et du Brésil.

Plus d'un petit ou moyen Etat membre craint un Président de l'Union provenant d'un grand Etat tout en omettant le fait que petits et moyens ont un poids accru dans une Union élargie. A plusieurs reprises dans le passé comme à l'heure actuelle un de leurs hommes politiques à l'exemple de José Manuel Barroso a été désigné à la présidence de la Commission. De surcroît, l'indépendance et la légitimité démocratique de la Commission renforcées jointes à son pouvoir de proposition généralisé seront *la meilleure garantie contre la domination des Grands* dans un système communautaire équilibré. Ce qui n'empêche que certaines tâches seront confiées en priorités aux grands Etats membres qui ont plus de capacité et de moyens pour assumer la part principale dans l'élaboration et dans l'exécution des mandats européens. De toute façon, on observe que le clivage n'est pas, comme on le laisse souvent croire, entre d'une part les Grands et les autres Etats membres. En réalité, les coalitions se nouent et dé-

nouent selon les cas et en fonction des intérêts spécifiques et des rapports de force du moment. La crise de l'Irak a divisé tant les Grands entre eux que les moyens et petits Etats membres. Enfin la Commission étant la seule institution responsable devant le Parlement européen, sa participation aux décisions est un élément incontournable du système démocratique de l'Union. C'est dire que sa composition et son pouvoir seront déterminant pour le bon fonctionnement de l'Union élargie.

Sous le signe de la *flexibilité* et de la *différenciation* ont été accomplies des avancées significatives dont l'euro et Schengen sont des témoins. Dans le même esprit la *coopération renforcée* correspond au principe selon lequel un groupe de pays membres peut décider d'avancer comme une sorte d'avant-garde ou de noyau pionnier avec l'approbation des autres membres et à condition de leur laisser la porte ouverte. Ainsi ce noyau dynamique assume-t-il le rôle de pionnier qui vise à attirer dans son sillage ceux qui n'avaient pas la volonté ou les moyens de s'engager dès le départ. C'est une voie prometteuse pour l'avenir.

Dans l'analyse d'une trentaine de cas d'intégration et de désintégration, Karl W. Deutsch est arrivé à la conclusion qu'à chaque fois qu'un processus de rassemblement d'Etats a abouti à une union durable à l'exemple des Etats-Unis d'Amérique ou de la Suisse, cette union a été édiflée autour d'un noyau fédérateur dynamique (Deutsch *et al.* 1957). La nécessité de renforcer le noyau dynamique à l'intérieur de l'Union européenne a été clairement énoncée dans les "Réflexions sur la politique européenne" du groupe parlementaire Cdu/Csu dès 1994. Face au risque d'érosion de la cohésion au sein de l'Union européenne, face à l'accroissement de la diversité, voire des divergences suite à l'élargissement, ainsi qu'à la résurgence des nationalismes et à la ré-émergence des identités régionales, les auteurs de ce document préconisent en priorité: «le développement institutionnel de l'Union, la mise en œuvre du principe de subsidiarité (sans écarter le transfert des compétences aux niveaux infra nationaux) et l'établissement d'un gouvernement européen; le renforcement du "noyau

4. Cdu/Csu - Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre 1994. Les auteurs de cette proposition sont Karl Lamers et Wolfgang Schäuble.

dur" de l'Union (ma préférence est en faveur d'une terminologie moins restrictive: noyau dynamique ou noyau fédérateur) et l'intensification qualitative des relations franco-allemandes; le renforcement de la capacité extérieure de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité; l'élargissement de l'Union à l'Europe centrale et orientale». Aux yeux des auteurs de ce texte, l'approfondissement est une condition de l'élargissement d'autant que, sans consolidation interne l'Union ne serait pas en mesure de faire face à l'immensité de ses tâches. Ils soulignent le risque d'instabilité qui pourrait résulter de la transformation, voire la dissolution de l'Union en un groupement d'Etats lâche ou en une zone de libre-échange "améliorée". S'inspirant du modèle de la construction d'un Etat fédéral et du principe de subsidiarité applicable entre divers niveaux d'autorités publiques mais aussi entre les acteurs publics et privés, l'objectif visé est d'accroître la capacité d'action de l'Union et d'aménager ses fondements et ses processus démocratiques et fédératifs. Dès lors, le recours à la *différenciation* et au *noyau fédératif* s'impose avec force dans une Union à 27 dans laquelle la diversité l'emporte sur l'unité.

