

QUEL AVENIR INSTITUTIONNEL POUR L'UNION EUROPEENNE ?

PAR

Alain LAQUIÈZE*

Se poser aujourd'hui la question de l'avenir institutionnel de l'Union européenne nécessite au préalable de faire un constat : on ne parle plus guère aujourd'hui de l'Etat européen ou de la perspective d'une Constitution européenne. Depuis 2005 et les votes négatifs des peuples français et néerlandais sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, les perspectives ont changé. Il s'est agi d'abord de faire fonctionner l'Union européenne avec un nombre croissant d'Etats membres. Le pragmatisme, très visible notamment chez les décideurs politiques, l'a emporté sur l'idéalisme et les envolées lyriques évoquant la perspective d'un peuple européen décidé à prendre son avenir en main. La signature d'un nouveau traité à Lisbonne le 13 décembre 2007 obéissait à cette préoccupation¹.

Pour autant, la détermination affichée à sortir de l'impasse institutionnelle en tentant de répondre concrètement aux difficultés rencontrées par l'Union européenne a pu sembler elle-même insuffisante, à la suite du rejet du nouveau traité par les Irlandais, le 12 juin 2008, à 53,4 % des suffrages exprimés. La France, qui a pris la présidence de l'Union européenne à partir du 1^{er} juillet 2008, se trouvait donc confrontée à une nouvelle crise institutionnelle. Le président Nicolas Sarkozy a dû ajouter à un agenda déjà chargé² un nouvel objectif, celui de trouver une issue à ce blocage. La tâche n'était pas simple, d'autant que l'Union sortait à peine du traumatisme de l'échec du Traité constitutionnel. Et plusieurs cas de figure étaient envisageables : l'abandon du contenu du Traité, à l'image de ce qui s'était passé en 1954 pour la CED ; l'abandon formel du Traité, mais sa reprise sous une autre forme, ce qui avait déjà été tenté après l'échec de 2005 ; l'adoption d'un protocole supplémentaire prévoyant sous forme d'*opt-in* et d'*opt-out* que l'Irlande ne participerait pas aux politiques pour lesquelles les changements introduits par le Traité de Lisbonne représenteraient un nouveau transfert de compétences, procédé employé en 1973 puis en 1995 dans la perspective d'une adhésion de la Norvège ; l'organisation d'un nouveau référendum, comme en 1992-1993 pour le Traité de Maastricht au Danemark et en 2001-2003 pour le Traité de Nice en Irlande³.

Finalement, c'est la voie référendaire qui a été choisie lors du sommet européen de Bruxelles du 12 décembre 2008. Le Premier ministre irlandais Brian Cowen s'est dit prêt à organiser un nouveau référendum avant la fin du mandat de la Commission présidée par José Manuel Barroso, c'est-à-dire d'ici le 1^{er} novembre 2009. Il a en échange obtenu un

* Professeur de Droit public à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris III, France) et directeur scientifique adjoint de l'Institut SHS du CNRS (France).

¹ On se permettra de renvoyer à Alain LAQUIÈZE, « Le Traité de Lisbonne et la relance institutionnelle de l'Union européenne », *Question internationales*, n° 31, mai-juin 2008, pp. 10-19.

² Les objectifs de la présidence française ont été bien analysés par Justin VAÏSSE, « Vu d'Amérique : ce qu'il faut attendre de la présidence française de l'Union européenne (juillet-décembre 2008) », *Questions d'Europe*, n° 102 et 103, 9 et 16 juin 2008, disponibles sur le site Internet de la Fondation Robert Schuman www.robert-schuman.org.

³ Cf. Jacques ZILLER, *Les Nouveaux Traités européens : Lisbonne et après*, Montchrestien, Paris, 2008, p. 150.

certain nombre de garanties pour son pays : maintien de son Commissaire européen, de sa neutralité militaire, de son autonomie fiscale et de sa législation sur l'avortement. Cela devrait notamment aboutir à l'abandon de la réforme qui tendait à supprimer le principe d'« un commissaire par pays » à partir de 2014.

