



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Le débat sur l'organisation de l'Union élargie

*Synthèse présentée par Jean Nestor
Secrétaire Général de Notre Europe¹*

10 octobre 2000

¹ Le recensement des nombreuses positions exprimées dans ce débat a été arrêté à la date du 10 octobre 2000

Le débat a été lancé par un entretien remarqué de Jacques Delors dans le journal Le Monde (19/01/2000), sous le titre révélateur « Jacques Delors critique la stratégie d'élargissement de l'Union ». Il a rebondi de façon spectaculaire à partir du discours de Joschka Fischer à l'Université Humboldt de Berlin (12/05/2000), qui a déclenché une avalanche de prises de positions politiques qu'il est difficile de toutes prendre en compte. Les fiches en annexe résument (par ordre chronologique) celles qui apparaissent comme les plus significatives, avec un risque évident d'omission.

I- Les positions en présence.

1°) Au premier degré, les différentes propositions reposent sur une même analyse : l'élargissement est un impératif historique auquel l'Union ne peut se dérober. L'Union élargie sera cependant d'une hétérogénéité telle que le caractère unifiant de la démarche européenne ne pourra se manifester, au moins dans un premier temps : il est nécessaire d'introduire une certaine flexibilité dans l'architecture européenne de façon à concilier l'élargissement et la poursuite de l'approfondissement politique. Pour certains, ce sont les coopérations renforcées dont la pratique doit être rendue plus aisée par la réforme attendue au Conseil européen de Nice ; pour d'autres, il est nécessaire d'aller au delà et de donner une existence institutionnelle à une « avant-garde » ouverte (sous diverses dénominations). Tous souhaitent que cette rupture temporaire de l'homogénéité communautaire ne crée pas de division durable dans la construction commune et que tous les États -adhérents actuels ou futurs- puissent participer aux coopérations renforcées ou rejoindre un jour l'avant-garde ouverte. Enfin, tous les partisans de l'avant-garde se fondent sur une base d'analyse commune : la poursuite de l'approfondissement politique ne peut se référer à la seule méthode « Monnet-Schuman » qui n'est plus adaptée au cahier des charges ambitieux des Traités de Maastricht et d'Amsterdam. L'Europe future doit assumer sa dimension fédérale (la formule de la « Fédération d'États Nations » fait une quasi-unanimité), ce qui nécessite une clarification des institutions et la recherche de la légitimité démocratique que nécessitera un « acte refondateur ».

2°) S'en tenir à ce premier niveau d'analyse serait cependant trompeur. Une typologie plus réaliste des options en présence amène à distinguer :

- Ceux qui refusent une « Europe à plusieurs vitesses » et n'admettent (le cas échéant) les coopérations renforcées que comme élément de souplesse nécessaire au fonctionnement bien huilé de l'Europe unie. Cette attitude recouvre à la fois les tenants d'un statu quo qui les satisfait et ceux qui réclament une réforme profonde de l'UE toute entière. La fiche « Quelques idées britanniques » est là pour témoigner que ce refus d'une Europe à plusieurs vitesses n'est pas forcément synonyme d'immobilisme. Dans l'ensemble, cette première option s'exprime peu dans le débat en cours, si l'on excepte un article récent de T. Blair et G. Persson (FT du 21/09/2000) et les prises de position de M.J. Aznar. On aurait tort d'en déduire qu'elle est inexistante.
- Ceux qui jugent nécessaire une rupture temporaire de l'unité de l'architecture communautaire, de façon à permettre aux États qui veulent aller plus loin ou plus vite de ne pas être contraints de s'aligner sur les moins disants. Se rejoignent sur

cette position ceux qui jugent suffisante la perspective des coopérations renforcées, au moins comme une première expérience à tenter avant de s'interroger sur des réformes plus fondamentales et donc plus douloureuses, et ceux qui pensent cette perspective insuffisante et estiment nécessaire une rupture institutionnelle plus profonde. Là encore, les premiers s'expriment peu, se contentant le plus souvent de renvoyer aux résultats du Conseil européen de Nice. Parmi les seconds, seuls quelques uns essaient de décrire de façon précise les institutions de l'Europe future (J. Delors, J. Fischer, Bayrou/Cohn-Bendit, Juppé/Toubon).

- Les chefs d'Etats et de Gouvernements, lorsqu'ils s'expriment sur le sujet (J. Chirac, Amato/Schröder, les 3 Premiers Ministres du Benelux) adoptent une position intermédiaire : renvoi à une future constitution et instance sur la nécessaire prudence en matière institutionnelle, de façon à éviter de diviser durablement l'Europe. S'ils n'écartent pas l'hypothèse d'une avant garde, c'est à la fois comme ultime recours et avec beaucoup de réticences sur la perspective de sa structuration institutionnelle.

On commettrait ainsi une grave erreur d'analyse en déduisant du fait que les tenants d'une rupture institutionnelle (l'avant-garde sous toutes ses formes), parce qu'il s'expriment nécessairement plus fortement dans le débat public, sont majoritaires dans le concert des États ou plus simplement dans l'opinion publique. Il n'est que de constater les difficultés de progrès de l'actuelle CIG et le peu d'intérêt qu'elle suscite dans l'opinion pour se persuader du contraire.

II- Y a-t'il une vie après le « triangle institutionnel » ?

