

Une feuille de route en vue de la
création d'une Union politique
européenne (UPE) :

Six étapes à suivre pour y parvenir

A Roadmap for the creation of a
European Political Union (EPU):
Six steps to follow in order to achieve
this goal

Christos Mavrakos

Ancien fonctionnaire au SG du Conseil de l'UE

Copyright © 2019
Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)
49, Vas. Sofias Ave, 106 76 Athens, Greece
Tel.: +30 210 7257 110 | Fax: +30 210 7257 114 | www.eliamep.gr | eliamep@eliamep.gr
All Rights Reserved

ELIAMEP offers a forum for debate on international and European issues. Its non-partisan character supports the right to free and well-documented discourse. ELIAMEP publications aim to contribute to scholarly knowledge and to provide policy relevant analyses. As such, they solely represent the views of the author(s) and not necessarily those of the Foundation.

A propos de l'auteur (Fr)

Diplômé de la faculté de droit de l'université d'Athènes (1978), Christos Mavrakos a effectué l'entièreté de sa carrière professionnelle (de 1983 à 2017) au service du Conseil de l'UE. Au cours de sa carrière, il fut successivement conseiller juridique au Service juridique, administrateur politique à la Direction générale Relations extérieures et chef de l'unité de recherches juridiques du Service juridique du Conseil de l'UE. En ces différentes qualités, il a participé à plusieurs négociations internationales, notamment l'EEE, l'élargissement de l'UE à l'Autriche, la Suède et la Finlande, et l'OMC, et a contribué, par le biais d'avis juridiques, au déroulement des travaux préparatoires ayant mené aux traités d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne.

Author biography (En)

A University of Athens Law graduate (1978), Christos Mavrakos devoted his entire professional career (from 1983 to 2017) serving the Council of the European Union. Over the course of his career, he was legal advisor in the Legal Service, policy administrator at the Directorate General for External Relations, and finally Head of the Council's Legal Research Unit. In these various capacities, he took part in several international negotiations, notably the EEA, the EU Enlargement to Austria, Sweden and Finland, and the WTO, and contributed, through legal opinions, to the preparatory works leading to the Treaties of Amsterdam, Nice and Lisbon.

Une feuille de route en vue de la création d'une Union politique européenne (UPE): Six étapes à suivre pour y parvenir

Sommaire exécutif (Fr)

La question de savoir si, afin de jouer en Europe et sur le plan mondial un rôle déterminant au service des citoyens européens, l'UE ferait mieux de procéder à une refonte de fond en comble de son actuelle structure institutionnelle, en ce compris l'adoption d'une Constitution aux traits fédéraux, continue à diviser les esprits en Europe. Le fantôme des échecs des consultations populaires, en France comme aux Pays-Bas en 2005, sur le projet d'une Constitution pour l'Europe n'a pas fini de rôder autour de la maison européenne et de hanter ses responsables politiques.

Compte tenu de l'impact de la réponse à apporter à cette question sur son peuple et l'avenir de celui-ci, chacun des États membres de l'UE est évidemment en droit de traiter cette question de manière autonome et strictement à l'aune de son intérêt national. Ce faisant, il est d'ailleurs également en droit de s'attendre à ce que sa position sur cette question soit pleinement respectée et suivie d'effet au sein de l'UE. Ceci signifie que, en cas de réponse négative de sa part, un État membre ne devrait pas être contraint de prendre part à d'éventuelles négociations visant l'adoption d'une Constitution que d'autres États membres de l'UE auraient décidé de mettre en place, alors que, en cas de réponse affirmative, il ne saurait être empêché de mener, avec des partenaires de l'UE partageant son avis positif, des négociations ayant pour but l'adoption d'une Constitution donnant naissance à une nouvelle, par rapport à l'UE, entité de droit international public, à savoir une « Union politique européenne » (UPE). Ce dernier groupe d'États membres de l'UE jouerait alors en matière d'institution d'une UPE un rôle de précurseur, ce qui bien évidemment laisserait ouverte la possibilité d'une adhésion ultérieure à l'UPE d'autres États membres de l'UE, voire d'autres États européens tout court. Une telle solution en matière d'approfondissement ultérieur de l'intégration européenne a, au demeurant, été diversement suggérée par le passé par différents acteurs politiques européens.

À supposer qu'une masse critique d'États membres de l'UE, incluant au moins la France et l'Allemagne, formerait une telle avant-garde favorable à une UPE, encore faudrait-il que ces États se posent la question de savoir quelle devrait être la procédure à suivre afin que le processus d'institution d'une UPE soit couronné de succès. Dans le contexte d'expériences décourageantes faites par le passé avec des projets de nature similaire, il n'est en effet pas déraisonnable de prendre ses précautions, sous forme d'une feuille de route, visant à éviter que le processus de négociation ne se bloque en cours de route par des obstacles de toutes sortes.

Esquisser les grandes lignes d'une telle feuille de route, à l'intention des États membres de l'UE qui s'engageraient en faveur de l'institution d'une UPE, fondée sur une Constitution, telle est la tâche à laquelle se propose de s'atteler le présent document. Les gouvernements de ces États membres,

devraient-ils se servir de la procédure de révision prévue à l'article 48 du traité sur l'UE (TUE) ou devraient-ils, plutôt, sortir des chemins battus et emprunter une procédure alternative ? Et, dans ce dernier cas, à quoi cette procédure devrait-elle ressembler ?

A Roadmap for the creation of a European Political Union (EPU): Six steps to follow in order to achieve this goal

Executive Summary (En)

Opinions diverge about whether (in order to play a leading role in Europe and worldwide at the service of European citizens) the EU would be well advised to envisage a comprehensive revision of its institutional structure, including the adoption of a constitution characterised by federal features. The spectre of the failed referenda on a Constitution for Europe in 2005 in France and the Netherlands is still hovering over Europe and haunts its political elite.