Si on peut donner acte à la présidence française d'avoir trouvé une solution au moins provisoire à la crise institutionnelle, il n'en reste pas moins que des interrogations subsistent quant à la poursuite de la construction européenne. Elles tiennent d'abord à l'adhésion réelle des peuples à cette construction. Depuis 2005, il a été organisé, dans les Etats devant ratifier le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, puis le Traité de Lisbonne, cinq consultations populaires : deux ont conduit à un vote favorable, en Espagne le 20 février 2005 et au Luxembourg le 10 juillet 2005, mais trois ont conduit à des votes négatifs : en France, le 29 mai 2005, et aux Pays Bas, le 1^{er} juin 2005, enfin en Irlande le 12 juin 2008 par 53,4 % des voix. Si, en France, ce sont d'abord des raisons liées à la politique intérieure qui ont motivé le « non », il n'en a pas du tout été de même dans les deux autres pays : 19 % des « non » aux Pays Bas ont eu peur d'une perte de souveraineté ; en Irlande, 22 % des votes négatifs ont été justifiés par un manque d'information sur le Traité et 12 % étaient motivés par le souci de protéger l'identité irlandaise⁴.

Les questions relatives à l'avenir institutionnel de l'Union européenne sont aussi liées aux perspectives encore incertaines de l'élargissement et à ce que pourrait être l'approfondissement de la construction européenne. A mesure que l'Union s'élargit à de nouveaux membres, sans qu'il y ait aujourd'hui de consensus très clair sur ce que devrait être son périmètre idéal – le débat sur les frontières de l'Europe en est la preuve –, le chemin vers une intégration toujours plus poussée semble de plus en plus malaisé à emprunter. La répétition de référendums négatifs ces dernières années est une illustration de cette difficulté à faire progresser l'Europe désormais à 27.

Il convient de souligner en outre la plasticité du terme « avenir institutionnel » appliqué à l'Union européenne. Car l'avenir, cela peut désigner aussi bien les mois à venir, un horizon à cinq ans ou à plusieurs décennies. Il s'agit ici, dans une tentative de politique fiction, d'esquisser les contours institutionnels possibles de cette Union européenne en devenir, en se plaçant à trois moments différents. En premier lieu, l'Union européenne en 2009, les prochains mois devant nous renseigner sur les chances que le Traité de Lisbonne soit ratifié par l'ensemble des 27 Etats et puisse entrer en vigueur dans un délai rapproché. Ensuite, l'Union européenne en 2014, une date choisie à dessein, de nouvelles élections au Parlement européen devant être organisées, ce qui devrait aboutir à la mise en place d'une nouvelle Commission, tandis que cette année-là correspond aussi au début du nouvel exercice budgétaire 2014-2020. Enfin, l'Union européenne après 2030 : si l'exercice de prévision est toujours périlleux, il peut permettre d'esquisser, en prenant en compte plusieurs scénarios, les futurs possibles de l'Europe.

L'UNION EUROPEENNE EN 2009

L'Union européenne (UE) en 2009 risque de ressembler beaucoup à ce que nous connaissons aujourd'hui. Le Traité de Lisbonne, quand bien même il serait ratifié par

⁴ Cf. le sondage eurobaromètre, « Post referendum survey in Ireland », *Flash Eurobarometer*, n° 245, juil. 2008, p. 8, disponible sur le site Internet ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf.

l'ensemble des Etats membres, ne rentrerait pas immédiatement en vigueur. Déjà, à la mi-septembre 2008, le Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Juncker, par ailleurs président de l'Eurogroupe, avait estimé qu'il n'était pas réaliste de penser que le Traité européen de Lisbonne puisse entrer en vigueur avant les élections législatives européennes de 2009 et il prévoyait plutôt le 1^{er} janvier 2010.

