



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE
Président : Jacques DELORS

L'APPROCHE FEDERATIVE DE L'UNION EUROPEENNE
OU
LA QUETE D'UN FEDERALISME EUROPEEN INEDIT

Professeur Dusan SIDJANSKI

Études et Recherches n° 14
Juillet 2001

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS, ANGLAIS ET ALLEMAND

© Notre Europe, juillet 2001

Dusan SIDJANSKI

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, **Dusan Sidjanski** est professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales et de l'Institut européen de l'Université de Genève. Il est auteur d'ouvrages sur le fédéralisme et sur l'intégration européenne dont *Fédéralisme amphictyonique, Eléments de système et tendance internationale*, Paris et Lausanne, Pedone et Rouge & Cie, 1956; *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, LGDJ, 1963; *Europe Elections, de la démocratie européenne*, Paris, Stanké, 1979; *Union ou désunion de l'Europe? La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yougoslave et des mutations en Europe de l'Est*, Dossiers de l'Institut universitaire d'études européennes, (IUEE) Genève, 1991; *L'Avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, PUF, 1992, 1993 qui a été traduit en italien, serbo-croate, portugais, grec, russe, espagnol et anglais. La version anglaise révisée et mise à jour a été publiée par The University of Michigan Press *The Federal Future of Europe*, Ann Arbor, 2000, <http://www.eurofederalism.com>

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de six chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le « Comité Européen d'Orientation » se réunit également au moins trois fois par an ; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

AVANT PROPOS

Le fédéralisme a de tous temps constitué une référence de base et une source d'inspiration pour la construction européenne. De Robert Schuman à Joschka Fischer, nombreux sont les responsables politiques qui ont appelé de leurs vœux une évolution vers une forme d'organisation fédérale de l'Europe. Et pourtant rarement ce concept aura été aussi mal connu : dans de vieux Etats-nations comme la Grande-Bretagne ou la France, le fédéralisme évoque souvent les spectres d'une centralisation extrême, alors même que cette forme d'organisation politique doit avant tout son existence à la volonté de préserver l'autonomie et la diversité des entités fédérées.

Pour éclairer les observateurs du grand débat sur l'avenir de l'Europe qui va s'engager sur la lancée du Traité de Nice, il nous a paru utile de faire le point sur l'apport de la pensée fédéraliste à la construction européenne.

L'étude du Professeur Dusan Sidjanski a le grand mérite de mettre à jour les multiples facettes du concept. Elle souligne à juste titre combien de nombreux aspects de l'édifice institutionnel européen l'apparentent aux systèmes fédéraux, qu'il s'agisse de la soumission à des règles communes ou de la recherche d'un équilibre équitable entre grands et petits Etats.

Elle montre aussi la grande variété de ces systèmes, qui s'efforcent de répondre à des nécessités fonctionnelles relativement diverses. Au risque de forcer le trait, on serait presque tenté de dire qu'il y a autant de fédéralismes qu'il y a de systèmes fédéraux.

C'est là un enseignement important pour tous ceux qui souhaitent réfléchir au devenir de l'Europe, me semble-t-il. Entreprise politique sans précédent, la construction européenne requiert un effort d'innovation : elle ne peut se couler dans aucun moule préétabli, ni même reproduire un modèle antérieur. En revanche, la réflexion ne peut que gagner à une analyse attentive des structures qui se sont attachées à la recherche d'une synthèse entre unité et diversité. A l'heure où se profile la réunification tant attendue du continent européen, la nécessité de cette réflexion paraît incontestable. Puissent les pages qui suivent contribuer à enrichir les débats à venir.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : PEUT-ON TIRER QUELQUES LEÇONS DES EXPÉRIENCES DES ETATS FÉDÉRAUX ?	7
1. Le modèle centralisé	7
2. Apports de l'expérience du fédéralisme allemand	8
3. Apports de l'expérience américaine	10
4. Une expérience pilote: le fédéralisme suisse	12
5. Différences et similitudes des systèmes fédératifs	14
6. Pouvoirs et institutions communs des Etats fédéraux	19
7. L'autonomie constitutionnelle des Etats membres	22
8. Les révisions constitutionnelles	24
9. Conditions et principes communs	26
DEUXIÈME PARTIE : L'UNION EUROPÉENNE SUR LA VOIE D'UN FÉDÉRALISME INÉDIT	29
1. Intégration économique et finalité politique	29
2. Le pilier de base: la Communauté européenne	33
La Commission moteur de l'intégration européenne	34
Le renforcement de la Commission et de son Président	36
La démission collective de la Commission Santer	37
Le Conseil: institution intergouvernementale ou communautaire?	38
Démocratisation et fédéralisation de la Communauté européenne	41
Le rôle croissant du Conseil européen	43
Le rôle fédérateur de la Cour de Justice	44
Un noyau fédérateur: la BCE et l'euro	45
3. Les relations extérieures, la PESC et l'ébauche d'une force d'intervention européenne	48
Les leçons des conflits	50
Le processus de communautarisation	54
L'Union à la croisée des chemins	55
TROISIÈME PARTIE : UNE CHARTE DE L'UNION EUROPÉENNE OUVERTE SUR L'AVENIR	58
1. Noyau fédérateur de l'Union européenne : une constitution fédérale pour l'Europe	60
2. Une vision de l'Union fédérale	67
3. Repères pour la réflexion et le débat à venir	73
La participation informelle	74
Une Charte fondamentale ou une Constitution pour l'UE	74
Vers une variante inédite du modèle fédéral	76
La proximité par la participation	77
CONCLUSIONS OUVERTES SUR L'AVENIR	79
INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES	88

INTRODUCTION

Le retour du fédéralisme

L'Union européenne est écartelée entre deux tendances opposées qui se développent en son sein : la dynamique communautaire qui construit une communauté à vocation fédérale et la coopération intergouvernementale dans les affaires de politique extérieures et intérieures. Dès lors, une question s'impose : la cohabitation durable sous un même toit du système communautaire et des volets intergouvernementaux est-elle possible à la longue ? L'Union européenne n'a-t-elle pas un besoin urgent – à la veille de l'élargissement et face à des défis pressants – de consolider *un pôle* susceptible de donner des orientations communes et des impulsions convergentes dans les secteurs d'intégration comme de coopération à la multiplicité d'acteurs publics et privés ainsi que d'affirmer son identité européenne au plan international ? Le moment n'est-il pas venu de réfléchir en commun sur les conséquences de la démarche pragmatique qui consiste à juxtaposer des pièces disparates au lieu de les intégrer dans un ensemble harmonieux ? A-t-on cherché à évaluer les effets de la méthode intergouvernementale laquelle, à moins d'être transitoire, risque d'entraîner une perte d'efficacité et de capacité et un retour à l'organisation traditionnelle ? Comment dès lors chercher à éviter la rupture de l'équilibre institutionnel et l'arrêt de la démocratisation de l'Union européenne ? Ces préoccupations se reflètent dans le débat européen qui tourne autour de la nécessité immédiate d'un noyau fédérateur et à terme d'une constitution.

Le fédéralisme européen est à l'ordre du jour. A la suite de l'idée de l'avant-garde et d'une Fédération des Etats-Nations lancée par Jacques Delors et la réflexion de Johannes Rau, Président de la RFA, sur l'opportunité d'une Constitution fédérale pour l'Europe, Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt ont proposé une approche fédérale de l'Euro-Europe au sein de l'Union européenne. A son tour, Joschka Fischer a esquissé, dans son discours du 12 mai 2000, la finalité de l'Union sous la forme d'une véritable Fédération européenne, tandis que Romano Prodi livrait sa réflexion sur l'avenir de l'Union en insistant sur la nécessité de prévoir la possibilité pour un groupe de pays d'aller de l'avant tout en affirmant qu'il aimait le mot fédéral et aussi le modèle fédéral. L'appel en faveur d'un cœur fort pour l'Europe de Giuliano Amato s'inscrit dans la même ligne de pensée.

Ces initiatives convergentes de personnalités françaises, allemandes et italiennes, et du Président de la Commission européenne ont le mérite de proposer aux membres de l'Union européenne mais aussi aux candidats à l'adhésion un Projet européen et de tracer la voie vers une Fédération européenne. Le retour du fédéralisme, longtemps considéré comme un tabou bien que pratiqué dans l'Union européenne, a coïncidé avec le choix de la devise européenne à la suite des propositions faites par les lycéens des pays membres de l'Union : "unité dans la diversité" qui n'est autre que le symbole du fédéralisme.

L'irruption dans l'espace public européen des questions au sujet de la finalité de l'Union fait resurgir les idées du Congrès de La Haye (1948) ainsi que les propositions de Jean Monnet et de Robert Schuman. La CECA est "la première étape de la Fédération européenne" (Déclaration du 9 mai 1950). Selon Jean Monnet, elle "marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une Communauté fédérale..."¹. Aujourd'hui, cette quête d'un fédéralisme européen original est plus urgente que jamais.

Le fédéralisme apparaît comme la forme d'organisation sociale la plus appropriée pour rassembler les Européens dans une union qui garantit les identités nationales, régionales et locales en harmonie avec la nécessaire interdépendance et l'affirmation de l'identité européenne face à la mondialisation. Sous une appellation nouvelle de "gouvernance à niveaux multiples" qui prend en compte davantage la participation d'acteurs multiples, la formation de réseaux horizontaux et les effets de la communication, on retrouve les traits essentiels de la méthode fédérative et d'un nouveau fédéralisme. Tant par son fondement que par ses principes directeurs et sa méthode flexible, le fédéralisme offre la possibilité de créer des synergies entre deux pôles d'attraction opposés : l'aspiration vers la mondialisation sous la pression de la nouvelle révolution technologique et la fascination du singulier culturel national, régional voire local ; la solidarité par interdépendance selon la division du travail qui tend vers les regroupements continentaux face à la solidarité par ressemblance formée autour des identités ethniques, nationales et culturelles. Leur aménagement selon la méthode fédérative permet d'allier les grands espaces économiques et la diversité des richesses de pays et d'hommes dans l'Union laquelle repose sur un tissu de solidarités, de loyautés et d'appartenances multiples.

¹ *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, p. 17 et 110.

La maîtrise de ce monde complexe est rendue possible par l'apport de la haute technologie des communications et de gestion. A la lumière des expériences du passé, des développements du monde post-industriel et de la nécessité d'aménagement d'espaces multinationaux, le fédéralisme en tant qu'esprit, méthode et organisation des sociétés, semble promis à une vocation nouvelle comme en témoigne l'Union européenne. Il ne revêt pas la forme d'un modèle préfabriqué et rigide prêt-à-porter mais se présente comme une quête continue de solutions adéquates, d'équilibres dynamiques, de fonctions et d'institutions, laquelle repose sur des fondements communs et sur quelques principes de base. Ce nouveau fédéralisme en voie de développement se fonde sur la culture européenne, sur son unité profonde et sa riche diversité, ainsi que sur ses valeurs communes, ses principes démocratiques et les droits de l'homme. A plus d'un titre, il s'apparente à des formes particulières d'organisation et de fonctionnement des sociétés démocratiques.

Exemples de principes fédératifs

Parmi les principes fédératifs, je retiens ceux qui m'apparaissent à la fois indispensables pour la bonne marche d'une communauté fédérative et caractéristique de l'approche fédérative.

Au travers du parcours sinueux de l'histoire, on perçoit en profondeur une tendance vers l'élargissement de la sphère de la liberté, vers la reconnaissance des personnes et des communautés ainsi que vers la constitution de nouvelles unions plus amples. L'expérience de la Communauté européenne à la lumière des expériences suisse, américaine et allemande marque la direction générale du processus d'intégration que jalonnent les principes fédératifs. Le processus d'intégration se développe dans le respect des identités nationales tout en offrant un cadre institutionnel à la fédéralisation ou à la régionalisation des Etats membres autrefois unitaires tels que la Belgique, l'Espagne et à un rythme plus modéré l'Italie et la France. Dans cette optique, le fédéralisme se profile à la fois comme une attitude face aux autres et à la société, une méthode et une approche de la réalité, un esprit et un style d'organisation sociale et de comportement. Ce n'est pas un modèle rigide que l'on peut plaquer sur des sociétés différentes mais un ensemble de systèmes, de structures et de processus adéquats qui s'appuient

sur quelques principes de base. C'est aussi une méthode vivante qui œuvre souvent par ajustements progressifs dans le respect des fonctions et des organismes existants. Le principe de la reconnaissance des personnes et des communautés de personnes diffusé par le christianisme est le fondement de la liberté, de la démocratie et du fédéralisme. Si le fédéralisme partage les mêmes valeurs d'association libre, de pluralisme, de centres de décision socio-économiques et de polyarchie politique, il est porteur de valeurs ajoutées dans la mesure où il reflète la nature de la culture européenne à la fois commune dans son essence et riche de sa diversité. En effet, l'union fédérative vise à préserver, voire à affirmer la qualité des unités membres, Nations et Etats fédérés mais aussi des Régions, des villes et communes, et des communautés minoritaires.

Le fédéralisme a pour finalité de garantir la diversité, les identités différenciées tout en exigeant la compatibilité des régimes politiques (structures et pratiques), les mêmes normes de base, condition qui a été définie par Kant dans la *Paix perpétuelle*. Les droits fondamentaux de l'homme et les principes démocratiques font partie de ce fond commun. D'autres principes ont été énumérés par Denis de Rougemont tels que le renoncement à l'hégémonie et à l'esprit de système ou de géométrie, fédérer consistant à réunir des éléments hétéroclites. Sauvegarder la qualité propre de chaque communauté minoritaire, préserver la qualité propre des Nations, des Etats fédérés ou des Régions, tel est le but d'une fédération. Au rejet de l'uniformité et de la rigidité (voir les "Etats fédéraux communistes") répondent l'aménagement et la gouvernance de la complexité et de la diversité. De fait, une fédération se forme de proche en proche par le moyen des personnes et des groupes, méthode qui anticipe l'émergence de réseaux de communication et des structures complexes des sociétés actuelles. Une fédération naît et croît dans un espace de liberté, de démocratie et de pluralisme, dans la multiplicité des idées, des cultures, des partis et des régions et dans un tissu social complexe et diversifié. Le fédéralisme évoque le courant qui circule de bas en haut sous l'impulsion d'un pôle commun.

Le *principe d'autonomie* des unités qui composent l'Union et le *principe complémentaire de leur participation* à l'exercice des pouvoirs en commun se reflètent dans la représentation double des citoyens ou des peuples et des Etats ou des unités membres au sein d'une chambre des représentants et d'une chambre des Etats. Les pouvoirs communs s'articulent en fonction du partage des responsabilités selon la dimension des tâches à accomplir. A divers niveaux d'une commune, d'une région ou d'un Land, d'un Etat ou d'une fédération à l'échelle européenne, correspondent des pouvoirs autonomes et interdépendants dont le champ est dé-

fini par la dimension de leurs tâches et en fonction de leurs capacités. A mesure qu'augmentent les dimensions des tâches et qu'elles dépassent la capacité des Etats européens pris séparément, de nouvelles responsabilités sont confiées au niveau de décision supérieur dans l'Union européenne. Cette méthode qui met en œuvre le *principe de subsidiarité* conduit à décharger l'Etat de ses surcharges en faveur de la Fédération européenne mais aussi en faveur des Régions, des communes ou des secteurs privés. Il conduit à rechercher à quel niveau, par quelle collectivité publique ou privée, la fonction est le plus efficacement exercée compte tenu des ressources et des capacités disponibles. La recherche des niveaux de décision pertinents consiste à mettre en pratique, sous une appellation différente, le principe de subsidiarité. Ce que les Etats peuvent faire, la Fédération ne doit pas le faire. La même règle s'applique aux Régions et aux pouvoirs locaux. En conséquence, lorsque les niveaux existants n'offrent pas de moyens adéquats, il y a lieu de recourir à un *centre de décision* et à une *mise en commun* des ressources et des capacités, au niveau de l'Union européenne. L'importance de ces fondements du fédéralisme européen a été mise en évidence par la résurgence des nationalismes, la désintégration de l'Union soviétique et par l'éclatement violent de la Yougoslavie ainsi que par la création de micro-Etats-nations homogènes. L'identité nationale de ces nouveaux Etats s'affirme souvent par l'intolérance et la discrimination ou par opposition aux autres.

Au vu de ce rappel des principes fondamentaux du fédéralisme, quatre observations s'imposent :

1° Il n'y a pas un idéal-type de fédéralisme

2° des structures fondées sur ces principes ne forment pas un ordre hiérarchique à l'exemple de l'Etat centralisé;

3° la formation d'une fédération non seulement ne présuppose pas une table rase des institutions préexistantes mais elle se fonde sur la réalité des cultures politiques et des institutions et procède à la redistribution des responsabilités et des pouvoirs selon la capacité des unités constituantes ;

4° la méthode fédéraliste est ouverte sur l'avenir : elle répond aux conditions du processus d'intégration et présente un atout remarquable face à la nouvelle révolution technologique et sociale.

Les principes directeurs ont anticipé les changements actuels dus à la multiplicité des rôles de divers acteurs qui tissent des réseaux de communication, de coopération et d'influence grâce aux recours aux micro-ordinateurs et à l'électronique. Selon Denis de Rouge-

mont, l'avenir c'est le fédéralisme et les ordinateurs². Ceux-ci favorisent le développement des relations horizontales aux dépens des structures pyramidales, développement qui, selon Jan Carlzon, transforme les conditions de fonctionnement des entreprises : et désormais, le leader ne cherche pas à imposer mais à entraîner tout le personnel en lui proposant, après l'avoir consulté, une vision cohérente et un projet collectif. Cette nouvelle méthode suppose une large diffusion de l'information sur les objectifs qui exigent en contrepartie un engagement de la part du personnel. De nouvelles formes de partage des responsabilités apparaissent fondées sur la participation des acteurs, dont la parenté avec la méthode fédérale est évidente. Selon Jérôme Vignon de la "mise en réseau" d'initiatives multiples et d'action décentralisée naîtra l'identité européenne, dans la mesure où ces actions se fondent sur les principes et convergent vers des objectifs communs. Cela suppose l'existence d'institutions communes capables de définir, après consultation des principaux acteurs, les orientations générales en fonction de l'intérêt européen proposé par une institution autonome et mise en pratique avec la participation des Etats membres, des Régions et des citoyens.

² Le fédéralisme, c'est l'autonomie des régions plus les ordinateurs "Information n'est pas savoir" dans *Diogène*, 116, Gallimard, 1981, p. 5.

PREMIERE PARTIE : PEUT-ON TIRER QUELQUES LEÇONS DES EXPERIENCES DES ETATS FEDERAUX ?

S'il n'existe pas de "modèle fédéral", on constate néanmoins que certaines fonctions principales sont exercées dans l'ensemble des Etats fédéraux mais selon les modalités et dans des structures différentes. Ce fond commun et les principes de base forment les caractéristiques propres des communautés fédérales qui les distinguent d'autres types de communautés politiques et notamment du système centralisé ou unitaire.

1. Le modèle centralisé

Présenté en contrepoint, le modèle centralisé tel qu'il s'est développé en France ne peut, malgré son succès, servir d'exemple ni même de référence à l'Union européenne. En effet, la projection de ce modèle conduirait à la formation d'un Etat-nation européen dans lequel se fondraient les Etats et les nations de l'Europe. Si la structure centralisée bien qu'en voie de régionalisation ne peut servir de modèle à l'Union européenne, la France en revanche a contribué de manière déterminante à définir la substance démocratique de l'Union : droits de l'homme et du citoyen, notions de liberté et d'égalité, de souveraineté populaire, principes qui sont à la base de l'Etat démocratique. Autant d'apports essentiels au fondement de l'Union européenne. Mais ces notions essentielles se sont épanouies dans un système politique unitaire, à l'abri de la souveraineté une et indivisible et dans le cadre d'un ordre pyramidal et des normes uniformes. L'Etat-nation démocratique et unitaire a été renforcé à l'issue de la 2^{ème} guerre mondiale par une plus grande concentration du pouvoir dans l'exécutif et dans son appareil administratif qui correspondait par ailleurs à l'élargissement des champs d'intervention de l'Etat notamment dans le domaine économique (nationalisations, plans politique, économique et social). Ces quelques traits qui ont marqué la culture politique française permettent de prendre la mesure de la hardiesse et de la vision exceptionnelle des gouvernants français qui ont lancé l'idée révolutionnaire d'une Fédération européenne à contre-courant de la tradition française. Aujourd'hui encore cette tradition déforme la perception de l'Union européenne en dépit de l'évolution du système politique français vers moins d'interventions et plus de régionalisation. Le rôle accru des pouvoirs locaux des villes et le processus de régionalisation

conjugués avec les effets de l'intégration européenne transforment ce système politique. Désormais, le discours politique tend à véhiculer les idées de la souveraineté partagée, de la différenciation ou de l'exercice en commun des pouvoirs régaliens, le respect des identités nationales au sein de l'Union, autant de notions qui font partie des notions fondamentales du fédéralisme.

2. Apports de l'expérience du fédéralisme allemand

Le modèle fédératif allemand apparaît plus adapté à certaines conditions de l'Union européenne. Le pouvoir y est réparti entre le Bund (fédération) et les Länder (Etats membres), chacun jouissant d'une souveraineté *partielle* et parfois *partagée*. Dans cette répartition des tâches, un certain nombre de secteurs sont réservés à l'Etat fédéral : les Affaires étrangères, la défense, la monnaie, les transports et les problèmes d'immigration. De leur côté, les Länder disposent des compétences réservées notamment dans les domaines de l'éducation et de la culture mais sont aussi compétents dans de nombreuses matières tant que le Bund n'a pas exercé son droit de légiférer. Le Bund a en outre la faculté d'adopter des "lois-cadres" en fonction desquelles les Länder sont appelés à légiférer. A l'exception des domaines qui lui sont propres, l'Etat fédéral s'appuie sur les administrations des Länder pour l'exécution des lois fédérales, ceux-ci disposant de ce fait d'une certaine marge de choix quant à leur application à l'égard de leurs citoyens. Cet aspect du fédéralisme allemand mais aussi suisse, est désigné par les termes de "fédéralisme d'exécution". Cependant, l'autonomie des Länder se manifeste également sous la forme de la compétence à percevoir de nouveaux impôts.

Un autre aspect du modèle allemand retient souvent l'attention des analystes comme des acteurs de l'Union européenne : la double participation du peuple (Bundestag) et des Etats membres (Bundesrat) au plan fédéral, trait qui constitue une des caractéristiques distinctives des systèmes fédéraux. Néanmoins à la différence de la représentation égalitaire des Etats membres au Sénat américain ou des Cantons au Conseil des Etats en Suisse, la répartition des sièges au Bundesrat tient compte de la dimension variable des Länder (4 Länder disposent de 6 sièges chacun, un de 5, 7 Länder de 4 sièges et 4 de 3 sièges du total de 69). C'est un exemple souvent évoqué par référence à la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne. Comme au sein de celui-ci, chaque Land prend une position unique. A titre de fonctions juri-

dictionnelles, la jurisprudence de la Cour suprême assure, à l'instar de la jurisprudence de la Cour de Justice, une harmonie générale entre les décisions des tribunaux des Länder.

Au cours de son fonctionnement le système a développé, comme dans le cas suisse, des liens de coopération à la fois entre le Bund et les Länder, et entre les Länder. Ces réseaux d'accords forment la trame d'un "fédéralisme coopératif" dont on trouve des éléments, bien que dans un contexte différent, au sein de l'Union européenne.

Par analogie avec les pratiques allemandes et suisses, le système de l'Union européenne a été parfois qualifié de "fédéralisme coopératif". L'application de ce qualificatif pose plusieurs questions. Est-on fondé à utiliser le même concept dans des systèmes substantiellement différents? Et d'autre part, peut-on légitimement attribuer une portée générale à un aspect même important d'un système et, à titre d'exemple, qualifier le processus d'intégration et le système entier de fédéralisme coopératif, voire de "fédéralisme intergouvernemental". Ce dernier concept évacue la réalité du fédéralisme coopératif dont les réseaux comprennent outre les gouvernements des Länder ou des Cantons, de nombreux acteurs socio-économiques, culturels et universitaires.

L'Allemagne est une nation avant d'être un Etat. C'est une nation qui, malgré la diversité relative des Länder ne manque pas d'homogénéité sociale, culturelle et linguistique à la base, en dépit d'une certaine dissonance provoquée par la réunification. En revanche, les disparités sont fortement accusées en Suisse comme au sein de l'Union : la diversité des langues et cultures, des structures sociales, économiques et politiques ainsi que celle des styles de vie et de comportements ajoutées à la dimension de l'ensemble font que le modèle du fédéralisme allemand, malgré sa riche expérience et ses apports, ne peut être proposé comme modèle pour l'Union.

3. Apports de l'expérience américaine

Sans tomber dans le travers des transpositions et des généralisations, il est enrichissant de tirer profit de l'expérience américaine aussi. D'autant qu'au début tout au moins, les Etats-Unis ont servi de point de référence si ce n'est de modèle. Ils ont un avantage incontestable en raison de quelques aspects tels que la dimension, le grand marché - malgré le *interstate commerce clause* et quelques reliques de barrières - la production de masse, le système de la Federal Reserve, le rôle des services, de la science et de la technologie. Cependant des différences marquées sont tout aussi significatives : l'absence d'une longue histoire de conflits entre Etats-nations et de la diversité des langues et des cultures, des structures et des traditions d'un Etat à l'autre; après avoir pratiqué longtemps la méthode du *melting pot* par voie d'assimilation, les Etats-Unis sont confrontés aujourd'hui à des problèmes d'une société multiculturelle marquée par des disparités économico-culturelles. La portée de l'expérience du fédéralisme présidentiel et de son bicaméralisme (rythme différencié et poids inégal entre le sénat et la chambre des représentants), à forte personnalisation du pouvoir et séparation accentuée des pouvoirs exécutifs et législatifs, prend une signification nouvelle en raison même du rôle moteur des Etats-Unis dans la mondialisation. Les Etats-Unis font preuve, malgré leur constitution héritée du XVIII^e siècle, d'une grande *capacité d'adaptation* à la révolution technologique et à la société de communication ainsi que d'aménagements de grands espaces politiques en phase avec la "nouvelle économie". La tendance à la centralisation du pouvoir fédéral s'est inversée sous l'influence de la nouvelle économie libérale et de la déréglementation en provoquant un certain désengagement du gouvernement fédéral : les Etats fédérés ont en conséquence dû assumer des responsabilités accrues dans les domaines du développement économique, de la protection sociale de la santé, de l'environnement et de l'éducation. Parallèlement, les initiatives et la créativité notamment en matière technologique ont, en associant les collectivités publiques, les universités et les entreprises, redonné un nouveau dynamisme à l'économie tout en accroissant les disparités socio-économiques qui recouvrent souvent des clivages linguistiques et ethniques. La question est posée de savoir comment concilier l'explosion technologique et économique avec les exigences de l'équilibre politique et social. Le modèle américain s'oppose sur plus d'un point au modèle social européen.

