



Le Fédéraliste, Year LI, n. 1

**UN NOYAU FEDERAL DANS UNE UNION EUROPEENNE
ELARGIE . COMMENT CREER LE NOYAU ?
COMMENT STRUCTURER LES INSTITUTIONS DU NOYAU ?
COMMENT ORGANISER LEURS RELATIONS AVEC LES
INSTITUTIONS DE L'UNION ELARGIE ?**

Lors des discussions relatives à l'Europe à plusieurs vitesses ou à la flexibilité à l'intérieur de l'Union Européenne, la perspective politique, soit l'objectif politique que l'on veut atteindre, est d'une importance fondamentale. Cette perspective est cruciale si on veut répondre à toutes les questions contenues dans le titre de cette intervention : comment créer le noyau, comment structurer les institutions du noyau et comment organiser leurs relations avec les institutions de l'Union plus large. Et # elle est encore plus cruciale afin de comprendre pourquoi nous avons besoin d'un noyau fédéral et non pas d'une forme différenciée d'intégration. Ce n'est qu'en ayant à l'esprit le but politique que l'on veut atteindre, que l'on peut en fait trouver la solution institutionnelle la plus appropriée.

Tous ceux qui se posent le problème de redonner de l'haleine au processus d'intégration européenne sont d'accord pour reconnaître que les défis auxquels l'Europe a à faire face requièrent une politique européenne extérieure et de défense, de façon à permettre à l'Europe de parler d'une seule voix dans le concert international et de subvenir à sa défense propre. De la même façon l'union monétaire doit s'accompagner d'une seule politique économique et fiscale. Ces défis nécessitent un gouvernement européen élu démocratiquement: en effet seul un gouvernement démocratique — et donc responsable face aux citoyens — est habilité à prendre les décisions relatives à la politique économique, à la fiscalité (pas d'imposition sans représentants élus) ou à la paix et à la guerre.

Un gouvernement européen responsable de la défense, de la politique étrangère, de la politique fiscale ne peut procéder que d'un Etat Fédéral Européen. Et, étant donné que quelques Etats membres sont contraires à la perspective de poursuivre sur la voie de la construction d'une Europe politique, nous devons résoudre le problème de savoir comment créer un Etat fédéral entre les Etats membres décidés à franchir le pas, comment créer une entité souveraine remplaçant certains des Etats membres de l'Union qui abandonneraient ainsi leur souveraineté en devenant membres d'une Fédération.

Si c'est là le but à atteindre, il est clair que—toutes les formes de flexibilité existant dans les traités européens sont insatisfaisantes. La raison en est simple : aucune des formules d'intégration différenciée ne met en question la souveraineté des Etats membres ou n'a pour but la création d'une nouvelle entité souveraine, un nouvel Etat.

Et là encore il faut souligner l'importance de l'aspect politique, du but politique à atteindre. En fait, chaque fois que la décision a été prise de créer une Europe à plusieurs vitesses ou d'adopter d'autres formes d'intégration différenciée, à travers des négociations entre les représentants des Etats membres en l'absence d'une volonté politique claire et avec le seul objectif de concilier les intérêts divergents des différents Etats, le résultat a été bien loin de donner une réponse aux nécessités auxquelles le processus d'intégration européenne doit faire face. Prenons l'exemple de la proposition Schäuble et Lamers de créer un noyau fédéral au sein de l'Union européenne en 1994. Cette proposition était sous tendue par une forte volonté politique tendant à permettre aux Etats membres qui le souhaiteraient de créer un gouvernement européen complétant l'union monétaire, même en dehors des traités existants et contre la volonté des Etats les plus réticents à accepter des limitations de leur souveraineté. Mais quand l'idée d'introduire différentes vitesses dans le processus d'intégration européenne perdit de vue la cette perspective politique et fut discutée au sein des conférences intergouvernementales lors des négociations des traités d'Amsterdam et de Nice, l'idée originale d'un noyau fédéral se transforma en une formule compliquée et confuse – la coopération renforcée —tout à fait inadéquate à donner une réponse à ceux qui souhaitent mettre l'Europe en mesure de faire face aux défis du futur.