Après la ratification du Traité effectuée par le Parlement suédois le 20 novembre 2008, il reste en effet trois Etats qui doivent encore approuver le texte : la République tchèque, seul pays à ne s'être pas encore prononcé effectivement sur le Traité, la Pologne et l'Irlande. En ce qui concerne la République tchèque, la décision de la Cour constitutionnelle du 25 novembre 2008 déclarant le Traité conforme à la Constitution nationale a ouvert la voie à la ratification par le Parlement. Le président Václav Klaus, après avoir annoncé qu'il ne signerait pas le Traité tant que l'Irlande n'aurait pas ratifié le texte, a semblé adoucir son euroscepticisme lors de son discours du nouvel an 2009. Il n'est donc pas impossible que les Tchèques ratifient le Traité de Lisbonne au cours de leur présidence, c'est-à-dire pendant le premier semestre 2009. La Pologne, par la voix de son président Lech Kaczyński, a fait savoir qu'elle ne ratifierait définitivement le Traité qu'après un vote positif de l'Irlande. Il faudra donc attendre le nouveau référendum irlandais à l'automne 2009 pour savoir à quoi s'en tenir sur le Traité de Lisbonne. Un vote favorable, même à une courte majorité et avec une abstention importante, permettrait une entrée en vigueur rapide du Traité de Lisbonne, à l'image de ce qui s'était passé pour le Traité de Nice. Un vote à nouveau négatif, qui n'est visiblement pas envisagé par les dirigeants européens, conduirait vraisemblablement à l'abandon du Traité de Lisbonne et au report, sans doute pour quelques années, d'une réforme institutionnelle de grande ampleur de l'Union européenne.

Celle-là n'en continuera pas moins à fonctionner sur les bases du Traité de Nice qui, après tout, ne régit l'Union que depuis le 1^{er} février 2003. Dans ces conditions, les élections européennes de juin 2009 vont se dérouler en application de ce Traité, c'est-à-dire avec 785 députés depuis l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie au 1^{er} janvier 2007, au lieu des 750 députés, chiffre maximal prévu par le Traité de Lisbonne. La Commission qui sera constituée après ces élections continuera à compter 27 membres, soit 1 commissaire par Etat membre. La présidence de l'Union européenne sera encore assurée par alternance tous les six mois : la Suède exercera ainsi cette présidence au cours du second semestre 2009, puis l'Espagne durant le premier semestre 2010, si le Traité de Lisbonne n'est toujours pas entré en vigueur.

Le Traité de Nice sera donc la loi commune des Européens au cours de l'année 2009. Malgré l'élargissement sans précédent de 2004, qui a porté l'UE de 15 à 25 membres, puis celui de 2007, qui a ajouté deux autres Etats membres, les institutions européennes ont pu fonctionner. La triple crise qui a secoué l'Europe au cours des derniers mois – crise institutionnelle, crise russo-géorgienne, crise économique et financière – n'a pas empêché la présidence française de l'Union européenne de prendre des initiatives importantes en matière internationale, notamment dans le règlement de la crise russo-géorgienne, et d'organiser une politique coordonnée de relance économique au niveau européen. Bien au contraire, on a pu constater, une fois de plus, qu'une situation de crise pouvait être propice à un renforcement

de l'intégration européenne⁵, même si la route est encore longue, notamment si on souhaite disposer d'un véritable gouvernement économique au niveau européen⁶.

Il y a eu en outre des avancées notables sur les grands objectifs fixés au début de la présidence française. En matière d'immigration, a été adopté le Pacte européen pour l'immigration et l'asile, qui constitue une étape vers une plus grande harmonisation de la législation au niveau européen. Sur la question du changement climatique, l'Union a également adopté le principe selon lequel, en 2020, elle aura réduit ses émissions de CO² de 20 %, diminué sa consommation d'énergie de 20 % et diversifié ses sources énergétiques en atteignant 20 % d'énergies renouvelables. Pour ce qui est de la politique de défense, plusieurs initiatives ont été prises, qu'il s'agisse par exemple de la modernisation des hélicoptères européens, de la mise en place d'une flotte de transport aérien européenne, de la création d'un groupe d'intervention navale et aérienne ou des mesures prises en faveur d'une meilleure réactivité et d'une plus grande ampleur des forces militaires mobilisables. Quant à la Politique agricole commune (PAC), des avancées techniques ont été réalisées (par exemple, la suppression du gel obligatoire de 10 % des terres ou le maintien des interventions dans le secteur laitier pour des quantités plus limitées), en dépit de l'absence d'une grande réforme, remise à plus tard. Un observateur attentif de la construction européenne a ainsi pu qualifier la présidence française du Conseil de l'Union européenne de « *présidence réussie* »⁷.

