L'UNION EUROPEENNE : ELARGISSEMENT ET RENOVATION

Professeur Robert KOVAR

La construction européenne n'a jamais été un long fleuve tranquille. De puis ses origines qui remontent à plus de cinquante ans, avec l'initiative visionnaire de Robert SCHUMAN, elle n'a cessé de devoir faire face à des défis. C'est aussi le cas aujourd'hui. Il est venu le temps de « refonder l'Europe ». Cette nécessité n'est certes pas nouvelle. Toutefois, on peut penser qu'en ce moment elle devient inéluctable. L'élargissement de l'Union européenne qui d'ici un an accueillera en son sein dix nouveaux Etats, il s'agit du plus grand nombre d'adhésions réalisées en même temps[1], l'impose.

L'Europe qui s'est constituée progressivement au fil des différents traités qui ont jalonnés son parcours est devenue un ensemble institutionnel complexe, dotée de compétences composites, et dont les finalités ne sont évidentes au total une entité lointaine peut lisible pour les européens, pourtant directement concernés dans leur qualité de consommateurs, dans leur activités professionnelles, et en tant que citoyens.

Les traités de Paris, de Rome, de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice sans oublier l'Acte unique européen s'inscrivent dans une relative continuité. Produits de la nécessité, aboutissements d'inévitables compromis, ces traités ont chacun à sa manière contribué à l'édification d'une maison Europe qui ne correspond certainement plus à la pureté du plan initial. Même si ces termes sont nécessairement simplificateurs l'Union européenne associe des éléments qui relèvent d'un processus d'intégration et d'autres qui ressortissent d'une coopération interétatique institutionnalisée. La distinction du « pilier communautaire » et des « piliers » concernant la politique étrangère et de sécurité commune, d'une part, et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures traduit cette dualité du système mis en place par le Traité de Maastricht. De manière parfaitement explicite, il est dit que l'Union européenne est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et les formes de coopération instaurées par ce traité.

Le système institutionnel mis en place par le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne était, à l'origine, centré sur le Conseil de ministres, organe représentatif des intérêts nationaux et la Commission en charge

de l'intérêt commun. Le Parlement européen, pendant longtemps désigné par le terme beaucoup plus modeste d'Assemblée, s'est progessivement fait reconnaître une part du pouvoir budgétaire et plus tard une participation plus effective à l'exercice du pouvoir législatif. Son élection au suffrage universel direct a constitué un moment marquant de son évolution. On est ainsi passé d'une structure essentiellement bipolaire à un ensemble tripolaire, même si cette si le poids de chacune de ses composantes n'est pas égale.

La Cour de justice a su assumer un rôle indispensable, mais aussi délicat, dans une Communauté qui a toujours voulu être une « communauté de droit ». A la fois, juge constitutionnel, juge administratif et juge de cassation si on veut bien m'accorder ces analogies avec les systèmes judiciaires étatiques, la Cour de justice avec le Tribunal de première instance qui lui a été adjoint, a contribué à l'affirmation du droit communautaire et a veillé à ce qu'il soit « Gleichbindend », « Gleichbleibend » et « Gleichbeteudend ». Elle a également développé une jurisprudence prenant toujours davantage en compte les impératifs des droits fondamentaux dans l'esprit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Progressivement, les finalités de la construction européenne, souvent présentées d'une manière injustement polémique, comme une Europe mercantile, voire même l'Europe des trusts, se sont élargies et approfondies à la fois. Elles se sont élargies puisqu'à coté de la réalisation d'un marché unique, son champ d'intervention s'est étendu, certes avec des modalités et une intensité et des résultats variables, mais de manière significative à l'environnement, à l'éducation, à la recherche, à la santé et même à la culture. Beaucoup reste à faire, l'Europe ne pourra pas longtemps éluder la nécessité d'une harmonisation des politiques sociales ou, mieux qu'aujourd'hui, assumer la promotion d'une conception commune des services publics.

Quelques puissent être nos impatiences, parfois même nos déceptions, ce serait se montrer ingrat que d'oublier tout ce que la construction d'une Europe unie nous a apporté, à commencer par la liberté de circuler dans une Europe qui n'avait plus que le souvenir de qu'elle était avant la première guerre mondiale.

Et puis, l'Euro est arrivé. Que de craintes et souvent de préventions a suscité l'initiative de doter l'Europe d'une monnaie unique. Entreprise considérable, sans précédent, difficile si on veut bien se souvenir des échecs des divers projets préconisés que ce soit le projet Werner, la plan Barre ou, la mise en place du « serpent monétaire » qui, un certain temps au moins, a su remplir la mission qui lui avait été désignée. S'il faut saluer la réussite qu'est la monnaie unique, même si nous sommes nombreux à compter encore souvent en francs, il serait contraire à la

[1] Ce sont la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, l'Estonie, la Lituanie, la

vérité de taire que la zone euro ne coïncide pas avec la Communauté. Le Royaume-Uni, et peut être plus provisoirement, la Suède restent en dehors ne l'ont pas rejoint.

