

LA VOIE D'UNE PUISSANCE EUROPÉENNE OU BIEN COSMÉTIQUE INTERGOUVERNEMENTALE?

LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL
SUR LA PESC

PAR

WOLFGANG WESSELS (*)

LE PROBLÈME : ANALYSE ET AFFIRMATION
D'UNE PIERRE DE TOUCHE CONSTITUTIONNELLE
SUI GENERIS

Dès le début du processus d'intégration européenne (1), une des motivations fondamentales de tout plan de construction a été de renforcer le rôle de l'Europe comme acteur mondial : l'Europe comme «puissance» a été une expression récurrente dans chaque stratégie visant à donner naissance à tout type d'intégration européenne. L'architecture constitutionnelle et particulièrement institutionnelle de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est donc une pierre de touche du «Traité établissant une Constitution pour l'Europe» (ci-après TCE ou Traité constitutionnel) (2).

L'anatomie, l'analyse et l'affirmation des clauses du chapitre de la PESC sont cependant confrontées à des défis considérables, liés à notre compréhension d'une «constitution européenne». En effet, les éléments constitutifs-clefs de textes d'une si grande importance sont composés d'une allocation transparente de compétences, de règles précises concernant la prise de décisions contraignantes, d'un degré suffisant d'obéissance, fondée sur la légitimité, et d'un contrôle adéquat effectué par une tierce institution extérieure. Au-delà d'un tel ensemble formel, beaucoup attendent de ces textes «sacrés» qu'ils forment une sorte d'identité européenne, en stimulant le «patriotisme

(*) Professeur à l'Université de Cologne (Allemagne), titulaire de la chaire Jean Monnet.

(1) Cf. par exemple SPINELLI, «Il manifesto di Ventotene. Robert Schuman declaration», in Walter LIPGENS (dir.), *Documents on the History of European Integration*, Berlin/New York, 1986, pp. 71 et 193-194.

(2) Les articles du Traité cités dans cet article sont ceux de la version corrigée de l'avant-projet de Traité établissant une constitution européenne (TCE) ratifié lors de la Conférence des représentants des Etats membres, le 13 octobre 2004 (CIG 87/1/04, REV1), et disponible sur le site Internet ue.eu.int/igcpdf/fr/04/cg00/cg00087-re01.fr104.pdf.

constitutionnel» (3) grâce à une certaine vision et à une sorte de mission du rôle mondial et régional de l'Union.

Au vu d'une telle énumération, nous sommes confrontés à des difficultés considérables : les règles de la Politique étrangère, de sécurité et de défense provoquent des exigences particulières dues aux caractéristiques-clefs de ce domaine politique. Si nous présumons que le fait de jouer un rôle dans le système international nécessite une action discrète aussi bien que discrétionnaire et que cela est fortement chargé de symboles de souveraineté (le syndrome «SDD» : souveraineté discrète, et discrétionnaire), nos outils d'analyse manquent d'attributs conventionnels. Pour le club diplomatique, l'absence de formalisme et la flexibilité, dans la confidentialité, sont précieux et de nombreuses activités sont des actions à court terme.

Le PESC, parce qu'elle est fortement liée à la notion de souveraineté nationale, relève d'un domaine politique qui a le statut d'«*institution contestée*» (4). Aussi le Traité constitutionnel doit-il peser le pour et le contre : les normes et les bénéfices des actions communes par rapport aux coûts de la perte de la souveraineté nationale. Le contexte historique du TCE fait état de cette tension inhérente à la PESC. Comme dans d'autres «*conjonctions critiques*» (5) et «*décisions décisives*» (6) dans l'histoire de l'élaboration d'une constitution européenne, le travail de la Convention et la Conférence intergouvernementale (CIG) subséquente ont subi l'influence notable des événements et des développements internationaux dans la période située entre le 11 septembre et la guerre en Iraq (7). Le désaccord entre les Etats de l'Union sur leur participation à la guerre en Iraq a donné lieu à des doutes fondamentaux quant à l'existence d'une volonté commune de transformer l'Union européenne (UE) en acteur mondial.

Au vu de ces problèmes et des objectifs autodésignés de la Convention et de la CIG, il nous faudra débattre de la question de savoir si ce texte marquera un saut constitutionnel et dans quelle mesure ou bien s'il constitue plutôt une version supplémentaire d'un intergouvernementalisme toujours plus raffiné, qui limiterait la capacité de l'UE à jouer un rôle effectif et efficace en tant que puissance dans le système international. Les autorités du TCE se sont-elles finalement mises d'accord pour surmonter leur faiblesse structurelle passée et présente ou reformulent-elles encore les conditions

(3) Jürgen HABERMAS, «Der europäische Nationalstaat – Zu Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft», in Jürgen HABERMAS (dir.), *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Francfort, 1996, pp. 129-191.

(4) Mathias KOENIG-ARCHIBUGI, «Explaining government preferences for institutional change in EU foreign and security Policy», *International Organization*, vol. LVIII, n° 1, 2004, pp. 138-139.

(5) Cf. Paul PIERSON, «The path to European integration : a historical institutionalist analysis», *Comparative Political Studies*, vol. XIX, n° 2, 1996, pp. 123-163.

(6) Cf. Wilfried LOTH, *Der Weg nach Europa. Geschichte der Europäischen Integration 1939-1957*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1996, pp. 98 et s.

(7) Cf. par exemple Thomas RISSE, «Social Constructivism and European integration», in Antje WIENER/Thomas DIEZ (dir.), *Theories of European Integration : Past, Present and Future*, Oxford, 2003, p. 564.

d'une coopération légère, sans être capables de quitter le piège institutionnel qu'elles ont elles-mêmes construit depuis de début de leur coopération politique ?