L'UNION EUROPEENNE EN 2014

Le fonctionnement institutionnel de l'Union européenne en 2014 sera vraisemblablement conditionné par l'entrée en vigueur ou non du Traité de Lisbonne.

Dans l'hypothèse où le Traité de Lisbonne était effectivement ratifié, l'Union européenne en 2014 serait dotée de la personnalité juridique, ainsi que d'une présidente stable, avec un président élu à la majorité qualifiée par le Conseil européen pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois. Un nouveau mode de décision au sein du Conseil des ministres serait mis en place, à savoir la règle de la double majorité – 55 % des Etats et 65 % de la population de l'Union – : cette nouvelle règle de la majorité qualifiée trouvera à s'appliquer dans de nouveaux domaines, tels que le contrôle aux frontières extérieures, l'asile, l'immigration, la coopération judiciaire en matière pénale, la politique monétaire, ce qui correspond à 96 articles, tandis que plusieurs domaines majeurs continueront de relever de décisions prises à l'unanimité, comme la fiscalité, la sécurité sociale, la politique étrangère et la défense commune⁸ – on touche là au noyau dur des prérogatives régaliennes des Etats. En outre, un Haut-Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de

⁵ Cf. Hélène GELAS, « De la fécondité des crises. Le rôle des crises dans la construction européenne », *Droits*, n° 45, 2007, pp. 35-45.

⁶ Cf. Michel AGLIETTA, *La Crise. Pourquoi en est-on en arrivés là ? Comment en sortir ?*, Michalon, Paris, 2008, notamment le chapitre 8, pp. 89 et suiv. : « la crise financière a permis de préfigurer ce que serait un gouvernement de l'Eurogroupe. La crise économique n'a pas permis jusqu'ici de donner corps à cette ébauche. Elle offre pourtant l'opportunité de franchir une nouvelle étape dans la construction européenne et de créer une situation irréversible. C'est très exactement ce qui s'est passé aux Etats-Unis lors de la crise des années 30. » (p. 97.)

⁷ Cf. l'étude du président de la Fondation Robert Schuman, Jean-Dominique GIULANI, « Une présidence réussie. Bilan de la présidence française du Conseil de l'Union européenne », *Questions européennes*, n° 121, 15 déc. 2008, disponible sur le site Internet www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-121-fr_2.pdf.

⁸ Cf. Michel FOUCHER, « Dynamiques et blocages de la construction européenne », *Questions internationales*, n° 31, mai-juin 2008, p. 25.

sécurité, également vice-président de la Commission, serait en fonction. Et il y aurait un renforcement du rôle du Parlement, tant en matière législative – extension de la codécision à près de 50 nouveaux domaines (PAC, politiques relatives au contrôle aux frontières, à l'asile et à l'immigration, coopération judiciaire...) – qu'en matière budgétaire – droit de décision égal à celui du Conseil des ministres – et de contrôle politique – élection du Président de la Commission sur proposition du Conseil européen. Sur ce dernier point, on notera que le Traité ne fait que prolonger une pratique parlementaire en vertu de laquelle la Commission devait recueillir la confiance des parlementaires européens. Enfin, il existerait aussi un renforcement – relatif – de la démocratie par l'instauration d'un droit d'initiative citoyenne et l'accroissement des pouvoirs des Parlements nationaux dans le contrôle de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres, grâce à l'introduction d'un « mécanisme d'alerte précoce ».

