

**P**our sortir de l'impasse causée par la non-ratification du traité constitutionnel, Hubert Haenel, Président de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, propose d'adopter une nouvelle approche.

Le contenu institutionnel du Traité constitutionnel doit être sauvegardé, mais ceux qui ont voté "non", comme ceux qui ne se sont pas prononcés, doivent être entendus.

Il est donc essentiel d'analyser le plus objectivement possible les raisons des refus français et néerlandais, ainsi que les hésitations des 7 Etats membres qui n'ont pas encore soumis le texte à ratification. Sur de nombreux sujets qui correspondent à l'attente des citoyens, il existe d'ores et déjà un large consensus : améliorer la gouvernance économique et sociale, lutter plus efficacement contre la délinquance transfrontalière, renforcer l'action extérieure de l'Union, clarifier les responsabilités entre l'Union et les Etats membres. C'est à ces tâches prioritaires qu'il convient de s'atteler. On ne sortira de l'impasse institutionnelle que par la preuve de l'efficacité de l'Union dans le concret.

Le traité constitutionnel contenait de nombreuses dispositions permettant de mieux répondre à ces objectifs. Elles devraient être reprises dans un traité intermédiaire, au besoin actualisé et modifié, qui pourrait permettre une relance rapide de la construction européenne là où il apparaît actuellement nécessaire d'aller plus loin pour mieux répondre aux attentes des citoyens. Ce traité devra être ratifié pour 2009, année des élections européennes et du changement des commissions.

Une seconde étape serait, à l'issue d'un débat public approfondi sur les objectifs de la construction européenne et donc de la réunion d'une nouvelle Convention, l'adoption ultérieure d'un traité fondamental.

Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin, préside la Délégation du Sénat pour l'Union européenne depuis 1997. Il est ancien membre de la Convention.

**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

10 €  
ISSN : 1761-2233  
Février 2007

NOTES DE LA FONDATION ROBERT SCHUMAN ■ RÉFLEXIONS D'UN ANCIEN CONVENTIONNEL SUR LA RELANCE EUROPÉENNE

DÉBAT

## SÉRIE CONTRIBUTION AU DÉBAT



### REFLEXIONS D'UN ANCIEN CONVENTIONNEL SUR LA RELANCE EUROPÉENNE

Hubert Haenel

**FONDATION ROBERT  
SCHUMAN**

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

**RÉFLEXIONS D'UN ANCIEN CONVENTIONNEL  
SUR LA RELANCE EUROPÉENNE**

Hubert Haenel

**Une nouvelle série dans les publications de la Fondation  
Robert Schuman  
“Contribution au débat européen”**

La Fondation Robert Schuman mène, depuis quinze ans, le combat pour l'unification européenne. Elle s'est attachée à décrire, faire connaître et mieux comprendre la construction européenne. Ses très nombreuses publications, dont “les Notes bleues”, la Lettre électronique hebdomadaire, “les Questions” et “les Entretiens” d'Europe et, à partir de l'année 2007, le “Rapport Schuman sur l'Europe”, lui ont permis progressivement d'accomplir cette mission.

Quelles que soient les péripéties de la conjoncture dans tel ou tel Etat membre, ce combat est aujourd'hui gagné : l'Union est une réalité ; elle est irréversible et la légitimité de son existence n'est pas contestée.

Pour autant, le débat sur les institutions, les politiques, les compétences et les limites de l'Union européenne est heureusement très vivant parmi les Européens.

Au cours des mois à venir, la Fondation entend lui donner plus de place en publiant les propositions qui lui sembleront les plus intéressantes. Il lui apparaît en effet nécessaire de porter à la connaissance de ses lecteurs les idées et les propositions émanant de personnalités autorisées et expérimentées.

Pour bien faire apparaître le caractère particulier de ces publications, les notes qui leur seront consacrées seront éditées dans une série spécifique intitulée “Contribution au débat européen”. Chacun comprendra ainsi qu'elles ne constituent pas une prise de position officielle de la Fondation.

C'est, dans le cadre des “Notes bleues” de la Fondation, que nous inaugurons, avec le présent texte, cette série appelée très prochainement, à être enrichie.

Jean-Dominique GIULIANI  
Président de la Fondation Robert Schuman

# sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>12</b>
<b>Summary .....</b>	<b>16</b>
<b>I. Pour un Traité intermédiaire .....</b>	<b>20</b>
1.1 Comment sortir du blocage ? .....	20
1.1.1 Peut-on s'en tenir au traité constitutionnel tel qu'il est ?.....	20
1.1.2 Faut-il abandonner la perspective d'une révision des traités ?.....	23
1.2 Un Traité intermédiaire .....	25
1.2.1 La nécessité de procéder en deux étapes .....	25
1.2.2 La raison d'être d'un traité intermédiaire.....	27
<b>2. Le contenu d'un Traité intermédiaire .....</b>	<b>30</b>
2.1 Les dispositions répondant aux attentes des citoyens.....	30
2.1.1 La gouvernance économique et sociale .....	30
2.1.1.1 <i>Le domaine social</i> .....	30
2.1.1.2 <i>Le domaine économique</i> .....	33
2.1.2 La lutte contre la délinquance transfrontalière.....	37
2.1.3 L'action extérieure de l'Union.....	41
2.1.4 La répartition des responsabilités .....	45
2.1.5 Le sens du projet européen .....	45
2.2 Les aspects institutionnels .....	50
2.2.1 La composition du Parlement européen.....	50
2.2.2 La composition de la Commission.....	51

<b>Conclusions .....</b>	<b>56</b>
Les thèmes d'un débat préalable à un Traité fondamental.....	57
L'élargissement.....	57
Quel degré de cohésion pour l'Union ?.....	58
Quelle identité culturelle pour l'Europe ? .....	59
Comment rapprocher l'Europe du citoyen ? .....	60
La méthode d'élaboration.....	60
Une nouvelle Convention.....	60
Les caractéristiques d'un traité fondamental .....	61
<b>Un dernier mot .....</b>	<b>62</b>

# Introduction

**P**our qui se trouve associé de près ou de loin à la définition des équilibres complexes qui président à la révision des traités, la Constitution européenne ne peut manquer de continuer à apparaître comme le meilleur compromis possible et même, ainsi que l'avait affirmé le président Valéry Giscard d'Estaing, comme un résultat "inespéré".

Mais lorsque les citoyens se sont prononcés par référendum – que cela nous ait paru opportun ou non – et même si leur vote n'a pas été justifié par les seuls débats européens, il faut en tenir compte.

Quand Jacques Chirac est venu défendre le traité constitutionnel devant un panel de citoyens, dans le cadre d'une émission télévisée, la première question a été celle d'un jeune, demandant ce que la Constitution européenne allait lui apporter personnellement. Il faut déplorer ce consumérisme politique ou l'individualisme que traduit une telle question. Si nous avons toujours raisonné ainsi, l'Europe n'existerait pas, la Nation française non plus, en toute hypothèse pas dans sa forme républicaine qui exige la définition d'un intérêt supérieur et des décisions motivées par l'intérêt général.

Il appartient donc aux responsables publics de tenir compte des votes populaires, d'en tirer les conséquences, tout en maintenant cette exigence de faire prévaloir l'intérêt supérieur de la communauté nationale. Pour la France, il ne saurait aujourd'hui être autre qu'europpéen.

Dans cette optique, peut-être n'avons-nous pas été suffisamment "à la hauteur", en nous focalisant, entre spécialistes, sur les nécessaires réformes institutionnelles de l'Union européenne sans les replacer efficacement et de manière convaincante dans une perspective plus large et plus concrète. Il faut bien reconnaître que ce n'était guère facile.

Notre défaut majeur a été de présenter le projet de traité constitutionnel comme un texte principalement institutionnel. Non pas, naturellement, que les réformes institutionnelles qu'il contenait ne fussent pas destinées finalement à rendre l'action européenne plus efficace : mais en ne mettant pas explicitement ces réformes au service de finalités suffisamment précises et apparentes, de projets mobilisateurs, nous avons collectivement donné le sentiment de proposer un texte institutionnel de plus, après les traités d'Amsterdam (1997), puis de Nice (2000). Trois traités institutionnels en sept ans, dont les enjeux pouvaient paraître byzantins à beaucoup : voilà qui ne pouvait manquer d'offrir des opportunités inespérées aux activistes de mauvaise foi qui tentent depuis des lustres d'accréditer l'image d'une Europe lointaine, se concentrant sur ses problèmes de fonctionnement au lieu de contribuer à résoudre concrètement les problèmes des citoyens. L'Europe est faite d'abord pour les citoyens, pour les Européens. Mais son succès l'a

## Introduction

rendue complexe et elle a besoin de réformes pour affronter les nouveaux défis. Les imaginer, c'était le mandat qu'avait reçu du Conseil européen la Convention et elle n'a fait que s'y conformer. La responsabilité est donc bien partagée.

Or, en 2004, l'Europe ne ressemblait pas à la France de la fin de la IV<sup>e</sup> République, dont les institutions étaient tombées dans un tel discrédit que chacun comprenait qu'une réforme constitutionnelle était prioritairement indispensable. Les institutions européennes ne donnaient pas aux citoyens l'image de l'instabilité et de la paralysie. Elles fonctionnaient ; elles fonctionnent toujours. L'argument essentiel pour accorder la priorité aux questions institutionnelles était le processus d'élargissement et l'expansion rapide de l'Union dans des proportions considérables. Cette justification tombait elle-même en porte-à-faux, faute d'avoir suffisamment expliqué et célébré la réunification de l'Europe qui est une extraordinaire réussite.