Afin que l'Europe puisse accomplir ses promesses, une autre voix s'est fait entendre - celle de James M. Buchanan, Prix Nobel d'économie - en faveur de la thèse de l' "opportunité constitutionnelle" pour l'Europe (Buchanan, Curzon Price *et al.* 1990). Evoquant les leçons de l'expérience des Etats-Unis d'Amérique, il affirme que l'idée du fédéralisme, de la diversité entre communautés coopératrices, de la souveraineté partagée ainsi que de la répartition effective des autorités politiques et de la délimitation de leurs pouvoirs, cette idée traduite dans une forme de garanties constitutionnelles crédibles peut être pour l'Europe à la source d'un siècle fabuleux. Aujourd'hui plus que jamais ces réflexions sont actuelles d'autant que la voie suivie jusqu'à présent consistait à privilégier l'élargissement aux dépens de l'approfondissement.

5. Vers un législatif bicaméral. Le Conseil: confusion ou séparation des pouvoirs?

Le Conseil remplit avec la Commission un rôle clé dans la chaîne décisionnelle de la Communauté européenne. En effet, il constitue l'étape finale dans le processus législatif de la Communauté européenne.

enne agissant sur proposition de la Commission et de plus en plus en codécision avec le Parlement européen. Son rôle dans l'adoption des politiques communes proposées par la Commission et les pouvoirs gouvernementaux qu'il partage souvent avec la Commission renforce sa position dans le système communautaire. Tel Janus il a deux visages, l'un du pouvoir législatif et l'autre du pouvoir gouvernemental. Avec l'extension des domaines régaliens de l'Union européenne, le Conseil est devenu, aux côtés du Conseil européen, le principal détenteur des nouvelles compétences attribuées à l'Union au titre de la Pesc. De fait, il se situe au centre du débat sur le caractère intergouvernemental ou fédératif de l'Union européenne. Son ambiguïté originelle n'est pas étrangère au fait qu'il est soustrait au contrôle du Parlement européen en tant que législateur communautaire ce qui est normal, mais aussi lorsqu'il prend des décisions gouvernementales. Le manque de séparation des pouvoirs aboutit à une situation paradoxale dans laquelle la Commission qui propose est soumise au contrôle démocratique du Parlement européen alors que le Conseil qui décide échappe à tout contrôle parlementaire dans l'exercice de son pouvoir gouvernemental.

Dans le processus législatif de la Communauté européenne, la Commission formule des propositions et s'efforce de préserver à la fois la cohérence et l'équilibre des normes communautaires. Pas à pas la *codécision législative* s'est étendue, renforçant le pouvoir du Parlement européen et la capacité du Conseil grâce à l'extension de la majorité qualifiée. Malgré les progrès modestes obtenus à Nice, la tendance générale s'oriente vers plus de démocratie, plus d'efficacité et plus de transparence ainsi que vers un *pouvoir législatif bicaméral*. La double participation des Etats membres et des peuples de l'Union témoigne de l'évolution de la Communauté européenne vers un système fédératif. D'où la proposition de la Convention visant à instituer un Conseil législatif. Comme souvent, cette esquisse d'une séparation des pouvoirs du Conseil a donné lieu au retour à la case de départ lors des dernières retouches à la Conférence intergouvernementale. Ainsi, l'ambivalence du Conseil a été non seulement maintenue mais aussi accentuée dans la mesure où, à côté de ses fonctions législatives, il assume désormais des fonctions gouvernementales plus nombreuses depuis que l'Union étend ses pouvoirs en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. La confusion des

pouvoirs est la maladie infantile du Conseil.

Parallèlement, les pouvoirs du Parlement européen se présentent sous différentes formes qui les rapprochent de ses homologues nationaux: contrôle démocratique, pouvoir budgétaire, pouvoir d'approbation ou d'investiture et avis conforme, pouvoir d'enquête et d'audition ainsi que d'initiative et de promotion. Ces procédés éclairent les activités de l'Union européenne le Parlement européen étant *la seule institution transparente* dont la fonction de communication contribue à l'ouverture de l'Union au public européen.