Une disposition, prévue initialement dans le Traité de Lisbonne, devrait toutefois être abandonnée sous la pression des Irlandais : celle instituant une Commission réduite aux deux tiers des Etats membres. Si l'élargissement de l'Union européenne continue, la Commission risque alors d'enfler et de dépasser la trentaine de membres, ce qui risque de soulever à nouveau la question de son bon fonctionnement.

Que se passerait-il si le Traité de Lisbonne était rejeté à nouveau par les Irlandais à l'automne 2009 ? On parlerait encore de crise institutionnelle et il est probable que le Traité de Nice continuerait à fonctionner pendant plusieurs années. Vu le poids, qui reste décisif, du couple franco-allemand, il faudrait vraisemblablement attendre les nouvelles élections générales dans ces deux pays pour voir de nouvelles initiatives institutionnelles : or, l'élection présidentielle est prévue en France en mai 2012 et les élections législatives allemandes devraient normalement avoir lieu en septembre 2013. De nouvelles élections au Parlement européen étant programmées en 2014, le calendrier politique pourrait être propice à une relance institutionnelle majeure, qui se concrétiserait sans doute par l'élaboration d'un nouveau traité permettant de faire fonctionner une Europe élargie à une trentaine d'Etats.

L'élargissement pourrait être, avant même la refonte institutionnelle de l'Union, une priorité de l'Union européenne en 2014. Rappelons qu'il existe aujourd'hui trois pays candidats : la Croatie, la Turquie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Les autres pays des Balkans occidentaux, à savoir l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo ont été assurés de pouvoir adhérer à l'Union européenne lorsqu'ils seront prêts. Un processus de stabilisation et d'association a été engagé avec ces pays par la Commission dans ce but : ils peuvent ainsi exporter la quasi-totalité de leurs produits dans le Marché unique et bénéficient d'une aide financière en contrepartie des réformes effectuées. Il est donc possible qu'une bonne partie des Etats des Balkans, s'ils répondent bien entendu à l'ensemble des critères de Copenhague, puissent être membres de l'Union européenne ou sur le point de l'être en 2014.

On peut en outre envisager que se mettent en place de nouvelles pratiques institutionnelles, tant il est vrai que celles-là ont toujours joué un rôle moteur dans la construction européenne. Le débat récent sur la nécessité de mieux coordonner les politiques monétaires et la question de la présidence de l'Eurogroupe, revendiquée par Nicolas Sarkozy après la fin officielle de la présidence française de l'Union, en est un exemple. La volonté du Parlement de prendre encore plus de place dans le débat législatif et dans le contrôle de l'action de la Commission en est une autre.

Que le Traité de Lisbonne soit en application ou non en 2014, la nature juridique de l'Union européenne ne changerait guère : elle continuerait à présenter un caractère original, hybride ou *sui generis*, entre l'alliance d'Etats et l'Etat fédéral⁹. On a pu parler d'un Etat post-moderne. Ne faudrait-il pas plutôt évoquer une fédération d'Etats au sens défini par le juriste Olivier Beaud¹⁰ ? La fédération est « *une entité politico-juridique autonome qui se distingue donc de l'Etat et qui lui fait même un peu concurrence dans la catégorie faiblement remplie des 'formes politiques'* »¹¹. Elle est un ordre juridique en soi qui est désétatisé. Elle exclut la souveraineté. En effet, dès lors que les Etats ont déjà transféré certaines de leurs compétences régaliennes, telles que le pouvoir de battre monnaie, mais conservent d'autres compétences essentielles comme le pouvoir de faire la guerre ou les affaires étrangères¹², le concept de souveraineté, qui renvoie à une conception unitaire et indivisible du pouvoir, n'a guère de sens pour comprendre ce qui est en jeu dans l'Union européenne. La fédération se caractériserait donc par les principes suivants : le principe de dualité fédérative – il y a deux puissances publiques dans une fédération –, le principe de parité fédérative – les deux ordres juridiques fédéral et fédéré sont égaux – et le principe de pluralité fédérative – il y a une fédération, mais nécessairement plusieurs Etats membres¹³. Contrairement à une alliance, la fédération est une institution politique, qui est dotée de finalités spécifiques et limitées. Si O. Beaud ne qualifie pas expressément l'Union européenne de « fédération », il semble toutefois le suggérer, tout en soulignant les capacités d'étatisation de cette dernière¹⁴.

