



Toulouse, 24 Juillet 2013

Par Jean-Guy Giraud et Lucas Buthion

« *L'Europe a besoin d'architectes autant que de pompiers* » (Jacques DELORS)

« *Rien n'est possible sans les hommes – mais rien n'est durable sans les Institutions* » (Jean MONNET)

« *If member states were angels, no european government would be necessary* »
(d'après James MADISON)

2014 : AMORCER LA REFORME DE L'UNION

Catalogue pour un débat



| | |
|---|-----------|
| Introduction..... | 6 |
| <i>Une nouvelle révision des Traités</i> | 6 |
| <i>Un catalogue des réformes souhaitables</i> | 7 |
| Première partie : Traités et adhésion..... | 8 |
| <i>Traité, Traité constitutionnel ou Constitution ?.....</i> | 8 |
| 1. Traité de révision..... | 8 |
| 2. Constitution | 9 |
| 3. Traité constitutionnel | 9 |
| 4. Un choix différé | 9 |
| 5. Le rôle de la Convention..... | 10 |
| <i>La révision des Traités</i> | 10 |
| 6. Modification des Traités par décision majoritaire | 11 |
| 7. Ratification des Traités par voie majoritaire | 11 |
| 8. Limitation des protocoles et déclarations annexés aux Traités | 11 |
| <i>L'adhésion et le retrait.....</i> | 12 |
| 9. Fixation par le Traité des critères et conditions d'adhésion | 12 |
| 10. Modification des procédures d'ouverture et de clôture d'adhésions | 13 |
| 11. Création d'une procédure de retrait d'un Etat-membre par décision de l'Union | 14 |
| Deuxième partie : les politiques communes | 15 |
| <i>L'Union économique et monétaire</i> | 15 |
| 12. Création d'une Agence européenne d'émission d'emprunts et d'un Trésor européen | 15 |
| 13. Extension du mandat de la Banque centrale européenne..... | 16 |
| 14. Participation à l'Euro | 17 |
| 15. Légitimation des concepts d' « union budgétaire » et d' « union bancaire »..... | 17 |
| 16. Organisation interne de l'union économique et monétaire | 17 |
| 17. Représentation de l'Union au sein des institutions et conférences financières internationales | 18 |

| | |
|--|-----------|
| <i>Les politiques communes</i> | 19 |
| 18. Dé-constitutionnalisation des dispositions relatives à l'organisation des politiques communes | 19 |
| 19. Alignement complet des règles applicables en matière de justice et affaires intérieures | 20 |
| 20. Alignement progressif des règles applicables à la politique étrangère et de défense | 20 |
| 21. Renforcement du respect du principe de subsidiarité..... | 21 |
| 22. Renforcement du contrôle européen de sécurité sur certaines activités économiques..... | 22 |
| <i>Le budget</i> | 22 |
| 23. Suppression du plafonnement des ressources..... | 23 |
| 24. Financement intégral du budget par des ressources propres..... | 23 |
| 25. Application du mécanisme de co-décision majoritaire aux ressources propres et au cadre financier pluriannuel | 24 |
| 26. Renforcement du contrôle communautaire sur les dépenses..... | 25 |
| 27. Création d'un fonds de péréquation budgétaire..... | 25 |
| <i>La coopération renforcée</i> | 26 |
| 28. Assouplissement des conditions d'autorisation de la coopération renforcée..... | 26 |
| 29. Possibilité d'extension généralisée d'une coopération renforcée | 27 |
| 30. Officialisation des procédures de différenciation | 27 |
| Troisième partie : les pouvoirs législatifs et exécutifs | 28 |
| <i>Le pouvoir législatif</i> | 28 |
| 31. Evolution du mode de scrutin | 28 |
| 32. Composition du Parlement européen | 29 |
| 33. Généralisation de la co-décision majoritaire du Parlement européen et du Conseil | 29 |
| 34. Renforcement du rôle des parlements nationaux | 30 |
| 35. Encadrement du rôle du Conseil européen..... | 31 |
| 36. Création d'un Conseil législatif..... | 32 |
| 37. Généralisation du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil | 32 |
| <i>Le pouvoir exécutif</i> | 33 |
| 38. Formalisation du rôle exécutif de la Commission | 33 |
| 39. Maintien du pouvoir d'initiative de la Commission | 33 |
| 40. Nomination, composition et présidence de la Commission | 34 |
| 41. La Commission et l'opinion publique | 35 |
| Quatrième partie : les fondements..... | 36 |
| 42. Référence à l'objectif fédéral de l'Union..... | 36 |
| 43. Reconnaissance des « peuples de l'Europe »..... | 36 |

| | |
|---|-----------|
| 44. Rétablissement du principe de la primauté du droit communautaire..... | 37 |
| 45. Rétablissement des symboles de l'Union..... | 37 |
| CONCLUSION | 39 |
| <i>Se lamenter ou se réformer ?</i> | 39 |
| <i>Surmonter le traumatisme de 2005.....</i> | 39 |
| <i>Un arbre de Noël institutionnel</i> | 39 |
| <i>Est-ce bien le moment ?</i> | 40 |
| <i>L'illusion du long-terme</i> | 41 |
| <i>L'union des pro-européens pour 2014</i> | 41 |
| <i>Pour ne pas perdre le cap</i> | 42 |
| <i>Qui prendra l'initiative ?.....</i> | 42 |
| <i>2014 : une date symbolique</i> | 42 |

Introduction

Une nouvelle révision des Traités

L'Union européenne se pose, à intervalles réguliers, la question de ses finalités et de ses moyens – et donc de l'évolution de ses Traités constitutifs. De fait, le rythme de révision de ces Traités s'est accéléré depuis le début des années quatre vingt, suite notamment aux perspectives ouvertes par le Traité d'Altiero Spinelli adopté par le Parlement européen en 1984.

Successivement, l'Acte unique (1986), le Traité de Maastricht (1992), le Traité d'Amsterdam (1997), le Traité de Nice (2001) et, enfin, le Traité de Lisbonne (2007) ont étendu et consolidé l'entreprise européenne en même temps que s'accroissait le nombre de ses membres.

Aujourd'hui, ce sont les insuffisances du Traité de Lisbonne (pourtant en vigueur depuis moins de quatre ans) – ou plutôt les lacunes laissées béantes par le Traité de Maastricht en matière économique et monétaire - qui apparaissent au grand jour à l'occasion de la crise financière, budgétaire et économique européenne.

Devant la menace que représente cette crise pour l'existence même de l'Union, de nombreux appels ont été lancés, pour un renforcement de « l'union économique et monétaire » mais aussi, plus globalement, de « **l'union politique** » **européenne**.

Le recours précipité à des mesures palliatives de caractère législatif, à la coopération intergouvernementale ou à des traités extra-communautaires montre de plus en plus nettement ses limites politiques, institutionnelles et juridiques.

La question **d'une nouvelle révision des Traités** se pose donc à nouveau objectivement et de façon de plus en plus pressante – quelles que soient les réticences des gouvernements et le désarroi de l'opinion publique auxquels il sera fait allusion ci-après.

L'échéance de 2014 (renouvellement du Parlement et de la Commission) est considérée par certains comme une occasion favorable – et peut-être ultime - pour l'ouverture d'un débat public sur une nouvelle réforme de l'Union qui revêtira inévitablement un caractère constitutionnel.

Au terme de ce débat du printemps 2014 et à l'issue du processus de renouvellement institutionnel à l'automne 2014, les nouveaux responsables du pouvoir législatif et exécutif de l'Union pourraient engager, avec les Etats-membres, les négociations préalables à cette réforme, c'est-à-dire à une nouvelle révision plus ou moins approfondie des Traités.

Un catalogue des réformes souhaitables

La présente note vise à identifier – sans les détailler - les principales modifications de nature institutionnelle qui pourraient être prises en considération dans le cadre ou à l'occasion de cette révision. Elle n'entre pas dans le champ de l'orientation ni du contenu des politiques communes elles-mêmes.

Certaines propositions ne nécessitent d'ailleurs pas, sur le plan juridique, une modification du droit primaire européen mais portent plutôt sur les possibilités de renforcer l'efficacité des dispositions institutionnelles en vigueur.

Ces propositions se situent délibérément dans la droite ligne de l'inspiration originelle et orthodoxe qui a guidé l'Union depuis sa création. Elles s'inspirent donc de l'approche fédéraliste qui sous-tend, jusqu'à aujourd'hui, l'ensemble des structures et des mécanismes institutionnels européens.

*

**

Cette note examine successivement les questions suivantes :

- ❖ **La révision des Traités et l'adhésion à l'UE (1^e partie)**
- ❖ **Les politiques communes (2^e partie)**
- ❖ **Le pouvoir législatif et exécutif (3^e partie)**
- ❖ **Les fondements de l'Union (4^e partie)**

Première partie : Traités et adhésion



Traité, Traité constitutionnel ou Constitution ?

Dans la mesure où elle implique une modification des Traités, la réforme envisagée peut – sur le plan juridique autant que politique - se traduire soit par un Traité de révision classique, soit par une nouvelle « Constitution », soit par la voie moyenne d'un Traité constitutionnel nouveau mais dérivé des Traités existants.

1. Traité de révision

Une réforme par voie de Traité de révision serait la plus conforme à l'ordre juridique existant. Basée sur l'article 48 TUE, elle impliquerait successivement :

- ❖ la soumission d'un projet de révision par un Etat-membre, le Parlement européen ou la Commission,
- ❖ la convocation d'une Convention par décision du Conseil statuant à la majorité simple,
- ❖ l'examen du projet de révision par la Convention qui adopterait par consensus une recommandation basée sur ce projet,
- ❖ la réunion d'une conférence de représentants des Etats-membres pour arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au Traité,
- ❖ enfin, la ratification de ces modifications par tous les Etats-membres, par voie parlementaire ou référendaire.

Bien que cette procédure ait été instituée par le Traité de Lisbonne lui-même, c'est finalement une méthode analogue qui fut, en pratique, suivie pour parvenir – après le détour par le projet avorté de Constitution européenne - à l'accord final sur l'adoption de ce Traité en 2009.