Quand la souveraineté des Etats membres n'est pas mise en question, il est possible de trouver des formes d'intégration différenciées capables de concilier les intérêts des Etats membres concernés par ces dispositifs avec les intérêts des Etats n'y participant pas. Mais ces dispositions, ayant été adoptées par *tous* les Etats membres, y compris par ceux ne souhaitant pas poursuivre des formes plus profondes d'intégration, et étant par là même le résultat d'un compromis, (sont d'une piètre utilité pour résoudre les problèmes auxquels est confronté le processus d'intégration européenne) ne peuvent pas être la base des choix courageux dont l'Europe a besoin pour affirmer son rôle sur la scène mondiale.

Ce phénomène est évident dans le cas des coopérations renforcées, mécanisme sujet à un ensemble de conditions (les prétendus « dix commandements ») destiné à garantir le maintien de la compatibilité avec les pouvoirs de l'Union ou de la Communauté et de la concordance avec le cadre institutionnel de l'Union elle-même. En conséquence, la Commission peut s'opposer à toute proposition de coopération renforcée, cette dernière devant être autorisée par le Conseil votant à la majorité qualifiée. Chaque Etat membre peut en outre demander que la question soit renvoyée au Conseil Européen.

On peut en dire autant de l'union monétaire. La décision de la créer fut décidée dans les années 90 en accord avec les mécanismes prévus par les Traités, c'est-à-dire par la convocation d'une conférence intergouvernementale et la ratification du nouveau traité par tous les Etats membres. Mais puisque, lorsqu'on décida d'entamer le processus qui devait déboucher sur la monnaie unique, des pays comme le Royaume Uni et le Danemark étant déjà membres de la Communauté Européenne la seule solution possible était un compromis : la création d'une monnaie unique en l'absence d'une politique économique et fiscale unique. Le transfert au niveau communautaire des compétences en matière de politique économique et fiscale commune aurait entraîné la création d'un gouvernement européen et par conséquent à la mise en place d'un noyau fédéral à l'intérieur de l'Union Européenne composé par les Etats de la zone euro, décision que par exemple le Royaume Uni n'aurait jamais accepté.

Il y a deux leçons à tirer de cette expérience. La première, si nous souhaitons atteindre comme but la création d'une entité capable de parler d'une seule voix, à savoir la mise en place d'un noyau à l'intérieur de l'Union Européenne, résulte de

l'impossibilité d'y parvenir par les mécanismes inhérents aux traités existants. Songer qu'une décision pareille puisse être prise avec l'accord de tous les Etats, y compris ceux qui sont contraires à l'évolution de l'Union dans le domaine politique, est une illusion qui ne tient pas compte du fait que ces Etats n'auraient aucun intérêt à soutenir une décision visant à créer une entité, née de la cession de souveraineté de la part de quelques Etats, potentiellement en mesure d'affaiblir la structure de l'Union. En conséquence une décision pareille ne pourra être prise qu'en dehors des traités existants, à travers un accord entre Etats nécessairement étranger aux procédures prévues par les traités relatifs à la Communauté et à l'Union.

Ce ne serait pas la première fois que certains Etats membres participeraient à une intégration plus profonde, en dehors des traités. Pensons par exemple aux accords de Schengen, souscrits par la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg et insérés dans les traités seulement après-Amsterdam. La différence est cependant essentielle : créer un noyau fédéral en dehors des mécanismes des Traités aurait un tout autre impact, car cela signifierait la création d'une nouvelle entité souveraine et non pas uniquement une coopération plus étroite entre Etats souverains dans un champ donné.

La seconde leçon à tirer est la suivante : il est indispensable de définir clairement l'objectif politique et les éléments de base de l'entité fédérale que l'on veut créer. Cet élément, sans lequel la faillite est inévitable, est indispensable au commencement de tout processus débouchant sur la création d'un noyau fédéral en faveur duquel quelques Etats membres de l'Union renoncent à leur souveraineté. Je veux souligner par là que, si on confie la définition des éléments de base d'une intégration plus étroite entre quelques Etats membres à une conférence intergouvernementale ouverte à tous les Etats ayant manifesté seulement une intention générique d'avancer dans le processus d'intégration, ou à une assemblée constituante, en l'absence de toute définition prioritaire du but à atteindre et de ses éléments essentiels, — soit la création d'une entité souveraine se substituant à ses Etats membres dans la gestion de la politique étrangère, de la défense, de la politique économique et fiscale —, le résultat saperait le but fédéral du projet initial et se réduirait à une forme de flexibilité similaire à celles contenues dans les traités existants.