Il n'en reste pas moins que, bien que la qualification juridique de l'Union européenne puisse donner matière à hésitation, celle des Etats membres apparaît, pour sa part, moins sujette à caution. Ceux-là restent en effet des Etats à part entière : les transferts de compétences à l'Union, y compris de certaines prérogatives régaliennes, dépendent uniquement du bon vouloir des Etats. L'adhésion aux institutions européennes continue à s'effectuer par traité et le retrait de l'Union est toujours possible : alors que cela semblait aller de soi, il est significatif que le Traité de Lisbonne a prévu d'insérer dans le Traité sur l'Union européenne un article 49 A indiquant qu'un Etat membre était toujours en mesure, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

Les juridictions constitutionnelles des Etats membres n'ont pas, contrairement aux positions défendues par la Cour de justice des Communautés, abandonné l'idée de la primauté de la Constitution dans l'ordre juridique interne. La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de transposition des directives communautaires est sur ce point sans ambiguïté. Le Conseil a rappelé en 2004 que « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution* »¹⁵, avant d'ajouter, deux ans plus tard, que « *la*

⁹ Sur ce caractère hybride, cf. par exemple Vlad CONSTANTINESCO, « Europe fédérale ou Fédération d'Etats nations ? », in Renaud DEHOUSSE (dir.), *Une Constitution pour l'Europe ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 115-149 ; Olivier JOUANJAN, « Ce que 'donner une Constitution à l'Europe' veut dire », *Cités*, n° 13, 2003, pp. 21-35.

¹⁰ Cf. Olivier BEAUD, *Théorie de la fédération*, PUF, Paris, 2007, et « Fédéralisme et souveraineté. Notes pour une théorie constitutionnelle de la fédération », *Revue du droit public*, n° 1, 1998, pp. 83-122.

¹¹ Olivier BEAUD, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 423.

¹² Encore que, même sur ces points, on note que l'Union européenne a tout de même une existence : ainsi, en matière de défense, l'Europe a mis en œuvre plus de 20 opérations à l'étranger, qui ont essentiellement consisté en des missions de nature civile, mais 5 d'entre elles au moins ont impliqué des troupes de combat. Quant à la politique étrangère, les initiatives prises par la présidence française de l'Union européenne montrent que cette dernière n'est pas démunie de toute capacité en la matière.

¹³ Olivier BEAUD, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 424.

¹⁴ *Ibid.*, p. 425.

¹⁵ Décision n° 2004-496 DC, 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, considérant n° 7.

transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti»¹⁶. L'absence à dessein de définition précise de ce que peuvent recouvrir « *une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France* » permet de sauvegarder en dernière instance la souveraineté nationale, même si le terme est aujourd'hui soigneusement gommé tant dans les instruments juridiques européens que dans les décisions des juridictions nationales. Si on semble donc faire comme si les Etats membres de l'Union n'étaient que des éléments constitutifs d'un ensemble institutionnel, leur souveraineté n'est pourtant pas abolie, ce qui laisse ouvert l'avenir de l'Union tant sur sa délimitation géographique que sur ses compétences.

L'UNION EUROPEENNE APRES 2030

L'Union européenne après 2030 sera encore confrontée à la question de l'élargissement. Des solutions institutionnelles différentes se présenteront, en fonction de la réponse qui sera donnée au problème délicat de ses frontières, en particulier à l'Est. Un approfondissement de l'intégration politique et un fonctionnement plus efficace des institutions européennes semblent plus faciles à imaginer dans une Europe stabilisée dans ses frontières. Il est certain en effet que, si l'emporte l'idée, parfois répandue, que l'adhésion au Conseil de l'Europe constitue une antichambre à l'adhésion à l'Union, une entité composée de 47 Etats membres risque d'avoir beaucoup de difficultés à fonctionner. Une intégration éventuelle de la Turquie, voire *a fortiori* de la Russie, altérerait sans doute fortement le sens de la construction européenne. Quatre hypothèses de configuration institutionnelle peuvent être présentées pour l'avenir¹⁷.