Cette spécificité communautaire, héritée du Traité CECA est au cœur de la méthode imaginée par les « pères fondateurs » pour concilier, comme le dit J. Fischer « la souveraineté des États et le transfert d'une partie de ces droits de souveraineté à des institutions européennes supranationales ». Elle heurte cependant les lecteurs de Montesquieu qui sont légion dans toute l'Europe, en ce qu'elle brouille allègrement les cartes entre l'exécutif et le législatif. La tentation est grande de lui appliquer une volonté de clarification qui permettrait plus de lisibilité démocratique. De fait, beaucoup de partisans d'une rupture institutionnelle y succombent (J. Chirac, J. Fischer, Bayrou/Cohn-Bendit, Juppé/Toubon). D'autres se déclarent attachés au maintien de la méthode communautaire fondée sur l'équilibre du « triangle » institutionnel, concédant le plus souvent que la « méthode communautaire » doit être rénovée pour incorporer la dose d'intergouvernemental que suppose l'extension du champ de compétence prévu par le Traité de Maastricht (J. Delors, Ciampi/Amato/Dini, G.Verhofstadt).

La démonstration d'un dépassement possible du triangle institutionnel est toutefois loin d'être convaincante :

- L'appel de Strasbourg de F. Bayrou et D. Cohn-Bendit renvoie les États à un rôle défensif au sein d'un « Conseil des États », seconde chambre législative confrontée à un Président de l'Union élu au suffrage universel direct.
- Les réflexions de J. Monod et Juppé/Toubon abolissent Conseil et Commission et rendent maître du jeu institutionnel le Conseil européen expression de la

- souveraineté des États. J. Chirac assume le même déséquilibre au profit du Conseil, au moins dans la phase transitoire du « groupe pionnier ».
- J. Fischer hésite entre les deux formules (exécutif futur issu du Conseil européen ou d'une Commission légitimée par l'élection de son Président au suffrage universel) et H. Védrine a beau jeu de lui faire remarquer que « ce n'est pas du tout la même chose ».

Le clivage qui s'est ainsi créé entre défenseurs de la méthode communautaire et les partisans d'une clarification institutionnelle touche à une question fondamentale : la possibilité de trouver un équilibre entre le États et une construction commune.

III- La répartition des compétences.

Le constat est unanime chez les partisans d'une rupture institutionnelle : il faut clarifier « qui fait quoi » de façon à pouvoir situer de façon transparente les responsabilités. C'est d'ailleurs, avec l'affirmation des droits fondamentaux, l'argument principal des tenants d'un texte fondamental, qu'il s'appelle Traité, Constitution, ou Traité constitutionnel.

Sur cette base, la plupart des propositions (Juppé/Toubon, J. Chirac, J. Fischer, la quasi totalité des déclarations au niveau des chefs d'États et de Gouvernements), après avoir réaffirmé solennellement le principe de subsidiarité, en renvoient l'application pratique au texte à venir. Ceux qui se hasardent à essayer de décrire cette répartition, au moins dans ses grandes lignes (cf. détail dans le fiches annexes) soulèvent en réalité des interrogations lourdes sur son sens même :

- La frontière entre compétence des États et compétences de la Fédération peut-elle être clairement tranchée ? Sinon, l'existence d'une « zone grise » de compétences concurrentes ou partagées renvoie à une approche procédurale complexe.
- Comment alors définir précisément cette approche procédurale qui fait le lien entre les institutions et le partage de compétences en ce sens que la question « qui décide ? » vient compléter « qui a le droit de décider ? ». C'est ce que vise H. Védrine lorsqu'il fait remarquer à J. Fischer que le choix du type d'exécutif de la Fédération est lourd de conséquences quant à la répartition des compétences.
- Au delà du partage de compétence « horizontal » par domaines législatifs, quelle place faire à un partage « vertical » supposant une hiérarchie des normes ? Plusieurs contributions font allusion à une possible souplesse d'interprétation et d'exécution de la « loi » européenne dans les États membres. Comment définir ce concept en termes « constitutionnels » ?

Ainsi, beaucoup de références à un texte fondamental supposent-elles une élaboration à venir de la traduction concrète de la subsidiarité, dont l'évocation est plus aisée que la mise en pratique. Sauf à concevoir une réponse « procédurale » qui rendrait la Cour de Justice (ou une Cour constitutionnelle) seule arbitre du partage, ce qu'évoquent plusieurs propositions sans l'affirmer clairement.

IV- Quelle démocratie à l'échelle d'un continent ?

La question de la légitimité démocratique est au centre de toutes les contributions, à la fois parce que l'expression populaire apparaît nécessaire à la formulation d'un projet européen revisité (le « que voulons nous faire ensemble ? » de J. Delors) et parce que toute idée « refondatrice » se réfère naturellement à un soutien populaire.

Dans la quasi totalité des contributions, cette référence recouvre trois idées :

- L'Europe sera d'autant plus populaire qu'elle s'attachera aux préoccupations des peuples : la prospérité et sa répartition, la sécurité intérieure (lutte contre le crime organisé) et extérieure (protection contre les agressions extérieures). C'est en un sens la solution que les mathématiciens qualifient de « triviale » : celle qui suppose le problème résolu.
- Le renforcement des pouvoirs du Parlement et de la visibilité de ses élus : cette préoccupation se traduit le plus souvent par l'effort d'intégrer, sous une forme ou sous une autre (ne serait-ce que par le couplage des élections) les parlementaires nationaux au fonctionnement de l'Europe. Sa limite évidente est l'option en faveur d'une démocratie parlementaire qui constitue un choix institutionnel lourd que seul assume l'appel de Strasbourg de Bayrou/Cohn-Bendit.
- L'introduction du suffrage universel au maximum de niveaux possibles : parlementaires européens, commissaires, Président de la Commission, Président de l'Union. Là encore, il y a recouplement avec des options institutionnelles « lourdes » en ce sens que l'onction du suffrage universel est déterminante pour l'équilibre des institutions.

