

Jean-Louis QUERMONNE

Professeur émérite des Universités

VISIONS D'EUROPE

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'UE

Depuis deux ans, l'Europe attend de la France une indication quant à la façon dont celle-ci entendait sortir de la crise engendrée par le « Non » au Traité constitutionnel.

Dans les discussions qui s'annoncent, les négociateurs auront à opérer des choix difficiles. Que changer pour répondre aux inquiétudes qui se sont fait jour à l'occasion des campagnes référendaires ? Comment, à l'inverse, préserver l'essentiel des compromis engrangés au cours de la convention européenne qui a préparé le projet de traité ? Assurément, la voie est étroite, et les risques d'échec - ou d'un accord au rabais - sont nombreux.

Afin de nous orienter dans les négociations à venir, Jean-Louis Quermonne, professeur émérite des Universités et membre du conseil d'administration de *Notre Europe*, passe en revue l'ensemble des questions qui y seront abordées.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu

Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'UE

Jean-Louis QUERMONNE

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa tagħna Noastră Europa
Vores Europa A mi Európánk Naše
Evropa Nasza Europa Наша Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Europa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne

JEAN-LOUIS QUERMONNE

JEAN-LOUIS QUERMONNE

Professeur émérite des Universités. Jean-Louis Quermonne a également enseigné à la New York University et au Collège d'Europe, à Bruges. Après avoir dirigé l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, il a exercé les fonctions de directeur des enseignements supérieurs et de la recherche au Ministère chargé des Universités. En 1998-1999, il a présidé au sein du Commissariat général du Plan le groupe de réflexion sur la réforme des institutions de l'Union européenne (dont le rapport a été publié sous le titre « l'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces », à la Documentation française en janvier 2000). Il a également fait partie du groupe de personnalités présidé par Guy Braibant chargé de dégager en 2001 les enseignements du débat sur l'avenir de l'Europe. Il est membre du Conseil d'administration de *Notre Europe*.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe* : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.
- *La démocratie européenne en action* : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne

tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.

- *Coopération, compétition et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Avant-propos

Depuis deux ans, l'Europe attend de la France une indication quant à la façon dont celle-ci entendait sortir de la crise engendrée par le « Non » au Traité constitutionnel. Au cours de la campagne présidentielle, le nouveau Président, Nicolas Sarkozy, a clairement indiqué la voie qu'il entendait suivre : un traité allégé, négocié rapidement, et qui pourrait être ratifié à l'issue d'une procédure parlementaire. En le portant à l'Elysée, les électeurs français ont ainsi ouvert la porte à une relance du débat sur le destin de ce traité.

Dans les discussions qui s'annoncent, les négociateurs auront à opérer des choix difficiles. Que changer pour répondre aux inquiétudes qui se sont fait jour à l'occasion des campagnes référendaires ? Comment, à l'inverse, préserver l'essentiel des compromis engrangés au cours de la convention européenne qui a préparé le projet de traité ? Assurément, la voie est étroite, et les risques d'échec - ou d'un accord au rabais - sont nombreux.

Afin de nous orienter dans les négociations à venir, Jean-Louis Quermonne, professeur émérite des universités et membre du conseil d'administration de Notre Europe, passe en revue l'ensemble des questions qui y seront abordées. Avec la lucidité dont il est coutumier, il met en évidence les éléments sur lesquels des pistes d'accord ont été ébauchées et ceux qui posent encore problème.

Cette grille de lecture permettra à chacun de mieux comprendre les enjeux de la négociation qui va s'ouvrir. En cas d'échec, il y a fort à parier que les pressions centrifuges iront grandissant. Espérons donc que tous auront à cœur de parvenir à un texte qui réponde aux besoins de l'Union...