6. Un Conseil des Etats

Le gouvernement allemand a fait des propositions qui reprennent les idées de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble (5): La Commission deviendrait le gouvernement européen tandis que le Conseil serait transformé en une Chambre des Etats au côté du Parlement européen. Cette transformation a été également proposée par la Convention européenne des Jeunes à Bruxelles, le 12 juillet 2002. Ce schéma a certes l'avantage d'une grande simplicité mais constitue une rupture avec l'expérience institutionnelle de l'Union tout en s'inscrivant dans une vision fédérative d'une double participation des Etats membres et des citoyens européens.

De l'avis du Président Rau: «Nous possédons déjà les pierres essentielles à l'édification d'une fédération européenne des Etats-Nations. Il suffirait de les compléter, de les assembler et d'en faire une architecture» (6). La Fédération des Etats-Nations est le concept lancé par Jacques Delors. La dénomination de Fédération d'Etats et de peuples européens me semble mieux adaptée à la réalité européenne qui compte des Etats qui ne sont pas des Nations à l'exemple de la Belgique. Cette architecture a sa source de légitimation dans une double représentation des citoyens au sein du Parlement européen et d'une Chambre des Etats. Selon Joschka Fischer, «il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des Etats membres qui seront élus au suffrage direct, et une chambre des Etats compa-

5. Cdu/Csu-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 01.09.1994.

6. "Une Constitution fédérale pour l'Europe", *Le Monde*, Paris, 04.11.1999.

nable à notre Bundesrat» (7). A la différence de représentation égalitaire des Etats membres au Sénat américain ou des Cantons au Conseil des Etats en Suisse, la répartition des sièges au Bundesrat tient compte de la dimension variable des Länder (4 Länder disposent de 6 sièges chacun, un de 5 sièges, 7 Länder de 4 sièges et 4 Länder de 3 sièges du total de 69 sièges). C'est un exemple souvent évoqué par référence à la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne laquelle servirait de modèle à la répartition des sièges au sein du Conseil des Etats.

7. Nouvelle majorité qualifiée au Conseil européen et au Conseil

La double majorité qualifiée est formée d'au moins 55% des membres du Conseil comprenant 15 d'entre eux sur 25 réunissant 65% de la population de l'Union. Cette règle innove en prenant en compte la majorité renforcée des Etats et des peuples qui met en œuvre le principe fédératif de la double représentation. Elle s'applique lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission. En revanche lorsque la Commission ou le Ministre européen ne formule pas de proposition exprimant l'intérêt commun, la majorité exigée est de 72% des membres réunissant 65% de la population. Cette innovation procédurale a pour but de rétablir l'équilibre entre les grands Etats membres et le nombre accru des Moyens et Petits en introduisant le critère de la population. En outre, cette nouvelle règle souligne l'importance de la proposition de la Commission, critère qui se retrouve dans tous les traités communautaires. Dans le même esprit, elle attribue le même poids aux propositions du Ministre européen des Affaires étrangères. Sous cet angle, les progrès futurs consisteraient dans l'élimination de l'obstacle que constitue l'unanimité et, partant dans la généralisation de la règle majoritaire.

7. "L'Europe Unie selon Joschka Fischer", *Le Monde*, Paris 14-15 mai 2000, le titre officiel du discours est: De La confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne. L'expérience vécue par le Parlement européen a conduit à l'élimination du double mandat.