ESPOIRS ET CAPACITÉS

Des objectifs ambitieux : vers une identité double

La Convention et la CIG ont formulé des objectifs ambitieux (8), qui mettent l'accent sur la dimension « civile » de leur concept, autant que sur la dimension de « *super-puissance* » (9). Le TCE met en avant une mission quasi visionnaire et promet de « *promouvoir dans le monde entier* » « *les principes qui ont inspiré sa propre création, son développement et son agrandissement* » (art. III-292 §1). La formulation de ces objectifs et de ces valeurs souligne l'idée que les Etats membres veulent que l'UE soit une institution qui mette en place des normes mondiales afin de promouvoir des valeurs universelles en tant que « *communauté cosmopolite* » (10).

Une deuxième idée contenue dans la définition de ce rôle est également formulée et mise en avant : la CIG souligne une fois de plus que « *la compétence de l'Union [...] couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions liées à la sécurité de l'Union* » (art. I-16 §1).

En ce qui concerne les clauses d'assistance mutuelle, la CIG a adopté les formulations actuelles du Traité et y a ajouté quelques engagements supplémentaires. L'article I-41 §7 énonce un principe mutuel d'obligation d'« *aide et d'assistance par tous les moyens en leur pouvoir* » en cas d'« *agression armée* » sur le territoire d'un Etat membre. Une réserve ou une limitation s'y rajoute : « *cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres* ». Une clause spéciale de solidarité (art. I-43 et art. III-329) a été incluse pour les cas d'« *attaque terroriste* » ou de « *catastrophe naturelle ou d'origine humaine* » (art. I-43 et art. III-329).

Ces formulations reflètent un consensus large sur une identité double, qui mélange des concepts de puissance « civile » avec des ouvertures à l'interventionnisme militaire. Prenons d'autres chapitres du TCE (tels que les symboles de l'Union, art. I-8) : les conditions du recours à des instruments militaires désignent une évolution idéologique, qui conduirait à considérer l'UE

(8) Cf. également Marise CREMONA, « The draft constitutional Treaty : external relations and external action », *Common Market Law Review*, n° 40, 2003, p. 1348.

(9) François DUCHÊNE, « Europe's role in world peace », in Richard MAYNE, *Sixteen Europeans Look Ahead*, Londres, 1972, pp. 31-47; Sebastian HARNISCH/Hanns W. MAULL, *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republik*, Manchester University Press, 2001; Richard WHITMAN, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, New York, 1998; Andrew MORAVCSIK, « The quiet superpower », *Newsweek*, 17 juin 2002.

(10) Michael E. SMITH, *Europe's Foreign and Security Policy : the Institutionlization of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 197.

comme un acteur international doté de caractéristiques comparables à celles d'un Etat. Dans l'ensemble, les autorités du TCE ont mis la barre plus haut en ce qui concerne le rôle à venir de l'Union européenne : les attentes sont plus élevées et plus complètes que par le passé.

***Une modeste allocation d'instruments :
un transfert de capacités limité***

Par rapport aux objectifs déclarés, le Traité constitutionnel ne changera que de façon marginale les clauses sur l'allocation de compétences et sur les instruments légaux.

Le TCE a créé une «*personnalité juridique*» unique (art. I-7), qui soulève une série de problèmes juridiques épineux (11). Dans l'allocation de la «*compétence de l'Union*», la PESC (art. I-16) était placée entre les «*domaines de compétence partagée*» (art. I-14) et les «*domaines d'actions d'appui, de coordination et de complément*» (art. I-17). Le TCE a maintenu la PESC en tant que catégorie à part entière (12). Cette interprétation est renforcée par les clauses qui réservent des «*dispositions particulières relatives à la Politique étrangère et de sécurité commune*» (art. I-40) et à la Politique européenne de sécurité et de défense ou PESD (art. I-41). En opposition à ces catégories, la CIG a placé la politique commune de commerce dans les «*domaines de compétence exclusive*» (art. I-13 §1) et la politique du développement dans les domaines de «*compétence partagée*» (art. I-14 §3). Ainsi, derrière une façade d'unification et quelques slogans, la structure traditionnelle continue d'exister, à la fois en termes de fondations juridiques et de procédures appliquées.

En ce qui concerne les instruments juridiques, le Traité Constitutionnel confirme la série d'outils, conventionnelle à présent, de la PESC, excepté le terme plutôt ambitieux d'une «*décision européenne*».

Pour les tâches relevant de la PESD, les instruments restent sous contrôle national : «les Etats membres mettent à la disposition de l'Union [...] des capacités civiles et militaires» (art. I-41 §3). «Les dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense» (art. III-313 §2) ne seront pas à la charge du budget de l'Union. Ce qui est nouveau, cependant, c'est l'établissement de «*procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune et notamment aux activités préparatoires d'une mission*» de sécurité et de défense (art. III-313 §3).

Dans l'ensemble, les changements, comparés au *statu quo*, sont limités : les conditions d'un réel transfert de ressources au niveau de l'UE, ne serait-

(11) Marise CREMONA, *op. cit.*, p. 1351.

(12) *Ibid.*, p. 1354.

ce que dans une perspective limitée, comme le propose la méthode Monnet, ne sont pas envisagées. Les capacités de l'UE sont agrandies, non pas améliorées.

Une coopération systématique à travers des obligations auto-imposées : plus qu'une prose constitutionnelle?

En détaillant les obligations générales d'une «*coopération loyale*» et d'un respect mutuel entre l'Union et les Etats membres (art. I-5 §2), le TCE souligne que les Etats membres «*appuient activement et sans réserve la Politique étrangère et de sécurité commune dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle*», en accord avec «*l'action de l'Union [...] ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité*» (art. I-16 §2, mais cf. également l'art. III-294 §2).