Given the impact of the answer to this question on its people and their future, each member state is obviously entitled to deal with this question independently and strictly on the basis of its national interest. Furthermore, each member state should be assured that its answer will be fully respected and will be implemented in the EU. This means that, in case of a negative response, a member state should not be forced to participate in negotiations on the elaboration of a constitution organised by other EU member states. On the other hand, in the case of a positive response, it should not be prevented from taking up negotiations with other likeminded EU member states aiming at adopting a constitution which could lead to a new, in comparison to the EU, entity under international law, namely a “European Political Union” (EPU). This latter group of EU member states would thus have a pioneering role with respect to the founding of an EPU, while leaving open the possibility for later accession to the EPU by further EU member states or even by other, non-EU, European states. Such a solution regarding the deepening of European integration has in fact already been proposed by various European political actors in the past.

Assuming that a critical mass of EU member states, including France and Germany at a minimum, would form an EPU-friendly avantgarde, these states should then ask themselves which procedure to follow in order to bring the process of the foundation of an EPU to a successful conclusion. Against the background of so far rather discouraging experiences with projects of a similar nature in the past it is not unreasonable to provide for precautionary measures in the form of a roadmap with a view to ensuring that the negotiating process does not come to a halt because of impediments of any kind.

For the benefit of those EU member states that may be willing to commit themselves in favour of setting up an EPU founded upon a constitution, this paper takes up the task of outlining the main characteristics of such a roadmap. Should the governments of these member states have recourse to the revision procedure provided for in Article 48 of the EU Treaty or should they rather leave the beaten tracks and follow an alternative procedure? And in the latter case, what could this procedure look like?

I. Introduction et question à traiter

Il s'est déjà souvent produit par le passé que, par des discours visionnaires, des hommes et femmes politiques de premier ordre se soient faits entendre au sujet de l'Europe et du parachèvement de son intégration politique. Il suffit, pour les besoins du présent article, de n'en effleurer que deux : celui prononcé par le président de la République française, M. Emmanuel Macron, le 18 novembre 2018, devant le Bundestag à Berlin¹ et celui prononcé beaucoup plus tôt, le 12 mai 2000, par le ministre allemand des Affaires étrangères, M. Joschka Fischer, à l'université Humboldt également à Berlin².

Lors de son discours devant l'ensemble des députés et des membres du gouvernement allemand réunis au Bundestag, le 18 novembre 2018, le Président Macron a livré un vibrant plaidoyer pro-européen. Dans ce contexte, il a en particulier exhorté l'Allemagne à ouvrir avec la France une « nouvelle étape » dans le processus d'intégration politique de l'Europe. Ce faisant, le président français a, certes, fortement insisté sur la nécessité que l'Europe se donne les moyens d'une souveraineté plus forte. S'agissant des défis auxquels il conviendrait de s'attaquer lors de cette « nouvelle étape », il s'est même dit persuadé que l'UE devrait renforcer son action politique dans des domaines tels que la gestion des frontières extérieures, la défense commune, la régulation de l'espace numérique, l'indépendance monétaire et la souveraineté alimentaire. S'agissant en revanche de l'architecture institutionnelle propre à servir de fondement pour la réalisation de ces projets, le président français s'est montré plutôt parcimonieux. Il est donc permis de présumer que, aux fins précitées, la structure constitutionnelle actuelle de l'UE serait, de son point de vue, adéquate, sans besoin d'entreprendre une refonte de grande envergure.

Dix-huit ans plus tôt, le 12 mai 2000, dans un plaidoyer tout aussi vibrant, l'ancien ministre allemand des affaires étrangères, Joschka Fischer, s'était, de manière similaire, prononcé en faveur du parachèvement de l'intégration politique de l'Europe. Cependant, en ce qui concerne la question de savoir si une structure institutionnelle rénovée serait à cette fin nécessaire, lui, il avait exprimé l'avis diamétralement opposé selon lequel cet objectif ne saurait être atteint que moyennant la conclusion d'un traité constitutionnel portant création d'une Fédération européenne basée sur le principe de subsidiarité.

Certes, dans l'intervalle des deux discours, et plus précisément en 2005, le projet d'une Constitution pour l'Europe avait été, comme on le sait pertinemment, rejeté par le biais des votes populaires en France et aux Pays-Bas³. Ces événements n'ont pas manqué de marquer les esprits et sont, sans aucun doute, de nature à expliquer la circonspection extrême avec

¹ Le texte intégral du discours du Président Macron est à trouver, en original, sous : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/11/18/le-president-de-la-republique-a-berlin-pour-la-commemoration-du-18-novembre> et, en traduction allemande, sous : https://www.bundestag.de/resource/blob/580034/08acc4cada11d97943a64a985d850377/kw46_volkstrauertag_gedenkrede_macron-data.pdf.

² Le texte intégral du discours de l'ancien ministre allemand des affaires étrangères Fischer est à trouver, en original, sous : <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-fischer-808150> et, en traduction française, sous : https://www.senat.fr/europe/avenir_union/fischer_052000.pdf.

³ S'agissant de la genèse et de la destinée du projet d'une constitution pour l'Europe, voir *Giuliano Amato, Hervé Bribosia, Bruno De Witte*, Genèse et destinée de la Constitution européenne/Genesis and destiny of the European Constitution, Bruylant 2007 ; *Werner Weidenfeld*, Die Europäische Verfassung verstehen, Bertelsmann Stiftung 2006; pour une comparaison entre le traité portant une constitution et le traité consécutif de Lisbonne, voir *Franz C. Mayer*, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, ZaöRV 2007, 1141.

laquelle avancent, depuis lors, les hommes et femmes politiques européens sur ce terrain glissant.

Cela étant dit, on ne saurait non plus ignorer que la structure constitutionnelle actuelle de l'UE présente de graves manquements, tels que le souvent dénoncé déficit démocratique de sa structure institutionnelle et décisionnelle actuelle, notamment de sa branche exécutive, le manque d'un mécanisme décisionnel efficace (voir, à titre d'exemple, la coexistence de plusieurs procédures différentes, les divers opt-outs, les soi-disant coopérations renforcées, etc.) ou la dotation de l'UE en compétences toujours et encore floues, si non insuffisantes⁴. Or, si tel est le cas, il semble plus que douteux que, de nos jours, en l'absence d'une refonte de fond en comble, l'actuelle structure constitutionnelle de l'UE puisse contribuer efficacement à la réalisation de la louable vision du Président Macron portant sur une « nouvelle étape » de l'intégration européenne.

