



L'Europe Unie et sa Fédéralisation

Sous la direction de
Panagiotis Grigoriou

AVEC LA CONTRIBUTION DES:

Anne-Marie Autissier, Philippe Braillard, François Crépeau,
José-Maria Gil-Robles, Georgios Kassimatis,
Paul Koller-Hausser, Peter Leuprecht,
Nicolas Levrat, Armand De Mestral, Antonis Papacostas,
George Papadimitriou, Marie-Luce Pavia, Dusan Sidjanski,
Nikolaos Sifounakis, Constantine Stephanou



ANT. N. SAKKOULAS



BRUYLANT

Tous droits, même de reproduction d'extraits, de reproduction photomécanique ou de traduction, sont réservés.

Athènes, 2009

ISBN 978-960-15-2185-5 (Ant. N. Sakkoulas)

ISBN 978-2-8027-2776-7 (Bruylant)

© Editions Ant. N. Sakkoulas,
Rue Solonos 69, 106 79 Athènes-Grèce
Tel. (210) 3618198 Fax : (210) 3610425
email : info@ant-sakkoulas.gr
www.ant-sakkoulas.gr

© Etablissements Emile Bruylant, S.A.
Rue de la Régence 67, 1000 Bruxelles
Tel. 322-5129845 Telefax 322-5117202
email : Bruylant@pophost.Eunet.be

Imprimé en Grèce

Tables de matières

Avant - Propos	IX
Introductive Reflection Report by Michalis Tsinisizelis	1
Premier Chapitre : Le défi du fédéralisme et l'avenir constitutionnel de l'Union européenne	
○ Le dilemme de l'Union européenne : voie fédérale ou voie intergouvernementale ? par <i>Dusan Sidjanski</i>	9
○ Les perspectives de fédéralisation de l'Europe pour les années à venir par <i>José-Maria Gil-Robles</i>	21
○ La perspective fédérale d'Europe par <i>Georgios Kassimatis</i>	25
○ Esquisse d'un néo-fédéralisme européen par <i>Nicolas Levrat</i>	31
○ From Constitution to Treaty ? par <i>George Papadimitriou</i>	45
Deuxième Chapitre : Le futur communautaire entre tradition étatique et innovation eurocratique	
○ Balancing European and National Interests : The Draft Constitutional Treaty as a Federal Compromise par <i>Constantine A. Stephanou</i>	53
○ Le droit constitutionnel français à l'épreuve du processus européen de fédéralisation par <i>Marie-Luce Pavia</i>	59
○ Vers un espace public européen ? Le rôle des acteurs du monde culturel par <i>Anne-Marie Autissier</i>	71
○ La perception des européens du Futur de l'Europe par <i>Antonis Papacostas</i>	85
○ 50 years of European integration : Benefits and challenges for Greece in the enlarged Union par <i>Nikolaos Sifounakis</i>	95
Troisième Chapitre : Cas exemplaires du parcours fédératif. Quel modèle, est-ce le plus adéquat au concept originel communautaire ?	
○ Souveraineté, fédéralisme, subsidiarité.Regards croisés Canada – Europe par <i>Peter Leuprecht</i>	101

○ Le fédéralisme suisse dans une perspective européenne <i>par Paul Koller-Hauser</i>	111
○ La fédéralisation de l'Union européenne vue de Suisse. Le cas du contentieux sur la fiscalité cantonale des entreprises <i>par Philippe Braillard</i>	125
○ Le fédéralisme, outil de gestion de la complexité canadienne <i>par François Crépeau</i>	139
○ Les relations économiques internationales. Comparaison entre l'expérience fédérale canadienne et celle de l'Union européenne <i>par Armand De Mestral</i>	151
○ Versions contemporaines de la fédéralisation. De l'expérience canadienne à la vision européenne <i>par Panagiotis Grigoriou</i>	169

AVANT - PROPOS

L'équilibre entre tendances fédéralistes et tendances inter- gouvernementalistes constitue un enjeu quasi- permanent pour le système institutionnel communautaire, presque depuis le début de son édification.

Selon certains auteurs, l'accentuation du fédéralisme dans l'édifice communautaire pourrait favoriser, plus que les autres, les partenaires à forte population, mais en même temps, négliger les différences d'ordre économique et social qui les séparent.

Mais, pour les adeptes de la tendance fédéraliste, l'inter- gouvernementalisme ne représente pas du tout la bonne direction pour le processus de l'intégration européenne. Cette thèse prend compte du fait que la tendance mise en cause consacre l'inefficacité du système décisionnel communautaire, tandis qu'elle provoque l'illégitimité démocratique de l'Union européenne ainsi que la forte critique des citoyens européens.