Afin de garantir l'application de ces normes d'un comportement loyal, «le Conseil et le ministre des Affaires étrangères de l'Union veillent au respect de ces principes» (art. III-294 §2). De plus, «le ministre des Affaires étrangères de l'Union [...] assure la mise en œuvre des décisions européennes adoptées par le Conseil européen et le Conseil [des ministres]» (art. III-296 §1). Il est possible d'interpréter la fonction de ces clauses comme celle d'un «chien de garde» pour le ministre des Affaires étrangères (13), qui serait le «gardien» des règles du jeu (de la PESc), basé sur une coopération douce entre pairs. Contrairement à la Commission dans d'autres domaines relevant de la compétence de l'Union, il pourra cependant ne pas invoquer la Cour contre un Etat membre. La pratique diplomatique, dans le passé, de la «constitution vivante» de la PESc actuelle ne laisse que peu de raisons de supposer que le ministre de l'Union devienne une telle «instance morale», qui tenterait, avec succès, de faire régner la discipline dans le groupe «en désignant, en jetant le discrédit et en blâmant» des membres pour leur non-obéissance; les différents cas d'autocoordination entre les Etats membres (14) ne défendraient pas non plus une telle persuasion morale.

En cas de conflits, je tendrais à croire que le calcul coûts/bénéfices, par les membres rationnels des gouvernements, continuera de conduire à la non-obéissance. Ainsi, on peut s'attendre à ce que les clauses existantes et amendées ne créeront pas un régime suffisamment fort pour conduire les gouvernements et les diplomates à traduire les normes constitutionnelles en pratique quotidienne. Ces formulations courent donc un grand risque de se

(13) Cf. Mathias JOPP/Elfriede REGELSBERGER, «GASP und EVSP im Verfassungsvertrag – eine neue Angebotsvielfalt mit Chancen und Mängeln», *Integration*, n° 4, 2003, p. 559; Thomas RISSE, *op. cit.*, p. 570.

(14) Christoph O. MEYER, «One Bible, many creeds, little faith: theorising the limits of EU economic governance», in Ingo LINSENMANN/Christoph O. MEYER/Wolfgang WESSELS, *EU Economic Governance. The Balance Sheet of Economic Policy Coordination*, Palgrave/MacMillan, 2004; Govecor, sur le site Internet www.govecor.org.

révéler être une simple prose constitutionnelle, sans pertinence réelle pour la constitution vivante.

LES PROCÉDURES ET LES INSTITUTIONS

Les règles de la prise de décision : reformulations marginales

Vote à la majorité qualifiée : l'éternelle polémique

En dépit d'une polémique intense à l'intérieur aussi bien qu'aux alentours de la Convention, et, à un degré moindre, dans la CIG, le TCE n'a amendé que de façon marginale les règles de la prise de décision (art. III-300) et a ainsi échoué à provoquer une avancée fulgurante de l'efficacité interne. Un projet franco-allemand a proposé que «*le lancement de ces coopérations [renforcées, dans le domaine de la PESC,] pourra se faire à la majorité qualifiée*» (15). Cependant, cette initiative visant à adoucir le principe de l'unanimité rencontra l'opposition d'un certain nombre de représentants, particulièrement ceux des gouvernements, par-dessus tout du Royaume-Uni derrière lequel d'autres n'ont pas eu besoin d'exprimer leur opposition (16). Les fossés creusés par la question de participer ou non à la guerre en Iraq ont réduit, de manière générale, la propension à accepter le vote à la majorité. Dans la perspective de majorités floues, de plus en plus de gouvernements devinrent ennemis du risque; l'inquiétude de se voir battu en nombre de votes, à cause d'une faible «*conformité politique*» (17), se répandit dans beaucoup de capitales. En conséquence, le texte affirme, par la suite, que «*les décisions européennes [...] sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité*» (art. III-300 §1).

Néanmoins, dans une certaine mesure, le document prend note des suggestions franco-allemandes : à travers une clause exécutive, le Conseil européen «*peut, à l'unanimité, adopter une décision européenne prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée*» (art. III-300 §3), mais à condition qu'aucun parlement national ne fasse connaître son opposition (art. IV-444 §3); les «*décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense*» se retrouvent encore exclues, en général (art. III-300 §4). A travers une telle «*passerelle*», les chefs de gouvernement pourraient circonvier à la nécessité de faire ratifier formellement ces révisions dans chaque Etat membre.

(15) Contribution de Josehka Fischer et Dominique de Villepin à la Convention, CONV 489/03 [traduction de l'auteur], disponible sur le site Internet (version allemande) ou CONV422/02, disponible sur le site Internet register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00422f2.pdf (version française).

(16) Cf. par exemple Mathias JOPP/Elfriede REGELSBERGER, *op. cit.*, p. 556; Daniel Thym, «Reforming Europe's Common foreign and security policy», *European Law Journal*, vol. X, 2004, p. 11.

(17) Pour ce terme, cf. Mathias KOENIG-ARCHIBUGI, *op. cit.*, p. 143.

Contrairement au fil conducteur, le vote à la majorité qualifiée a été étendu aux procédures de nomination du Président à temps plein du Conseil européen et du ministre des Affaires étrangères de l'Union, ce qui pourrait contribuer à accélérer l'acceptation d'un consensus dans les fonctions électives du Conseil européen.

La coopération permanente structurée : plus d'opportunités, motifs flous

L'accession de dix nouveaux Etats membres et l'utilisation répétée de la règle de l'unanimité a provoqué un débat récurrent (présent dans toute l'histoire de l'intégration) sur l'éventualité qu'un groupe d'Etats membres se retrouve à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre de l'UE. Des slogans tels que «*le noyau de l'Europe*» (18), l'«*avant-garde*» (19) ou le «*centre de gravité*» (20) alimentent ces réflexions sur des stratégies plus flexibles. Sur une initiative franco-allemande, le Sommet d'Amsterdam a implanté des règles de «*coopération renforcée*» dans les Traités et le Traité de Nice les a élargies jusqu'au pilier de la PESC.