Si l'on fait sienne la thèse selon laquelle l'ouverture d'une "nouvelle étape" ambitieuse du processus d'intégration politique européenne ne saurait être envisagée sur le fondement de l'actuelle UE, se pose alors spontanément la question de savoir pour quelle raison une Constitution aux allures fédérales ne pourrait pas constituer une réponse juridique appropriée pour ladite "nouvelle étape"⁵. En cas de réponse affirmative à cette question, à l'instar de M. Fischer en 2000, cette étape prendrait alors la forme d'une Union politique européenne (UPE).

S'agissant de la question susmentionnée, il suffit de rappeler ici qu'une constitution fondée sur le principe du fédéralisme comporte les éléments minimaux suivants :

- une énonciation claire et nette des compétences attribuées à l'entité fédérale ainsi qu'une classification de celles-ci en compétences exclusives, concurrentes ou complémentaires ; comme suite à cette énonciation, une délimitation tout aussi claire et nette entre les compétences de la fédération et celles de ses membres ainsi qu'une clarification de ce que l'entité fédérale ne dispose d'aucune Kompetenz-Kompetenz ;
- l'établissement d'un catalogue de droits fondamentaux contraignant et généralement applicable, destiné à servir de mesure de contrôle pour l'ensemble du pouvoir étatique exercé sur le territoire de la fédération, qu'il trouve son origine dans la fédération elle-même ou -sous certaines conditions- dans n'importe lequel de ses membres ;
- la mise en place d'une architecture institutionnelle mettant en œuvre la nécessaire répartition fonctionnelle du pouvoir fédéral entre pouvoir législatif, exécutif et juridictionnel, et
- en lieu et place de la méthode actuelle dite "communautaire" laquelle ne confère pas de légitimité démocratique complète à l'exécutif européen, un mécanisme

⁴ Cf., en ce qui concerne les problèmes et déficits de l'actuelle UE, en littérature allemande, *Hatje/Schwarze*, Der Zusammenhalt der Europäischen Union, EuR 2019, S. 153, 160; *Jörg Philipp Terhechte*, Die Europäische Union als Innovationsverbund - Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU, EuR 2017, S. 4, 18

⁵ Si, au début du processus d'intégration, on parlait de l'hypothèse que celui-ci était destiné à déboucher sur un état européen fédéral, on est de nos jours plutôt de l'avis unanime que ledit processus se caractérise par sa „finalité ouverte“ ; cf., concernant le débat européen sur le fédéralisme, e.a. *Vistrich*, After 1992: The United States of Europe; K. Nicolaidis/R. House (Éd.), The Federal Vision - Legitimacy and Levels of Governments in the United States of the European Union, 2001; *Guy Verhofstadt*, The United States of Europe, 2006 ; *L. Kühnhardt*, Europäische Union und föderale Idee: Europapolitik in der Umbruchzeit, 1993; *Luster*, Bundesstaat Europäische Union, 1988.

décisionnel démocratique reposant sur la tradition de longue date du parlementarisme européen⁶.

Ce sont précisément ces éléments qui, en cas de recours à une UPE fondée sur le principe fédéral, sont susceptibles de conduire à l'élimination des défauts de l'UE actuelle, sans pour autant que la diversité existante et souhaitée des entités fédérées n'en pâtisse.

Qu'elle doive être répondue par la négative ou par l'affirmative, la question de savoir s'il est opportun et nécessaire pour l'UE de procéder à une refonte de fond en comble de sa structure institutionnelle actuelle et, à cette fin, se doter d'une Constitution aux traits fédéraux demeure l'une des questions les plus épineuses non pas tant pour l'UE en tant que telle, mais plutôt pour les politiques européennes des États membres de l'UE. Y apporter une réponse intelligente présuppose en effet une évaluation complexe des conséquences prévisibles d'une éventuelle adhésion à une UPE fédérale. Dans l'hypothèse d'une telle adhésion, la perte apparente de souveraineté, serait-elle surcompensée par un gain, au moins aussi grand, de pouvoir politique global de l'État adhérent, ou non ? Vu son caractère sensible, cette question épineuse ne saurait et ne devrait faire l'objet que d'une appréciation propre par chaque État membre. Qui plus est, en raison de sa nature controversée, il est plus qu'improbable que les États membres de l'UE puissent, à un quelconque moment dans un avenir proche, y apporter simultanément une réponse affirmative.

À supposer maintenant que, comme suite aux appréciations propres précitées, une masse critique d'États membres de l'UE, incluant au moins la France et l'Allemagne, formerait une avant-garde favorable à une UPE, fondée sur une Constitution, encore faudrait-il que ces États se posent la question de savoir quelle devrait être la procédure à suivre afin que le processus d'institution d'une telle UPE soit couronné de succès. À la lumière des expériences décourageantes faites par le passé avec des projets de nature similaire, il n'est en effet pas déraisonnable que toutes les précautions nécessaires soient prises afin que le processus de négociation ne se bloque pas en cours de route par des obstacles de toute sorte.

À cet égard, il importe en effet de se rendre compte que la création d'une UPE, dotée de caractéristiques étatiques fédérales, est susceptible de se heurter, outre à des obstacles de fond (ayant trait par exemple à sa dotation en compétences ou à son mécanisme décisionnel), également et surtout à des obstacles de procédure préalables insurmontables.

Plus particulièrement, avant même que les questions de fond tenant au contenu matériel détaillé d'une UPE ne puissent être abordées au cours de négociations, ce sont tout d'abord une procédure appropriée et un cadre adapté, c'est une sorte de feuille de route dont le besoin se fait urgemment sentir. Son but premier devrait être de permettre à l'ensemble des parties prenantes de pouvoir dûment faire valoir leur point de vue sur le projet de création d'une UPE, sans que la volonté des uns, fût-elle majoritaire, ne finisse par s'imposer sur celle, par définition minoritaire, des autres.