La vie politique américaine apparaît comme dominée par la recherche d'équilibre entre les pouvoirs fédéraux et ceux des Etats ainsi qu'entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Elle porte la marque de la volonté de préserver le système de poids et de contrepoids

(checks and balances) en cherchant à séparer les fonctions et à garantir l'autonomie des institutions qui en sont responsables. Le Président investi de pouvoirs importants n'est pas maître du budget qui relève du Congrès. Celui-ci détient le pouvoir législatif qui est contrebalancé par le droit de veto présidentiel. Il s'ensuit la nécessité d'une pratique de négociation continue que l'on retrouve sous les formes variées dans les Etats fédéraux allemand et suisse.

Alexis de Tocqueville n'avait pas manqué de faire ressortir le rôle primordial que remplissent les associations de citoyens, les groupes de promotion et les groupes d'intérêt qui forment le tissu de base de la société américaine. D'où d'ailleurs leur influence sur les autorités politiques de même que la propension de celles-ci à les consulter. Aux côtés des partis politiques dont les activités principales se déroulent à l'intérieur des Etats fédérés - à l'exception de leur action au moment de l'élection présidentielle -, les lobbies et les entreprises géantes occupent une place importante dans la vie politique américaine.

Deux autres aspects ont retenu notre attention : le rôle de la Cour suprême et le réseau des commissions et des agences fédérales. La Cour suprême exerce le contrôle de constitutionnalité sur l'activité des pouvoirs législatifs et, de ce fait, a une influence décisive sur les institutions et l'équilibre des pouvoirs. Sous cet aspect, la Cour de Justice européenne tend à exercer une influence semblable sur le système communautaire. Par sa jurisprudence, la Cour suprême contribue à harmoniser le droit et à influencer l'évolution de la société américaine en se prononçant sur des problèmes tels que les droits des populations de couleur ou l'avortement. Par comparaison, la Cour de Justice européenne a créé un ordre juridique communautaire et a souvent contribué au développement des compétences dans le cadre des traités en laissant dans une large mesure les problèmes de société aux hautes juridictions des Etats membres. Cependant, en incorporant dans le traité d'Amsterdam les droits fondamentaux et d'autres domaines, les Etats membres ont élargi la sphère de décision de la Cour de Justice.

L'expérience des Commissions indépendantes dotées de pouvoir réglementaire et des Agences administratives fédérales est à prendre en considération en vue d'une déconcentration des fonctions de la Commission européenne ou du Parlement européen. Une dizaine de Commissions indépendantes couvrent notamment les domaines suivants : commerce entre Etats membres, système monétaire, concurrence, transports, énergie, bourse, communications,

relations de travail³. Destinées à réglementer et à contrôler des secteurs de la vie économique de manière indépendante, ces Commissions sont devenues des "succursales autonomes" du Congrès mais aussi la cible privilégiée des groupes de pression des secteurs correspondants. Deux interrogations s'imposent au vu de leurs expériences : dans quelle mesure le contrôle est réellement exercé par le Congrès ou l'Exécutif ; cette forme de décentralisation est-elle efficace et dans quelle mesure est-elle plus perméable aux influences des lobbies que le Congrès ou l'Exécutif ? Au nombre d'une trentaine, les Agences administratives fédérales sont des organes d'exécution différenciés dans des domaines très variés⁴. C'est une voie de décentralisation fonctionnelle dans laquelle l'Union s'engage progressivement et pour laquelle l'expérience américaine peut être précieuse. Autant de thèmes de réflexion pour la Commission européenne⁵.

4. Une expérience pilote: le fédéralisme suisse

L'expérience du fédéralisme suisse apparaît comme plus proche du processus d'intégration européenne tout en n'étant qu'un "microcosme européen" par comparaison avec la dimension de l'Union européenne⁶. Comme l'Union européenne, la Suisse est multinationale, multilingue et multiconfessionnelle. Cette diversité structurelle jointe aux clivages partisans explique l'existence d'un gouvernement collégial dont la stabilité est ancrée dans la séparation des pouvoirs mais en même temps rééquilibrée par l'usage du référendum et de l'initiative. Le système repose sur une large confiance et sur la recherche assidue de consensus. Cette recherche est illustrée par une longue consultation d'experts et de groupes d'intérêt au cours de laquelle sont élaborées des propositions de lois. C'est un des parallélismes frappants entre la pratique helvétique et la pratique communautaire. Pour ces raisons valables, mais de manière abusive, la Suisse a été proposée parfois comme modèle pour l'Union européenne. A mon avis, la Suisse présente par ses qualités comme par ses défauts, ses lacunes et ses efforts d'adaptation, une expérience pilote et un laboratoire en miniature pour l'Union européenne.

³J.P. Lassale, *La démocratie américaine*, Paris, Armand Colin, 1991, pp. 140 et 141.

⁴Exemples: crédits, assurances, banques, caisses d'épargne, aide aux PME, banque export import; produits alimentaires et pharmaceutiques, discriminations et droits civils, hygiène et sécurité au travail, sécurité des transports, qualité des produits de consommation, nouvelles énergies, environnement, Fonds national de recherche ainsi que FBI et CIA etc.

⁵H. Abromeit, *Democracy in Europe*, New York Oxford, Berghahn Books, 1998.

⁶ D. Sidjanski (Dir.) en coll. avec M. Aligisakis, M. de Bellet, *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Institut européen de l'Université de Genève, Georg, Collection Euryopa, 1996, pp. 9-11, 183-209.

Etat fédératif depuis 1948, la Suisse a été confrontée à deux défis qui sont aujourd'hui ceux auxquels l'Union cherche à répondre : le nombre de Cantons et son système de gouvernement, soit en termes actuels la question de l'élargissement de l'Union ; la difficulté d'avoir une politique étrangère commune en raison des différences entre les politiques extérieures divergentes des Cantons, difficulté aggravée dans l'Union en raison de l'attachement des Etats membres de l'Union à cette parcelle de leur souveraineté.

La Suisse compte 23 Cantons ou Etats fédérés, nombre approximatif des Etats membres de l'Union après l'élargissement. Le Parlement bicaméral est constitué d'un Conseil national composé de 200 élus représentant le peuple, dont le nombre de députés par canton est proportionnel à sa population et d'un Conseil des Etats formé de 46 membres (2 élus par Canton). La composition du gouvernement fédéral (Conseil fédéral) a soulevé un problème qui ne manque pas de rappeler le problème du nombre des membres de la Commission européenne après l'élargissement. La différence fondamentale gît dans le lent processus d'intégration de la Suisse qui a permis de consolider la confiance mutuelle sur laquelle repose le Conseil fédéral de sept membres, soit un gouvernement en forme de directoire. Les sept membres représentent les diverses régions et les communautés linguistiques mais aussi les principales formations politiques (2 socialistes, 2 radicaux, 2 démocrates chrétiens et 1 démocrate du centre). Elu par le Parlement, le Conseil fédéral compte deux Romands, un Fribourgeois (canton bilingue) et quatre Alémaniques. Ces proportions ne sont pas fixes et, si la présence des grands Cantons est souhaitée (Berne, Zurich, Genève ou Vaud) elle est variable et n'exclut pas l'élection d'une personnalité issue d'un petit Canton (Tessin par exemple). Mais ce nombre de sept témoigne du degré élevé de confiance et de cohésion qui est loin d'avoir atteint un niveau comparable dans l'Union⁷. D'où la difficulté d'accepter une Commission dont le nombre de membres serait inférieur à celui des Etats membres.

Quant à la politique étrangère, les histoires mais aussi les identités différentes des Cantons, leurs attaches traditionnelles ainsi que leurs voisinages ont produit des divergences quand ce n'est des oppositions entre leurs politiques extérieures. Dans ces conditions, prise entre les grandes puissances continentales et son désir de vivre en paix, la Suisse a opté pour la neutralité. A une échelle bien plus grande, l'Union européenne, située entre les Etats-Unis et la Russie, et dont les Etats membres ont des liens traditionnels avec les pays d'Afrique,

⁷ Depuis un certain temps la collégialité a accusé quelques fissures, les fuites se sont produites et le Conseil fédéral n'a plus le soutien de tous les partis qui sont présents au gouvernement.

d'Amérique latine et d'Asie sans oublier le poids d'une histoire récente, pourrait être en théorie tentée par la solution suisse. Mais les responsabilités internationales de ses membres, son poids économique dans le monde et son potentiel politique écartent le choix de la neutralité et l'obligent à assumer sa responsabilité dans le monde.

En sus de ces trois expériences de fédérations, il existe de nombreux cas intermédiaires au sein de l'Union européenne : Etats en voie de fédéralisation et en voie de régionalisation qui témoignent d'une tendance générale. Cependant le concept de l'Etat, de l'Etat fédéral même, pris comme point de référence de l'intégration européenne risque de l'enfermer dans un moule traditionnel. L'Etat de surcroît est en mutation, exposé qu'il est à des pressions tant de la mondialisation et de l'intégration que de ses propres régions, villes et collectivités locales ainsi que de la société civile, des groupes d'intérêt et des mouvements associatifs. Sous le poids des tâches multiples, les Etats membres tendent à exercer dans un nombre de domaines croissants, une souveraineté partagée au sein de l'Union et à se libérer des surcharges en attribuant des responsabilités aux infrastructures publiques et privées. En outre, leur action est fortement tributaire du comportement d'autres acteurs socio-économiques, associatifs et culturels. Sur leur pouvoir normatif, de commandement et de contrainte, s'est greffée une fonction de promotion et d'incitation, ainsi que de rassemblement, de coordination et d'orientation générale. Bien plus que dans les Etats membres, cette tendance est fortement prononcée dans l'Union européenne laquelle dispose d'une certaine dose d'autorité mais demeure privée de puissance publique.

5. Différences et similitudes des systèmes fédératifs

Pour rendre compte de ces évolutions à la fois complexes et nouvelles, le concept de gouvernance a été proposé : "Vaste éventail d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes et d'usages politiques, sociaux et administratifs, publics et privés, écrits ou non, qui contribuent tout autant à la stabilité, à l'orientation, à la capacité de diriger d'un régime politique qu'à son aptitude à fournir des services et à assurer sa légitimité"⁸. Définition qui est applicable surtout aux systèmes dans leur ensemble et à divers échelons des pouvoirs publics allant de la commune, ville et région, en passant par l'Etat, jusqu'à l'Union européenne

⁸ Wright V., Cassese, S., (dir.), "Introduction: La restructuration des Etats en Europe occidentale", *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p 8.

et, au prix de quelques aménagements, jusqu'aux organisations internationales. Si les comparaisons permettent de mieux comprendre la nature de l'Union européenne, est-il judicieux pour autant de sous-entendre l'idée d'un Etat européen ? Certes plus d'une fonction exercée par l'Union européenne présente de fortes analogies avec celles d'un Etat fédéral sectoriel ou fonctionnel. Mais ce faisant, on risque d'imposer un moule existant à une réalité nouvelle en quête d'une forme inédite de communauté fédérative.

Les institutions fédératives présentent avec des variantes, un ensemble de caractéristiques communes et des aménagements selon les principes communs et en fonction des réalités hétérogènes. C'est ainsi que l'autonomie des membres a pour complément leur participation au sein d'un Sénat ou d'un Conseil des Etats et d'un Bundesrat lequel, à la différence d'une représentation égalitaire de 2 sénateurs ou conseillers aux Etats, ne se compose pas de représentants élus mais des membres des gouvernements des Länder ou de leurs plénipotentiaires, selon une pondération qui n'est pas sans similitude avec la pondération des votes au Conseil des ministres. Dans ces deux cas, chaque Etat ou Land ne peut qu'utiliser en bloc les voix qui lui ont été attribuées. Cette règle souligne le caractère indivisible des voix par pays ou par Land qui forme une entité. Quant à la représentation de l'ensemble de l'électorat au sein de la Chambre des représentants, du Conseil national ou du Bundestag, cette institution représentative de même que le système électoral reflètent à la fois la cohésion nationale, le clivage partisan et l'importance des Länder. En Suisse comme dans l'Union européenne à l'exception du Royaume-Uni, le système électoral proportionnel favorise de surcroît la diversité en encourageant la représentation des petits partis et de divers courants politiques minoritaires.

Les formes de participation ne se limitent pas à ces enceintes officielles mais offrent d'autres accès lors de la préparation ou l'exécution des législations fédérales, ainsi que lors des négociations ou des prises de décisions au niveau communautaire. Tout en se réclamant d'un fond commun de fédéralisme, les exécutifs accusent des formes fort distinctes adaptées à leurs environnements. Dans ce contexte qu'il faut tenir présent à l'esprit, elles peuvent nourrir la réflexion sur les structures institutionnelles futures de l'Union européenne.

Parmi les fonctions communes, on peut retenir le rôle des exécutifs en tant que promoteurs des normes dans la mesure où les initiatives législatives sont principalement dues à leur impulsion ; par leur action de promotion, les exécutifs cherchent à remplir leur rôle de leader à l'écoute des aspirations des citoyens et de l'opinion publique, des associations comme

des forces politiques. Ils assurent dans une perspective partisane (en Allemagne) ou multipartite (en Suisse) la cohésion et une certaine cohérence des ensembles diversifiés et décentralisés qui constituent les Fédérations. Ainsi la cohésion s'affirme dans la représentation des Fédérations qui est une dimension prononcée de l'identité et de l'indépendance dans les relations extérieures. Parmi les compétences exclusives de la Fédération, la plupart sont des fonctions gouvernementales exercées de manière autonome avec le concours et sous le contrôle des institutions représentatives (contrôle soit sous la forme d'approbation ou de censure et par le biais du budget). Dans les exemples américain, suisse ou allemand, le fédéralisme allie l'identité sur le plan extérieur et l'unité dans la diversité sur le plan intérieur qui est renforcée par l'affirmation des identités régionales, le rôle accru des villes et en particulier des capitales régionales ainsi que par la sauvegarde et la promotion des cultures régionales (ex. : les langues mineures en Suisse).

Les différentes formes des gouvernements centraux correspondent aux différences des sociétés, des traditions et des cultures politiques. Le *régime présidentiel* américain répond à la nécessité d'assurer une orientation générale et l'unité dans un grand espace géographiquement diversifié. D'où la fonction d'agrégation que remplissent les deux grands partis politiques au moment de l'élection présidentielle laquelle donne une légitimité populaire au Président, personnalise son pouvoir et renforce sa visibilité à l'intérieur comme à l'extérieur. Sa capacité de décision et sa prééminence sont confortées par la fusion de ses fonctions de chef d'Etat et de chef de gouvernement dans l'exercice desquelles il est assisté par des secrétaires d'Etat. Si dans l'Union européenne l'idée d'une élection directe au suffrage universel devait être retenue, elle pourrait être réalisée de préférence sous la forme d'un dédoublement des fonctions présidentielle et gouvernementale compte tenu de la tradition parlementaire des gouvernements des Etats membres. L'enracinement du régime parlementaire même dans le système "quasi présidentiel" français ne laisse pas de doute. Issu du suffrage universel, le Président coexiste avec le gouvernement de la majorité parlementaire investi par l'assemblée nationale et responsable devant elle. Lors de la révision de la durée du mandat du Président passant de 7 à 5 ans, des garanties ont été données que cette réforme ne conduirait ni à un régime présidentiel ni à un régime de gouvernement d'assemblée. L'expérience de l'exécutif français serait précieuse pour l'Union si le choix devait porter sur un Président élu par les citoyens européens.

Le *modèle gouvernemental allemand* est lui aussi fortement imprégné du rôle de leader du Chancelier. Seul membre du gouvernement élu par le Parlement et seul responsable devant celui-ci⁹, le Chancelier constitue le cabinet et en choisit les ministres et leur attribue des tâches. Ce système s'appuie sur un "bipartisme imparfait" qui tout en assurant le poste de chancelier à l'une des deux grandes formations aboutit le plus souvent à des gouvernements formés d'un grand parti avec l'appui d'un des deux petits partis, libéral ou vert. Dans l'ensemble les gouvernements jouissent d'une grande stabilité. Sous l'angle de l'Union européenne, autant l'expérience du législatif est enrichissante, autant la forme du gouvernement allemand au sein d'une nation à forte cohésion (malgré l'épreuve de la réunification) est moins appropriée et plus difficile à transposer dans un futur "gouvernement de l'Union" compte tenu des traditions des Etats membres.

D'une certaine manière, le *gouvernement collégial* suisse accuse le degré de compatibilité le plus élevé avec les paramètres de l'Union européenne. A deux différences près: le Conseil fédéral de 7 membres qui forment une sorte de "directoire" n'est plus en mesure à l'heure actuelle de remplir toutes les fonctions d'un gouvernement moderne. Cependant, ce groupe des 7 pourrait se rapprocher à l'avenir d'une formule qui leur permettrait de se limiter à l'exercice des hautes fonctions et à la définition des orientations générales tout en s'appuyant sur une structure gouvernementale efficace. Malgré le conservatisme traditionnel, une réforme s'impose qui, de surcroît, ne pourra être évitée le jour où la Suisse s'engagera sur la voie de l'adhésion à l'Union. La deuxième différence plus profonde est due au fait que le Conseil fédéral est inamovible durant la durée d'une législature : il n'est pas responsable devant le Parlement qui ne dispose pas de pouvoir de censure à son égard, et d'autre part, il reste en place même si le résultat d'un référendum est contraire à sa position. Cette stabilité a comme contre-poids le recours à la démocratie semi-directe qui permet d'infléchir sinon de changer radicalement la politique du gouvernement. Sur ce point, la distance est grande d'avec l'Union européenne. En revanche, l'expérience de la collégialité du Conseil fédéral mais aussi le manque de leadership - avantages et inconvénients d'une présidence annuelle - sont déjà pris en considération dans l'Union européenne dont les traités successifs ont renforcé la présidence de la Commission. L'expérience d'une administration fédérale multinationale et pourtant efficace apparaît comme une expérience pilote au plan européen. Ce sont autant d'éléments à verser au dossier du débat européen.

⁹ Cette responsabilité s'exerce par un "vote de défiance constructif" qui doit coïncider avec l'élection d'un successeur.

Dans les trois cas, les exécutifs procèdent souvent, bien que selon des modalités différentes, à la consultation d'organisations et de forces sociales. Cette consultation des milieux intéressés vient compléter la consultation des gouvernements des Etats fédérés, Länder ou Cantons. D'ailleurs, le poids des uns et des autres varie considérablement d'un modèle fédéral à l'autre, d'un domaine à l'autre et en fonction de leurs moyens d'influence. A titre d'exemple, le nombre des lobbies et des lobbyistes aux Etats-Unis et leurs activités intenses à Washington ont été à l'origine d'une réglementation fédérale. Le gouvernement fédéral ainsi que les deux chambres procèdent à des consultations de groupes et d'experts et sont de ce fait exposés à leurs influences. Dans la pratique suisse, la consultation des associations socio-économiques prévue par la Constitution a connu un développement considérable. Les références à ces expériences sont fréquentes dans l'Union où la Commission, depuis l'accroissement de ses pouvoirs, et le Parlement européen, sont les cibles privilégiées des groupes socio-économiques en particulier.

Quant au fédéralisme coopératif, il est présent dans des contextes institutionnels différents et à des degrés divers aussi bien dans le système communautaire que dans les Etats fédéraux, en Allemagne et en Suisse. Dans ces deux exemples, le procédé coopératif n'est qu'un fragment d'un système fédéral qui ne porte pas pour autant atteinte au bon fonctionnement de l'ensemble ; dans le cadre communautaire en revanche le qualificatif "coopératif" a une autre connotation qui évoque le procédé de coopération par opposition au processus d'intégration. Dans ce sens, la coopération entre Etats membres peut être "renforcée" mais elle peut aussi - comme dans les deuxième et troisième piliers - conduire à des impasses et à des paralysies. Ainsi immergé dans deux réalités et ensembles différents, "coopératif" revêt des sens différents. Si l'utilisation généralisée de ce qualificatif à propos de l'Union européenne est sujet à caution, le recours à un concept homologue mais plus restrictif d'"intergouvernemental" m'apparaît à la fois erroné sur le plan méthodologique et au regard de l'évolution de l'Union européenne. Les relations "intergouvernementales" entre Etats membres dans un Etat fédéral ne peuvent être confondues avec les relations et les processus intergouvernementaux dans une communauté en formation. Intergouvernemental désigne dans le cadre de l'Union européenne la prise des décisions à l'unanimité par les gouvernements qui de surcroît contrôlent la transposition et l'application de ces décisions aux dépens de tout effet direct et automatique. C'est le retour à l'organisation intergouvernementale classique. Même si des éléments structurels intergouvernementaux existent dans les institutions communes telles que le Conseil européen et le Conseil et qu'ils recourent à des procédures d'unanimité dans certains secteurs, force est

d'admettre qu'ils font partie d'un système communautaire lequel, grâce au rôle de la Commission, du Parlement européen et de la Cour de justice, ne peut être assimilé à une organisation internationale. Or, le fait de qualifier l'ébauche du fédéralisme dans l'Union de "fédéralisme intergouvernemental" contamine le système entier et préjuge de son évolution dans un sens ou l'autre. Le qualificatif l'emporte sur le substantif et ce qui n'est qu'un élément devient la dimension dominante. Ce n'est pas parce qu'une union fédérative comporte des éléments intergouvernementaux que le système entier peut être figé dans un concept ambigu tel le "fédéralisme intergouvernemental"¹⁰.

6. Pouvoirs et institutions communs des Etats fédéraux

De l'analyse des Etats fédéraux se dégagent des différences de types de fédérations : fédéralisme présidentiel aux Etats-Unis, fédéralisme parlementaire en Allemagne et sous une forme originale en Belgique et fédéralisme à exécutif collégial en Suisse. Ces divers exemples n'épuisent pas toutes les variations du fédéralisme. Cependant, ces structures institutionnelles distinctes exercent un *ensemble de fonctions* et appliquent un *ensemble de principes fédératifs*.

Parmi les *compétences exclusives* attribuées au pouvoir fédéral figurent en premier lieu les *affaires étrangères*¹¹, la *sécurité* et la *défense*, les *traités internationaux* et la *politique commerciale*, la *monnaie* et la *politique macro-économique* (en commun avec les Etats fédérés). Ces compétences ainsi que le partage des compétences sont définis par la Constitution. En général, l'Etat fédéral n'exerce que des pouvoirs qui lui sont explicitement attribués. Les autres compétences sont soit réservées aux Etats fédérés soit concurrentes et exercées en commun par l'Etat fédéral et les Etats fédérés.

Dans le fédéralisme européen et en Suisse en particulier, la catégorie des *compétences concurrentes* est la plus vaste. Elle comprend notamment la politique économique, la politique fiscale et les impôts, la politique du développement régional, la politique scientifique ; de

¹⁰ Maurice Croizat et Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 1996 et 1999. Malgré l'amalgame du fédéralisme et de l'intergouvernemental cet ouvrage présente une très bonne analyse de l'Union européenne. Le concept de fédéralisme coopératif en usage en Allemagne et en Suisse a été appliqué à l'Union européenne par W. Wessels.

¹¹ En matière de relations extérieures, les Etats membres ou les Cantons tendent à affirmer leur présence à titre de "micro-diplomatie" (Duchacek).

même que le droit civil, le droit des obligations, le droit pénal et le droit commercial, la propriété intellectuelle et le droit public du travail ; à ce volet juridique s'ajoute une série de compétences dans les domaines de la protection de l'environnement, de la santé ainsi que les polices des denrées alimentaires, du commerce et des étrangers. En tout, environ une trentaine de compétences concurrentes dont la réglementation du certificat de capacité pour les professions libérales et la réglementation du cinéma.

La souveraineté des Cantons est garantie par l'article 3 de la Constitution helvétique et elle s'exerce dans les domaines qui n'ont pas été attribués au pouvoir fédéral. Dans le système fédéral les compétences sont réparties entre l'Etat central, les Cantons ou les Etats membres, la souveraineté étant partagée et souvent exercée en commun. Dans l'exemple suisse, les *Cantons conservent* une parcelle de souveraineté exclusive ou *des compétences exclusives* en matière d'organisation cantonale et communale, de procédures civile, pénale et administrative, de services publics "industriels" (eau, gaz, électricité), de travaux publics, d'assistance publique, d'hygiène publique, d'hôpitaux ainsi qu'en matière d'instruction publique et des cultes.

Comme dans le cas suisse et à la différence du modèle américain, la *loi fondamentale* allemande réserve une place importante à la législation concurrente. Le Bund a la compétence exclusive dans les matières régaliennes, à savoir les *affaires étrangères*, la *défense*, la *nationalité*, la *monnaie*, la *liberté de circulation*. C'est sur ce point essentiel qu'existe une différence majeure avec l'Union européenne où, à l'exception de la libre circulation et les barrières douanières, les principales matières exclusives telles que les affaires étrangères et la défense, bien qu'en évolution, relèvent des processus de coopération "confédéraux". L'Union est exposée aux aléas des politiques des Etats membres dans ces "matières fédérales" et souffre du déséquilibre existant entre l'intégration économique et la coopération politique.

Dans le vaste secteur de la *législation concurrente* les Länder sont compétents tant et dans la mesure où le Bund ne fait pas usage de son droit de légiférer. Les domaines des compétences concurrentes recouvrent l'essentiel tant des domaines législatifs traditionnels (droit civil et pénal, organisation judiciaire et procédure) que des secteurs d'intervention de l'Etat (droit économique, droit nucléaire, élimination des déchets, droit du travail, droit foncier, droit des étrangers, politique de l'habitat, navigation et circulation routière, lutte contre la pollution et le bruit). Dans ces matières, "le droit fédéral prime sur le droit du Land". Dans la mesure où le Bund utilise largement son droit de légiférer, les Länder assument des tâches

d'exécution. D'où le concept de "fédéralisme d'exécution" qui en Allemagne comme en Suisse, désigne ces fonctions des Länder et des Cantons et qui s'inscrit dans le fonctionnement de la Communauté européenne.

Deux méthodes originales assurent la complémentarité entre le Bund et les Länder ainsi que l'accomplissement des tâches communes. D'une part, le Bund peut adopter des *lois-cadres* pour la législation des Länder dans les secteurs tels que l'organisation de l'enseignement supérieur, l'industrie cinématographique, la presse, la protection de la nature et des paysages, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le régime des eaux. Dans ces domaines, le Bund formule le cadre législatif dans lequel viennent s'inscrire les lois des Länder. Cette méthode est proche de celle des directives-cadres communautaires, à la différence avec les directives qui accusent parfois une tendance à restreindre le choix des Etats membres dans la mesure où elles comportent des précisions détaillées par ailleurs souvent adoptées à l'instigation des Etats membres eux-mêmes. Les tâches communes portent sur l'organisation de la recherche, sur l'amélioration des structures économiques régionales et agricoles, la protection des côtes maritimes. Les tâches communes sont exercées selon un mode de décision et de financement mixte pratiqué aussi dans les affaires européennes.