Le Traité constitutionnel introduit une nouvelle variation de la souplesse sous l'étiquette de «*coopération structurée permanente*» (art. I-41 §6; art. III-312). S'inscrivant dans le «*domaine euro-militaire*», l'offre s'applique à une liste d'Etats membres «*qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes*» (art. I-41 §6). Le Conseil peut alors confier à ce «*groupe d'Etats membres qui le souhaitent*» (21) l'accomplissement d'une «*mission*» (art. III-310 §1).

Le TCE offre donc une certaine possibilité, pour ses membres les plus engagés, d'inscrire leurs actions dans le cadre de l'UE. Avec des formules similaires à celles de la coopération renforcée, on a évité la création d'un Conseil spécial et fermé, réservé au cercle restreint du «*directoire*» des trois grands (22). Cependant, ces clauses du Traité n'offrent pas d'encouragements supplémentaires à des actions communes d'Etats membres volontaires et capables, surtout en comparaison à d'autres formes de coopération possibles en dehors du TCE; un point de débat essentiel est donc de savoir

(18) W. SCHÄUBLE/K. LAMERS, «Überlegungen zur europäischen Politik», *Positionspapier der CDU-CSU Fraktion*, 1 oct. 1994, disponible sur le site Internet www.wolfgang-schaeuble.de/positionspapiere/zukunftskonsich.pdf.

(19) Jacques CHIRAC, «Notre Europe. Discours au Bundestag allemand à Berlin, 27 juin 2000», in Hartmut MARHOLD (dir.), *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Bonn, 2001, pp. 284-294, disponible sur le site Internet www.elysee.fr/cgi-bin/auracom/aurweb/search_all/file?aur_file=discours/2000/RFA0006D.html.

(20) J. FISCHER, «Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Speech at the Humboldt-Universität Berlin, 12 mai 2000», in Hartmut MARHOLD (dir.), *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Bonn, 2001, pp. 41-54, disponible sur le site Internet users.ox.ac.uk/~busch/data/joschka_fischer_en.html.

(21) Mathias JOPP/Elfriede REGELSBERGER, *op. cit.*, p. 552.

(22) Cf. Neil WINN, «Towards a Common European security and defence policy? The debate on NATO, the European Army and Transatlantic security», *Geopolitics*, vol. VIII, n° 2, 2003, pp. 47-68.

si les trois grands utiliseront cette nouvelle structure potentielle à l'avenir ou s'ils préféreront coordonner leur action en dehors de l'UE. Une offre utile serait l'accès rapide aux appropriations dans le budget de l'Union européenne pour le «*financement urgent d'initiatives*» dans la PESD ou le «*fonds de lancement*» (art. III-313 §3), qui reste encore à être fondé.

L'architecture institutionnelle : vers une personnalisation et une politisation

Courants familiers

Le Traité constitutionnel va redéfinir de façon considérable l'architecture institutionnelle de la PESD.

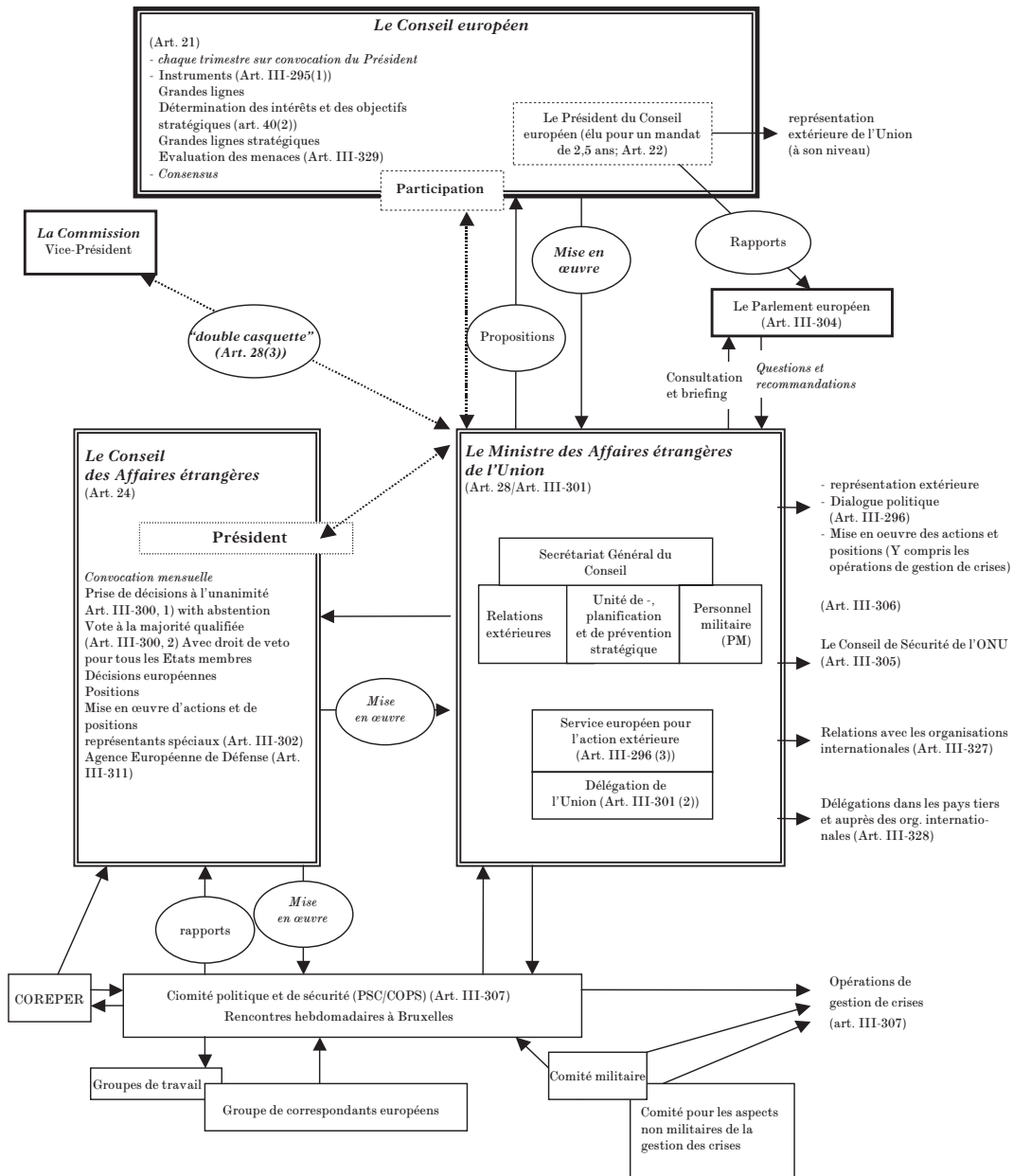
Le TCE renforce le rôle-charnière du Conseil de l'Europe dans l'UE en général (art. I-21 §1)), pour l'action extérieure (art. III-293 §1) et pour la PESD (art. III-295 §1). Ainsi, le Conseil de l'Europe est placé au sommet de la hiérarchie institutionnelle dans tous les domaines relevant du rôle mondial de l'Europe. «*Le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union*» qui «*portent sur la [PESD] ainsi que sur d'autres domaines relevant de l'action extérieure de l'Union*» (art. III-293 §1). Suivant une éventuelle décision européenne du Conseil européen «*le Conseil [des ministres] statue à la majorité qualifiée*» (art. III-300 §3).