Esquisser les grandes lignes d'une telle feuille de route, à l'intention notamment des gouvernements des États membres de l'UE qui s'investiraient concrètement dans le projet de l'institution d'une UPE, fondée sur une Constitution aux traits fédéraux, telle est la tâche à laquelle se propose de s'atteler le présent document. Ces gouvernements, devraient-ils emprunter la procédure de révision prévue à l'article 48 du traité sur l'UE (TUE) ou, plutôt, sortir

⁶ Voir à cet égard, en littérature allemande, A. Hatje, *Demokratie in der Europäischen Union - Plädoyer für eine parlamentarisch verantwortliche Regierung der EU*, en: Hatje (Éd.), *Verfassungszustand und Verfassungsentwicklung der Europäischen Union*, *Europarecht Beiheft* 2/15, S. 39 ss.

des chemins battus ? Et, dans ce dernier cas, quelle serait alors la procédure alternative à suivre ?

II. La procédure à suivre en vue de la mise en place d'une UPE

1. Les procédures de révision prévues à l'article 48 TUE

Le TUE en vigueur comporte, en son article 48, deux procédures distinctes permettant que son contenu puisse être révisé : la procédure de révision ordinaire, d'une part, et la procédure de révision simplifiée, de l'autre.

a) L'agencement de la procédure de révision ordinaire

Compte tenu de l'envergure du projet en cause, seule la procédure ordinaire est susceptible d'être utilisée en vue de la création d'une UPE. Celle-ci se décline, en substance, en quatre étapes :

- primo, sur proposition du gouvernement d'un État membre, du Parlement européen ou de la Commission, adressée au Conseil et transmise par lui au Conseil européen, le Conseil européen adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées et son président convoque par la suite une Convention, appelée à adopter par consensus une recommandation à l'intention d'une Conférence intergouvernementale (CIG);

- secundo, à l'issue des travaux de la Convention, le président du Conseil européen convoque une CIG en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités ;

- tertio, à l'issue des travaux de la CIG et de la signature du traité modifiant le TUE, le traité modificatif est ratifié par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (approbation parlementaire ou populaire ; signature par le chef d'État et dépôt de l'instrument de ratification) ;

- quarto, après avoir été ratifié par tous les États membres, le traité modificatif entre en vigueur ; si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité, un ou plusieurs États membres n'ont toujours pas ratifié ce traité alors que quatre cinquièmes de ceux-ci l'auraient déjà fait, le Conseil européen se saisit de la question (sans indication plus précise quant au contenu d'une éventuelle décision ou de la règle de vote applicable à son adoption).

b) L'aptitude de la procédure de révision ordinaire à la création d'une UPE

À l'issue d'une analyse préalable de son aptitude pour la réalisation du projet de création d'une UPE, il résulte cependant que la procédure de révision ordinaire, prévue à l'article 48 TUE, est entachée de certains inconvénients majeurs. D'une part, ainsi que le terme "procédure de révision" et le libellé de l'article 48 TUE lui-même le laissent entendre, la procédure instaurée par cette disposition ne vise de toute évidence par principe qu'un accroissement ou une réduction des compétences actuelles de l'UE, tout en laissant intacte la nature même de l'UE.⁷ Or, le projet de création d'une UPE ne consiste tant dans un simple ajustement de compétences que dans l'institution d'une entité politique

⁷ S'agissant des limites substantielles de la procédure de révision prévue à l'article 48 TUE ainsi que de l'étendue de l'obligation à avoir recours à ladite procédure pesante, en vertu du droit de l'Union, sur les États membres de l'UE, voir, en particulier, *Klamert*, dans: Kellerbauer/Klamert/Tomkin (Éd.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights - A commentary*, 2019, Art. 48, point 26 ; *Hans-Holger Herrmfed*, dans: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 2012, Art. 48 EUV, points 13, 22 et 23.

nouvelle d'une nature fondamentalement différente de celle de l'actuelle UE, à savoir d'une entité dotée, sur le plan tant interne qu'externe, de prérogatives étatiques fédérales.

D'autre part, quand bien même l'on se déciderait d'avoir recours, en vue de la création d'une UPE, à la procédure de révision ordinaire prévue au TUE, ceci reviendrait à faire reposer ce projet sur une base juridique procédurale qui, non seulement ne répond pas aux exigences démocratiques inhérentes à un tel projet (voir, à leur égard, point 2,a) ci-après), mais en plus n'est même pas à même d'atteindre l'objectif recherché de donner naissance à une UPE. Ceci peut être constaté tant au stade du lancement des négociations y afférentes qu'à celui de l'entrée en vigueur de l'UPE.

Ainsi, en ce qui concerne le lancement des négociations visant la création d'une UPE, le recours audit article 48 TUE, qui -ainsi que l'on a déjà vu- prévoit à cette fin une décision du Conseil européen à la majorité simple, aurait tout d'abord pour effet de réserver aux seuls gouvernements des États membres, fût-ce au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, le pouvoir d'engager ou ne pas engager les peuples européens dans ces négociations, sans garantir une participation directe quelconque des peuples concernés. Ensuite, du fait que ledit lancement de négociations serait subordonné, aux termes de son article 48, à une décision du Conseil européen prise à la majorité simple, le recours éventuel à la procédure de révision ordinaire, prévue au TUE, en vue de la création d'une UPE, pourrait facilement avoir pour effet que soit prise en otage la minorité dissidente au sein du Conseil européen, peu importe qu'elle soit favorable ou défavorable au projet de création d'une UPE. En effet, en cas de décision positive du Conseil européen, ce seraient les États membres s'étant prononcés contre le lancement de négociations qui se trouveraient entraînés dans le sillage de négociations non voulues. Et, inversement, en cas de décision négative (en fait, en cas de non-décision) du Conseil européen, ce seraient les États membres ayant par conviction voté en faveur de ce lancement qui se retrouveraient à la fin les mains vides.