2. Constitution

La réforme pourrait aussi être préparée et adoptée en dehors du cadre prévu par les Traités, en recourant par exemple à un processus de type constitutionnel. Une assemblée constituante – qui pourrait être le Parlement européen lui-même ou une assemblée *ad hoc* - rédigerait ab nihilo une Constitution qui serait ensuite soumise à l'accord des Etats-membres et éventuellement ratifiée par référendum européen. La Constitution n'entrerait en vigueur qu'entre les Etats l'ayant ratifiée et se substituerait pour ceux-ci au cadre existant des Traités.



3. Traité constitutionnel

La réforme pourrait enfin prendre une voie intermédiaire non-conforme à – mais assez proche de - la procédure de révision de l'article 48 TUE visé ci-dessus (point 1). Une Convention constitutionnelle serait investie d'un mandat visant à réviser les Traités existants et à les transformer en un nouveau Traité constitutionnel. Celui-ci serait adopté et ratifié selon une procédure majoritaire nouvelle (voir les points 5 et 6 ci-dessous), se substituerait aux Traités existants et serait applicable à l'ensemble des Etats-membres. Les Etats qui ne l'auraient pas ratifié pourraient négocier les relations qu'ils souhaiteraient conserver avec l'UE.

4. Un choix différé

La forme juridique que prendrait finalement la réforme envisagée ne pourrait être arrêtée qu'à l'issue du débat politique sur l'opportunité et l'ampleur de cette réforme, débat qui se déroulerait pendant la campagne électorale du printemps 2014. Elle serait fonction à la fois de l'état de l'Union à ce moment, des réactions de l'opinion publique, de la position des gouvernements en place – aussi bien que de la détermination du nouveau Parlement et de la nouvelle Commission.

Le choix de cette forme juridique ne devrait donc pas conditionner les réflexions voire même les travaux préparatoires sur cette réforme. En pratique, c'est précisément l'orientation de ces réflexions qui guiderait le choix final de la procédure.

5. Le rôle de la Convention

L'expérience des deux précédentes conventions de 2000 (sur la Charte des droits fondamentaux) et de 2002 (sur le projet de Constitution européenne) s'est révélée particulièrement positive.

En dépit de – ou grâce à - sa composition hétérodoxe (représentants du Parlement européen, des parlements nationaux, des gouvernements des Etats-membres et de la Commission) la Convention a, par deux fois, accompli des travaux dont la créativité politique et la qualité juridique ont été unanimement reconnues.

Elle est parvenue, par consensus, à concilier les points de vue parlementaires et gouvernementaux de ses composantes européennes et nationales ; elle a ouvert ses délibérations à la société civile en organisant l'écoute des principales associations représentatives à l'échelle européenne ; elle s'est déroulée de façon totalement publique et transparente.

La Convention est ainsi devenue un outil légitime, démocratique, consensuel et efficace à la fois – dorénavant incontournable pour toute révision des Traités ou toute autre entreprise constitutionnelle (voir points 1 à 3 ci-dessus).

Certains gouvernements ou diplomaties nationales pourraient précisément manifester quelques réticences vis-à-vis de la fonction constitutionnelle d'un tel organe qui ne les laisse plus entièrement maîtres des Traités et ils pourraient être tentés de le contourner (par exemple par le biais de la procédure de « révision simplifiée » des Traités prévue par l'article 48 TUE). Il appartient donc aux forces démocratiques (et notamment aux Parlements) de veiller à préserver la pérennité et l'intégrité de la procédure conventionnelle.

La révision des Traités

La procédure de révision des Traités est – depuis l'origine de la Communauté - fondée sur le principe de l'accord unanime des Etats-membres, c'est-à-dire sur celui de la souveraineté nationale. Chacun des 28 Etats – quelle que soit sa part dans la population totale de l'Union - dispose, par devers lui, d'un droit de veto absolu sur toute modification, même minime, de toutes et de chacune des dispositions des Traités.

Cette exigence d'unanimité – dans une Union sans cesse élargie et approfondie - n'est plus compatible avec la nécessaire adaptation progressive de l'Union à des circonstances nouvelles, ni avec son évolution – heurtée mais constante - vers un

modèle institutionnel de type fédéral. Elle constitue d'ailleurs, à l'heure actuelle, un cas assez unique et paradoxal parmi l'ensemble des organisations internationales ou des Etats fédéraux, dont la modification des chartes ou Constitutions est en règle générale décidée par une majorité qualifiée des Etats membres ou des entités fédérées.

Les modifications suivantes à la procédure de révision prévue par les Traités pourraient donc être envisagées :

6. Modification des Traités par décision majoritaire

Tout projet de révision serait considéré comme adopté dès lors qu'il recueillerait – par exemple - les voix des 4/5 èmes des Etats membres représentant les 4/5 èmes de la population de l'Union (ce seuil étant inspiré par la clause finale de l'art. 48 TUE lui-même). D'autre part, le Parlement européen – qui n'est, à l'heure actuelle, même pas officiellement consulté sur une décision de révision - devrait donner son accord à une majorité renforcée.

7. Ratification des Traités par voie majoritaire

Toute révision des Traités pourrait entrer en vigueur dès qu'elle aurait fait l'objet d'une ratification par les 4/5 èmes des Etats membres représentant les 4/5 èmes de la population totale de l'Union. Idéalement, cette ratification devrait faire l'objet – dans un délai fixé - d'un référendum simultané dans l'ensemble des Etats concernés. La révision serait réputée s'appliquer *erga omnes*, y compris pour les Etats ayant refusé de ratifier. Ces derniers auraient alors la possibilité soit de disposer d'un délai supplémentaire de réflexion leur permettant de revenir sur leur décision – soit de négocier leur retrait de l'Union et d'établir avec elle un nouveau type de relations (par analogie avec la procédure prévue par l'article 50 TUE - voir point 11 ci-dessous).

8. Limitation des protocoles et déclarations annexés aux Traités

Au fil des nombreuses révisions des Traités, le nombre de protocoles (de même valeur juridique que les Traités eux-mêmes) et déclarations (de nature politique) s'est multiplié jusqu'à atteindre le 11 pour les premiers et ... 65 pour les secondes dans le Traité de Lisbonne.

Si certains protocoles sont indispensables pour expliciter la mise en œuvre de quelques dispositions des Traités (cf. Protocole sur les dispositions transitoires), d'autres ont en fait une nature purement politique visant le plus souvent à circonscrire le domaine de l'action communautaire dans certains secteurs (cf. Protocoles sur les compétences partagées ou sur les services d'intérêt général).

Quant aux déclarations souscrites par tous les Etats-membres ou seulement par certains d'entre eux, elles sont pour la plupart de nature purement interprétative ou ... déclaratoire et concernent le plus souvent des questions de détail (cf. Déclaration n° 39 sur « la consultation d'experts nationaux par la Commission ») ou spécifiques à la situation particulière de tel ou tel Etat membre (Déclaration du Royaume Uni sur « la définition du terme de ressortissants »).

Cette accumulation de textes disparates annexés aux Traités n'est pas faite pour clarifier la lecture d'un document de nature constitutionnelle ; une bonne partie d'entre eux devraient donc être soit supprimés soit dissociés des Traités à l'occasion d'une prochaine révision.

L'adhésion et le retrait

La multiplication accélérée et l'hétérogénéité croissante des Etats-membres de l'Union – aussi bien que les nouvelles perspectives d'adhésion offertes à des Etats de plus en plus périphériques par rapport à l'Union originelle - mettent à l'épreuve l'unité et la solidarité d'un ensemble européen par ailleurs de plus en plus intégré et diversifié.

De même, le caractère incertain et mouvant des « frontières de l'Union » a un effet anxiogène certain pour l'opinion publique et affecte son sentiment d'appartenance à une Union de plus en plus lointaine et de moins en moins cohésive.

Dès lors se pose, de façon aigue, la question de la maîtrise par l'Union de son processus d'élargissement.

En dehors de toute considération d'ordre géopolitique, culturel, humanitaire etc..., **cette situation pourrait motiver les modifications institutionnelles suivantes :**

9. Fixation par le Traité des critères et conditions d'adhésion

Les Traités eux-mêmes ne fixent aucun critère d'éligibilité d'un Etat tiers à l'adhésion à l'Union. La seule condition prévue est celle du « respect des valeurs de l'Union »

telles qu'énumérés par l'article 2 TUE (dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, etc...). Le Traité fait toutefois référence à des « critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen » ; de fait, le Conseil européen de Copenhague en 1993 a adopté quatre séries de critères de caractère politique (stabilité des institutions, démocratie, etc...), économique (économie de marché viable) et relatifs à la reprise de l'acquis communautaire.

Une condition supplémentaire, moins précise et trop rarement évoquée, concerne « la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres et à approfondir l'intégration ».

En pratique, c'est le critère de la reprise de l'acquis qui domine largement le processus d'adhésion (les fameux « chapitres de négociation »).

Il serait peut-être souhaitable que ce soient les Traités eux mêmes – et non pas une déclaration unilatérale du Conseil Européen - qui fixent ces critères, déterminants pour l'évolution de l'élargissement de l'Union. Ceux-ci disposeraient alors d'une valeur politique et juridique plus haute et plus permanente ; à cette occasion, le bien fondé des critères actuels pourrait être ré-examiné.

De même, les Traités pourraient incorporer une définition géographique –et non plus seulement fonctionnelle - des « Etats européens » susceptibles d'adhérer à l'Union, faute de quoi son extension indéfinie vers l'Est européen, voire l'Orient ou l'Asie, finira par altérer sa nature même.

10. Modification des procédures d'ouverture et de clôture d'adhésions

L'expérience de la plupart des procédures passées d'adhésion (à l'exception notable du cas de la Turquie) montre que, les négociations une fois engagées, un processus irréversible se met en marche dont l'aboutissement positif n'est plus qu'une question de temps.

On pourrait donc envisager que l'ouverture même d'une négociation d'adhésion fasse l'objet d'un débat démocratique préalable, impliquant les parlements nationaux et nécessitant l'accord du PE statuant à une majorité renforcée.