A la lumière de la pratique de ces dernières décennies, les chefs des gouvernements ne se restreindront certainement pas à un rôle général consistant à donner les grandes lignes, mais réagiront activement aux problèmes et aux crises extérieures. Cette sorte de schéma de comportement se justifie également par sa responsabilité de procéder «*à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée*» (art. III-329 §3 : application de la clause de solidarité).

Quant au Conseil, le TCE envisage la création d'un Conseil des Affaires étrangères indépendant, qui ne se préoccupera plus d'«*Affaires générales*». Cette formation aura une présidence différente des autres formations du Conseil (art. I-24 §7).

La Commission, en tant que corps collégial, a été détachée de l'architecture institutionnelle de la PESD. Les articles pertinents ne mentionnent que le ministre des Affaires étrangères, qui, en tant que président de la Commission, est responsable des liens entre ces deux organismes. Un schéma potentiel de la division du travail est suggéré dans les clauses traitant du droit général d'initiative pour les actions externes. Le document considère des «*propositions communes*» par le ministre des Affaires étrangères de l'Union et la Commission, le ministre «*pour le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune*» et la Commission «*pour les autres domaines d'action extérieure*» (art. III-293 §2).

L'architecture institutionnelle du TCE



Réalisé par Martin SUMENING, 2003, mis à jour par Cyril Kirches, 2004, Chaire Jean Monnet, Cologne

En termes d'administration de l'UE, la Commission va perdre de son importance d'acteur mondial: le «Service européen pour les actions

extérieures», qui «est composé des fonctionnaires des services compétents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que du personnel détaché des services diplomatiques nationaux», assistera le ministre des Affaires étrangères de l'Union (art. III-296 §3). Le Parlement européen a été maintenu en marge, le TCE n'augmentant pas ses pouvoirs de participation dans le domaine de la PESC. Les limites imposées au Parlement européen en tant que forum public d'importance secondaire peuvent s'expliquer de deux façons : les droits marginaux du Parlement peuvent être considérés comme un signe de la singularité de ce domaine politique, qui requiert habituellement une prise de décision rapide, discrète et discrétionnaire (le syndrome DDS); de plus, apparemment, le Traité constitutionnel ne considère pas le Parlement comme un facteur de légitimité dans ce domaine central de l'Union. Comme précédemment, les affaires de la PESC sont exclues de la juridiction de la Cour de justice (art. III-376). Là encore, la Convention et la CIG ont gardé l'atmosphère intergouvernementale des CIG antérieures. Il est possible que le texte ait étendu la juridiction de la Cour aux affaires procédurales et la protection des Etats membres les plus petits face aux tentatives des «trois grands» d'établir une sorte de directoire n'en est pas la moindre raison (23).

*Le ministre européen des Affaires étrangères :
beaucoup d'espoirs, peu de pouvoirs*

La création d'un ministre européen des Affaires étrangères (art. I-28) se détache comme l'innovation la plus fondamentale de l'architecture institutionnelle proposée. En général, cette personne à «double casquette» est présentée comme une «réussite majeure» (24).

Après la mise en place d'un petit secrétariat au milieu des années quatre-vingt et la création d'un Haut Représentant dans le Traité d'Amsterdam, les autorités du Traité constitutionnel ont encore franchi une étape dans la création d'une sorte d'agence exécutive puissante. La nouvelle caractéristique en est que la personne est affublée d'une «double casquette» (25) et même de trois fonctions capitales dans la PESC, qui sont actuellement assurés par trois personnes.

(23) Daniel THYM, *op. cit.*, p. 16.

(24) Commission européenne, *Une Constitution pour l'Union? Avis de la Commission, au titre de l'article 48 du Traité sur l'Union européenne, sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de réviser les traités*, Communication de la Commission des Communautés européennes, 2003, p. 11, disponible sur le site Internet europa.eu.int/européen-lex/fr/com/pdf/2003/com2003_0548fr01.pdf.