De même, en ce qui concerne la ratification et l'entrée en vigueur effective de l'UPE, le recours audit article 48 TUE, lequel -ainsi que l'on a déjà relevé- subordonne, en son paragraphe 4, alinéa 2, l'entrée en vigueur de tout traité modificatif du TUE à sa ratification par tous les États membres, pourrait avoir pour effet de prendre en otage, cette fois-ci, même une majorité écrasante d'États membres favorables à l'institution d'une UPE. Il suffirait en effet dans un premier temps qu'un seul État membre rechigne à ratifier le traité modificatif pour que l'ensemble du projet soit tenu en échec. Il est vrai que, conformément à l'article 48, paragraphe 5, TUE, à l'issue d'une période de deux ans après la signature du traité modifiant le TUE, cet effet de blocage s'atténue légèrement. En effet, si, endéans cette période, 4/5èmes des États membres, c'est-à-dire 22 sur 27 (compte non tenu du Royaume-Uni), devaient avoir déjà ratifié le traité instituant l'UPE, la faculté existerait alors, selon ladite disposition, de "saisir" le Conseil européen (vraisemblablement) de la question de l'avenir politique du traité signé mais demeurant toujours en suspens. Cette mesure corrective n'intervient toutefois que trop tard et trop peu. Trop tard, parce qu'elle n'est disponible que deux ans après la signature du traité. Trop peu, parce que la majorité de 4/5 d'États membres n'entraîne pas une entrée en vigueur du traité modificatif mais simplement une saisine du Conseil européen concernant son sort. Cette majorité de 4/5 d'États membres ne signifie pour le reste que, si pas un seul État membre, alors déjà 6 États membres (à savoir 1/5ème de la totalité des États membres compte non-tenu du Royaume-Uni) suffiraient pour bloquer la saisine du Conseil européen et, par ricochet, l'entrée en vigueur éventuelle du traité modificatif, et ceci au mépris de la volonté des 21 États membres restants.

Or, s'agissant d'un projet politique ayant des répercussions significatives sur l'avenir politique des peuples européens, celui-ci ne devrait pouvoir être mené que sur base d'une procédure efficace et respectueuse des exigences démocratiques aux niveaux tant intra-qu'interétatique de chaque EM, et ceci dès les débuts et tout au long de la procédure. Ceci signifie que l'attitude de tout État membre, de tout peuple européen, à l'égard d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »⁸ qu'elle soit favorable ou défavorable, devrait être tout aussi respectée. Personne ne devrait, autrement dit, en ce qui concerne ledit projet de mise en place d'une UPE, être juridiquement obligé ou politiquement contraint soit d'agir soit de s'abstenir d'agir contre sa volonté.

2. Les conditions à remplir par une procédure alternative pour la création d'une UPE

Si l'on admet que la procédure de révision ordinaire prévue à l'article 48 TUE se prête mal, pour les motifs susmentionnés, à être retenue en vue de la création d'une UPE, se pose alors la question de savoir à quoi une procédure alternative ayant pour objectif la création d'une UPE solidement ancrée dans la volonté des peuples européens pourrait ressembler, en particulier à quelles exigences démocratiques de fond elle devrait satisfaire et à quelles limites inhérentes elle pourrait se heurter.

Partant du constat qu'une procédure alternative doit se démarquer de la procédure de révision prévue au TUE, les exigences et limites précitées sont plutôt à rechercher dans les principes généraux établis par le droit international public relativement à l'élaboration d'un texte international classique entre États souverains et égaux,⁹ tout en tenant dûment compte de la qualité de l'UPE future de communauté d'États et de peuples^{10 11}. Dans le même temps, lors de l'aménagement de cette procédure alternative, on ne devrait pas non plus perdre de vue que, tout en étant destinée à constituer une entité juridique nouvelle, l'UPE représenterait tout de même une émanation, une formation plus intégrée de l'actuelle UE si bien qu'il faudra bien dûment tenir compte de la réalité politique européenne, telle qu'elle s'est façonnée ces dernières décennies.

a) Les exigences démocratiques à respecter par la procédure alternative

S'agissant tout d'abord des exigences démocratiques de fond auxquelles une procédure alternative devrait satisfaire, celle-ci devrait, en premier lieu, être pleinement inclusive. Aucun gouvernement, aucun peuple des États ayant jusqu'ici participé au projet d'intégration européenne en qualité de membre (actuel ou ancien) de l'UE ne devrait en particulier être ignoré lors du lancement du projet visant la création d'une UPE.

Une procédure alternative devrait, en deuxième lieu, être conçue de manière à ce que le principe de l'égalité souveraine, en droit international public, des États participants soit pleinement respecté.

S'agissant d'abord du lancement des négociations visant la création d'une UPE, et à la différence de ce qu'implique l'actuel article 48 TUE, aucun État membre ne devrait, en vertu ou à défaut d'une décision d'un organe décisionnel collectif, tel le Conseil européen, soit être

⁸ Préambule du TUE, 13^{ème} considérant

⁹ Cf., en ce qui concerne les règles de la Convention de Vienne sur le droit des traités (partie II, articles 6 à 25) relatives à la procédure de conclusion et l'entrée en vigueur des traités internationaux, voir *Daillier/Pellet*, Droit international public, L.G.D.J., 5^{ème} édition, 1994, pp. 125 ss ; *Markus Krajewski*, Völkerrecht, 1. Auflage, Nomos, 2017.

¹⁰ Voir, en ce qui concerne cette qualité de l'actuelle UE, déjà l'arrêt pionnier de la CJCE du 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, aff. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, Rec. 1963, 23

¹¹ S'agissant des rapports entre le principe de l'égalité souveraine et l'exigence démocratique en droit international moderne, voir, en littérature allemande, *Juliane Kokott*, Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, *ZaöRV* 64 (2004), 517-533

forcé à participer à des négociations indésirables (ce qui peut se produire lorsque la majorité simple requise, aux termes dudit article 48 TUE, aux fins du lancement de négociations est atteinte) soit être empêché d'entamer des négociations désirées (situation qui risque de se produire lorsque cette même majorité n'est pas atteinte). D'ailleurs, si la première branche de l'alternative devait se présenter, on voit mal pourquoi le résultat final des négociations devrait, entre autres, être marqué par des prises de position provenant d'États participant à celles-ci non par conviction mais par contrainte juridique.

L'exigence tenant au respect de l'égalité souveraine de tous les États participants trouve à s'appliquer également à la phase de la ratification et de l'entrée en vigueur du traité instituant une UPE. Dans cette phase également, aucun État membre ne devrait, du simple fait de modalités relatives à l'entrée en vigueur du traité, soit être obligé à y participer contre sa volonté (ce contre quoi tout État normalement diligent peut, selon l'expérience, facilement se prémunir) soit être empêché à œuvrer main dans la main avec d'autres États membres désireux à la mise en place effective d'une UPE (ce qui en revanche, également selon l'expérience, peut très bien se passer).