La première hypothèse est celle du délitement de l'Union européenne et le repliement sur des logiques nationalistes. Cette éventualité est loin d'être la plus probable : il faudrait, contrairement à ce que nous enseigne l'histoire de la construction européenne depuis cinquante ans, que les crises politiques et économiques aient des effets centrifuges. Un processus d'élargissement non maîtrisé, en accentuant l'hétérogénéité de l'Union et les risques de division interne, pourrait néanmoins conduire à une telle éventualité.

Une deuxième possibilité serait la subsistance de la forme fédérative actuelle : le maintien de la forme juridique actuelle n'exclurait pas un certain nombre d'évolutions. Ainsi, on peut imaginer que l'intégration politique progresse dans de nouveaux domaines, par l'extension de la codécision et de la majorité qualifiée, voire de la majorité simple au sein du Conseil des ministres. On peut aussi envisager que cette intégration renforcée donne lieu à la constitution de noyaux durs, systématisant l'expérience de l'Eurogroupe. Même si cette idée a toujours du mal à se concrétiser en raison de la vive hostilité des Etats qui ne seraient pas associés à ce processus, l'Europe des cercles concentriques sera peut-être expérimentée plus largement, à défaut d'être toujours assumée.

En troisième lieu, on pourrait assister à la création d'un Etat fédéral européen. La comparaison ici avec l'exemple américain serait à méditer : le passage de la Confédération américaine à la Constitution de 1787, puis l'étatisation progressive de la Fédération américaine jusqu'à la guerre de Sécession d'abord, moment-clef où les Etats découvrent

¹⁶ Décision n° 2006-543 DC, 30 nov. 2006, Loi relative au secteur de l'énergie, considérant n° 6.

¹⁷ Nous reprenons, en l'adaptant, la présentation faite par Jean-Marc FERRY, « Dépasser le 'malaise européen'. La voie cosmopolitique de l'intégration européenne », *Raison publique. Ethique, politique et société*, n° 7, oct. 2007, notamment pp. 14 et suiv.

qu'ils font partie d'une Fédération dont ils ne peuvent plus sortir, avant que le New Deal marque une étape importante de la centralisation de l'Etat fédéral américain, illustrent le cas d'une fédération qui s'étatise progressivement¹⁸. Sur ce point, la survenance de menaces extérieures sur la scène internationale ou une aggravation de la situation économique pourraient être des facteurs déclenchant de nouvelles solidarités européennes¹⁹. Si la politique conduite par l'Union européenne en faveur d'une plus grande harmonisation des législations – et donc des mœurs – et d'une décentralisation accrue, notamment en faveur des régions, est susceptible de rapprocher les points de vue en Europe, elle ne paraît pas par elle-même de nature à faire advenir un Etat européen. Pour autant, la création d'un Etat est étroitement liée à la reconnaissance d'un pouvoir constituant et donc à l'élaboration d'une constitution adoptée par un peuple européen²⁰. La question tant débattue de la démocratisation de l'Union européenne renvoie par conséquent à celle de l'étatisation de l'Union européenne : qui veut des institutions européennes plus démocratiques soulève une interrogation quant à la légitimité démocratique de l'Union par rapport à celle des Etats membres et invite à penser le renforcement corrélatif de son autorité. Parler de République européenne, c'est poser à nouveau la question de l'Etat européen²¹.