Table des matières

Introduction	P. 9
I - Que faut-il conserver du Traité Constitutionnel ?	P. 13
II - Dans quel domaine peut-on encore innover ?	P. 15
III - Quelles procédures de négociation et de ratification inventer ?	P. 17
IV - Quelle échéance pour un nouveau Traité ?	P. 19
V - Vers une Europe à un ou plusieurs cercles ?	P. 21
Pour conclure : l'UE a-t-elle besoin d'une Constitution ?	P. 25

Introduction

La déclaration solennelle signée à Berlin le 25 mars 2007 par Angela Merkel et par les présidents du parlement européen et de la Commission aura-t-elle eu pour seul effet de célébrer le cinquantenaire des Traités de Rome ? Ou résonne-t-elle déjà comme un « coup de force »¹ visant à annoncer la convocation d'une nouvelle conférence intergouvernementale avant la fin de la présidence allemande de l'Union européenne ? La réponse dépendra en juin prochain des vingt-sept chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, parmi lesquels le nouveau ou la nouvelle président(e) de la République Française, qui ne disposera que de quelques jours après son élection pour se prononcer. Or, en vertu des traités en vigueur, la décision du Conseil européen pourra être prise à la majorité, conformément au précédent qui permit le 29 juin 1985 à la présidence italienne lors du sommet de Milan d'ouvrir la voie à l'Acte Unique, malgré l'opposition de Margaret Thatcher et les réserves de ses homologues danois et grec.

¹ Selon l'expression employée par un observateur avisé, le journaliste Jean Quatremer, dans Libération du 26 mars 2007, p. 14.

A terme, le succès final d'une telle initiative demeurera tributaire de la signature et de la ratification du nouveau Traité institutionnel à l'unanimité. Et l'entreprise dépendra, à lire la Déclaration de Berlin, de la volonté ou du refus des Etats de poursuivre « l'objectif d'asseoir l'Union européenne sur les bases renouvées d'ici les élections du parlement en 2009 ». Ce qui est une manière élégante d'évoquer l'avenir du Traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome le 29 octobre 2004.

Est-il besoin de souligner que la tâche sera rude et difficile du fait des résultats négatifs des référendums français et hollandais de mai et juin 2005 qui excluent que le texte initial soit à nouveau soumis aux mêmes électeurs et en l'absence d'un « Plan B » qui n'a jamais existé !² L'ampleur de la crise rappelle davantage le rejet par l'Assemblée Nationale française en août 1954 de la Communauté européenne de défense. Deux ans après ce vote, Raymond Aron crut pouvoir observer que « l'échec de la C.E.D. est la défaite du parti européen... (qui) ne s'en est pas relevé. Beaucoup d'européens, devait-il ajouter, n'acceptent pas ce diagnostic... Au risque de les heurter, je n'hésiterai pas à écrire que l'organisation fédérale de l'Europe est morte. Il n'y aura pas de relance. »³ Or le 25 mars 1957, étaient signés à Rome les traités établissant la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique. Il faut dire qu'entre les deux dates, la Grande-Bretagne et la France avaient subi l'affront de l'avenure de Suez et que le gouvernement français avait compris que l'avenir du pays était désormais en Europe !

Ce précédent permet donc d'augurer des jours meilleurs pour une relance des institutions européennes, même si le mot constitution doit être abandonné. Sans doute, en droit strict, le problème semble-t-il toujours insoluble. Mais la perspective reste ouverte d'un compromis politique.

2 Cf. sur le référendum français : Gaëtane Ricard-Nihoul : Le „non“ français du 29 mai 2005: comprendre, agir, Notre Europe, Etudes et Recherches n°44, octobre 2005

3 Raymond Aron, Daniel Lerner, dir., La Querelle de la C.E.D. – Essai d'analyse sociologique, Cahier n°80 de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, A. Colin, Paris, 1956.

Aussi, l'impasse juridique étant acquise, importera-t-il d'analyser les questions dont la réponse doit pouvoir commander l'issue politique.