A la différence de la pratique suisse, les *compétences exclusives* des Länder ne sont pas énumérées dans la Loi fondamentale. Elles se limitent principalement à la culture (radio et télévision), à l'éducation, à la police et aux affaires des communes lesquelles jouissent à leur tour d'une large autonomie. C'est surtout dans ces domaines que les Länder pratiquent entre eux le fédéralisme coopératif.

Le dualisme des compétences rigide dans le fédéralisme américain s'est atténué au cours du siècle passé. Dans la tradition européenne son rôle a été diminué par l'importance des compétences concurrentes, des tâches communes et du fédéralisme d'exécution. Cette différence se répercute au niveau du partage des compétences administratives. Aux Etats-Unis la règle fondamentale confirme le dualisme : L'Union applique les lois du Congrès, les Etats leurs propres lois. Tout en se référant à une règle semblable, la Suisse a développé la pratique du dédoublement fonctionnel des administrations cantonales. Cette pratique qui vise à enlever à une loi fédérale ce qu'elle peut avoir d'excessivement uniforme est aussi largement mise en œuvre dans l'Union européenne. Les règlements et les décisions communautaires de même que les arrêts de la Cour de Justice ont un effet obligatoire et exécutoire direct dont l'applica-

tion relève des Etats membres. Cette pratique communautaire est la résultante de plusieurs facteurs : son administration trop restreinte en regard de la dimension des tâches et de l'espace de l'Union, ses moyens insuffisants pour pouvoir assurer l'application des lois communautaires dans les Etats membres de même que le peu d'enthousiasme de ceux-ci à charger l'Union de ces tâches d'exécution. Le même principe de l'application décentralisée est de rigueur en Allemagne où les lois du Bund sont exécutées par les Länder, le Bund n'en assurant l'exécution que dans quelques cas énumérés dans la Loi fondamentale. Si dans quelques autres cas également énumérés les Länder exécutent les lois fédérales en vertu d'un mandat et selon les instructions du Bund, dans tous les autres les lois fédérales sont exécutées librement par les Länder soumis à un contrôle juridictionnel notamment.

7. L'autonomie constitutionnelle des Etats membres

L'autonomie constitutionnelle des Etats fédérés n'est limitée aux Etats-Unis que par l'exigence du respect de la forme républicaine du gouvernement, ainsi que les droits individuels et les autres droits garantis par la Constitution fédérale aux citoyens américains. En dépit d'une large autonomie constitutionnelle réservée aux Etats, ceux-ci se sont dotés d'institutions identiques sauf exception : tous ont adopté le régime présidentiel avec un gouvernement élu disposant de pouvoirs plus ou moins étendus selon les Etats et un législatif bicaméral sauf au Nebraska¹².

En Allemagne où les Länder avaient leurs constitutions avant la Loi de 1949, ils conservent leur autonomie constitutionnelle sous réserve de respecter les principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social, contenus dans la Loi fondamentale. Comme dans l'exemple précédent, il n'existe que peu de variantes, les Länder pratiquant un régime parlementaire monocaméral avec un gouvernement dirigé par un ministre Président. Seule la Bavière pratique une sorte de gouvernement de législature sans possibilité de révoquer l'exécutif.

La stabilité gouvernementale est une caractéristique propre du système fédéral suisse. En Suisse, les Cantons accusent plus de diversité malgré une longue cohabitation au sein de la Confédération. Les formes et les traditions différentes héritées de l'histoire, les identités affirmées des Cantons sont autant d'éléments distincts que le système fédératif a préservés. Il

¹²Croizat Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 38-40.

n'en reste pas moins que les constitutions cantonales doivent être conformes au droit fédéral et leurs régimes politiques démocratiques. Tous les Cantons pratiquent la démocratie semi-directe (référendum et initiative populaire) ou directe à l'exemple des trois cantons de la Suisse centrale qui n'ont pas renoncé à leurs *Landsgemeinde*.

Les Conseils d'Etat ou les gouvernements des Cantons sont élus au suffrage universel à la différence du Conseil fédéral dont les membres sont élus par le Parlement réunissant les deux chambres, le Conseil national et le Conseil des Etats. Le nombre des membres des gouvernements cantonaux varie entre 5 et 9 par comparaison avec les 7 membres du Conseil fédéral. En revanche, tous connaissent des gouvernements stables qui ne sont pas responsables devant leur parlement monocaméral. De même dans la grande majorité des cas, le gouvernement collégial est composé de représentants des grands partis. La diversité est accentuée par les élections à la proportionnelle aussi bien au plan fédéral que, sauf exception, au niveau des Cantons. Cependant la cohésion et l'identité des Cantons qui forment des circonscriptions lors des élections fédérales, se renforcent de ce fait tandis que la proportionnelle favorise les petites formations et une représentation plus nuancée des différences partisans. Un souci comparable du maintien et de l'affirmation de l'unité nationale n'est pas étranger au choix d'une seule circonscription par certains Etats membres de l'Union européenne tels que la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Danemark. Par ailleurs, la stabilité des gouvernements fédéraux et cantonaux de même que leur caractère collégial sont des traits qu'ils partagent avec la Commission européenne.

En Suisse comme en Allemagne, la composition des gouvernements reflète les forces politiques en présence à cette différence près que la vie des partis multiples en Suisse se déroule principalement dans les Cantons, leurs fédérations étant des structures assez lâches à l'inverse de la vie partisane en Allemagne où les partis fédéraux ont un rôle plus déterminant. Le système électoral allemand accorde deux voix à chaque électeur, une pour élire un député dans sa circonscription et l'autre pour choisir sur les listes des Länder. D'une part, celles-ci reflètent la dimension partisane des Länder et, d'autre, part le vote dans les circonscriptions en permettant d'opter pour un homme politique personnalise le choix des électeurs. Enfin le résultat de ce double vote aboutit à une distribution au prorata des voix recueillies par les différents partis. Face à une certaine bipolarisation en Allemagne, la Suisse affiche une coopération multipartite, une participation électorale modeste et une vie politique paisible marquée davantage par la recherche du consensus que par la confrontation partisane. Certains de ces

aspects de la démocratie de concordance sont présents dans la Commission européenne comme au sein du Parlement européen.

Le respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques est garantie par la Constitution fédérale. C'est ainsi que la Confédération pourrait être amenée à intervenir en recourant au besoin aux moyens militaires mais conformément au principe de proportionnalité, au cas où un gouvernement cantonal adopterait une attitude résolument contraire aux libertés constitutionnelles, à l'égalité ou à la démocratie ou bien au cas où celles-ci seraient menacées par une situation des troubles insurrectionnels¹³. De son côté, tout en n'envisageant que des sanctions sous la forme de suspension d'un Etat membre qui ne respecterait pas les droits fondamentaux et les principes démocratiques, le traité d'Amsterdam s'est engagé dans la voie d'une garantie commune des droits et des principes qui constituent le fondement de l'Union européenne et de ses Etats membres.

8. Les révisions constitutionnelles

Outre les possibilités d'ajustements et d'adaptations par voie d'interprétation, les constitutions fédérales prévoient différents modes de révision. Mais contrairement à la révision des traités de l'Union européenne, les procédures des Etats fédéraux n'imposent pas l'unanimité des Etats membres. En revanche, les constitutions fédérales de l'Allemagne comme de la Suisse contiennent certains principes de base qui ne peuvent être supprimés. Ainsi par exemple : la structure fédérale, les principes démocratiques, l'Etat de droit, les droits fondamentaux. La plupart de ces principes figurent déjà dans les traités de l'Union européenne ou sont prévus par le projet d'une Charte européenne des droits fondamentaux. Un amendement à la Constitution des Etats-Unis peut être proposé par le Congrès quand les deux tiers des deux Chambres l'estiment nécessaire ou sur la demande des législatures des deux tiers des Etats fédérés suivie de la convocation d'une convention. Les amendements sont adoptés après avoir été ratifiés par les législatures des trois quarts des Etats ou par des conventions dans les trois quarts d'entre eux.

¹³En 1932, Genève vécut une tragique intervention militaire qui visait à maintenir la paix menacée par une confrontation violente entre partisans de l'extrême droite et de l'extrême gauche. La paix fut imposée au prix de treize morts. Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1967, vol. I, pp. 305-6 et 309. Selon la Constitution fédérale de 1999, la Confédération "intervient lorsque l'ordre est troublé ou menacé dans un canton et que celui-ci n'est pas en mesure de le préserver seul ou avec l'aide d'autres cantons" (art. 52, al. 2).

La Loi fondamentale ne peut être modifiée que par un vote des deux tiers des membres à la fois du Bundestag et du Bundesrat. De fait, ce vote ne peut être acquis que par un large consensus. Le traité de Maastricht a donné lieu à l'adoption d'un nouvel article 23 de la loi fondamentale qui stipule que la République fédérale d'Allemagne aspire à une Europe unie, démocratique, fédérative et sociale pratiquant l'Etat de droit et le principe de subsidiarité. Le même article renforce le rôle des Länder et du Bundestag dans la poursuite de l'intégration européenne.

La révision constitutionnelle en Suisse peut être engagée à l'initiative du Parlement ou à l'initiative populaire. Celle-ci exige 100000 signatures recueillies qu'il s'agisse d'une proposition de révision totale ou de révision partielle. L'absence d'initiative législative au plan fédéral a suscité des recours fréquents à des initiatives constitutionnelles qui ont eu comme effet de nombreuses modifications partielles de la Constitution fédérale rendant difficile sa lecture. Toute révision partielle ou totale doit être approuvée par le vote majoritaire du peuple et par la majorité des cantons. Cette double majorité est également requise pour l'adoption des traités d'adhésion de la Suisse à une organisation supranationale telle que l'Union européenne ou à une organisation de sécurité collective telle que l'Organisation des Nations Unies. Cette double majorité rend difficile l'intégration de la Suisse dans les systèmes international et européen comme en témoigne le rejet de l'Espace économique européen en 1992. Après de longues années d'études et de consultations, un projet de révision totale de la Constitution a été accepté en votation populaire du 18 avril 1999.

Dans les trois exemples, les révisions et les amendements constitutionnels suivent des procédures différentes qui correspondent aux caractéristiques de leurs systèmes politiques: les majorités qualifiées des législatifs dans les systèmes fédératifs américain et allemand ou la majorité du Parlement suisse suivie de la double majorité du peuple et des cantons. Mais contrairement à la procédure de révision des traités européens, aucune procédure dans ces Etats fédéraux, bien que comportant des garanties supplémentaires, n'exige l'unanimité des Etats membres. A la veille de son élargissement, l'Union européenne ne devrait-elle pas envisager une procédure de négociation et de ratification qui permette de faciliter les réformes à l'avenir ?

9. Conditions et principes communs

Les expériences des Etats fédéraux jalonnent l'évolution de divers systèmes fédératifs et suggèrent un ensemble de principes généraux et certaines constantes qui garantissent à la fois le maintien et l'évolution de la fédération. L'existence d'un *noyau dynamique fédérateur* implique un équilibre entre les membres de la fédération. L'équilibre relatif entre les grands Etats fédérés et les sous-ensembles des petits et moyens qui prémunit l'ensemble contre l'hégémonie d'un membre ou d'un groupe de membres.

Une condition incontournable : il s'agit de fédérations démocratiques. En effet, ces Etats fédéraux sont fondés sur les principes démocratiques, des droits de l'homme et des valeurs communes. Dans ce sens, si le concept de fédéralisme européen ou occidental tel qu'il est admis rend inséparable le fédéralisme et la démocratie, celle-ci en revanche peut revêtir des formes d'un Etat unitaire, centralisé, décentralisé voire régionalisé.

Alors que l'Etat unitaire a une structure pyramidale régie par le sommet, la fédération a plutôt une structure en étoiles qui gravitent autour d'un pôle fédéral qui leur envoie des orientations et qui reçoit des impulsions de leur part. L'interaction entre centre de gravité et les unités du système est continue. C'est ainsi qu'une fédération est soumise à des flux de bas en haut et à des actions et rétroactions que le pôle fédéral envoie aux unités membres et surtout à la base constituée par les citoyens. En effet, un des traits qui distingue une fédération d'une confédération est la portée immédiate de ses normes, ses politiques et ses décisions qui s'adressent directement aux citoyens et aux habitants avec effet obligatoire. En fonction de l'équilibre fondé sur la proportionnalité réciproque, les habitants qui sont tenus de respecter et d'exécuter les décisions communes disposent en contrepartie d'un droit de recours auprès des institutions judiciaires.

La répartition des pouvoirs entre institutions fédérales a lieu en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs. En outre, dans tout système fédératif intervient une répartition des pouvoirs verticale entre divers niveaux, le niveau central, celui des Etats fédérés, des régions ou des communes. L'existence d'un pôle fédérateur et de nombreux centres de pouvoirs à divers niveaux engendre un système polycentrique formé de multiples réseaux. A ces structures, noyaux et réseaux correspondent des fonctions lesquelles suivant le principe de subsidiarité visent à une distribution des tâches optimale. Il en résulte un ensemble complexe

où s'imbriquent les fonctions exercées par les organismes ou les relais publics et privés. A l'inverse, le système centralisé privilégie les relations verticales et hiérarchisées dont la rigidité s'oppose à la malléabilité que suscite l'emploi des moyens de haute technologie. A plus d'un titre, le système fédératif répond mieux aux nouveaux environnements des sociétés post-industrielles de communication¹⁴.

Le pôle fédéral définit les orientations générales à l'intention de l'ensemble des acteurs et exerce les pouvoirs mis en commun. Tout en respectant la sphère d'autonomie des unités membres (Cantons et Länder ne sont pas soumis au contrôle politique), l'autorité fédérale les associe au partage des souverainetés, à la définition des politiques communes et à la prise des décisions qui sont obligatoires pour l'ensemble de la fédération. Bien que les constitutions définissent les matières exclusives ou concurrentes, ces frontières peuvent évoluer au profit de l'Etat central ou des Etats membres et sont constamment soumises à des tensions entre principaux centres de décision. Ainsi par exemple, après une période de renforcement du pouvoir sous le couvert de l'intégration européenne, la révision de la Loi fondamentale à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht a ouvert une voie d'accès aux Länder au processus de prise de décision communautaire. A son tour en Suisse, les Cantons ont cherché à accroître leur capacité à conclure des accords notamment dans leurs relations transfrontalières. La Constitution fédérale de 1999 stipule que les Cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (art. 56). Enfin, la sphère d'autonomie des Etats américains dans leurs relations commerciales extérieures a donné lieu à l'établissement de représentations permanentes dans plusieurs pays. Dans ce sens, les Etats fédéraux font preuve de plus d'adaptabilité que les Etats unitaires. Aussi les régions françaises ou anglaises à titre d'exemples ont plus de difficulté à défendre directement leurs intérêts à Bruxelles.

Dans l'exercice de ses compétences (politique étrangère et de sécurité, défense et affaires militaires ; politique économique et monétaire, politique commerciale et relations économiques extérieures ; organisation de la vie politique dans la fédération, droit et maintien de l'ordre), le pouvoir fédéral jouit d'une large autonomie dans la définition et la défense de l'intérêt commun. Sa légitimité, reposant sur le double fondement du peuple et des Etats mem-

¹⁴ Cette opposition entre la rigidité des structures politiques et la nouvelle révolution technologique a été soulignée avec vigueur dès 1986 par Mikhaïl Gorbatchev pour qui le système soviétique pyramidal devait être adapté aux nouvelles exigences.

bres, se reflète dans le *bicaméralisme* qui est une des constantes des fédérations. Chargés de fonctions d'initiative, de décision et de gestion au plan fédéral, les exécutifs accusent des formes distinctes dans les trois fédérations : le régime fédératif présidentiel aux Etats-Unis comme le régime à gouvernement collégial en Suisse pratiquent une stricte séparation entre l'exécutif et le législatif. Le gouvernement présidentiel ou collégial n'est pas responsable devant le Congrès ou le Parlement et, à son tour, il n'a pas la faculté de dissoudre l'assemblée élue. Les deux chambres et les exécutifs durent pendant la période de la législature. Cette stabilité n'est que partiellement mise à l'épreuve par les changements qui peuvent intervenir à la suite des élections dans les Etats fédérés ou dans les Cantons. Dans le système en équilibre stable en Suisse, le recours à la démocratie directe remplit une double fonction de soupape de sécurité et d'accélérateur ou de frein à l'égard des changements proposés.

Seule la RFA connaît une forme de *fédéralisme parlementaire* et de contrôle du Parlement sur le gouvernement (motion de censure constructive), trait général qui la rapproche de la formule adoptée par l'Union européenne. En première approximation, l'organisation et la méthode fédératives garantissent les pouvoirs autonomes et préservent les diversités des Etats membres tout en assurant l'unité des normes, des politiques et des actions dans les domaines d'intérêt commun. L'unité dans la diversité permet un meilleur épanouissement des composantes, incite au développement régional ou local ainsi qu'à l'éclosion d'initiatives et de synergies dans un environnement polyforme. De surcroît, en permettant aux unités membres de régler de manière autonome certains problèmes et de s'autogérer dans certains domaines, les structures fédératives passées en revue contribuent à résoudre ou à minimiser les problèmes de minorités. Les communautés minoritaires comme les petites ou moyennes unités membres sont privilégiées à double titre : la pondération les favorise dans la fédération alors que la majorité dont elles disposent dans leurs enceintes leur permet de vivre et d'affirmer leur différence tout en étant d'autant plus solidaires au sein de la fédération¹⁵. En conclusion, la diversité des formes et des pratiques du fédéralisme ainsi que celle des environnements et des cultures politiques incitent à une défiance accrue à l'égard de toute évocation ou référence à un modèle. D'autant plus qu'une analyse plus affinée de ces exemples tendrait à faire ressortir leurs lacunes ou leurs ratés aux côtés de leurs atouts.

¹⁵ A l'encontre des cas exemplaires en Suisse où même la petite communauté de langue romanche garde son identité avec le soutien de la Confédération, la Constitution de la Serbie de 1989 a supprimé l'autonomie des provinces de Kosovo et de Vojvodina en les transformant en minorités dans l'Etat unitaire de Serbie. Ainsi usant de l'artifice du système majoritaire, le gouvernement serbe a renforcé son emprise sur ces deux régions.

DEUXIEME PARTIE : L'UNION EUROPEENNE SUR LA VOIE D'UN FEDERALISME INEDIT

1. Intégration économique et finalité politique

Les étapes successives de la construction européenne portent l'empreinte d'une expérience originale à plus d'un titre où coexistent des aspects fédératifs aux côtés des formes confédérales, voire d'organisations internationales. La question se pose dès lors dans quel sens évoluera l'Union européenne, selon quelle méthode et avec quel nombre de membres. Sera-t-elle en mesure de poursuivre son processus dynamique en consolidant sa légitimité démocratique, en renforçant son efficacité tout en préservant à la fois sa riche diversité et sa cohésion? Ces questions de fond qui ont été écartées par les préoccupations immédiates de l'intégration économique, ont refait surface sous l'effet de la vague de chocs provoquée par l'effondrement du communisme, les défis de l'élargissement et de l'approfondissement, par la politique unilatérale d'une superpuissance esseulée mais aussi par la convergence de nombreux facteurs déstabilisateurs : conflits en Europe du Sud-Est, dans le Caucase, résurgence des mouvements indépendantistes dans l'Union européenne et à son pourtour, poussées nationalistes par contraste avec les pressions mondialistes. Autant de défis auxquels l'Union européenne est censée apporter une réponse originale.

Pour la première fois dans l'histoire une grande communauté politique se construit sur la base de la *libre association* des Etats indépendants et non pas par la force et par la conquête¹⁶. Par opposition à la *Confédération* et à la *Fédération* qui malgré la différence de leurs structures et de leurs méthodes, se caractérisent toutes deux par leur approche politique globale, les Communautés européennes et l'Union européenne mettent en pratique un *fédéralisme à l'envers* et procèdent par des *approches sectorielles*. Pour des raisons pragmatiques, la préférence a été donnée à une démarche secteur par secteur qui devait aboutir à une fédération européenne plutôt qu'à l'établissement d'une communauté politique dotée d'un ensemble de compétences tant intérieures qu'extérieures. Si des protagonistes de l'Union pour la plupart semblaient partager des idées proches quant à la *finalité* du projet politique, ils n'avaient pas la

¹⁶ A quelques exceptions près et dans des contextes différents, la formation de la Suisse peut être considérée comme un précédent.

même évaluation des possibilités de sa réalisation dans l'immédiat. Le processus a été amorcé par une expérience pilote dans deux secteurs de base de l'économie de l'époque, le charbon et l'acier. Il n'en reste pas moins que ce premier pas – la création de la CECA – fut suivi par la proposition de créer une communauté politique : la CED et son pendant naturel la *Communauté politique européenne*. "L'Europe de la volonté" constituée par le noyau de six Etats fondateurs était en voie de formation lorsque à la suite de l'échec de la CED fut donné un coup d'arrêt au processus d'intégration politique. Les conséquences de cette *fracture originelle* se font sentir aujourd'hui encore. Le débat réouvert sur le fédéralisme européen en est la preuve.

Deux traits d'origine, une institution indépendante et un système institutionnel à vocation politique globale constituent l'originalité et la force de l'intégration européenne. Ainsi dès l'abord, le système communautaire se situe dans une zone intermédiaire entre communauté politique et organisation internationale. Cette innovation politique est la marque de la Communauté européenne dont le moteur principal qui a pour tâche de définir l'intérêt commun et de donner l'impulsion au processus d'intégration est la Commission européenne. Dès lors, il est essentiel de savoir le rôle que les traités de l'Union lui attribuent au titre des deuxième, troisième ou quatrième piliers.

Anticipant sur le débat actuel, le *projet d'une Communauté européenne politique* de 1953 prévoit un Conseil exécutif européen ou le gouvernement de la Communauté, un Parlement européen composé de deux Chambres, la Chambre des peuples et le Sénat et une Cour de Justice¹⁷. En sus de ces institutions à vocation fédérale, le projet reconduit un Conseil des ministres nationaux mais c'est le Parlement européen qui vote les lois et les directives communautaires. Le Sénat qui à l'exemple du Bundesrat comprend des représentations en fonction des populations des Etats membres, élit le Président du Conseil exécutif auquel il revient la tâche de nommer les membres du Conseil. Ses choix sont soumis à l'approbation du Parlement européen qui de surcroît exerce le contrôle parlementaire sur l'Exécutif. Le rôle central du Président du Conseil exécutif est confirmé par sa fonction de représentation de la Communauté dans les relations internationales.

Le projet contient une ébauche d'union fédérale et attribue un rôle moteur au Conseil exécutif qu'il soumet à un double contrôle du Parlement européen et du Conseil de ministres

¹⁷ Assemblée ad hoc, *Projet de Traité portant statut de la Communauté européenne*, Paris, mars-avril 1953 (Commission constitutionnelle dont le rapporteur était F. Dehousse).

nationaux dont l'avis conforme (à l'unanimité puis à la majorité après cinq ans) est requis pour les projets de l'Exécutif. De surcroît, ce Conseil de ministres nationaux a un rôle important en matière de coordination des politiques extérieures, d'imposition communautaire et d'admission de nouveaux membres. Malgré cette liaison ambiguë, l'essentiel du projet politique réside dans l'établissement d'un gouvernement européen et d'un législatif bicaméral ainsi que dans le faisceau des compétences en matière de marché commun et des secteurs de base mais aussi en matière de défense et de relations extérieures. Il s'agit des domaines principaux attribués au pouvoir central dans une fédération.

On mesure l'avance que représente ce projet sur la situation actuelle de l'Union européenne où la présence de la Commission dans les trois nouveaux piliers, affaires intérieures, PESC et PESD (Politique européenne de sécurité et de défense), s'estompe jusqu'à s'effacer dans certains domaines tels que la lutte contre le crime international et la défense européenne. Au moment où la sécurité intérieure et extérieure prend une dimension économique, sociale et humanitaire accrue, la fracture provoquée par l'échec de la CED est loin d'être comblée après un demi-siècle d'intégration européenne. Le fossé entre, d'une part, la Communauté européenne essentiellement économique, sociale et technique où les traits fédératifs s'accroissent et, d'autre part, les trois nouveaux piliers à prédominance intergouvernementale malgré la communautarisation de certains sous-secteurs, demeure profond en dépit des efforts et des leçons de l'expérience en cours. Même le projet d'Union politique du général de Gaulle (dit Plan Fouchet) semble à peine rattrapé par l'Union européenne alors que le projet du traité de l'Union européenne (dit Projet Spinelli) du Parlement européen de 1984 n'a été que partiellement repris dans les traités de l'Union européenne. A la suite de l'Acte unique européen, les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont contribué au rapprochement des diverses dimensions de l'Union. Il n'en reste pas moins que le rattrapage reste à faire, le débat actuel sur le fédéralisme européen laissant entrevoir le déséquilibre persistant qui fragilise l'Union européenne.

Depuis la crise de 1954, la défense de l'Europe occidentale est abandonnée à l'OTAN et repose sur le pilier central américain, le pilier européen proposé par le Président Kennedy mettant longtemps à se concrétiser. Les affaires étrangères et la sécurité bien que fortement influencées par le leadership américain sont restées du ressort principal des Etats européens. L'Union européenne porte aujourd'hui encore la marque de cette dichotomie en dépit du changement de la donne européenne et internationale.

Si la fragmentation affecte principalement les *secteurs politiques par excellence* et la *sécurité extérieure* en particulier, elle n'est pas absente du pilier communautaire. Certes, l'ensemble des 15 participe au marché unique, à la politique agricole commune, à la politique régionale ou à celle de la concurrence de même qu'aux fonds structurels, aux processus de réforme ou d'élargissement. Cependant le décalage est intervenu à propos de l'euro et de la BCE: trois Etats membres (Royaume-Uni¹⁸, Danemark et Suède) ne font pas partie de l'eurozone: les Douze (11 + la Grèce) en adoptant l'euro et une politique monétaire commune s'engagent en principe à pratiquer une politique économique coordonnée. C'est la préfiguration d'une Communauté à deux vitesses comprenant en son sein un groupe plus intégré et plus avancé. Dans le domaine des *relations extérieures*, les disparités sont bien plus accentuées. Ainsi par exemple, la politique commerciale où la Commission est à la fois négociateur et porte-parole communautaires contraste avec la PESC à dominante intergouvernementale et à leadership des grands Etats membres.

La question vitale est de savoir si à long terme une Union frappée de disparités pourra maintenir la cohésion indispensable à l'accomplissement des responsabilités politiques à l'intérieur comme sur la scène européenne et mondiale ? C'est le principal enjeu du débat sur la finalité et sur la future constitution de l'Union européenne.