L'acte de clôture de la procédure d'adhésion devrait exiger non seulement l'accord unanime des Etats membres (déjà prévu par les Traités) mais aussi celui du Parlement européen statuant à une majorité renforcée (et non plus seulement à la majorité simple de ses membres).

Parallèlement – mais en dehors du cadre institutionnel proprement dit - le processus d'élargissement de l'Union pourrait être maîtrisé de deux manières souvent évoquées. La première concerne l'instauration d'un « moratoire » des adhésions

pendant une période de temps limitée qui laisserait à l'Union le délai nécessaire pour renforcer sa propre organisation interne (par exemple jusqu'en 2020). La deuxième concerne une « revitalisation » de l'Espace Économique Européen en tant que zone de libre échange qui pourrait accueillir les Etats tiers ayant – ou non - une perspective d'adhésion, ainsi que, le cas échéant, tout Etat-membre qui se retirerait de l'Union (voir point 11 ci-dessous).

11. Création d'une procédure de retrait d'un Etat-membre par décision de l'Union

Le Traité de Lisbonne a créé une procédure de retrait volontaire de l'Union pour tout Etat membre qui en ferait la demande (article 50 TUE), mais il n'existe pas de procédure de retrait d'un Etat sur décision des institutions de l'Union elles-mêmes. Il existe seulement une possibilité de « suspension de certains droits » (dont le droit de vote au sein du Conseil) à l'égard d'un Etat membre qui se rendrait coupable de violations graves et répétées des « valeurs de l'Union » (article 7 TUE).

Dès lors, l'Union est démunie d'un moyen de défense ultime (par delà les recours spécifiques devant la Cour de justice) dans le cas – par nature exceptionnel - où un Etat membre se rendrait coupable de violations des (ou d'obstructions systématiques envers les) finalités, principes et règles de base de l'Union, faisant ainsi preuve de son refus d'assurer sa « coopération loyale » avec l'Union telle qu'exigée par les Traités (article 4 TFUE).

Une procédure nouvelle de retrait « dans l'intérêt de l'Union » pourrait donc être envisagée, ne serait-ce qu'à titre dissuasif, pour mettre fin à une situation où un Etat-membre mettrait ainsi « en péril la réalisation des objectifs de l'Union ». Cette décision serait prise sur proposition de la Commission par le Conseil et le Parlement européen statuant à des majorités renforcées.

Deuxième partie : les politiques communes

L'Union économique et monétaire

Vingt ans après le Traité de Maastricht établissant l'Union monétaire – mais laissant en friches l'union économique (financière, fiscale, budgétaire, bancaire, etc...) - la crise intervenue en 2008 a brutalement fait apparaître que c'est dans ce domaine qu'une réforme de nature constitutionnelle était la plus indispensable et la plus urgente (voir l'introduction ci-dessus).

La principale disposition économique du Traité de Maastricht ne concernait que la procédure à mettre en œuvre en cas de « déficit public excessif » dans un État membre (article 126 TFUE et Protocole n°12) ; elle s'est révélée inopérante dès 1995 lorsque deux grands États membres se sont trouvés dans cette situation.

La fragilité et l'insuffisance – voire l'inadéquation - des dispositions des Traités ont donc retardé et limité la réaction de l'Union à la crise et l'ont obligée de recourir à des mesures partielles ou hétérodoxes dont l'assise juridique demeure par ailleurs incertaine. C'est ainsi que, par exemple, certains types d'interventions de la BCE sont actuellement à l'examen d'une Cour constitutionnelle nationale et pourraient être portés devant la Cour de justice européenne (voir point 12 ci-dessous).

Une mise à jour des Traités dans ce domaine apporterait à l'Union une capacité d'action plus étendue, plus claire et plus légitime.

Sans entrer dans le détail de la réforme nécessaire sur un sujet complexe et, par ailleurs, abondamment documenté et en pleine évolution, **on peut envisager les principales modifications suivantes** :

12. Création d'une Agence européenne d'émission d'emprunts et d'un Trésor européen

Les Traités érigent en principe fondamental le strict équilibre du budget européen d'une part et il ne donne d'autre part à l'Union aucune compétence explicite et générale pour émettre des emprunts. Cette double limitation réduit considérablement les capacités générales de financement de l'Union, quelles que soient, par ailleurs, les capacités propres et spécifiques de financement dont disposent – sur des

registres différents - la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement.

On pourrait donc imaginer que l'Union soit formellement investie par les Traités de la capacité – dont disposent les Etats-membres - de lancer pour son compte propre des emprunts sur les marchés européens et internationaux.

Parallèlement, les Traités pourraient ouvrir à l'Union la possibilité d'organiser la mutualisation des mécanismes d'endettement des Etats-membres – par exemple par l'émission d'obligations souveraines européennes ; un « Trésor européen » serait chargé de leur gestion et placé auprès de la Commission en liaison avec la Banque centrale européenne.

13. Extension du mandat de la Banque centrale européenne

Les Traités actuels fixent des limites étroites au principal objectif de la BCE : le maintien de la stabilité des prix ainsi que « sans préjudice de cet objectif, le soutien aux politiques économiques générales dans l'Union » (article 282 TFUE).

Face à la crise, la Banque centrale a été amenée – *de facto* - à prendre des mesures de moins en moins « conventionnelles », à l'extrême limite de son mandat, dans un domaine où la sécurité juridique de ces mesures est pourtant vitale. En particulier, certaines d'entre elles pourraient contrevenir à l'interdiction formelle faite à la Banque par les Traités « d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit aux (...) autorités publiques des Etats-membres ainsi que l'acquisition directe auprès d'eux des instruments de leur dette » (article 123 TFUE).

L'extension du mandat de la Banque centrale pourrait donc être envisagée – par voie de révision des Traités - en vue d'aligner globalement son rôle sur celui d'une banque centrale de type fédéral : soutien direct aux objectifs d'ordre économique de l'Union (cf. croissance et emploi), capacité de venir en aide aux Etats-membres en difficulté financière (cf. achat direct d'obligations souveraines), officialisation de son rôle de prêteur en dernier ressort.

Ces modifications impliqueraient, par ailleurs, que soit maintenu voire renforcé le principe d'indépendance de la Banque centrale européenne vis-à-vis des autres institutions comme des Etats-membres, principe clairement affirmé par les Traités existants.

14. Participation à l'Euro

La participation de tous les Etats membres à la politique économique et monétaire de l'Union est conçue par les Traités comme une obligation générale au même titre, par exemple, que leur participation au marché intérieur et aux politiques communes de l'Union.

Tous les Etats membres ont vocation à participer à l'Euro, à l'exception de ceux « faisant l'objet d'une dérogation » ; ces derniers ont donc l'obligation de satisfaire progressivement aux critères de participation afin de faire cesser la dérogation dont ils bénéficient provisoirement.

Sur ce point, la lettre et l'esprit des Traités sont dépourvus de toute ambiguïté. Le cas particulier de trois Etats-membres qui ont, de jure ou de facto, négocié leur non-participation durable à l'Euro, a été traité en dehors du cadre juridique des Traités. Cette situation ne peut perdurer indéfiniment et devrait donc être ré-examinée à l'occasion de la réforme. A l'opposé, il pourrait être utile de prévoir formellement dans les Traités le cas exceptionnel où un Etat-membre – en proie à de graves difficultés financières et économiques- n'est provisoirement plus en mesure de remplir ses obligations de membre de l'Euro.

15. Légitimation des concepts d' « union budgétaire » et d' « union bancaire »

Les concepts mêmes d' « union budgétaire » et d' « union bancaire » sont apparus à l'occasion de la crise et ont été dès lors considérés comme des éléments indispensables de la politique économique et monétaire de l'Union. Par exemple, l'intervention de l'Union en matière de supervision des activités bancaires et de résolution des crises bancaires est apparue incontournable alors même que les Traités ne font qu'effleurer ces concepts.

Dans des domaines aussi stratégiques et sensibles, les décisions de l'Union ne peuvent plus être basées sur des compétences trop floues ou trop indirectes (cf. l' « harmonisation du marché intérieur »). Les Traités doivent clairement et nettement affirmer la légitimité de l'intervention de l'Union - sans qu'il soit pour autant nécessaire d'en fixer les modalités dans le détail.

16. Organisation interne de l'union économique et monétaire

Comme les autres politiques communes, l'union économique et monétaire doit être gérée par les Institutions selon la méthode et les règles communautaires. La notion

d' « Eurogroupe » - dont la composition est par nature évolutive - ne devrait donc pas conduire à la création de structures para-institutionnelles officielles et permanentes.

Toutefois, les Traités eux-mêmes (article 136 TFUE et protocole sur l'Eurogroupe) prévoient que le Conseil puisse prendre certaines mesures limitées concernant les seuls Etats « dont la monnaie est l'euro » ; ils prévoient également que ces Etats « peuvent se réunir entre eux de façon informelle ».

Ces mesures et ces « réunions » se sont considérablement développées – parfois en marge des dispositions prévues par les Traités - en raison de la crise financière ; elles ont également eu pour but de contourner l'opposition systématique de certains Etats-membres extérieurs à l'Euro (dotés d'un droit de veto par les Traités), envers tout renforcement de l'union économique et monétaire.

La meilleure façon de contourner cette opposition serait – plutôt que de constituer une structure parallèle aux institutions - de substituer le vote majoritaire à la règle de l'unanimité qui gouverne encore les principales décisions dans le domaine de l'union économique et monétaire (voir point 35 ci-dessous). De plus, une autre réforme utile des Traités consisterait à renforcer le rôle de la Commission et du Parlement européen dans un domaine où le respect des intérêts généraux de l'Union et le contrôle démocratique seraient particulièrement bienvenus.

Le cas échéant, la procédure de coopération renforcée (voir points 27 et 28 ci-dessous) pourrait être utilisée pourvu que certaines de ses règles soient modifiées (cf. notamment la suppression de la règle d'unanimité et la clarification du rôle du Parlement européen).