C'est la raison pour laquelle la création d'un noyau fédéral requiert que les Etats ayant décidé de franchir cette démarche stipulent avant tout un pacte fédéral, c'est-à-dire un accord par lequel les Etats s'obligent à céder leur souveraineté au noyau, en définissent sa nature fédérale et les éléments à la base de sa structure et s'engagent à convoquer une Assemblée Constituante chargée de rédiger la Constitution du nouvel Etat Fédéral. La décision de s'unir en créant le noyau et la rédaction du projet de constitution constituent en fait deux étapes différentes, la première étant nécessaire pour aboutir à la seconde.

Nous en venons maintenant à la définition des éléments de base du noyau fédéral européen. Il est utile à cet effet de se référer au projet de traité définissant le statut de la Communauté Européenne, adopté par l'assemblée « ad hoc » chargée de créer en Mars 1953 une Communauté politique européenne dans le but de compléter le Traité de la Communauté Européenne de Défense. Il s'agit d'un projet écarté après la chute de la CED. Il est quand même utile d'en rappeler les éléments essentiels pour deux raisons.

Même s'il est ambigu dans certains domaines, ce traité comporte maints éléments intéressants et constitue le traité le plus fédéral dans l'histoire du processus d'intégration européenne.

D'un côté, puisqu'il s'agit du projet qui, au cours du processus d'intégration européenne, s'est le plus approché à la création d'un Etat fédéral, il peut représenter un modèle utile pour le futur. D'autre côté, il représente la démonstration du fait que le seul obstacle à la construction d'un Etat fédéral européen est le manque de la volonté politique de le réaliser, étant donné qu'il n'existe aucun obstacle de nature « technique » empêchant les Etats qui le veulent de faire ce saut : il représente donc une réponse efficace à ceux qui maintiennent que la construction d'une fédération dépouillant les Etats-nation européens de leur souveraineté est une tâche trop difficile ou impossible.

Le projet prévoit une structure institutionnelle articulée sur trois organes principaux : le Parlement, le Conseil exécutif européen et la Cour de justice.

D'après le projet, le Parlement, auquel est dévolu le pouvoir législatif, est composé de deux chambres : la Chambre des citoyens formée des députés représentant les peuples unis dans la Communauté et le Sénat composé de sénateurs représentant chaque Etat. La première sera élue au suffrage universel direct, selon un système électoral uniforme, le second par les parlements nationaux selon des procédures arrêtées par chaque état membre. L'adoption de la législation nécessite l'accord de chacune des deux chambres statuant à la majorité simple.

Le pouvoir exécutif est dévolu au Conseil Exécutif Européen, dont le Président, élu par le Sénat, nommera les autres membres. Ce dernier sera soumis à un vote de confiance à la Chambre des citoyens et au Sénat, chaque assemblée se prononçant à la majorité de ses membres. Le projet de Traité aboutissait donc à la création d'un gouvernement européen désigné par un parlement directement élu par les citoyens européens et chargé de la politique extérieure et de la défense européenne et ayant le pouvoir de lever l'impôt.

Pour le pouvoir judiciaire, le projet de Traité le confie à une Cour de Justice qui veillera à la suprématie de la loi dans l'interprétation et l'application du droit communautaire.

En réalité, la structure institutionnelle prévue par le projet de Traité recèle quelques ambiguïtés : la première, et peut-être la plus évidente, est représentée par le fait que la procédure de révision du Statut a un caractère substantiellement intergouvernemental. Le projet prévoit en effet l'existence d'un Conseil des Ministres Nationaux composé de représentants des Etats membres qui doivent approuver à l'unanimité les amendements aux dispositions les plus importantes du Traité : cette procédure suggère qu'il s'agit-là d'un pacte (à l'opposé, dans un Etat fédéral les amendements à la constitution doivent être approuvés à la double majorité du parlement et des Etats). Deuxième ambiguïté : en matière de politique étrangère, aucun transfert de compétences aux instances supranationales n'est prévu, mais les politiques étrangères des Etats membres sont simplement coordonnées. Il s'agit-là d'un élément qui contraste fortement avec la création par le Traité CED d'une armée européenne.

Il n'en demeure pas moins que ce texte esquisse la structure d'un état fédéral (gouvernement nommé par un parlement bicaméral et Cour de Justice chargée de dire le droit dans l'interprétation et l'application de la législation communautaire) et constituerait un exemple très utile en vue de la création d'un futur noyau fédéral.