8. Le moteur de l'Union: La Commission européenne

Institution originale et autonome, la Commission a le droit d'initiative et de proposition aux côtés des pouvoirs de surveillance et de gestion. Elle est la seule institution dotée de pouvoirs actifs qui a la *responsabilité de dégager l'intérêt général européen* fondé sur une vision globale et objective et de promouvoir des normes politiques, des lignes d'action dans une perspective communautaire. Or la Commission, qui remplit un *rôle pivot* au titre du premier pilier communautaire, est réduite à un *rôle marginal* dans la Pesc et dans le sous-système doté d'une force de réaction rapide ainsi que, bien que dans une moindre mesure, dans les affaires intérieures et la justice. La juxtaposition de divers sous-systèmes créent des dysfonctionnements, des déséquilibres et des gaspillages tout en amorçant un mouvement de coopération. Cette forme transitoire repose sur le Conseil européen et le Conseil. Tout en réunissant les plus hauts responsables politiques des Etats membres, le Conseil européen porte la marque des visions et des intérêts nationaux et souffre de la prépondérance des grands Etats membres, de l'absence d'infrastructure et de manque de continuité. Malgré ces carences, il a joué un rôle positif dans la mesure où il a à définir des orientations générales. Sa nature intergouvernementale et ses traits essentiels même améliorés ne semblent pas le prédestiner à devenir le gouvernement de l'Union mais en revanche le préparent à définir les grandes orientations et assumer une sorte de présidence collective de l'Union.

La Commission européenne en tant que principal moteur de l'intégration a vocation à assumer la gouvernance au sein de l'Union. De toute évidence, c'est la seule institution composée de membres à plein temps jouissant d'une autonomie suffisante pour faire contre-poids aux intérêts nationaux représentés par les Conseils et garantissant la cohésion globale au sein de l'Union. Pour maintenir son rôle après l'élargissement, elle doit veiller à renforcer sa *collégialité* et son *efficacité* en limitant le nombre de membres et en rendant plus performante sa petite administration. Au cours de la longue expérience de la Communauté européenne, la Commission a rempli - certes avec des hauts et des bas - son rôle d'institution chargée de promouvoir des initiatives et de formuler des propositions. Dans l'ensemble, il s'agit d'une tâche politique et pas uniquement légale ou admi-

nistrative. En l'exerçant, la Commission joue le rôle d'un balancier qui assure l'équilibre, conçoit les modalités de souverainetés partagées tout en évitant des coalitions permanentes.

Par sa démarche qui se fonde souvent sur la consultation d'experts et de principaux acteurs et intéressés, la Commission cherche des solutions équilibrées aussi objectives que possible, qui préservent les intérêts des Etats membres moyens et petits tout en tenant compte de ceux des Grands. Ce constat explique l'attachement de ceux-là au rôle indépendant qu'assume la Commission. Défendue souvent dans le passé par les petits et moyens Etats membres, la Commission l'a été aussi au cours des Conférences intergouvernementales. D'après leurs témoignages, ces Etats éprouvent plus de difficultés à affirmer leurs intérêts dans des structures intergouvernementales largement dominées par les grands Etats membres. En revanche, dans un système communautaire ou fédératif, la Commission cherche, par ses propositions et par son rôle tout au long de la négociation, à maintenir le cap sur l'intérêt commun européen tout en ménageant l'équilibre entre tous les membres. D'où l'importance de renforcer l'autorité de la Commission ainsi que sa capacité politique dans une Union élargie.

La présence active de la Commission dans les domaines assujettis à la coopération intergouvernementale apparaît d'autant plus nécessaire à l'avenir que, dans ces domaines, le poids prépondérant des grands Etats membres peut susciter la formation "informelle" d'un directoire capable d'imposer ses choix au Conseil européen ou au Conseil des ministres des Affaires étrangères et de défense. Les expériences en ex-Yougoslavie ont mis en relief tantôt l'incoordination entre les grands Etats membres en l'absence d'une analyse et d'une proposition communautaire, tantôt le poids déterminant de leur entente. Ce n'est pas pour autant que tous les grands Etats favorisent le système intergouvernemental. C'est ainsi que dans une perspective européenne à plus long terme, l'Allemagne préconise une approche fédérale. Il apparaît de plus en plus clairement que d'ici quelques années le choix devra être fait entre, d'une part, le grand marché européen et son pendant de coopération politique et, d'autre part, l'Union politique. A moins que l'Union fédérale ne forme un noyau fédérateur au sein de l'Union européenne.