Pour ce qui est des travaux de l'Eurogroupe lui-même, ils pourraient être présidés par le Vice-président de la Commission chargé de l'union économique et monétaire, qui assurerait ainsi non seulement la nature communautaire de ces travaux et donc la prise en compte de l'intérêt général de l'Union – mais aussi le lien avec les Etats non encore membres de l'Eurogroupe ; de même, ce vice-président pourrait, à l'instar du Haut-représentant pour les affaires extérieures de l'Union, présider le Conseil dans sa formation des Ministres des finances, et représenter l'Union dans les institutions et conférences financières internationales (voir point 16 ci-dessous).

17. Représentation de l'Union au sein des institutions et conférences financières internationales

Le Traité de Lisbonne (article 138 TFUE) confirme les dispositions du Traité de Maastricht selon lesquelles l'Union :

- ❖ « adopte des positions communes en matière économique et financière dans les institutions et conférences financières internationales »,
- ❖ « peut adopter les mesures assurant une représentation unifiée » au sein de ces mêmes instances.

Ces « positions » et ces « mesures » sont prises à la majorité qualifiée des Etats membres de l'Euro.

Force est de constater que, plus de vingt ans après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, ces dispositions sont trop peu voire pas du tout appliquées. En particulier, l'Union ne dispose toujours pas d'un siège propre au sein des instances visées - alors même qu'elle est à présent responsable de la gestion de la deuxième monnaie internationale. Le seul moyen de franchir enfin ce pas serait de modifier le texte des Traités pour faire de cette représentation (qui n'exclue pas une représentation conjointe des Etats membres comme à l'organisation mondiale du commerce) une obligation juridique plutôt qu'une simple faculté.

Les politiques communes

La répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres dans les différents domaines de l'action communautaire doit pouvoir évoluer pour accompagner progressivement les grandes mutations économiques contemporaines ainsi que, le cas échéant, la ré-orientation de cette action par la volonté politique des Institutions de l'Union ; le développement des politiques communes ainsi que la mise en œuvre de nouvelles politiques devraient être facilités. Parallèlement, le principe de subsidiarité pourrait être appliqué à ces politiques de façon plus systématique.

Les modifications suivantes pourraient donc être envisagées :

18. Dé-constitutionnalisation des dispositions relatives à l'organisation des politiques communes

Les Traités fixent, souvent de façon très détaillée (cf. article 38 à 44 TFUE sur la politique agricole) l'organisation matérielle des politiques communes. De fait, plus de la moitié des articles du TFUE (186 articles sur 358) y sont consacrés. La plupart de ces dispositions n'ont guère évolué depuis leur rédaction initiale et les auteurs du Traité de Lisbonne, en particulier, se sont prudemment abstenus de les ré-examiner.

Il en résulte non seulement un alourdissement considérable du texte constitutionnel que devraient être les Traités mais aussi une « sanctuarisation » excessive dans le droit primaire européen de règles qui devraient pouvoir évoluer en parallèle avec la situation économique et sociale mouvante de l'Union.

Il serait donc utile d'envisager de transférer ces règles matérielles du domaine constitutionnel vers le domaine législatif afin de faciliter leur évolution progressive et d'assurer en même temps, par la voie de la codécision, la participation du Parlement européen aux modifications éventuelles. Des majorités renforcées – au Conseil comme au Parlement - devraient être prévues pour assurer un large consensus sur ces modifications.

19. Alignement complet des règles applicables en matière de justice et affaires intérieures

Les règles régissant « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » établies par le Traité de Maastricht ont été conçues comme devant progressivement s'aligner sur la méthode communautaire applicable aux autres politiques communes de l'Union (pouvoir d'initiative de la Commission et co-décision majoritaire du Parlement et du Conseil) ; les Traités prévoient toutefois de nombreux cas où, de façon dérogatoire, le pouvoir de décision est laissé au seul Conseil (européen) statuant à l'unanimité – notamment en matière de coopération judiciaire et policière.

Si le processus de normalisation dans ce secteur est largement entamé, il demeure toutefois lacunaire, chaotique et source de complexité. Il serait donc peut-être utile de procéder – globalement et en une seule fois - à cet alignement par révision du droit primaire afin de rendre pleinement applicable à cette politique la méthode communautaire, notamment le principe majoritaire au sein du Conseil et la co-décision du Parlement. Dans quelques cas particuliers concernant directement la liberté et la sécurité des personnes, une exigence de majorités renforcées pourrait être prévue.

20. Alignement progressif des règles applicables à la politique étrangère et de défense

La politique étrangère et de défense commune (PESC) est celle que les Etats fédéraux ont, lors de leur création même, mis en commun en priorité pour des raisons évidentes ; elle est aussi l'une de celles où les « effets de taille » sont les plus bénéfiques.

S'agissant des Etats membres de l'Union, cette politique est au contraire – pour des raisons historiques - longtemps restée purement nationale. Officialisée par le Traité de Maastricht, la PESC figure – contrairement aux autres politiques communes - dans la partie proprement constitutionnelle des Traités, c'est-à-dire le TUE. Elle demeure largement fondée sur des bases intergouvernementales – ou entre les mains du seul Conseil européen, ne laissant ainsi aux pouvoirs exécutif (la Commission) et législatif (le Parlement et le Conseil) qu'un rôle très marginal. D'autre part, les quelques dispositions qui permettraient le recours à la méthode communautaire sont rarement mises en œuvre.

Le blocage actuel de la PESC – et donc son incontestable inefficience - justifieraient l'inclusion dans les Traités de clauses prévoyant le passage progressif mais automatique à la méthode communautaire selon des échéances fixes. Des exigences de majorité renforcée devraient être maintenues pour certaines décisions de caractère stratégique et tout Etat membre conserverait le droit de ne pas s'y associer sans pour autant empêcher leur mise en œuvre.

21. Renforcement du respect du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité prévoit que « l'Union n'intervient que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'acte envisagé ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local (...) ». Ce principe, qui est à la base même de l'organisation fédérale des pouvoirs, a été instauré par le Traité de Maastricht et repris en bonne place dans le Traité de Lisbonne (article 5 TUE) ; un protocole annexé au Traité organise le contrôle de son application par les Parlements nationaux.

L'extension fonctionnelle des compétences et des politiques de l'Union (notamment celle du marché intérieur, analogue dans ses effets à la fameuse « interstate commerce clause » de la constitution américaine) peut effectivement conduire à des abus de réglementation qui heurtent souvent, à juste titre, l'opinion publique. Il convient toutefois de relever que ce sont souvent les Etats-membres eux-mêmes, au sein du Conseil, qui sont en fait à l'origine de mesures exagérément détaillées visant à protéger ou à favoriser les intérêts de certains secteurs économiques nationaux ; c'est donc à eux que devrait s'adresser en priorité (individuellement et collectivement) l'exigence du respect du principe de subsidiarité.

D'autre part, l'évolution même des politiques communes amène parfois à considérer – *a posteriori* - que l'intervention de l'Union dans certains domaines s'avère à l'expérience trop lourde, voire inutile. Un passage en revue systématique, régulier et approfondi par la Commission des dispositions en vigueur dans les différentes politiques devrait donc être encouragé (au-delà même du rapport annuel prévu par le protocole sus-mentionné) afin d'assouplir voire de supprimer certaines de ces

dispositions dont l'exercice et la responsabilité seraient confiés aux autorités nationales ; la Commission pourrait même être invitée à un tel ré-examen (portant sur une politique déterminée) à la demande du Parlement européen ou d'un Etat-membre.

22. Renforcement du contrôle européen de sécurité sur certaines activités économiques

Certains types d'activités économiques nécessitent, au niveau de l'Union, des formes de coordination, coopération et information réciproques entre les opérateurs et entre les administrations nationales compétentes. Des « agences de l'Union » ont été créées au fil des ans pour répondre à cet objectif.

Dans certains secteurs particuliers, ces Agences ont également pour but de garantir la sécurité, à l'échelle européenne, des activités concernées notamment lorsqu'elles comportent un risque systémique pour l'ensemble de l'Union. Elles ont été dotées à cet effet de pouvoirs plus ou moins étendus de contrôle, par exemple dans les secteurs de l'environnement, de la santé, du trafic aérien, de l'industrie nucléaire, des activités bancaires, etc...

L'étendue des compétences de ces Agences se heurte souvent à la volonté des Etats de conserver, par devers eux, certains pouvoirs de réglementation et de contrôle sécuritaires. Ce n'est qu'à l'occasion d'accidents majeurs (par exemple en matière bancaire ou nucléaire) qu'ils acceptent de concéder à l'Union – par l'intermédiaire des Agences - des pouvoirs effectifs et accrus de normalisation des règles de sécurité, de supervision et, éventuellement, de sanction.

Si ces conflits potentiels de compétences doivent sans doute être réglés au cas par cas vu la diversité des activités concernées, le principe même de la mutualisation du contrôle sécuritaire au niveau européen nécessiterait peut-être d'être formellement reconnu par les Traités afin de légitimer la compétence générale de l'Union dans ce domaine.

Le budget

Près de soixante ans après sa création, l'Union ne dispose toujours pas d'une capacité budgétaire autonome et à la mesure de ses besoins, le pouvoir fiscal demeurant largement dans le « bloc de souveraineté » national. Les blocages portent principalement sur les ressources de l'Union et sur la fixation du « cadre

financier pluriannuel ». Les règles actuellement fixées par les Traités dans ce domaine s'avèrent de plus en plus paralysantes et, par ailleurs, trop peu démocratiques. Leur nécessaire adaptation – constamment évoquée par le Parlement européen - est devenue une exigence évidente ; dans une certaine mesure, cette adaptation conditionne même le développement ultérieur de l'Union. Corrélativement, une amélioration sensible du contrôle de l'Union sur ses propres dépenses apparaît nécessaire.

Les modifications suivantes pourraient donc être envisagées :

23. Suppression du plafonnement des ressources

La notion du plafonnement *ab initio* des « ressources propres » (en fait de l'ensemble des ressources du budget annuel) ne figure pas dans les Traités mais résulte de décisions successives du Conseil européen statuant à l'unanimité. L'existence même de ce plafonnement – qui fige précisément et arbitrairement le volume du budget de l'Union - n'a donc pas de base constitutionnelle (ni démocratique) véritable.