Dans un autre domaine, l'affirmation de l'Union européenne sur le terrain de la politique internationale tarde à se réaliser, spécialement lorsqu'on envisage une situation aussi critique que celle d'un éventuel conflit armé en Irak. On est même en droit de se demander, si dans certaines circonstances des Etats parmi ceux qui sont en passe de rejoindre l'Union européenne ne sont pas plus sensibles à la protection de l'OTAN qu'aux intérêts de l'Union européenne.

L'élargissement que nous allons connaître devrait agir comme un réactif en obligeant de traiter enfin, des questions qui se posent déjà depuis longtemps et qui, jusqu'à présent, sont demeurées dans le domaine du non-dit ou du presque non-dit ou, au mieux, n'ont reçu que réponses partielles et souvent convenues.

La Convention a été chargée de mener une réflexion sur la réorganisation de l'Union européenne. Sous la présidence de Monsieur Valéry Giscard d'Estaing ses travaux sont entrées dans une phase moins discrète qu'au cours des derniers mois. Des clivages qui ne sauraient être sous-estimés se font jour. Il aurait été, d'ailleurs, naïf de croire qu'ils ne réapparaîtraient pas dans le débat politique. Il faudra certainement, comme par le passé, en venir à des compromis, en espérant qu'ils n'affecteront pas la cohérence de la nécessaire révision du système institutionnel de l'Union.

Trois questions essentielles, qui sont autant de défis majeurs, se posent à nous. Il serait vain, même dangereux de vouloir les éluder :

- pourquoi faire l'Europe ;
- faire quelle Europe ;
- avec qui faire l'Europe.

I- POURQUOI FAIRE L'EUROPE.

Pourquoi, après un demi siècle de construction européenne, faut-il se poser cette question éidétique provocante ? L'Europe existe. Nous l'avons tous d'une certaine manière rencontrée. Elle est un acquis. Pour les plus jeunes, elle fait, en quelque sorte, partie des « meubles ». Pourtant la question doit être posée parce qu'il ne faut jamais se satisfaire béatement de ce qui est, parce qui est aurait pu ne pas être, parce qui est pourrait ne plus être.

L'Europe que nous connaissons est née d'une histoire. Elle répondait à des contraintes et à des espérances qui ne sont plus celles d'aujourd'hui. La division

---

Lettonie, Chypre et Malte.

chirurgicale de l'Europe est du passé, la menace soviétique également, les dernières traces du dernier conflit mondial se sont estompées, la reconstitution de l'économie européenne est achevée depuis au moins trois décennies, les séquelles d'un passé douloureux ont été éradiquées. Mais c'est là précisément que se situe la difficulté. L'Europe était une nécessité, quoique certains ont pu dire ou penser, les Etats de l'Europe occidentale ne disposaient d'aucune alternative réaliste. Mais maintenant que ces raisons paraissent révolues pourquoi faire l'Europe ou plutôt pourquoi faire encore l'Europe, et surtout pourquoi faire plus d'Europe ?

A cette question on peut d'abord répondre parce que ne pas progresser dans la construction européenne c'est prendre le risque d'une régression de l'Europe, d'un effritement de ce qui a été construit. La constitution d'une union économique et monétaire ne saurait s'arrêter en chemin. Elle suppose des politiques économiques et sociales communes. De même, l'Europe ne saurait durablement être, pour emprunter une formule bien connue, être « un géant économique et un nain politique ».

Et puis, il est évident que le monde se dirige vers une redistribution de la puissance économique et, inévitablement aussi, de la puissance politique. De nouveaux dragons son en train d'émerger. Si l'Europe ne veut pas se trouver réduite à ce qu'elle serait « en réalité » selon Paul Valéry, « un petit cap du continent asiatique », il est indispensable qu'elle sache s'affirmer. L'Europe se devra être politique pour pouvoir être.

II- QUELLE EUROPE FAIRE.

Alors même qu'on convient de la nécessité de faire une Europe politique, la discussion est loin d'être close. On serait même tenté de dire que c'est alors que c'est à ce moment qu'elle s'ouvre. Le choix de doter l'Union d'une « Constitution » a, assurément, une valeur symbolique. Pour autant, il continuera de s'agir d'un traité. Lors de la réunion des parlementaires allemands et français à Versailles ce mercredi, le Président Jacques Chirac a utilisé l'expression de « traité-constitution » qui exprime au avec beaucoup de justesse l'ambivalence de cet instrument qui traduit la nature du projet poursuivi à ce stade de la reconstruction de l'Union européenne.

