La réforme de l'Union européenne ! de l'UE à l'union fédérale

Paolo Ponzano

Introduction.

La réforme des mécanismes institutionnels et des politiques de l'Union européenne (UE) exige-t-elle la réforme des traités européens actuels ? Ou bien l'UE a-t-elle plutôt la capacité d'évoluer progressivement sous l'effet de changements spécifiques du système actuel de gouvernance, mis en œuvre par les gouvernements nationaux et les institutions européennes existantes ? L'examen du thème de la réforme de l'UE doit partir de ces questions fondamentales. L'accord conclu sur la création de l'instrument financier de l'UE de nouvelle génération et sur son financement par la dette européenne, qui sera remboursée progressivement d'ici 2058 par l'introduction de nouvelles taxes européennes générant des ressources propres pour le budget européen, semble suggérer que l'UE a effectivement la capacité d'évoluer progressivement vers l'objectif de former un gouvernement européen, sans qu'il soit nécessaire de réviser le traité. Cela dit, rien ne garantit que les avancées apportées par l'UE nouvelle génération et le mécanisme de la dette commune, en tant que réponse de l'UE à la crise de la pandémie, deviendront, à leur expiration, des instruments permanents et non plus contingents de la gouvernance européenne, à moins bien sûr qu'elles ne soient garanties par une réforme des traités. En fait, la volonté de certains États d'accepter ces instruments dépendait précisément de leur nature extraordinaire et non permanente. En outre, il faut considérer que ces instruments restent contestables, étant donné qu'ils ne sont pas actuellement envisagés par les traités (voir TFUE, articles 125, 310 et 311). L'ensemble des considérations ci-dessus montre qu'il est nécessaire d'engager une véritable réforme de l'UE selon une procédure constituante.

Les moyens de réformer l'Union européenne.

La procédure actuelle de révision du traité de l'UE (art. 48 TUE) exige que tous les (27) États membres signent un accord de modification du traité ; pour que cet accord entre en vigueur, ils doivent le ratifier à l'unanimité conformément à leurs exigences constitutionnelles (soit par l'intermédiaire de leurs parlements respectifs, soit, dans certains États, par un référendum populaire). Il est toutefois notoirement difficile de parvenir à un accord entre les 27 États membres, en raison de leurs divergences de vues sur les objectifs du processus d'intégration. Le droit international offre deux moyens de contourner cette difficulté. La première consiste à invoquer la clause « rebus sic stantibus » telle que codifiée par la Convention de Vienne sur le droit des traités, et donc à permettre aux États souhaitant une réforme plus substantielle de l'UE de convenir, entre eux, d'un nouveau traité avec des règles différentes. Cette solution permettrait de contourner la règle de l'unanimité prévue par l'art. 48 TUE et la conclusion d'un nouveau traité avec l'accord d'une majorité (à déterminer) des États. Alternativement, un nouveau traité pourrait simplement contenir une clause stipulant qu'il n'entrerait en vigueur que dans les pays dans lesquels il aurait été ratifié, par le parlement national ou par un référendum populaire. En fait, en l'absence d'un véritable peuple européen – le traité de Lisbonne fait référence aux citoyens de l'Union et non à un peuple européen –, il serait juridiquement et politiquement impossible d'obliger un ou plusieurs États à adopter un nouveau traité alors que leur parlement ou leur population auraient voté contre.

En tout état de cause, un nouveau traité résoudrait le problème de l'intégration différenciée au sein de l'UE actuelle, car il permettrait aux États souhaitant maintenir le niveau d'intégration actuel et rester liés par les dispositions des traités actuels, de le faire, tout en donnant à ceux qui veulent progresser vers une véritable union fédérale la possibilité de signer le nouveau traité, qui contiendrait des dispositions supplémentaires en ce sens. Naturellement, la nature des relations

entre l'UE actuelle et la nouvelle union fédérale devrait être soigneusement définie, soit dans le nouveau traité lui-même, soit dans un accord séparé.

État fédéral ou Union fédérale.