La leçon à tirer paraît claire : les citoyens attendent des responsables politiques "qu'ils fassent leur affaire" des questions de fonctionnement et d'institutions, comme ils en ont reçu le mandat des peuples qui les ont élus. En revanche, ils exigent **des projets mobilisateurs et des perspectives dans un environnement international en pleine mutation.**

Il en était ainsi, d'ailleurs, pour l'Acte unique européen comme pour le traité de Maastricht. L'achèvement du marché intérieur et l'union monétaire étaient des objectifs précis qui, certes, pouvaient prêter à contestation, mais pouvaient dans chaque cas être présentés comme des projets positifs, comportant des

avantages indéniables. Tel n'était pas le cas lors des débats sur le traité constitutionnel, qui contenait un ensemble d'améliorations importantes, mais n'a pas été associé à un projet mobilisateur précis. Notre volonté de remplacer le corpus des traités par un texte unique était motivée par un souci démocratique de clarté et de lisibilité. Elle conduisait nécessairement à traiter l'ensemble des thèmes abordés par la construction européenne, à un moment où les opinions française et néerlandaise étaient préoccupées par bien d'autres choses et où elles étaient traversées par des réactions d'angoisse face à des bouleversements majeurs (immigration, nouvel ordre économique mondial, nouveaux rapports de force, nécessité de réformes difficiles et de sacrifices, crise d'identité).

On aurait pu, à la limite, concevoir que, tout en se concentrant sur les questions institutionnelles, le nouveau traité contienne encore plus d'innovations, afin de favoriser davantage l'adhésion. Les propositions, avancées par Valéry Giscard d'Estaing, de doter le Conseil européen d'une présidence forte et stable, et de créer un "Congrès des peuples d'Europe" auraient pu peut-être remplir ce rôle, en rendant le texte plus "parlant" pour les électeurs. Mais il n'est pas certain que cela aurait changé l'issue d'un vote référendaire peu adapté aux mécaniques diplomatiques des relations entre États.

Les changements à apporter au fonctionnement de l'Union doivent donc être présentés sous un autre angle. C'est avant tout sur le sens du projet européen aujourd'hui qu'il convient d'insister, sur les perspectives susceptibles de rassembler les Européens. Dès lors que de grands projets répon-

dant aux attentes des citoyens apparaîtront plus clairement, les changements institutionnels nécessaires pour les mettre en œuvre s'imposeront d'eux-mêmes, et la substance du traité constitutionnel pourra ainsi être préservée.

Ceci suggère qu'une relance européenne pourrait comprendre deux phases :

- dans un premier temps, elle pourrait s'effectuer autour d'un nouveau texte n'ayant pas pour ambition de se substituer au corpus des traités ; ce traité intermédiaire, élaboré par une Conférence intergouvernementale, devrait être organisé autour d'un petit nombre de finalités précises, susceptibles de recueillir un large soutien, et se limiter aux changements institutionnels requis pour les atteindre. Nombre d'aspects importants du traité constitutionnel pourraient être repris dans ce nouveau cadre ;

- dans un second temps, les points laissés de côté pourraient être repris dans la perspective plus large d'un examen des grandes questions présentes dans les opinions publiques au sujet de l'avenir de l'Union. Ces questions touchent certes à certains problèmes institutionnels au sens large : comment rapprocher l'Europe des citoyens et favoriser l'émergence d'un espace public commun ? Mais elles touchent aussi aux orientations mêmes de la construction européenne, par exemple : comment concevoir l'avenir du processus d'élargissement ? Quel degré de cohésion économique, sociale, territoriale faut-il souhaiter pour l'Union ? Quel doit être le rôle de l'Union en matière d'enseignement, de recherche, de culture ? Ces questions pourraient être abordées dans le cadre d'une

nouvelle Convention, et déboucher ensuite sur un traité fondamental qui apparaîtrait en même temps comme un texte d'orientation.

Bien des formules, au demeurant, sont sans doute envisageables. Mais dans tous les cas, c'est en prenant mieux en compte les nouvelles attentes, les interrogations existentielles et les inquiétudes légitimes des citoyens, qui ont beaucoup changé, que nous pourrions relancer le plus efficacement une construction européenne plus indispensable que jamais à l'avenir de notre pays.

En adoptant cette méthode, on ne porte pas atteinte à la substance du traité constitutionnel. Il faut, avant tout, la remettre en perspective dans une démarche qui redonne à la construction européenne le sens qu'elle n'aurait jamais dû perdre aux yeux de nos concitoyens, celui d'un véritable projet d'avenir enthousiasmant et inédit.

Deviennent alors davantage possibles, vraisemblablement plus naturelles et même certainement attendues, les réformes institutionnelles nécessaires au succès de l'Europe unie.

# Résumé

Comment sortir de l'impasse née de l'insuccès de la ratification du traité constitutionnel ? Vouloir obtenir, envers et contre tout, l'approbation du texte en l'état par les deux pays qui ont voté "non" et les sept pays qui ont interrompu le processus de ratification n'est guère réaliste. Chercher un accord sur un texte tronqué n'est pas une solution convaincante : le traité constitutionnel forme un tout, et chacune de ses parties – contrairement à une légende tenace – contient des dispositions importantes. Doit-on prendre son parti de la situation et tenter d'avancer à traité constant ? Les tentatives en ce sens depuis plus d'un an n'apparaissent pas concluantes. Et l'Europe ne doit pas rester sur un échec : c'est toute la dynamique engagée il y a un demi-siècle qui s'en trouverait atteinte.

Pour être crédible, une solution doit tenir compte du fait que les deux tiers des États membres ont approuvé le traité constitutionnel ; mais les préoccupations qui se sont exprimées lors des référendums en France et aux Pays-Bas ne peuvent pas non plus être ignorées. Il faut ainsi trouver une formule permettant à la fois de sauver la substance du traité constitutionnel et de montrer aux citoyens inquiets ou réticents qu'ils ont été entendus.

Jean Monnet conseillait, face à un blocage, de déplacer et recadrer le débat. Nous devons désormais adopter une nouvelle approche, qui soit plus "parlante" pour les citoyens. L'Union n'est pas la France de la IV<sup>e</sup> République, dont les institutions étaient tombées dans un tel discrédit que chacun comprenait que la priorité était de les changer. Des réformes institutionnelles sont certes nécessaires, mais ce sont les projets communs qui intéressent les citoyens européens et peuvent les réunir.

Les questions institutionnelles doivent donc être plus étroitement associées à la définition des objectifs précis à poursuivre. Sur certains points, une communauté d'objectifs est encore à créer entre Européens : quel doit être l'avenir du processus d'élargissement ? Quel degré de cohésion économique, sociale, territoriale faut-il souhaiter pour l'Union ? Comment concevoir les rapports entre identité européenne et identités nationales ? Sur de tels sujets, un débat préalable est impératif.

Cependant, sur certains objectifs correspondant à des attentes manifestes des citoyens, il existe d'ores et déjà un large consensus : améliorer la gouvernance économique et sociale, lutter plus efficacement contre la délinquance transfrontalière, renforcer l'action extérieure de l'Union, clarifier les responsabilités entre l'Union et les États membres...

Or, et c'est là le point essentiel, le traité constitutionnel contenait de nombreuses dispositions permettant de mieux répondre à ces objectifs. Ces dispositions pourraient être reprises dans un traité intermédiaire, sous une

nouvelle présentation où elles apparaîtraient clairement comme des moyens indispensables pour réaliser des objectifs qui recueillent un consensus. La plupart des avancées du traité constitutionnel pourraient être conservées sous cet angle, éventuellement adaptées ou complétées sur les points où, compte tenu des débats de ratification, il apparaît actuellement nécessaire d'aller plus loin pour mieux répondre aux attentes des citoyens.

Un traité intermédiaire, ainsi conçu, permettrait une relance rapide de la construction européenne autour d'un petit nombre d'objectifs consensuels.

La seconde étape serait, à l'issue d'un débat public approfondi sur les objectifs de la construction européenne – qui pourrait être mené au sein d'une nouvelle Convention –, l'adoption d'un traité fondamental où les aspects du traité constitutionnel provisoirement laissés de côté seraient repris à leur tour dans un cadre plus large.

# Summary

How are we going to find a solution to the stalemate consequent to the failure to ratify the constitutional treaty? It is not really realistic to try at all costs to gain the approval of the text as it stands on the part of the two countries which voted "no" and the seven countries which have interrupted the ratification procedure. Seeking an agreement on a shortened text is not a convincing solution either: the constitutional treaty is a whole and each of its parties – contrary to a persistent myth – contains provisions of major importance. Should we try to make the best of the situation and try to move forwards keeping the treaty as it is? Attempts to do this for the last year do not appear to have been conclusive. But Europe cannot satisfy itself with failure: the dynamism launched half a century ago would thereby be affected.

To be credible a solution must take into account the fact that two thirds of the Member States have approved the constitutional treaty; but the concerns that were expressed during the referenda in France and the Netherlands cannot be ignored either. Hence we must find a solution which will both enable the rescue of the content of the constitutional treaty and yet show worried or reticent citizens that their message has been received.

In the face of stalemate Jean Monnet advised a shift and refocus in the debate. We must now adopt a new approach which "says" more to the citizens. The Union is not France of the IVth Republic whose institutions were so discredited that everyone acknowledged the priority laid in changing them. Institutional reforms are certainly necessary but it is joint projects which are of interest to European citizens and which can bring them together.