Force est de constater que seules, certaines « idées britanniques » ouvrent des perspectives nouvelles sur les formes que pourrait prendre une vie démocratique à l'échelon d'un continent. Des pistes telles que l'organisation de caucus des partis à la veille de chaque échéance majeure, le référendum d'initiative populaire, le panel permanent de citoyens, mériteraient d'autant plus d'être approfondies qu'elles émanent d'analyses que l'on qualifie habituellement de « souverainistes ».

V- Comment passer de la théorie à la pratique ?

La contribution la plus claire sur ce point est l'appel de Strasbourg de Bayrou/Cohn-Bendit qui demande que le Conseil européen de Nice lance la procédure d'élaboration d'une constitution de type fédéral de façon à ce qu'elle puisse être ratifiée en 2003 à l'issue d'un débat décentralisé. Cette option a reçu récemment un renfort de poids avec l'article de Schröder/Amato (21/09/2000) qui demande que Nice lance un processus constitutionnel débouchant, après débat public, sur « une ample conférence en 2004 » et, de façon plus indirecte par les trois Premiers Ministres du Benelux (30/09/2000) qui renvoient ce lancement à la présidence belge (2^e semestre 2001), sous forme d'une déclaration solennelle des Quinze.

J. Chirac et J. Fischer se situent très clairement dans l'après Nice puisque la deuxième phase de leurs processus en trois temps consiste en une structuration du groupe des États les plus engagés dans la coopération renforcée. Si tous deux se réfèrent à un rôle moteur du couple franco-allemand, aucun ne se risque à décrire la

forme que pourrait prendre l'initiative politique enclenchant le processus. On peut lire les déclarations des responsables gouvernementaux italiens et du Benelux comme l'affirmation d'une volonté de participer à l'impulsion initiale.

J. Delors parle de l'initiative d'un groupe d'États et donne à entendre qu'il pourrait s'agir du groupe des 6 pays fondateurs, mais ne précise ni la forme de cette initiative ni le processus d'élaboration du Traité organisant la future Fédération d'États Nations. La référence à une initiative des 6 fondateurs, qui seraient immédiatement rejoints par d'autres, est également présente dans les déclarations italiennes et bénéluxiennes.

On notera enfin que, si la préoccupation démocratique est au cœur de tous les projets, seuls J. Chirac et Bayrou/Cohn-Bendit ainsi que, de façon moins explicite, Amato/Schröder font allusion à un processus d'élaboration élargi et à un mode de ratification populaire.

Le précédent de la déclaration Schuman de 1950 semble présent dans beaucoup d'esprits : à la suite d'un appel initial, le processus est immédiatement ouvert à « ceux qui le veulent et qui le peuvent ». Ni la forme précise de cet appel, ni la description détaillée de la procédure de refondation institutionnelle, ni le type de critère que supposerait la notion de « ceux qui le peuvent » ne sont, en l'état du débat, explicités.

Le débat sur l'organisation de l'Union élargie a été marqué au départ, à l'exception notable de Jacques Delors, par une volonté de clarification conduisant à explorer diverses formules de dépassement du triangle institutionnel classique. A partir du début septembre, il a vu au contraire se multiplier les positions défendant la méthode communautaire comme permettant seule d'assurer l'équilibre entre les États et les institutions communes. Ferdinando Riccardi note finement que ces positions, prises à un niveau gouvernemental, regroupent en fait selon une géométrie complexe les six fondateurs de la Communauté économique et n'y voit pas le fruit du hasard.

Ce recentrage de la discussion a certainement permis au Président de la Commission de sortir d'une réserve bien compréhensible, à l'occasion d'un discours remarqué devant le Parlement européen (3/10/2000). Sans prendre position sur l'architecture future de l'Europe, il souligne les risques de dérive liés aux pratiques intergouvernementales et défend pour l'avenir le retour à la méthode communautaire : « Le système européen est un système équilibré dans lequel le bon fonctionnement de chaque institution garantit l'intérêt commun. Quiconque affaiblit l'une de ces institutions les affaiblit toutes. ». Tout en reconnaissant que « le moment est venu d'ouvrir la discussion sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres », il en déduit la nécessité de réintégrer le Haut représentant pour la PESC dans la Commission, avec un statut spécial, et le fait que la Commission, sur mandat du Conseil, doit être la voix de la politique économique de l'Union.

Les propositions de Jacques Delors

Les propositions de Jacques Delors ont été lancées dans par entretien avec Le Monde (19/01/2000) et précisées dans différents textes, dont on a principalement retenu : Conférence au cercle d'Europartenaires (13/01/2000), Ma vision d'une fédération des États Nations (Le Monde des Débats, juillet 2000), entretiens avec Libération (17/06/2000) et La Croix (15/07/2000), audition par la Commission constitutionnelle du PE (18/09/2000).

I- Analyse. Architecture.