La répartition des pouvoirs communs entre les institutions de l'Union européenne varie selon leur intensité et selon la méthode utilisée (communautaire ou intergouvernementale). En revanche, dans les fédérations les domaines qui font partie de leurs compétences sont gérés par les autorités fédérales selon les processus politiques adaptés aux divers secteurs. Dans l'Union européenne en revanche la différence est fort marquée entre le domaine de la Communauté européenne et les domaines de la PESC, de la Défense, des affaires intérieures et de la Justice. Dans ces trois nouveaux domaines les rôles de la Commission et du Parlement européen sont considérablement réduits au profit des processus de coopération qui valorisent l'influence du Conseil européen et du Conseil ainsi que des gouvernements. Telle est du moins la situation actuelle s'agissant de ces pouvoirs souverains dont l'exercice est assuré par les autorités fédérales dans toute fédération. Ce constat général met en évidence la distance variable qui sépare à présent une fédération "achevée" de l'Union européenne à vocation fédérale.

¹⁸Cf. Le commissaire Patten qui estime qu'à l'avenir si le Royaume-Uni n'adopte pas l'euro, il sera obligé de suivre une politique économique à la définition de laquelle il n'aura pas participé.

Pour en rendre compte, je me propose de me limiter à quelques exemples de la répartition des pouvoirs et du rôle des institutions dans ces nouveaux piliers qui évoluent à des rythmes différenciés comme le suggèrent la communautarisation partielle du troisième pilier ou l'affirmation des procédures intergouvernementales dans le domaine de la défense. Cette évolution en dégradé se mesure à la place marginale attribuée à la Commission, au Parlement et à la Cour de Justice. Sans préjuger des réformes futures que cherchent à promouvoir les initiatives constitutionnelles, force est d'admettre que ces nouvelles coopérations sont fort éloignées des pratiques fédérales ainsi que du fonctionnement du pilier communautaire où le rôle central de la Commission s'accompagne le plus souvent du recours à la majorité qualifiée au Conseil. A ce propos, on observe qu'un rapport étroit existe entre le rôle de la Commission et l'extension de la règle majoritaire.

La difficulté d'évaluation augmente dans la mesure où se forment des sous-ensembles tels que l'espace-euro et l'espace Schengen. De toute manière, une évaluation générale de la nature de l'Union doit tenir compte des disparités qu'elle comporte mais aussi des potentialités d'évolution vers une Union fédérative qu'elle recèle. D'où l'importance de la question sur la finalité, le noyau fédérateur et la Constitution future de l'Union. L'évolution de l'Union s'inscrit dans les changements de l'environnement tout en dépendant, en partie du moins, de l'impact des nouvelles technologies sur la gouvernance des sociétés en mutation. Les diverses combinaisons possibles, compte tenu de la résistance des structures sociétales et mentales, laissent pressentir *la tâche sans précédent* qui attend les responsables et les citoyens de l'Union européenne.

2. Le pilier de base: la Communauté européenne

Depuis sa création, la Communauté européenne a évolué selon les principaux axes suivants : accroissement des domaines de ses activités et mise en œuvre des politiques communes ; mise en place d'un espace sans frontière dont la réalisation du marché unique ; approfondissement de l'intégration économique (UEM, BCE et euro) ; renforcement de la solidarité et de la cohésion (ex: Fonds structurels, fonds de cohésion, politique régionale reposant sur le Feder); élargissements successifs ; tendance à remplacer l'unanimité au Conseil par la majorité qualifiée ; modification de la répartition des pouvoirs avec l'élection du Parlement européen et sa participation accrue à la codécision législative ; affirmation du rôle central de la

Commission en tant que moteur du processus d'intégration. Cette évolution a renforcé plusieurs traits fédératifs inscrits dès le début dans le traité de Rome.

Dans une première phase, la dynamique communautaire repose sur le tandem Commission-Conseil. Dans le fonctionnement de ce rouage-clé, la Commission – institution collégiale et indépendante – exerce son droit exclusif de proposition en matière législative que le Conseil est habilité à transformer en lois communautaires sous la forme de règlements et de directives à l'unanimité et plus tard à la majorité qualifiée selon les échéances programmées par le traité de Rome. Ralentie par l'acceptation du "compromis de Luxembourg" (1966) l'extension de la majorité qualifiée tend néanmoins à se généraliser progressivement en réponse à des besoins fonctionnels, accentuant ainsi le caractère communautaire du Conseil. Dans cette phase du système communautaire, le Parlement est chargé d'exercer le contrôle démocratique sur la Commission et de formuler des avis consultatifs tandis que la Cour de Justice a la responsabilité du contrôle juridictionnel. Les actes communautaires tels les règlements de portée générale ont à la fois une force obligatoire et exécutoire, leur exécution étant assurée par les Etats membres qui n'en vérifient que le côté formel. En compensation de ces effets immédiats et contraignants à l'égard des entreprises, des citoyens européens et des résidents la Cour de Justice leur offre la possibilité de recours. De toute évidence, la mise en œuvre de ce procédé politique s'apparente à la technique fédérale.

La Commission, moteur de l'intégration européenne

L'originalité de la Communauté européenne rompant avec la tradition des organisations internationales réside à la fois dans la structure, la composition et les fonctions de la Commission et son rôle de premier plan dans le système communautaire. Tout en étant à l'écoute des principaux intéressés, elle a pour but de dégager l'intérêt général européen, de protéger les petits pays et d'assurer l'équilibre entre les grands Etats membres. Elle a réussi, malgré certaines vicissitudes, à jouer un rôle central en tant que moteur et fédérateur au sein de la Communauté européenne. L'efficacité, la cohérence des politiques communes de même que la cohésion d'un ensemble de plus en plus différencié à mesure qu'il s'élargit et qu'il évolue à coup de réformes successives, rendent plus difficile mais aussi plus indispensable l'action de la Commission.

Un autre trait original de la Communauté européenne qu'elle partage avec les systèmes de type fédératif, qui la distingue aussi bien des systèmes confédéraux que des organisations internationales, est *l'immédiateté* des actes communs. Les règlements et dans une large mesure les directives de L'Union européenne ont des *effets directs* sur les personnes morales et physiques et pas seulement sur les Etats membres. Ces effets directs provoquent en retour des rétroactions de la part des acteurs concernés ainsi que des nouvelles demandes engendrant ainsi la dynamique du processus d'intégration et les effets d'engrenage et de débordement mais aussi de frein. Cette caractéristique de base jointe au rôle de promotion et de proposition de la Commission ainsi qu'à l'évolution vers des procédures à majorité qualifiée qui prennent souvent la forme de codécision, compense les reliquats structurels intergouvernementaux que recèle la Communauté.

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Commission agit parfois seule mais dans la plupart des cas en tandem avec le Conseil. Les pouvoirs actifs exercés en commun par les deux institutions, mais dont l'une est supranationale, la Commission et l'autre intergouvernementale et communautaire à la fois, le Conseil avec l'apport du Conseil européen, constituent un trait caractéristique de la Communauté européenne qui la différencie des fédérations existantes. Cette situation est le résultat d'un compromis entre la nécessité d'une autorité centrale indépendante et le besoin d'associer les gouvernements nationaux à l'exercice des pouvoirs mis en commun. Une certaine ambiguïté en est la conséquence qui ne pourra être levée que le jour où, comme le demandent diverses voix, sera établi un gouvernement européen.

Dans l'ensemble, la composition de la Commission reflète la répartition des principales forces politiques. En revanche, il n'existe pas – comme d'ailleurs en Suisse – de lien direct entre élection européenne et la composition de la Commission ; d'autre part, la haute qualification des membres de la Commission et leur expérience en tant que dirigeants politiques est un indicateur de la perception qu'ont les gouvernements et les principaux partis politiques des responsabilités politiques qui sont attribuées à la Commission européenne au titre du premier pilier communautaire. En revanche, elle est pour l'heure en contradiction avec la place marginale que les gouvernements ont accordé à la Commission dans les domaines nouveaux de la politique étrangère et de sécurité commune, de la défense européenne et même au titre du troisième pilier. Ce sont des éléments de déséquilibre institutionnel et fonctionnel que les fédérations ont cherché à éviter.

Le renforcement de la Commission et de son Président

L'expérience des années aidant, le président de la Commission s'est vu attribuer par les Etats membres une dimension politique accrue comme en témoignent plusieurs réformes successives :

La participation au Conseil européen dont il est consacré membre par l'Acte unique européen ainsi qu'aux différentes réunions internationales au sommet ; dans ce rôle politique de premier plan, la personnalité de Jacques Delors a contribué à lui assurer une place influente et à faire prévaloir dans certaines occasions ses vues sur les positions parfois trop prudentes du Conseil des ministres.

L'investiture de la Commission par le Parlement européen renforce la légitimité mais aussi la responsabilité démocratique de la Commission européenne. Cette procédure a été formalisée par les traités de l'Union. La dernière version contenue dans le traité de Nice¹⁹ innove en prévoyant que le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement désigne à la *majorité qualifiée* la personnalité qu'il envisage de nommer Président de la Commission, désignation qui doit être approuvée par le Parlement européen. Dans une deuxième phase, le Conseil adopte, à la *majorité qualifiée et d'un commun accord avec le Président désigné*, la liste des autres personnalités qu'il envisage de nommer membres de la Commission. Cette liste est établie conformément aux propositions faites par chaque Etat membre. La phase finale consiste en l'approbation par le Parlement européen du Président et des membres de la Commission en tant que collège. Leur nomination par le Conseil a lieu à la *majorité qualifiée*.

Cette nouvelle version contient à la fois des précisions et des innovations: ce ne sont pas les gouvernements mais le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement qui intervient au début du processus et de surcroît à la majorité qualifiée. Ce fait nouveau souligne l'évolution du Conseil vers une institution communautaire même dans sa composition au plus haut niveau tout en permettant de limiter les paralysies ou les compromis réducteurs (la leçon de Corfou). A son tour, le Parlement européen est appelé dès l'amorce de la procédure à approuver le Président désigné ainsi qu'à entériner le collège dans la phase finale. Un autre aspect qui marque un progrès est la procédure du choix des autres membres de la Commission

¹⁹ Article 214 et 217.

par le Conseil et le Président désigné. En tirant la leçon de la désignation de la Commission Prodi, il est établi que le Conseil statue à la majorité qualifiée²⁰.

A la différence de la situation antérieure où le *leadership du Président* de la Commission dépendait principalement de sa personnalité, les nouvelles dispositions consolident sa position de leader en précisant que la Commission remplit sa mission dans le respect des orientations politiques définies par son Président. Celui-ci décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action. Les responsabilités sont réparties par le Président et les fonctions exercées sous son autorité. Cet accroissement des pouvoirs formels du Président de la Commission prend toute sa signification à la lumière de sa participation au sein de l'instance la plus haute qu'est le Conseil européen. Il correspond aussi à l'extension du champ d'action de la Commission et de son droit de proposition et d'initiative ainsi qu'à la communautarisation de certains domaines de coopération intergouvernementale. A titre d'exemple, la Commission a désormais la capacité d'initiative aux côtés des Etats membres au titre des coopérations policière et pénale, domaine qui échappait jusqu'à présent à son droit d'initiative. Il n'en reste pas moins que paradoxalement cette tendance à renforcer la Commission et son Président a comme contrepartie les efforts de certains Etats membres de la tenir à l'écart dans certains domaines sensibles.

La démission collective de la Commission Santer

La plus grave crise dans l'histoire de la Commission a jeté un éclairage cru sur certains aspects institutionnels et administratifs de l'Union européenne. Tout d'abord, cette crise a montré l'efficacité du contrôle parlementaire et de l'arme de motion de censure qui a provoqué la démission de la Commission Santer le 17 mars 1999. Démission qui met en relief le sens de la responsabilité des membres de l'Exécutif et le respect des règles de base qui régissent la vie publique au sein de l'Union européenne. A ce propos, le Comité d'experts indépendants a rappelé que les principes de publicité, de transparence et de responsabilité constituent la base même de la démocratie et les instruments qui lui permettent de fonctionner normalement ".

²⁰ On peut se demander néanmoins si cette procédure de nomination qui prévoit le recours à la majorité qualifiée à divers stades n'est pas entachée d'une certaine ambiguïté. En effet, la nouvelle version précise que la liste des futurs membres est établie conformément aux propositions faites par chaque Etat membre. Si le choix doit se limiter aux noms qui sont proposés, la question est de savoir si un Etat membre est supposé proposer plusieurs noms. Qu'en est-il s'il propose un nom pour un siège et que le Conseil et/ou le Président désigné n'en veulent pas.

La publicité et la transparence impliquent que le processus décisionnel, à tous les niveaux, est aussi accessible que possible à l'opinion publique et responsable devant cette dernière. Cela signifie que les raisons pour lesquelles des décisions sont prises ou non, sont rendues publiques et que ceux qui prennent les décisions en assument la responsabilité et sont prêts à en accepter les conséquences pour eux-mêmes s'il apparaît ultérieurement que ces décisions n'allaient pas dans le bon sens. Cet épisode est marqué par la volonté du Parlement européen d'affirmer son autorité en étendant son contrôle sur la Commission. Encore faudrait-il éviter que cet excès de zèle ne conduise à paralyser l'élan que la Commission est censée imprimer à l'Union européenne.

Le Conseil : institution intergouvernementale ou communautaire?

Le Conseil remplit avec la Commission un rôle clé dans la chaîne décisionnelle de la Communauté européenne. En effet, il constitue l'étape finale dans le processus législatif de la CE agissant sur proposition de la Commission et de plus en plus de concert avec le Parlement européen. Son rôle dans l'adoption des politiques communes proposées par la Commission et les pouvoirs gouvernementaux qu'il partage souvent avec la Commission renforce sa position dans le système communautaire. Tel Janus il a deux visages, l'un du pouvoir législatif et l'autre du pouvoir gouvernemental. Avec l'extension des domaines régaliens de l'Union européenne, le Conseil est devenu, aux côtés du Conseil européen, le principal détenteur des nouvelles compétences attribuées à l'Union. De fait, il se situe au centre du débat sur le caractère intergouvernemental ou fédératif de l'Union européenne. Son ambiguïté originelle n'est pas étrangère au fait qu'il est soustrait au contrôle du Parlement européen non seulement en tant que législateur communautaire, ce qui est normal, mais aussi lorsqu'il prend des décisions gouvernementales. Le manque de séparation des pouvoirs aboutit à une situation paradoxale dans laquelle la Commission qui propose est soumise au contrôle démocratique du Parlement européen alors que le Conseil qui décide échappe à tout contrôle parlementaire. Ce sont quelques exemples d'éléments qui rendent délicate toute évaluation précise du poids du Conseil et partant de l'influence réelle du facteur intergouvernemental. Dans quelle mesure l'emprise de l'intergouvernemental se renforce-t-elle ou, au contraire, cède-t-elle du terrain au profit d'une approche fédérale ?

L'évolution est claire dans l'espace du premier pilier où la procédure amorcée par une proposition de la Commission normative tend vers la généralisation simultanée de la majorité

qualifiée et de la codécision Conseil-Parlement européen. C'est la confirmation d'un pouvoir législatif bicaméral agissant sur initiative de l'Exécutif garant de la cohérence de l'intérêt commun et de l'efficacité grâce à la règle majoritaire au Conseil.

Si la participation des ministres et des secrétaires d'Etat au Conseil témoigne de l'importance que les Etats membres attachent à cette institution, la tendance à la généralisation de la règle de la majorité qualifiée est la preuve du degré croissant de confiance et de collégialité entre les membres. Certes dans la pratique, le Conseil cherche le plus souvent à prendre des décisions par consensus même lorsqu'il est habilité à procéder à la majorité qualifiée. Dans ces cas la différence semble s'estomper entre unanimité et majorité qualifiée. Cependant, à la lumière de l'expérience communautaire, cette différence qui s'accroît avec l'augmentation des membres apparaît comme fondamentale : la première ralentit, quand elle ne paralyse pas le processus de décision, la deuxième l'accélère et facilite la recherche de consensus au-delà du niveau le plus bas auquel aboutit souvent l'unanimité. Le bon fonctionnement de la procédure majoritaire doit beaucoup au rôle de la Commission dont la proposition comportant des garanties pour les intérêts minoritaires ne peut être modifiée sans son consentement ou sans l'accord unanime du Conseil²¹. De surcroît la Commission qui est présente tout au long de cette procédure intervient en tant qu'honnête courtier et veille au respect des intérêts de l'ensemble des membres. De toute évidence, cette évolution de la procédure au sein du Conseil et le recours à des votes pondérés font que le Conseil perd progressivement mais de manière réelle un trait essentiel de son caractère intergouvernemental.

La recherche de consensus au moyen de négociation et de compromis est une pratique largement utilisée dans le système suisse de "démocratie consensuelle". En réalité, cet esprit et cette méthode ne sont pas absents des Etats à structure unitaire qui, à l'exemple des Pays-Bas, sont traversés de clivages multiples. Selon les degrés divers les clivages économiques et

²¹ C'est un cas exceptionnel où l'unanimité protège et renforce le pouvoir de la Commission.

sociaux, partisans et idéologiques, linguistiques, culturels et religieux sont la marque de nombreuses communautés politiques et notamment de la Suisse et de l'Union européenne. La participation aux décisions, l'adhésion aux solutions communes, l'attention prêtée aux opinions minoritaires y prennent une importance bien plus grande que dans les communautés relativement homogènes. Cependant, même dans les Etats centralisés, la complexité de la texture sociale et la multiplicité d'acteurs et de centres de décision (ex. classique: patronat - syndicat) font que la balance penche dans de nombreux domaines, où la mise en œuvre dépend d'acteurs autonomes, en faveur de la négociation, de l'arbitrage et des partenariats, des solutions consenties plutôt que vers les décisions majoritaires. D'où aussi de longues consultations des principaux intéressés qui précèdent la prise de décisions et qui préparent et facilitent leurs mises en application. Il n'en reste pas moins que cette méthode qui s'apparente à la démarche fédérative est plus généralement appliquée dans des communautés fragmentées ou fortement diversifiées telle l'Union européenne.

Le point fort du Conseil est certes sa position de dernier chaînon dans le processus de décision. Malgré la fréquence mensuelle de ses réunions, les ministres ne consacrent qu'une part de leurs activités au Conseil. Dirigeants européens à temps partiel, ils disposent d'un organe sur place chargé de préparer leurs délibérations : le Coreper, lequel composé d'ambassadeurs et de leurs collaborateurs permanents, constitue une eurosphère d'agents à plein temps qui sont des intermédiaires entre leurs administrations, le Conseil et la Commission. Chargés de défendre les intérêts nationaux au sein du Coreper et de la Communauté, ils sont en même temps messagers et interprètes des intérêts de l'Union auprès de leurs gouvernements. Partagés entre la solidarité européenne et leurs allégeances nationales, ils forment un des rouages-clés du processus communautaire, qui par son influence sur les travaux du Conseil, projette une ombre technocratique sur le processus de décision. Autour du Coreper gravitent des constellations de groupes de travail composés d'experts gouvernementaux dont la plupart ont pris part, dans une phase antérieure et à titre personnel, aux consultations organisées par la Commission. Leur expérience des travaux en commun et leurs réseaux de communication inter-administrations développent des processus d'apprentissage et de socialisation européenne.

En contrepoint, le Conseil accuse des faiblesses susceptibles de porter atteinte à sa capacité d'assumer sa responsabilité politique et d'assurer la coordination et la cohérence de l'action communautaire. De surcroît, la durée de la présidence - sans compter les alternances et les remaniements gouvernementaux - ne favorise pas la continuité de son action malgré le soutien que lui apporte son Secrétariat général. Aux côtés du Conseil "Affaires générales" et du Conseil Ecofin fonctionnent de nombreux Conseils spécialisés qui communiquent peu entre eux et accentuent la fragmentation du pouvoir politique du Conseil. Celle-ci n'est que partiellement compensée par la coordination que son Conseil "Affaires générales" est censé assurer. D'autant plus que les Ministres des Affaires étrangères voient s'accroître leurs tâches au titre de la PESC et des missions de paix au même moment où augmentent les responsabilités de l'Ecofin et du Conseil de l'euro. Ce constat a incité Jacques Delors à suggérer d'instituer un "Conseil de vice-premiers ministres doté d'une réelle autorité pour assurer la cohérence des activités de l'Union". A son tour, la proposition de créer un "Conseil des ministres européens" en permanence à Bruxelles vise à répondre à la même préoccupation : coordonner plus efficacement les travaux de divers Conseils et poursuivre une action cohérente. Le risque d'incohérence s'accroît dans la mesure où les délibérations du Conseil n'ont pas pour base des propositions de la Commission. Force est d'admettre que la Commission est la seule institution permanente se consacrant exclusivement aux affaires européennes qui, disposant d'une vision générale des affaires sectorielles, est capable d'imprimer une cohérence effective à ses propositions²².

Démocratisation et fédéralisation de la Communauté européenne

Ce double processus se développe dans l'espace de la Communauté européenne, alors que dans les nouveaux domaines le Conseil qui échappe au contrôle démocratique au plan européen, occupe une place-clé. Les deux institutions communautaires par excellence y sont réduites à un rôle secondaire. D'où le décalage marqué entre le premier pilier communautaire et les autres piliers à prédominance intergouvernementale pour l'instant.

Dans le processus législatif de la Communauté européenne, la Commission remplit son rôle de fédérateur tout au long de ce processus au cours duquel elle cherche à préserver à

²² *Le Bulletin Quotidien Europe* de la Commission européenne du 4 mai 2000 a reproduit un article de Ferdinando Riccardi publié par Agence Europe qui présente l'analyse sans complaisance du Conseil par Pierre de Bois-sieu, ancien Représentant permanent de la France auprès de la Communauté européenne et secrétaire général adjoint du Conseil.

la fois la cohérence et l'équilibre des normes communautaires. Rôle difficile compte tenu du nombre et de la diversité des acteurs qui agrègent et articulent leurs intérêts et interviennent dans le processus de décision. Lors de l'élaboration de ses propositions la Commission assume le rôle de meneur de jeu. Dans les phases ultérieures de dialogue avec le Conseil et le Parlement européen, sa présence contribue à garantir une certaine cohérence des normes communautaires en elles-mêmes mais aussi dans leur ensemble.

Pas à pas la *codécision législative* s'étend, renforçant le pouvoir du Parlement européen et la capacité du Conseil grâce à l'extension de la majorité qualifiée. Malgré les progrès modestes obtenus à Nice, la tendance générale s'oriente vers plus de démocratie et plus d'efficacité ainsi que vers un *pouvoir législatif bicaméral*. En assurant la double participation des Etats membres et des peuples de l'Union, ce dernier témoigne de l'évolution de la Communauté européenne vers un système fédératif²³. Cependant, l'ambivalence du Conseil demeure dans la mesure où à côté de ses fonctions législatives il exerce des fonctions gouvernementales plus nombreuses depuis que l'Union étend ses pouvoirs en matières de politique étrangère, de sécurité et de défense. La confusion des pouvoirs est la maladie infantile du Conseil.

Par ailleurs, les pouvoirs du Parlement européen se présentent sous différentes formes qui le rapprochent de ses homologues nationaux : contrôle démocratique, pouvoir budgétaire, pouvoir d'approbation et avis conforme, pouvoir d'enquête et d'audition ainsi que d'initiative et de promotion. Ces procédés contribuent à éclairer les activités de la Communauté européenne d'autant que le Parlement européen est la *seule institution transparente* dont la fonction de communication élargit l'ouverture de l'Union au public européen.

Ces divers instruments confortent sa dimension politique et incitent les groupes politiques à se muer en noyaux parlementaires des partis politiques européens en devenir²⁴. Sans être assimilables aux partis politiques dans les fédérations suisse et américaine, ils s'en rapprochent dans la mesure où ces derniers existent principalement dans les Cantons ou dans les Etats fédérés. Au plan fédéral, les partis ont un faible degré de cohésion en Suisse, tandis qu'aux Etats-Unis, ils renaissent au moment des élections présidentielles et législatives. La

²³ Le bicaméralisme se reflète clairement dans le rôle du comité de conciliation où sont présents les représentants du Parlement européen et du Conseil à l'exclusion de la Commission reléguée à une tâche de médiation comme il convient à un exécutif.

²⁴ Une forme de naissance des partis politiques proposée par Maurice Duverger (*Les partis politiques*, Paris, 1951)

participation aux élections européennes est comparable avec les moyennes suisses et américaines d'autant que, comme en Suisse, il n'existe pas pour l'heure de lien direct entre les résultats des élections européennes et la composition de la Commission. L'importance des partis politiques est formellement reconnue par les traités d'Amsterdam et de Nice. Ils sont importants au niveau européen en tant que facteur d'intégration et de formation d'une conscience européenne et en tant qu'expression de la volonté politique des citoyens. Le Conseil est appelé à officialiser l'existence des partis politiques au niveau européen en fixant leur statut et les règles relatives à leur financement²⁵. Ce signe d'encouragement adressé aux partis politiques devrait les inciter à mieux se structurer en partant des groupes politiques parlementaires, afin d'assumer progressivement leur fonction d'articulation et d'agrégation au niveau européen. Le développement et la consolidation des fédérations de partis contribueraient à leur tour à rééquilibrer l'influence des groupes d'intérêt et à former de façon progressive une conscience politique européenne.

Si par étapes successives la codécision et la majorité qualifiée ont gagné du terrain dans la Communauté européenne, des poches importantes d'unanimité subsistent. Seule leur élimination avant l'élargissement permettra d'éviter des lenteurs, des paralysies et des compromis au niveau d'accord le plus bas. Depuis le début du processus d'intégration c'est le Parlement européen avec le Conseil européen qui ont connu le développement le plus remarquable. D'institution consultative, le Parlement européen s'est mu en une deuxième Chambre représentant les peuples européens. Les traités successifs de l'Acte unique européen en passant par les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont graduellement renforcé les pouvoirs du Parlement européen et attribué des tâches d'orientation et d'impulsion au Conseil européen.