Institutional questions must therefore be closely linked to the definition of precise objectives to pursue. On some points a community of objectives still has to be created amongst Europeans: what is the future of the enlargement procedure to be? To what degree should economic, social and territorial cohesion be pursued for the Union? How should the relation between European identity and national identity be considered? For subjects such as these previous discussion is necessary.

However there is already a wide consensus with regard to certain objectives which correspond with obvious expectations on the part of the citizens: the improvement of economic and social governance, the more effective fight against cross border crime, the enhancement of the Union's external activities, the clarification of responsibilities between the Union and the Member States.

However and this is the vital point, the constitutional treaty contains many measures which will make it possible to better achieve these objectives. These measures might be taken up in an intermediary treaty in a new form where

they appear clearly as the necessary means to achieve the goals that meet with a consensus. Most of the progress put forward in the constitutional treaty might be preserved in this manner and possibly adapted or completed when, given the debates on ratification, it appears necessary to go further in order to meet citizens' expectations more satisfactorily.

An intermediary treaty like this might enable the rapid relaunch of European construction along the lines of a small number of consensual goals.

The second stage would entail – after an in-depth public debate on the goals of European construction, which might be undertaken within a new Convention – the adoption of a fundamental treaty in which the parts of the constitutional treaty that had been so far set aside could be examined again within a wider frame.

# 1 Pour un Traité intermédiaire

## 1.1 Comment sortir du blocage

### 1.1.1 Peut-on s'en tenir au traité constitutionnel tel qu'il est ?

On peut certes encore espérer surmonter la difficulté par la persévérance, et continuer à se situer dans la perspective d'une adoption du traité constitutionnel, sous une forme ou sous une autre. Après tout, de nouveaux référendums dans les pays qui ont voté "non" restent concevables dans l'absolu. Mais quels arguments pourraient-ils être présentés pour cela aux électeurs ?

Lorsque le Danemark a voté à nouveau sur le traité de Maastricht, le résultat du premier référendum avait été très serré, et tous les autres États membres avaient ratifié le traité. De plus, une déclaration du Conseil européen avait apporté des garanties particulières au Danemark : on peut dire que les électeurs danois n'ont pas voté deux fois sur la même question.

Lorsque l'Irlande a voté de nouveau sur le traité de Nice, la participation au premier référendum avait été très faible et, là également, tous les

autres États membres avaient ratifié le traité. On pouvait demander aux électeurs irlandais : souhaitez-vous vraiment vous opposer à la volonté commune de tous les autres États membres et affronter tous les pays candidats ?

La situation actuelle est très différente : deux pays ont voté "non" à une large majorité et avec une forte participation. Et, par ailleurs, sept États membres ne se sont toujours pas prononcés. Comment pourrait-on justifier un nouveau vote alors que le processus de ratification n'aurait pas été mené à son terme dans tous les autres pays ? Or, dans au moins certains des États qui ont interrompu le processus de ratification, l'interruption s'explique par une grande incertitude sur le résultat d'un vote éventuel. Un référendum au Royaume-Uni, par exemple, aurait-il pour effet d'intensifier la pression sur la France et les Pays-Bas pour qu'ils reconsidèrent leur position ou, au contraire, d'élargir le front du refus ?

Une solution de rechange parfois envisagée serait l'adoption par une Conférence intergouvernementale d'un traité reprenant les parties I, II et IV du traité constitutionnel, beaucoup moins contestées que la partie III relative aux politiques de l'Union. Outre qu'une telle formule reviendrait à présenter de nouveau un texte concentré sur les questions institutionnelles, elle ne paraît pas techniquement convaincante : il est en effet nécessaire de reformuler de nombreux articles de la partie III pour tirer les conséquences de la partie I, et la rendre effectivement applicable. En outre, contrairement à la présentation simplificatrice qui en est souvent donnée, la partie III ne se limite pas à un "reco-

# 1

## Pour un Traité intermédiaire

piage” des traités antérieurs, mais contient certaines améliorations significatives dans plusieurs domaines. Pour ces deux raisons, un traité reprenant le traité constitutionnel amputé de la partie III devrait inévitablement être complété par un second traité la reprenant. Ce serait finalement représenter le même texte en deux morceaux pour contourner le vote populaire.

Une autre formule parfois évoquée serait de ne retenir dans un nouveau texte que les éléments nouveaux apportés par le traité constitutionnel, en s'appuyant sur le fait que c'est en réalité sur des dispositions purement et simplement reprises des traités antérieurs que s'est focalisée l'opposition au traité constitutionnel. Mais cela reviendrait à adopter exactement le même contenu, sous la forme cette fois d'un traité modificatif et non plus d'un traité consolidé : en un mot, le même texte dans une version illisible pour la plupart des citoyens.

Quelque justifiées que soient les réticences à rouvrir un compromis laborieusement atteint et perçu comme un équilibre global, il ne semble pas qu'il existe une solution satisfaisante pour sortir de l'impasse en s'en tenant, d'une manière ou d'une autre, au traité constitutionnel tel qu'il est.

Au demeurant, peut-on ne pas tenir compte de ce qui s'est exprimé lors des référendums ? En France comme aux Pays-Bas, ce sont les catégories aisées et la partie la plus âgée de la population qui ont approuvé le traité constitutionnel, tandis que le “non” était largement majoritaire chez les jeunes et les actifs ayant un revenu moyen ou modeste. Un clivage sociologique analogue s'est manifesté dans le cas du

Luxembourg, même si le résultat du référendum a été positif. Peut-on se résigner à une telle coupure entre la construction européenne et la jeunesse et le monde du travail ? Or, cette coupure ne pourrait que se maintenir en l'absence de tout changement d'approche.

Certes, on ne peut réduire le message des peuples européens aux “non” des Français et des Néerlandais, puisque deux Etats membres sur trois ont approuvé le traité constitutionnel, dont deux par référendum. Mais l'Union doit donner le sentiment que l'ensemble des messages, et pas seulement les messages positifs, sont entendus, sous peine d'apparaître comme un de ces monarques vieillissants qui n'acceptent plus que les éloges.

Le besoin d'une re-légitimation européenne sur le terrain des politiques menées semble, au demeurant, très largement ressenti, comme l'atteste le succès des formules mettant en avant “l'Europe des projets” ou “l'Europe des résultats”. Il apparaît bien qu'une démarche donnant le sentiment de partir des attentes et des inquiétudes des citoyens – qu'ils aient été partisans ou non du traité constitutionnel – est la meilleure voie pour obtenir un consensus sur l'approfondissement de la construction européenne.

### 1.1.2 Faut-il abandonner la perspective d'une révision des traités ?

La tentation peut être grande, dans ce contexte, d'envisager une relance européenne à traité constant, en utilisant au maximum les virtualités des textes existants, voire en les interprétant de manière audacieuse.

## Pour un Traité intermédiaire

D'ores et déjà, certains aspects du traité constitutionnel ont été au moins partiellement mis en œuvre sous une forme adaptée : création d'une Agence européenne de défense, mise en place d'une présidence stable de l'Eurogroupe, début d'un dialogue entre la Commission et les parlements nationaux sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité... Dans le même sens, la Cour de justice a ouvert la voie à une "communautarisation" partielle de la coopération pénale et a commencé à prendre en compte dans ses décisions la Charte des droits fondamentaux (partie II du traité constitutionnel). Et le "paquet intégré de mesures dans le domaine de l'énergie" que vient de présenter la Commission dessine les contours d'une politique commune, à partir d'une base dans les traités pouvant paraître relativement ténue.

Avancer à traité constant n'est cependant qu'une solution palliative. Rester sur un échec pourrait compromettre toute dynamique future d'approfondissement de la construction européenne. Si la construction européenne a surmonté l'échec de la CED, en 1954, c'est parce qu'elle a été relancée sur un autre terrain, trois ans plus tard, avec le traité de Rome.

Il est vrai que la situation n'est pas la même, compte tenu de l'immense acquis européen depuis un demi-siècle. Peut-on cependant, en s'appuyant uniquement sur cet acquis, répondre aux principales attentes qui sont actuellement celles des citoyens à l'égard de l'Union ? Ce n'est manifestement pas le cas, par exemple, en matière de politique étrangère et de défense ou de coopération judiciaire et policière. Même en sollicitant à l'extrême les textes en vigueur, il ne paraît pas pos-

sible de doter l'Union des instruments nécessaires pour qu'elle puisse se montrer à la hauteur des défis à relever dans de tels domaines.

Un danger serait alors que les avancées les plus importantes se fassent finalement en dehors du cadre de l'Union, entre certains États membres seulement. Certes, le recours à une telle formule peut être inévitable pour débloquer une situation ; il est alors la première étape d'un processus dont l'étape ultime doit être la réintégration du dispositif dans les traités, éventuellement avec une dérogation pour certains États membres : il en a été ainsi pour les accords de Schengen. Mais si des avancées importantes devaient s'effectuer en dehors des traités sans réelle perspective de réintégration ultérieure au sein de ceux-ci (ce qui est par définition le cas lorsque l'on raisonne à traité constant), on s'orienterait en réalité vers une Europe partiellement "à la carte" dont la cohérence serait mal assurée et où la cohésion entre États membres serait plus faible.

Dans l'optique même d'une "Europe des projets" ou d'une "Europe des résultats", la perspective d'une révision des traités ne doit donc pas être abandonnée. Mais cette révision doit précisément apparaître comme le moyen de pouvoir réaliser ces projets, d'atteindre ces résultats.

## 1.2 Un Traité intermédiaire

### 1.2.1 La nécessité de procéder en deux étapes

Si l'on admet à la fois la nécessité d'un effort de refondation de la construction européenne et,

## Pour un Traité intermédiaire

pour cela, d'une démarche se fondant sur des objectifs correspondant aux attentes des citoyens, il paraît nécessaire de procéder en deux étapes.