Une Europe à 25 ou 30 membres ne pourra, dans un premier temps, se concevoir comme un ensemble unique et unifiant, sauf à accepter une dilution du projet européen. De façon à rendre possible un élargissement rapide sans dilution, il faudra distinguer entre une Union à caractère géopolitique et une « avant-garde » ouverte constituée sous forme d'une Fédération des États Nations. Cette Fédération aura des institutions spécifiques organisées par un Traité ad hoc, en attendant que l'Union rejoigne la Fédération.

II- Répartition des compétences.

Elle est fixée par un Traité entre États (non une constitution).

L'Union constituerait un espace de libre circulation (les quatre libertés) avec les régulations nécessaires pour éviter la concurrence sauvage, et quelques politiques communes (indispensables pour assurer la convergence entre les États et les Régions, au mieux des possibilités pour le reste).

La Fédération serait centrée sur l'affirmation d'une capacité politique : UEM, actions communes de politique étrangère et de défense, espace de sécurité et de justice pour les citoyens, participation accrue des citoyens au projet politique, mise en œuvre des solidarités avec l'Est et le Sud.

Ressortiraient de coopérations entre les États et resteraient donc de leur domaine de compétence, l'emploi, la politique sociale, la santé, l'éducation et la culture, la politique étrangère (ce qui n'exclut pas des actions communes).

III- Les institutions.

La formule « Fédération d'États Nations » vise à prendre en compte la spécificité européenne : partage de compétences à un niveau fédéral tout en préservant le fait national, facteur d'identification et de solidarité irremplaçable. Seule la « méthode

communautaire » permet de prendre en compte cette spécificité, au prix d'une certaine ambiguïté dans la répartition des pouvoirs législatif et exécutif. Aussi bien l'Union que la Fédération s'appuient donc sur un « triangle institutionnel » rénové par l'instauration d'un Conseil des Affaires Générales semi-permanent et distinct du Conseil Affaires Étrangères et par un mode à inventer d'insertion de la Commission dans les fonctions politiques non législatives (caractère intergouvernemental des deuxièmes et troisièmes piliers, pilotage des processus de convergence). Dans ce cadre :

- La Commission et la Cour de Justice sont les mêmes pour l'Union et la Fédération. La Commission joue un rôle plus important dans l'Union que dans la Fédération. Il peut s'avérer nécessaire que son président soit un jour élu et devienne le chef de l'exécutif européen.
- La Fédération a son Conseil des Ministres spécifique. Le Conseil de l'Union élit un président pour deux ans et demi ; la Fédération maintient les présidences semestrielles mais élit pour deux ans et demi un Président en charge de la représentation extérieure.
- La Fédération a son propre Parlement, soit constitué à parts égales de parlementaires européens et nationaux des États qui la composent, soit organisé en deux chambres distinctes.
- La Fédération peut décider d'un mode de représentation dans l'Union plus concentré (places au Conseil, nombre de Commissaires). Elle peut nouer des coopérations renforcées avec des membres de l'Union qui lui sont extérieurs (par exemple avec une Grande Bretagne non adhérente à l'UEM pour la PESC).

IV- Lancement du processus.

A l'initiative d'un groupe d'États (qui peuvent être les 6 pays fondateurs). L'adhésion est dès le départ ouverte à tous ceux qui le veulent et qui le peuvent.

Un échec de la CIG créerait une situation de crise qui pourrait nécessiter l'accélération de ce processus de façon à ce que la Fédération soit constituée avant 2005.

Les réflexions de Joschka Fischer.

Le 12/05/2000, le Ministre allemand prononçait à Berlin, « à titre personnel », un discours remarqué « De la Confédération à la Fédération - réflexion sur la finalité de l'intégration européenne ». Quelques précisions seront apportées dans des déclarations ultérieures, en particulier les auditions devant la Commission des Affaires Étrangères de l'AN française (14/06/2000) et la Commission constitutionnelle du PE (06/07/2000). On a également utilisé la réponse d'Hubert Védrine (Le Monde, 10/06/2000) et le débat Fischer-Chevènement (Le Monde, 20/06/2000) qui fournissent des éclairages intéressants.

I- Analyse. Architecture.

L'élargissement incontournable impose de parfaire l'intégration politique de l'Europe. Celle-ci doit maintenir un équilibre entre le respect de la souveraineté des États et le transfert d'une partie de ces droits de souveraineté à des institutions européennes supranationales. C'est ce que permettait la méthode Monnet-Schuman dont le dernier développement est la coopération renforcée. Mais cette méthode n'est plus adaptée aux questions qui se posent à l'Union (dans le débat avec Chevènement : « Il faut une révolution contre l'ancien régime de Bruxelles »). Il faut un acte de refondation politique délibérée qui débouche sur une Fédération d'États Nations.

Cet acte suppose l'action d'un « centre de gravité ». Si l'ensemble de l'Union ne saute pas le pas, ce centre de gravité devra se structurer en une avant-garde disposant de ses propres institutions.

Plus que la proposition d'un système unique, la réflexion de J. Fischer se veut un essai de prospective et envisage plusieurs alternatives, quitte pour le Ministre à indiquer dans certains cas sa préférence.

II- Lancement du processus et cheminement.

C'est le cœur de l'analyse de Joschka Fischer, qui voit 3 phases :

Dans un **premier temps**, sur la base des résultats de Nice, certains États développent une coopération renforcée dans plusieurs domaines (UEM, lutte contre la criminalité, immigration et asile, PESC...).