Le type de réforme de l'UE dépendrait des objectifs que les États membres, les forces politiques et les citoyens de l'UE souhaiteraient atteindre. Il serait irréaliste d'envisager la création d'un État fédéral capable de prendre la place des États-nations actuels, dont certains ont une existence séculaire, car cela signifierait doter les institutions du nouvel État de toutes les compétences actuellement entre les mains de ces États-nations. Si, toutefois, nous reconnaissons que l'État-nation n'est plus en mesure de remplir toutes les fonctions qu'il remplissait au XIXe siècle et d'exercer une souveraineté absolue dans tous ses domaines d'activité, alors la solution la plus réaliste serait de créer, par agrégation, une union fédérale des États-nations existants (ou de certains d'entre eux), mais sans que cela implique la suppression d'aucun d'entre eux. Cela reviendrait à une forme de partage de la souveraineté, nécessaire précisément parce qu'aujourd'hui la souveraineté ne peut plus être absolue, comme elle l'était au XIXe siècle. Fondamentalement, elle serait partagée entre les États-nations et une union fédérale dotée de pouvoirs « limités mais réels ».

Le pouvoir constituant.

Ce texte n'est pas le lieu approprié pour une analyse théorique de la doctrine constitutionnelle ou un examen des différentes manières dont le pouvoir constituant pourrait s'exprimer à travers l'acte fondateur (appelé Constitution européenne ou Loi fondamentale européenne) d'une nouvelle Union européenne. Il suffit ici de reconnaître l'existence d'une doctrine « contractualiste » interprétant la « Constitution » ou un autre acte fondateur comme un « contrat social » par lequel une communauté de personnes ou de peuples décide d'adopter un nouveau « statut » reconnaissant leur statut de citoyens d'une nouvelle organisation politique.

Plusieurs moments de la vie institutionnelle de l'UE se prêtent à l'exercice de ce pouvoir constituant. Il pourrait être exercé 1) à l'issue de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, si un nombre significatif de citoyens et d'organisations européennes demandaient au Parlement européen (PE) d'élaborer un plan de réforme de l'UE visant à élargir ses compétences, et de conclure un nouveau traité constitutionnel créant une union fédérale ; 2) à la veille de l'un des prochains tours des élections européennes, si les principales forces politiques européennes souhaitaient donner au nouveau PE, élu par les citoyens, un rôle constituant, à savoir d'élaborer, pendant la législature, un nouveau projet de traité à soumettre aux parlements nationaux ou à un référendum paneuropéen ; ou 3) lorsque les membres du G7 et de l'UE, en raison du déclin de leur PIB, cesseraient de figurer parmi les sept pays les plus industrialisés du monde ; en effet, à ce moment-là, seule une nouvelle union fédérale européenne répondrait aux critères économiques d'adhésion à cette organisation.

Les projets constitutionnels dans l'histoire de l'intégration européenne.

Le processus d'intégration européenne a vu, à deux reprises, l'élaboration de projets, abandonnés par la suite, qui auraient permis de franchir des étapes décisives vers la création d'une union fédérale.

a) Le projet de l'Assemblée *ad hoc*.

La première de ces tentatives constitutionnelles avortées a été le projet de « Communauté politique européenne » (CPE) élaboré en 1953 par l'Assemblée *ad hoc*, mandatée par les gouvernements des six États membres fondateurs de l'Europe et créée dans le cadre de la CECA. Ce projet avait été élaboré sur la base de l'article 38 du traité instituant la Communauté européenne de défense (CED). Il prévoyait un système parlementaire bicaméral dans lequel la

première chambre serait une chambre du peuple élue au suffrage universel, et la seconde un sénat désigné par les parlements nationaux. Le projet de traité prévoyait un conseil exécutif européen (sur le modèle de la Haute Autorité de la CECA), chargé de la gouvernance communautaire. Cet organe devant être composé d'un président élu par le sénat et de membres élus par le président, les États membres n'auraient pas été associés à sa désignation. Un conseil des ministres nationaux (représentants des États membres) était également prévu, afin d'assurer l'harmonisation de l'action du gouvernement européen avec celle des gouvernements nationaux. Cependant, en raison de la non-ratification du traité de la CED par l'Assemblée nationale française en 1954, ce projet n'a jamais vu le jour.

b) Le projet Spinelli.