Il y a cinquante ans, le système communautaire est donc obligé de se structurer autour de sa forme classique *sui generis*, responsable pour toute question d'immobilisme institutionnel qu'il connaît.

Depuis sa décision de s'orienter vers le centre- est du continent européen, l'Union se voit se construire sur deux axes idéologiques; *d'une part, c'est la réconciliation de l'Europe, victime principale de la guerre froide et, d'autre part, c'est la redéfinition idéologique de son objectif de démocratisation de l'espace européen, en pleine homogénéité.* Malheureusement, cette orientation communautaire précise que le schéma institutionnel adopté par la construction européenne est complètement inadapté.

Notre étude cherche à contribuer à l'analyse de la démarche fédéraliste dans tous les stades des processus de l'intégration européenne. On ne souhaite étudier l'instauration d'un nouvel Etat fédéral européen, calqué sur des modèles pré- existants, ni d'une nouvelle super- puissance à vocation mondiale.

Dans cette optique, nous estimons que la revalorisation du traité constitutif, qui pourrait même prendre une nature constitutionnelle,

devrait intégrer surtout des valeurs dont l'origine est à la citoyenneté, la laïcité, la véritable dimension sociale ainsi qu'au rôle particulier des services publics.

Une telle évolution, qui s'appuie sur une vision idéale de la *res publica*, semble assurer, de manière exemplaire, la cohabitation harmonieuse de la *démocratie participative* (qui consiste à confier aux élites sociales l'expression de toute préoccupation, de tout intérêt et de tout projet à caractère social) et de la *démocratie représentative*, totalement adaptée aux particularités de l'ordre parlementaire communautaire.

Les objectifs économiques classiques de la construction européenne ne peuvent être suffisants à mobiliser politiquement les citoyens européens. Le projet de construction d'une union d'Etats à caractère supranational nécessite surtout de consciences politiques actives et pas seulement d'intérêts *stricto sensu*.

La revalorisation déjà mentionnée devrait impérativement reposer sur le respect des valeurs, considérées comme fondamentales, pour l'analyse du phénomène communautaire dans une perspective fédéraliste; il s'agit de valeurs sociales, citoyennes et démocratiques. Cela signifie l'affirmation de valeurs, universellement reconnues, qui inspirent le rôle dynamique et omniprésent de l'Union européenne sur la scène politique et économique internationale.

Le résultat le plus souhaitable de cette démocratisation ardente est la résolution du déficit démocratique qui fait les institutions européennes gagner en cohérence et en efficacité, mais aussi constituer pour les citoyens européens un véritable espace politique, investi de leur pleine confiance. Dans le processus de réflexion concernant son avenir, l'Europe doit accorder une place primordiale à tous ceux qui sont favorables à leur implication active au système décisionnel. Une telle participation de la société civile, des organisations sociales et du monde culturel souligne l'importance de la détermination de l'identité européenne.

Le fameux entretien (en 2000) de l'ancien ministre des affaires étrangères allemand, Joschka Fischer, au *Financial Times*, a inauguré le débat sur le projet d'une *fédération européenne d'Etats - Nations*. Ce projet a été qualifié de réaliste et compatible avec les priorités actuelles de la construction européenne. Cette qualité a exclu deux autres options, celles du *système inter-gouvernemental* et de la *fédéralisation de l'Euro-*

pe sur le modèle allemand. En outre, l'ancien chancelier allemand, Gerhard Schröder (en 2001), s'est déclaré très favorable à un projet de fédéralisation à l'allemande, focalisé, en principe, sur la possibilité d'un large recours à l'application *du principe de subsidiarité*. L'importance de l'application de ce principe est qu'elle permet la distinction entre les compétences communautaires et les compétences étatiques. Cette idée a promu la nécessité de création d'un Exécutif européen, fort et démocratique, capable de revêtir l'Union européenne d'efficacité.

A notre avis, ces positions ont animé le débat constitutionnel sur l'avenir européen. Par conséquent, du côté français, la réaction a été exprimée par l'ancien premier ministre, Lionel Jospin (en 2001), qui a repris les thèses soutenues depuis longtemps par Jacques Delors. Ces positions prônaient l'établissement d'une fédération d'Etats- Nations qui, par ailleurs, traduirait avec justesse la tension constitutive de l'Union européenne, clarifierait les compétences respectives de l'Union européenne et des Etats membres, mettrait en évidence le rôle des parlements nationaux dans le processus de la construction européenne et, enfin, servirait les coopérations renforcées dans la perspective de l'élargissement.