En effet, les débats de ratification du traité constitutionnel ont fait apparaître un consensus sur un certain nombre d'objectifs, qui pourraient donc d'ores et déjà être à la base d'un traité reprenant les dispositions correspondantes du traité constitutionnel complétées, le cas échéant, s'il apparaît qu'elles ne sont pas suffisantes.

En revanche, sur d'autres sujets qui sont également apparus d'une grande importance pour les citoyens, la situation est différente, le débat européen étant loin d'avoir été suffisant pour que l'on puisse prétendre définir des objectifs recueillant un large accord.

Par exemple, l'inquiétude face au processus d'élargissement a indubitablement été un facteur du vote négatif en France et aux Pays Bas. Cette perception négative de l'élargissement est, sans doute en partie, liée au fait que ce processus n'a pas été conduit dans des conditions permettant le débat démocratique, clé de l'information du citoyen. Il est indispensable que la poursuite de l'élargissement n'encoure pas le même reproche : l'Europe a besoin de se doter, dans le cadre d'un débat public, d'une doctrine de l'élargissement, de son sens et de ses limites. Et l'on voit mal comment certains problèmes institutionnels pourraient être abordés sans disposer d'une telle doctrine : pour prendre un exemple extrême, si le but de l'élargissement est qu'à terme les 46 États membres du Conseil de l'Europe soient un jour membres de l'Union, peut-on envisager pour celle-ci les mêmes ins-

titutions que pour une Union qui déciderait de s'en tenir à ses membres actuels ? De même, la conception de l'élargissement est déterminante pour aborder la question d'une différenciation éventuelle au sein de l'Union.

Il existe ainsi quelques grandes questions préoccupant les citoyens pour lesquelles l'étape préalable de la formation d'un large accord sur l'objectif reste encore à franchir.

Il est nécessaire, pour ces questions, de passer par une phase de maturation. En fonction du résultat du débat, en fonction des consensus atteints ou non sur de grandes orientations, il serait alors possible de parvenir à un traité fondamental définissant dans leur ensemble les missions et les moyens de l'Union d'une manière telle que les citoyens puissent y retrouver leurs attentes.

### 1.2.2 La raison d'être d'un traité intermédiaire

Adopter rapidement un traité intermédiaire traduirait une volonté de relance européenne tout en donnant les moyens d'une telle relance dans des domaines significatifs pour les citoyens, en montrant que la construction européenne part de leurs aspirations.

Ce texte devrait donc porter sur un petit nombre de thèmes : l'amélioration de la gouvernance économique et sociale de l'Europe ; l'action en faveur de la sécurité intérieure grâce à une lutte plus efficace contre la délinquance transfrontalière ; le renforcement de l'efficacité de l'action extérieure de l'Union ; la clarification des responsabilités en Europe et le meilleur respect du prin-

# 1

## Pour un Traité intermédiaire

cipe de subsidiarité. Un texte de relance devrait également comprendre les aspects du traité constitutionnel qui précisait la “philosophie” de la construction européenne (préambule, articles concernant les valeurs et les objectifs de l’Union...) et renforçaient les garanties des citoyens (Charte des droits fondamentaux).

En revanche, les aspects institutionnels se limiteraient, d’une part, aux modifications nécessaires à une action plus efficace dans les domaines qui viennent d’être mentionnés, et d’autre part, aux questions qu’il est nécessaire de traiter avant 2009 (nombre et répartition des sièges au Parlement européen, règles de composition de la Commission). Les autres questions purement institutionnelles seraient provisoirement laissées de côté, de même que l’ambition de fonder l’Union sur un texte unique dénommé “Constitution”.

# 2 Le contenu d'un Traité intermédiaire

## 2.1 Les dispositions répondant aux attentes des citoyens

### 2.1.1 La gouvernance économique et sociale

Les premières préoccupations des Européens sont d'ordre économique et social. La première justification d'un nouveau texte devrait être de montrer que l'Union s'emploie à mieux y répondre.

Or, le traité constitutionnel contenait à cet égard des améliorations significatives. Son défaut était, en raison du parti pris "constitutionnel", de les noyer parmi les dispositions institutionnelles et les dispositions reprenant les textes en vigueur.

#### 2.1.1.1 Le domaine social

Il conviendrait donc de reprendre ces améliorations, en premier lieu dans le domaine social.

### Les aspects du traité constitutionnel dans le domaine social

Les apports concernent :

- les valeurs de l'Union (article 2). Parmi les valeurs de l'Union figurent désormais : les droits des personnes appartenant à des minorités, le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité, l'égalité entre les hommes et les femmes. Le respect de ces valeurs constitue une condition pour l'adhésion à l'Union et leur non-respect peut conduire à des sanctions, par exemple la suspension du droit de vote au sein du Conseil (article 59) ;

- les objectifs de l'Union (article 3). Ces objectifs contiennent désormais de nouveaux objectifs à caractère social : lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, justice sociale, solidarité entre les générations, protection des droits de l'enfant, cohésion territoriale ;

- l'intégration de la Charte des droits fondamentaux (principalement les articles 80 à 98). La Charte des droits fondamentaux, qui proclame de nombreux droits sociaux (droit à l'éducation, droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise, protection en cas de licenciement injustifié, droit de négociations et d'actions collectives...) est désormais intégrée dans le texte de la Constitution, ce qui lui garantit une force contraignante vis-à-vis de la législation européenne et de la législation des Etats membres lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union. Elle est applicable par les juges nationaux et européens ;

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

- le rôle des partenaires sociaux : l'article 48 reconnaît le rôle des partenaires sociaux à l'échelon européen, notamment dans le cadre du "sommet social tripartite" pour la croissance et l'emploi ;

- la clause sociale générale : l'article 117 prescrit la prise en compte des "exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine" dans la définition et dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques de l'Union ;

- les services d'intérêt général : l'article 122 dote les "services d'intérêt économique général" d'une base juridique, permettant l'adoption à la majorité qualifiée d'un texte définissant les principes juridiques et les conditions économiques et financières qui leur sont applicables ;

- la santé publique : l'article 278 permet à l'Union de prendre désormais des mesures concernant les menaces transfrontalières sur la santé, les normes générales de qualité et de sécurité des médicaments, la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

- les droits des travailleurs : l'article 210 ("clause passerelle" sociale) permet au Conseil de décider à l'unanimité de passer à la majorité qualifiée dans un certain nombre de domaines pour l'instant maintenus à l'unanimité : la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail ; la représen-

tation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion ; les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union.

Ces améliorations notables pourraient être renforcées en assurant dans le nouveau texte le passage effectif au vote de la majorité qualifiée, et non plus sa simple possibilité, en ce qui concerne la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail. Poser dans le traité le principe de l'existence d'un salaire minimum (dont le montant resterait naturellement déterminé au sein de chaque État membre) serait également le signe d'une affirmation de la dimension sociale de l'Union.

### 2.1.1.2 Le domaine économique

En matière économique, les apports du traité constitutionnel, contrairement à certains jugements hâtifs, étaient loin d'être négligeables, dans la mesure où ils rendaient possibles une amélioration de la gouvernance de la zone euro.

#### Les apports du traité constitutionnel en matière de gouvernance de la zone euro

Ces apports concernent :

- la reconnaissance de l'Eurogroupe (réunion des ministres des Finances de la zone euro) appelé à élire son président pour deux ans (cette règle a été appliquée par anticipation avec la désignation de M. Juncker) ;

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

- des dispositions spécifiques aux membres de la zone euro pour la coordination de leur discipline budgétaire et la surveillance de celle-ci (article 194) ;

- le renforcement de la capacité décisionnelle de la zone euro en élargissant le champ des domaines dans lesquels seuls les Etats membres de la zone votent. Il s'agit de l'adoption de la partie "zone euro" des grandes orientations de politique économique, des décisions concernant l'application de ces dernières (article 179) et des mesures relatives à la surveillance des déficits publics excessifs qui concernent les Etats membres de la zone (article 184). Par ailleurs, l'approbation des Etats de la zone euro devient nécessaire pour l'entrée d'un nouveau membre dans cette zone ;

- une représentation extérieure unifiée de la zone euro au sein des institutions et conférences financières internationales, pour les questions qui concernent les aspects relatifs à l'Union économique et monétaire ;

- un renforcement du pouvoir de surveillance de la Commission en matière de coordination des politiques économiques et de surveillance budgétaire : lorsqu'elle estime qu'il y a non-respect des GOPE (Grandes Orientations de Politique Economique) ou risque de déficit excessif, la Commission peut désormais adresser directement un avertissement à l'Etat membre concerné.

On peut se demander cependant s'il ne serait pas nécessaire d'aller plus loin pour répondre aux préoccupations des citoyens européens dans ce domaine. La zone euro apparaît comme un ensemble relativement peu dynamique dans un monde qui connaît globalement une croissance soutenue. Les performances de la zone euro s'avèrent durablement inférieures à celle des Etats-Unis, que ce soit en matière de croissance et de taux d'emploi.

Cette situation tient, certes en partie, à des facteurs démographiques et aux insuffisances des politiques menées dans les Etats membres, mais – comparée par exemple à celle des Etats-Unis – semble tenir également à une faible coordination entre la politique monétaire conduite par la BCE et les politiques budgétaires en principe coordonnées des Etats membres.

