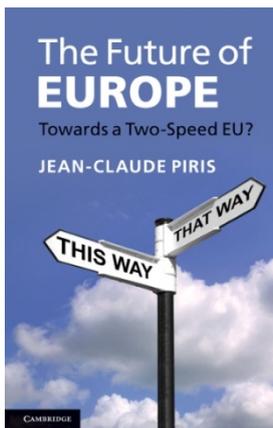


The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?¹ [L'avenir de l'Europe. Vers une UE à deux vitesses ?]

Jean-Claude PIRIS

Jean-Claude Piris a été Conseiller juridique du Conseil de l'Union européenne et Directeur général de son service juridique de 1988 à 2010. Il est aujourd'hui membre du « groupe de réflexion Tommaso Padoa-Schioppa » sur la réforme de la gouvernance de l'Union économique et monétaire que Notre Europe a mis en place en décembre 2011.

Fiche de lecture réalisée par Valentin Kreiling, assistant de recherche stagiaire à Notre Europe.



Introduction

Le 3 novembre 2011, le *Financial Times* décrivait Jean-Claude Piris comme un « architecte de l'UE ». Dans son dernier ouvrage, *The Future of Europe* [L'avenir de l'Europe], il soulève une question on ne peut plus actuelle : nous dirigeons-nous vers une UE à deux vitesses [*Towards a two-speed EU*] ? et, le cas échéant, à quoi pourrait ressembler son architecture institutionnelle ? À l'heure où certains ont déjà décrété que « l'Europe à 27, c'est fini » (*Le Monde*, 10 décembre 2011), l'auteur tâche d'apporter des pistes d'orientation tandis que s'ouvrent les négociations sur le nouveau traité intergouvernemental, le « pacte budgétaire » (« *fiscal compact* »).

Ancien directeur général du service juridique du Conseil de l'Union européenne, l'auteur examine l'état actuel de l'Union et constate que l'Europe n'est pas préparée à affronter les défis présents et à venir. Il propose donc **quatre options pour reconstruire l'Union européenne**. Les deux premières options envisagées sont une révision classique, mais substantielle, des traités ; ou, si une telle entreprise s'avère impossible, le recours à toute la panoplie d'outils prévus par le traité de Lisbonne pour permettre à certains États membres d'agir en étroite coopération. Les deux solutions alternatives prévoient la construction d'une Europe à deux vitesses, soit « politiquement », par le biais d'une déclaration, soit « juridiquement », en passant par un accord international.

Chacune de ces options est rigoureusement examinée et « l'ampleur des changements » qu'elle implique est soigneusement jaugée au regard de l'adhésion qu'elle peut emporter et de la possibilité concrète de la mettre en œuvre. Cela prouve que les leçons tirées des difficultés à faire ratifier le traité de Lisbonne par l'ensemble des 27 États membres ont bien été retenues. S'appuyant sur son analyse, Jean-Claude Piris explique comment une Europe à deux vitesses peut voir le jour et pourquoi elle est inévitable.

Cette fiche de lecture s'attache à synthétiser les principaux arguments et idées exposés par l'auteur dans son dernier ouvrage².

¹ Jean-Claude Piris, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU? [L'avenir de l'Europe. Vers une UE à deux vitesses ?]*, Cambridge University Press, Janvier 2012, 176 pages.

² Les opinions exprimées dans l'ouvrage ne sont pas forcément celles de Notre Europe.

1. Un constat général : Pourquoi une UE forte reste nécessaire et pourquoi elle ne fonctionne pas correctement

Selon Jean-Claude Piris, l'UE a été créée pour « aider ses États membres [...] à faire face plus efficacement à leurs problèmes »³, et peut encore les aider à obtenir de meilleurs résultats en termes de gouvernance et de prospérité économique. Cependant, il montre que les tendances démographiques et économiques ne permettent pas aux nations européennes de défendre au mieux leurs intérêts dans le monde. Toutefois, l'UE d'aujourd'hui « ne fonctionne [plus] bien et [...] est incapable de résoudre les problèmes fondamentaux auxquels elle fait face ». Ainsi, ses institutions sont faibles et inadaptées tandis que ses politiques manquent d'efficacité. **Le traité de Lisbonne était, dans sa nature même, insuffisant.** Trois affirmations parmi de nombreuses autres portent en particulier sur les principales institutions européennes :