Dans ce climat de réflexion, notre espace académique qui fonctionne au sein de l'Université de l'Egée, composé de la Chaire européenne Jean Monnet en intégration politique européenne et du Master *Sociétés européennes et Intégration européenne*, y est impliqué par la production d'une œuvre scientifique, bien intégrée dans cette vision. La publication de deux ouvrages – *Gouvernance et Région européennes*, Editions Ant.N. Sakkoulas, Athènes, 2006 et *La question fédérale, la région européenne et l'élargissement de l'Union européenne à l'Est*, Editions Ant.N. Sakkoulas-Bruylant, Bruxelles-Athènes, 2007 (une publication bilingue/français- anglais) – et la parution du présent volume font partie de notre résolution. Cela signifie que nous sommes décidés de contribuer à la définition des finalités et des objectifs de l'Union, tenant en compte les dimensions particulières à caractère socio-culturel et géopolitique de notre région (Mer Egée).

Nous aimerions exprimer nos remerciements à tous les auteurs éminents qui nous ont confié leurs travaux scientifiques.

Notre gratitude doit également s'exprimer à EFG Eurobank-Erga-

sias pour le soutien que nous en avons reçu et qui nous a encouragé de développer et réaliser ce projet de recherche.

Nous ajoutons notre reconnaissance à nos éditeurs – Ant. N. Sakkoulas à Athènes et Bruylant à Bruxelles– car, grâce à leur compréhension et ouverture d’esprit, ce volume est paru.

Panagiotis GRIGORIOU
Ile de Lesbos, janvier 2009

Le dilemme de l'Union européenne : voie fédérale ou voie intergouvernementale ?

DUSAN SIDJANSKI

Professeur Émérite à l'Université de Genève

Président du Centre Européen de Culture

Conseiller Spécial auprès du Président de la Commission européenne

A titre introductif, je voudrais vous dire que je parle exclusivement à titre personnel. J'estime qu'un conseiller du Président doit être libre de s'exprimer quitte aux autorités, au Président de la Commission de prendre des décisions. Je voudrais aussi vous dire que c'est un avantage de parler ici parmi un public qui connaît bien les affaires européennes, qui est compétent, ça me permet d'aller par des raccourcis. Je commence par un préambule, j'admire beaucoup par ailleurs le préambule de la Constitution européenne – pour vous dire que la base du fédéralisme européen c'est la culture européenne, ce sont les valeurs européennes. Et la culture européenne, comme la définissait Denis de Rougemont, est un concept très large qui inclut « la somme de tous les produits de la culture au cours des âges : religions et philosophies, arts et lettres, sciences et techniques, idéaux et pratiques politiques, législations et codes de la Cité, jugements moraux, esthétiques et critiques, réflexes acquis et sagesse proverbiale, et enfin ou d'abord les langues et tout ce qu'elles conditionnent – modes de sentir, de juger, de penser – à quoi s'ajoutent, puisque ces éléments constitutifs sont pluriels et souvent antinomiques, leurs combinaisons innombrables en systèmes toujours plus complexes, successifs ou simultanés, et les interactions de ces systèmes »¹. C'est l'ensemble qui constitue la culture avec les valeurs fondamentales que nous connaissons. Ce qui caractérise cette culture est qu'elle est sous tension constante, elle est sous forme de confrontation parfois ; elle

1. *Ecrits sur l'Europe*, œuvres complètes de Denis DE ROUGEMONT, édition établie et présentée par Christophe Calame, Paris, Editions de la Différence, vol. second, 1994, p. 368.

comporte une diversité très forte, très riche, mais elle implique aussi l'élément d'unité qui est le fondement de notre culture. Ce n'est pas aux Grecs qu'il faut expliquer ce qui constitue le noyau dur de notre culture formé de la synthèse de Jérusalem, d'Athènes et de Rome, noyau sur lequel se greffent de multiples apports germaniques, arabes, slaves notamment. La culture européenne commune et diversifiée est, comme le disait Denis de Rougemont, le fondement du fédéralisme européen puisque le fédéralisme porte en lui d'une part l'Union nécessaire et d'autre part la très grande diversité. Diversité qui est préservée par le fédéralisme, il faut le répéter constamment, contrairement à ce que pensent parfois les tenants de la souveraineté unitaire, le fédéralisme préserve cette diversité. Ce sont les Etats centralisés qui, au contraire, cherchent à assimiler les minorités. A la fois les diversités culturelles mais aussi la diversité linguistique, la diversité de nos régions, de nos nations et la diversité à tous les niveaux, c'est cette richesse de l'Europe que le fédéralisme cherche à préserver. Cette pensée inspire le Préambule de la Constitution européenne en la formulant en principes et normes qui sont à la base de l'Union européenne.