L'impasse juridique

En droit strict, en effet, le problème de l'entrée en vigueur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe peut paraître insoluble. Non seulement l'article 48 du Traité sur l'Union européenne impose l'unanimité des ratifications. Mais encore, la Déclaration n° 30 annexée au Traité exige, en cas de difficultés, pour que le Conseil européen se saisisse de la question que quatre cinquièmes des Etats membres aient ratifié le texte. Or, à ce jour, dix-huit Etats seulement l'ont fait⁴, alors que deux l'ont rejeté et que les sept autres ont suspendu le processus de ratification. Et le délai de deux ans prescrit à compter de la signature pour que le Conseil puisse délibérer a été largement écoulé sans qu'aucune initiative sérieuse pour sortir l'Union européenne de la crise n'ait été engagée. Ajoutons que parmi les sept Etats restés dans l'expectative, trois d'entre eux, le Royaume-Uni, la Pologne et la République Tchèque, se satisfont du statu quo, au point de n'avoir pas voulu signer la Déclaration du 25 mars proposée par Angela Merkel.

La quête d'une issue politique

Un compromis politique paraît donc seul possible. Et l'on conçoit par conséquent que la présidence allemande, de peur que l'affaire ne s'enlise, cherche à le faire prévaloir dans l'espace de temps qui séparera la fin de son mandat le 1er juillet 2007 de la présidence française fixée au deuxième semestre 2008. Ce qui autoriserait une ratification avant juin 2009. Cette quête d'un compromis entraînerait une véritable « course de relais » entre les présidences allemande, portugaise, slovène et française avant que cette fonction n'échoit à un gouvernement eurosceptique. Elle devrait permettre, croit-on, de réconcilier les opinions

4 Au nombre desquels la Bulgarie et la Roumanie à l'occasion de la ratification de leurs traités d'adhésion respectifs.

publiques avec la construction européenne avant que les électeurs ne s'expriment à l'occasion du renouvellement du Parlement européen prévu en juin 2009 et qu'une nouvelle Commission soit installée. Or, pour que ce pari soit gagné, encore faut-il que la Conférence intergouvernementale qui siègerait en 2007-2008 apporte de façon pragmatique des réponses à cinq questions que l'on tentera successivement d'inventorier et d'analyser.

I - Que faut-il conserver du Traité Constitutionnel ?

En réponse à cette première interrogation, deux thèses s'affrontent déjà. La première, légitimement soutenue par les pays ayant ratifié le Traité, qui se sont réunis à Madrid, revient à conserver si non l'intégralité du document, du moins l'essentiel de sa substance. Car l'on comprend que leurs gouvernements ne souhaitent pas courir le risque d'une nouvelle ratification. La seconde thèse, avancée en France et aux Pays-Bas, mais également partagée par certains Etats récalcitrants, vise à tenir compte des objections apportées au Traité en promouvant l'idée d'un Traité-minimum ou, du moins, d'un Traité simplifié, qui écarte la troisième partie du document initial pour s'en tenir à des dispositions strictement institutionnelles. A mi-chemin, les travaux de la Commission constitutionnelle du parlement européen et les propositions du député Andrew Duff cherchent à placer le curseur au plus près de l'essentiel du texte élaboré par la Convention⁵.

⁵ Andrew Duff, Plan B – comment sauver la Constitution européenne, Notre Europe, Etudes et Recherches n° 52, octobre 2006.

Pour concilier ces points de vue, diverses suggestions ont été présentées. Citons celle du Vice-président Vert du Parlement européen, Gérard Onesta, qui vise à conserver l'intégralité du Traité constitutionnel en répartissant différemment ses dispositions, selon qu'elles sont de nature institutionnelle ou traitent des politiques communes, entre la première et la troisième partie du texte, la Charte des droits fondamentaux étant gardée en l'état.⁶ Or, selon l'auteur, seule la ratification des deux premières parties continuerait à requérir l'unanimité des Etats ; déconstitutionnalisée, la troisième devrait se contenter d'une majorité super-qualifiée, dans la mesure où elle se ramènerait principalement à codifier des traités antérieurs.