En réalité, non seulement la coordination des politiques budgétaires – qui ne peut se ramener à une discipline commune – reste limitée, mais le dialogue entre l'Eurogroupe et la BCE paraît pratiquement inexistant. La zone euro est ainsi privée du surcroît d'efficacité que permet la coordination des instruments d'action conjoncturelle.

Il serait donc souhaitable de prévoir dans les traités une plus forte coordination des politiques budgétaires, ainsi qu'un dialogue régulier entre l'Eurogroupe et la BCE, sans préjudice de l'indépendance de celle-ci, assurément nécessaire à la crédibilité de la politique monétaire et à la confiance dans l'euro.

L'indépendance de la BCE repose au demeurant sur des traités dont les modifications doivent être

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

décidées à l'unanimité, puis approuvées par chaque Etat membre, par voie parlementaire ou par référendum. A titre de comparaison, la Réserve fédérale américaine repose sur une loi simple, modifiable à tout moment par le Congrès des Etats-Unis. Comme l'a souligné le Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker<sup>(1)</sup>, une indépendance aussi solidement garantie ne saurait être menacée par la mise en place d'un dialogue respectueux des responsabilités de chacun, ayant pour but de favoriser la cohérence d'ensemble de l'action conjoncturelle.

Un autre pas en direction des préoccupations des citoyens pourrait être franchi par une meilleure définition des missions de la BCE, qui se caractérise actuellement par une priorité accordée à la lutte contre l'inflation. Selon l'article 105 du traité instituant la Communauté européenne, "l'objectif principal" que doit poursuivre la BCE est de "maintenir la stabilité des prix". C'est uniquement "sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix" qu'elle "apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté", parmi lesquels figurent un "haut niveau d'emploi" et une "croissance durable et non inflationniste". Ces dispositions étaient reprises à l'article 30 du traité constitutionnel.

Une telle présentation des missions de la BCE, issue d'une formulation adoptée par l'Allemagne pour des raisons historiques, se prête aisément à la critique – on l'a observé dans le débat référendaire – en semblant suggérer qu'un "haut niveau d'emploi" est une priorité de second rang. On peut naturellement faire valoir que la maî-

trise de l'inflation est un gage de taux d'intérêt peu élevés, favorables à l'activité économique et donc à l'emploi. Mais précisément : si un haut niveau d'emploi et la stabilité des prix ne sont pas des objectifs contradictoires, il n'est pas justifié de sembler les mettre en opposition, en donnant une priorité à la maîtrise de l'inflation.

La définition des missions de la Réserve fédérale américaine – qui doit "assurer la croissance à long terme des agrégats monétaires et fiduciaires compatible avec le potentiel d'augmentation à long terme de la production nationale, afin d'atteindre effectivement les objectifs de plein emploi, de stabilité des prix et de modération des taux d'intérêt à long terme" – paraît plus satisfaisante et pourrait être également retenue pour la BCE.

Un tel changement ne signifierait nullement une obligation pour la BCE d'infléchir sa politique, qu'elle n'a au demeurant jamais présentée comme un arbitrage entre des objectifs concernant respectivement la stabilité des prix, la croissance et l'emploi. Mais cette nouvelle présentation permettrait du moins à l'Union monétaire de ne pas prêter inutilement le flanc à certaines critiques.

### 2.1.2 La lutte contre la délinquance transfrontalière

Après les questions économiques et sociales, les questions de sécurité sont une préoccupation très présente dans les opinions publiques. Certes, ces questions relèvent pour une part importante de l'échelon national, voire, dans certains Etats, régional. Mais la délinquance transfrontalière – qui s'est sensiblement développée depuis deux décen-

<sup>(1)</sup> voir le compte rendu de son audition par la délégation pour l'Union européenne du Sénat : [www.senat.fr/europe/r08112006.html](http://www.senat.fr/europe/r08112006.html)

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

nies, en profitant de la facilité toujours plus grande des communications et du développement des échanges – appelle manifestement pour sa part une action à l'échelon européen. Le cadre mis en place à cet effet par les traités de Maastricht, puis d'Amsterdam, a permis d'entamer la construction d'un "espace européen de liberté, de sécurité et de justice", mais les progrès se sont avérés à la fois trop limités et trop lents. Aussi le traité constitutionnel contenait-il des avancées importantes dans ce domaine.

### Les apports du traité constitutionnel en matière de justice et d'affaires intérieures

Le traité constitutionnel élargit le champ de la coopération judiciaire en matière civile comme en matière pénale, renforce les rôles d'Europol et d'Eurojust, et prévoit la mise en place progressive d'un "système intégré de gestion des frontières extérieures". Le Conseil peut en outre, à l'unanimité, décider de mettre en place un Parquet européen.

Surtout, les conditions d'adoption des textes concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice sont revues. Les procédures principalement intergouvernementales du "troisième pilier" de l'Union disparaissent, sauf exception, au profit de la procédure de droit commun où le Conseil vote à la majorité qualifiée, le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, et les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice. Toutefois, pour tout texte relatif à l'harmonisation pénale, un Etat peut demander que le Conseil

européen soit saisi s'il estime que ce texte porte atteinte à des aspects fondamentaux de son système juridique.

La Constitution fait de la reconnaissance mutuelle des décisions le principe de base de la coopération judiciaire, tant en matière civile qu'en matière pénale. Dans cette optique, le Conseil peut mettre en place un mécanisme d'"évaluation mutuelle" de l'application par les Etats membres des politiques de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures.

Ces avancées sont-elles cependant suffisantes pour répondre aux attentes des citoyens dans ce domaine ? Les questions de justice et d'affaires intérieures ont été abordées en profondeur par la Convention, mais la prédominance d'une approche institutionnelle, centrée sur le changement des modalités de décision, a fait que les aspects opérationnels, sans être ignorés, sont restés au second plan. Or, s'il est nécessaire de se donner les moyens d'harmoniser chaque fois que nécessaire les normes juridiques, l'efficacité repose au moins autant sur la mise en place des instruments d'action requis.

Sur ce point, le traité constitutionnel se montre beaucoup moins novateur. Il ne prévoit pas la création d'une police criminelle européenne, ni d'une police européenne des frontières, ni d'un corps européen de garde frontières mobilisable en cas de crise. La mise en place d'un Parquet européen est subordonnée à une décision à l'unanimité. Du point de vue opérationnel, l'Union en reste principalement à un rôle de coordination et d'appui. Elle n'est pas dotée – à la différence de ce qui est prévu en matière

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

d'action extérieure avec la création du ministre des Affaires étrangères de l'Union – d'un organe responsable, identifiable par les citoyens, chargé d'assurer la cohérence des différents aspects de la lutte contre la criminalité transfrontalière, et de faire le lien entre les aspects opérationnels et les aspects normatifs<sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, en "communautarisant" la coopération judiciaire et policière, le traité constitutionnel a paradoxalement pour effet de rendre plus difficiles les coopérations renforcées dans ce domaine. Alors que le droit commun des coopérations renforcées suppose, pour leur lancement, une décision du Conseil à la majorité qualifiée, ainsi que l'accord du Parlement et de la Commission, le traité de Nice prévoit une plus grande souplesse pour la coopération judiciaire et policière, où l'accord du Parlement et de la Commission n'est pas requis.

Le traité constitutionnel fait disparaître cette exception, aggravant ainsi les obstacles au recours aux coopérations renforcées dans un domaine où cette formule pourrait tout particulièrement trouver à s'appliquer. Il est vrai que, pour atténuer cette difficulté, le traité constitutionnel prévoit une clause particulière pour les projets de textes relatifs à l'harmonisation pénale. Lorsqu'un Etat a fait usage de son droit d'appel au Conseil européen et qu'il en est résulté un blocage durable, une coopération renforcée peut être lancée sur la base du texte en cause sans avoir à remplir les conditions normalement prévues, dès lors qu'au moins un tiers des Etats membres en décident ainsi.

Un traité ayant pour ambition d'apporter une

réponse à la mesure des attentes des citoyens devrait donc non seulement reprendre les avancées prévues par le traité constitutionnel, mais encore les compléter de manière à rendre le dispositif européen à la fois plus opérationnel et plus souple. En tout état de cause, l'institution d'un Parquet européen par le traité lui-même paraît indispensable – quitte à permettre aux Etats membres réticents de ne pas se placer sous sa juridiction – pour lutter efficacement contre la criminalité organisée transnationale au sein de l'Europe. L'assouplissement des conditions à remplir pour lancer des coopérations renforcées paraît également impérative : en matière de justice et d'affaires intérieures, même si l'efficacité maximale suppose que tous participent, un gain d'efficacité immédiat peut être obtenu alors même que certains Etats restent, au moins provisoirement, en dehors du dispositif.

### 2.1.3 L'action extérieure de l'Union

Bien qu'il ne figure pas, sauf en cas de crise, au premier rang des aspirations des citoyens, l'approfondissement de la construction européenne en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense recueille, dans son principe, un large accord.

Certes, le thème de "l'Europe puissance" ne semble guère avoir d'écho ailleurs qu'en France, mais il est peu contesté que l'Union européenne soit un échelon approprié pour agir efficacement dans des domaines comme la participation au maintien ou au rétablissement de la paix, la gestion des crises, la coopération au développement ...

<sup>(2)</sup> Voir sur ce point une précédente note de la même collection : Hubert Haenel, "Justice, police et sécurité dans l'Union européenne", février 2003.

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

Or, l'action extérieure de l'Union souffre d'un manque de visibilité et parfois d'efficacité en raison notamment de la dispersion de ses instruments et du manque de continuité de sa représentation à l'échelon des chefs d'Etat ou de gouvernement. Le traité constitutionnel prévoyait en conséquence des évolutions importantes.