En fait, également dans le noyau fédéral le pouvoir législatif serait assuré par un parlement bicaméral, une assemblée représentant les citoyens et un Sénat nommé par les organes législatifs ou exécutifs des Etats membres. Le gouvernement serait l'expression d'une majorité parlementaire et responsable vis-à-vis du Parlement, et le pouvoir judiciaire serait exercé par une Cour de Justice, garante de la conformité au droit de toute disposition touchant aux principes constitutionnels.

Pour ce qui est des compétences fédérales, les institutions du noyau fédéral seraient exclusivement responsables de la politique étrangère et de la défense (ce qui

implique la mise sur pied d'une armée européenne sous le commandement d'un Etat-Major européen, avec un chef responsable devant le ministre de la défense du noyau fédéral) ainsi que de la politique économique (avec comme conséquence le pouvoir de lever l'impôt). Il serait, en outre et probablement, nécessaire de transférer au niveau fédéral d'autres compétences relatives à la recherche scientifique, le développement technologique et l'environnement.

Mais si nous examinons le projet de Statut de 1953, il existe des aspects intéressants d'un autre point de vue. Selon le projet, la Communauté politique européenne aurait dû progressivement remplacer la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté Européenne de Défense en prenant en charge les compétences attribuées à ces deux organisations. Le remplacement aurait eu lieu d'une façon graduelle et l'on prévoyait par conséquent la création, pendant une période transitoire, d'un gouvernement provisoire de l'ensemble formé par les trois Communautés. La nouvelle Communauté Européenne, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, la Communauté Européenne de Défense. Quelque chose de similaire interviendrait après la signature d'un pacte fédéral entre les Etats souhaitant créer un noyau fédéral. Une fois la décision de signer le Pacte fédéral étant prise, avant l'élection d'une assemblée constituante chargée d'élaborer la Constitution du noyau fédéral, un gouvernement provisoire devrait nécessairement être mis en place. Puisqu'à ce stade n'existeront pas les institutions et les procédures pour le nommer, ce gouvernement provisoire revêtira encore un caractère intergouvernemental.

Il pourrait par exemple être composé de membres choisis par les chefs d'état et de gouvernement des nations signataires et soumis au contrôle parlementaire des membres de l'assemblée européenne ressortissant des états signataires du pacte fédéral.

La dernière question concerne les rapports entre le noyau fédéral et l'Union Européenne et donc la possibilité d'intégrer le noyau dans la structure communautaire existante.

Avant d'affronter les nombreux problèmes liés à cet aspect, il est souhaitable de réfléchir sur la composition du noyau et en particulier sur la possibilité pour les Etats n'ayant pas souscrit le Pacte fédéral d'en devenir part plus tard. Là aussi le problème doit être affronté dans une perspective plutôt politique que technique. Afin que le noyau soit vraiment un noyau ouvert, donc une initiative capable de donner un nouvel élan au processus d'intégration en s'élargissant progressivement à d'autres Etats, et non pas un élément de division entre les membres de l'Union, il faut que l'entrée d'un Etat dans le noyau soit subordonnée presque exclusivement à la volonté de cet Etat d'abandonner sa souveraineté et de devenir membre de la Fédération. Ainsi, le noyau fédéral n'exclurait que les Etats *ne souhaitant* pas le rejoindre et non les Etats *ne pouvant* pas — en l'absence des conditions techniques ou économiques requises — rejoindre le noyau même. Ce serait une réponse à ceux qui prétendent que la création d'un noyau fédéral constituerait une forme d'exclusion et d'isolement des plus pauvres par les Etats les plus riches.

Deuxième élément à mettre en avant : l'existence dans le Traité établissant la Communauté Européenne d'une disposition (article 306), destinée à permettre l'existence le développement d'unions régionales à l'intérieur de l'Union Européenne. Selon l'article 306 « les dispositions de ce traité ne doivent pas empêcher l'existence ou le perfectionnement d'unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg, ou entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays Bas, dans la mesure où les objectifs de ces unions régionales ne seraient pas atteints avec l'application de ce Traité ». Il s'agit

d'une disposition référée à une expérience bien définie, celle des pays du Benelux, qui présente des caractères différents par rapport à la future création d'un noyau fédéral. Cela tient au fait que – si ce noyau inclut au moins trois grands Etats membres de l'Union – son poids dans la structure institutionnelle de l'Union serait considérable, comparativement aux autres Etats membres. Tout de même, l'existence d'une telle disposition permet d'affirmer que l'hypothèse de la formation d'unions entre Etats à l'intérieur de l'Union n'est pas exclue par le droit communautaire et donc que la fusion de plusieurs Etats dans un noyau fédéral ne serait pas incompatible avec la permanence de l'Union européenne.