Le projet de traité élaboré à l'initiative et sous l'impulsion d'Altiero Spinelli, et approuvé par le PE en février 1984, constitue la deuxième tentative de donner à l'UE une base constitutionnelle (même si Altiero Spinelli, par réalisme politique, avait évité de qualifier son projet de « constitutionnel »). Pourtant, malgré son langage prudent, son projet de traité de 1984 contenait un certain nombre d'innovations clés qui peuvent effectivement être définies comme « constitutionnelles » au sens classique du terme : 1) une séparation plus claire des pouvoirs entre, d'une part, un exécutif/gouvernement (la Commission européenne) et, d'autre part, les deux chambres législatives utilisant le vote à la majorité (c'est-à-dire, le PE et le Conseil de l'Union, ce dernier devant, après une période transitoire de 10 ans, passer largement au vote à la majorité qualifiée) ; 2) une responsabilité politique claire de la Commission devant le PE ; 3) une différenciation entre la « loi organique » et la législation ordinaire liée à la politique ; 4) l'établissement d'une capacité fiscale européenne autonome ; 5) l'introduction de droits fondamentaux et de sanctions à l'encontre des États membres les violant (à ce moment-là, il n'y avait pas encore de Charte européenne des droits fondamentaux) ; et 6) l'application du principe de la majorité qualifiée (une majorité d'États membres représentant les deux tiers de la population) comme condition pour l'entrée en vigueur du traité. La tentative d'Altiero Spinelli de doter l'Union d'un texte constitutionnel a échoué au profit d'une réforme conventionnelle plus limitée, à savoir l'Acte unique européen, qui ne contenait aucun des éléments novateurs de son projet de traité. Néanmoins, deux tiers des dispositions novatrices du projet Spinelli ont été progressivement introduites dans les traités ultérieurs, mais pas les règles les plus importantes concernant le principe de majorité pour l'entrée en vigueur des traités, une capacité fiscale européenne autonome et la hiérarchie des législations.

De manière générale, on peut dire que ces deux projets « constitutionnels » préservaient, dans une large mesure, les rôles que remplissent encore les principales institutions de l'UE actuelle, y compris le Conseil européen, si ce n'est leurs compétences spécifiques, ainsi que les rôles des États membres dans l'architecture institutionnelle de l'UE.

Conditions clés nécessaires à la création d'une Union fédérale.

Si l'UE devait lancer une phase constituante (voir ci-dessus) en vue de former une nouvelle union fédérale européenne, elle devrait d'abord définir les conditions et les compétences qui devraient être inscrites dans le nouveau traité fondateur.

1. La première condition nécessaire serait l'élaboration et l'approbation d'un texte constitutionnel qui, par le biais d'un processus constituant permettant sa validation par les citoyens européens et/ou leurs représentants par le biais d'une ratification populaire ou parlementaire, donnerait à la nouvelle entité une légitimité politique et juridique. Bien que les deux termes suivants soient interchangeables, puisqu'ils ont la même signification et le même contenu, il convient d'utiliser le terme « Loi fondamentale » (déjà utilisé par la République fédérale d'Allemagne pour éviter toute confusion avec la Constitution de Weimar) de préférence à celui de « Constitution ». Cela permettrait d'éviter toute controverse, dans le cadre d'un éventuel référendum populaire, sur la

question de savoir si la nouvelle « Constitution » européenne serait supérieure ou non aux constitutions nationales existantes. La réponse à cette question est évidemment que la nouvelle Loi fondamentale n'aurait la priorité sur les constitutions nationales que dans les domaines d'activité dans lesquels elle a attribué des compétences (et donc la souveraineté) à l'UE, mais qu'elle n'affecterait les dispositions des constitutions nationales dans aucun autre domaine.