Un des principes que l'Europe et l'Union ont toujours respecté est l'association libre. On n'est pas obligé, on n'est pas forcé. Or, vous savez que nos nations étaient toutes pratiquement formées par la force, par la domination, même la formation de la Suisse est due à un noyau dominant entraînant ensuite les autres forces. Aujourd'hui, nous nous référons à un noyau fédérateur dynamique. Un autre principe est le refus de toute hégémonie qui constitue le fondement de l'UE. A l'inverse d'une coalition durable, l'Union connaît des coalitions ponctuelles qui reposent sur la diversité d'intérêts qui sont combinés selon les cas. Il existe néanmoins un noyau franco-allemand très dynamique qui, en principe et malgré le non français, devrait entraîner beaucoup d'autres pays dans l'Union. Il y a toute une série d'autres principes, notamment le respect des minorités. La question des minorités est inexistante dans le fédéralisme d'autant que les petits et les moyens pays sont privilégiés, de même que les régions. A titre d'exemple, dans le Parlement européen, ces pays ont proportionnellement plus de voix que les grands pays.

IMais revenons à mon sujet qui est l'UE sur la voie fédérale, ou bien la quête d'un fédéralisme européen inédit. Je suis d'avis qu'il faut profiter des expériences des Etats fédéraux mais qu'il faut penser un

nouveau fédéralisme. Il ne faut pas se limiter à des modèles, il n'y a pas de modèle, il n'y a que des expériences qui peuvent nous apporter une certaine richesse et que l'on peut utiliser dans certains cas. L'UE est aujourd'hui écartelée entre la méthode communautaire, donc méthode quasi fédérale, et les procédures et les négociations intergouvernementales. Vous observez un certain déséquilibre entre ces domaines, déséquilibre qui, cependant, a un effet néfaste parfois sur l'intégration européenne du fait de l'interaction entre ces deux pôles. Ainsi par exemple, les divisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune ont des effets sur la marche de l'intégration européenne, sur la politique économique notamment.

Mon premier point sera constitué de quelques remarques critiques et il portera sur des lacunes que j'observe dans l'UE. Le deuxième point sera une question – que faire dans l'immédiat, que pouvons-nous faire aujourd'hui : il s'agira de présenter les grandes lignes du mini-traité. Je conclurai ensuite avec quelques remarques très ouvertes.

La Commission : Le Président n'est pas directement élu par le Parlement, il est approuvé mais le poids du Conseil européen est très grand dans ce choix ; mais ce qui est pire est la désignation des membres de la Commission, ce sont des gouvernements nationaux qui interviennent, qui désignent de fait le futur membre qui est, selon la règle de réciprocité, accepté par les autres membres sous la forme d'un consensus tacite : je désigne « mon » Commissaire, tu désignes le tien. De ce fait, il est parfois difficile, surtout dans une Commission de 27 membres, de susciter l'esprit de collégialité ; ça prend du temps, la cohésion est faible surtout au départ ; en effet, ce rassemblement de différentes personnalités provenant d'horizons divers n'est pas facile à diriger en dépassant des divergences et d'éventuelles tensions. D'où l'importance du leadership du Président Barroso qui cherche à renforcer la collégialité. On le dit parfois autoritaire, moi je ne trouve pas qu'il soit tellement autoritaire, il essaie plutôt d'entraîner les autres membres, de donner une certaine orientation à cette Commission et d'exercer un véritable leadership. D'ailleurs, si vous prenez comme exemple le cas de l'énergie et de l'environnement, c'est un cas exceptionnel. C'est un recours à la méthode de Jean Monnet qui préconisait de commencer par les bases, les fondements. La Commission a commencé par une proposition concernant l'énergie comme à l'époque de la CECA en prévoyant la mise en

œuvre d'une politique énergétique commune. Mais à cette préoccupation générale elle a ajouté l'environnement. Ce mariage entre les deux est une excellente invention et une remarquable initiative de la Commission. C'est un exemple de la capacité d'innovation et d'initiative de la Commission.

La Commission a vécu au début quelques difficultés, comme vous avez pu le constater. Deux membres proposés par les Etats n'ont pas été approuvés par le Parlement à la suite des auditions qui ont précédé ces débats au Parlement et au cours desquelles ils ont eu à passer des examens très difficiles devant les parlementaires qui les ont mis à la question. A ce propos, nous pouvons recueillir le témoignage de Madame Rodi Kratsa, Vice-présidente du Parlement européen.