D'autres propositions visent à simplifier davantage le Traité en éliminant les dispositions qui fâchent, voire en le réduisant à sa première partie, elle-même restreinte à quelques articles essentiels (présidence permanente du Conseil européen, répartition des compétences, vote à la double majorité au Conseil, ministre des affaires étrangères et service diplomatique...), la charte des droits fondamentaux perdant même, s'il le faut, force de loi et la troisième partie disparaissant au profit du maintien en vigueur des traités préexistants... L'ampleur des concessions varie d'ailleurs selon les auteurs, qu'il s'agisse en Italie de Romano Prodi, en France de Nicolas Sarkozy, ou du gouvernement néerlandais.

Par conséquent une large marge d'initiative appartiendrait à la Conférence intergouvernementale. A ceci près que lorsque l'on ouvre la « boîte de Pandore », l'on ne sait jamais jusqu'à quels excès l'on peut être amené...

⁶ Gérard Onesta, La Constitution européenne entre possible et souhaitable, le Plan A+, Ed. du Groupe Vert/ALE du parlement européen, automne 2006.

II - Dans quel domaine peut-on encore innover ?

Dès l'annonce du non français au référendum du 29 mai 2005, la chancelière allemande avait suggéré d'assortir le Traité constitutionnel d'un protocole social. L'idée a été reprise par le Parti de socialistes européens. Et récemment son président Paul Nyrup Rasmussen a proposé, avec le concours de Jacques Delors, un texte plus élaboré qui, tout en reconnaissant la compétence de principe des Etats membres en ce domaine, comporte une série de mesures susceptibles de compléter leur action⁷.

Parallèlement, l'ancien député au Parlement européen Philippe Herzog a proposé l'élaboration d'un « Nouvel Acte Unique » destiné à combiner la promotion d'une politique commune de l'énergie et de l'environnement avec une réforme institutionnelle visant à rendre le processus de décision plus efficace⁸. Inspirée de l'Acte Unique européen de 1986, cette initiative s'inscrit dans l'esprit des traités antérieurs qui ont tous opéré avec

⁷ Poul Nyrup Rasmussen, Jacques Delors : La nouvelle Europe sociale, Parti socialiste européen, 2007.
⁸ Cf. sur ce point les numéros successifs de la Lettre de Confrontations Europe publiés en 2006-2007.

succès le couplage entre l'élaboration de nouvelles politiques communes et de dispositions institutionnelles appelées à faciliter leur mise en œuvre.

C'est ici que trouve sa place l'idée avancée en France par Ségolène Royal de « faire l'Europe par la preuve » afin d'en démontrer l'utilité aux citoyens qui s'en sont écartés. Encore est-il que pour rendre efficaces les politiques communes existantes, et a fortiori pour en adopter de nouvelles, conviendrait-il que le Conseil des ministres puisse se prononcer davantage à la majorité qualifiée. Ce qui atteste le degré d'interdépendance existant entre l'adoption par l'Union européenne de mesures concrètes, capables de convaincre les opinions publiques, et les réformes institutionnelles susceptibles de rendre effective leur mise en œuvre.

Enfin, au titre des innovations envisageables, retenons l'idée de doter la Commission européenne d'une composition plus adéquate que celle retenue dans la dernière version du Traité constitutionnel. Or, si la présence d'un commissaire par Etat apparaît inéluctable, ne serait-il pas possible d'adjoindre au ministre des affaires étrangères quelques autres « ministres à double casquette » qui, réunis sous l'autorité du président de la Commission, placeraient un « présidium » à la tête de celle-ci en vue de rendre sa gouvernance efficace ?⁹

⁹ L'idée nous est apparue en même temps qu'à Robert Toulemon, qui l'explique dans son dernier livre : « Aimer l'Europe », Ed. Lignes de Repères, ARRI, Paris, février 2007, p. 106.

III - Quelles procédures de négociation et de ratification inventer ?

L'urgence invoquée par la présidence allemande et la brièveté du délai qui en découle laissent peu de place, avant la réunion de la Conférence intergouvernementale, à la convocation d'une Convention. Aussi, sans qu'il s'avère impossible d'associer à cette Conférence des délégués du Parlement européen, voire de faire précéder ses travaux de la réunion d'un groupe de sages, il paraît préférable que le Conseil européen confère à la CIG un mandat strict qui soit susceptible de l'empêcher de « détricoter » au-delà du raisonnable le contenu du Traité à réviser.