- Le principal problème vient de la Commission européenne : le système **d'un commissaire par État membre** empêche l'institution de fonctionner comme un vrai « collègue » car il contraint son président à assurer un *leadership* et réduit l'indépendance des commissaires vis-à-vis de leur pays d'origine. À cet égard, il est intéressant de noter que le traité de Lisbonne prévoit une réduction du nombre de commissaires à deux tiers du nombre d'États membres à compter de 2014. Pour autant, afin de tenir la promesse politique faite à l'Irlande (un commissaire par État membre), une « décision juridique », dont la nature est en discussion, doit encore être adoptée.
- Au **Conseil des ministres**, le **seuil défini pour le vote à la majorité qualifiée est élevé** et quand il s'agit d'un vote à l'unanimité, le droit de veto a deux effets : l'État membre qui l'exerce n'est pas tenu d'adopter la législation considérée ; « il empêche les autres États membres d'aller de l'avant et d'adopter l'acte en question ».
- Le **Parlement européen** a pris l'habitude de traiter de manière groupée différents dossiers, dont l'un seulement relève de la procédure de codécision, alors que cette pratique, critiquable, dépasse les pouvoirs que lui a conférés le traité. De plus, les dispositions de l'accord-cadre qui favorisent le Parlement européen dans ses relations interinstitutionnelles et « quand il tente d'intervenir [...] dans la conduite des négociations internationales » peuvent aussi gravement perturber l'équilibre entre les institutions. Enfin, le Parlement européen **représente un « échec relatif »** de par son manque de légitimité politique⁴.

Jean-Claude Piris se penche également sur les politiques centrales de l'Union (marché intérieur, union monétaire, défense, justice et affaires intérieures).

Il conclut qu'il est nécessaire de dépasser le statu quo et de continuer à avancer. D'aucuns, inspirés par Fukuyama, ont peut-être pensé que Lisbonne avait marqué la « fin de l'histoire ». Cependant, **l'année 2011 a vu la question du traité revenir à l'ordre du jour européen.** Jean-Claude Piris, qui a travaillé sur les traités de Maastricht, Amsterdam, Nice et Lisbonne, considère quatre possibilités pour pallier les problèmes de l'Europe.

2. Première option : « Modifier en profondeur les traités européens » : adieu Lisbonne !

Si les États membres ont toujours besoin de l'UE mais que cette dernière n'est pas équipée en conséquence, « la réponse logique à ce paradoxe semble en théorie évidente » : les institutions, les procédures et les processus décisionnels peuvent (et doivent) être modifiés. Quels sont les défauts du traité de Lisbonne et les éléments laissés en suspens ? Comment pourrait-on y remédier ? **Piris apporte la réponse suivante : « le système institutionnel dans son ensemble devrait être repensé ».** Cette refonte doit toucher la composition, le rôle, l'indépendance et les pouvoirs des institutions mais aussi leur efficacité, leur flexibilité et leur légitimité dans la prise de décisions.

³ NdT : l'ouvrage n'ayant pas été traduit à ce jour, les traductions des citations sont du fait du traducteur de cette synthèse.

⁴ En affirmant que le Parlement européen manque de « légitimité politique », Piris contribue au débat sur le « déficit démocratique » de l'Union européenne.

Il suggère notamment de **revoir le rôle du Parlement européen en matière de coopération renforcée**. Notamment, les députés européens des pays non-participants ne devraient plus prendre part à ces délibérations ni aux votes. Le futur remaniement partiel des présidents des Commissions montrera si le Parlement européen commence à avancer dans cette direction. Les observateurs doutent en effet que Sharon Bowles, députée du parti libéral-démocrate britannique soit réélue à la tête de la Commission économique et monétaire⁵. Jusqu'à présent, le Parlement européen s'est toujours opposé au principe de géométrie variable⁶.

D'autres propositions visent à réduire la taille de la Commission, à renforcer le rôle des Parlements nationaux par l'intermédiaire d'un secrétaire permanent et, de manière générale, à **mettre fin à l'idée selon laquelle « une décision convient à tous »** : les 27 États membres actuels présentent une bien plus grande hétérogénéité que celle des six membres originels du traité de Rome !

Toutefois, Jean-Claude Piris est bien conscient qu'une telle **révision classique des traités semble « politiquement improbable »** dans la mesure où les États membres ne souhaitent pas revivre les huit années de négociations et de ratification qui ont conduit de la déclaration de Laeken au traité de Lisbonne. D'autres possibilités doivent donc être envisagées.