(25) Pour le terme «double casquette», cf. les contributions du délégué du gouvernement allemand à la Convention, Hans-Peter GLOTZ, in A. MAUER, *Jour Fixe Verfassungskonvent*, disponible sur le site Internet www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/jour-eu-konvent3druck.htm, et du délégué autrichien Caspar EINEMCONV 202/02, 1-3, ici 1, ainsi que le rapport final du Groupe de travail de la Convention WG VII – «action extérieure» – (WD 21) et les Commentaires, WD 22-54, 5 nov. 2002.

Cette double incorporation est flagrante dans les procédures respectives de l'élection et du retrait des fonctions : «*le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le ministre des Affaires étrangères de l'Union*» (art. I-28 §1). La même procédure s'applique à la conclusion de son mandat. Au vu des exigences proposées pour un vote à la majorité qualifiée au Conseil (art. I-25 §1), les ministres, après leur nomination, devront s'assurer du soutien des grands Etats membres, dont trois, plus un quatrième Etat, posséderaient une minorité de blocage (art. I-25 §1), au cas où la République fédérale d'Allemagne serait incluse. Cependant, le président déjà élu de la Commission détiendra également un rôle-clef dans ce processus; les conditions de l'élection de la Commission seront aussi pertinentes pour affirmer la validité de cette personne. Le président, ainsi que le collègue comprenant «*le ministre des Affaires étrangères de l'Union [...] sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation du Parlement européen*» (art. I-27 §2). Ainsi, le ministre de l'Union a également besoin du soutien du Parlement européen. Si les deux plus grands groupes continuent de former une sorte de «grande coalition» à l'intérieur du PE, ils essaieront tous deux de distribuer les postes du président et du vice-président de la Commission entre eux, selon leurs partis.

Le ministre des Affaires étrangères de l'Union doit également être conscient(e) des droits nouvellement étendus du président de la Commission : «*un membre de la Commission présente sa démission si le Président le lui demande*» (art. I-27 §3), bien que sa démission doive se dérouler «*conformément à la procédure prévue dans l'article I-28 §1*». Dans l'ensemble, le ministre des Affaires étrangères doit rendre des comptes à deux organismes.

Ces tâches constituent une charge de travail considérable. Ce ministre de l'Union devra servir de représentant de l'Union à l'extérieur, d'initiateur et d'exécuteur des décisions européennes, siéger au Conseil des Affaires étrangères et être le «gardien» du régime d'autocoordination (*cf. supra*), ainsi que le vice-président de la Commission.

En ce qui concerne la PESD, le ministre des Affaires étrangères de l'Union, «*sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le Comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions*» (art. III-309 §2). Finalement, ce ministre est impliqué dans les procédures de prise de décision pour la «*coopération permanente structurée*» (art. III-312 §2 et §3).

A ce profil de «successeur amélioré» de l'actuel «*Haut Représentant*» (art. 27 TEU), l'ébauche de Constitution donne au ministre des Affaires étrangères un rôle plus étendu dans la Commission : «*le ministre des Affaires étrangères de l'Union est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence des actions extérieures de l'Union*» et «*est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le*

domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union» (art. I-28 §4).

Cette formulation de la constitution juridique conserve quelque imprécision : est-ce que le ou la ministre des Affaires étrangères, dans la continuité des grandes lignes directrices du Conseil européen, suivant son rôle dans l'établissement d'une «Stratégie de sécurité européenne» (Conseil de l'Europe, 2003), demandera un rôle dominant, à objectif unique, dans la Commission, consistant par exemple à poursuivre une stratégie qui engloberait l'ensemble? Dans une des variantes de la division à venir du travail, la Commission (et son président) ne serait responsable que des «Affaires intérieures», alors que le ministre des Affaires étrangères de l'Union (peut-être de concert avec la Chaire du Conseil européen) assumerait toutes les fonctions des «Actions extérieures». La description du poste comprend un troisième rôle majeur : le ministre des affaires étrangères de l'Union préside le Conseil des Affaires étrangères (art. I-24 §7; art. I-28 §3).

Une première analyse, fondée sur le rapport entre les bénéfices et les coûts de la nouvelle institution, fait ressortir plusieurs points importants. Un point positif est que les tâches assignées à cette position laissent espérer un plus grand degré d'efficacité des actions étrangères de l'Union européenne. Comparée à la pratique de la rotation biannuelle, la continuité de la représentation étrangère de l'Union sera grandement améliorée. En ce qui concerne le rôle de l'Union dans le système international, le «visage» et la «voix» aux vastes compétences seront un atout majeur. Afin de renforcer la «main» de l'Union européenne, le ministre des Affaires étrangères «s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure» (art. III-296 §3), qui comprend des fonctionnaires du secrétariat du Conseil, de la Commission, ainsi que des services diplomatiques nationaux.

Le poids de cette personne à l'intérieur de l'Union est une question plus ouverte au débat. Quelques-unes des autorités du TCE ont placé de grands espoirs dans ce poste (26) et prévoient que le ministre des Affaires étrangères fera progresser les objectifs de l'Union par des propositions et des activités étendues; néanmoins, en tant que président du Conseil des Affaires étrangères, l'objectif principal du ministre restera la fabrication d'un consensus entre les États membres. Pour ce qui est de créer des dynamiques procédurales, son droit de proposer un vote à la majorité qualifiée est très indirect. Le Conseil décide, par la majorité qualifiée, «sur proposition du

(26) Cf., entre autres, Convention européenne, *Note de transmission du Praesidium à la Convention sur l'avant-projet de Traité instituant une Convention pour l'Europe*, 28 oct. 2002, disponible sur le site Internet culturecivique.free.fr/unioneur/constitution/avantprojet/; Joschka FISCHER/Dominique DE VILLEPIN, *Contribution présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique étrangère de sécurité et de défense*, CONV 422/02, 2003, disponible sur le site Internet register.consilium.eu.int/pdf/fr/02/cv00/00422f2.pdf; Présidence italienne de la CIG, *Note de la Présidence sur la CIG 2003 – Ministre des Affaires étrangères de l'Union*, CIG 45/03, 10 nov. 2003, disponible sur le site Internet www.europarl.eu.int/meetdocs/delegations/dcig/20031119/cig%20045fr.pdf.

ministre des Affaires étrangères de l'Union présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du ministre» (art. III-300 §2b). Ainsi, le ministre des Affaires étrangères ne reçoit aucune des prérogatives particulières détenues par la Commission.