Par conséquent l'accent se trouve-t-il mis davantage sur les conditions d'une ratification qui devrait tenter d'éviter les dérapages antérieurs. A cette fin, une majorité de membres de la convention avait proposé l'organisation d'un référendum qui serait tenu le même jour dans l'ensemble des pays membres de l'Union. Mais l'idée en fut écartée, certains Etats, comme l'Allemagne, ayant gardé en mémoire le mauvais souvenir des plébiscites hitlériens. D'ailleurs, au regard des constitutions nationales, une telle consultation qui renforcerait la légi-

timité du projet, ne saurait avoir juridiquement que valeur consultative. Il faudra donc bien en passer, si possible en un temps rapproché, par des procédures parlementaires ou référendaires à l'échelon national¹⁰. La question se ramène alors au point de savoir si l'exigence de la ratification du traité à l'unanimité des Etats membres, dont la difficulté s'accroît au rythme des élargissements de l'Union, continuera longtemps encore à bénéficier de l'intangibilité ? Sans doute, l'article 48 du Traité sur l'Union européenne est-il toujours en vigueur. Et il ne pourrait être modifié que par un nouveau traité. Mais cette rigueur devient insupportable. Car s'il est légitime qu'aucun Etat ne soit forcé d'agir contre son gré, aucun autre Etat ne devrait être empêché d'aller plus loin, en compagnie d'éventuels partenaires, sur la voie de l'intégration par le veto de quelques uns¹¹.

Dès lors, certaines propositions ont été émises en direction d'une procédure qui, tout en respectant la souveraineté des Etats membres, pourrait permettre à ceux qui veulent aller plus vite et plus loin de n'être pas arrêtés en chemin par d'autres. On en trouve ainsi l'expression dans le projet Pénelope que Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, fit écrire par un groupe d'experts présidé par François Lamoureux à l'intention de la Convention sur l'avenir de l'Europe¹². Mais ce projet fut alors écarté par Valéry Giscard d'Estaing. On en relève une autre trace dans le « Plan A+ » élaboré par Gérard Onesta, dont il a été question plus haut. Et déjà, l'idée figurait à l'article 82 du projet adopté en 1984 par le Parlement européen à l'initiative d'Altiero Spinelli ! Enfin, les traités en vigueur eux-mêmes, depuis le sommet d'Amsterdam, ont admis le recours à des coopérations renforcées qui, sans porter atteinte aux finalités de l'Union européenne, devraient permettre à quelques « groupes pionniers » de progresser. Mais à quel prix ? L'on peut douter, en effet, de la possibilité d'utiliser cette procédure pour réformer les institutions de l'Union.

10 François Bayrou et Ségolène Royal optant en France pour un nouveau référendum et Nicolas Sarkozy pour la voie parlementaire.

11 Henri Oerdrhoff, La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Notre Europe, Etudes et Recherches n° 38 ; avril 2005

12 Pénelope, projet de Constitution de l'Union européenne, préface de R. Prodi, sous la direction de A. Mattera, Ed. Clément Juglar, Paris, mai 2003

IV - Quelle échéance pour un nouveau traité ?

La réponse à cette question s'inscrit au regard de l'urgence affichée par la présidence allemande. A quelle date, en effet, un nouveau traité devrait-il entrer en vigueur pour répondre à son attente ? An'en pas douter au 1er juillet 2008.

Pourquoi cette échéance ? Parce que ce sera celle de la réunion du Parlement européen issu de son renouvellement au mois de juin au suffrage universel, et du déclenchement du processus qui conduira à l'installation d'une nouvelle Commission.

Un argument juridique vient d'ailleurs à l'appui, à savoir l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1 du Protocole n°1 sur l'élargissement de l'Union européenne, annexé au Traité de Nice. L'on sait que celui-ci impose, une fois l'Union comptant vingt-sept Etats, de réduire le nombre des commissaires en deçà de la norme d'un commissaire par Etat. A ce prétexte juridique s'ajoute le souci politique de convaincre les futurs électeurs du Parlement européen de la volonté des Etats de rendre l'Union gouvernable pour

conjuré le risque d'un renforcement de l'abstention lors de cette consultation, qui pourrait rendre la crise insoluble.