Le deuxième point concerne le Conseil et le Conseil européen. Ce sont des institutions communes qui représentent les Etats, c'est le côté intergouvernemental qui existe dans l'Union comme dans la plupart des communautés de type fédéral. Il est important de constater que dans le Conseil des ministres vous avez la confusion des pouvoirs. On dit que Montesquieu n'est pas encore arrivé jusqu'à Bruxelles. Effectivement, car le Conseil est à la fois un co-législateur avec le Parlement européen et en même temps il prend des décisions très importantes dans le domaine de la politique extérieure même si parfois il n'est pas capable de les prendre en raison de l'unanimité. C'est une autre question. Mais en fait cette confusion persiste de surcroît, le Conseil partage certaines fonctions exécutives avec la Commission d'une part et d'autre part, il exerce le pouvoir co-législatif avec le Parlement européen. C'est une confusion qui devrait être évitée à l'avenir.

Le Conseil en tant que tel ne forme pas une unité de pouvoir. De fait, il est une institution fragmentée entre une vingtaine de domaines. A chaque grand domaine correspond un Conseil spécialisé. Exemples : un Conseil des affaires étrangères, du marché intérieur et d'économie, de l'agriculture comme des transports et de l'énergie, de communication et de technologie et même un Conseil de l'éducation. La coordination entre les divers Conseils spécialisés et les Conseils horizontaux ne va pas de soi. De surcroît, un gouvernement peut avoir une position dans le domaine de l'agriculture qui peut être contestée par son Ministre des finances en raison des dépenses qu'elle entraîne. Vous imaginez aisément les difficultés qu'il peut y avoir au niveau de la coordination des

activités des Conseils. A ceci s'ajoute évidemment la règle de l'unanimité qui pèse encore dans certains domaines. Je ne pense pas seulement à la fiscalité, mais aussi à la PESC, à la défense et à l'élargissement. Mais ce n'est pas seulement dans ces domaines. Prenons l'exemple de la relation avec la Russie et la négociation à propos de l'énergie. Que s'est-il passé ? Tout simplement la Pologne s'est opposée à cette négociation parce qu'elle a des problèmes d'exportation de sa viande vers la Russie. La règle étant l'unanimité, on a dû suspendre la négociation avec la Russie pour négocier d'abord avec la Pologne et pour arriver en définitive à une proposition. C'est un exemple des difficultés qui se présentent lorsque surtout l'unanimité est exigée.

En matière de la PESC et de la PESD, la dichotomie existe malgré la collaboration entre la Commission et le Conseil. Le Conseil a des pouvoirs très importants et presque exclusifs dans le domaine PESC. Dans tout ce qui est politique des affaires étrangères, la « haute politique », il a la haute main sur les matières régaliennes par excellence comme la défense.² Dans ces affaires, la Commission est réduite à un rôle marginal ou au mieux au rôle d'exécutant.

L'exemple qui nous interpelle concerne l'Irak : une division suivie d'une tension entre les Etats en faveur de la guerre et d'autres Etats dont la France et l'Allemagne qui se sont prononcés contre cette guerre imposée par les Etats-Unis suivis du Royaume Uni. C'était à mon avis une des crises graves. Une autre crise menaçante a été celle concernant l'ex-Yougoslavie. Bien qu'elle fût tenue en marge, la Commission a essayé de se profiler, Jacques Delors et Jacques Santer se sont rendus à Belgrade pour débattre avec la présidence yougoslave et ce fût un dialogue de sourds, Serbes, Croates et Slovènes étant déjà engagés dans un engrenage conflictuel. La disparité entre les propositions et les intentions des protagonistes était évidente. Dans le cas du Kosovo, la négociation intergouvernementale est menée par le Conseil et son Haut Représentant qui est en même temps Secrétaire général du Conseil, Javier Solana. A des questions à ce propos, le Président de la Commission est obligé de répondre : la Commission et moi-même n'avons pas de compétence dans

2. Deux domaines régaliens constituent des exceptions, la politique commerciale commune et la politique monétaire commune qui relèvent des membres de la zone-euro qui agissent en commun.

ce domaine. Or, la décision sur le futur statut du Kosovo sera prise en dehors du Conseil de sécurité au prix de tensions entre les grands, petits et moyens Etats ; le cadeau « empoisonné » sera ensuite confié à la Commission qui assumera la principale responsabilité sans avoir eu une part déterminante dans la prise de décision. A mon avis, la meilleure des solutions aurait été probablement que le Conseil de sécurité eût donné un mandat à l'Union européenne afin qu'elle cherchât des solutions et qu'elle s'occupât à la fois du statut et du contenu c'est-à-dire des valeurs, des critères que la Commission aura eu ensuite à appliquer de toute façon. Le processus suivi est différent : faute d'accord au Conseil de sécurité en raison de l'opposition de la Russie, le Groupe de contact et la Troïka – UE, EU et Russie – ont été chargés de la poursuite de négociations.