Politiquement l'Europe peut être conçue de bien des façons. On sait que ni les formations politiques, ni les Etats, ni les citoyens des Etats membres de l'Union européenne et de ceux qui vont les rejoindre ne sont d'accord. La diversité des conceptions, des terminologies, l'imagination parfois déroutante dont certains font preuve pour chercher, en apparence au moins, à concilier ce qui au regard des

concepts bien établis du droit international ou fédéral est souvent inconciliable a de quoi susciter un certain étonnement.

En la matière, il est souhaitable de faire montre de pragmatisme en s'affranchissant de concepts juridiques produits de réalités historiques qui ne sont pas celles de la construction européenne. Personne ne prend le risque de préconiser la création d'une Europe fédérale comme certains le souhaitaient encore hier. Pour d'aucun, cette Europe doit être une « fédération d'Etats nations », pour d'autres, « a constitutionnal order of sovereign States ». Sans qu'il soit nécessaire d'ausculter ce qu'on peut trouver derrière des formules dont la signification comporte, pour le moins, d'importantes nuances, il suffit d'observer qu'elles veulent mettre en évidence l'irréductible originalité de l'Union européenne.

Cette Europe « refondée », pour utiliser une expression empruntée au Président de la République française, n'est certainement pas réductible aux schémas, d'ailleurs simplifiés, que nous proposent la théorie juridique, que ce soit celui une sorte de confédération d'Etats, ou a d'un Etat fédéral en devenir. Les querelles sémantiques qu'on a pu connaître dans le passé à propos notamment de la supranationalité n'ont plus cours. D'une manière pragmatique c'est vers une construction répondant à des réalités spécifiques que l'on s'oriente avec réalisme.

Pour aller à l'essentiel recensons d'abord les réalités qui ne sauraient être ignorées. D'abord la réalité des Etats. L' Europe ne peut progresser contre et même sans les Etats qu'ils soient « grands », « moyens », « petits » et même « très petits ». Il est entendu que tout classement n'a que des vertus et une pertinence relatives. L'élargissement a incontestablement pour conséquence d'accroître le nombre des moyens et des petits Etats. D'où la savante alchimie des pondérations et des règles de vote. Depuis leur origine, les Communautés ont du et ont su tenir compte de cette impératif.

S'impose, ensuite, la nécessité de situer dans le système la Commission. On sait que la récente proposition des gouvernements allemand et français de désigner pour une période relativement longue le président du Conseil européen a suscité, pour le moins, des réserves. La clivage entre les grands Etats d'une part, les moyens et les petits de l'autre, sans compter la Commission est, au delà d'une évidente rhétorique une réalité qu'il faudra bien affronter. Les opposants craignent d'être confrontées à ce nouveau pouvoir qui renforcerait le poids de l'interétatique. Ils font valoir les risques de tensions entre les deux présidents, celui du Conseil européen et celui de la Commission. Mais, comment en rester au mécanisme de la présidence semestrielle tournante dans un Union regroupant vingt cinq Etats ? La continuité de l'action de l'Union dans des domaines qui demeurent, essentiellement, de la sphère de la coopération entre les Etats ne pourrait plus être assurée en laissant les choses en l'état.

Et encore, sans prétendre épuiser les données d'un problème particulièrement complexe : comment partager le pouvoir avec le Parlement européen, quelle place réserver aux Parlements nationaux, d'où la proposition d'un « Congrès des peuples d'Europe », les réunissant avec le Parlement européen pour exercer ensemble des fonctions essentiellement de nature constitutionnelle, telles que la nomination du président de la Commission ou encore la révision des traités, mais aussi pour examiner et débattre annuellement de l'état de l'Union, comment répartir les compétences entre les Etats membres et l'Union en tenant compte du principe de subsidiarité ? Sans compter la nécessité de donner plus de force à la Charte européenne des droits fondamentaux en l'insérant dans le nouveau traité.

Pour le reste, il serait probablement vain d'attendre des changements radicaux du système politique de l'Union. A écouter certains, la plus grande prudence s'imposerait avant « d'envoyer par-dessus bord un système qui a fonctionné pendant cinquante ans ».

Il ne faut pas s'attendre à de nouveaux transferts de compétences, ni, en sens inverse, à une renationalisation de certaines politiques. Une rationalisation du partage des compétences entre les Etats et l'Union est souhaitable, tout en évitant de figer ce partage.