Dans ces deux institutions «intérieures», le ministre devra recourir à ses moyens de persuasion. Afin d'obtenir un large assentiment et de fabriquer un consensus sous ces pressions institutionnelles et procédurales, le ministre devra presque certainement adopter la politique prudente du «profil bas». Une telle attitude est particulièrement nécessaire en temps de crise, quand les gouvernements nationaux sont susceptibles de cultiver des intérêts et des préférences divergents. Quand on est assis entre deux ou même trois chaises institutionnelles ou que l'on fait le pont entre deux rives, on risque constamment de tomber.

La plupart des commentateurs soulignent le caractère intergouvernemental de ce nouveau poste. Selon cette interprétation des dispositions, le ministre des Affaires étrangères ne serait qu'un «agent» des Etats membres, lesquels seraient les «dirigeants» (27). En conséquence, ce poste est soumis à plusieurs niveaux de contrôles nationaux afin d'éviter une autonomie trop grande du nouvel arrivant dans la politique étrangère de sécurité et de défense.

D'autres commentaires, bien qu'ils soient moins importants à première vue, considèrent parfois le ministre comme un «agent» de la Commission et, indirectement, du Parlement européen. Ainsi, le ministre pourrait devenir un acteur ou un agent d'un «débordement entretenu» (28), en vue d'une politique étrangère intégrée possédant de forts traits supranationaux.

Le président à temps plein du Conseil européen : agent ou acteur ?

La liste des innovations de l'architecture institutionnelle doit aussi inclure la Chaire, à présent à temps plein, du Conseil européen. En réaction à la plaidoirie insistante de son président (29), mais pas seulement selon son argument (30), la Convention puis la CIG a complété le cadre institutionnel existant avec le poste de «président du Conseil européen» (art. I-22), qui doit être élu pour une période de deux ans et demi par un vote à la majorité

(27) Pour ce terme, cf. par exemple Andrew MORAVCSIK, *op. cit.*

(28) Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, «Neo-functionalism : obstinate or obsolete? A reappraisal in the light of the new dynamism of the EC», *Millenium*, vol. XX, n° 1, 1991, pp. 1-20.

(29) Giscard d'ESTAING *et al.*, «Préface à l'esquisse du Traité établissant une Constitution de l'Europe», 2003; Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, 2004; Peter NORMAN, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Bruxelles, 2003; Klaus HÄNSCH, «Der Konvent – unkonventionell», *Integration*, n° 4, 2003, pp. 331-337.

(30) Pour une proposition faite par Jacques Chirac à Strasbourg le 6 mars 2002, cf. le site Internet europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp060302_fr.pdf; pour une déclaration commune de MM. Blair et Aznar faite à Madrid le 27 octobre 2003, cf. le site Internet media.ukinspain.com/documents/pdfs/ukspain_summit/institutions.pdf.

qualifiée du Conseil européen. Le Traité constitutionnel envisage que «*le Président du Conseil européen [...] préside et anime les travaux [...] assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen [...] œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen*». Une fonction supplémentaire a une importance particulière pour la PESC : «*le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la Politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du ministre des Affaires étrangères de l'Union*» (art. I-22 §2). Cette formulation dessine clairement les conflits à venir entre les deux bureaux : le choix de l'expression «*sans préjudice*» devrait immédiatement faire réfléchir, puisque les chevauchements reconnus de fonction ne sont pas résolus dans le texte du Traité, mais déplacés dans le domaine de la pratique quotidienne quand la constitution sera appliquée.

D'après le rôle central attribué à nouveau par le TCE au Conseil européen dans les affaires de la PESC, le président passera un temps considérable à la «*préparation et à la continuité*» nécessaires du Conseil européen, également et de façon non négligeable dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Si le détenteur du poste relie efficacement ces tâches à la «*représentation extérieure à son niveau*», le président peut devenir un acteur indépendant de la PESC et non plus seulement un porte-parole et un agent du Conseil européen.

Le catalogue des fonctions écrites, d'après la constitution, est assez vague. Dans une des variantes de la division à venir du travail, le président du Conseil européen prendrait la responsabilité du «*haut*» de la «*haute politique*» (31), c'est-à-dire que le président du Conseil européen irait «*dîner*» avec les Présidents et les chefs de gouvernement, tandis que le ministre des Affaires étrangères de l'Union devrait s'occuper du «*bas*» de la haute politique, c'est-à-dire que cette personne aurait à «*se salir les mains dans les tentes*» dans des zones de crises telles que les Balkans et ailleurs.

Dans l'ensemble, étant donné les innovations institutionnelles du président du Conseil européen et du ministre des Affaires étrangères de l'Union, ainsi que le renforcement du président de la Commission (*cf.* l'art. I-27), nous pourrions nous attendre à ce que la constitution appliquée soit caractérisée par une personnalisation (encore inconnue) et une politisation, qui conduira, au moins dans une phase liminaire expérimentale, à des luttes de pouvoir considérables. Ainsi, le TCE a placé le ministre des Affaires étrangères dans une position hautement conflictuelle, dans son rôle inter et intra-constitutionnel. Quelques-uns des vieux dilemmes de la PESC, tels qu'une meilleure visibilité à l'étranger, auront été

(31) A propos de ce terme, *cf.* l'article de Stanley HOFFMANN, «*Obstinate or obsolete: the fate of the Nation-State and case of Western Europe*», *Daedalus*, 1966, pp. 862-915.

réduits, néanmoins la thérapie utilisée conduira à la création de nouveaux problèmes institutionnels.