Enfin, dernière hypothèse, l'émergence d'une Europe cosmopolitique, décrite notamment par Jean-Marc Ferry²² : l'Union européenne aurait vocation à devenir un laboratoire de la gouvernance mondiale ou, pour le dire autrement, serait la préfiguration d'une union cosmopolitique d'envergure planétaire. Contrairement à la fédération, qui est une construction supranationale, l'Europe cosmopolitique met d'abord en avant l'intégration politique transnationale, dont certaines politiques communautaires, telles que la libre circulation des personnes ou la protection diplomatique et consulaire garantie hors de l'Union aux citoyens européens, pourraient être les préfigurations²³. L'Europe kantienne n'est pas seulement aujourd'hui l'objet des spéculations de philosophes. Des experts des relations internationales tels que Robert Kagan et Robert Cooper décrivent également une Europe ayant recours au *soft power*, fondé sur le droit plutôt qu'à l'emploi de la force armée et qui utilise l'élargissement continu comme une force pour gagner de nouveaux Etats aux valeurs de la démocratie libérale²⁴. Les juristes peinent toutefois à imaginer conceptuellement cette forme politique et surtout à la distinguer de la fédération d'Etats²⁵.

* *

*

¹⁸ Sur les débats juridiques qui ont accompagné les mutations de la Fédération américaine au XIX^e siècle, cf. Jean-Philippe FELDMAN, *La Bataille américaine du fédéralisme. John C. Calboun et l'annulation*, PUF, Paris, 2004.

¹⁹ C'était déjà l'analyse d'un Georges Scelle dans les années 1930 : cf. Alain LAQUIEZE, « Pour une histoire de l'idée d'Etats-Unis d'Europe », *Droits*, n° 45, 2007, p. 24.

²⁰ Sur cette question, cf. Olivier JOUANJAN, *op. cit.*, pp. 26-28.

²¹ Sur ce point, cf. Stefan COLLIGNON / Christian PAUL, *Pour la République européenne*, Odile Jacob, Paris, 2008.

²² Cf. Jean-Marc FERRY, *op. cit.*, pp. 19 et suiv., et *La Question de l'Etat européen*, Gallimard, Paris, 2000 ; Hugues DUMONT, « La question de l'Etat européen du point de vue d'un constitutionnaliste », *Droit et société*, n° 53, 2003, pp. 29-71.

²³ Cf. Jean-Marc FERRY, « Dépasser... », *op. cit.*, p. 20.

²⁴ Cf. Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, Paris, 2003 ; Robert COOPER, *La Fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle*, Denoël, Paris, 2004 : comme l'écrit Robert Cooper, « la réponse de l'Europe post-moderne à toute menace est d'étendre plus largement encore le système coopératif de l'empire. Je n'ai d'autre moyen de défendre mes frontières que de les élargir' disait Catherine II la Grande et il semble que parfois l'Union européenne ne dit pas autre chose. C'est en effet une description exacte de la plus naturelle des politiques de sécurité pour un Etat post-moderne. », p. 102.)

²⁵ Cf. Hugues DUMONT, *op. cit.*, pp. 65 et suiv.

L'avenir de l'Union européenne est évidemment ouvert. On mesure toutefois aujourd'hui que les hypothèses envisagées ci-dessus sont très loin des modèles souvent évoqués par le passé : la perspective d'une Europe anglaise, qui ferait du continent une grande zone de libre-échange ou celle d'une Europe française, dans laquelle la construction européenne serait vue comme la prolongation de l'influence hexagonale dans le monde²⁶. L'Europe britannique tout comme l'Europe française apparaissent aujourd'hui comme des solutions dépassées, encore que les politiques étrangères menées par ces deux pays donnent le sentiment qu'elles sont toujours d'actualité.

De la même façon, il apparaît peu probable que ce qui a été construit depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale soit écarté et que les tentations nationalistes prennent le pas sur l'acquis communautaire fondé sur la recherche de la paix et de la prospérité. L'exemple de la pacification récente, bien que compliquée, des Balkans et la perspective d'une intégration prochaine de ces Etats dans l'Union en constituent une démonstration éclatante.

²⁶ Cf. Sylvain KAHN, *Géopolitique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2007, pp. 33 et suiv.