C'est dans le domaine de la politique extérieure qu'on annonce une avancée effective mais aussi prudente. Le renforcement de la politique commune de défense devrait également être reconnu comme un impératif.

L'accroissement du nombre des Etats membres pèsera toujours davantage sur le système de l'Union. Cette incidence a déjà été évoquée à propos de la désignation d'un président du Conseil européen pour une période suffisamment longue de manière que la continuité de l'action de cette institution puisse être assurée. Une autre conséquence de l'augmentation des Etats membres de l'Union concerne la Commission au sein de laquelle jusqu'à présent chaque Etat membre a, au moins, un des nationaux, les plus grands Etats en ayant deux. On comprend que cet agencement ne pourra pas perdurer lorsque, à terme, l'Union comprendra peut être une trentaine d'Etats. Le mode de fonctionnement de la Commission, sa nature même, se trouveraient profondément affectés.

L'expérience nous a appris que tous les Etats appartenant à l'Union ne peuvent ou ne désirent pas aller de l'avant dans l'approfondissement de l'action commune que d'autres. On a parlé à ce propos d'une « Europe à plusieurs vitesses » ou d'une « Europe à géométrie variable », les coopérations renforcées prévues par le Traité de Maastricht sont, à condition d'être améliorées, une réponse à la nécessité de concilier la cohérence d'ensemble de l'Union avec celle d'une diversité des intérêts des Etats.

Rien n'est encore acquis, même si l'épure de ce que pourrait être la constitution de l'Union européenne s'esquisse peu à peu, le temps des compromis étant venu.

III- AVEC QUI FAIRE L'EUROPE.

C'est ici que sans surprise intervient la question de l'admission de la Turquie. Question où se mêle à l'évidence le rationnel et l'émotionnel. Sans vouloir l'éviter, il semble nécessaire d'engager, au préalable, une réflexion sur les limites de l'Europe. Force est de constater que la géographie n'est pas un secours décisif lorsqu'on s'interroge sur les limites de l'Europe. On lit dans un dictionnaire : « Europe, continent peu individualisé, séparé de l'Afrique par le détroit de Gibraltar et réuni à l'Asie par les plaines russes, où les monts Oural le séparent du monde asiatique ». Observons que rien n'est dit du Bosphore ni du Caucase. Le Général De Gaulle avait parlé de l'Europe de l'Atlantique à l'Oural. Peut-on retenir cette délimitation pour désigner les Etats qui seraient, potentiellement éligibles à appartenir à l'Union européenne ? Raisonnablement on devrait répondre par la négative. Mais alors, doit-on exclure toute référence à un critère géographique incertain et inapproprié.
Quels critères doit-on alors utiliser pour désigner les Etats ayant, à certaines conditions, vocation à rejoindre l'Europe ? Question embarrassante qui, probablement, ne peut recevoir de réponse simple retenant, ou privilégiant un seul paramètre.
On sait que dans les négociations avec ceux que l'on désigne dans le jargon communautaire par le terme de « PECO », au moins deux paramètres ont été présentés comme déterminants : la situation économique des Etats candidats et le respect des principes démocratiques. On pourrait être tenté de voir dans la première de ces exigences l'expression du réalisme économique et dans la seconde la marque de l'attachement de l'Union aux valeurs de la démocratie. En réalité, ces deux critères sont indissociables : l'Union européenne, plus exactement la Communauté européenne, repose sur deux fondements : le choix, qui n'est pas de exclusif, de l'économie de marché et celui d'une société de liberté individuelle.
Doit-on en conclure que tous les Etats « européens » par une géographie assez incertaine, qui satisferaient aux deux conditions mentionnées précédemment auraient un droit à rejoindre l'Union ? Le réalisme veut qu'il soit répondu par la négative. L'Union et les Etats qui la constituent ne peuvent pas ne pas tenir compte de leurs intérêts politiques. C'est l'appréciation de cet intérêt politique qui doit être le test décisif. Dans cette appréciation il convient de considérer des données de nature très diverses, qui ne sont pas toujours facile à concilier : la géographie : intégrer la Turquie, mais peut-être, aussi les Etats du Caucase, c'est introduire directement l'Union au Proche-Orient, démographique pour éviter de déséquilibrer

l'Union, culturel aussi, même si l'identité culturelle de l'Europe est le résultat d'un métissage, celui-ci s'est fait, se fait encore, sur le socle d'une histoire culturelle commune.

Pour autant, l'Union ne peut se permettre d'ignorer les Etats qui entourent cette mère commune qu'a été dans le passé la Méditerranée. La solution ne peut être trouvée que dans des modes originaux de coopération associant ces voisins au développement de l'Union européenne.