Le rôle croissant du Conseil européen

Dans la mesure où l'intégration européenne devient de plus en plus politique, qu'elle concerne la politique économique ou la politique monétaire, les affaires étrangères et la sécurité ou la défense, à savoir le cœur de la souveraineté, le Conseil européen est appelé à exercer ses responsabilités au plus haut niveau. Le Conseil européen n'a cessé d'étendre ses interventions au sens de la définition des grandes orientations ou des options fondamentales. Formé de détenteurs suprêmes des pouvoirs exécutifs nationaux et avec la pleine participation du Président de la Commission, le Conseil européen assume un rôle de premier plan dans l'orientation

²⁵ Article 191 TCE.

de l'Union, dans la promotion de son développement et dans l'adoption de solutions globales. En tant que tel, il constitue la plus haute autorité de l'Union européenne. Rien d'étonnant que dans des conditions qui appellent souvent des arbitrages politiques au niveau le plus élevé, le Conseil des ministres recherche souvent l'aval du Conseil européen d'autant plus que l'évolution de l'Union la conduit au seuil du politique et exige des décisions fondamentales engageant l'avenir de l'Union. Dans ces domaines particulièrement sensibles, seul le Conseil européen a l'autorité pour imposer des orientations au Conseil et notamment au Conseil Ecofin comme le prévoit le traité de Maastricht. Est-ce à dire qu'il a la capacité d'assumer pleinement les responsabilités d'un "gouvernement économique" ainsi que d'assurer à la fois la coordination des politiques sectorielles et la cohérence de l'action d'ensemble de l'Union. Il faut se rendre à l'évidence : le Conseil européen dispose de l'autorité nécessaire mais en revanche n'a ni la disponibilité, ni la structure, ni l'infrastructure pour accomplir ces tâches et en assurer le suivi. En effet, le Conseil européen se réunit en moyenne 3 à 4 fois par an, n'a pas d'infrastructure propre, sa présidence rotative et d'une durée limitée à 6 mois ne favorise ni la continuité ni la cohérence des politiques de l'Union (même la présidence du Conseil fédéral suisse d'un an exercée à tour de rôle par un membre du gouvernement collégial qui se réunit chaque semaine, est jugée insuffisante)²⁶. En l'état, seule la Commission a la capacité de préparer en collaboration avec le Conseil les grandes options à l'intention du Conseil européen, d'articuler et de structurer des programmes généraux, de donner une base solide à ses initiatives, de les encadrer, de préparer les documents de base et de contrôler le respect de ces orientations.

Le rôle fédérateur de la Cour de Justice

En exerçant le contrôle juridictionnel sur les actes de la Commission et du Conseil, la Cour de Justice contribue à la cohérence de l'ordre juridique autonome de l'Union européenne. Elle développe progressivement le droit communautaire à la fois par une large interprétation des normes fondamentales du traité et par la création d'un ordre juridique nouveau²⁷. Pour pallier le vide juridique dans certains cas, la Cour a été obligée de recourir à la méthode téléologique. A plus d'un titre, elle agit comme "un législateur d'appoint et ce sont les auteurs des Traités qui l'ont voulu"²⁸.

Les décisions de la Cour de Justice ont, en quelque sorte "constitutionnalisés le traité de

²⁶ La déclaration de Nice prévoyant les réunions du Conseil européen à Bruxelles ne paraît pas en mesure suffisante d'accroître sa capacité.

²⁷ Mario Bettati, "Le "law-making power" de la Cour", *Pouvoirs*, 1989, pp. 59 et ss.

Rome" selon les propos du juge Mancini, faisant du droit - comme dans les fédérations - le *moteur d'une intégration communautaire ou fédérale*²⁹. En effet, la Cour de Justice a contribué par sa jurisprudence à la formation d'un ordre juridique communautaire autonome (arrêt Costa 1964) qui résulte du droit originaire ou du droit dérivé et se fonde sur trois principes : l'immédiateté des décisions directement exécutoires dans les Etats membres (l'exécution étant la responsabilité des Etats fédérés) ; primauté sur le droit national (le droit fédéral prime le droit des Etats fédérés) ; interprétation harmonisée en raison du recours sur renvoi du juge national (ou cantonal). Ce sont les principes caractéristiques du droit fédéral, qui distinguent le droit et le système communautaire des organisations intergouvernementales ou confédérales.

Dans la mesure où s'élargit le champ d'action et de politiques publiques de l'Union, la Cour étend son contrôle juridictionnel. Il en va ainsi notamment dans certains domaines couverts par le troisième pilier. Ainsi s'affirment le rôle fédérateur de la Cour de Justice et l'apport fondamental du remarquable édifice jurisprudentiel à la formation de l'ordre juridique communautaire ou fédéral³⁰.

Un noyau fédérateur: la BCE et l'euro

Le traité de Maastricht enclenche le processus, en principe irréversible, de la mise en commun d'un des attributs essentiels de la souveraineté nationale, la monnaie unique, symbole exclusif du souverain. La monnaie unique à l'échelon total du royaume instaurée par Louis IX rendit un grand service à l'unité française³¹. Il en fut de même dans la formation d'Etats fédéraux et des Etats-nations. A la différence de la plupart des expériences antérieures dont l'unité politique précéda l'instauration de la monnaie unique, l'union monétaire européenne est mise en place en l'absence d'une union politique. C'est le processus fédératif à l'envers (H. Brugmans). En revanche, l'union économique et monétaire s'inscrit dans le prolongement logique

²⁸R.-M. Chevallier, "Le juge et la liberté de circulation des personnes et des services" *Droit-Economie*, 1979, p. 19, Cité par Bettati.

²⁹M. Croisat et J.-L. Quermonne, *op. cit.*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 96. C'est moi qui souligne.

³⁰ La Cour de Justice est sortie renforcée de la Conférence de Nice grâce notamment à une sérieuse préparation qui a permis de faire adopter par le Conseil européen une réforme cohérente.

³¹ Emmanuel Le Roy Ladurie citant Jacques Le Goff dans "D'une République, l'autre" numéro hiver 1997 de la *Géopolitique* consacré à "La République", p. 21.

du marché unique. L'ensemble d'objectifs et de critères, de règles et d'innovations institutionnelles attestent de manière concrète la vocation fédérale de l'Union européenne. Cependant, ce sous-système de type fédéral ne fait qu'accentuer la disparité avec la PESC et la PESD en particulier. Il forme un exemple de "coopération renforcée", avant la lettre proche du concept de "noyau fédérateur dynamique" élaboré par Karl W. Deutsch en 1957.

La création du système européen de banques centrales (SEBC), de la Banque centrale européenne (BCE) et de la monnaie unique ouvre une nouvelle étape de l'intégration européenne par la mise en commun des souverainetés monétaires des douze Etats membres qui forment ainsi une sorte "d'avant-garde" visant à entraîner dans son sillage les autres trois Etats membres.

Les leçons de l'euro et de sa mise en place à l'encontre de nombreux obstacles annoncent le renouveau de la dynamique communautaire avec comme toile de fond la volonté politique partagée engagée dans la poursuite d'un objectif commun. Le rôle fédérateur du Conseil européen soutenu par la Commission et leur leadership politique donnent l'impulsion à la coordination des politiques économiques et de l'emploi et par voie de conséquence, en rendent plus évidente la nécessité d'une sorte de gouvernement européen. La monnaie unique et la politique monétaire de l'Union annoncent une nouvelle dimension des relations extérieures de l'Union. Son impact sur le marché mondial sera progressivement à la mesure du poids commercial économique et politique de l'Union ainsi que de ses activités extérieures en matière de services bancaires et financiers. Il est trop tôt pour mesurer l'impact de l'euro sur les agents économiques et sur l'ensemble des citoyens. Ce qui est certain c'est que par son intermédiaire l'Europe envahira la vie quotidienne et la conscience de l'ensemble d'habitants de l'Union, contribuant à affirmer l'identité européenne.

Cependant tout en ayant pour objectif principal le maintien de la stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales de l'Union et à la réalisation de ses objectifs. Il n'en reste pas moins qu'à la différence des banques centrales, le SEBC et la BCE font partie d'un système politique partiel et inachevé, caractérisé par le déséquilibre persistant entre l'intégration économique et l'intégration politique.

Bien que n'étant pas insérée dans un système politique élaboré, la BCE tout en bénéficiant de l'indépendance et de la personnalité juridique est imbriquée dans le réseau institutionnel communautaire. A sa contribution à la réalisation des objectifs de l'Union correspond

la responsabilité de publier des rapports trimestriels et d'adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission ainsi qu'au Conseil européen, un rapport annuel sur les activités du SEBC et sur la politique monétaire. Le Parlement européen peut tenir un débat général sur ce rapport et peut demander à ce que le Président et les autres membres du Directoire soient entendus par ses commissions compétentes. Ce souci d'équilibre et de participation est une des caractéristiques essentielles de ce sous-système fédératif.

Selon la logique communautaire, la mission de la BCE s'inscrit dans les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté en conformité avec la conclusion du Conseil européen et la recommandation du Conseil fixant, à la majorité qualifiée, ces grandes orientations. A son tour, la mise en œuvre de la politique monétaire rend plus pressant le besoin d'une coordination étroite des politiques économiques, tâche qui incombe au Conseil. La question de la coordination des politiques économiques en fonction d'objectifs généraux soulève le problème du rôle de l'euro – Conseil composé des participants à la monnaie unique dont sont absents pour l'heure trois Etats membres y compris le Royaume-Uni. La politique économique sera-t-elle définie à douze tout en influençant les Etats membres qui se tiennent à l'écart de la zone euro ? Pour l'instant, la coupure n'est pas grave en raison même des difficultés qu'éprouve le Conseil Ecofin des douze à coordonner efficacement les politiques économiques. D'où la suggestion de confier ce rôle au Conseil européen dont les conclusions sont censées servir de base aux orientations générales du Conseil. Tout en admettant que l'approbation par le Conseil européen et le Parlement européen des orientations générales et des objectifs de la coordination des politiques économiques ne peut que contribuer à leur donner une large base de légitimité, des voix s'élèvent pour réclamer un "gouvernement économique", voire un "gouvernement européen". Parallèlement, la mise en œuvre des politiques étrangère, de sécurité et de défense va renforcer à terme le besoin d'un gouvernement européen³².

Dans la répartition actuelle des tâches, le Conseil participe à la politique monétaire dans la mesure où sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE, il décide à la majorité qualifiée de la position qu'occupe la Communauté au niveau international. La BCE est représentée par son président ou un membre que le Conseil désigne à cet effet. Sous

³² Les grandes banques suisses voient dans l'absence d'un système politique le risque de perte de crédibilité de l'euro". Pour que l'euro puisse surmonter la défiance des investisseurs et de la population, il faut que les rouages de décision de la Communauté tournent sans se gripper". Mais aussi que les objectifs connus de politique économique et monétaire soient clairement définis et les réformes économiques poursuivies.

réserve de l'accord de la BCE, les banques centrales demeurent habilitées à participer aux institutions monétaires internationales. Le Conseil a de surcroît un rôle important concernant les accords portant sur un système de taux de change, il définit la base des réserves obligatoires et les rapports maximaux autorisés entre ces réserves et leur base, ainsi que les sanctions appropriées en cas de non-respect ; il fixe les limites et les conditions de l'augmentation du capital par le conseil des gouverneurs et des avoirs de réserve supplémentaires que la BCE peut appeler. Dans l'exercice de ces tâches, le Conseil statue à la majorité qualifiée, soit sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la BCE, soit sur recommandation de la BCE et après consultation du Parlement européen et de la Commission. En outre, la modification de nombreux articles des statuts du SEBC peut être effectuée par le Conseil, statuant soit à la majorité qualifiée sur recommandation de la BCE, principale responsable de la politique monétaire, et après consultation de la Commission, soit à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de la BCE. Aussi l'unanimité vise-t-elle à protéger l'indépendance de la BCE de la même façon qu'elle protège la proposition de la Commission. De toute façon et dans les deux cas de figure, *l'avis conforme* du Parlement européen est requis. C'est un excellent exemple d'une structure et d'une méthode fédérales qui assurent l'exercice en commun d'une parcelle de la souveraineté. Afin que cette parcelle de souveraineté partagée puisse être efficacement mise en œuvre, elle requiert d'être complétée par une politique économique cohérente à l'intérieur et par une politique monétaire commune à l'extérieur. La nécessité souvent évoquée d'un "gouvernement économique" et d'un système politique cohérent répond tant à une exigence fonctionnelle qu'aux exemples qu'offrent les expériences des systèmes fédératifs.

3. Les relations extérieures, la PESC et l'ébauche d'une force d'intervention européenne

En dépit des progrès réalisés, la dimension extérieure de l'Union européenne accuse, contrairement aux expériences des fédérations, un degré élevé d'incoordination et d'incohérence. Sur la scène mondiale et même à l'intérieur de l'Europe, l'Union offre plusieurs visages: tandis qu'elle affirme son identité dans les domaines du commerce international, des relations économiques et monétaires, elle cherche non sans difficulté à rassembler des pièces disparates et dispersées d'une action commune en matière de politique étrangère et de sécurité. La difficulté est d'autant plus grande qu'il s'agit d'une part des pouvoirs considérés comme souverains par excellence et que, d'autre part, une partie des responsabilités de défense a été confiée à

l'OTAN et aux Etats-Unis. Pour l'heure, les divers domaines des relations extérieures sont non seulement fragmentés mais de surcroît gérés selon des méthodes distinctes. Au titre des relations économiques, la Communauté recourt principalement à la méthode communautaire tandis que les nouveaux domaines de politique étrangère et de sécurité de l'Union relèvent de la méthode intergouvernementale. La question est de savoir si l'on peut maintenir à la longue la séparation entre deux dimensions complémentaires. De toute évidence, comme le montrent les expériences des fédérations, cette division ne peut être que transitoire menant soit à la formation d'une politique extérieure cohérente dans une fédération européenne soit au maintien des politiques différenciées susceptibles de susciter des paralysies et des conflits pouvant conduire jusqu'à l'éclatement d'une communauté fédérative en formation.

Jusqu'à une période récente, la dimension extérieure de la Communauté a été le prolongement de son intégration économique. Prolongement logique de l'union douanière, la politique commerciale commune a fait ses premières expériences concluantes au GATT lors de la négociation Kennedy. En parlant d'une seule voix par l'intermédiaire de la Commission, la Communauté a commencé à prendre conscience de sa puissance commerciale et s'est affirmée par la suite en tant que principal interlocuteur des Etats-Unis et du Japon au GATT et dans l'OMC. A cette dimension de politique commerciale se sont ajoutées d'autres parcelles de politique extérieure telles que l'aide au développement (ACP et FED), les accords européens de pré-adhésion et divers accords d'association, de commerce et d'assistance. De plus, la Communauté et ses Etats membres ont pris l'habitude de coordonner leurs interventions dans les diverses instances économiques de l'ONU ainsi que dans la Banque mondiale et le FMI. Présente dans de nombreuses organisations internationales et régionales, elle prend part aux réunions du G8 où sont présents ses quatre grands pays membres et le Président de la Commission. Ce sont autant d'éléments constitutifs de l'identité économique de l'Union européenne. Elevée au rang d'une grande puissance économique, l'Union européenne n'a pas pu se soustraire plus longtemps à sa responsabilité politique dans le monde.

L'Acte unique a été prémonitoire qui a cherché à incorporer dans un seul traité à la fois le pilier communautaire et la coopération politique malgré le fossé qui sépare ces deux volets. Les progrès accomplis par les traités de Maastricht et d'Amsterdam n'ont pas eu lieu pour prévenir des tensions et des conflits qui ont suivi l'effondrement du communisme mais en tant que réponses souvent tardives à ces défis nouveaux. En effet, les avancées réalisées pas à pas sont régulièrement en retard d'une crise : Maastricht n'entre en vigueur que bien après l'écla-

tement violent de la Yougoslavie de même que le traité d'Amsterdam ne devient effectif qu'en pleine crise du Kosovo.

Sous la pression des crises extérieures, l'Union européenne est appelée à rétablir le parallélisme entre intégration économique et intégration politique dont le déséquilibre fait peser une menace pour la poursuite du processus d'intégration. En effet, l'incohérence de la politique extérieure, les tensions et l'insécurité qu'elle peut engendrer, ne manquent pas d'avoir des répercussions sur l'Union économique et monétaire ainsi que sur la cohésion et la solidarité communautaires. D'où la nécessité d'une cohésion politique globale de l'Union dans ces domaines vitaux, exposée qu'elle est à des politiques sectorielles, aux visions et pouvoirs éclatés ainsi qu'à la disparité des processus de décision.

Les leçons des conflits

Les lacunes du système et ses insuffisances ont été révélées lors de la guerre du Golfe et des conflits yougoslaves. Quels sont les principaux enseignements que l'on peut en tirer et dans quelle mesure le Traité d'Amsterdam a-t-il réussi à pallier les défaillances du système communautaire ? La guerre du Golfe a montré les limites de l'action de la Communauté européenne face à une crise grave au Proche-Orient. Certes il est exagéré de parler d'un échec de l'Europe, la Communauté ne disposant pas de moyens pour affronter une telle crise tant que les domaines de sécurité internationale et d'engagement militaire étaient du ressort exclusif des Etats membres. De plus, il est apparu clairement que la coopération politique n'était pas en mesure d'éviter des actions non coordonnées et les divergences entre l'Angleterre et la France au Conseil de sécurité. En revanche, il faut noter que la décision du Conseil interdisant le commerce avec l'Irak et le Koweït avait chargé la Commission d'en surveiller la mise en œuvre en supervisant les politiques nationales ainsi que de coordonner les affaires énergétiques, financières et économiques. Il est probable que cette première expérience ait incité les gouvernements à s'interroger sur l'efficacité de la coopération politique de même que les mesures prises sur le terrain pour protéger les citoyens européens ont dû inspirer les dispositions du traité de Maastricht à ce sujet.

Dès le début de la guerre en Yougoslavie, les divergences notamment entre la France et l'Allemagne au sujet de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie se sont manifestées vigoureusement reproduisant les archétypes géopolitiques que l'on croyait oubliés pour

toujours. A l'encontre des positions de la France, de l'Angleterre ainsi que de celles des Etats-Unis et du Secrétaire général de l'ONU, l'Allemagne s'est prononcée pour la reconnaissance dès la fin de novembre 1991. Cette divergence profonde au sein du couple franco-allemand a été plus grave que les différences d'opinion qui se sont manifestées à Nice.

Désarmée devant ce conflit régional, écartelée par les oppositions des principaux Etats membres et incapable d'entreprendre une action cohérente, la Communauté a choisi de se décharger partiellement de cette responsabilité en organisant dès le début de septembre 1991 une Conférence de paix pour la Yougoslavie et en créant une commission d'arbitrage. Devant l'escalade de la violence (Vukovar), le Conseil des ministres des affaires étrangères a adopté des sanctions contre la Serbie en particulier et a envisagé l'envoi d'une force d'interposition. La réunion de l'UEO s'est soldée par un constat d'impuissance en raison de l'opposition anglaise à l'engagement des casques bleus européens. Quant au plan élaboré par la Conférence de paix, il est arrivé en retard sur les événements. Les divergences, le manque de prévisions et les retards sont les constantes qui témoignent, dans cette période, des lacunes de la Communauté européenne.

La question de la reconnaissance donne lieu à une altercation au Conseil des ministres des Affaires étrangères mais n'empêche pas l'Allemagne d'imposer la reconnaissance à l'encontre de la majorité des ministres des Affaires étrangères. Le 15 janvier 1992, l'ensemble des ministres s'alignent sur la position de l'Allemagne. Cet épisode souligne le manque de cohésion extérieure de la Communauté au moment même où le traité de Maastricht est signé. Il met à nu la fragilité de la construction européenne due à l'inefficacité de la coopération politique tout en marquant un tournant dans l'affirmation du rôle de l'Allemagne.

D'autre part, la crise a jeté une lumière crue sur les lacunes de l'Union. La présidence tournante s'est avérée inefficace face à une crise majeure. De plus, la coïncidence des présidences des petits et moyens Etats membres n'a pas facilité la gestion de la crise. Sans soutien efficace, la présidence a été exposée à une forte surcharge due à des lourdes responsabilités : suites de la guerre du Golfe, négociation du traité de Maastricht, négociations au GATT, élargissement et, par-dessus tout, la crise yougoslave. Ce constat de carence pose la question de l'exercice de la fonction de politique extérieure de l'Union selon *la méthode intergouvernementale*. La recherche de l'unanimité est engagée sur la base des positions individuelles plus ou moins éloignées sinon opposées, sous la menace des véto, sous les contraintes nationales

(intérêts et visions, opinion publique, médias), en l'absence d'une préparation en commun et d'une proposition de politique commune. En dépit de cet handicap, on constate que si la Communauté puis l'Union n'ont pas géré efficacement la crise yougoslave, elles ont du moins réussi, malgré les divergences parfois radicales, à préserver l'essentiel et à maintenir une certaine solidarité. Les Etats membres ont accordé la priorité au maintien de la Communauté à son unité au GATT et à son développement au dépens d'une politique commune dans les conflits en Europe du Sud-Est.

Le cas de la Bosnie fait apparaître que dans les phases de rétablissement de la paix par le recours à la force armée, les Etats et surtout les grands Etats ont un rôle de premier plan. Les décisions sont négociées au sein du groupe de contact (Etats-Unis, Allemagne, France, Royaume-Uni et Russie et Italie plus tard) et prises par une *procédure extra-communautaire* avant d'être entérinées par l'Union européenne et soutenues par l'OTAN. Cependant, le rôle de l'Union redevient primordial lorsque la paix revenue il s'agit de reconstruction et de développement³³. Principal contributeur, l'Union confie ces mandats à la Commission qui n'était que marginalement associée à l'action de rétablissement et de maintien de la paix.

La guerre contre la Yougoslavie a mis en relief l'importance de l'OTAN et a révélé la dépendance des Etats européens vis-à-vis des Etats-Unis sur le plan militaire, leur retard en matières technologiques et logistiques ainsi que leur manque d'autonomie de décision. De surcroît, il est apparu que lors du Conseil européen de Berlin l'approbation unanime de l'intervention militaire a été acquise malgré les réticences de certains Etats de taille moyenne. Est-ce à dire que dans le domaine de la sécurité les grands Etats membres ont la capacité d'imposer leur volonté en raison de leur poids, de leurs responsabilités et de leurs engagements ?

Le traité d'Amsterdam a contribué à consolider la PESC: il a renforcé la responsabilité du Conseil européen et précisé le rôle du Conseil et de la Commission, celle-ci devenant plus étroitement associée. Il a en outre prévu l'abstention constructive et a consolidé l'application de la majorité qualifiée aux actions et positions communes ainsi que créé une unité de prévision. En fixant des objectifs de politique extérieure, le nouveau traité a cherché à donner plus de cohérence à l'action globale de l'Union en matière de relations extérieures, de sécurité,

³³ Parmi les exemples de faiblesses engendrés par le découplage de l'action politico-militaire et de l'action économique, on peut citer le cas de l'aéroport de Sarajevo, dont la reconstruction a été financée par l'UE, mais qui a été inauguré par Mme Albright.

d'économie et de développement. Aussi le Conseil et la Commission ont-ils désormais la responsabilité d'assurer cette cohérence dans le cadre des orientations et stratégies communes définies par le Conseil européen.

D'autre part, l'expérience de la guerre contre la Yougoslavie a conduit l'Union européenne à développer un nouveau volet intergouvernemental en matière militaire. Le but est de doter l'Union d'une plus grande autonomie de décision au sein de l'OTAN et lui permettre d'entreprendre les missions humanitaires, de maintien ou de rétablissement de la paix dites missions de Petersberg. A cet effet, trois organes ont été mis en place : un comité politique et de sécurité³⁴, un comité militaire et un embryon d'état-major militaire. Une force de réaction rapide est prévue ayant la capacité de déployer 60000 hommes sur un terrain d'opérations. De même qu'un corps européen de police de 5000 agents dont au moins 1000 agents capables d'intervenir dans les plus brefs délais. La mission de la police s'inscrit dans les aspects civils de la gestion des crises. Ceux-ci comprennent une large panoplie d'interventions pour prévenir l'apparition et l'intensification des conflits, consolider la paix et la stabilité dans les périodes de transition ainsi que pour assurer une complémentarité avec les aspects militaires de la gestion des crises de manière à couvrir tout l'éventail des missions de Petersberg³⁵.

Ce développement des champs d'action de l'Union se situe à la croisée de l'intergouvernemental et du communautaire, accroissant les difficultés de délimitation des compétences et de coordination entre le Secrétariat général du Conseil et la Commission. Cette ambiguïté se traduit par la dichotomie institutionnelle qui caractérise les relations extérieures de l'Union. Dichotomie symbolisée par l'existence d'une structure bicéphale : le Secrétaire général du Conseil qui cumule en outre la fonction de Haut Représentant et du Secrétaire général de l'UEO devenue partie du système de l'Union d'une part, et d'autre part, le Commissaire européen chargé des relations extérieures. L'un s'appuyant sur le Conseil et son Président et l'autre sur le potentiel dont dispose la Commission. La question demeure de savoir comment assurer une cohérence effective des activités complexes de l'Union dans ces domaines inséparables mais opposés quant aux méthodes et éloignés sous l'angle des structures et des capacités. L'ensemble de ces activités fait pourtant partie de la politique extérieure et du concept de sécurité au sens général. Peut-on poursuivre le développement de la PESC (en association avec

³⁴ Sécurité et défense, article 25 TUE.

³⁵ Les aspects civils se réfèrent notamment au renforcement de l'Etat de droit (système judiciaire et pénitentiaire), de l'administration civile et de la protection civile.

la Commission) et de la coopération militaire selon la méthode intergouvernementale alors qu'une partie substantielle des relations extérieures et de la politique d'élargissement essentielle pour la sécurité de l'Europe est de la responsabilité de la Commission?

De toute évidence, ces progrès apparaissent insuffisants et n'apportent que des réponses partielles comme il ressort de l'évolution à la suite des expériences de la guerre contre la Yougoslavie et de la gestion de la paix en Bosnie et au Kosovo. De surcroît, les processus d'intégration et de coopération se rapprochent du seuil de tolérance des tendances contradictoires qui se développent au sein de l'Union. Des sous-systèmes se mettent en place en opposition avec l'approche fédérale qui se développe au sein du pilier communautaire alors que pour être efficace, la politique extérieure requiert un *pôle fort* capable d'orienter les différents fragments et d'en assurer la cohérence. Or tel ne paraît pas être le cas pour l'instant dans l'Union européenne. La méthode intergouvernementale ayant montré ses limites et ses insuffisances, les propositions diverses ont été avancées visant l'institution d'un noyau dynamique ou fédérateur, d'un gouvernement de la future fédération européenne.

Le processus de communautarisation

Dans quelle mesure la coopération intergouvernementale des deuxième et troisième piliers et les compléments en matière militaire constituent une forme transitoire vers une fédération originale ou tendent, au contraire, vers une dilution de l'intégration européenne sous l'influence de certains de ses membres ou futurs membres. Tel est le choix auquel l'Union et ses membres seront confrontés dans un avenir proche. A en juger d'après les transformations intervenues dans le traité d'Amsterdam, la tendance serait en faveur de l'évolution de la coopération vers les formules communautaires quant au troisième pilier. La communautarisation des pans de ce secteur porte aussi bien sur les frontières intérieures et extérieures, sur les politiques de visas, d'asile et d'immigration³⁶ que sur la coopération judiciaire en matière civile. Dans ces divers domaines, la coopération intergouvernementale s'étant avérée impuissante, elle a fait place à la méthode communautaire malgré quelques résistances. Le constat est clair : la méthode de coopération intergouvernementale au sein des Conseils spécialisés et des comités de hauts fonctionnaires, a conduit à l'impasse tout en accentuant la fragmentation et

³⁶A titre d'exemple 76% des personnes interrogées considèrent que le problème est prioritaire et que l'Union européenne devrait s'en occuper de manière plus active (Eurobaromètre cité, p. 54 et t. 3.11). De même, 59% préfèrent confier cette politique à l'Union contre 34% au gouvernement national (p. 59).

l'incohérence dues principalement à l'absence de propositions de base de la Commission³⁷. Le pas est franchi : le recours à l'usage de directives ou de règlements au lieu de conventions, l'instauration du contrôle judiciaire par la Cour de Justice et l'introduction du droit de proposition de la Commission qui entrera en fonction après une période de cinq ans se substituant à l'initiative des Etats membres ou de la Commission.