Dans un **second temps**, certains de ces États s'organisent en « centre de gravité » ouvert, « noyau » de la Fédération à venir. La France et l'Allemagne y jouent un rôle moteur (audition à l'AN). Ces États sont unis par un « Traité constitutionnel » et

disposent d'institutions spécifiques dans ou hors du cadre des Traités actuels, leur permettant de parler d'une seule voix au sein de l'UE.

Ce processus débouche sur un **moment de vérité** par la constitution d'une Fédération européenne. Le Ministre est muet sur le statut des membres de l'Union qui ne rejoindraient pas la Fédération.

III- Répartition des compétences dans la Fédération.

Le détail n'est pas abordé. Le Traité constitutionnel fixera les compétences fédérales (liste positive) et le principe de subsidiarité y aura rang constitutionnel. Dans son audition à l'AN, J. Fischer précise que dans son esprit, la législation européenne doit avoir le caractère d'une « législation cadre » laissant des marges d'application aux États.

IV- Les institutions de la Fédération.

Le triangle institutionnel est remplacé par :

1°) Un organe législatif composé de deux chambres :

- l'une composée d'élus au suffrage universel direct. Le texte de Berlin envisageait qu'ils soient également membres des parlements nationaux, précision non reprise par la suite.
- L'autre, « chambres des États » (type Bundesrat) ou Sénat (type EU) en fonction de sa composition serait formée de parlementaires nationaux. La formule Sénat semble avoir la préférence dans l'audition au PE.

2°) Un exécutif devenant le gouvernement de la Fédération qui peut provenir soit d'un développement et d'une structuration du Conseil européen, soit de la transformation de l'actuelle Commission, démocratiquement légitimée par l'élection directe de son Président. Dans ses auditions à l'AN et au PE, J. Fischer précisera que c'est la deuxième formule qui a sa préférence.

Dans sa réponse, H. Védrine fait observer que le choix entre les deux hypothèses n'est pas neutre au regard de la répartition des compétences et que, en particulier, l'élection directe du Président de l'exécutif est lourd de conséquences.

Appel de Strasbourg de François Bayrou et Daniel Cohn-Bendit.

Le 13 juin 2000, les deux têtes de liste aux élections européennes lançaient un appel « Pour que l'Europe devienne une démocratie ». Le degré d'engagement de leurs formations politiques n'étant pas précisé, on s'est aussi référé à l'article de Dominique Voynet, Guy Hascoët et Daniel Cohn-Bendit « Construire l'Europe, allons-y Joschka » (Libération du 18/05/2000), ainsi qu'au « Projet pour une Constitution de l'Union européenne » soumis à débat au sein de l'UDF (26/06/2000).

I- Analyse. Architecture.

« Si l'on s'en tient au fonctionnement intergouvernemental, l'élargissement se révèlera impossible », y compris la question des coopérations renforcées. Il faut reconstruire l'Europe sur la base d'une « vie démocratique unifiée », organisée par une Constitution.

Cet appel, qui est lancé aux Quinze, ne se prononce pas sur la question de l'avant-garde (à la différence de l'art. de Libération). Le projet UDF prévoit toutefois un statut d'État partenaire pour les « États précédemment adhérents au TUE ».

II- Répartition des compétences.

1°) Les compétences fédérales exclusives concernent (projet UDF) la libre circulation (4 libertés), la politique monétaire, la concurrence et la PAC. L'appel de Strasbourg y ajoute la prévention des conflits et les interventions extérieures communes.

2°) Les compétences partagées avec les États sont, selon le projet UDF, la PESC, la coopération au développement, l'aménagement du territoire et le développement régional, les transports, l'environnement, la politique sociale, la compétitivité de l'industrie, la santé, la recherche-développement, l'éducation de qualité, la protection civile, le tourisme et la protection du consommateur. L'appel de Strasbourg introduisait une catégorie intermédiaire de «compétences de coordination » pour l'harmonisation fiscale et sociale, la politique étrangère, « par exemple », réservant le statut de compétences partagées à la justice, l'environnement, l'identité culturelle.

3°) Tous les domaines non mentionnés dans la Constitution restent de compétence nationale. Le projet UDF, qui se réfère explicitement aux principes de subsidiarité et de proportionnalité (l'action de l'Union n'intervient que si les niveaux en amont ne sont pas suffisants et n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs), ouvre de surcroît la porte à de très larges compétences d'exécution pour les États dans les domaines de compétence fédérale ou partagée.

III- Les institutions.

Un Président de l'Union est élu pour 5 ans au suffrage universel direct (pour un seul mandat) ou par un « Congrès européen » réunissant parlementaires européens et nationaux dans une phase transitoire (l'appel de Strasbourg envisageait une variante : le Président de l'Union est le leader de la formation ayant remporté les élections au Parlement). L'organisation des pouvoirs distingue un législatif et un exécutif :

1°) Le législatif est composé de deux chambres colégiférant sur les « lois européennes » (majorité simple) et les « lois organiques » (majorité renforcée) :

- Le Parlement élu au suffrage universel selon une procédure uniforme. Celui-ci peut censurer l'exécutif, mais être dissout par le Président de l'Union après avis du Conseil des États. Dans ce cas, le Président de l'Union doit démissionner (projet UDF).
- Le Conseil des États, présidé par le Président de l'Union est une transformation de l'actuel Conseil. Il organise ses « formations exécutives et législatives » qui élisent chacune un Président pour 2 ans.