De façon générale, le principe de l'égalité souveraine entre États exige que la volonté de toutes les parties prenantes, qu'elle soit favorable ou défavorable à l'égard de l'institution d'une UPE, soit traitée sur un pied d'égalité¹². Ceci implique à son tour que la responsabilité pour d'éventuels rejets du projet devrait être assumée par les seuls auteurs de ceux-ci et aucunement par ceux qui auraient déjà accompli avec succès la procédure de ratification. La procédure alternative en vue de la mise en place d'une UPE devrait, par conséquent, faire en sorte que, à l'issue de négociations longues et ardues, les partisans du projet ne soient pas tenus en échec par ceux de leurs partenaires qui -pour quelque raison que ce soit- ne parviendraient pas à ratifier à temps le traité sur l'UPE. S'il est tout à fait correct que ces derniers aient la possibilité de continuer à opter souverainement en faveur de leur non-participation au projet relatif à une UPE, il en va tout à fait différemment de la possibilité de bloquer la réalisation de ce projet par d'autres partenaires, favorables quant à eux au projet.

Une procédure alternative devrait, en troisième lieu, faire en sorte que la volonté, négative comme positive, des peuples européens concernés puisse être respectée à tous les stades de la procédure, si bien qu'il pourra être garanti que l'UPE dispose de la légitimité démocratique la plus solide possible.¹³

Ceci implique que l'avis des peuples européens devrait être sollicité non seulement sur un traité traduisant en termes juridiques le principe de l'institution d'une UPE, mais aussi, et surtout, sur ledit principe en tant que tel. Compte tenu de la portée vaste et globale du projet en cause, il est en effet difficilement compréhensible pourquoi, en ce qui concerne la mise en pratique du principe de création d'une UPE sous forme de texte juridique, l'aval des peuples est occasionnellement demandé alors que, en ce qui concerne le principe lui-même, une décision des exécutifs européens, ne fût-ce qu'au niveau des chefs d'État et de gouvernement, serait suffisante. En tout cas, en l'absence d'implication populaire précoce dans les négociations, les chances de réussite de l'entreprise tout entière sont susceptibles

¹² Pour ce qui est du principe général de l'égalité souveraine, voir *Daillier/Pellet*, Droit international public, L.G.D.J., 5^{ème} éd., 1994 ; *Markus Krajewski*, Völkerrecht, Éd. Nomos, 1. Auflage, 2017.

¹³ Voir, en ce qui concerne en général la problématique de la légitimation démocratique de l'action décisionnelle de l'Union, en littérature allemande, *Hatje/Schwarze*, Der Zusammenhalt der Europäischen Union, EuR 2019, S. 153, 165; *Jörg Philipp Terhechte*, Die Europäische Union als Innovationsverbund - Innovationsverfassung und rechtliche Innovationen in der EU, EuR 2017, 4, 26

d'être sérieusement compromises puisque la combinaison des questions sur le « si » et le « comment » d'un projet politique, posées simultanément dans une seule et même consultation populaire et à la fin du processus de négociation, risque d'alimenter la suspicion et la méfiance à l'égard du projet tout entier.

Cela constituerait, au demeurant, une contradiction dans les termes si, nonobstant le fait que l'institution d'une véritable UPE ne saurait, logiquement, qu'engendrer une sérieuse restriction, au profit précisément de cette Union, des prérogatives et compétences actuellement appartenant aux exécutifs européens aux termes de leurs constitutions nationales, la compétence pour donner le coup d'envoi décisif pour les négociations y afférentes demeurerait tout de même exclusivement entre leurs mains. Dans une telle hypothèse, en effet, une décision des exécutifs européens portant sur le lancement de négociations visant concrètement l'institution d'une UPE équivaldrait, en dernière analyse, à un acquiescement tacite, de leur part, à l'abandon futur -ne serait-ce que- d'une partie de leurs compétences constitutionnelles actuelles. Utilisé contre des gouvernements favorables à la création d'une UPE, un argument de ce genre ne manquerait pas de constituer, comme on peut s'en douter, une arme redoutable entre les mains des forces populistes anti-UPE.

Pour ces raisons, tout comme la décision sur le traité signé instituant une UPE, celle concernant le lancement de négociations visant à rédiger ce traité ne devrait non plus être réservée aux seuls exécutifs européens.

b) Les limites de la procédure alternative résultant des exigences démocratiques précitées

S'agissant, ensuite, des limites inhérentes auxquelles une procédure alternative satisfaisant aux exigences citées plus haut pourrait se heurter, il est certes vrai que, instituée selon une procédure répondant aux exigences de fond susmentionnées, une UPE disposerait d'une légitimité démocratique et d'une homogénéité hors pair. Elle serait en effet portée par une volonté populaire claire et nette, exprimée à deux reprises différentes, et, à la différence de la situation actuelle, débarrassée de toute géométrie variable.

Un tel résultat ne devrait pour autant pas masquer le fait que, en parallèle, une UPE, instituée selon ladite procédure alternative, pourrait se retrouver composée d'un nombre d'États membres inférieur à celui de l'actuelle UE (voir, à cet égard, au point 4 ci-dessous, les moments auxquels une défection de l'un ou l'autre État membre pourrait se produire). Qui plus est, il n'est même pas totalement exclu que le recours à une telle procédure ne se solde carrément par un échec pur et simple et ne mène au constat que la mise en place d'une UPE ne soit pas encore faisable.

Ces éventualités ne devraient pour autant pas servir de prétexte pour baisser les bras et ne pas poursuivre énergiquement l'objectif de création d'une UPE. D'une part, ni une paralysie par crainte des populismes anti-européens rampants ni une simple défense, par des motifs similaires, de l'actuel statu quo ne sauraient représenter une perspective notable pour l'avenir du projet politique européen. Dans un tel scénario en effet, l'actuelle UE risquerait sérieusement de faire l'expérience d'une désagrégation et d'un déclin progressifs et irréversibles. D'autre part, même si une procédure alternative n'offre -ainsi qu'on vient de l'admettre- pas de garantie de réussite à cent pour cent, elle n'est pas non plus manifestement vouée à l'échec.