L'Union à la croisée des chemins

Il apparaît clairement que l'Union européenne se rapproche du moment où, après une période de cohabitation, elle devra choisir entre la voie intergouvernementale et la voie fédérale. Les nouveaux sous-systèmes intergouvernementaux feront tâche d'huile ou bien ils adopteront à leur tour une approche fédérale cohérente. Une troisième option semble se profiler avec un groupe des Etats membres décidés à s'engager sur la voie fédérale dans l'espoir qu'un jour ils pourront entraîner les autres membres dans leur sillage. Cette dernière hypothèse n'est pas la moins probable.

En attendant, la démarche intergouvernementale dans des domaines sensibles a l'avantage d'engager un processus qui à terme peut aboutir à des structures intégrées. En créant un lieu de délibération, elle peut contribuer à forger une plus grande confiance mutuelle et à créer des habitudes de travail en commun. Cependant, à la longue les inconvénients l'emportent sur ces avantages initiaux: le rôle marginal attribué à la Commission prive la PESC d'une vision globale de l'intérêt européen et accroît l'incohérence et l'incoordination au sein du système ; en l'absence d'une proposition commune, les petits et moyens Etats sont davantage exposés à l'influence prédominante des grands Etats membres ; la négociation en partant des positions différentes est un exercice plus difficile dont le résultat est souvent un compromis sur la base d'un dénominateur commun le plus bas ; cette nouvelle structure institutionnelle tend à s'affirmer en marge si ce n'est en opposition au système communautaire ; elle renforce les pouvoirs des gouvernements en apparence du moins, car elle diminue l'efficacité et le potentiel de l'ensemble ; de toute manière, l'augmentation du poids de l'intergouvernemental en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense diminue d'autant les chances de

³⁷Discours du Président Romano Prodi devant le Parlement européen du 3 octobre 2000.

démocratisation de l'Union en créant de nouveaux espaces à l'abri des contrôles démocratiques nationaux comme européen³⁸.

Ainsi par exemple lorsque la Commission est tenue à l'écart des décisions dans les affaires militaires, la prise de ces décisions est soustraite au contrôle du Parlement européen mais aussi, et dans une large mesure, aux contrôles des Parlements nationaux. Il s'ensuit que le pouvoir discrétionnaire des exécutifs nationaux s'accroît d'autant³⁹. Dans le domaine de la PESC, les conditions sont variables en fonction du rôle attribué à la Commission et au Parlement européen. Dans la plupart des cas, la Commission, n'étant qu'associée au processus de décision et d'exécution, ne peut cependant pas être tenue pour responsable devant le Parlement européen, lequel à son tour n'est le plus souvent que consulté. En revanche, lorsque à l'origine d'une décision intervient la proposition, ou même une recommandation de la Commission, le contrôle démocratique a plus de chance de pouvoir s'effectuer.

L'évolution dans les domaines des affaires étrangères et de la sécurité s'inscrit dans un processus dialectique et cyclique entre l'engrenage de la violence en Yougoslavie (demandes et défis) et les réponses tardives qui donnent lieu aux actions de rétablissement et de maintien de la paix et aux interventions d'aide humanitaire. En parallèle, les réformes de l'Union tendent à renforcer la politique étrangère et de sécurité commune et à l'adapter aux conditions changeantes. Dans la mesure où l'embryon de la défense destiné à des missions de Petersberg pourra former à l'avenir le noyau d'une armée européenne, les structures de décision et de commandement devront être réadaptées et dûment subordonnées au *pouvoir civil*. De toute manière, les forces armées apparaissent plutôt appelées à un rôle de soutien voire de police. Elles ne constituent pas un moyen d'action privilégié de l'Union mais davantage un instrument auxiliaire à utiliser en dernier ressort. En attendant, la question de la production et de la vente des armements est déjà à l'ordre du jour comme le rappellent les avions missiles et autres équipements produits en commun.

³⁸ Cette tendance semble confirmée par l'adoption à l'instigation du Haut Représentant d'un code sur la confidentialité des documents en rupture avec le code de 1993 et l'article 255 TCE qui a ouvert davantage l'accès aux citoyens et à l'encontre du principe de la transparence contenu dans le traité d'Amsterdam. Il n'en reste pas moins que même au niveau national les documents relatifs à la sécurité et à la défense ne sont pas dans le domaine public bien que souvent exposés à des fuites ou à des controverses a posteriori.

³⁹ Le cas de l'intervention en Yougoslavie mérite réflexion: dans quelle mesure les procédures démocratiques ont-elles été respectées? Les Parlements ont-ils eu leur mot à dire au sujet de cette intervention préparée longtemps à l'avance. La tenue à l'écart des Parlements ne peut être justifiée par une attaque surprise contre les pays de l'OTAN.

En évaluant l'ensemble des capacités et des activités de l'Union européenne, on ne peut que constater que la force de l'Union réside davantage dans son potentiel économique et dans son modèle politique et social que dans ses futures forces armées. C'est par son poids économique et démocratique que l'Union exerce une forte attraction sur les pays européens, influe sur l'économie mondiale et sur le développement de ses partenaires et de ses associés. Son exemple et les résultats obtenus tant du point de vue de la paix et de la sécurité durables que sous l'aspect de la solidarité et de l'intégration constituent ses principaux atouts. En effet, l'influence de l'Union n'est pas due à sa capacité de domination ou de contrainte mais à sa *force d'attraction*, à sa *capacité d'associer* les pays tiers à son œuvre et d'intégrer à terme les pays européens. C'est ainsi qu'elle contribue le plus efficacement à la création d'un espace de sécurité et de développement durable. Cette stratégie dont l'élargissement est un des principaux piliers correspond à la transformation du pouvoir politique qui compte moins sur l'utilisation de la force légitime que sur sa capacité de promotion, d'incitation, d'orientation générale et normative dans un environnement propice à la créativité, aux initiatives et à l'épanouissement des personnes. Dans le respect des diversités, l'Union est appelée à assumer le rôle d'un *pôle* d'attraction, d'impulsion et de développement, dont l'action se fonde sur la libre association et la participation des Etats, des régions comme de groupes et de citoyens. C'est la meilleure garantie d'une paix durable.

TROISIEME PARTIE : UNE CHARTE DE L'UNION EUROPEENNE OUVERTE SUR L'AVENIR

Dans l'étude d'une trentaine de cas d'intégration et de désintégration, Karl W. Deutsch conclut qu'à chaque fois qu'un processus de rassemblement d'Etats a abouti à une union durable à l'exemple des Etats-Unis ou de la Suisse, cette union a été édiflée autour d'un noyau dynamique fédérateur⁴⁰. La distinction entre une Europe de la géographie, une Europe des libertés que symbolise le Conseil de l'Europe et une Europe de la volonté qu'incarne la Communauté européenne, illustre bien la situation de l'après-guerre⁴¹. Aujourd'hui encore, l'Union européenne forme le noyau dynamique, à savoir l'Europe de la volonté. A son tour, l'Union européenne est animée et entraînée par un noyau fédérateur formé autour du couple franco-allemand s'appuyant sur les Etats fondateurs, l'euro-zone et sur l'embryon de la politique extérieure et de la sécurité.

La nécessité de renforcer le noyau dynamique à l'intérieur de l'Union européenne a été clairement énoncée dans les "Réflexions sur la politique européenne" du groupe parlementaire CDU/CSU en 1994⁴². Face au risque d'érosion de la cohésion au sein de l'Union européenne, face à l'accroissement de la diversité, voire des divergences suite à l'élargissement, ainsi qu'à la résurgence des nationalismes et à la ré-émergence des identités régionales, les auteurs de ce document préconisent en priorité : le développement institutionnel de l'Union, la mise en œuvre du principe de subsidiarité (sans écarter le transfert des compétences aux niveaux infra nationaux) et l'établissement d'un gouvernement européen ; le renforcement du "noyau dur" de l'Union (ma préférence est en faveur d'une terminologie moins restrictive : noyau dynamique ou noyau fédérateur) et l'intensification qualitative des relations franco-allemandes ; le renforcement de la capacité extérieure de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité ; l'élargissement de l'Union à l'Europe centrale et orientale. A leurs yeux, l'approfondissement est une condition même de l'élargissement d'autant que, sans consolidation interne, l'Union ne serait pas en mesure de faire face à l'immensité de ses tâches. Ils soulignent le ris-

⁴⁰ K.W. Deutsch et al., *Political Community and North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

⁴¹ Cette formule est due à Georges Bideau.

⁴² CDU/CSU – Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1^{er} septembre 1994. Les auteurs de cette proposition sont Karl Lamers et Wolfgang Schäuble.

que d'instabilité qui pourrait résulter de la transformation de l'Union en un groupement d'Etats lâche ou en une zone de libre-échange "améliorée". S'inspirant du modèle de la construction d'un Etat fédéral et du principe de subsidiarité (applicable entre divers niveaux d'autorités publiques mais aussi entre les acteurs publics et privés), l'objectif visé est d'accroître la capacité d'action de l'Union et d'aménager ses fondements démocratiques et fédéraux. A cette fin, tout en définissant les valeurs et les principes fondamentaux sur lesquels repose l'Union européenne, un instrument quasi-constitutionnel délimiterait clairement les compétences de l'Union, de ses Etats membres et celles des Régions.

Afin que l'Europe puisse accomplir ses promesses, une autre voix s'est fait entendre – celle de James M. Buchanan, Prix Nobel d'économie – en faveur de la thèse de l'"opportunité constitutionnelle" pour l'Europe⁴³. Evoquant les leçons de l'expérience des Etats-Unis d'Amérique, il affirme que l'idée du fédéralisme, de la diversité entre communautés coopératrices, de la souveraineté partagée ainsi que de la répartition effective des autorités politiques et de la délimitation de leurs pouvoirs, cette idée traduite dans une forme de garanties constitutionnelles crédibles peut être pour l'Europe à la source d'un siècle fabuleux.

Constitution selon les uns ou Charte selon d'autres, là n'est pas la question essentielle. D'autant plus que les positions se rapprochent quant à la nécessité d'un instrument qui selon Tony Blair "serait une sorte de charte des compétences précisant ce qui est fait à l'échelle européenne et ce qui l'est au niveau des Etats"⁴⁴. La charte de l'Europe unie et forte qui est, de l'avis du Premier ministre britannique, "une superpuissance mais pas un super Etat", prend des formes différentes sous la dénomination de Constitution européenne que préconisent à terme aussi bien les Présidents Johannes Rau et Jacques Chirac que Giuliano Amato et Joschka Fischer.

La démarche que je me propose de suivre est la suivante : analyser les projets proposés par ceux qui envisagent la formation d'un noyau fédérateur et l'adoption d'une Constitution européenne à l'exemple de Joschka Fischer et Jacques Chirac puis essayer de faire ressortir les différences principales que ces projets présentent en regard des conceptions plus nuancées ou moins hardies dont le discours du Premier ministre britannique est une illustration.

⁴³ James M. Buchanan, Victoria Curzon Price et al., *Europe's Constitutional Future*, London, 1990.

⁴⁴ *Le Monde*, dimanche 8 et lundi 9 octobre 2000: Tony Blair plaide, à Varsovie, pour une Europe de nations "libres, indépendantes et souveraines". Cette Charte serait un document politique et non juridique.

Cette partie contiendra également quelques indications concernant le processus qui conduirait à une Charte de l'Union ou à une Constitution européenne. Le deuxième et dernier volet proposera des repères de réflexion et des éléments d'une conclusion ouverte sur l'avenir.

1. Noyau fédérateur de l'Union européenne : une constitution fédérale pour l'Europe

Le débat sur la Fédération européenne s'est noué autour du discours prononcé le 12 mai 2000 par Joschka Fischer à l'Université Humboldt de Berlin. Son discours s'inscrit dans la ligne des préoccupations que Karl Lamers et Wolfgang Schäuble ont exprimées en proposant la formation d'un "noyau dur" et d'un gouvernement européen. Il fait suite à l'article "Une constitution fédérale pour l'Europe ?" de Johannes Rau publié dans *Le Monde* du 4 novembre 1999, qui porte sur les objectifs politiques et les structures institutionnelles de l'Europe. S'il existe une large convergence sur les objectifs politiques généraux, l'Union ne dispose pas encore d'institutions qui lui permettent de parler d'une seule voix et qui garantissent la capacité d'action. D'où le retour à la question de la fédération européenne. Et le président Rau de penser "que les citoyens européens seraient reconnaissants à leurs pays d'adopter une constitution succincte et compréhensible qui leur explique les objectifs et la structure de cette fédération". Nul ne veut un Etat fédéral européen qui imite la constitution américaine, allemande ou suisse. L'objectif d'un système fédéral européen est de permettre aux Etats membres de retrouver ensemble la capacité d'action que séparément ils ne sont plus en mesure d'exercer. A cet effet, le système fédéral vise à répartir et non pas à concentrer le pouvoir. A la séparation horizontale des pouvoirs, le fédéralisme ajoute la séparation verticale des pouvoirs qui garantit le respect des diversités nationales et régionales. D'où l'importance qu'en sus d'une Charte européenne des droits fondamentaux, la Constitution de la fédération européenne définisse de manière claire la répartition des compétences entre la fédération et les Etats membres. "Un catalogue des compétences de la fédération européenne permettrait par ailleurs de faire comprendre aux citoyens, aux communes et aux régions qui se sentent éloignés de Bruxelles ce dont Bruxelles, précisément, n'est pas responsable". La répartition claire des responsabilités à divers niveaux éviterait par ailleurs que la Commission européenne serve de bouc émissaire.

De l'avis du président Rau "nous possédons déjà les pierres essentielles à l'édification de la constitution d'une fédération européenne des Etats-nations. Il suffirait de les compléter, de les assembler et d'en faire une architecture". Cette architecture a sa source de légitimation

dans la double représentation des citoyens au sein du Parlement européen et des Etats membres dans une Chambre des Etats issue des Conseils des ministres où chaque Etat disposerait d'"une voix indépendamment de sa taille et du nombre de ses habitants" (à l'exemple du Sénat américain et du Conseil des Etats suisse). Les deux Chambres exerceraient à l'avenir le pouvoir législatif. Force est de constater que les réflexions du Président Rau se limitent à quelques principes et au pouvoir législatif de la fédération européenne et passent sous silence les problèmes d'un gouvernement européen.

D'emblée, Joschka Fischer affirme que "l'élargissement rendra indispensable une réforme fondamentale des institutions européennes... Et cela veut dire rien de moins qu'un Parlement européen et un gouvernement européen lui aussi, qui exercent effectivement le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au sein de la Fédération. Cette Fédération devra se fonder sur un traité constitutionnel"⁴⁵. La nouvelle construction qu'il propose implique trois réformes: le règlement du problème de la démocratie, la nécessité de redistribuer entièrement les compétences – tant horizontalement, c'est-à-dire entre les institutions européennes, que verticalement, c'est-à-dire entre l'Europe, les Etats-nations et les Régions – réformes qui ne pourront être menées à bien que par une refondation constitutionnelle de l'Europe ; ou en d'autres termes par la mise en œuvre d'un projet de Constitution européenne qui devra essentiellement ancrer les droits fondamentaux et les droits de l'homme et du citoyen et aménager une séparation équilibrée des pouvoirs entre les institutions européennes et une délimitation précise des domaines régis par l'Europe ou par les Etats-nations. Selon Joschka Fischer, les rapports entre la Fédération et l'Etat-nation constitueront le grand axe de cette Constitution européenne. Dans son exposé, le rôle de l'Etat-nation est mis en relief à plusieurs reprises notamment sous l'angle de ses traditions culturelles et démocratiques qui le prédestine à "demeurer irremplaçable et à légitimer une union de citoyens et d'Etats qui soit pleinement acceptée par les peuples". Sous cet angle, il se rapproche du concept d'une "fédération des Etats-nations" cher à Jacques Delors, tout en le nuanciant lorsqu'il se réfère à une "Fédération d'Etats et de citoyens". En réalité, comme le rappelle Enrique Baron en s'inspirant de Braudel l'his-

⁴⁵ "L'Europe unie selon Joschka Fischer", *Le Monde*, 14-15 mai 2000. Le titre officiel du discours est "De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne".

toire européenne n'est pas faite que d'Etats-nations⁴⁶. De surcroît, force est d'admettre que tous les Etats membres de l'Union ne sont pas des Etats-nations⁴⁷.

Au demeurant, selon Joschka Fischer "une répartition précise des compétences entre la Fédération et les Etats-nations dans le cadre d'un traité constitutionnel devrait laisser à la Fédération les *domaines de souveraineté essentiels* et uniquement les questions demandant à être réglées impérativement au niveau européen, tandis que le reste demeurerait de la compétence des Etats-nations. Il en ressortirait une Fédération européenne élaguée et capable d'agir, *pleinement souveraine* quoique composée d'Etats-nations affirmés". En cherchant à répondre à la question de savoir que peut bien signifier le concept de "partage de souveraineté", Joschka Fischer esquisse les structures de la Fédération européenne. Le Parlement européen devra représenter deux éléments, une Europe des Etats-nations et une Europe des citoyens et comprendre "deux chambres dont une serait composée de députés élus appartenant en même temps aux Parlements nationaux... En ce qui concerne l'autre chambre, il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des Etats membres, qui seront élus au suffrage direct, et une chambre des Etats comparable à notre Bundesrat". Cette deuxième chambre ou sénat est à rapprocher de l'idée avancée par Tony Blair d'une seconde chambre pour le Parlement européen, constituée d'élus nationaux des pays membres. Une troisième formule mixte pourrait être envisagée comprenant des parlementaires nationaux et des délégués gouvernementaux. En revanche, la composition de la chambre des citoyens telle que proposée par Joschka Fischer représente un retour au double mandat électif de député européen et de député national. Cette idée qui s'inspire d'une bonne intention visant à attribuer directement aux parlementaires nationaux le rôle de législateurs européens afin d'éviter tout antagonisme entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, risquerait de provoquer la quasi-paralysie de cette chambre en surchargeant ses députés nationaux européens ou du moins de la rendre plus inefficace. Or, l'expérience du Parlement européen montre que les députés européens ont du mal à maîtriser les matières sur lesquelles ils sont appelés à légiférer ou à exercer le contrôle démocratique. De ce fait, le double mandat est en voie de disparition au Parlement européen.

La Constitution européenne de l'UDF prévoit, elle aussi, suivant le principe fédératif de la double représentation et participation, un Conseil des Etats lequel exerce en commun

⁴⁶ "Europe, vers l'étreinte finale", *Le Monde*, du 12 septembre 2000.

⁴⁷ On peut légitimement s'interroger sur la nature de l'Etat belge ou de l'Etat espagnol ou de l'Etat suisse. Afin d'éviter la querelle sur la pérennité et la nature de l'Etat-nation, il vaudrait mieux s'en tenir à l'idée d'une Fédération d'Etats européens ou de peuples et citoyens européens.

avec le Parlement européen la fonction législative dans l'Union. Le Conseil des Etats est composé par un membre de chaque gouvernement national et par des parlementaires issus des pays membres. Malgré sa vocation législative et budgétaire, le Conseil des Etats n'est pas exempt de toute ambiguïté dans la mesure où il garderait quelques reliquats des fonctions exécutives du Conseil des Ministres qui devraient revenir normalement au gouvernement européen.

Quant au gouvernement européen, deux options sont présentées par Joschka Fischer: l'une consistant "à développer le Conseil européen pour en faire un gouvernement européen, c'est-à-dire que le gouvernement européen sera constitué à partir des gouvernements nationaux"; la deuxième option plus novatrice visant à passer, "en se fondant sur la structure actuelle de la Commission, à l'élection directe d'un président doté de vastes pouvoirs exécutifs". C'est cette dernière qui a le plus souvent retenu l'attention des commentateurs comme des médias⁴⁸. L'idée d'un président de la Fédération européenne élu au suffrage universel direct qui s'inspire du régime présidentiel américain semble cependant étrangère à la culture politique parlementaire des Etats membres de l'Union européenne. Les pays qui s'en rapprochent le plus telle la France pratique un régime mixte combinant des traits présidentiels en raison de l'élection directe du Président de la République et des caractéristiques du régime parlementaire d'un gouvernement responsable devant l'assemblée nationale.

Avec des nuances et plus de précisions, le président de l'UDF François Bayrou prévoit dans la Constitution européenne l'élection à terme du Président de la Commission européenne au suffrage universel direct par les citoyens de l'Union. Dans cette perspective, le projet de l'UDF opte clairement pour la transformation de la Commission européenne en un véritable gouvernement européen. Le Président de ce gouvernement européen sera élu, en attendant son élection directe, par un congrès composé de députés européens et d'un nombre égal de

⁴⁸ L'idée d'un président européen élu au suffrage universel par les citoyens de l'Union trouve une assez large approbation auprès des personnes interrogées entre le 5 et 20 décembre 2000 dans huit pays de l'Union (6637 citoyens âgés de 18 et plus au cours des sondages par téléphone sous la coordination de l'Institut Lonis-Harris: 53% pour et 39% contre; l'idée d'une fédération européenne n'obtient que 41% d'opinions favorables contre 40% qui y sont opposés. Ces moyennes incluent les opinions très négatives des citoyens du Royaume-Uni (22% pour et 58% contre). La surprise vient des opinions favorables en Espagne (56%), en France (55%), en Grèce (51%) et au Luxembourg (51%), mais aussi des hésitations en Allemagne (41% pour et 44 contre), en Italie (37% contre 39%) et aux Pays-Bas (35% contre 30%), *Le Monde* du 16 janvier 2001.

délégués des Parlements nationaux élus à la proportionnelle. Dans la mesure où le système européen sera un jour la reproduction du modèle présidentiel, la contradiction apparaîtra entre l'élection directe du Président, sa propre responsabilité devant le Parlement européen comme la responsabilité du gouvernement qu'il préside. Cette contradiction créera de surcroît un déséquilibre entre son pouvoir de dissolution du Parlement et l'irresponsabilité parlementaire du gouvernement qu'il dirige. En conclusion, l'élection directe d'un président du gouvernement de l'Union européenne constituerait une rupture avec la tradition parlementaire dominante en Europe mais aussi avec les fondements d'un fédéralisme parlementaire européen⁴⁹.

Tout en évitant d'aborder le détail de la future architecture de l'Union européenne, le Président Jacques Chirac a apporté son soutien au projet européen dans le discours qu'il a prononcé devant le Bundestag à Berlin le 27 juin 2000. Sans se référer expressément à une fédération européenne, le Président français en a de fait adopté les principes et a décrit le processus d'une réflexion préparatoire et les travaux à l'issue desquels "les gouvernements puis les peuples seraient appelés à se prononcer sur un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première *Constitution européenne*".

Le Président français a souligné les progrès parmi les peuples européens du sentiment d'identité et d'appartenance européenne et leur "vouloir vivre ensemble" dans une communauté solidaire, sentiment qui est de plus en plus fort surtout parmi les jeunes. En constatant que l'Union est un formidable multiplicateur de puissance, il a appelé à la poursuite de la grande aventure communautaire par la réforme des institutions, par l'avancement dans d'importants chantiers tel celui de la défense européenne et par la volonté de rapprocher l'Europe des citoyens. Le Président Chirac a rappelé ensuite une série de principes et de constats : "Nos nations sont la source de nos identités et de notre enracinement. La diversité de leurs traditions politiques, culturelles et linguistiques est une des forces de notre Union. Pour les peuples qui viennent, les nations resteront les premières références. Envisager leur extinction serait aussi absurde que de nier qu'elles ont déjà choisi d'exercer en commun une partie de leur souveraineté et qu'elles continueront de le faire, car tel est leur intérêt. Oui, la Banque centrale européenne, la Cour de Justice de Luxembourg ou le vote à la majorité qualifiée sont des éléments d'une souveraineté commune. C'est ainsi, en acceptant ces souverainetés communes, que nous acquerrons une puissance nouvelle et un rayonnement accru. Alors, de grâce, renon-

⁴⁹ Selon le modèle quasi-présidentiel, le Président élu partagerait certains pouvoirs avec le président de la Commission ou du gouvernement européen, ce dernier étant responsable devant le Parlement européen.

çons aux anathèmes et aux simplifications, et convenons enfin que les institutions de l'Union sont et resteront originales et spécifiques"!

Dans la perspective d'une réflexion institutionnelle, au-delà de la Conférence intergouvernementale, il a exprimé le souhait que l'entente se fasse sur quelques principes : la nécessité que la démocratie en Europe vive mieux, notamment à travers le Parlement européen et les Parlements nationaux ; le besoin de clarifier, mais sans la figer, la répartition des compétences entre les différents niveaux du système européen : "Dire qui fait quoi en Europe avec le souci que les réponses soient apportées au meilleur niveau, au plus près des problèmes. Bref mettre enfin en application le principe de subsidiarité". Veiller à ce que dans l'Europe élargie la capacité d'impulsion demeure. "Sans cesse, il faut pouvoir ouvrir de nouvelles voies. Pour cela, et comme nous l'avons fait dans le passé, il faut que les pays qui veulent aller plus loin dans l'intégration, sur une base volontaire et sur des projets précis, puissent le faire sans être retardés par ceux qui, et c'est leur droit, ne souhaitent pas avancer aussi vite. Enfin, l'Europe-puissance que nous appelons de nos vœux, cette Europe forte sur la scène internationale, doit disposer d'institutions fortes et d'un mécanisme de décision efficace et légitime, c'est-à-dire faisant toute sa place au vote majoritaire et reflétant le poids relatif des Etats-membres".

Tout en admettant que le visage de l'Europe future reste encore à dessiner, le Président français a tracé les étapes des réformes. A propos de la première étape de la conférence intergouvernementale, il a affirmé que nous ne pourrions pas nous satisfaire d'un accord au rabais qui conduirait l'Union à la paralysie pour les années à venir. La période après la Conférence s'ouvre sur *trois grands chantiers* au cours d'une période "de grande transition" : l'élargissement coïnciderait avec l'approfondissement des politiques à l'initiative de ceux qui souhaitent aller plus vite et plus loin. Rassemblés avec l'Allemagne et la France, ils pourraient se constituer en un *groupe pionnier*. Ce groupe ouvrirait la voie en s'appuyant sur la nouvelle procédure de coopération renforcée définie par la CIG et en nouant, si nécessaire, des coopérations hors Traité, mais sans jamais remettre en cause la cohérence et l'acquis de l'Union". Le souhait du Président Chirac est que le *groupe pionnier*, formé des pays qui décideront de participer à l'ensemble des coopérations renforcées, puisse s'atteler notamment dès l'an prochain à une meilleure coordination des politiques économiques, à un renforcement de la politique de défense et de sécurité et à une plus grande efficacité dans la lutte contre la criminalité.