Vue cette exigence, s'il advenait qu'au sein de la Conférence intergouvernementale les vingt-sept gouvernements ne puissent s'entendre sur un nouveau traité institutionnel, certains observateurs ont imaginé de recourir à un processus en deux temps. Dans un premier stade, L'Union se contenterait d'un texte minimaliste¹³ pour satisfaire à l'échéance du 1er juillet 2009. Mais dans un second temps, serait convoquée une nouvelle Convention – d'aucuns parlent même de façon utopique d'Assemblée constituante ! – afin de doter l'Europe politique d'une vraie Constitution. Mais selon l'adage : « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras ». Ce qui explique la volonté d'Angela Merkel de sortir d'abord l'Union de l'ornière institutionnelle dans laquelle elle a versé en 2005.

V - Vers une Europe à un ou plusieurs cercles ?

Reste à examiner la question qui se posera inévitablement de la diversification du processus d'intégration. « Unie dans la diversité », selon sa devise, l'Union européenne doit-elle envisager son avenir au sein d'un seul ou de plusieurs cercles ? Le problème était déjà sous-jacent dès avant le Traité de Nice¹⁴.

Diverses formules sollicitent aujourd'hui l'attention sur ce point : noyau dur, avant-garde, groupe pionnier, centre de gravité... Et les coopérations renforcées rendues possibles par les traités ont familiarisé cette perspective, d'autant plus que l'Eurogroupe et les accords de Schengen ont accordé à quelques Etats des dérogations dont on ne sait d'ailleurs pas si elles doivent déboucher sur l'Europe à plusieurs vitesses ou sur l'Europe à géométrie variable ?

¹³ Qui pourrait être dès lors ratifié par voie parlementaire, comme le suggère Tony Blair dans le Monde du 21 avril 2007.

¹⁴ Comme l'atteste le rapport du Groupe de réflexion du Commissariat général du Plan que nous avons présidé en 1999, publié par la Documentation Française sous le titre : « L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces », en janvier 2000, pp. 71 et suite

Bref, face à la diversité qui caractérise aujourd'hui l'Europe élargie et qui risque à l'avenir de s'accroître, l'idée d'une Europe à plusieurs cercles fait son chemin. Pour de nombreux observateurs, il paraît aller de soi que le premier cercle soit formé par les pays appartenant à l'Euro; il constituerait le cœur de l'Europe politique¹⁵, même si l'absence provisoire ou définitive du Royaume-Uni réduirait sa puissance diplomatique et militaire. Un deuxième cercle serait composé des autres pays membres de l'Union, auxquels on s'accorde à ajouter les Etats candidats situés dans les Balkans occidentaux. Enfin, un troisième cercle pourrait être ouvert aux Etats ressortissant à ce que le Traité constitutionnel appelle « l'environnement proche ». Sans participer à toutes les politiques communes associées au fonctionnement du marché unique, ils se trouveraient dans une situation analogue à celle que connaissent déjà les pays-membres de l'Espace économique européen où figurent l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein, la Suisse n'étant liée à la Communauté économique européenne que par des traités bilatéraux.

Il est impossible de dire aujourd'hui où se trouveraient à terme la Turquie ou l'Ukraine. Mais cet éventuel troisième cercle devrait pouvoir renforcer les liens unissant l'Union européenne à l'Afrique, en rendant enfin performant le processus de Barcelone. En se rapprochant le plus près possible du premier cercle, le Royaume-Uni pourrait, de son côté, conforter la relation traditionnelle existant entre l'Europe et l'Amérique du Nord, dans un contexte plus favorable au multilatéralisme que celui résultant des divergences survenues du fait de la guerre d'Irak.