2. La deuxième condition nécessaire serait l'établissement d'un véritable gouvernement européen responsable devant un nouveau parlement européen doté de fonctions exécutives dans les domaines de compétence de l'UE (c'est-à-dire de pouvoirs limités mais réels). Certains pensent que le nouveau gouvernement européen devrait être une émanation de l'actuelle Commission européenne, bien qu'avec une composition différente de celle de cette dernière, à savoir un commissaire par État membre, et avec des compétences différentes. Pour sa part, la Commission européenne, dans un rapport sur l'UE, a déjà indiqué sa volonté d'être remplacée en cas de formation d'un véritable gouvernement européen. L'essentiel est que les membres du futur gouvernement européen, qu'ils soient choisis par le président unique de la « nouvelle UE » (éventuellement élu directement par les citoyens européens) ou par les gouvernements nationaux, soient directement responsables devant le nouveau parlement (composé d'une chambre du peuple et d'une chambre des États) et soumis à un vote de confiance de ce dernier. Si les membres du nouveau gouvernement européen étaient nommés directement par le président unique de la nouvelle union, celui-ci ne devrait pas nécessairement veiller à ce que toutes les nationalités soient « représentées », et pourrait donc potentiellement choisir plus d'un citoyen d'un État membre et aucun citoyen d'un autre. Le nouveau traité devrait préciser si le nouveau gouvernement européen disposerait d'un droit d'initiative législative ou si celui-ci serait confié au nouveau parlement bicaméral. Les deux projets constitutionnels élaborés à ce jour, que nous avons examinés ci-dessus, prévoyaient en substance que l'initiative législative devait être accordée à la fois à l'organe exécutif (gouvernement) et à l'organe parlementaire.

3. La troisième condition est que le gouvernement européen serait rendu responsable devant le nouveau parlement bicaméral. La question qui se pose ici est de savoir s'il faut ou non maintenir une structure comme l'actuel Conseil des ministres (et, à plus forte raison, l'actuel Conseil européen) en tant qu'organe législatif, et une structure comme le Conseil européen, qui est le principal organe chargé de donner une orientation à l'Union et d'établir ses priorités politiques. Les deux projets constitutionnels que nous avons déjà mentionnés prévoyaient tous deux le maintien d'une structure politique intergouvernementale (complétant un parlement bicaméral dans le cas du projet CPE). Une possibilité, comme le suggérait Spinelli – bien que sa solution doive évidemment être adaptée en conséquence –, serait de maintenir une structure « intergouvernementale » pendant une période transitoire avant de passer à un parlement unique bicaméral. Il serait essentiel qu'une fois la décision prise de remplacer le Conseil des ministres actuel, ainsi que le Conseil européen, tous deux composés d'un représentant de chaque État membre et décidant souvent à l'unanimité ou par consensus, il soit expressément stipulé que la nouvelle chambre des États devrait compter un nombre égal de membres de chaque État, tandis que la chambre basse serait composée proportionnellement à la population, et que les deux chambres devraient utiliser des systèmes de vote à la majorité. Cette formule – le Grand Compromis de Philadelphie – a été jugée acceptable pour la Constitution américaine et conviendrait également à une nouvelle union fédérale d'États européens, même si nombre d'entre eux (contrairement aux États américains) ont une histoire séculaire. L'essentiel serait que les membres de la nouvelle chambre basse soient élus par les citoyens européens qui voteraient pour des candidats appartenant à des listes transnationales – cette exigence devrait s'appliquer dans un premier temps à une partie des sièges, pour être progressivement augmentée –, et donc pour des partis véritablement européens avec des programmes véritablement européens, et non, comme nous le voyons aujourd'hui, des partis avec des programmes génériquement européens n'étant en réalité que des extensions de leurs programmes nationaux. Il faudrait donc éviter un système

permettant aux membres de la nouvelle chambre basse de voter sur une base essentiellement nationale, comme le font assez fréquemment les députés européens actuels (comme dans le cas, par exemple, des députés français votant en bloc pour des résolutions de politique agricole ~~qui~~ coïncidant avec l'intérêt national français).