Par ailleurs, un plafond implicite des recettes existe déjà dans la mesure où le cadre financier pluriannuel (voir point 24 ci-dessous) établit des plafonds annuels de crédits.

L'application correcte des Traités exigerait donc la disparition de cet acte unilatéral du Conseil européen, laissant ainsi aux Institutions compétentes et légitimes (Conseil et Parlement européen) la faculté de fixer régulièrement le volume des budgets annuels lors de l'adoption de chaque cadre financier pluriannuel – sans la contrainte d'un plafonnement fixe et *ex ante* des ressources disponibles.

24. Financement intégral du budget par des ressources propres

Conformément à la lettre et à l'esprit des Traités, le budget de l'Union devrait être « intégralement financé par des ressources propres » (article 311 TFUE). En réalité, les véritables ressources propres créées dès 1970 se sont progressivement réduites pour laisser la place à des « contributions » des budgets nationaux (75% du total des ressources pour le budget 2013). D'autre part, de multiples arbitrages intergouvernementaux ont transformé le système des ressources propres en un mécanisme exagérément complexe et opaque.

La seule parade – constitutionnelle - à cette dérive serait de supprimer toute référence dans les Traités à la possibilité de création « d'autres recettes » (c'est-à-dire des recettes « non-propres ») en incluant une échéance formelle à partir de

laquelle cette purification entrerait automatiquement en vigueur. Corrélativement, il conviendrait de privilégier la création, par voie législative (voir point 24 ci-dessous) de ressources propres performantes et stables (telle une TVA communautaire rénovée) plutôt que des recettes aléatoires, de circonstance, à caractère plus ou moins « punitif » (cf. taxes sur le carbone ou sur les activités financières) et parfois même pré-affectées à certaines dépenses.

25. Application du mécanisme de co-décision majoritaire aux ressources propres et au cadre financier pluriannuel

Si la procédure d'adoption du budget annuel en co-décision majoritaire du Parlement et du Conseil est conforme à la méthode communautaire (et aux principes démocratiques fondamentaux), celle qui régit le régime des ressources propres et le cadre financier pluriannuel l'est beaucoup moins.

Le système des ressources propres est en effet fixé unilatéralement par le Conseil statuant à l'unanimité (article 310 TFUE), sans droit d'initiative formel de la Commission et sur simple consultation du Parlement européen.

Le cadre financier pluriannuel est également fixé par le Conseil (en réalité par le Conseil européen lui-même) statuant à l'unanimité sans droit d'initiative formel de la Commission, mais soumis toutefois à « l'approbation » du PE (article 312 TFUE) ; il en résulte d'ailleurs une sévère limitation de la marge de manœuvre du Parlement lors de l'adoption du budget annuel mentionné ci-dessus.

Le caractère non-démocratique de ces règles est au surplus auto-bloquant dans la mesure où tout Etat membre – quel que soit son « poids budgétaire » spécifique - peut empêcher toute décision du Conseil. Les expériences passées et récentes ont amplement démontré la nocivité de cette situation pour le financement de l'Union.

Dans ce domaine également, une modification des Traités pourrait y mettre fin en appliquant aux décisions sur les ressources propres comme sur le cadre financier pluriannuel la procédure de co-décision majoritaire du Conseil et du Parlement européen – éventuellement assortie de conditions de majorité renforcées.

D'autre part, le « cadre financier pluriannuel » - qui constitue le véritable « budget » de l'Union - devrait porter sur une période plus brève (5 ans au lieu de 7) et coïncider, dans sa durée, avec les mandats du Parlement et de la Commission.

26. Renforcement du contrôle communautaire sur les dépenses

L'accroissement et la diversification des dépenses de l'Union (soit environ cent trente milliards d'euros répartis sur une vingtaine de politiques communes internes et externes) devraient être accompagnés d'une intensification du contrôle de l'utilisation des fonds communautaires par leurs bénéficiaires (principalement les Etats-membres). Ce contrôle est en effet notoirement insuffisant et n'assure pas un degré satisfaisant d'efficacité et de régularité ; la Cour des comptes de l'Union (et la presse) se font régulièrement l'écho de ce problème particulièrement néfaste pour l'image de l'Union dans l'opinion publique.

La Commission devrait donc être expressément dotée par les Traités d'un pouvoir de contrôle (et de sanction éventuelle) plus étendu, c'est-à-dire plus direct (sur le terrain), plus immédiat (et pas seulement a posteriori) et plus invasif (vérifications et enquêtes). Le parquet européen – prévu par le Traité de Lisbonne (article 86 TFUE) mais non encore institué par le Conseil devant statuer à l'unanimité - devrait être doté de compétences suffisamment étendues pour réprimer les fraudes (considérables) portant atteinte aux « intérêts financiers de l'Union ».

27. Création d'un fonds de péréquation budgétaire

Sous une forme ou sous une autre, tous les budgets fédéraux (et même nationaux) pratiquent une forme de péréquation financière (« Finanzausgleich ») pour compenser les disparités des capacités financières de leurs entités internes. Ce mécanisme complète - autant que de besoin- les effets redistributifs des politiques structurelles nationales.

La forte diversité des niveaux économiques entre les Etats-membres de l'Union (accrue par les élargissements récents et, probablement, futurs) justifierait que soit envisagé un tel mécanisme au niveau communautaire ; financé par une section spéciale du budget de l'Union, il viendrait utilement renforcer l'appui que confèrent aux Etats-membres moins développés l'action des fonds structurels d'une part et, le cas échéant, la mutualisation des capacités d'emprunt évoquée ci-dessus (point 11) d'autre part.

La coopération renforcée

Créée par le Traité d'Amsterdam (1997), la coopération renforcée entre certains Etats-membres a pour but de permettre une certaine flexibilité dans le développement des politiques communes en raison du nombre et de l'hétérogénéité accrus des Etats-membres. Elle permet de pallier à l'incapacité objective – ou éventuellement, au refus politique provisoire – de certains Etats de poursuivre le développement ou d'initier la mise en œuvre d'une de ces politiques.

Toutefois, les limitations fixées par les Traités créent de tels obstacles au recours à la coopération renforcée que cette procédure, plus de quinze ans après sa création, n'est que très rarement utilisée. D'autre part, de multiples autres possibilités de différencier le processus d'intégration européenne existent sans pour autant être officiellement reconnus par les Traités.

Les modifications suivantes pourraient donc être envisagées :

28. Assouplissement des conditions d'autorisation de la coopération renforcée

Il serait sans doute utile d'assouplir les conditions très étroites qui permettent l'ouverture d'une procédure de coopération : limitation aux domaines de « compétence exclusive » de l'Union, recours « en dernier ressort », respect absolu du marché intérieur et de la « cohésion économique, sociale et territoriale » de l'Union, interdiction de « porter atteinte aux échanges intra-communautaires » ou de « provoquer des distorsions de concurrence » entre les Etats-membres...

De même, la règle du vote unanime au sein du Conseil – lorsqu'elle existe dans le domaine considéré - devrait être abrogée dès lors que les Etats concernés décident de « renforcer leur coopération ».

Enfin, il conviendrait de fixer clairement, dans les Traités, les modalités de vote du Parlement européen dans la mise en œuvre des coopérations renforcées, en réservant par exemple le droit de vote (mais non le droit de participer aux délibérations) aux parlementaires issus des Etats-membres y participant, comme c'est le cas au sein du Conseil.

29. Possibilité d'extension généralisée d'une coopération renforcée

Une coopération renforcée se conçoit, par nature, comme provisoire, c'est-à-dire destinée à s'étendre à terme à l'ensemble des Etats-membres et à rejoindre ainsi le régime général des politiques communes.

Pour assurer que les institutions et les Etats demeurent attentifs à cette perspective nécessaire d'extension *erga omnes* des coopérations renforcées, un mécanisme institutionnel organisant cette extension après un certain délai – sur proposition de la Commission et par co-décision majoritaire du Parlement et du Conseil - pourrait être envisagé.



30. Officialisation des procédures de différenciation

De nombreuses possibilités de différenciation existent, *de facto*, dans la mise en œuvre des politiques communes par les différents Etats-membres grâce à l'insertion dans le droit dérivé de clauses particulières ou dérogatoires telles que : des délais différents d'application, des modalités spécifiques, des exclusions partielles, etc...

Cette différenciation est, à l'évidence, indispensable pour tenir compte de l'hétérogénéité des structures et des situations économiques et sociales au sein de l'Union. Elle devrait être constamment à l'esprit du pouvoir législatif comme du pouvoir exécutif, et être mise en œuvre sous le contrôle de la Commission sans perdre de vue les exigences d'intégrité du marché intérieur et de cohésion globale des politiques communes.

La possibilité de recourir à la différenciation mériterait donc d'être expressément légitimée – dans son principe même - par une disposition générale des Traités.

Troisième partie : les pouvoirs législatifs et exécutifs

Le pouvoir législatif

Le système communautaire a été conçu comme devant évoluer progressivement vers un régime sui generis de démocratie parlementaire de type fédéral dans lequel, en particulier, le pouvoir législatif est exercé conjointement par deux assemblées. La première représente les peuples (le Parlement européen), la deuxième représente les Etats (le Conseil).

Cette évolution a mis – et met toujours - en évidence la tension constante et dynamique entre les principes et les exigences légitimes des souverainetés nationale d'une part et européenne d'autre part. Pour faciliter cette évolution, le régime institutionnel de l'Union devrait être adapté sur différents points qui constituent à l'heure actuelle des sources de blocage du processus d'intégration.

Les modifications suivantes peuvent être envisagées :

Pour le Parlement européen

31. Evolution du mode de scrutin

En juin 2019, le Parlement européen célébrera le quarantième anniversaire de sa première élection au suffrage universel direct. Il serait donc temps d'achever l'unification des modalités de son élection en assurant par exemple la simultanéité exacte du scrutin dans tous les Etats-membres et l'harmonisation complète de ses modalités, par ailleurs prévue par les Traités (« une procédure uniforme dans tous les Etats-membres », article 223 TFUE)

Une autre mesure utile serait l'élection directe d'un certain pourcentage des parlementaires à l'échelle européenne et non plus nationale ; ce pourcentage pourrait évoluer par étapes fixes, entraînant par lui-même le renforcement des partis politiques européens (dont le rôle est déjà expressément mentionné par les Traités - voir article 10 TUE et 224 TFUE).