2°) L'exécutif est une transformation de l'actuelle Commission. Le Président de l'Union choisit ses commissaires et détermine leurs attributions.

Une Cour suprême de 15 membres arbitre les conflits et garantit le respect des droits des citoyens affirmés dans une Charte qui est la première partie de la Constitution.

IV- Lancement du processus.

L'appel de Strasbourg demande qu'il soit lancé par le Conseil de Nice (décembre 2000) selon un processus associant la Commission et le Parlement. Le débat serait animé par des comités parlementaires nationaux organisant, dans chaque pays, des « États généraux de l'Union fédérale en Europe ». La ratification (dont la procédure n'est pas spécifiée), devrait intervenir en 2003.

Les réflexions néo-gaullistes et leur écho dans les propositions de J. Chirac.

En avril 2000, Jérôme Monod et Ali Magoudi publiaient un « Manifeste pour une Europe souveraine ». Le 15/06/2000, Jacques Toubon et Alain Juppé, dans un entretien avec le Figaro, défendaient un projet de « Constitution pour l'Europe » sur des thèmes proches. Bien qu'il soit abusif d'y lire une continuité organisée, Jacques Chirac, dans son discours « Notre Europe » devant le Bundestag (27/06/2000) se référait indirectement à certaines des analyses précédentes, et décrivait un cheminement de son projet absent de ces dernières.

I- Analyse. Architecture.

Dans un monde en voie de globalisation, « la légitimité de la représentation politique disparaît rapidement ». Si l'Europe veut être une réponse à la mondialisation, elle doit recréer de la souveraineté au sens démocratique. Cela suppose une Constitution fixant les principes de l'action européenne (Charte des droits fondamentaux) et une clarification des institutions précisant « qui fait quoi » en particulier entre l'Union et ses membres et entre le législatif et l'exécutif.

Si la référence à une avant-garde est absente du livre de Monod/Magoudi, elle est inhérente aux propositions Juppé/Toubon (réponses aux questions du Figaro) et intégrée au schéma de J. Chirac, sous forme d'un « groupe pionnier », au moins dans une phase intermédiaire.

II- Répartition des compétences.

Si la préoccupation en est omniprésente, aucun de ces textes ne précise cette répartition entre l'Union et ses États. La question est renvoyée à la Constitution à élaborer.

Il n'apparaît pas étranger à l'esprit des auteurs de considérer cette répartition comme étant pour une bonne part procédurale : c'est avant tout l'équilibre des institutions qui garantit le respect de la subsidiarité.

III- Les institutions.

Le Conseil et la Commission actuels sont remplacés par :

1°) Un pouvoir législatif composé de deux chambres :

- Le Parlement européen, élu au suffrage universel (Juppé/Toubon précisent soit dans de grandes régions, soit dans des circonscriptions uninominales).
- Une Chambre des Nations composée de parlementaires nationaux. Pour J/T elle est gardienne de la subsidiarité, sur avis de la CJCE, alors que M/M prévoient une cour constitutionnelle.

2°) Un exécutif, sous forme d'un « gouvernement de l'Union » dont le chef, désigné pour 30 mois par le Conseil Européen en son sein ou extérieur, est révocable par lui (ou élu au suffrage universel en même temps que le Parlement chez M/M). Ce Président de l'Union choisit les membres de son gouvernement qui sont responsables devant le Parlement (L'ensemble du gouvernement est censurable par les deux chambres réunies pour M/M), et les présente au Conseil Européen.

Le Président de l'Union la représente dans les relations extérieures, fixe les plafonds de ressources et peut dissoudre le Parlement européen pour J/T. Pour M/M, il est le chef des armées et dispose d'un droit de veto sur toutes les décisions.

J/T précisent que le Conseil Européen prend ses décisions à la majorité qualifiée (système de la double majorité).

IV- Lancement du processus.

Ni M/M, ni J/T ne précisent leur calendrier. Dans son discours « Notre Europe », qui ne rentre pas dans le détail des institutions, J. Chirac précise par contre une démarche en 3 étapes :

- La **première étape** est le Conseil européen de Nice qui doit en particulier rendre praticables les coopérations renforcées.
- Dans une **deuxième étape**, « les pays qui décideront de participer à toutes les coopérations renforcées », « rassemblés avec l'Allemagne et la France », constituent un « groupe pionnier » qui peut également développer des coopérations hors Traité. J. Chirac précise que ce groupe ne nécessite ni nouveau Traité, ni institutions sophistiquées, mais doit pouvoir s'appuyer sur « un mécanisme de coordination souple, secrétariat chargé de veiller à la cohérence des positions et des politiques des membres du groupe ».
- La **troisième étape** donne à ce groupe une Constitution réorganisant de façon lisible les Traités, répartissant les compétences et procédant aux « ajustements institutionnels nécessaires, tant du côté de l'exécutif que de celui du Parlement ». Cette Constitution serait préparée en associant gouvernements et parlementaires nationaux et européens, à partir soit du travail d'un « Comité des sages », soit « d'un modèle inspiré de la Convention ». « Les peuples seraient amenés à se prononcer sur ce texte ».

Quelques idées britanniques.