### Les apports du traité constitutionnel en matière d'action extérieure

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est profondément réformée par :

- la création du "ministre des Affaires étrangères de l'Union", appelé à la fois à présider le Conseil "Affaires étrangères" et à être vice-président de la Commission, de manière à pouvoir assurer la cohérence d'ensemble de l'action extérieure de l'Union ;
- l'attribution de la personnalité juridique à l'Union ;
- la mise en place d'une présidence stable de l'Union européenne.

La politique commerciale commune devient une compétence exclusive de l'Union et le vote à la majorité qualifiée est généralisé, à l'exception de deux domaines : les services culturels et audiovisuels, et les services sociaux, d'éducation et de santé.

Pour les politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire, les mesures sont désormais adoptées, selon la procédure

de droit commun, en codécision avec le Parlement européen.

Le traité constitutionnel prévoit un développement important de la politique de sécurité et de défense commune, avec :

- une clause de défense mutuelle et une clause de solidarité antiterroriste ;
- le lancement d'une "coopération structurée permanente" entre les Etats qui souscrivent certains engagements (participation à des programmes d'équipement, mise à disposition de forces) ;
- la création d'une agence d'armement, "l'Agence européenne de défense" (qui a été mise en place par anticipation).

Les dispositions concernant l'action extérieure et la défense constituent, à l'évidence, un des points forts du traité constitutionnel et un de ses aspects les plus novateurs, dans un domaine où il existe une "demande d'Europe" au sein des opinions publiques. Leur reprise répond à une nécessité manifeste.

On peut toutefois regretter qu'une solution convaincante n'ait pas été apportée au problème de l'association des parlements nationaux au suivi de la politique de défense. On est, en effet, ici dans un domaine où le Parlement européen n'a guère de légitimité pour intervenir. Les décisions essentielles relèvent des gouvernements des Etats membres concernés et le Parlement européen n'est pas en mesure de contrôler les gouvernements nationaux. De plus, ce sont les par-

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

lements nationaux qui votent les budgets de défense et qui autorisent, le cas échéant, l'engagement des forces dans un conflit.

C'est pourquoi, en pratique, le contrôle parlementaire européen en matière de défense est actuellement exercé par l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). On sait que l'UEO, organisation spécialisée dans les questions de défense, a été absorbée par l'Union européenne qui a repris, à son compte, ses activités et ses structures opérationnelles : ne subsistent de l'UEO que son assemblée parlementaire – composée de délégués des parlements nationaux – et l'accord de défense liant ses membres. Cependant, cette solution ne peut être que provisoire. Le devenir du traité de l'UEO est incertain : depuis 2004, il peut être dénoncé à tout moment. Le statut de l'assemblée de l'UEO ne la rattache pas directement à l'Union européenne. Au demeurant, tous les membres de celle-ci ne sont pas membres à part entière de l'UEO, en raison de l'accord de défense mutuelle particulièrement exigeant qu'implique l'appartenance à cette organisation.

Le traité constitutionnel n'aborde la question que par le biais d'une disposition du protocole sur les parlements nationaux, précisant que la Conférence des organes spécialisés dans les Affaires communautaires (COSAC) "peut organiser des conférences interparlementaires sur des thèmes particuliers, notamment pour débattre des questions de politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune". Or, la COSAC a, en principe, seulement pour vocation de réunir les commissions européennes des

parlements nationaux et, de toute manière, des conférences interparlementaires ponctuelles ne peuvent répondre au besoin d'un contrôle démocratique effectif de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Toutefois, la COSAC présente l'avantage d'être reconnue par les traités et d'être fondée sur une égale représentation des Etats membres, ce qui est bien adapté au contrôle d'une politique fondée sur l'accord des gouvernements ; en outre, elle comprend une délégation du Parlement européen.

Une solution pourrait résider dans un rapprochement entre l'Assemblée de l'UEO et la COSAC afin de disposer, à terme, d'une instance unique. Cette instance reprendrait les attributions et les moyens de l'Assemblée de l'UEO et serait composée de parlementaires spécialisés lorsqu'elle traiterait des questions de sécurité et de défense. Elle conserverait, également, les attributions actuelles de la COSAC et le principe de l'égalité entre pays membres.

La reprise des dispositions du traité constitutionnel concernant la PESC et la PESD pourrait être ainsi utilement complétée par une formule permettant de mieux associer les parlements nationaux sans créer de nouvelle instance.

### 2.1.4 La répartition des responsabilités

Il est souvent difficile de savoir "qui fait quoi" en Europe, et l'enchevêtrement des compétences fait obstacle à la mise en jeu de la responsabilité démocratique. Il existe ainsi une aspiration à une répartition plus claire des

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

compétences. Par ailleurs, même si la plupart des citoyens ne connaissent pas les termes de "subsidiarité" et "proportionnalité", beaucoup d'entre-eux ont le sentiment que, si l'Union n'agit pas assez dans certains domaines, elle intervient dans d'autres de manière exagérément détaillée sans que ce soit indispensable.

La volonté de prendre en compte ces préoccupations était très présente au sein de la Convention et les apports du traité constitutionnel, à cet égard, sont importants.

### Les apports du traité constitutionnel en matière de répartition des responsabilités

Le traité constitutionnel assure une clarification des compétences en distinguant les "compétences exclusives" de l'Union, les "compétences partagées" entre l'Union et les Etats membres, et les "compétences d'appui" pour lesquelles le rôle de l'Union est seulement de soutenir l'action des Etats membres.

Les parlements nationaux reçoivent la possibilité d'intervenir directement auprès des institutions de l'Union pour favoriser l'application du principe de subsidiarité. Pour cela, dans les six semaines suivant la présentation d'un projet par la Commission, ils peuvent demander à celle-ci de réexaminer son texte ; la Commission est tenue de le faire si un tiers des parlements nationaux l'a demandé. Après l'adoption d'un texte par le Parlement européen et le Conseil, les parlements nationaux peuvent demander que

le respect du principe de subsidiarité soit contrôlé par la Cour de justice.

Enfin, le principe de respect des identités nationales reçoit une formulation plus détaillée : "l'Union respecte l'identité nationale des Etats membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité intérieure."

Là également, les dispositions du traité constitutionnel sont une réponse à des aspirations largement partagées et devraient donc être reprises, d'autant qu'elles n'ont pas été contestées dans les débats de ratification.

Il convient de souligner qu'un dialogue informel s'est, d'ores et déjà, engagé au sujet du respect du principe de subsidiarité, entre les parlements nationaux et la Commission européenne, à la suite d'une initiative de celle-ci approuvée par le Conseil européen du mois de juin 2006. Or, il est rapidement apparu qu'il était impossible de séparer le contrôle du principe de subsidiarité, - selon lequel l'Union ne doit intervenir que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être suffisamment atteints par les Etats membres -, du contrôle du principe de proportionnalité, selon lequel l'intensité de l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire ; ces deux principes sont, en réalité, indis-

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

sociables. Il serait donc nécessaire de reformuler sur ce point les dispositions du traité constitutionnel en précisant que le contrôle des parlements nationaux doit porter sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité et non seulement sur le premier de ces principes.

### 2.1.5 Le sens du projet européen

La question du sens du projet européen n'est certainement pas celle que les citoyens citeraient en premier dans leurs attentes ; sans doute ne serait-elle même que très rarement citée. Mais qu'elle soit confusément ressentie plus qu'exprimée ne signifie pas qu'elle n'est pas présente. Non seulement la nouvelle situation de l'Europe rend de toute manière nécessaire une démarche de refondation, mais l'adhésion durable des citoyens suppose que l'orientation générale du projet européen soit suffisamment définie.

Or, à cette question, le traité constitutionnel apportait certains éléments de réponse essentiels.

Son préambule mentionnait les "héritages culturels, religieux et humanistes" de l'Europe présentés comme source d'inspiration de la construction européenne ; or, c'est bien en cela que consiste une identité collective : assumer ensemble un héritage commun et s'efforcer de porter plus loin ce qu'il y a de meilleur en lui.

L'Union était ensuite (article 2 du traité) caractérisée, dans la continuité de cet héritage, comme une communauté de valeurs : la liste de ces valeurs, bien plus large que dans les traités antérieurs, comprenait désormais les droits des personnes appar-

tenant à des minorités, le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le traité constitutionnel précisait ensuite (article 3) les objectifs de l'Union en y incluant de nombreux aspects nouveaux :

- la réalisation d'une "économie sociale de marché" ;
- la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, la justice sociale, la solidarité entre les générations, la protection des droits de l'enfant ;
- la cohésion territoriale ;
- la promotion du progrès scientifique et technique ;
- le respect de la diversité culturelle et linguistique, la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel ;
- dans les relations extérieures, le développement durable de la planète, la solidarité entre les peuples, le commerce libre et équitable, l'élimination de la pauvreté et la protection des droits humains.

La partie II (Charte des droits fondamentaux) précisait, dans son préambule, que l'Union "place la personne au cœur de son action", puis garantissait un ensemble de libertés fondamentales et de droits sociaux définis de manière plus large que dans la Convention européenne des droits de l'Homme.

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

Enfin, la faculté d'un retrait volontaire de l'Union était introduite, faisant ainsi clairement reposer l'appartenance à celle-ci sur la volonté de chaque peuple.

Ces différentes dispositions contribuaient à définir la "philosophie" de la construction européenne beaucoup plus précisément que ne l'avaient fait les textes antérieurs. Elles n'ont pas été contestées, à l'exception de quelques articles de la Charte pour lesquels les inquiétudes qui se sont exprimées pourraient être, le cas échéant, apaisées en complétant les dispositions interprétatives qui les accompagnent.