A première vue, le concept de *groupe pionnier* évoque une idée semblable à celle d'une avant-garde, d'un noyau fédérateur ou d'un centre de gravité suggéré par Joschka Fischer.

De son côté, le ministre allemand conçoit le développement en deux ou trois étapes, la première fondée sur la coopération renforcée doit permettre d'avancer dans bien des domaines : la zone euro vers une union politico-économique, le développement en matières d'environnement, d'immigration et d'asile, de lutte contre la criminalité, de politique étrangère et de sécurité. Certes, il prend la précaution d'avertir qu'il est très important de ne pas concevoir la coopération renforcée comme un abandon de l'intégration. De toute évidence, il mesure les limites et les dangers qui peuvent découler de l'utilisation des procédures intergouvernementales aux dépens des processus communautaires. De même que les risques d'une "Europe à la carte" qui pourrait être la conséquence que le Président français a cherché à prévenir en mettant l'accent sur la participation des membres du groupe pionnier à *l'ensemble des coopérations renforcées*. A la différence de Joschka Fischer, le Président Chirac ne croit pas nécessaire que les Etats qui participent au groupe pionnier concluent un nouveau traité ou créent des institutions supplémentaires. En revanche, il faudrait plutôt selon lui "envisager un mécanisme de coordination souple, un secrétariat⁵⁰ chargé de veiller à la cohérence des positions et des politiques des membres de ce groupe pionnier, qui devrait rester naturellement ouvert à tous ceux qui souhaitent le rejoindre". Rien à redire à condition que ce secrétariat soit confié à la Commission, seule en mesure d'assurer cette cohérence à la fois par ses initiatives et par son contrôle sur la mise en œuvre des politiques communes. C'est une des principales conclusions qui résulte de l'évaluation des capacités de coordination des Conseils et de la Commission.

Cette remarque s'applique aussi à l'idée d'un centre de gravité qui serait un groupe d'avant-garde. A l'instar de Jacques Delors qui suggère la conclusion d'"un traité dans le traité" par les membres de l'avant-garde, le ministre allemand des affaires étrangères avance l'idée d'un "nouveau traité fondamental européen" entre Etats formant le centre de gravité, traité qui serait le noyau d'une constitution de la Fédération. "Sur la base de ce traité fondamental, la Fédération se doterait de ses propres institutions, d'un gouvernement qui, au sein de l'Union européenne, devrait parler d'une seule voix au nom des membres du groupe dans un

⁵⁰ Cette idée d'un secrétariat s'inscrit dans la ligne droite de la politique européenne du général de Gaulle et ne fait que confirmer la vieille méfiance des dirigeants français à l'encontre de la Commission. Cette méfiance a été confirmée par le comportement de la Présidence française à Nice et l'utilisation abusive de la distinction entre le Conseil européen dont le Président de la Commission est membre de droit et le Conseil des Chefs d'Etat ou de gouvernement dont il peut être exclu.

nombre de questions aussi grand que possible, d'un Parlement fort et d'un président directement élu. Un tel centre de gravité devrait être l'avant-garde, la locomotive du parachèvement de l'intégration politique, et comprendre déjà tous les éléments de la future fédération". L'auteur de ce projet audacieux est conscient des problèmes qu'il suscitera au sein de l'Union européenne tels que la coordination entre membres de ce groupe avancé et les autres membres de l'Union européenne auxquels j'ajouterai celui du rôle de la Commission et de son administration. Pour lui, il est décisif de préserver l'acquis communautaire et de garder l'accès ouvert à tous les membres de l'Union européenne ainsi que de leur faciliter le rapprochement avec ceux du centre de gravité. Quant aux participants à ce projet, plusieurs options sont à prendre en considération : les membres fondateurs de l'Union européenne, les onze qui seront douze de la zone euro ou encore un autre groupe. Et Joschka Fischer de conclure que le pas qui va de la coopération renforcée à un traité constitutionnel présuppose un acte de refondation politique délibéré de l'Europe. C'est le troisième chantier qu'évoque le Président Chirac : "Cette réflexion préparatoire devra être conduite de façon ouverte, en associant les gouvernements et les citoyens, à travers leurs représentants au Parlement européen et dans les Parlements nationaux. Les pays candidats devront naturellement y prendre part. Plusieurs formules sont envisageables, du Comité des sages à un modèle inspiré par la Convention qui rédige notre Charte des droits fondamentaux. Et à l'issue de ces travaux qui prendront sans doute quelque temps, les gouvernements puis les peuples seraient appelés à se prononcer sur un texte que nous pourrions alors consacrer comme la première *Constitution européenne*."

2. Une vision de l'Union fédérale

Un ensemble d'objectifs communs se dégage à la fois des traités et du droit communautaire, de la Charte des droits fondamentaux et de la réflexion sur la finalité de l'Union. Il n'en reste pas moins que la divergence s'accroît entre l'extension des champs intergouvernementaux et l'approfondissement de l'intégration. Bien qu'en apparence distincts, les nouveaux champs politiques par excellence forment des vases communicants avec l'intégration économique et les politiques communes. La question reste de savoir s'il est possible de faire fonctionner de manière durable une Union "fragmentée". Une Union à plusieurs vitesses comme en témoigne notamment l'Union monétaire, Schengen, la PESC et la défense. La disparité existe à la fois quant au nombre de participants, aux méthodes utilisées et au degré d'engagement. L'analyse de l'intersection de divers sous-ensembles suggère certes l'existence

d'un noyau fédérateur dont les membres participent à l'ensemble d'activités communautaires, noyau dont un membre important est absent, membre sans lequel il semble difficile de bâtir à terme une Union forte et harmonieuse à la fois. D'autant plus que le Royaume-Uni, tout en étant absent pour l'instant des zones euro et de l'espace Schengen, est une composante primordiale de la politique extérieure et de sécurité mais aussi un protagoniste de la démarche intergouvernementale. Cette dernière pourrait bien avoir les faveurs de plus d'un candidat qui demeure attaché à une conception classique de la souveraineté et de l'Etat. Ainsi le "parti intergouvernemental" pourrait-il recevoir des renforts. Le processus d'adhésion et d'adaptation se déroulera à des rythmes différents de sorte qu'il faudrait bien admettre l'existence même passagère d'une Europe à plusieurs vitesses. De surcroît, la complexité tendra à augmenter non seulement en raison du nombre et de la diversité des membres mais aussi du fait que certains ne seront pas en mesure de prendre part à l'ensemble des activités (ex : appartenance à la zone euro) et d'autres ne voudront pas appartenir à certains secteurs d'activités à l'exemple du refus danois de l'euro. De manière subreptice se profile ainsi, à côté de "l'Europe à plusieurs vitesses", le spectre d'une "Europe à la carte". A ce genre de risque, la réponse ne peut être de contraindre les récalcitrants ou les retardataires à rejoindre le groupe de tête. En revanche, il s'agit de renforcer l'efficacité et la dynamique du noyau fédérateur de manière à ce qu'il puisse faire preuve de sa capacité à réaliser les objectifs communs et à répondre aux demandes et besoins actuels.

Dans la société de communication régionale ou globale, l'interdépendance s'accroît, les réseaux horizontaux (publics et privés, collectifs ou inter-personnels) se tissent et en même temps, la transmission s'accélère jusqu'à devenir instantanée. Deux conséquences peuvent en être retenues à titre d'exemple : les secteurs sont intimement liés et répercutent leurs actions ou inactions mettant à l'épreuve l'étanchéité et la rigidité sectorielles (dans la société comme dans les administrations, entreprises etc.) ; il en résulte soit des ruptures ou, au contraire, des solidarités raisonnées. Une deuxième conséquence est l'accroissement du rôle de la société civile comme en témoignent les capacités de mobilisation et d'action bien plus rapides et plus percutantes. Les mouvements de surcroît peuvent agir dans un cadre national à l'exemple de la "révolution en Serbie" avec les soutiens extérieurs ; ou aux plans régional et mondial, Seattle a marqué un tournant. A cela s'ajoute l'effet grossissant des médias et l'effet visibilité de la télévision. Ce sont des exemples de changements qui affectent de plus en plus le mode d'organisation et de fonctionnement des communautés politiques. Les projets européens n'en tien-

ment pas suffisamment compte, bien que tous se réclament de la démocratie, de la transparence, de la participation comme du souci de l'économie et de l'efficacité.

Le débat sur l'avenir de l'Union européenne qui vient d'être amorcé se présente sous deux visages. L'un qui est une esquisse générale laquelle contient à la fois une sorte d'exposé de motifs, les principes et les lignes générales d'une Constitution européenne ; l'autre visage est celui d'un projet de Constitution écrite à l'exemple des plans de Gaulle, Spinelli, du Parlement européen et tout récemment "A Constitution for the European Union" proposée par *The Economist* du 28 octobre 2000. Paradoxalement ce sont les Britanniques qui n'ont pas de Constitution écrite qui en ont rédigé une complète et sauf exception, très conservatrice alors que les continentaux ont procédé à la fois de manière plus pragmatique et plus hardie mais en offrant en même temps des options et des thèmes à discussion.

La démarche proposée ici consiste à rappeler la finalité de la construction européenne, les principes fondamentaux et les objectifs qu'envisage un groupe de membres pour l'avenir de l'Union afin de mieux répondre aux *nécessités* et aux *défis* sur le plan intérieur comme sur le plan international. Cette démarche ne part pas ex nihilo mais se développe en se fondant sur les éléments existants et sur l'expérience acquise. C'est le propre de la méthode fédérative. La finalité de l'Union est à la fois de garantir la paix, la prospérité et l'indépendance de ses membres et d'apporter sa contribution à la paix, au développement et la sécurité au plan régional et mondial. Pour pouvoir réaliser ces objectifs, les pères fondateurs ont proposé la mise en commun des ressources dans les domaines dans lesquels les pays pris individuellement n'avaient pas la capacité d'assumer pleinement et efficacement leur responsabilité. Les réalisations de la Communauté européenne et aujourd'hui de l'Union ont apporté la preuve à la fois de l'efficacité de la méthode utilisée et de ses limites.

Tout d'abord, le consensus semble se dégager sur la nécessité de contribuer à l'accroissement de la capacité commune en rendant plus efficace le fonctionnement de l'Union tout en sauvegardant les identités des Etats membres, des Régions et des collectivités locales. Un principe fondamental du fédéralisme. Dans le même esprit, il est indispensable d'affirmer de manière claire tant les principes démocratiques et les valeurs de base que les principes fédératifs qui sont brièvement énumérés dans l'introduction. La Charte des droits fondamentaux qui ferait partie intégrante de l'Union serait complétée aussi bien par l'énoncé des principes fédératifs que par les divers droits fondamentaux qui sont inscrits dans les traités européens et mis

en application dans la législation, la jurisprudence et la pratique qui donnent vie au modèle européen. Suivant la logique de Kant concernant le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux, les critères et les procédures seront affinés visant à sanctionner ou à suspendre les Etats membres qui ne mettront pas en pratique les normes fondamentales et ne respecteront pas les droits des communautés minoritaires notamment. Comme dans les conflits latents à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union, un mécanisme préventif permettrait de constater les signes et les faits constituant la menace d'une violation et de prendre une série de mesures préventives et de soutien afin d'éviter d'en arriver à des sanctions⁵¹. La Constitution européenne se doit de clarifier la situation dans ce domaine qui concerne les membres mais aussi les futurs membres de l'Union. L'adhésion franche des citoyens européens à l'œuvre commune est à ce prix.

Rapprocher les citoyens de l'Union, les associer plus activement à la poursuite de cette grande ambition en les incitant à s'engager davantage dans l'aventure européenne, cela appelle une série de conditions qui sont loin d'être remplies à présent. Et en premier lieu, plus de transparence. Tel qu'inscrit dans le traité d'Amsterdam et précisé dans un protocole, le principe de transparence concerne les modalités d'accès des citoyens de l'Union à l'information et aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Or, en date du 14 août 2000, le Conseil a pris une décision unilatérale sans concertation préalable avec le Parlement et la Commission, décision qui prévoit d'interdire au public l'accès à une série de documents classifiés concernant des activités opérationnelles dans le domaine de la défense, notamment en liaison avec l'OTAN. La Cour de Justice a été saisie par la présidente du Parlement et par le gouvernement des Pays-Bas. Ce cas illustre un empiètement du Conseil – de l'intergouvernemental – sur les pouvoirs du Parlement et de la Commission qui laisse mal présager de l'évolution de l'Union. L'emprise du Conseil sur la PESC et la défense au nom de la nécessaire confidentialité jointe à son rôle législatif risque de porter atteinte aux principes démocratiques et de contrôle politique en vigueur dans les Etats membres. En effet, dans la pratique les commissions des affaires étrangères et de défense des Parlements nationaux sont habilitées à prendre connaissance des documents confidentiels et à exercer le contrôle parlementaire sur les exécutifs. Il serait inadmissible que, en prétextant ses relations confidentielles

⁵¹ Avant de constater à la majorité de quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre des principes énoncés à l'article 6, par. 1, le Conseil entend l'Etat membre concerné et peut, statuant selon la même procédure, demander à des personnalités indépendantes de présenter un rapport sur la situation de l'Etat membre en question (article F TUE). Le cas autrichien a inspiré cette procédure.

avec l'OTAN, le Conseil rompt avec cette pratique traditionnelle. Cette distorsion du système institutionnel de l'Union peut conduire à un accroissement sous divers prétextes des pouvoirs du Haut Représentant et produire à la longue des dysfonctionnements tout en soustrayant une série importante de décisions de politique étrangère, de sécurité comme de défense à tout contrôle politique parlementaire. Ce glissement des pouvoirs décisionnels au profit des institutions intergouvernementales pourrait mettre en échec les efforts de démocratisation de l'Union européenne. Du même coup, il signifierait une augmentation de la distance, voire des barrières, entre les citoyens et les institutions européennes.

Le rôle au plan international de l'Union suscite de nombreuses interrogations notamment au sujet du rapport coût-influence. Deux récents exemples illustrent la disproportion entre les moyens individuels des Etats membres et la capacité d'influence de l'Union. A l'inverse de la politique commerciale commune notamment au GATT puis à l'OMC, les interventions en politique étrangère sont menées en ordre dispersé non seulement par les Etats membres mais aussi par les institutions européennes. Si cette dispersion ne menace plus la survie de l'Union comme cela a été le cas au début de la crise yougoslave, elle met en relief ses faiblesses et porte atteinte à l'image de l'Union et à sa crédibilité internationale.

L'Union européenne est le premier contributeur financier des Nations Unies. Avec 30% du PNB mondial, elle participe à hauteur de 36% du budget ordinaire, 39% de celui des opérations de maintien de la paix, 50% des fonds et des programmes de l'ONU et 54% du total mondial de l'aide publique au développement⁵². La contribution de l'Union contraste avec son influence politique. Les divergences se manifestent notamment au Conseil de sécurité (Irak, sanctions) ou à la conférence sur le désarmement. Même à l'assemblée générale où la cohésion est de règle, les divergences éclatent comme à propos du conflit entre Israël et la Palestine. L'incapacité de l'Union à parler d'une seule voix accentue le décalage entre sa contribution financière et économique et son influence politique. Elle ne fait que confirmer l'insuffisance des instruments de coordination en matière de politique étrangère et de sécurité. A l'occasion de la Conférence de l'ASEM (Séoul, octobre 2000) les Etats membres ont fait preuve d'unité dans leur effort de collaboration avec leurs partenaires asiatiques. En revanche, ils ont donné le spectacle de désunion à propos de la reconnaissance de la Corée du Nord⁵³

⁵² A. Bussir Pour, "A l'ONU, le poids politique de l'Union européenne reste en deçà de son poids financier" *Le Monde*, 17-18 septembre 2000.

⁵³ Après l'Italie, l'Allemagne et la Grande-Bretagne puis l'Espagne et les Pays-Bas ont annoncé leur intention d'établir des relations diplomatiques avec un régime peu respectueux des droits de l'homme.

bien que parmi les objectifs de la PESC figurent la promotion et la défense des droits de l'homme.

Le coût de la division et le déficit d'influence ont été mis en évidence par la comparaison entre les missions diplomatiques des Etats-Unis et des Etats membres de l'Union européenne présentée par Javier Solana : avec 40000 diplomates répartis dans 1500 missions contre 15000 diplomates américains dans 300 missions, l'Union européenne accuse, malgré sa supériorité numérique et les moyens engagés, un décalage considérable par rapport à l'influence des Etats-Unis. Le coût tant économique que politique de la désunion mérite d'être connu dans l'opinion publique et d'être inscrit à l'ordre du jour du débat européen. D'autant plus que la méthode Jean Monnet d'intégration secteur par secteur a épuisé son potentiel et que le procédé de juxtaposition des secteurs communautaires et intergouvernementaux affaiblit la capacité de l'Union.

Ces exemples récents confirment qu'à lui seul le Haut Représentant n'est pas en mesure d'assurer la cohésion et la coordination indispensables et d'éviter que les divisions éclatent au grand jour et au grand dam de l'image de l'Union européenne⁵⁴. Ces faits corroborent la conclusion qui s'est dégagée de l'analyse des institutions, à savoir que le Conseil n'a pas la capacité de remplir seul le rôle d'un centre de coordination en politique économique et encore moins en politique étrangère et de sécurité. Ce constat tacite de l'état d'incoordination a conduit le Haut Représentant à demander un effort commun, une coordination accrue et l'utilisation à cette fin des missions de l'Union européenne. Or une coordination efficace implique une préparation s'appuyant sur une réflexion et une stratégie communes s'inscrivant dans une vision à long terme et dans une suite de politiques convergentes. Cette tâche revient naturellement à la Commission européenne en étroite collaboration avec le Haut Représentant et le Conseil. Le Président de la Commission a proposé dans son intervention du 3 octobre 2000 une formule plus intégrée consistant à incorporer le Haut Représentant dans la Commission européenne. Le peu d'influence de l'Union dont les Etats membres entretiennent trois fois plus de missions et de diplomates que les Etats-Unis montre, si besoin est, que l'union fait la force. Les ressources plus limitées sont mises à contribution pour des rendements plus élevés. C'est une façon d'appliquer le principe de subsidiarité en mettant en commun les forces dispersées

⁵⁴ Certains sont d'avis que le spectacle d'une Union divisée affecte la perception et le comportement des agents financiers et, partant, la stabilité de l'euro.

quand elles ne sont pas contradictoires. Cette méthode d'évaluation devrait trouver une large application lors de l'élaboration d'une Constitution européenne.

L'importance d'un *centre de gravité et d'orientation* prend une signification amplifiée dans la société de haute complexité où une multiplicité d'acteurs communiquent et interagissent. Les moyens de haute technologie qui envahissent la société postindustrielle en rompent les chaînes verticales sous la pression des réseaux horizontaux. Le gouvernement fondé sur l'utilisation légitime de la contrainte évolue vers une nouvelle forme de gouvernance qui repose davantage sur la consultation, la participation et l'association que sur le recours à la force. Privée de la puissance publique propre, la Communauté a été obligée à mettre en œuvre des moyens normatifs, des mesures de promotion, d'incitation et de coordination plutôt que des moyens de coercition ou de sanction qui de surcroît lui faisaient défaut. Une évolution similaire se dessine dans les domaines économiques et dans la gestion des entreprises. La pyramide renversée, l'autorité que le chef exerçait de haut en bas dans les systèmes hiérarchiques verticaux tend à reposer davantage sur sa capacité de leader à faire participer le personnel à la définition des objectifs et à leur mise en œuvre. Parallèlement, on assiste dans les sociétés politiques à la diminution du rôle central de l'Etat qui tend à se décharger de nombreuses tâches économiques en les confiant à l'Union ou aux Régions, et à rechercher le partenariat des associations pour son action dans les domaines social, éducatif ou dans celui de la recherche notamment. Le rôle de l'Etat tout en demeurant irremplaçable est en pleine mutation.

3. Repères pour la réflexion et le débat à venir

L'Union européenne est en quête d'un nouveau modèle de répartition des pouvoirs et des responsabilités entre ses institutions d'une part et d'autre part entre les niveaux européen, national, régional et local. Modèle qui puisse ancrer plus solidement la légitimité de l'Union européenne et qui puisse tout en améliorant sa transparence, s'ouvrir à la participation des citoyens. Quels sont les accès dont ceux-ci disposent et dans quelle mesure peuvent-ils les utiliser ? Quel est, dans ce contexte, le rôle des réseaux associatifs et de l'opinion publique ? Les élections européennes et autres consultations électorales permettent-elles d'assurer la participation des citoyens et le contrôle démocratique ?

La réponse à ces questions passe par l'analyse de plusieurs paramètres, le principal étant le degré de participation publique à l'intégration européenne, ce qui nous amène à nous poser une autre question : comment rendre les institutions de l'Union à la fois plus efficaces et plus démocratiques ?

La participation informelle

Une face peu connue ou souvent négligée des institutions européennes est formée de multiples réseaux qui se sont tissés autour des centres de décision. L'impact du pouvoir communautaire qui tend à s'accroître et à se diversifier a suscité l'émergence de groupes socio-économiques, de divers lobbies et d'un nombre impressionnant d'experts et de conseillers évalués à une dizaine de milliers. Dès les premières années du fonctionnement de la Communauté européenne, la Commission a pris l'habitude de consulter les milieux spécialisés et organisés au niveau européen lors de l'élaboration de ses propositions et de ses décisions. Ce recours à une large consultation lui procure des données et des connaissances diverses tout en lui offrant une meilleure image de la répartition des forces et des intérêts. Le dialogue permet aussi à la Commission de s'assurer des appuis de groupes socio-économiques. De son côté, elle leur ouvre des accès qui leur permettent d'exercer leur influence et d'apporter leur contribution.

Vecteurs d'informations et d'idées, porte-parole et intermédiaires des intérêts de secteurs et des groupes de citoyens, ils assument néanmoins une forme de représentation et de participation spécialisée. L'impact de l'Union n'épargne pas d'autres secteurs tels que les médias et les milieux scientifiques, éducatifs et culturels. Ces différents cercles en réseaux communiquent en continu notamment par des moyens électroniques sans pour autant diminuer l'apport des réunions et des contacts personnels qui créent des liens de confiance. Ainsi se tisse un vaste réseau d'associations lequel, selon Tocqueville, forme l'infrastructure sociale de la démocratie.

Une Charte fondamentale ou une Constitution pour l'UE

Un effort de clarification est requis, exigeant une meilleure information accompagnée de plus de transparence. Un plus fort soutien et une plus grande confiance de la part du public européen ne peuvent résulter que des preuves concrètes de la représentativité, de la démocra-

tie et de l'efficacité des institutions européennes. A cette fin, l'Union européenne doit adopter une Charte fondamentale ou une Constitution qui définisse ses objectifs et ses principes fondamentaux, qui établisse le partage des pouvoirs et des responsabilités notamment entre les autorités nationales et les institutions européennes ainsi que la répartition des compétences entre celles-ci. Cette Charte devra aussi déterminer la portée des normes et des décisions communes. L'essentiel et rien que l'essentiel serait inclus dans ce document fondamental, succinct et clair.

La Constitution européenne devra contenir les principes de base de la démocratie et de la liberté et devra bannir toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Inscrits dans le traité d'Amsterdam et dans la Charte des droits fondamentaux qui a été adoptée à Nice, ces principes figurent aux côtés des règles sur l'asile, l'immigration et l'exclusion, parmi les questions de haute priorité pour l'opinion européenne. Ensemble, ils forment les jalons *d'un modèle européen de société* qui réunit un large consensus et donne un contenu à *l'identité européenne*. A plus d'un titre, le recours au *principe de la subsidiarité* s'annonce prometteur. Encore faut-il en clarifier la portée : il s'agit de ne pas attribuer à l'Union ou à l'Etat ce qui peut être mieux fait au niveau des régions ou des communes et, en revanche, il est nécessaire de confier à l'Etat, à la Région ou à l'Union les tâches qu'ils sont les seuls ou les plus aptes à mener à bien. Ce principe qui est à la base des communautés fédérales peut être invoqué soit pour accroître soit pour restreindre les pouvoirs des institutions centrales mais, dans un cas comme dans l'autre, il oblige à définir les conditions du choix.

D'autres principes inhérents à la grande majorité des cultures politiques en Europe, tels que la *séparation des pouvoirs*, la *responsabilité* et le *contrôle démocratique*, doivent modeler l'organisation de l'Union et dissiper les confusions : le Conseil des ministres cumule le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en son sein. De son côté, la Commission n'échappe pas non plus à une image ambiguë : est-ce une institution politique ou un organe administratif et technique ? Est-elle indépendante des gouvernements ou ses membres sont-ils des "représentants" des Etats ?

Vers une variante inédite du modèle fédéral

Le partage des pouvoirs devrait s'appuyer davantage sur les principes fédératifs de l'autonomie et de la double participation, donnant une assise plus solide au fondement légitime de l'Union. A ce titre, une première ambiguïté sera levée, le Conseil ne conservant que *certaines fonctions gouvernementales* qu'il exercera sous la haute direction du Conseil européen et sur proposition de la Commission. Il sera à la fois l'infrastructure et le bras exécutif du Conseil européen et prendra ses décisions à la majorité qualifiée. Il ne se transformera pas en sénat, comme on le propose souvent, mais se dédoublera en un Conseil des ministres et un Conseil des Etats, ce dernier assumant les *fonctions législatives* en commun avec le Parlement européen. De la sorte, le pouvoir législatif sera attribué à une institution bicamérale composée d'un Conseil des Etats et du Parlement européen, le premier assurant la participation des représentants des Etats – dont l'autonomie n'est pas remise en question – et le deuxième garantissant la représentation directe des citoyens de l'Union fédérale.

Si l'élection du *Parlement européen* ne soulève que la question du mode de scrutin harmonisé sinon uniforme, la désignation ou l'élection des membres du *Conseil des Etats* offre plusieurs options : nomination par les gouvernements nationaux, (à l'exemple du *Bundesrat* en Allemagne), élection par les parlements nationaux ou directement par les électeurs des Etats membres (à l'exemple du Conseil des Etats en Suisse). De surcroît, des combinaisons variables ne sont pas à exclure, telle la représentation composée pour moitié de ministres et pour moitié de parlementaires nationaux. Quelle que soit la formule choisie, les deux chambres auront la responsabilité d'adopter les lois communautaires sur proposition de la Commission. Leur autorité et leur visibilité seront clairement établies.

Le *Conseil européen*, représentant les pouvoirs exécutifs suprêmes des Etats membres, assumera le rôle d'une présidence collégiale de l'Union. Son engagement, déjà acquis au titre des grandes orientations en politique économique ou en politique extérieure, sera renforcé et son action plus continue en s'appuyant sur le Conseil et la Commission. La continuité et la visibilité de ses interventions appellent l'élection de son Président en son sein ou par les deux Chambres sur proposition de ses membres et pour la durée de la législature ou encore directement par les citoyens. Dans cette nouvelle structure, la Commission européenne sera confirmée dans son rôle d'un véritable exécutif ou gouvernement de l'Union fédérale euro-

péenne, son autorité puisant à une double source, à savoir le Conseil européen et le Parlement européen.