3. Seconde option : Composer avec le traité de Lisbonne « en développant une coopération plus étroite » au sein de l'Union

En fait, l'UE a déjà un fonctionnement à plusieurs vitesses. Jean-Claude Piris repère ainsi des situations « intégrées » de coopération plus étroite, de coopération renforcée et d'exemption : ces trois situations devraient inciter à **coopérer de manière plus étroite dans le cadre institutionnel de l'UE**. Il rappelle comment Alexander Stubb, désormais ministre finlandais des Affaires européennes et du Commerce extérieur, avait décrit l'Europe à plusieurs vitesses en 1996 : « un noyau composé de quelques États membres à la fois capables et désireux d'aller plus loin dans certains domaines politiques poursuivent activement des objectifs communs, en supposant que les autres États suivront plus tard. »

Après avoir brièvement abordé des concepts tels que « l'avant-garde », « le centre de gravité » ou « le groupe pionnier », Jean-Claude Piris s'interroge sur **ce qui est possible dans le cadre de l'actuel traité** :

- Pour permettre à certains pays d'avancer, l'UE pourrait continuer de recourir à la **coopération « intégrée »** : l'espace Schengen en est un exemple ; la zone euro et la coopération structurée permanente en matière de défense constituent d'autres ensembles qui prouvent qu'une différenciation est possible.
- Le traité prévoit également des **« clauses d'exemption »** : « Il est évident que le Danemark et le Royaume-Uni ne vont pas à la même vitesse que les autres ».
- Bien qu'elle figure dans l'arsenal législatif depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999 (et que le traité de Nice l'ait perfectionnée en 2001), la **coopération renforcée** n'a été utilisée qu'à l'occasion d'une directive relative au droit applicable au divorce en 2010 et pour la création d'un brevet européen en 2011. Pour des raisons politiques, il existe une sorte de réticence à recourir à cette coopération renforcée alors qu'elle pourrait être bien plus exploitée qu'elle ne l'a été à ce jour.

En effet, les chefs d'État et de gouvernement de **22 États membres ont signé en mars 2011 le « pacte pour l'euro plus »**. Cependant, étant donné que tous les membres de l'Eurogroupe ne sont pas « disposés à accepter des obligations légalement contraignantes dans ce domaine très sensible », le pacte « ne profitera ni du contrôle des institutions européennes, Cour de justice de l'UE comprise, sur les mesures d'exécution au niveau national, ni de la possibilité prévue par le traité de sanctionner les États membres n'appliquant pas correctement le droit communautaire ».

⁵ *Financial Times*, 12 décembre 2011.

⁶ À la Chambre des communes (le Royaume-Uni est également un système à plusieurs niveaux depuis un transfert des responsabilités (*devolution*) à la fin des années 1990), les parlementaires écossais et gallois votent sur des questions qui ne concernent que l'Angleterre et qui sont examinées par les assemblées d'Écosse et du Pays de Galles. La situation est similaire au Parlement européen.

Cette seconde option exige une vraie volonté politique. La crise peut faire avancer la situation mais dans le cas contraire, l'UE peut et doit reconsidérer la possibilité d'une Europe à deux vitesses afin d'éviter l'éventualité « de cesser de progresser voire de commencer à décliner ».

4. Troisième option : « Se diriger vers une Europe à deux vitesses par la voie politique » – identifier les volontaires

Cette solution « douce » pour une Europe à deux vitesses, qui ne demanderait **aucune modification des traités ni recours à des instruments juridiques internationaux**, serait « annoncée publiquement par une déclaration politique des chefs d'État et de gouvernement des États membres volontaires ». Certaines décisions seraient prises dans le cadre institutionnel (notamment par le biais de la coopération renforcée) ; d'autres seraient prises hors de ce cadre mais en totale conformité avec les traités et le droit européen.

L'article 136 du TFUE confère d'ailleurs à l'Eurogroupe la possibilité, jamais utilisée à ce jour, d'accélérer sa marche, dans la mesure de ses capacités. « Afin de contribuer au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire [...], le Conseil adopte [...] des mesures spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro » (article 136(1) du TFUE), les pays dont la monnaie n'est pas l'euro ne prenant pas part au vote. D'ailleurs, « le champ d'application de l'article 136 est *extrêmement* large, puisque bon nombre de mesures peuvent être considérées comme propres à "renforcer la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire" ou "élaborer [...] les orientations de politique économique" ». **Ces mesures n'entreraient même pas dans le cadre de la coopération renforcée puisqu'elles relèvent du domaine de la coopération « intégrée » de l'Eurogroupe.** L'Eurogroupe, qui réunit les ministres des Finances de la zone euro, est cependant voué à rester une institution informelle : seul le Conseil ECOFIN est habilité à prendre des décisions (que les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro ne votent pas). Dans cette troisième option, les États membres pourraient également continuer sur la voie intergouvernementale ouverte par le pacte pour l'euro plus et limiter fortement les interférences supranationales.