L'obstacle sur lequel pourrait buter une telle galaxie tiendrait à la complexité de son mode de gouvernance. Il est évident qu'au sein du premier cercle, sans devenir un super-Etat, l'Union européenne devrait pouvoir disposer de « pouvoirs publics » à la hauteur de ses responsabilités. Ce qui devrait favoriser une nouvelle lecture du fédéralisme dans la direction de la Fédération d'Etats nations imaginée par

Jacques Delors. D'où l'importance que revêt dès maintenant la quête de légitimité de ses institutions fondée sur la double exigence d'efficacité et de démocratie.

Quant aux autres cercles, le Conseil de l'Europe, l'Union de l'Europe occidentale et l'Espace économique européen en ont déjà dessiné certains traits. Il conviendrait de les actualiser pour tenir compte du rythme de la mondialisation et de l'émergence de nouvelles super-puissances qui tendent déjà à faire perdre aux Etats-Unis d'Amérique le monopole dont ils ont joui depuis la chute du « rideau de fer ». Mais il ne fait aucun doute que la solidité de l'ensemble formé par les trois cercles dépendrait de la capacité du premier à se gouverner.

¹⁵ A défaut de donner naissance à des « Etats-Unis d'Europe », selon le titre du livre publié par Guy Verhofstadt, Premier Ministre belge, aux Editions Luc Pire en 2006.

Pour conclure : l'Union européenne a-t-elle besoin d'une constitution ?

Si elle a un sens, la référence au terme de constitution ne devrait pouvoir concerner que le premier cercle. L'on sait que le mot, paradoxalement prononcé à la fois par Joschka Fischer et par Jacques Chirac, n'a figuré que sous les traits d'une éventualité dans la Déclaration de Laeken. C'est, en fait, le président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, qui l'a popularisé en cherchant à établir un audacieux parallèle entre l'assemblée qu'il présidait et la Convention de Philadelphie, génératrice de la Constitution américaine. Ce qui ne l'a pas empêché paradoxalement de consentir à l'insertion dans le Traité d'une troisième partie dont maintes dispositions n'ont pas de caractère institutionnel ! En s'inspirant du principe de précaution, la science politique, elle, se garde du risque de mimétisme. Or, il était risqué de promouvoir dans le même temps une Constitution européenne et de refuser l'avènement explicite d'une Europe fédérale. L'on sait, en effet, que le gouvernement britannique imposa au président de la Convention le retrait du qualificatif « fédéral » à l'alinéa premier de l'article I-1 du Traité constitutionnel. Il

est vrai que le mot constitution s'emploie parfois pour désigner les statuts d'une organisation internationale, telle que l'Organisation Internationale du Travail, ou d'un ancien ordre religieux. Mais dans les Etats nations il est réservé à l'appellation de la Loi fondamentale, ce qui lui confère aux yeux des citoyens un prestige particulier. En revanche au Royaume-Uni, où règne la Common Law, il ne revêt pas la même signification. Peu importe donc que le terme de Constitution européenne soit ou non employé pour désigner un prochain traité européen, dans la mesure où en sera sauvegardée la substance. Sans-doute, servirait-il de porte-drapeau à l'émergence d'une Europe politique ? Mais, à supposer qu'elle atteigne ce stade, l'Union européenne restera-t-elle éternellement l'objet ou deviendra-t-elle un jour l'acteur de sa constitution ?¹⁶ La question reste ouverte et la réponse dépendra de son degré d'intégration.

L'essentiel est de permettre à l'Europe de prouver le mouvement en marchant. Fondée sur les valeurs rappelées dans le Traité constitutionnel signé en 2004 à Rome, l'Union européenne découvrira mieux son identité dans un avenir à construire qu'à travers une querelle sémantique. Et si elle doit la fonder sur un authentique « patriotisme constitutionnel » - selon l'expression chère à Jürgen Habermas¹⁷ - alors il deviendra nécessaire de la doter d'une vraie constitution. Sans doute faudra-t-il dissiper d'ici là l'ambiguïté qui pèse sur le libéralisme économique prêté aux politiques de l'Union ? Mais il ne semble pas qu'elle doive affecter irréversiblement l'« européenisme » de la majorité de ses ressortissants, si l'on en croit les résultats de l'enquête European Social Survey (ESS), dont la rigueur méthodologique lui a valu le prix Descartes en 2005¹⁸. L'avenir de l'Europe reste donc ouvert¹⁹. Aux chefs d'Etat et de gouvernement de lui offrir sa chance.