Le Parlement européen n'est pas sans avoir ses propres problèmes. Un des aspects est la participation relativement basse aux élections européennes ; en effet, quand elle atteint 50% on considère que c'est un relatif succès. Evidemment, par comparaison avec la Suisse, c'est relativement bien car en Suisse la participation se situe également autour des 50%. C'est aussi un succès quand on arrive jusqu'à 50%. La question générale que l'on peut se poser est de savoir si dans les Etats fédéraux ou dans les Unions à vocation fédérale un abstentionnisme élevé ne tendrait pas à devenir la règle. La question est ouverte de savoir le pourquoi de ce comportement politique.

A ce propos, il est utile de se demander quelle est l'image du Parlement européen auprès des citoyens ? Au départ, le Parlement était une institution consultative, donc avec peu de pouvoirs effectifs. Cette image a une vie dure. Comme pour une personne, nous gardons très souvent une image du début. Il est dès lors difficile de se réadapter, il faudrait donc une information percutante pour expliquer que le Parlement européen a acquis des pouvoirs importants de codécision en matière de législation, que ce Parlement est capable de contrôler réellement la Commission, preuve en est la démission de la Commission Santer. Malgré ses pouvoirs accrus, la perception du Parlement européen ne s'adapte que lentement. A cette explication de niveau élevé d'abstentionnisme s'en ajoute une autre : comme dans le cas du système suisse, l'absence de lien direct entre le vote des citoyens et son influence sur le choix des Conseillers fédéraux ou le choix du Président de la Commission et des

Commissaires. Certes, on sait que la formation la plus importante au Parlement européen disposera d'un président de sa couleur politique, mais il y a aussi une certaine rotation que l'on respecte entre le PPE et le PSE notamment. Il faudrait à l'avenir essayer d'établir un lien perceptible pour que le citoyen ait la perception de ce lien et le sentiment qu'il peut influencer les choix des Commissaires, c'est-à-dire des responsables qui auront de plus en plus d'importance à l'avenir. C'est du moins ce que j'espère.

Et à présent, que faire dans l'immédiat ? Il y a plusieurs lignes de conduite générales que je vous propose. D'abord ne pas faire moins de ce qui est inscrit dans la Constitution puisque tous les Etats l'ont signé. Un grand effort a été fourni par les membres de la Convention qui sont arrivés à des compromis, tous ne sont pas très bons mais il ne faut pas accepter de régresser. C'est aussi la volonté du nouveau Président français et de la Chancelière allemande. Deuxièmement, préserver rigoureusement les avancées dans les différents domaines, en particulier le Préambule qui est un modèle du genre, l'amélioration du fonctionnement des institutions, le partage des pouvoirs et toute une série d'éléments innovateurs en matière de la PESC. Quant aux politiques communes et à la Charte fondamentale, il faudrait en retenir les principes et affirmer leur portée obligatoire puis renvoyer en annexes sous la forme de protocoles les normes relatives au marché intérieur, la concurrence et les politiques communes ainsi que le texte intégral de la Charte. Ainsi, ces textes et règlements garderont toute leur valeur et leur capacité de contraindre tout le monde. Quant aux politiques communes, il est indispensable de ne pas les congeler en les incluant dans un traité constitutionnel. Ce ne sont pas des politiques définies pour toujours. Il faut au contraire permettre qu'avec les changements d'orientations politiques, les institutions puissent envisager des changements de politiques communes.

La dernière partie consiste à poser la question « Que reste-t-il de la Constitution européenne ? »

La réponse à cette interrogation tient compte des délibérations du Conseil européen qui ont abouti à un accord sur les réformes constitutionnelles à l'aube du 23 juin 2007. La constellation de trois personnalités, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy et José Manuel Barroso, a permis, au prix de sacrifices symboliques et d'élagages, de préserver l'essentiel. La Constitution a-t-elle accouché d'un mini traité ? En

réalité, la Constitution européenne n'était pas un texte constitutionnel alors que le mini traité n'en est pas moins un pas vers la fédération européenne.