A noter que le régime électoral européen est actuellement fixé sur proposition du Parlement européen lui-même, par une décision unanime du Conseil requérant *in fine* l'approbation du Parlement. Cette clause d'unanimité est l'une des raisons de la trop lente évolution du système électoral et devrait être remplacée par la règle majoritaire, éventuellement renforcée (voir point 34 ci-dessous).

32. Composition du Parlement européen

La représentation proportionnelle des différents Etats-membres au sein du Parlement est une des sources de tension évoquées ci-dessus. Les Traités n'en fixent que le cadre général (« proportionnalité dégressive », seuils minimum et maximum - voir article 14 TUE). La composition exacte est décidée par vote unanime du Conseil européen, statuant sur proposition du Parlement avec son accord.

Cette décision doit être adaptée à l'occasion de chaque adhésion d'un nouvel Etat membre ; aucun critère formel ou officiel ne règle cette adaptation qui, dans les faits, tient compte non seulement de la population des Etats mais aussi de leur représentation au sein du Conseil comme de la Commission.

L'inévitable inégalité de la représentation des citoyens des différents Etats au sein du Parlement (qui va de 6 à 96 députés selon la population de ces Etats) pose un problème objectif d'ordre démocratique que l'on rencontre dans tous les régimes fédéraux (voire même unitaires). Il se pose cependant avec une acuité particulière pour le Parlement européen vu la nature hybride de l'Union. Ce fut d'ailleurs la question principale que durent trancher les constituants américains en 1787, lesquels optèrent finalement pour une représentation strictement proportionnelle au sein de la Chambre des représentants (avec un seuil minimum d'un représentant par Etat) contrebalancée par la représentation égalitaire des Etats au sein du Sénat.

C'est probablement vers ce type de système que devra s'orienter progressivement l'Union au fur et à mesure de la constitution progressive d'un « demos » européen.

33. Généralisation de la co-décision majoritaire du Parlement européen et du Conseil

Les Traités successifs ont progressivement étendu la procédure de co-décision à la plupart des domaines législatifs de l'Union. Certains d'entre eux – et non des moindres (ressources propres, fiscalité, politique économique et monétaire, politique sociale, etc... voir ci-dessus) - demeurent toutefois totalement ou partiellement en dehors de cette procédure.

Selon les cas, le Parlement ne peut que s'opposer globalement à une décision du Conseil ou ne donner qu'un simple avis. Parfois, il est même totalement exclu de la procédure.

Le caractère sensible des domaines concernés – ou le fait que la compétence de l'Union y demeure limitée - ne justifient pas une telle insuffisance de contrôle démocratique européen. Une étape supplémentaire devrait donc être franchie en étendant à ces domaines la méthode communautaire générale de co-décision, assortie éventuellement de conditions de majorités renforcées dans les deux chambres.

34. Renforcement du rôle des parlements nationaux

Le problème du « déficit démocratique » de l'Union – souvent évoqué mais aussi souvent mal posé - correspond à une insuffisance réelle de la méthode communautaire. La logique institutionnelle originelle des Traités – tout en établissant le rôle primordial du Conseil et de la Commission - prévoyait l'existence d'un contrôle démocratique par le biais d'un Parlement doté d'un rôle surtout consultatif et émanant directement des parlements nationaux.

L'élection directe du Parlement européen a rompu ce lien à partir de 1979 alors même que ses pouvoirs étaient progressivement accrus et que la législation communautaire envahissait peu à peu le champ de l'activité quotidienne des citoyens. D'autre part, les gouvernements agissant au sein du Conseil (européen) sont restés peu enclins à rendre compte de leurs décisions auprès de leurs opinions publiques – voire, pour certains - de leurs propres parlements nationaux. Enfin, les difficultés matérielles éprouvées naturellement par les parlementaires européens pour établir un contact fréquent et direct avec les citoyens (en moyenne 1 député pour 0.7 million de citoyens - voir ci-dessus point 32) demeurent un élément objectif du sentiment de « déficit démocratique ».

Dès lors, le rôle intermédiaire des parlements nationaux est revenu d'actualité et certaines compétences indirectes de contrôle de la législation communautaire leur ont été attribuées par le Traité de Lisbonne (voir article 12 TUE et protocole annexé sur les parlements nationaux).

Ceci demeure à l'évidence insuffisant et de nouvelles initiatives procédurales visant à mieux impliquer les parlements nationaux doivent être envisagées, notamment au niveau des commissions parlementaires. Chaque chambre devrait constituer en son sein une « commission des affaires européennes » dotée des mêmes prérogatives que les autres commissions. Des représentants de ces commissions devraient participer de façon régulière aux travaux préparatoires des commissions du Parlement européen. Les parlementaires européens devraient, de leur côté, être

admis à rendre régulièrement compte des activités du Parlement européen devant les commissions des parlements nationaux. D'autre part, les « rencontres » entre les Présidents des parlements nationaux et du Parlement européen pourraient être plus fréquentes et plus centrées sur l'actualité européenne. Enfin, les liens entre les dirigeants des partis politiques nationaux et leurs homologues européens pourraient être plus structurés et approfondis (voir point 31 ci-dessus).

Deux écueils devraient toutefois être évités : d'une part l'institutionnalisation des relations entre les parlements nationaux et européens par la création d'une sorte de « Congrès » (aux compétences mal définies) qui viendrait alourdir le système existant sans apporter de plus value tangible sur le plan démocratique - et, d'autre part, l'attribution aux Parlements nationaux d'un droit de veto (*a priori* ou *a posteriori*, analogue à un mandat impératif) sur les décisions de leurs gouvernements respectifs au sein du Conseil.

Pour le Conseil

35. Encadrement du rôle du Conseil européen

Officialisé dans les Traités par l'Acte unique (1986), le Conseil européen a pris le rang d'une Institution depuis le Traité de Lisbonne et il s'est progressivement investi d'un rôle directorial dans la conduite des affaires de l'Union. Initialement conçu pour diriger - de façon plus intergouvernementale que communautaire - la politique étrangère et de défense commune, il s'est ensuite immiscé dans de nombreux autres domaines, notamment à l'occasion de la crise financière.

L'exemple le plus récent et le plus frappant de cette invasion est celui du cadre financier pluriannuel de l'Union (voir point 25 ci-dessus) où - débordant largement de sa seule compétence de « fixer les plafonds annuels de crédits » (article 312 TFUE) - il a entrepris de régler unilatéralement le détail de questions spécifiques, allant par exemple jusqu'à examiner la révision du statut des fonctionnaires européens...

Il importe donc de recadrer la place et le rôle institutionnels du Conseil européen - auquel le Traité interdit d'ailleurs formellement « d'exercer une fonction législative » (article 15 TUE). Sa fonction devrait être limitée à celle d'une chambre des Etats - dans sa formation la plus élevée - définissant « les orientations et les priorités politiques générales de l'Union ». La pratique actuelle, qui en fait une sorte de « super-Institution » hors cadre, affecte l'équilibre général des pouvoirs législatif et exécutif au sein de l'Union et affaiblit son caractère démocratique. Il s'agit ici simplement de respecter la lettre et l'esprit des Traités, respect sur lequel le

Parlement, la Commission et, éventuellement, la Cour de Justice devraient exercer une vigilance particulière.

36. Création d'un Conseil législatif

Le Conseil co-législateur est, en pratique, divisé en de nombreuses formations ministérielles sectorielles qui n'assurent pas toujours l'efficacité, la cohérence et la transparence de leurs travaux. Pour pallier à cette situation, on pourrait envisager la création d'une formation proprement législative du Conseil composée de « Ministres des affaires européennes » placés chacun directement auprès des chefs de gouvernement nationaux.

Ce Conseil serait l'interlocuteur stable et permanent du Parlement dans la procédure de co-décision ; les travaux préparatoires législatifs continueraient à être effectués par les Conseils spécialisés mais les arbitrages finaux, lors de la co-décision, seraient de sa seule responsabilité. Une telle réforme constituerait un pas important vers la rationalisation du système bicaméral européen.

37. Généralisation du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil

Le principe de la décision majoritaire est inhérent au concept même de démocratie. Pour cette raison, les Traités successifs ont progressivement limité l'étendue des décisions exigeant le vote unanime de tous et de chacun des Etats au sein du Conseil et leur accordant ainsi un droit de veto unilatéral.

L'unanimité demeure toutefois requise par de trop nombreux articles des Traités, particulièrement dans les domaines les plus stratégiques qui déterminent l'évolution de l'Union (Institutions, politique étrangère et de défense, budget, etc...voir point 33 ci-dessus).

Cette exigence résiduelle d'unanimité est, par sa nature même, source de blocages qui s'éternisent (cf. ressources propres, voir point 24 ci-dessus) ; plus insidieusement, elle peut même dissuader, par anticipation de vetos éventuels, tout débat ou toute initiative législative dans les secteurs réputés sensibles ; enfin, le droit de veto peut être parfois utilisé par l'un ou l'autre Etat membre comme moyen de pression détourné lié à des questions différentes de celles à l'examen – voire même pour de purs motifs de politique intérieure.

Le moment est donc peut-être venu de remettre en question le principe même d'unanimité, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels – ou lorsque les décisions concernées seraient susceptibles de remettre en cause le processus d'intégration.

Le pouvoir exécutif

La Haute Autorité puis la Commission ont été dès l'origine dotées de pouvoirs limités mais effectifs en vue de « promouvoir l'intérêt général de l'Union », de « prendre les initiatives appropriées à cette fin » et de « veiller à l'application des Traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions » (article 17 TUE).

La Commission exerce donc, *mutatis mutandis*, la fonction d'un gouvernement et d'un exécutif dont le rôle est particulièrement important dans un système d'inspiration fédérale mais formé d'Etats indépendants dont la cohésion et la discipline ne peuvent être garanties *per se*. Pour paraphraser les constituants américains (James Madison) : « If member states were angels, no european government would be necessary ».