## 2.2 Les aspects institutionnels

La reprise de certains aspects du traité constitutionnel dans l'optique d'une réponse aux attentes des citoyens entraînerait, en réalité, la mise en œuvre d'une part notable des modifications institutionnelles qu'il contient et, sans doute, des plus significatives d'entre elles. Les autres questions proprement institutionnelles, qui n'ont pas de caractère d'urgence, pourraient être revues à la lumière d'un débat plus large sur l'avenir de l'Union.

Deux points font toutefois exception.

### 2.2.1 La composition du Parlement européen

Les traités ont, certes, fixé une répartition des sièges pour l'Union à vingt-sept membres, mais cette répartition comporte des anomalies. Le principe retenu est celui de la "proportionnalité dégressive" : un député représente d'autant plus

d'habitants que son pays est plus peuplé. Cependant, en raison d'arbitrages difficiles rendus à une heure tardive, ce principe n'avait pas été appliqué de manière uniforme par le traité de Nice, certains Etats (République tchèque, Hongrie, Malte) ayant été défavorisés, tandis que d'autres (Allemagne, Belgique, Portugal et Luxembourg) se trouvaient favorisés. Ces anomalies ont été, en partie, corrigées par les traités d'adhésion des nouveaux Etats membres, mais un traitement de faveur qu'il paraît difficile de justifier persiste pour l'Allemagne et le Luxembourg.

En réalité, il n'y a pas de bonne méthode pour fixer la répartition des sièges dans les traités eux-mêmes. Outre que le marchandage final peut conduire à des anomalies, il ne paraît pas justifié d'avoir à recourir à la lourde procédure de la révision des traités pour tenir compte, le cas échéant, des évolutions démographiques comme l'équité impose de le faire.

Le traité constitutionnel prévoyait à cet égard seulement le nombre maximal des membres du Parlement européen, fixé à 750, et l'application du principe de la "proportionnalité dégressive" pour la répartition des sièges, aucun Etat membre ne pouvant par ailleurs avoir moins de 6 sièges ou plus de 96. La répartition devait être arrêtée par le Conseil européen statuant à l'unanimité en accord avec le Parlement européen. Il paraît justifié de retenir cette formule qui a suscité un consensus.

### 2.2.2 La composition de la Commission

La composition de la Commission européenne pose un problème plus difficile. Depuis le

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

1<sup>er</sup> novembre 2004, en application du traité de Nice, il y a un commissaire par Etat membre, alors qu'auparavant les "grands" Etats avaient chacun un second commissaire. Mais le traité de Nice prévoit que cette règle cesse d'être applicable dès lors que l'Union compte 27 membres. De nouvelles règles doivent alors s'appliquer : le nombre des membres de la Commission doit être inférieur à celui des Etats membres, donc au plus égal à vingt six, et les Etats membres exercer par rotation leur droit de désigner un commissaire européen. Les modalités d'application de ces nouvelles règles doivent être fixées par le Conseil statuant à l'unanimité, après la signature du traité d'adhésion du vingt septième membre, et s'appliquer au premier renouvellement de la Commission suivant cette adhésion.

Le traité de Nice précise que la rotation entre les Etats membres devra être strictement égalitaire. Elle ne s'effectuera cependant pas selon un ordre arbitraire, mais sera organisée de manière à "refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres de l'Union".

Cependant, bien que la signature du traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, qui a porté l'Union à 27 membres, remonte au mois d'avril 2005, le Conseil s'est abstenu, jusqu'à présent, de définir les modalités d'application des nouvelles règles qui, il est vrai, ne doivent s'appliquer qu'à partir du prochain renouvellement de la Commission, c'est-à-dire en 2009.

Le traité constitutionnel, tout en se situant dans une même approche, modifiait les dispositions du traité de Nice. Tout d'abord, il prolongeait jus-

qu'en 2014 l'application du principe d'un commissaire par Etat membre. De nouvelles règles devaient s'appliquer après cette date : le nombre des membres de la Commission devait être égal aux deux tiers du nombre des Etats membres, tous les Etats étant placés à égalité pour la désignation, tour à tour, d'un membre de la Commission, y compris le président de celle-ci et le ministre des Affaires étrangères de l'Union, membre de droit avec le statut de vice-président ; la rotation devait être organisée de manière à assurer la représentativité géographique et démographique de la Commission. Toutefois, le Conseil statuant à l'unanimité pouvait décider de retenir une autre règle pour la composition de la Commission.

Ainsi, alors que le traité de Nice confie au Conseil statuant à l'unanimité le soin de fixer le nombre des membres de la Commission restreinte, mais avec une obligation de resserrement, le traité constitutionnel fixait ce nombre aux deux tiers de celui des Etats membres, sauf décision contraire du Conseil européen statuant à l'unanimité.

Ces nouvelles règles n'étaient pas, il faut le reconnaître, la partie la plus pertinente du traité constitutionnel. Malgré la reprise des dispositions précisant que la rotation du pouvoir de désignation devait être conçue "de manière à refléter de manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres" (article 26), on pouvait craindre que la légitimité d'une Commission ainsi composée ne se trouve affaiblie ; tel était d'ailleurs le point de vue de la Commission qui, durant la Convention, avait plaidé pour le main-

# 2

## Le contenu d'un Traité intermédiaire

tien du principe d'un commissaire par État membre. C'est pourquoi, sans doute, le traité constitutionnel laissait malgré tout au Conseil européen statuant à l'unanimité la possibilité de retenir une autre règle.

On peut se demander, en réalité, s'il est indispensable de prévoir pour les années qui viennent le resserrement d'une Commission de vingt-sept membres (ou même vingt-huit, si l'on tient compte de la perspective d'adhésion de la Croatie) compte tenu des inconvénients manifestes de toute formule de rotation entre les États membres. Le risque d'une Commission réellement pléthorique n'appartenant pas à l'avenir proche, le principe d'un commissaire par État membre peut être retenu au moins jusqu'en 2014, comme le prévoyait d'ailleurs le traité constitutionnel.

Il convient, en outre, de rappeler que les traités d'Amsterdam et de Nice ont considérablement renforcé les pouvoirs du président de la Commission afin de compenser l'augmentation du nombre des membres du Collège.

Le traité d'Amsterdam avait déjà rehaussé le statut du président de la Commission, en prévoyant qu'il serait investi personnellement, préalablement à la formation du Collège, et en précisant que la liste des membres de la Commission serait arrêtée avec son accord. Ce traité stipulait également que la Commission devrait remplir sa mission "dans le respect des orientations politiques définies par son président".

Le traité de Nice a poursuivi cette évolution, en accordant de larges pouvoirs au président

sur l'organisation de la Commission. Le président répartit les responsabilités entre les commissaires et peut remanier en cours de mandat cette répartition ; il choisit les vice-présidents et en définit le nombre. Les membres de la Commission "exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci" ; le président peut mettre fin aux fonctions d'un membre de la Commission, sous réserve d'avoir obtenu l'autorisation du Collège statuant à la majorité simple.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le maintien du principe d'un commissaire par État membre paraît, provisoirement, la meilleure formule.

# Conclusions

Mon expérience de conventionnel et mon analyse des raisons qui ont conduit au blocage actuel ont forgé ma conviction : les chances de succès d'un traité fondamental ne seront réunies que lorsqu'on aura préalablement répondu à un certain nombre de questions et levé un certain nombre d'hypothèques. Ce sont les conditions d'un large accord sur un traité fondamental.

Avant tout destiné à permettre une relance, un traité intermédiaire n'épuiserait pas, par définition, la problématique d'une refondation européenne. Les aspects non abordés devraient être repris ultérieurement dans la perspective plus large d'un traité fondamental.

Mais l'élaboration de celui-ci supposerait un débat préalable sur certaines questions très présentes dans les opinions, et auxquelles il ne semble pas exister actuellement de réponse consensuelle, par exemple la conception de l'élargissement ou le degré de cohésion interne souhaité pour l'Union.

En effet, c'est au moins en partie d'une réponse à ces questions que doivent dépendre les choix en matière institutionnelle. Si ces choix apparaissent dictés seulement par des enjeux de pouvoir, comment pourraient-ils entraîner les citoyens ? Ceux-ci savent "qu'il n'est pas de bon vent pour qui ne sait pas vers où il navigue" ; leur adhésion à un projet aussi vaste et exigeant que

la construction européenne suppose que ce projet soit suffisamment défini.

Ce débat d'orientation préalable n'a pas véritablement eu lieu au sein de la Convention ; il n'avait d'ailleurs pas été prévu dans son mandat. Certes, la toute première phase de ses travaux a été, en principe, consacrée aux attentes à l'égard de la construction européenne. Mais ce débat inaugural – suite de monologues ne devant pas dépasser trois minutes – a eu tendance à tourner à la litanie. La Convention avait à trouver ses marques, et ni les représentants des futurs nouveaux États membres, qui faisaient montre de la plus grande prudence, ni ceux des institutions européennes, qui avaient déjà en tête le résultat auquel ils espéraient parvenir, ne souhaitaient s'engager véritablement dans un tel débat. Malgré les efforts du président Giscard d'Estaing pour susciter une discussion plus ouverte, on ne peut pas dire que la Convention ait eu sur le projet européen le débat approfondi qui aurait dû éclairer ses travaux d'ordre institutionnel. Il est vrai qu'un tel débat aurait, sans doute, fait apparaître des clivages assez profonds au sein de la Convention : mais n'est-il pas nécessaire que les oppositions s'expriment et soient reconnues si l'on veut parvenir ensuite à une synthèse effective ?