Le Traité modificatif réforme « le Traité sur l'Union européenne » et le Traité CE désormais intitulé « Traité sur le fonctionnement de l'Union ». Il sera rédigé par la Conférence intergouvernementale (CIG) avant la fin de 2007 et devra être ratifié avant les élections européennes de juin 2009. Afin d'éviter l'épée de Damoclès des référendums, la Constitution disparaît et avec elle la mention de nombreux symboles tels le drapeau et l'hymne européens qui, par ailleurs, font parties de la tradition. Il en va de même des principes de la primauté du droit communautaire sur le droit national et de la concurrence non faussée et libre pourtant consacrés par la jurisprudence de la Cour de Justice.

En revanche, l'Union reste dotée d'une personnalité juridique unique. La structure institutionnelle ainsi que la répartition des compétences sont inchangées. Certes, la Charte des droits fondamentaux ne fait plus partie du Traité simplifié mais l'Union acquiert la même valeur juridique que les Traités.³ En outre, le mécanisme de contrôle de la subsidiarité a été renforcé ainsi que la participation des parlements nationaux.

La *double majorité qualifiée* est acquise et étendue à une cinquantaine de cas. Elle 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 et elle s'applique lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission et en codécision avec le Parlement européen. En revanche, lorsque la Commission ou le Haut Représentant ne formule pas de proposition exprimant l'intérêt commun, la majorité exigée est de 72% des membres réunissant 65% de la population⁴. Encore faut-il que l'obstacle de l'unanimité soit éliminé. En guise de concession faite à la Pologne, le nouveau système prendrait effet le 1^{er} novembre 2014 au lieu de 2009, délai supplémentaire auquel s'ajouterait une période de transition jusqu'au 31 mars 2017.⁵

Le *Parlement européen* demeure le grand gagnant : outre les fon-

3. Le pays de la Magna Carta a choisi le « opting out ».

4. Le Ministre européen des affaires étrangères, rebaptisé à la demande du Royaume-Uni.

5. Entre-temps, la Pologne semble avoir assoupli sa position.

ctions législatives et budgétaires, il consolide ses pouvoirs de contrôle politique sur la Commission et sur son Président. Il exerce un pouvoir d'initiative à travers la Commission, il reçoit des pétitions, nomme le Médiateur européen et a la faculté de constituer des commissions d'enquête.

Le *Président du Conseil européen* élu à la majorité qualifiée 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. Il œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen et 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 Haut Représentant de l'Union et j'ajouterais : « ni celles du Président de la Commission ». Le Conseil européen aura comme à présent la pleine responsabilité des orientations et des stratégies générales. Tant en politique économique et monétaire qu'en relations extérieures de la défense, les décisions de haute politique seraient à terme du ressort du Conseil européen agissant sur proposition de la Commission. C'est à cette condition que le Parlement européen pourra exercer son contrôle démocratique.

Le *Haut Représentant* assume la double fonction de Vice-président de la Commission et du Président du Conseil des Affaires étrangères. Il garde sa capacité de proposition seul ou avec la Commission. Au demeurant, une certaine ambiguïté plane sur sa double loyauté du fait qu'il est en partie soustrait à la responsabilité collégiale. Certes, il démissionne en sa qualité de membre du Collège mais il reste en fonction au Conseil. Néanmoins, selon la proposition franco-allemande, il s'appuiera 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 épaulée par la Commission.

Le *Conseil* remplit avec la Commission un rôle clé dans la chaîne décisionnelle de la Communauté européenne. Tel Janus, il a deux visages, l'un du pouvoir législatif et l'autre du pouvoir gouvernemental. 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, ce qui l'est moins. N'a-t-on pas coutume de dire que Montesquieu n'a pas encore fait un détour par Bruxelles ? La confusion des pouvoirs demeure la maladie infantile du Conseil.

Le Traité modificatif cherche à consolider et à élargir le rôle du *Président de la Commission* 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 le 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. Cette innovation a pour effet de rendre plus tangible le lien entre le vote des citoyens et l'élection du Président de la Commission.

La désignation des membres de la Commission Barroso a confirmé au grand jour que le Commissaire issu d'un pays est, en réalité, imposé au Président 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 ? C'est l'idée qu'a lancée le Président Sarkozy. Par cette innovation, le leadership du Président serait rendu plus efficace, facilitant du même coup le sens de la collégialité. Le Président qui décide de l'organisation interne de la Commission définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission.

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 (Etats-Unis d'Amérique ou Suisse), cette union a été édifiée autour d'un noyau fédérateur dynamique (Deutsch *et al.* 1957). Aussi, sous le signe de la *flexibilité* et de la *différenciation*, des avancées ont-elles été accomplies dont *l'euro* et *Schengen*. 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 en cherchant à entraîner 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.