Outre la gouvernance économique, la coopération pourrait être étendue à de nombreux autres domaines (défense, droit civil et pénal, protection de l'environnement sans lien avec le marché unique). Cette troisième option est envisageable même si certaines difficultés sont indéniables : la participation serait nécessaire dans tous les champs abordés par la déclaration ; si des clauses d'exemption étaient accordées à au moins un État membre, le projet « risquerait de prendre des airs de patchwork ». Par ailleurs, de toute évidence, il n'y aurait pas d'amélioration du fonctionnement des institutions, un élément essentiel des modifications proposées dans la première option. Compte tenu de ces limitations, les États membres pourraient opter pour une solution plus « audacieuse » : celle d'une Europe à deux vitesses reposant sur une base juridique.

5. Quatrième option : « Construire une Europe à deux vitesses par la voie juridique », par le biais d'un traité supplémentaire, hors du cadre institutionnel

La quatrième option, que Jean-Claude Piris décrit comme « audacieuse » pour une Europe à deux vitesses prend la forme d'un accord international. Contrairement à la déclaration sur laquelle repose l'autre option à deux vitesses, ce traité serait juridiquement contraignant. Les failles de l'Union économique et monétaire constituent les principales raisons d'envisager un traité supplémentaire (et de contourner les institutions européennes dans la mesure où certains États membres ne souhaitent pas aller de l'avant). Ce traité pourrait d'ailleurs couvrir d'autres domaines, notamment la défense, le droit civil et pénal et la protection de l'environnement sans lien avec le marché unique.

Cet « instrument juridique international » créerait de **nouvelles institutions** coexistant avec les institutions européennes actuelles. Jean-Claude Piris propose :

- d'« envisager autre chose », si le Parlement européen s'oppose à une géométrie variable, et de « réfléchir à **un autre type d'organe parlementaire** » composé de députés nationaux ;
- de créer l'équivalent du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen ;
- de créer une « **Autorité administrative** », indépendante de la Commission, composée au maximum de cinq membres maximum et qui partagerait avec cette dernière le « monopole de l'initiative ».

Outre ce triangle institutionnel supplémentaire, un Tribunal administratif qui fonctionnerait comme la Cour de l'AELE et tiendrait compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne pourrait être créé. L'entité serait dotée de « ressources propres » et le processus décisionnel serait modifié par la généralisation du vote à la majorité qualifiée et l'introduction de deux catégories de décisions : l'une qui serait non contraignante pour les États membres qui auraient voté contre ; l'autre qui serait contraignante pour ces États si une majorité qualifiée de 80 % avait voté pour.

Piris répond également à d'éventuelles critiques et défend la quatrième option : **cette solution d'avant-garde est moins compliquée qu'une option de type patchwork et le projet ne pourrait voir le jour sans de nouvelles institutions.**

Conclusion

Chacune des quatre options considérées par Jean-Claude Piris apporte des propositions utiles et susceptibles (ce sera sûrement le cas) d'orienter les négociations au sein du « Forum », qui a commencé à travailler sur le traité intergouvernemental en décembre 2011, et le développement global à venir de l'Union européenne. En fin de compte, le **traité intergouvernemental** (qui devrait être signé en mars 2012) **pourrait servir de cadre global dans lequel seraient incluses des mesures individuelles issues de chacune des options.** En effet, la modification du traité nécessaire pour s'adapter au Mécanisme européen de stabilité devra en tout état de cause être ratifiée par l'ensemble des 27 États membres. Une autre question reste à résoudre : celle de la ratification du traité intergouvernemental, soit par ratification parlementaire, soit par référendum.

Les remarques que Jean-Claude Piris formule en conclusion de son ouvrage sont étonnamment similaires aux déclarations d'Angela Merkel après le Conseil européen de décembre 2011 : la meilleure option étant exclue, il faut choisir la seconde meilleure option, « un instrument juridique international » (Piris) ou « cet instrument juridique, ce traité » (Merkel). Reste à retrouver ce que Jacques Delors appelait « la dynamique de la construction européenne »⁷.

⁷ Jacques Delors, « Europe needs an avant-garde, but... », *CER Bulletin* 14, Octobre-Novembre 2000.