4. La quatrième condition serait de prévoir, dans la Loi fondamentale, un nouveau système, plus permanent, de répartition des compétences entre l'Union fédérale et ses États membres qui, avant tout, supprime le pouvoir exclusif des États membres d'attribuer des compétences à l'Union fédérale (en d'autres termes, les prive de leur pouvoir actuel d'être « maîtres » des traités). Ce changement serait légitimé par l'approbation formelle – populaire ou par les parlements nationaux – de la nouvelle Loi fondamentale. En même temps, ce nouveau système de répartition des compétences devrait conférer à l'union fédérale une « autonomie stratégique » lui permettant d'exercer ses propres compétences dans les domaines de la politique extérieure et intérieure. En politique extérieure, l'Union fédérale aurait besoin d'une capacité de défense autonome pour crédibiliser ses décisions (envoi de missions de maintien de la paix, de forces d'intervention, etc.), mais ne pourrait pas assumer la responsabilité de l'ensemble de sa capacité militaire avant un certain temps, ce qui signifierait que les États membres continueraient à jouer un rôle militaire essentiel. En matière de politique intérieure, l'Union fédérale exercerait une autonomie stratégique dans plusieurs domaines : la monnaie (à travers le rôle international de l'euro), l'économie/les finances (à travers la capacité fiscale autonome de l'Europe), la sécurité intérieure (dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé), le marché mondial (à travers la capacité de l'Europe à être compétitive, à commencer par l'agenda numérique et l'intelligence artificielle), et les relations avec les pays voisins (à travers le développement de la « politique de proximité » lancée par Prodi) et avec l'Afrique. Ces relations relèveraient du domaine de l'action extérieure de l'Europe et pourraient être renforcées, conformément à l'approche fédérale, par la prise en charge, par le gouvernement européen, d'un rôle d'initiative et de représentation, et par des décisions prises à la majorité par les deux chambres législatives.

5. La cinquième condition (à laquelle fait allusion la quatrième) serait de doter la nouvelle union d'un budget fédéral financé par de véritables ressources propres et, en particulier, d'une capacité fiscale autonome lui permettant d'imposer des impôts européens directs aux entreprises et aux citoyens de l'union. En effet, l'art. 311 TFUE, qui dispose actuellement que « l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs », est interprété de différentes manières : certains soutiennent qu'il autorise l'imposition d'impôts européens, tandis que d'autres (voir le rapport Monti de 2016) estiment que l'UE ne peut pas imposer directement des impôts européens. Compte tenu du calendrier convenu entre le Conseil des ministres et le PE, nous verrons bientôt si l'UE s'avère capable de se procurer de manière indépendante de nouvelles ressources propres en imposant des taxes européennes telles que la taxe web, la taxe carbone ou l'impôt sur les sociétés proposés. Le point essentiel est qu'une nouvelle union fédérale devrait être dotée de la capacité autonome de prélever directement des impôts européens sur les entreprises et les citoyens (comme ceux prélevés dans le passé par la Haute Autorité de la CECA sur les producteurs de charbon et d'acier), sans qu'il soit nécessaire d'harmoniser au préalable les impôts nationaux, et donc d'impliquer les budgets nationaux.

6. Enfin, et c'est la sixième condition nécessaire à la création d'une véritable union fédérale, il faudrait une révision des dispositions des traités actuels sur la défense des valeurs fondamentales de l'UE et sur l'État de droit. Le traité de Lisbonne a été interprété différemment par ceux qui considèrent la défense de l'identité nationale comme la priorité absolue, par opposition à ceux qui, au contraire, attachent une importance primordiale au respect de l'État de droit et au principe de coopération loyale entre les institutions européennes et les États membres. La Cour de justice a déjà confirmé la nécessité de respecter l'autonomie d'un pouvoir judiciaire indépendant ainsi qu'une presse libre ne devant être soumise à la censure d'aucun pouvoir politique. Il est donc nécessaire de revoir les dispositions actuelles qui ne permettent pas, en raison d'une procédure

exigeant l'unanimité, de sanctionner efficacement les violations de l'État de droit. Dans d'autres organisations comme l'ONU et le Conseil de l'Europe, il est possible de suspendre un État membre violant l'État de droit. Une disposition à cet effet devrait être incluse dans la Loi fondamentale d'une future union fédérale européenne.