En ce qui concerne plus spécifiquement les rapports entre l'Union et le noyau, la solution la plus simple est sans doute la succession du noyau fédéral à ses Etats membres dans les institutions de l'Union.

D'après la convention de Vienne sur la succession des Etats dans les Traités de 1978 (ratifiée par ailleurs seulement par cinq des Etats membres de l'Union), un Etat résultant de la fusion entre deux ou plusieurs Etats prend automatiquement la place de ceux-ci dans les organisations internationales dont ils faisaient partie. En fonction de ce mécanisme, le noyau fédéral remplacerait ses Etats membres dans le traité instituant la Communauté Européenne et dans le Traité sur l'Union Européenne (en conséquence et par exemple, le noyau aurait une représentation unique au Conseil et à la Commission, en lieu et place des représentants de ses Etats membres) et serait soumis à toutes les obligations imposées par les traités.

Cette solution aurait l'avantage indiscutable de permettre de régler d'une façon unitaire les rapports entre le noyau et l'Union. D'ailleurs, il ne faut pas oublier que les phénomènes de succession entre Etats sont avant tout des phénomènes de caractère politique, dont les conséquences peuvent difficilement être déterminées sur la base de considérations juridiques abstraites et sont, au contraire, dans la plupart des cas, le résultat de négociations entre les Etats intéressés. Il suffit de penser à la désagrégation de l'Union Soviétique. En accord avec le droit international, puisqu'il s'agissait de la désagrégation d'un Etat, toutes les Républiques ex-soviétiques auraient dû demander d'adhérer aux Nations Unies et à toutes les organisations internationales dont l'Union Soviétique faisait partie. En réalité, au contraire, les représentants des Républiques, réunis à Alma Ata, ont décidé que la Russie devait être considérée comme le successeur de l'Union Soviétique et que, par conséquent, non seulement qu'elle aurait succédé à l'Union Soviétique aux Nations Unies, mais qu'elle aurait carrément droit au siège permanent au Conseil de Sécurité. Face à un phénomène bouleversant tel que la désagrégation de l'Union Soviétique, on a dû nécessairement procéder à renégocier et à redéfinir les rapports entre les parties en tenant compte du plus grand poids politique de la Russie en comparaison aux autres républiques.

Or, un pareil type de renégociation sera probablement nécessaire aussi pour définir les rapports entre l'Union européenne et le noyau fédéral, quand celui-ci sera créé. Non seulement parce qu'il sera nécessaire de redéfinir les équilibres au sein de l'Union, dans laquelle existerait un Etat — le noyau — dont le poids serait considérablement plus important que celui des autres Etats membres, mais aussi parce qu'il sera difficile que le noyau accepte de se soumettre à toutes les obligations imposées par l'appartenance à l'Union européenne. En effet, une fois constitué, le noyau aura besoin d'une phase de consolidation et d'affirmation de sa nouvelle souveraineté, qui pourrait difficilement être conciliée avec trop de limites à sa liberté d'action. C'est pour cette raison, d'ailleurs, que les nouveaux Etats membres de l'Union européenne sortis de l'ancien bloc soviétique, qui viennent de récupérer leur souveraineté, acceptent avec beaucoup de réticence ou même refusent toute forme d'intégration qui ne soit pas strictement économique ; et c'est aussi la raison pour laquelle il est difficile de penser que le noyau fédéral nouveau-né se soumette à des règles, telles que celles prévues par le Pacte de Stabilité en matière de coordination

des politiques économiques, ou des politiques extérieures et de sécurité des Etats membres et de « fidélité » à l'OTAN de la politique extérieure et de sécurité européenne, qui, en dernière analyse, l'empêcheraient de s'affirmer à plein titre comme un nouveau sujet capable répondre aux défis auxquels l'Europe doit faire face.

Le scénario le plus probable qui s'ébauche est par conséquent celui d'une sorte de refondation de l'Union européenne pour sauvegarder l'acquis communautaire dans le nouveau cadre caractérisé par la présence d'un fort aimant politique qui en réorientera la structure toute entière.

Texte de Giulia Rossolillo, Professeur de Droit Européen, Université de Pavie (Italie), membre du Movimento Federalista Europeo, Lombardie

Traduction de Yves Lagier, secrétaire du Comité pour l'Etat Fédéral Européen, président honoraire de l'Union pour l'Europe Fédérale -France