Ce rôle-clé de la Commission se manifeste dans la relation entre la majorité qualifiée et l'autorité de la Commission. La proposition

de la Commission en tenant compte de l'intérêt général et de l'équilibre entre intérêts des pays et des secteurs d'activités facilite l'extension de la règle de la majorité qualifiée. Mais pour pouvoir exercer efficacement ses responsabilités et répondre aux attentes des Etats, des régions et des peuples, la Commission doit disposer notamment d'une assise de légitimité plus directe et développer sa capacité de gouvernance. Le surplus de légitimité démocratique pourrait résulter d'une intervention plus grande du Parlement européen et des partis politiques européens lors du choix du Président de la Commission et au moment de l'investiture du collège.

Depuis des années, la complexité de nos sociétés s'accroît avec le développement des réseaux de communication et de collaboration. Grâce à ces moyens, les acteurs officiels et privés mais aussi les petits groupes et même des individus peuvent faire entendre leur voix et faire valoir leurs revendications et leurs intérêts. Aux gouvernements, aux autorités régionales, urbaines et locales, aux groupes d'intérêts s'ajoutent des myriades d'associations correspondant aux divers niveaux d'activités à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. Ainsi la sphère des acteurs, des intervenants et des participants s'amplifie. Du même coup, elle accroît la complexité de nos sociétés et la difficulté de leur gouvernance. L'élargissement, les relations avec les pays en développement et surtout la vague de mondialisation ne font que multiplier le nombre de participants et acteurs et accroître la complexité des relations et des interactions⁸. Sur la base des principes et des objectifs communs, il sera nécessaire de tracer les orientations communes après avoir été à l'écoute de divers acteurs. Cette tâche complexe peut être confiée à plusieurs institutions communes dont en premier lieu à la Commission qui devrait se consacrer en priorité à cette fonction politique qui demande de la réflexion, de la capacité d'évaluation et de l'esprit d'innovation et d'impulsion. Promouvoir, stimuler et orienter en fonction d'objectifs à moyen et long terme mûrement réfléchis puis assurer, si besoin est, le suivi et la coordination, sont autant d'éléments requis pour la gouvernance à l'échelle européenne comme à tous les niveaux nationaux, régionaux ou locaux. La multiplicité et la rapidité des com-

8. NB: Plus la complexité augmente, plus le besoin d'un *leadership institutionnalisé* se fera sentir au sein de l'Union.

munications exigent en contrepartie une grande capacité d'analyse, de vision et de stratégie. La concentration sur la fonction essentielle de la gouvernance est à ce prix. Cette révision générale qui va de pair avec la réforme de la Commission est d'autant plus nécessaire que le Collège sera amené à accroître son rôle dans la politique extérieure et de sécurité commune. Pour assumer son rôle en tant qu'institution communautaire active, la Commission devra se concentrer davantage sur la gouvernance et sur le bien public européen.

Afin de maintenir l'équilibre des pouvoirs dans l'Union suite à l'accroissement de ceux du Conseil européen et du Parlement européen, il est indispensable de renforcer l'autorité et la capacité de la Commission et son rôle fédérateur. Dans cette optique, plusieurs questions interpellent les responsables politiques lesquelles se réfèrent à la procédure du choix des Commissaires, à leur nombre ainsi qu'à la désignation du Président de la Commission et à son pouvoir. Le Traité constitutionnel cherche à consolider et à élargir le rôle du Président qui tire sa double légitimité de sa désignation par le Conseil européen se prononçant à la majorité qualifiée et de son élection par le Parlement européen. Dans cette logique, le Conseil européen tient compte des résultats des élections au Parlement européen et procède aux "consultations appropriées" dans son choix d'un candidat qu'il propose au Parlement européen. A son tour, le Parlement élit le Président de la Commission à la majorité des membres qui le composent. A ce chapitre, Jacques Delors propose que chacune des deux grandes formations politiques ou une coalition d'autres groupes politiques choisit son candidat. Cette proposition a pour effet de rendre plus tangible et effectif le lien entre le vote des citoyens et l'élection du Président de la Commission et, par conséquent, de stimuler la participation aux élections européennes. Encore faut-il que les électeurs puissent percevoir clairement ce lien qui leur accorde plus de pouvoir dans le choix du Président de la Commission.