Il est, dès lors, loisible de conclure que, en dépit des limites évoquées ci-dessus, cela vaut la peine d'avoir recours à une procédure alternative et d'accepter les limites inhérentes qu'elle comporte.

3. Le contenu minimum de la procédure alternative pour la création d'une UPE

Dans l'ensemble, il découle des exigences et limites susmentionnées que le contenu d'une procédure alternative visant l'institution d'une UPE devrait comprendre au moins les six éléments suivants, sans égard aucun, à cette occasion, à un ordre logique ou temporel quelconque entre eux.

En premier lieu, un traité, signé, établissant les conditions et modalités de l'institution d'une UPE devrait faire l'objet de consultations populaires finales à tenir à une date unique dans tous les États membres ayant participé aux travaux de la Convention et signé le traité.¹⁴ Cette exigence vise à faire reposer l'UPE sur un socle démocratique solide et à faire renaître, à côté des élites politiques et technocrates, également chez les peuples européens un sentiment d'appropriation du projet global de l'intégration politique de l'Europe.

En deuxième lieu, au terme d'un délai déterminé à compter de sa signature, le traité devrait entrer en vigueur, pourvu que, endéans ce délai, il ait été ratifié par un nombre minimum, à déterminer, d'États signataires.¹⁵ De plus, dès qu'il serait entré en vigueur et, partant, l'identité des États participant à l'UPE définitivement établie, ces derniers devraient mettre en œuvre collectivement la procédure de retrait de l'UE actuelle, prévue à l'article 50 TUE. À cette fin, ils pourraient eux-mêmes proposer immédiatement à l'(ancienne) UE des orientations vers la conclusion, de la part de l'UPE, d'un accord sur les modalités de leur retrait collectif de l'UE, composée, quant à elle, désormais des seuls États ne participant pas à l'UPE. Ces orientations pourraient d'ailleurs être utilement préfigurées, par exemple sous forme d'un régime d'association renforcé, dans le traité instituant l'UPE, tout comme d'ailleurs la faculté de tout État membre de l'UE de demander ultérieurement son adhésion à l'UPE. Pour des motifs de sécurité juridique et en attendant l'entrée en vigueur du traité relatif aux modalités de leur retrait de l'UE, il faudrait que les États appartenant à l'UPE suspendent volontairement leur participation aux travaux de l'(ancienne pour eux) UE.

En troisième lieu, les questions du principe et de l'opportunité de l'institution d'une UPE devraient, elles aussi, faire l'objet de consultations populaires préliminaires à tenir à une date unique dans tous les États membres y ayant consenti. De telles consultations seraient censées répondre aux mêmes motifs que ceux mentionnés précédemment à propos des consultations finales, en particulier celui de faire renaître chez les citoyens un sentiment d'appropriation du projet relatif à une UPE. Qui plus est, puisque les consultations préliminaires seraient librement décidées par les gouvernements concernés, il ne saurait être question d'une ingérence inadmissible, de la part des institutions européennes, dans l'autonomie constitutionnelle des États membres. Les consultations populaires préliminaires à issue positive feraient office d'autorisations directement conférées par les peuples à leurs gouvernements respectifs en vue de mener des négociations visant à l'institution d'une UPE.

¹⁴ Voir, pour un tableau récapitulatif des référendums tenus sur des questions européennes, https://fr.wikipedia.org/wiki/Référendums_relatifs_à_l'Union_européenne.

¹⁵ Voir, en ce qui concerne les conditions et modalités d'entrée en vigueur d'un traité international, *Ahmed Mahiou*, Commentaire sur l'article 24 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dans : Corten/Klein, *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités*, Bruylant, 2006, p. 1029; *Daillier/Pellet*, *Droit international public*, L.G.D.J 1994, 5. Éd., pp. 159 ss ; *Markus Krajewski*, *Völkerrecht*, 1^{ère} éd., Nomos, 2017.

En quatrième lieu, s'agissant du cadre concret des négociations, celles-ci devraient avoir lieu au sein d'une Convention, composée de représentants des gouvernements et des parlements nationaux des États membres ayant connu des consultations populaires préliminaires fructueuses. Sa mission consisterait à élaborer par consensus le projet définitif du texte constitutif de l'UPE future. Étant donné qu'au sein de la Convention les gouvernements disposeraient d'un droit de veto, il n'y aurait plus lieu de convoquer une CIG séparée.

En cinquième lieu, la décision de savoir si et dans quels États membres (actuels et, le cas échéant, anciens) de l'UE auraient lieu des consultations populaires préliminaires devrait être prise par leurs gouvernements respectifs de manière certes autonome mais, également, coordonnée, et ceci dans un double sens. D'une part, la décision précitée de chaque gouvernement devrait être prise à l'issue d'une appréciation propre d'une question commune, posée au préalable à l'ensemble des gouvernements. Loin d'inviter à se prononcer simplement sur le point de savoir si "plus ou moins d'Europe" serait, dans l'abstrait, souhaitable, ladite question commune devrait au contraire porter sur le point de savoir si « plus d'Europe » est, dans les contextes européen et international actuels, nécessaire (cf., en ce qui concerne le contenu exact de cette question, l'alinéa suivant). D'autre part, afin que la décision précitée de chaque gouvernement puisse être prise en pleine connaissance de la position de ses autres partenaires et que la fixation d'une date unique pour la tenue de consultations populaires préliminaires dans toute l'Europe soit rendue possible, la décision de chaque gouvernement serait, nonobstant sa nature autonome, à communiquer et à entériner au sein du Conseil européen. Il est en effet irréaliste de croire que la décision relative à la tenue de consultations préliminaires puisse être prise par les gouvernements concernés en l'absence de la coordination minimale esquissée ci-avant.