Les autorités britanniques ont été peu présentes dans le débat sur l'organisation de l'Union élargie, si l'on excepte un article cosigné de T. Blair et de G. Persson (Reaching out to all of Europe, FT du 21/09/2000) et le discours de T. Blair à Varsovie (6/10/2000). Dans ce dernier, il récuse l'idée d'avant garde, soutient le bien-fondé du triangle institutionnel et propose des réformes telles que l'adoption d'un programme législatif et politique par le Conseil européen (sous forme d'agenda annuel), la création d'une deuxième Chambre de parlementaires nationaux chargée en particulier de veiller au respect d'une Charte des compétences (« Déclaration des Principes »), et l'instauration de « groupes de présidence » pour les différentes formations du Conseil.

Les thèmes évoqués ne sont pas sans une certaine parenté avec les réflexions de think tanks britanniques, qu'on a cherché à illustrer par deux ouvrages prospectifs : « EU 2010 : an optimistic vision of the future » (Charles Grant, CER octobre 2000) et « Network Europe : a new case for Europe » (Mark Leonard, FPC 1999).

I- Analyse. Architecture.

L'élargissement est une urgence absolue. C'est l'Europe entière qui doit se réformer, pour s'adapter à une économie globalisée organisée en réseau et pour prendre en compte sa nouvelle dimension. Cette vision, qui exclut les idées d'avant-garde s'accorde par contre de coopérations renforcées entre États. L'Europe réformée doit être capable d'organiser une « coopération compétitive » entre États et s'accorder des différences de rythme liées à l'hétérogénéité de l'Union élargie.

II- Répartition des compétences.

1°) Le champ d'intervention de l'Union est l'accompagnement de la liberté de circulation (4 libertés) : politique de concurrence, respect des droits libéraux et démocratiques (établis par une charte intégrée au Traité pour CG).

2°) Un champ de coopérations nécessaires définit un deuxième cercle, visant à traiter les « questions transfrontalières » : UEM, espace Schengen, agence commune d'armement, environnement, à quoi ML ajoute la lutte contre le crime organisé, et la création d'emplois. CG y voit le champ d'extension des coopérations renforcées, alors que ML insiste sur la méthode : critères de convergence, abstention constructive, coopérations renforcées si nécessaire.

3°) Le reste relève de la « coopération compétitive » entre États : bench marking, échange des meilleures pratiques, pression des pairs.

III- Les institutions.

1°) Au sommet est un Conseil européen plus actif : réuni tous les deux mois avec l'appui d'un SG Conseil renforcé et d'un groupe de sherpas pour CG, disposant d'une présidence collégiale (une tête pour chaque pilier) élue pour 2 ans pour ML.

2°) Cette instance suprême s'appuie sur un CAG rénové (réunion hebdomadaire et Président élu pour deux ans pour CG, réunion mensuelle pour ML). Le nombre de Conseils spécialisés est réduit à 3 (Ecofin, Affaires étrangères et défense, JAI). Les autres formations deviennent soit des Comités (CG) soit des task forces temporaires non sectorialisées (ML).

3°) La Commission est recentrée sur ses fonctions techniques : arbitre du marché intérieur, notaire des coopérations renforcées, négociateur technique des élargissements. Les fonctions PESC, UEM et JAI sont confiées à des Vice-présidents « indépendants » non responsables devant le Parlement pour CG, relèvent des seules divisions spécialisées de la Commission, dirigées par un Vice-Président, pour ML (autres sujets confiés à des groupes de travail ad hoc). Pour CG, les commissaires nationaux, parmi lesquels le Conseil européen choisit le Président, sont élus au suffrage universel dans chaque pays.

4°) La fonction de contrôle démocratique du Parlement est privilégiée par rapport à sa fonction législative : responsabilité individuelle des commissaires, contrôle des agences d'exécution (CG), accès aux débats de la Banque Centrale (ML). Pour CG, les élections au PE ne sont plus simultanées, mais couplées avec les élections nationales, et l'on va vers un Parlement mixte (50% de parlementaires nationaux) avec des formations spécialisées.

5°) CG prévoit en outre un « Haut Conseil de la subsidiarité » composé d'anciens responsables politiques, et ML des « sommets de réforme », réunions spécifiques du Conseil européen en remplacement des CIG.

IV- La légitimité démocratique.

Elle occupe une place centrale dans les réflexions des deux auteurs :

-CG met l'accent sur la lisibilité du Traité, une charte des droits fondamentaux invocable devant les juridictions nationales, le renforcement de la « visibilité démocratique » des responsables : commissaires élus nationalement, élections au PE couplées avec les législatives nationales.

-ML se préoccupe des méthodes démocratiques adaptées à la dimension d'un continent : organisation de caucus des partis européens avant chaque réunion du Conseil européen et du CAG, référendum d'initiative populaire (% significatif de la population dans les 3/4 de États) sur les orientations des politiques, panel permanent de citoyens (5000 personnes/État en moyenne) systématiquement consulté sur les orientations des politiques et les sujets à l'ordre du jour des Conseils européens.

Quelques prises de position marquantes.

Le discours de J. Fischer à l'Université Humboldt a donné lieu à une avalanche de prises de positions. On a choisi de privilégier celles émanant de responsables gouvernementaux.

I- Avant le discours de J. Fischer.

1°) **Johannes Rau** a été le premier à lancer le débat, dans un article co-publié par Le Monde et la FAZ : « Une constitution fédérale pour l'Europe » (4/11/99). La perspective de l'élargissement implique une relance politique devant viser à la constitution d'une Fédération d'États nations, unie par une constitution dont le préambule serait une charte des droits fondamentaux. Son organisation devra prévoir un système de représentation à deux niveaux : le citoyen et l'État.