Pour cette raison, l'affaiblissement du rôle politique de la Commission vis-à-vis du Conseil européen (notamment depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne) menace de porter atteinte à l'équilibre institutionnel de l'Union et à la nature même de son gouvernement. L'accroissement du nombre des Etats membres ainsi que des compétences de l'Union – notamment, depuis la crise, dans le domaine économique - exige donc un renforcement du rôle de l'exécutif européen.

Les modifications suivantes pourraient être envisagées à cet effet :

38. Formalisation du rôle exécutif de la Commission

Les Traités devraient reconnaître formellement la fonction exécutive de la Commission qui n'en dispose aujourd'hui que par délégation partielle et limitée du Conseil – et lui en attribuer l'exclusivité. La fonction réglementaire – au sens français du terme - dans la mise en œuvre des textes adoptés par le pouvoir législatif devrait être de son seul ressort, si nécessaire en consultation avec des comités d'experts nationaux. Des exceptions pourraient subsister dans quelques domaines précisément délimités (comme la politique étrangère et la défense) dans lesquels la compétence communautaire n'est encore que partielle ou indirecte.

39. Maintien du pouvoir d'initiative de la Commission

Les Traités attribuent à la Commission le droit d'initiative des textes présentés à l'organe législatif de l'Union. En tant que juge et gardienne de l'intérêt général de

l'Union, la Commission est en effet la mieux placée (politiquement et techniquement) non seulement pour tenir compte, de façon objective, de cet intérêt général mais aussi pour tâcher de concilier les intérêts particuliers – parfois contradictoires - des différents Etats membres.

Ce droit d'initiative donne par ailleurs à la Commission un rôle important à jouer au sein même des négociations législatives entre le Parlement et le Conseil : expliciter, défendre et adapter sa proposition, faciliter les arbitrages, voire même interrompre le processus en retirant cette proposition.

Cette fonction de nature constitutionnelle s'exerce dans le cadre des « orientations et priorités générales » définies par le Conseil européen (voir point 35 ci-dessus) mais aussi sous le contrôle politique du Parlement et le contrôle juridictionnel de la Cour de Justice.

Dans certains cas exceptionnels précisément fixés par les Traités, le droit d'initiative est attribué au Conseil ; d'autre part, le Parlement peut, de façon générale, orienter le pouvoir d'initiative de la Commission en lui soumettant « toute proposition appropriée (...) pouvant nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union » (article 224 TUE).

En conséquence, il apparaît que le principe du droit d'initiative de la Commission pour amorcer le processus législatif communautaire doit être préservé tel quel – *de jure* et *de facto* - dans l'intérêt même de l'Union et des Etats membres.

40. Nomination, composition et présidence de la Commission

Le Traité de Lisbonne établit de façon très heureuse un lien entre les élections européennes (les citoyens) et la nomination de la Commission (le gouvernement) dans la mesure où l'article 17 TFUE prévoit que le choix de son Président doit « tenir compte des élections au Parlement européen ».

Toutefois, le choix des autres membres du collège demeure largement entre les mains du Conseil européen qui « adopte la liste des autres personnalités » du collège. C'est ensuite le Conseil européen qui nomme l'ensemble de la Commission après le vote d'approbation du Parlement.

Il semblerait plus conforme à un régime de démocratie parlementaire que « la prise en compte du résultat des élections européennes » pour la nomination du Président de la Commission soit confiée au Parlement issu de ces élections plutôt qu'au Conseil européen.

De même, l'acte formel de nomination du collège devrait résulter du seul vote d'approbation du Parlement qui dispose par ailleurs du droit unilatéral de censure de la Commission.

Enfin, la composition de l'exécutif (nombre et nationalités des membres, répartition des fonctions, nomination des Vice-présidents...) devrait être laissée à la discrétion du Président qui la conduira et la dirigera ; corrélativement, les modalités de délibération du collège devraient être celles du consensus plutôt que du vote majoritaire expressément fixé par les Traités (article 250 TFUE).

Cela renforcerait la cohésion, la solidarité et l'indépendance du collège en même temps que l'autorité de son Président. Cela réglerait en même temps la lancinante question du nombre (pléthorique) des commissaires et celle de la « représentation » de chaque Etat membre au sein du collège. Par deux fois, le Conseil est revenu sur l'engagement fixé par les Traités (de Nice puis de Lisbonne) de réduire le nombre des commissaires. Il est temps de confier cette responsabilité au chef de l'exécutif lui-même, sous le contrôle du Parlement.

On pourrait toutefois prévoir que le Conseil européen garde la possibilité, in fine, de récuser l'ensemble du collège ainsi constitué par un vote motivé unanime ou à la majorité renforcée – ré-ouvrant ainsi l'ensemble de la procédure.

41. La Commission et l'opinion publique

Sortant du cadre proprement institutionnel, il serait utile de poser la question de la qualité de la communication entre l'exécutif européen en place et l'opinion publique. Au fil des mandats – et des présidences successives - de la Commission, ce contact semble s'être totalement évanoui. La Commission est devenue une entité lointaine (« Bruxelles ») incapable d'expliquer et de défendre ses propositions et ses actions directement auprès des citoyens européens. Son image est plus celle d'un organe technique (voire « technocratique ») que celle d'un gouvernement responsable et attentif aux réactions de l'opinion. Elle est presque totalement absente de la scène médiatique ; elle ne répond guère aux critiques (souvent injustifiées) qui lui sont adressées par voie de presse. Elle semble limiter ses contacts aux gouvernements et aux administrations des Etats-membres ainsi qu'aux représentants officiels des intérêts économiques sectoriels.

Si cette question ne peut, à l'évidence, être réglée par voie institutionnelle, elle n'en demeure pas moins d'une importance vitale si l'on veut éviter que ne se rompent totalement les liens directs nécessaires entre gouvernants et gouvernés au niveau européen.

Le rétablissement de ces liens et de la confiance de l'opinion publique devraient être la préoccupation principale de la nouvelle Commission nommée en 2014.

Quatrième partie : les fondements

Dans un texte de nature constitutionnelle – comme la jurisprudence et la doctrine la reconnaissent aux Traités européens - il est indispensable que soient clairement établis, en tête des textes, les fondements principaux de l'entreprise européenne. Les préambules rappellent, depuis l'origine, que les signataires sont « résolus à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite des peuples » et se situent « dans la perspective des étapes ultérieures à franchir pour faire progresser l'intégration européenne » ; les articles 1 à 6 TUE fixent les valeurs, les objectifs et les principes de base de cette entreprise.

Toutefois, il pourrait être utile d'y ajouter quelques autres fondements caractérisant et matérialisant ce processus « d'union sans cesse plus étroite ».

Les modifications suivantes pourraient être envisagées :

42. Référence à l'objectif fédéral de l'Union

Lors des précédentes révisions des Traités (y compris celle du Traité de Lisbonne), une minorité d'Etats membres a fait obstacle à l'inclusion dans les Traités d'une référence à l'objectif fédéral de l'Union. Cette opposition, plus idéologique que juridique, est peu compatible avec l'objectif affirmé de « processus d'intégration » mais aussi avec l'évolution fonctionnelle naturelle de cette intégration. Elle laisse persister une tension constante entre les deux sources de souveraineté que sont les Etats d'une part et l'Union d'autre part (voir ci-dessus).

Une clarification serait donc bienvenue qui consisterait à compléter ainsi l'article 1 TUE : « *Le présent Traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union DE NATURE FEDERALE et sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* ».

43. Reconnaissance des « peuples de l'Europe »

Depuis 1951, les Traités communautaires reprennent la formule introductrice classique de tous les traités internationaux selon laquelle « les Hautes Parties contractantes » - c'est-à-dire les Etats - sont les seuls protagonistes et les seuls

« auteurs » de l'Union, alors même que celle-ci a pour mission « une union toujours plus étroite des *peuples* ».

On sait l'importance symbolique de l'association directe du (ou des) peuple(s) à la création de toute construction constitutionnelle – comme l'avaient reconnu par exemple les constituants américains dès 1787 (« We, the people »). On admet, en démocratie, que ce sont les citoyens (composant les peuples) qui sont les titulaires de la souveraineté primaire et qui sont – en bout de ligne - les sujets de l'application des décisions prises en vertu d'une Constitution.

Il serait donc approprié, au vue de l'évolution de la nature de l'Union et de l'émergence d'une citoyenneté européenne (qui fait l'objet de la deuxième partie du TUE) d'affirmer clairement que la création et le développement de l'Union sont basés sur le consentement et la volonté des peuples comme des Etats qui la composent.

La formule introductrice des Traités pourrait alors se lire ainsi : « *Par le présent Traité, NOUS LES PEUPLES ET ETATS D'EUROPE, représentés par les Hautes Parties contractantes, instituons entre nous une Union européenne* ».

44. Rétablissement du principe de la primauté du droit communautaire

Ce principe – incontestable par nature - dérive directement de la jurisprudence de la Cour et constitue la base même de la construction juridique de l'Union. Il avait été inscrit formellement en tête du projet de Constitution européenne – mais supprimé dans le Traité de Lisbonne à la demande d'une faible minorité d'Etats membres.

Il a toutefois été repris dans une déclaration annexée au Traité (déclaration n°17) qui confirme que « la primauté du droit communautaire est un principe fondamental dudit droit ».

Il est regrettable qu'un principe aussi « fondamental » soit relégué – un peu honteusement - dans une note en bas de page dépourvue de toute force exécutoire. Il devrait au contraire être rétabli au frontispice des Traités – où l'avaient placé les conventionnels en 2002 - pour faire prendre conscience à l'opinion publique de cette exigence constitutionnelle et fonctionnelle européenne.

45. Rétablissement des symboles de l'Union

Les cinq symboles de l'Union (drapeau, hymne, devise, fête et monnaie) avaient été introduits dans le projet de Constitution européenne à l'initiative des conventionnels français s'inspirant du texte de la Constitution française (article 2). Ils ont été

supprimés par les gouvernements (dont, semble t-il, le gouvernement français) lors des arbitrages successifs nécessités pour l'adoption finale du Traité de Lisbonne.