16 Jean-Louis Quermonne, L'Union Européenne : objet ou acteur de sa Constitution ? Revue Française de Science Politique, Vol. 54, n°2, Avril 2004.

17 Jürgen Habermas, Après l'Etat nation ? Fayard, Paris, 2000 et la Revue Politique Européenne sur « Le Patriotisme constitutionnel et l'Union européenne », n° 19, printemps 2006.

18 Cf. Pascal Perrineau, Luc Rouban, dir., La politique en France et en Europe, Les presses de Sciences-Po, Paris, avril 2007.

19 Si l'on en croit le rêve imaginé sous le titre : « Vingt ans après, l'Union en 2027 », par Charles Grant, Directeur du Center for European Reform, cf. le Monde du 19 avril 2007

Liste des Policy papers déjà parus

L'avenir des biocarburants et incidences sur l'équilibre des marchés agricoles -Pierre Rainelli (mars 2007).

La Convention des Nations-Unies sur le droit des migrants : un luxe pour l'Union européenne ? – Marie Barral, avec la collaboration de Stephen Boucher et sous la direction de Manlio Cinalli (décembre 2006).

Une relance par la politique étrangère est-elle possible ? – Deux contributions de Jean de Ruyt et Gilles Andréani (décembre 2006).

Les mouvements sociaux et l'Union européenne : eurosceptiques ou pro-européens critiques ? – Donatella Della Porta (juin 2006).

Le pardon et la promesse : pour une approche plus régionale de la question des Balkans par l'UE – Tamara Buschek, Bertrand de Largentaye et Fabien Dupuis (mai 2006).

Les Relations UE-Russie : Moscou pose ses conditions – Laurent Vinatier
(mars 2006).

La politisation de l'UE : remède ou poison ? – Simon Hix et Stéfano Bartolini (mars 2006).

La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats-membres ? – Catherine Palpant (janvier 2006).

Démocratiser la démocratie européenne : Quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ? – Stephen Boucher (décembre 2005).

La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : L'heure d'un nouveau départ ? – Morgan Larhant (août 2005).

L'Europe sociale à l'épreuve de l'élargissement – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (juin 2005).

Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin – Arjen Nijeboer (mai 2005).

Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais – Brigid Laffan et Adrian Langan (mai 2005).

La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination : 12 recommandations pour une stratégie à plusieurs niveaux plus efficace – Stefan Collignon, Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Robert Salais, Rolf-Ulrich Sprenger et Hugo Zsolt de Sousa (mars 2005).

La Commission européenne « élargie » – John Peterson (février 2005).

La Turquie aux portes de l'Europe – Jean Marcou (octobre 2004).

L'avenir du Pacte de Stabilité et de Croissance comme outil de coordination des politiques économiques – Hugo Zsolt de Sousa (avril 2004).

Une stratégie de sécurité globale pour l'Union – Sven Biscop et Rik Coolsaet (décembre 2003).

Saint Malo cinq ans après : une évaluation de la PESD – Jolyon Howorth (décembre 2003).

9/11 et l'eupéanisation de la politique anti-terrorisme : une analyse critique – Monica den Boer (septembre 2003).

L'élargissement de l'UE : une fuite en avant ? – Daniel Vaughan-Whitehead (septembre 2003).

Responsabilités de l'Europe des 25 dans les rapports de voisinage – William Wallace (juillet 2003).

La Banque Centrale européenne et la politique monétaire – Hugo Zsolt de Sousa (juin 2003).

Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? – Yannis Papadopoulos (novembre 2002).

Sécurité européenne : les perspectives de la PESD après le 11 septembre 2001 – Jolyon Howorth (mars 2002).

Ces publications sont disponibles sur le site <http://www.notre-europe.eu>



Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives
au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des
informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.