## Les thèmes d'un débat préalable à un Traité constitutionnel

### L'élargissement

L'élargissement apparaît comme un des éléments du malaise des opinions publiques à l'égard de la construction européenne dans un certain nombre

## Conclusions

de pays. De nombreux citoyens ont le sentiment que ce processus n'est pas maîtrisé sur le plan politique, que son sens et ses limites n'apparaissent pas clairement ; beaucoup s'interrogent sur ses conséquences économiques et sociales.

Ce phénomène est, sans doute, lié au fait que, lorsque la décision de principe concernant le "grand élargissement" a été prise, en 1993, par le Conseil européen de Copenhague, cette décision n'a été ni entourée d'un large débat, ni même clairement assumée devant les opinions. Lorsque, des années plus tard, celles-ci ont commencé à prendre conscience que le processus d'élargissement était en cours, la réponse à leurs interrogations a été que la décision était prise depuis longtemps et qu'il n'était plus temps de débattre. Il en est résulté un sentiment de fait accompli et une sous-information des citoyens propice aux fantasmes les plus consternants.

La question de l'élargissement ne peut plus être laissée dans le vague, traitée au coup par coup, sans perspective d'ensemble ; et son lien avec la question de l'avenir institutionnel est évident. Peut-on concevoir les mêmes politiques communes quelle que soit l'extension prise par l'Union ? Faut-il envisager telle ou telle forme de différenciation, par exemple, comme l'a proposé Edouard Balladur, concevoir une Europe organisée en "cercles concentriques" ? La réponse à de telles questions met en jeu, à la fois, vision de l'élargissement et conception des institutions.

### Quel degré de cohésion pour l'Union ?

En partie lié au précédent, un débat sur le degré de cohésion économique, sociale, territoriale sou-

haité pour l'Union paraît nécessaire. Car de la réponse apportée à cette question dépend la manière dont doivent être conçues les ressources de l'Union, la procédure budgétaire, les compétences de l'Union en matière sociale et fiscale, les objectifs de la politique régionale.

### Quelle identité culturelle pour l'Europe ?

Les rapports entre identité nationale et identité européenne, la conception de l'identité européenne dans un monde globalisé, donnent lieu à des interrogations et à des inquiétudes qui, bien qu'ayant une place marginale dans les débats politiques, n'en sont pas moins réelles. Et, de même, c'est en fonction de la réponse qui est apportée à une telle question que l'on doit concevoir les objectifs et les compétences de l'Union en matière de formation et de culture.

### Comment rapprocher l'Europe du citoyen ?

La légitimité démocratique repose sur la responsabilité. Or, celle-ci peut difficilement jouer dans la vie politique européenne, non seulement en raison de l'enchevêtrement des compétences, auquel le traité constitutionnel s'était efforcé de remédier, mais aussi en raison de l'absence d'un espace public européen. Les vies politiques restent largement cloisonnées et les élections européennes sont davantage un test pour les majorités au pouvoir dans les Etats membres qu'un lieu de confrontation de projets pour l'Union. Comment favoriser l'émergence d'un espace public commun, de manière à donner toute sa portée politique à la citoyenneté européenne ?

## Conclusions

La réponse la plus souvent apportée est l'idée d'une politisation de la Commission, qui serait élue par le Parlement européen et reflèterait ainsi une majorité politique, fut-elle composite. Mais mesure-t-on bien les conséquences d'une telle évolution ? Une Commission ainsi conçue pourrait-elle encore jouer son rôle de trait d'union entre les Etats membres ? Comment le "triangle institutionnel" pourrait-il fonctionner avec deux institutions reposant sur un principe majoritaire et une troisième, le Conseil, dont les relations avec la Commission reposent sur un tout autre principe ? Changer ainsi la logique même du fonctionnement de l'Union ne peut se faire en catimini, sans avoir soigneusement pesé les conséquences et sans avoir examiné les solutions alternatives<sup>(3)</sup>.

## La méthode d'élaboration

### Une nouvelle Convention

Examiner ces questions de manière publique pourrait être la tâche d'une nouvelle Convention qui ne serait pas chargée d'élaborer un traité, mais de définir, en ayant pour règle de base de partir des préoccupations des citoyens, les objectifs de la construction européenne dans leur ensemble et les grandes lignes des solutions pour y parvenir, éventuellement en retenant un petit nombre d'options lorsqu'il serait impossible de réunir une majorité large.

L'élaboration du traité fondamental pourrait relever d'une Conférence intergouvernementale à laquelle une délégation de la Convention serait associée.

<sup>(3)</sup> Voir sur ce point un ouvrage rédigé durant la Convention : "Enraciner l'Europe", Seuil, 2003, où l'idée d'un régime de type "présidentiel" pour l'Europe est examinée pp. 85-122.

## Les caractéristiques d'un traité fondamental

Un traité fondamental devrait définir avec précision les objectifs de l'Union et les perspectives dans lesquelles elle se place, les garanties accordées aux citoyens, les compétences de l'Union, les instruments dont elle dispose et les conditions dans lesquelles ils peuvent être employés par ses institutions. Les politiques communes devraient quant à elles être définies, comme l'a suggéré Pascal Lamy, dans des protocoles annexés au traité fondamental, dont la révision s'effectuerait par une procédure plus souple que celle applicable au traité constitutionnel proprement dit.

# Un dernier mot

En adoptant une démarche se qualifiant de “constitutionnelle” après avoir mis durant des années les questions institutionnelles au centre de ses préoccupations, l’Union n’a-t-elle pas prématurément laissé de côté l’approche “fonctionnaliste” qui avait, jusqu’à présent, suscité les progrès réels de la construction européenne ? Bien des membres de la Convention avaient en tête l’image de la Convention de Philadelphie. Mais celle-ci partait d’un peuple pour le doter d’une Constitution. Le “peuple européen” est encore en gestation ; c’est en assumant des héritages partagés et en poursuivant des entreprises communes que les Européens se forgeront peu à peu une identité collective.

C’est pourquoi une relance européenne – désormais indispensable – doit retenir une approche différente, mettre en avant des objectifs correspondant aux aspirations profondes des citoyens, tracer des perspectives qui les réunissent, et aborder les questions institutionnelles comme un moyen et non comme une fin.

Le processus engagé par les pères fondateurs il y a cinquante ans a atteint la plupart de ses buts. Aujourd’hui ce sont les bases et les objectifs de l’Europe des temps qui viennent qui doivent être posés et définis.

Jusqu’à présent nous n’avons su que construire des politiques européennes sectorielles. Le défi qui est désormais devant nous, c’est de faire naître véritablement un peuple européen avec une volonté de vivre commune, une identité partagée et portée par un projet commun.

Espérons que la déclaration de Berlin qui marquera le 50<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome saura remettre en route la construction européenne, lui redonner du sens et lui ouvrir les horizons, de manière à constituer le point de départ de cette relance.

# Déjà parus...

**Europe : comment sortir de l'impasse - un Traité institutionnel pour l'Europe**  
Pierre Lequiller, Janvier 2007

**Le partenariat privilégié, alternative à l'adhésion**  
Carlo Altomonte, Pierre Defraigne, Lucas Delattre, Sylvie Goulard, Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, Rudolf Scharping, Décembre 2006

**L'Union européenne un demi-siècle plus tard : état des lieux et scénarios de relance**  
Michel Foucher, Novembre 2006

**Europe / Etats-Unis : valeurs communes ou divorce culturel ?**  
Bruno Tertrais, Octobre 2006

**Chypre : une déchirure pour un peuple, un enjeu pour l'Union européenne,** Kipros Kibriz et Vesna Marinkovic, Septembre 2006

**Les parlements nationaux, un appui pour l'Europe**  
Hubert Haenel, Juin 2006

**Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union européenne ?**  
Edouard Pflimlin, Mai 2006

**Les systèmes de retraite en Europe**  
Alain Roulleau, Avril 2006

**L'Europe et la pauvreté : quelles réalités ?**  
Sarah Bouquerel  
Pierre-Alain de Malleray, Mars 2006

**Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ?**  
Christophe-Alexandre Paillard, Janvier 2006

**La politique européenne de coopération au développement**  
Corinne Balleix, Août 2005

**Quels moyens pour l'Europe ? Débat sur le budget de l'Union européenne**  
Alexandre Muller, Avril 2005

**Constitution européenne : deux fois "oui"**  
Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier 2005

**L'Union européenne face à l'immigration**  
Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

**L'avenir de l'Europe spatiale**  
Nicolas Werner, Octobre 2004

**Laïcité : le modèle français sous influence européenne**  
Olivier Dord, Septembre 2004

**Dérive ou rapprochement ? La prééminence de l'économie transatlantique**  
Joseph P. Quinlan, Juin 2004

**L'Europe, une chance pour la femme**  
Pascale Joannin, Mai 2004

**Le Parlement européen : un défi pour l'influence française**  
Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Avril 2004

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications (15 ouvrages, 70 000 exemplaires publiés et diffusés chaque année). Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à plus de 120 000 abonnés, en 5 langues, et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

29, boulevard Raspail – 75007 Paris  
Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01  
[info@robert-schuman.eu](mailto:info@robert-schuman.eu)

Rond Point Schuman 6 – B.1040 Bruxelles  
Tél. : + 32 (0)2 234 78 26 - Fax : + 32 (0)2 234 77 72  
[bruxelles@robert-schuman.eu](mailto:bruxelles@robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
[p.joannin@robert-schuman.eu](mailto:p.joannin@robert-schuman.eu)

Achévé d'imprimer en février 2007