2°) **V. Giscard d'Estaing et H. Schmidt** : « Pour une Europe de l'Euro » (Le Figaro/Die Zeit du 10/04/2000). L'Europe élargie doit s'organiser en trois cercles : un espace européen de libre-échange avec une faible intégration politique, une coopération associant la Grande-Bretagne pour une défense européenne commune, une zone d'intégration politique constituée à partir de la zone euro. Cette dernière aurait ses propres institutions : un Conseil et une « structure parlementaire » ayant des liens avec les parlements nationaux, mais « sans doute pas une Commission ».

II- Après le discours de J. Fischer.

1°) **En Italie** : **L. Dini** (entretiens du 19/05/2000 avec le Corriere della Sera et du 27/05/2000 avec le Monde), **G. Amato** (entretien avec le Corriere du 4/07/2000, « un cœur fort pour l'Europe » in Le Monde du 25/05/2000), **C.A. Ciampi** (discours à l'Université de Lipsia le 6/07/2000, entretien avec Le Figaro du 25/07/2000). Ces contributions ont en commun l'acceptation de la perspective fédérale pour laquelle les coopérations renforcées doivent constituer la première étape, mais une grande réticence à l'idée d'une avant-garde dotée de ses propres institutions, qui risquerait de diviser l'Europe au lieu de concourir à son intégration. Pour G. Amato, la Grande-Bretagne doit faire partie du « cœur fort de l'Europe ». Tous insistent également sur le respect de la méthode communautaire et le rôle irremplaçable de la Commission (yc. comme secrétariat des démarches intergouvernementales pour C.A. Ciampi).

Dans un article conjoint (La Repubblica du 21/09/2000), **G. Amato et G. Schröder** attendent d'un succès à Nice aussi bien la faisabilité des coopérations renforcées (afin d'éviter que les plus dynamiques n'agissent hors du cadre des Traités) que le lancement d'un processus constitutionnel (charte des droits + répartition des compétences), débouchant sur une « ample conférence en 2004 », elle même

précédée d'un vaste débat public. Cette vision commune sert de base à la proposition germano-italienne à la CIG (4/10/2000), visant à assouplir le mécanisme des coopérations renforcées, mais aussi à l'inscrire dans le cadre des institutions communes et à s'assurer qu'il concoure aux progrès de l'intégration européenne. Ce document ne comporte aucune référence à l'après Nice.

2°) Au Benelux :

- **Guy Verhofstadt** (conférence à l'EPC du 21/09/2000), décrit sa vision d'un processus de relance politique. L'Union élargie doit affirmer le respect de ses valeurs et se doter d'une capacité d'intervention dans le monde (PESC, capacité autonome de défense, politique judiciaire et d'immigration, plate forme socio-économique dans le cadre de l'UEM). Pour cela, le système actuel tout comme la méthode intergouvernementale sont inadaptés. Il faut une approche « fédérale communautaire », même si la coopération intergouvernementale peut jouer un rôle d'impetus ou d'étape intermédiaire. Afin que les coopérations renforcées ne dérivent pas vers l'intergouvernemental, il faut qu'elles soient contrôlées par la Commission, que le Traité prévoie des « passerelles » vers la communautarisation et que M. PESC ait une place au sein de la Commission. Une deuxième phase doit être plus constitutionnelle (charte + répartition des compétences). Les institutions de l'Europe future devraient consister en un Parlement bicaméral pouvant être dissout en contrepartie de son pouvoir de censurer la Commission, une Commission repensée dans son rôle avec un Président élu au suffrage universel, un Conseil fixant les priorités et co-légiférant. **Jeter les bases d'un tel projet pourrait être le rôle de la présidence belge**, sous forme d'une déclaration des Quinze sur l'objectif final.
- **J.C. Juncker** (Les Echos du 19/09/2000) exprime une position « italienne » : nécessité des coopérations renforcées pour la dynamique de l'Union élargie, mais comme instance de dernier recours, là où l'extension de la majorité qualifiée n'offrira pas d'alternative. Quant aux institutions de l'Europe future, il faut être prudent afin de ne pas créer de divisions artificielles (le discours de J. Fischer est venu « trop tard ou trop tôt »).
- **Les 3 premiers ministres du Benelux** (mémorandum du 30/09/2000) opèrent une synthèse entre les propositions de G. Verhofstadt et celles de l'article Amato/Schröder : coopérations renforcées pour éviter que plus déterminés ne soient contraints d'agir hors traité ; déclaration des Quinze sur les grandes orientations de l'avenir politique de l'UE faite « avant la fin 2001 » (présidence belge) pour ouvrir un débat à conclure en 2004.

3°) Ailleurs...

On a déjà mentionné l'article de **T. Blair et de G. Persson** dans le FT du 21/09/2000 : priorité à l'élargissement, nécessité de ne pas diviser l'Europe, mais au contraire de la réformer toute entière en s'inspirant de la « méthode ouverte de coordination » de Lisbonne. Cette position peut être vue « en creux » comme un refus de toute forme d'avant-garde.

Dans un registre voisin, **M.J. Aznar** (conférence à l'IFRI le 27/09/2000) prend position en faveur d'une démarche unifiante : priorité à l'élargissement, réservation des coopérations renforcées aux domaines où l'intégration européenne n'est pas encore consolidée, renvoi à plus tard (2005/2006) du débat sur l'architecture de l'Union élargie.