La désignation des membres de la Commission Barroso a confirmé au grand jour la pratique qui fait que le Commissaire issu d'un pays n'est pas seulement proposé mais est en réalité imposé au Président désigné par le gouvernement national. Ne serait-il pas plus sage de permettre à l'avenir au Président élu de choisir les membres de la Commission en consultation ou en accord avec les gouvernements? Ainsi formé, le Collège serait soumis à l'approbation du Par-

lement européen après des auditions par des commissions parlementaires comme lors de la formation de la Commission Barroso. Par cette innovation, le leadership du Président serait rendu plus efficace dès le début, facilitant du même coup la collégialité telle que voulue par la Constitution européenne. En effet, selon l'article I-27, par. 3, le Président décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action. Aussi a-t-il le pouvoir de nommer des Vice-Présidents à l'exception du ministre des Affaires étrangères de l'Union qui est nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen avec l'accord du Président de la Commission. En outre, le Président a la faculté de demander la démission d'un membre de la Commission. De manière plus significative, le Président définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission.

La composition de la Commission telle que prévue par le Traité constitutionnel pose de sérieux problèmes. Le système de "rotation égalitaire des membres est loin d'être satisfaisant. La formule inscrite dans la Constitution européenne crée un noyau de 15 décideurs et 12 autres membres sans droit de vote. La rotation prévue garantit la participation successive et égalitaire de tous les membres. La question demeure de savoir si cette égalité des Etats dans la répartition des Commissaires ne risque pas d'affaiblir la Commission et du même coup la méthode communautaire. En effet, les membres provenant de Malte seront aussi souvent décideurs que ceux en provenance d'Allemagne, les deux pays accusant le maximum de disparité en termes de ressources humaines. De surcroît, la rotation égale traduit l'idée sous-jacente selon laquelle les Commissaires seraient des "représentants" de leurs pays. Or cette image véhiculée par les médias est en contradiction avec l'indépendance de la Commission dont les membres ne reçoivent de mandats extérieurs. Une autre innovation est à signaler: la réduction prévue par le Traité constitutionnel à deux tiers des membres peut être modifiée par le Conseil européen à l'unanimité. Ainsi a-t-on adopté la possibilité d'une mini-réforme qui est un exemple à suivre.

La solution proposée par le Président Prodi retient la formule d'un membre par pays (9) mais vise à compenser la lourdeur d'une

9. L'ancien Président de la Commission européenne, Jacques Delors a également opté pour une Commission de 25 membres.

Commission de vingt-cinq membres par la mise en place d'une sorte de cabinet ministériel de sept membres dont chacun assumerait la présidence d'un groupe rassemblant une série de secteurs¹⁰. Bien que faisant une concession à l'exigence d'égalité, cette formule laisserait au Président une marge de choix des sept Vice-Présidents leaders des sous-groupes et permettrait une répartition des tâches en fonction des compétences. En conséquence, tout en comprenant un Commissaire par Etat et, de ce fait, gardant le contact étroit avec tous les pays membres, la Commission devrait être en mesure de fonctionner efficacement, de renforcer son autorité politique et de préfigurer un gouvernement européen. Plusieurs autres solutions sont envisagées: rotation à l'exemple des avocats généraux à la Cour de Justice; Commissaires et Commissaires adjoints issus de certains pays et de groupes de pays.

Toutes ces formules et leurs combinaisons appellent une présidence forte de la Commission capable de garantir le maintien de son caractère collégial. Bien que qualifiée parfois de grande bureaucratie, l'administration de la Commission est "minuscule" par comparaison avec les administrations nationales des Länder ou des grandes villes, compte tenu de l'ampleur de ses tâches, de la dimension et de la diversité qui caractérisent l'Union. En revanche, un des soucis actuels est de savoir comment maintenir le contrôle politique de la Commission sur son administration qui a tendance à devenir rigide et tatillonne à la suite de la démission de la Commission Santer.