Une majorité d'Etats membres a toutefois adopté une déclaration annexée au Traité (déclaration n°52) dans laquelle ils ré-affirment leur attachement à « ces symboles de l'appartenance commune des citoyens à l'Union européenne et de leur lien avec celle-ci ».

Quand on sait la capacité de rassemblement et d'entraînement populaires que peuvent avoir un drapeau ou un hymne dans l'imaginaire collectif, on ne peut que souhaiter le rétablissement des symboles européens en tête des articles des Traités consacrés à la citoyenneté européenne.

CONCLUSION

Se lamenter ou se réformer ?

Conçue à l'origine comme un moyen de préserver l'Europe de son auto-destruction par des guerres et des rivalités intestines, l'entreprise européenne vise aujourd'hui à protéger son modèle de civilisation et ses intérêts stratégiques propres face aux grandes puissances émergentes – et forcément conquérantes - et face aux grands défis planétaires de tous ordres (environnement, migrations, accès aux matières premières, commerce et finances internationaux, terrorisme, etc...).

Pour y parvenir, elle doit en priorité restaurer et renforcer son unité et sa solidarité internes. « Se réformer au lieu de se lamenter » : tel devrait être le mot d'ordre des dirigeants européens en place

Surmonter le traumatisme de 2005

Pour quelques Etats-membres – dont la France, les Pays-Bas et l'Irlande - les échecs de ratification du projet de Traité constitutionnel ont créé un véritable traumatisme politique qui perdure encore aujourd'hui chez les gouvernants et bloque *de facto*, tout nouvel élan de réforme de l'Union.

Il convient toutefois de rappeler que ces échecs ont été largement causés par les responsables nationaux de l'époque qui n'ont pas su – ou pas voulu - préparer correctement l'opinion en expliquant et en défendant le bien fondé d'un Traité qu'ils avaient pourtant eux-mêmes négocié et signé. L'échec du référendum français (où le NON l'a emporté par une faible différence de 4.7% des suffrages) aurait peut-être été évité si le gouvernement s'était davantage investi dans la préparation de ce référendum.

Ce traumatisme peut donc – et doit - être surmonté si l'on estime, avec la Chancelière allemande, qu'une « Union incapable de réviser ses Traités serait condamnée à l'immobilisme et la paralysie ».

Un arbre de Noël institutionnel

Cette réforme comporte inévitablement un volet institutionnel – comme Jean Monnet l'avait originellement résumé dès l'origine : « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions ».

C'est ce seul volet institutionnel qui fait l'objet du présent « catalogue » ; celui-ci prend délibérément la forme d'un « arbre de Noël » de propositions qui seront volontiers qualifiées d'utopiques ou – pire - de dépassées.

En fait, ces propositions visent seulement à identifier et corriger les principales sources institutionnelles de blocage ou de dénaturation du processus d'intégration européenne telles qu'apparues ces dix dernières années. Pour cette raison même, elles pourront évidemment sembler « hors sol » à ceux qui contestent cet objectif ou doutent de son « réalisme ». Disons simplement – comme Altiero Spinelli en 1984 - que l'utopisme se révèle parfois comme un réalisme anticipé.

Est-ce bien le moment ?

Certains demanderont aussi, vu l'état actuel de l'opinion publique vis-à-vis de l'Europe : « Est-ce bien le moment d'une telle réforme ? Ne risque t-on pas d'ajouter une crise politique à une crise économique ? »

Hormis le fait que le « bon moment » pour accomplir une réforme d'envergure se présente rarement aux yeux des responsables politiques en place, il se trouve que le prochain grand rendez-vous démocratique et institutionnel de l'Union aura lieu au printemps et à l'automne 2014 ; quatre cent millions de citoyens européens seront appelés aux urnes pour le renouvellement de leurs dirigeants (Parlement, Commission, Président du Conseil, Haut-Représentant, etc...).

Ce rendez-vous sera, dans les circonstances actuelles, différent des précédents ; il pourrait bien s'avérer comme le tournant historique dans lequel soit l'Union confirme et renforce ses objectifs et son modèle originels – soit diverge durablement vers de nouvelles formes (largement indéterminées) de coopérations interétatiques.

N'est-il pas à cette occasion de la responsabilité des dirigeants européens de concevoir et de défendre auprès de leurs électeurs un projet d'avenir qui – au-delà de la durée de leurs propres mandats - permette « d'approfondir la solidarité entre leurs peuples (...) et de promouvoir leur progrès économique et social » (Préambule du TUE) ?

L'illusion du long-terme

Le bien-fondé des réformes institutionnelles présentées ci-dessus n'est en général pas contesté par les milieux pro-européens. Au nom du « réalisme » politique, ils ont toutefois pris l'habitude, tout au long de ces dix dernières années, de les renvoyer au « long-terme » - ce qui a non seulement bloqué tout élan réformateur mais également empêché que soit entrepris un examen préalable approfondi de la nature et de l'étendue des modifications institutionnelles souhaitables.

A l'expérience, ce « long-terme » s'est avéré indéfiniment « reconductible » ; comme l'horizon, la perspective de réforme s'est éloignée au fur et à mesure que l'Union s'enfonçait dans la crise. Pour paraphraser J.M Keynes, « dans le long terme, l'Union sera morte » et les « long-termistes » pourront apprécier la responsabilité politique qu'ils auront prise au nom d'un réalisme de courte vue.

L'union des pro-européens pour 2014

Dans la situation actuelle de crise économique et politique de l'UE, le véritable enjeu de 2014 oppose t-il les unes aux autres les idéologies de droite et de gauche, du socialisme et du libéralisme, de la croissance et de l'écologie ? N'est-il pas surtout celui de la pérennité de l'Union ? N'oppose t-il pas plutôt les partisans du repli nationaliste d'un côté et ceux de l'unité et de la solidarité européennes d'autre part ?

Les divisions des seconds ne risquent-elles pas de faire le jeu des premiers ? Ne pourrait-on donc pas imaginer que ceux qui refusent le retour périlleux aux divisions du passé établissent une sorte « d'union sacrée », de socle commun de résistance sur la base duquel chacun pourrait développer ses propres programmes d'action de l'Union ?

Face aux propositions précises de démantèlement de l'Union qui se préparent dans certains Etats-membres (comme au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas) ainsi qu'au sein de certains courants politiques nationalistes et/ou extrémistes, il serait regrettable que les électeurs de 2014 ne distinguent aucune autre alternative cohérente et constructive, aucune autre vision du futur de l'Europe.

Pour ne pas perdre le cap

Si le cap de l'intégration européenne venait à être définitivement perdu, alors même qu'aucune autre vision claire de l'avenir de l'Europe ne semble pouvoir lui être substituée, l'Union serait menacée au mieux de dilution lente – au pire de désintégration précipitée - et l'avenir des nouvelles générations de jeunes européens deviendrait terriblement incertain.



Ne serait-il donc pas utile – face aux scénarios et aux programmes eurosceptiques qui seront présentés aux électeurs – de leur proposer une voie de sortie par le haut, **une proposition raisonnée et constructive de réforme** qui permette à l'Union non seulement de subsister mais même de progresser dans la voie de l'unité et de la solidarité européennes ?

Qui prendra l'initiative ?

Est-il enfin utopique d'espérer que ce soit le Parlement européen lui-même qui, à la veille de la campagne électorale de 2014, amorce le processus de réforme en dessinant, à l'adresse de son successeur, les grandes lignes de cette relance politique de l'Union comme il le fit, avec succès, en 1984, en adoptant le projet de « Traité d'Union européenne » d'Altiero Spinelli ? Ne peut-on pas également souhaiter que les Présidents sortants du Conseil européen et de la Commission lancent un appel dans cette direction ?

Seule une initiative de ce genre pourrait être susceptible d'endiguer la vague d'abstentionnisme et d'euroscepticisme qui menace de submerger l'échéance de 2014 et de rendre irréversible la perspective grandissante d'échec de l'idée européenne.

2014 : une date symbolique

2014 sera, pour l'Europe, une date symbolique. Ce sera en effet le 200^e anniversaire de l'ouverture du Congrès de Vienne qui échoua dans sa tentative de recherche d'un nouvel équilibre pacifique en Europe et provoqua au contraire une résurgence des nationalismes auto-destructeurs. Ce sera aussi le 100^e anniversaire du déclenchement de la première grande guerre civile européenne et le 70^e de l'achèvement de la seconde...

A l'inverse, 2014 sera, à quelques années près, le soixantième anniversaire des Traités de Paris et de Rome qui assurèrent, pour toute la durée de vie d'une génération – fait unique dans les annales historiques mondiales - la paix et le progrès en Europe.

Enfin, qu'il soit permis à l'auteur de rappeler un dernier et plus récent anniversaire : celui du Traité d'Union européenne d'Altiero Spinelli de 1984 qui fut à l'origine et inspira les réformes constitutionnelles européennes successives, de l'Acte unique au Traité de Lisbonne (voir l'introduction ci-dessus).

Comment, dans un tel contexte historique, les dirigeants européens d'aujourd'hui pourraient-ils ne pas être à la hauteur de leur responsabilité commune vis à vis des générations futures?

Les auteurs :

Jean-Guy GIRAUD a accompli toute sa carrière au sein des Institutions européennes, successivement auprès du Parlement européen (collaborateur d'Altiero Spinelli, Directeur des commissions, membre des cabinets des Présidents Pflimlin et Plumb), de la Cour de Justice (Secrétaire Général), du Médiateur Européen (Secrétaire Général). Il a terminé sa carrière comme Directeur du Bureau du Parlement européen à Paris. Il a collaboré avec le Mouvement européen international et le Mouvement européen France et a présidé la section française de l'Union des Fédéralistes Européens. Il est diplômé de la Faculté de droit et de l'Institut d'études politiques de Paris ainsi que de la School of Advanced International Studies (Johns Hopkins University – Washington DC).

Lucas BUTHION est Vice-président de l'association des Jeunes Européens-France. Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Toulouse et titulaire d'un Master en Affaires européennes de l'Institut d'études politiques de Strasbourg. Il est actuellement étudiant au Collège d'Europe de Bruges.