La *composition de la Commission* telle que prévue par le Traité

constitutionnel et reprise par le Traité modificatif sans modification, pose de sérieux problèmes. Le système de « rotation égalitaire » des membres est loin d'être satisfaisant. 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. Ces observations nous invitent à réfléchir sur la possibilité de confier au Président élu le choix des membres de son équipe.

Pour l'heure, le bilan ne peut être que provisoire. Parmi les exemples, on peut citer quelques pas de progression comme de régression. Ainsi, la définition des actes de l'Union est un retour à la case départ : à la dénomination « loi » et « loi-cadre », on substitue les définitions classiques de règlement, directive et décision. En revanche, la distinction entre les actes législatifs, les actes délégués et les actes d'exécution est maintenue. De nombreuses dispositions seront simplement reprises, la répartition des compétences entre l'Union et les Etats-membres ; d'autres seront complétées comme l'article sur l'énergie par une référence à l'esprit de solidarité ainsi que par un nouveau point concernant la promotion de l'interconnexion des réseaux énergétiques. De même, l'article sur l'environnement mettra l'accent sur la nécessité particulière de lutter contre des changements climatiques par des mesures menées à l'échelle internationale. Cet ajout exprime la volonté de l'Union de poursuivre dans son rôle de pionnier.

Dans le secteur des *affaires judiciaires*, un nouveau mécanisme permettra à certains Etats d'aller de l'avant dans certains dossiers tout en permettant à d'autres de ne pas participer, accentuant ainsi la différenciation. Dans la mesure où le mini-traité reprend les principales avancées figurant dans la Constitution et respecte la structure générale, l'espoir des Européens ne sera pas déçu.

Un grand handicap demeure : la lourde procédure de ratification à l'unanimité des Etats membres expose l'Union à la menace de veto paralysant. Une révision s'impose à l'avenir d'autant que même de nombreux traités internationaux entrent en vigueur dès la ratification par deux tiers des signataires. Dans le même esprit, les coopérations renforcées visent à permettre aux membres qui le veulent et le peuvent d'avancer plus vite en laissant la porte ouverte aux autres membres que de

surcroît ils entraînent dans leur sillage. La zone-euro et Schengen en sont des exemples de progrès qui peuvent être réalisés par cette méthode qui s'apparente au concept d'avant-garde de Jacques Delors ou de noyau fédérateur dynamique de Karl Deutsch. D'ailleurs, le nouveau Traité s'inscrit, à quelques exceptions près, dans l'orientation fédéraliste. Il a vocation de faire du fédéralisme inédit comme Monsieur Jourdan fait de la prose sans le savoir ou sans le dire. Mais seul le fonctionnement réel de ce nouveau Traité modificatif permettra d'évaluer sa contribution concrète à l'avenir fédératif de l'Union européenne.

(...) il faut pourtant bien reconnaître que la Fédération Européenne est l'unique garantie concevable de ce que les rapports avec les peuples asiatiques et américains puissent se dérouler sur une base de coopération pacifique, dans l'optique d'un avenir plus lointain qui verrait la possibilité de l'unité politique de tout le globe (...)

(...) il faut, dès à présent, jeter les bases d'un mouvement capable de mobiliser toutes les forces et qui sache donner naissance au nouvel organisme qui sera la création la plus grandiose et la plus innovatrice mise sur pied en Europe depuis des siècles; cela dans le but de constituer un Etat fédéral solide qui dispose d'une force armée européenne —au lieu et place des armées nationales— qui brise avec décision les autarchies économiques, épine dorsale des régimes totalitaires; qui ait des organes et des moyens suffisants pour faire exécuter, dans les différents Etats fédéraux, ses propres délibérations tendant au maintien d'un ordre commun, tout en laissant aux dits Etats l'autonomie nécessaire à une articulation plastique et au déroulement d'une vie politique conforme aux caractéristiques particuliers des différents peuples (...)

(Altiero Spinelli, Le Manifeste de Ventotene, Vers une Europe libre et unie)

(...) pour des Etats entretenant des relations réciproques, il n'est d'autre moyen rationnel pour sortir de l'état anarchique, qui ne renferme que la guerre, que de renoncer, tout comme les individus, à leur liberté sauvage (sans lois), de s'accommoder des lois publiques contraignantes et de former ainsi un Etat des peuples (*civitas gentium*) qui, s'accroissant sans cesse, finirait par englober tous les peuples de la terre (...)

(Emmanuel Kant, Pour la Paix perpétuelle, Projet philosophique)

ISBN 978-2-8027-2776-7
(BRUYLANT)

ISBN 978-960-15-2185-5



(ANT. N. SAKKOULAS)