La proximité par la participation

L'ancien président de la Commission, Jacques Delors, a proposé que les grands partis européens, tels le parti socialiste ou le parti populaire européen, désignent leurs candidats à la présidence de la Commission à l'occasion des élections européennes de 1999. La proximité et la légitimité de l'Union européenne gagneraient en puissance. La mobilisation des partis et de leurs électeurs, la compétition autour des thèmes européens ne pourraient que stimuler la participation voire l'engagement des citoyens. L'effet du vote deviendra plus perceptible. Il en ira de même si le Parlement élu devait exercer pleinement des pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle démocratique. Cette relation directe contribuera à accroître la participation et la confiance. Deux autres voies pourraient être envisagées pour donner un accès plus direct aux centres de décision : la création d'une troisième chambre, une *Chambre des Régions*, et l'instauration des *référendums* et des *initiatives* au niveau européen.

Lors de l'élaboration du traité de Maastricht, les *Länder* allemands avaient proposé la création d'un *Sénat des Régions*. Le *Comité des régions* a vu le jour, mais son pouvoir de consultation a remplacé celui de codécision. La vocation politique du Comité des régions s'est manifestée dès le début par la présence des élus des régions, des villes et des collectivités publiques que vient d'entériner le traité de Nice⁵⁵. Cependant, la disparité de ses membres rend difficile, pour l'heure, sa métamorphose en un Sénat des Régions. Il n'en poursuit pas moins son évolution vers une forme de rouage intermédiaire, porte-parole des diversités régionales, urbaines et locales qui s'affirment au sein de l'Union⁵⁶.

La question du recours aux *référendums* s'est posée lors de la ratification du traité de Maastricht. Le vote populaire projette les problèmes européens au cœur du débat public et provoque une prise de conscience en plaçant les électeurs devant un choix déterminant. Il met à jour les divisions et les résistances et donne la mesure de la volonté populaire pour ou contre

⁵⁵ Cette proposition qui a été faite il y a longtemps par le général de Gaulle est à rapprocher des observations d'Olivier Duhamel dans son rapport sur le projet de constitution au Parlement européen.

⁵⁶ Article 263 TCE:... "Comité des régions, composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral d'une collectivité régionale ou locale soit politiquement responsables devant une assemblée élue".

l'Union européenne. De même, le recours au référendum par les nouveaux Etats adhérents renforce la légitimité de leurs décisions fondamentales. Cependant, les référendums danois et français sur le traité de Maastricht soulèvent une question générale : est-il justifié qu'un non de 50,7% des Danois, qui représentent moins de 2% des citoyens européens, ait un effet de veto ? Afin d'éviter le blocage par une petite minorité, une procédure plus équitable et moins paralysante devra prévoir, par exemple, un seuil de ratification de deux tiers des Etats membres. Par ailleurs, les référendums nationaux sur un domaine important tel que l'euro risquent d'aboutir à une "Europe à la carte". En revanche, un *référendum européen* ratifiant un traité-constitution permettrait de donner un fondement de légitimité populaire à l'Union européenne.

Par des voies multiples et à des niveaux divers se nouent au sein de l'Union des échanges et des contacts et se développent les moyens de participation. Ce tissu d'interconnexions et de participation s'intensifie et s'étend grâce à l'irruption de la haute technologie de communication, qui rend les échanges instantanés et crée des réseaux de communication horizontaux. Le concept des frontières territoriales tend à être dépassé par celui des rayons ou champs d'action. C'est dans ce contexte dynamique qu'émerge l'Union européenne et que se forment des solidarités transfrontalières.

CONCLUSIONS OUVERTES SUR L'AVENIR

L'aperçu des expériences des Etats fédéraux et l'analyse de l'Union européenne font apparaître à la fois des traits communs et la distance que l'Union doit parcourir pour consolider sa démocratie et sa légitimité populaire et pour accroître sa capacité d'action et d'influence. Sa dimension et sa diversité rendent plus difficile sa démarche d'autant plus que son noyau fédérateur à compétences et à géométrie variable n'a pas, à présent, la force d'attraction susceptible d'assurer un équilibre dynamique entre le centre et les périphéries, entre la politique extérieure et de sécurité et l'intégration économique, entre les forces convergentes et les forces centrifuges.

Deux axes de réflexion se dégagent de cette étude: quel groupe de pays d'avant-garde et quel noyau fédérateur institutionnel permettraient de franchir le seuil de l'intégration politique et de former une fédération européenne originale. Quant au premier point, une convergence s'esquisse autour de concepts tels que l'avant-garde et le noyau dynamique, le centre de gravité et le cœur de l'Europe, le groupe pionnier. Sous ces différents termes se profile une préoccupation à la veille de l'élargissement de l'Union, à savoir quels pays seraient prêts à former le noyau dynamique au sein de l'Union afin que celle-ci ne se dilue pas dans un grand marché. Les expériences des processus de formation des fédérations sont là pour témoigner du rôle primordial qui incombe à un groupe de tête, capable d'impulser l'intégration des membres d'une fédération en formation. Dès lors, la question se pose de savoir quels sont les pays membres de l'Union qui voudront et seront en mesure de prendre part au groupe pionnier. Il est essentiel que leur avancée s'accomplisse dans le respect des normes comme des politiques communes dans le cadre institutionnel de l'Union. Si l'ensemble des pays fondateurs avec les pays regroupés au sein de la zone euro paraît tout désigné pour assumer le rôle du noyau fédérateur, celui-ci se doit non seulement de laisser la porte ouverte aux autres membres de l'Union, mais encore de les attirer à s'associer à l'aventure fédérale de ce centre de gravité.

Deux démarches séquentielles ont été proposées :

- a) Dans une première phase les pays qui formeront le noyau d'avant-garde auront la possibilité de recourir à la coopération renforcée ensemble comme le préconise le Président français pour éviter d'accroître la disparité entre coopérations sectorielles et pour maintenir la cohésion à l'encontre de la dérive vers une "Europe à la carte". Dans ce processus évolutif face aux multiples défis, il est primordial de maintenir le cap vers plus de démocratie et de participation, plus d'ouverture et de transparence, plus d'efficacité et de capacité extérieure. C'est à la lumière de ces principes et de ces objectifs qui recueillent un large soutien que devront être entreprises les réformes et les adaptations du système de l'Union.

Et pour commencer, il faudrait repenser les procédures de révision au lieu de les enfermer dans des conférences intergouvernementales conditionnées par l'exigence de l'unanimité tant lors de la négociation intergouvernementale qu'au moment de la ratification. Les Conférences intergouvernementales ont montré leurs limites tout en donnant l'impression générale d'une machine hors de portée de l'influence des citoyens européens. Par sa nature, la Conférence intergouvernementale dresse un fossé entre elle et les citoyens sans offrir l'avantage d'une solide préparation à l'exemple du Rapport Spaak qui a servi de document de base lors de la négociation des traités de Rome.

- b) Dans une deuxième phase, les pays de l'avant-garde adopteront un traité-constitution qui formera le noyau dynamique ou le centre de gravité de l'Union européenne. Un bilan de ces procédures joint aux propositions du Président français devrait permettre de choisir la meilleure procédure pour l'élaboration d'une Constitution européenne, à la fois lisible et succincte qui exige un large soutien des citoyens. De ce fait sa préparation implique une large consultation et un véritable débat européen.

Dès à présent, l'Union européenne est appelée à remplir un minimum de fonctions politiques qui incombent depuis la nuit des temps à des communautés politiques. Fonctions qui sont exercées par des institutions et selon des méthodes différentes comme en témoignent les communautés primitives, les cités grecques ou l'empire romain, les institutions fédératives du Moyen-Age ainsi que les Etats, les organisations internationales et les communautés régionales telle l'Union européenne. Les Etats membres de l'Union exercent en commun des pouvoirs souverains qui coïncident dans une large mesure avec les pouvoirs attribués à une fédération.

Mais à la différence d'un Etat fédéral ou d'une communauté fédérative qui garantit l'équilibre entre institutions et fonctions, l'Union repose sur des piliers disparates qui ne sont pas étrangers à ses dysfonctionnements ainsi qu'à son déficit de démocratie et d'influence extérieure. L'exemple de la PESC est la preuve du coût élevé et de peu d'efficacité de la méthode intergouvernementale qui, de surcroît, est soustraite au contrôle démocratique.

Dans toute fédération appelée à durer et à assumer des tâches essentielles, il existe un *pôle d'autorité commun* quel que soit le degré d'autonomie des Etats membres et la répartition des pouvoirs. Un ensemble d'institutions qui se partagent les fonctions législatives, exécutives et judiciaires et qui assurent la représentation extérieure et la sécurité de la fédération. Dans l'Union européenne ces tâches communes sont inégalement réparties entre les institutions communautaires et les institutions communes de caractère intergouvernemental. Le *pouvoir actif* étant partagé entre le Conseil européen, les Conseils et la Commission.

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

A leur tour, le Conseil général et les Conseils spécialisés assument à la fois des fonctions législatives et gouvernementales dans le domaine de l'intégration économique sur propo-

sition de la Commission ; en revanche, ils sont censés remplir seuls avec l'aide de la Commission les responsabilités dans les domaines de la coopération. Malgré les réseaux de communication et les liens de collaboration qui se sont tissés entre les membres "à temps partiel" des Conseils, ceux-ci ne sont pas équipés pour préparer, adopter et suivre les décisions dans divers domaines et encore moins pour assurer une coordination efficace entre les divers secteurs d'activités de l'Union européenne. D'où la suggestion d'appliquer le principe de la séparation des pouvoirs en distinguant un Conseil des Etats à fonction législative du Conseil ou des Conseils des ministres agissant en tant que support du Conseil européen ou dans le cadre des grandes orientations de celui-ci.

Quant à la Commission européenne, elle a vocation à assumer la gouvernance au sein de l'Union ou au sein de la Constitution européenne. De toute évidence, c'est la seule institution composée de membres à plein temps, chargée de fonctions actives, jouissant d'une autonomie suffisante pour faire contrepoids aux intérêts nationaux représentés par les Conseils et garantissant la cohésion globale au sein de l'Union. Pour maintenir son rôle après l'élargissement, elle devra veiller à renforcer sa collégialité et son efficacité (limiter le nombre de membres et rendre plus performante sa petite administration)⁵⁷. Au cours de la longue expérience de la Communauté européenne, la Commission a rempli – certes avec des hauts et des bas – son rôle d'institution chargée de promouvoir des initiatives et de formuler des propositions. Dans l'ensemble, il s'agit d'une tâche politique et pas uniquement légale ou administrative. En l'exerçant, elle joue le rôle d'un balancier qui assure l'équilibre, conçoit les modalités de souverainetés partagées tout en évitant des coalitions permanentes.

Par sa démarche qui se fonde souvent sur la consultation d'experts et de principaux acteurs et intéressés, la Commission recherche des solutions équilibrées, aussi objectives que possible, qui préservent les intérêts des Etats membres moyens et petits. Ce constat explique l'attachement de ceux-ci au rôle indépendant qu'assume la Commission. Défendue souvent dans le passé par les petits et moyens Etats membres, la Commission l'a été au cours de la Conférence intergouvernementale. D'après leurs témoignages, ces Etats éprouvent plus de

⁵⁷ Pour réduire le nombre de membres de la Commission, plusieurs autres solutions sont à envisager: rotation à l'exemple des avocats généraux à la Cour de Justice; Commissaires et Commissaires adjoints issus de certains pays et de groupes de pays. Toutes ces formules et leurs combinaisons appellent une présidence forte de la Commission capable de garantir le maintien de son caractère collégial. Bien que qualifiée parfois de grande bureaucratie, l'administration de la Commission est minuscule par comparaison avec les administrations nationales, les Länder et celles des grandes villes, compte tenu de l'ampleur de ses tâches, de la dimension et de la diversité qui caractérisent l'Union.

difficultés à affirmer leurs intérêts dans des structures intergouvernementales largement dominées par les grands Etats membres. En revanche, dans un système communautaire ou fédératif, la Commission cherche, par ses propositions et par son rôle tout au long de la négociation, à maintenir le cap sur l'intérêt commun européen tout en ménageant l'équilibre entre tous les membres. D'où l'importance de sauvegarder, voire de renforcer l'autorité de la Commission ainsi que sa capacité politique. La présence active de la Commission dans les domaines assujettis à la coopération intergouvernementale apparaît d'autant plus nécessaire à l'avenir que, dans ces domaines, le poids prépondérant des grands Etats membres peut susciter la formation "informelle" d'un directoire capable d'imposer ses choix au Conseil européen ou au Conseil des ministres des affaires étrangères et de défense. Les expériences récentes en ex-Yougoslavie et la guerre contre la Yougoslavie ont mis en relief tantôt l'incoordination entre les grands Etats membres en l'absence d'une analyse et d'une proposition communautaire, tantôt le poids déterminant de leur entente. Ce n'est pas pour autant que tous les grands Etats favorisent le système intergouvernemental. C'est ainsi que dans une perspective européenne à plus long terme, le Ministre des affaires étrangères, puis le gouvernement du Chancelier se sont prononcés en faveur d'une Union fédérale. Il apparaît de plus en plus clairement que d'ici quelques années le choix devra être fait entre, d'une part, le grand marché européen et son pendant de coopération politique et d'autre part, une Union fédérale européenne. A moins que l'Union fédérale ne forme un noyau fédérateur au sein de l'Union européenne.

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

Quant au problème de la capacité de gouvernance, il se pose tout d'abord en termes de *distinction entre gouvernance et gestion*. Depuis des années, la complexité de nos sociétés s'accroît avec le développement des réseaux de communication et de collaboration. Grâce à ces moyens, les acteurs officiels et privés mais aussi les petits groupes et même des individus

peuvent faire entendre leur voix et faire valoir leurs revendications et leurs intérêts. Aux gouvernements, aux autorités régionales, urbaines et locales, aux groupes d'intérêts s'ajoutent des myriades d'associations correspondant aux divers niveaux d'activités à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. Ainsi la sphère des acteurs, des intervenants et des participants s'amplifie et, du même coup, accroît la complexité de nos sociétés et la difficulté de leur gouvernance. L'élargissement, les relations avec les pays en développement et surtout la vague de mondialisation ne font que multiplier le nombre de participants et acteurs et accroître la complexité des relations et des interactions. Plus la complexité augmente, plus le besoin d'un *leadership institutionnalisé* se fera sentir au sein de l'Union. Sur la base des principes et des objectifs communs, il sera nécessaire de tracer les orientations communes après avoir été à l'écoute de divers acteurs et avoir recueilli des avis d'experts. Cette tâche complexe peut être confiée à plusieurs institutions communes dont la Commission qui est en première ligne. Encore faut-il qu'elle puisse se consacrer en priorité à ce genre d'activités qui demande de la réflexion, de la capacité d'évaluation et de l'esprit d'innovation et d'impulsion. Promouvoir, stimuler et orienter en fonction d'objectifs à moyen et long terme mûrement réfléchis puis assurer, si besoin est, le suivi et la coordination, sont autant d'éléments requis pour la gouvernance à l'échelle européenne comme à tous les niveaux nationaux, régionaux ou locaux. La multiplicité et la rapidité des communications exigent en contrepartie une grande capacité de réflexion et de vision.

Afin d'être en mesure de remplir cette *tâche de gouvernance* avec l'approbation du Parlement européen et du Conseil des Etats et sous contrôle de la Cour européenne, la Commission devrait examiner la possibilité de confier la gestion de plusieurs secteurs à des *Agences et Autorités européennes* ainsi que de décentraliser certaines de ces activités⁵⁸. La concentration sur la fonction essentielle de la gouvernance est à ce prix. Cette révision générale, qui va de pair avec la réforme de la Commission est d'autant plus nécessaire que le Collège sera amené à accroître son rôle dans la politique extérieure et de sécurité commune. En effet, une analyse de la non-Europe dans ces domaines ainsi qu'une comparaison des coûts-influence avec la politique commerciale commune et son rôle de contrepoids dans l'OMC, devraient inciter les dirigeants politiques à prendre leurs responsabilités devant les citoyens européens. La Commission y trouverait un rôle central en tant qu'institution communautaire active qui se consacre principalement à la gouvernance et aux biens publics européens.

⁵⁸ Cette tendance se développe avec la création des Agences, Autorités et Centres européens répartis dans les différents points de l'Union.

La longue expérience de la Commission et de son administration, les leçons de la crise et les défis auxquels l'Union est confrontée sont autant de motifs pour une réévaluation du rôle indispensable et irremplaçable de la Commission. A multiples reprises, son rôle a été mis en relief par les observateurs et par les représentants des Etats membres moyens et petits en particulier ainsi que plus récemment par le gouvernement allemand. En remplissant sa fonction européenne, la Commission non seulement garantit l'équilibre global et protège les intérêts des membres mais, par son impartialité et son jugement autonome, elle facilite l'extension de la règle de la majorité qualifiée. Ce constat est corroboré par une déclaration récente du secrétaire d'Etat portugais aux affaires européennes, lequel s'oppose aux efforts de certains Etats membres visant à affaiblir la Commission. A son avis, un glissement des pouvoirs au profit du Conseil des ministres serait dangereux et pourrait constituer une menace pour la cohésion de l'Union élargie⁵⁹. A son tour, le Chancelier Schröder a pris fait et cause pour la Commission.

La conférence de Nice a apporté la preuve de la cohabitation difficile entre la méthode intergouvernementale et la méthode communautaire ou la méthode fédérale. Malgré la cacophonie intergouvernementale, Nice a accompli un saut en ouvrant les portes à l'élargissement mais a procédé par petits pas quant à l'approfondissement. Certes, la majorité qualifiée a été étendue, la coopération renforcée et la Cour de Justice sont sorties gagnantes, l'une en devenant plus opérationnelle et l'autre en ayant son autorité confirmée. Quant à la Commission, son indépendance et sa haute compétence une fois de plus garanties, son Président a été doté des pouvoirs lui permettant d'exercer un véritable leadership politique à l'avenir. En contrepartie, la Commission continuera à croître en nombre – à l'encontre de la proposition française visant à la réduire à une douzaine de membres – chaque Etat membre comptant au moins un de ses ressortissants parmi les membres de la Commission jusqu'au jour où l'Union élargie comprendra 27 membres.

⁵⁹ Francisco Seixas da Costa in "Portugal defends rights of smaller states", *Financial Times*, November 20, 2000. Le rôle de la Commission en tant que garant d'équilibre et de confiance entre les Etats membres a été mis en évidence par John Temple Lang et Eamonn Gallagher dans *The Role of the Commission and Qualified Majority Voting*, Dublin, Institute of European Affairs, Occasional paper 7, 1995.

La pondération des voix au Conseil et l'attitude à l'égard du Président de la Commission ont suscité une querelle de famille entre la France et l'Allemagne. Cette querelle jointe au clivage persistant entre grands et petits Etats membres a fourni une preuve de plus de l'inadéquation de la méthode des conférences intergouvernementales. Tel a été le constat dressé par le Président Chirac à propos de cette méthode. De son côté, le Chancelier Schröder a estimé que la coopération intergouvernementale – par opposition à l'approche communautaire dans la perspective de l'intégration – n'est pas en mesure de construire l'avenir de l'Europe. D'où son rejet du modèle d'une Europe intergouvernementale. Dans le même élan, il a demandé que dans l'immédiat les Etats membres apportent leur soutien à la Commission en particulier et aux autres institutions communautaires. A son tour le Président Prodi a affirmé que l'"intergouvernementalisme" produit des effets conflictuels, encourage l'indécision, pire incite à la méfiance entre Etats membres en absence d'un "honnête courtier".

Le diagnostic à propos d'une Union européenne écartelée, avancé au début de cette étude, a été largement confirmé à Nice. Au sujet des conséquences de Nice, des interprétations opposées ont été formulées : pour les uns l'émergence d'une Union intergouvernementale a sonné le glas de l'Union fédérale ; pour d'autres, dont je suis, Nice a prouvé que pour que l'Europe progresse, elle a besoin de consolider le volet communautaire et de compléter le système politique européen en créant un noyau fédérateur capable d'exercer les principales fonctions d'une communauté politique. L'Allemagne s'est profilée à Nice en tant que leader du futur noyau fédérateur de l'Union en raison de son poids économique et démocratique, de sa position centrale dans l'Union élargie et surtout grâce à son expérience du fédéralisme et à sa volonté de bâtir avec la France une Union intégrée de *type fédéral inédit*. La Constitution ou la Charte fondamentale ou le Traité-Constitution permettra à l'Europe d'assumer pleinement sa responsabilité. Dans cette perspective le Président français et le Premier ministre se sont prononcés en faveur d'une Fédération des Etats-nations selon la formule proposée par Jacques Delors⁶⁰.

Le moment approche où les membres du noyau fédérateur seront mis devant un choix : poursuivre et renforcer l'œuvre commune en partageant la souveraineté dans les matières régaliennes comme dans celles économiques et sociales ; ou s'enliser dans le bricolage inter-

⁶⁰ Cahors, vendredi 09.02.01: "Jacques Chirac et Lionel Jospin ont tous les deux repris à leur compte le concept de Fédérations d'Etats-nations développé par Jacques Delors pour l'Union européenne" *Le Monde*, dimanche 11, lundi 12.02.2001.

gouvernemental, dans les confrontations d'intérêts nationaux d'où émergera une nouvelle puissance l'Allemagne, dont les Etats-Unis mais aussi la Russie feront un interlocuteur privilégié. Or, seul le premier terme de l'alternative permettra de développer un dialogue transatlantique équilibré autour de l'axe EU-UE et d'un partenariat efficace UE-Russie. Le choix s'impose entre une Europe allemande et entre une Allemagne européenne ancrée dans une Europe européenne. La Déclaration de Nice a laissé une fenêtre ouverte sur l'avenir : "Ayant ainsi ouvert la voie à l'élargissement, la Conférence souhaite qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne. En 2001, les présidences suédoise et belge, en coopération avec la Commission et avec la participation du Parlement européen, encourageront un large débat associant toutes les parties intéressées : les représentants des Parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir milieux politiques, économiques et universitaires, représentants de la société civile, etc". La conférence programmée pour 2004 devra fixer le sort de l'Union fédérale.

L'influence croissante de l'Union européenne sur la vie de tous les jours la rapproche du moment où elle devra aborder de front la question de ses finalités, sa structure et sa véritable portée. Le temps est venu de cesser de faire du fédéralisme comme Monsieur Jourdain fait de la prose. L'Union, ses Etats membres en voie de fédéralisation ou de régionalisation mais aussi les entreprises tendent à pratiquer la méthode fédérative, volontairement ou sans le savoir. Dépourvue de puissance publique et d'un pouvoir fort, l'Union européenne est condamnée à innover, son pouvoir reposant plus sur la promotion, la coordination, la stimulation et l'adhésion que sur la contrainte. La participation indispensable et l'adhésion libre dans le respect des diversités sont les deux traits essentiels de cette entreprise d'innovation politique qu'est l'Union européenne.

Cette quête d'un fédéralisme européen inédit se fonde sur les valeurs et les principes fédératifs et s'inspire des expériences fédérales et communautaires. Elle repose sur la conscience d'une culture européenne commune et riche de ses diversités dont le reflet politique s'incarne dans les formes variées de l'Union fédérale. Le principe fédératif apparaît comme le plus apte à s'approprier les nouvelles technologies tout en garantissant l'épanouissement des richesses culturelles ainsi que des identités nationales et régionales dans un ensemble susceptible de créer une communauté de destin et d'unir les Européens dans une grande aventure au service de l'homme.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

1^{ère} partie

AMMON, Günther, **HARTMEIER**, Michael, *Fédéralisme et centralisme. L'Avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, Paris, Economica, 1998.

AUBERT, Jean-François, *Institutions politiques de la Suisse*, Lausanne, Payot, 1983.

CARLZON, Jan, *Renversons la pyramide*, Paris, Inter Editions, 1986.

CASESE, S, **WRIGHT**, V., (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

HERGENHAN, Jutta, *Le fédéralisme allemand et la construction européenne*, Paris, Notre Europe, janvier 2000.

KRIESI, Hanspeter, *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1995.

LINDER, Wolf, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, New York, St. Martin's Press, 1994.

VIGNON, Jérôme, "L'Europe naîtra de la mise en réseau d'initiatives multiples", *Le Monde*, du mardi 16 novembre 1999.

Allemagne. Faits et réalités (Office de presse et d'information du gouvernement fédéral), Francfort/Main, Societäts-Verlag, 1999.

2^{ème} et 3^{ème} parties

BOYER, Robert, (Président) *Le gouvernement économique de la zone euro*, Rapport du groupe "Coordination des politiques macro-économiques en Europe", Paris, La Documentation française, 1999.

CROISAT, Maurice, **QUERMONNE**, Jean-Louis, *L'Europe et le fédéralisme, Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris, Montchrestien, 2^e édition, 1999.

D'ARCY, François, **ROUBAN**, Luc, *De la Ve République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.

DEHOUSSE, Franklin, **VANDAMME**, Jacques, **le HARDY de BEAULIEU**, Louis, (dir.) *Union européenne : quels défis pour l'an 2000? Emploi, union monétaire, élargissement*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection "La Cité européenne", n° 18, 1998.

DEHOUSSE, Renaud, *Fédéralisme et relations internationales. Une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

DELORS, Jacques, *Le nouveau concept européen*, Paris, Editions Odile Jacob, 1992.

DELORS, Jacques, *L'Unité d'un homme*, Paris, Editions Odile Jacob, 1994.

QUERMONNE, Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1994, dernière édition 2001.

QUERMONNE, Jean-Louis, (Président) *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes, Paris, La Documentation française, 1999.

MENDRAS, Henri, *L'Europe des Européens*, Paris, Gallimard, 1997

PINDER, John, *The Building of the European Union*, Oxford New York, Oxford University Press, 1998.

SIDJANSKI, Dusan, *L'Avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, PUF, Coll. IUEE, 1992, 1993.

SIDJANSKI, Dusan, (dir.), *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Colloque Latsis 1995, en coll. avec Marc de Bellet, Genève, Georg, Collection Euryopa, 1996.

SIDJANSKI, Dusan, *The Federal Future of Europe, From the European Community to the European Union*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, September 2000.

TEMPLE LANG, John, **GALLAGHER**, Eamonn, *The Role of the Commission and Qualified Majority Voting*, Dublin, Institute of European Affairs, Occasional paper 7, 1995.

TAYLOR, Paul, *The European Union in the 1990s*, New York, Oxford University Press, 1996.

WESTLAKE, Martin (dir.), *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam. Nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes PIE, Collection "La Cité européenne" no 17, 1998.