CONCLUSIONS :

LE PROCHAIN DÉBAT DE RÉFORME A VENIR

Une échappée du piège intergouvernemental?

La lecture du texte juridique indique des changements de formulation considérables, mais l'exécution de la constitution mise en œuvre, une fois ratifiée, en sera-t-elle meilleure? La structure d'une «puissance européenne» a-t-elle été améliorée?

Il est difficile de discerner un «saut constitutionnel». Le cosmos conceptuel sur le rôle de l'UE a connu des ajouts répétés, cependant la constitution écrite n'a fourni ni les instruments juridiques, ni les ressources matérielles, ni l'architecture institutionnelle et les dynamiques procédurales nécessaires pour remplir les objectifs auto-imposés.

Là encore, les dispositions ne font que raffiner les procédures intergouvernementales, et avancent de façon limitée vers la mise en commun et la fusion des ressources nationales et supranationales. Les tensions et les conflits actuels apparaissent clairement dans le nouveau poste du ministre des Affaires étrangères de l'Europe. En nous basant ainsi sur le passé, nous affirmerions que la PESC fonctionnerait plus efficacement dans la diplomatie au quotidien. Cependant, le test fondamental sera la réaction aux crises internationales dans les constellations du conflit de la haute politique. Nous ne pouvons attendre des nouvelles dispositions, avec leur impact restreint sur la souveraineté nationale, qu'elles marquent une différence importante dans la fabrication d'un acteur mondial. Le titre de «ministre des Affaires étrangères de l'Union» ne suffira pas à surmonter les écarts profonds entre les Etats membres. Le passé nous invite à adopter l'argument selon lequel l'expression des intérêts nationaux et la logique interne des politiques intérieures domineront les faibles normes de la discipline de groupe.

Tout bien considéré, l'écart entre les buts ambitieux et les capacités allouées reste large. D'après cette lecture, notre analyse prévoit un échec du rendement dès une phase liminaire expérimentale d'application du texte constitutionnel, parce que les instruments disciplinaires faibles d'une pression de groupe peu appuyée ne réussiront pas face à la désobéissance. Dans un tel scénario, la Constitution ne créera pas, avec le temps, ses propres «loyautés» (32), mais endommagera l'autorité constitutionnelle de l'UE, pas seulement en ce qui concerne la PESC. Cela aura également un impact sur

(32) Joseph H.H. WEILER, «A constitution for Europe? Some hard choices», *Journal of Common Market Studies*, vol. XL, n° 4, 2002, p. 596.

la crédibilité de l'Union pour «*bâtir un avenir commun*» (art. I-1 §1). Des échecs patents et publics dans la politique étrangère et de sécurité affecteront la valeur du texte constitutionnel en tant que force mobilisatrice commune. Sous ces conditions, les échecs des chapitres concernant la PESC déborderont, de façon négative, sur d'autres parties de la Constitution. Ainsi, le Traité constitutionnel ne créera ni ne renforcera un «*moment constitutionnel*» (33) menant à un «*patriotisme constitutionnel*» (34).

Vers les étapes suivantes : la fusion ratchet?

D'après cette analyse et ce compte rendu, nous espérons que l'application du Traité constitutionnel manifesterait de façon claire un besoin «intégré» de réformes supplémentaires. Le Traité constitutionnel serait alors la preuve d'une autre étape dans un processus de fusion ratchet (35).

Cette chaîne d'arguments replacerait le TCE dans un contexte historique et théorique. A chaque CIG précédente, les «autorités du Traité» ont régulièrement révisé le texte juridique vers le haut, sur une échelle de modes de plus en plus raffinés de gouvernance intergouvernementale, variant du plus faible au plus fort. En comparaison avec d'autres domaines politiques tels que l'Union économique et monétaire et les domaines majeurs, des Affaires intérieures et judiciaires, les changements du Traité n'ont pas encore fait évoluer ce domaine politique au niveau supranational. En même temps, les dispositions du Traité n'ont pas encore renationalisé les engagements politiques. Donc, nous pouvons désigner cela comme un effet ratchet.

Cette école de pensée prévoit également un motif récurrent : un ensemble de coopération sur un plateau s'avère sub-optimal dans une crise de la haute politique. Confrontés à un échec de rendement patent et public, les Etats de l'UE et particulièrement les chefs de gouvernement tentent de remédier à cette faiblesse structurelle en étendant les dispositions des réglementations de leur régime, qui sont utilisées de manière plus intensive sur un plateau plus élevé; mais celles-ci échoueraient à nouveau au prochain choc extérieur. Les acteurs nationaux ne sont apparemment pas désireux et/ou capables de suivre la méthode de Jean Monnet pour transférer une souveraineté réelle, même si sa nature est restreinte. En dépit de nombreux efforts, les Etats membres n'ont pas assez d'énergie pour quitter le piège intergouvernemental.

Aussi imparfaite qu'elle soit, la PESC, ainsi que sa cadette, la PESD, resteront d'une haute importance pour le monde politique comme pour la recherche universitaire.

(33) Bruce ACKERMAN, *We the people. Transformations*, The BleknapPress of Harvard University Press, Cambridge/Londres, 1998, p. 409.

(34) Jürgen HABERMAS, *op. cit.*, 1996.

(35) Wolfgang WESSELS, «Nice results. The Millenium IGC in the EU's evolution», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXXIX, n° 2, 2001, pp. 197-219.