Le rôle primordial et dynamique de la Commission est confirmé par l'article I-26, al. 2 qui précise qu'un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement. Ainsi toute la législation communautaire repose sur la proposition de la Commission et la codécision du Parlement européen et du Conseil qui se prononcent à la majorité qualifiée. En revanche, cette règle est inversée à propos d'autres décisions, les autres *actes* étant adoptés sur proposition du Collège lorsque la Constitution le prévoit. Dans le Traité constitutionnel, le Conseil perpétue une certaine confusion des pouvoirs à

10. Ce nombre de 7 correspond au nombre des membres du Conseil fédéral suisse. En raison d'une surcharge, on propose d'augmenter ce nombre et d'étoffer leur secrétariat en recourant aux secrétaires d'Etat notamment.

l'encontre de la séparation que nous proposons et que la brèche reste ouverte aux décisions qui échappent à la proposition de la Commission et qui sont souvent tributaires de l'unanimité.

9. Vers une procédure de ratification plus démocratique?

En revanche, la procédure d'approbation et de ratification de la Constitution européenne apparaît en contradiction avec cet esprit de flexibilité et d'idée d'un groupe de pionniers. En effet, cette procédure exige l'unanimité à deux niveaux: lors de l'adoption du projet de Constitution puis au moment de sa ratification par les Etats membres. Cette exigence dépasse même les règles d'entrée en vigueur des organisations internationales intergouvernementales. En cas de refus d'un ou de quelques-uns des Etats membres, deux cas de figure viennent à l'esprit: la Constitution ne voit pas le jour ou les Etats qui l'ont ratifiée créent un sous-ensemble doté d'une nouvelle Constitution. Les référendums nationaux viennent alourdir l'exigence de l'unanimité et présentent, sous une forme de veto, des obstacles sérieux à la poursuite du processus institutionnel comme dans le cas du double rejet. Les votes négatifs du Danemark ou de l'Irlande comme ceux de la France et des Pays-Bas engendrent un effet de *distorsion des normes démocratiques* au plan de l'ensemble de l'Union. A l'évidence, une partie minime des citoyennes et des citoyens de l'Union se prononçant contre la Constitution dans deux pays a mis en échec des millions de voix exprimées directement ou représentées par les majorités parlementaires qui se sont prononcées en faveur de la Constitution. C'est le cas de figure actuel où une minorité de voix majoritaires dans deux pays membres bloquent le progrès de l'Union tel qu'approuvé par la majorité des peuples européens.

Comment sortir de cette situation qui résulte d'un vote démocratique au plan national mais provoque une distorsion du processus démocratique au plan général de l'Union européenne et empêche les autres membres de faire avancer le processus constitutionnel? En admettant qu'il sera difficile sinon impossible de faire revoter les Français et les Néerlandais sur le texte qu'ils ont refusé par référendum, il faut s'orienter vers une révision substantielle ou une restructuration qui s'inscrit dans la ligne ou dans l'esprit du texte de la Constitution

européenne tel que signé par les 25. Tout en respectant l'esprit du Traité constitutionnel dans la mesure du possible ou de l'indispensable, il ne reste aux 27 Etats membres qu'à procéder à des modifications et à des améliorations de la version actuelle. Mais surtout une révision des formes de ratification s'impose si l'on veut éviter la répétition du blocage actuel. Une première condition est que la nouvelle version de la Constitution européenne puisse être approuvée et signée par une forte majorité des Etats membres. Le consensus général est l'objectif que l'on recherche mais sans que pourtant l'adoption soit exposée au veto d'un nombre réduit d'Etats membres. Rappelons que le principe d'un groupe de pays qui décide d'avancer est admis à condition qu'il laisse la porte ouverte à tous les autres qui sont empêchés de s'engager dès le début. Dans l'idéal, il serait souhaitable non seulement que les votes aient lieu au même moment dans tous les Etats membres qui ont signé la nouvelle Constitution mais que les systèmes de votes soient harmonisés afin d'éviter des disparités marquées voire des distorsions. En définitive, les meilleures formules consisteraient à procéder par des ratifications parlementaires dans tous les pays signataires; ou bien, encore mieux d'organiser un *référendum européen* que le Général de Gaulle était le premier à proposer autrefois dans l'intention d'assurer une large légitimité populaire à la Communauté européenne. C'est sans aucun doute la solution optimale sous l'angle de la légitimité démocratique et dans la perspective d'une Fédération européenne.

Conclusion brève ouverte sur l'avenir

Cette quête d'une Constitution accessible aux citoyens s'inscrit dans le courant d'un fédéralisme inédit en pleine évolution. C'est une réponse aux défis de la mondialisation et à l'ascension des grandes puissances actuelles ou émergentes. Le rôle futur de l'Union européenne en pleine transformation dépendra de sa capacité d'agir efficacement au plan international, capacité qui à son tour est fonction de son organisation et de sa cohésion intérieure. Or, pour cela il faut que la devise européenne fédéraliste "unité dans la diversité" devienne réalité. L'expérience des Etats fédéraux comme celle inachevée de l'Union le prouvent, seule la méthode fédérale est suscep-

tible de garantir à la fois l'autonomie et les identités propres des Etats, régions, villes et pouvoirs locaux et l'union qui engendre la capacité d'action nécessaire. L'application des principes de subsidiarité et de démocratie participative viennent compléter les panoplies de la méthode fédérative. A son tour, les moyens de gouvernance et de communication avancés permettent de maîtriser la complexité croissante, de promouvoir des objectifs et des orientations communs ainsi que d'associer les citoyennes et les citoyens à l'édification d'une fédération européenne forte et solidaire sur le fondement de la culture européenne à la fois commune et diverse. C'est un aspect de ma vision de l'Europe de demain.

Bibliographie

- Bachanan J.M., V. Curzon Pirce *et al.* (1990), *Europe's constitutional future*, London.
 Deutsch K.W. *et al.* (1957), *Political community and North Atlantic area*, Princeton UP, Princeton.

L'Europa in bilico/L'Europe en suspens raccoglie un insieme di riflessioni sui percorsi che l'Europa sta seguendo ma anche che potrebbe seguire per diventare più integrata, sia al livello di società che di forme istituzionali per la politica estera e le regole comuni. Il presente volume fa seguito a uno del dicembre del 2004 in cui si rifletteva una generalizzata impressione che la Costituzione ci fosse già. Ed in effetti il titolo che esprimeva tale convinzione era il seguente: *Gli europei e la Costituzione ci sono, a quando l'Europa?/The Europeans and the Constitution are in place. When will Europe be?* All'Europa abbiamo dedicato anche un recente volume di carattere metodologico sulle negoziazioni europee (*European negotiations* di Vasile Puscas).

L'Isig (Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia) fin dalla sua fondazione (1968) ha dedicato ricerche, organizzazione di eventi e pubblicazioni ai temi dell'Europa. Un filo portante senz'altro è rappresentato dal regionalismo e dalla cooperazione nelle zone più delicate d'Europa quali sono le frontiere. Tali ricerche hanno riguardato in generale i confini dei paesi d'Europa ma in particolare quelli tra paesi attraversati dalla Cortina di ferro, e poi i confini tra Europa centrale e quella balcanico-danubiana e orientale. Altri temi europei affrontati dall'Isig riguardano le minoranze etniche europee, la diffusione delle buone pratiche di democrazia per l'Europa, la costruzione di scenari previsivi su quello che sarà e potrà essere l'Europa. L'Isig ha poi diffuso la ricerca scientifica, la teoria e la costruzione di cultura, oltre che con le pubblicazioni, anche con l'attrazione di centinaia di giovani per discutere e progettare la "nuova Europa" in una Summer School internazionale.

Lo Iuies (International University Institute for European Studies) è Centro Universitario Europeo e forum per studiosi internazionali, ricercatori e studenti. Esso organizza, tra gli altri corsi post-laurea, un Dottorato di ricerca in "Politiche transfrontaliere nella vita quotidiana" e un Master in "Metodi di politiche europee". Dottorato e Master offrono ogni anno, a esperti e studenti provenienti da tutto il mondo, l'opportunità di approfondire i temi legati ai problemi del confine e dell'Europa, di acquisire gli strumenti operativi per l'ideazione e la valutazione dei progetti europei, e di formarsi alle nuove professioni volte alla gestione dei problemi delle aree di confine e delle istituzioni europee. Per sapere di più sulle attività congiunte promosse dall'Isig e dallo Iuies consulta il sito www.isig.it