En sixième lieu, en préparation de la session du Conseil européen précitée, les chefs d'État et de gouvernement devraient, lors de la session précédente du Conseil européen, assumer un engagement propre à faire examiner, au sein de leurs gouvernements, les questions de savoir si, en premier lieu, à la lumière des défis géopolitiques prévalant actuellement sur la scène mondiale, l'intérêt national de leurs pays respectifs laisse paraître l'institution d'une UPE démocratique, efficace et solidaire comme un pas opportun et nécessaire et si, en second lieu, ils sont prêts à soumettre la question précédente à leurs peuples respectifs. La prise de l'engagement précité devrait être inscrite à l'ordre du jour du Conseil, en vue de sa transmission subséquente au Conseil européen, sur initiative d'un ou plusieurs gouvernements d'un ou plusieurs États membres. Elle devrait d'ailleurs comporter un socle ou catalogue minimum (sic) de compétences propres à une UPE digne de ce nom. Ce catalogue serait destiné à donner une première indication sur le futur rayon d'action matériel minimum de l'UPE.

Somme toute, moyennant la prise de l'engagement précité lors d'une première session du Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement donneraient le coup d'envoi de la procédure alternative toute entière.

4. L'agencement détaillé de la procédure alternative pour la création d'une UPE

Si l'on place les six éléments précités sur une ligne de temps, cela donnerait lieu à une procédure alternative, une sorte de feuille de route, en vue de l'institution d'une UPE solidement ancrée dans la volonté des peuples européens, qui comporterait les six étapes suivantes.

Dans la première étape, sur initiative d'un ou plusieurs gouvernements d'un ou plusieurs États membres, assortie d'un socle ou catalogue minimum (sic) de compétences propres à une UPE future et adressée au Conseil en vue de sa transmission subséquente au Conseil européen, ¹⁶ il y aurait lieu que, lors d'une première session du Conseil européen, les chefs d'État ou de gouvernement consentants se déclarent disposés à faire examiner, au sein de leurs gouvernements, les deux questions suivantes. Dans le cadre de la première question, les gouvernements concernés devraient indiquer dans quelle mesure, à la lumière des défis géopolitiques prévalant actuellement sur la scène mondiale, l'intérêt national (sic) de leurs pays laisse paraître l'institution d'une UPE démocratique, efficace et solidaire comme un pas opportun et nécessaire. Dans le cadre de la seconde question, il s'agirait de savoir si lesdits gouvernements, en accord avec leurs parlements, seraient disposés à laisser définitivement trancher la question susvisée par leurs peuples respectifs lors de consultations populaires préliminaires et à obtenir de la sorte un mandat de négociations ayant pour but l'institution d'une UPE. Une invitation à faire également examiner en son sein, si désiré, les deux questions susmentionnées pourrait, en parallèle, être adressée au gouvernement de tout ancien État membre de l'UE, tel le Royaume-Uni.

Dans la deuxième étape, il y aurait lieu que, lors de la session suivante du Conseil européen, après avoir pris connaissance lors d'un premier tour de table des réponses apportées par leurs collègues aux deux questions précitées et après s'être entendus sur le socle minimum de compétences propres à une UPE, les chefs d'État ou de gouvernement consentants se déclarent, lors d'un second tour de table, disposés à organiser dans leurs pays respectifs, à une date unique fixée d'un commun accord avec les autres États partenaires et se situant à peu près un an après cette deuxième session du Conseil européen, une consultation populaire préliminaire portant sur le seul principe de l'institution d'une UPE et ayant pour but l'obtention d'un mandat de négociations y afférent.

Dans la troisième étape, il conviendrait de tenir, dans tous les États dont les chefs d'État ou de gouvernement s'y seraient déclarés disposés et à la date unique préalablement convenue, des consultations populaires préliminaires ayant pour objets l'approbation du seul principe de l'institution d'une UPE ainsi que l'octroi du mandat de négociations s'y rapportant aux gouvernements.

Dans la quatrième étape, il y aurait lieu de convoquer, entre les États ayant connu des consultations populaires préliminaires fructueuses, une Convention¹⁷. Composée de représentants de leurs gouvernements et de leurs parlements ainsi que, à titre d'observateurs actifs, de représentants du Parlement européen et de la Commission, la Convention devrait

¹⁶ Compte tenu de ce que la procédure alternative ici préconisée se différencie sciemment de celle prévue à l'article 48 TUE et qu'elle résulte plutôt des principes généraux du droit international public en matière d'élaboration d'un traité international, les institutions „Conseil“ et „Conseil européen“, connues du droit de l'Union, doivent, dans la mesure où elles sont appelées à intervenir dans le cadre de la procédure susvisée, être considérées, du point de vue juridique, comme y prenant part non pas dans leur qualité d'institutions de l'UE mais plutôt en tant que conférences composées de représentants des gouvernements participants (cf. à cet égard la pratique toujours courante d'avoir recours, en cas de décisions ne trouvant pas de fondement juridique dans le traité UE, à la forme de décisions de représentants de gouvernements des États membres (RGEM)).

¹⁷ Concernant la méthode de la „Convention“ comme modèle pour l'élaboration de traités européens, voir *Paul Magnette*, La constitutionnalisation des traités européens, Forces et limites de la "méthode conventionnelle", dans: De Schutter et Paul Nihoul (Éd.), Une Constitution pour l'Europe, Larcier 2004 ; *Wolfgang Wessels*, Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, dans: *Integration*, 04/2002, p. 83; *Andreas Maurer*, Die Methode des Konvents - ein Modell deliberativer Demokratie? dans: *Integration*, 04/2003, p. 130.

recevoir le mandat d'élaborer par consensus, dans un délai indicatif de six mois¹⁸, le projet du traité instituant une UPE. À l'issue des travaux de la Convention, il conviendrait de signer le traité et de fixer d'un commun accord des États signataires une date unique pour la tenue des consultations populaires finales. Celle-ci ne devrait pas se situer plus tard que huit mois après la signature du traité.

Dans la cinquième étape, il conviendrait de tenir, dans tous les États ayant signé le traité et à la date unique préalablement convenue, des consultations populaires finales portant, cette fois-ci, sur les termes et conditions relatifs à l'institution de l'UPE, tels que définis dans le traité signé.

Dans la sixième étape, enfin, le traité instituant l'UPE entrerait en vigueur, conformément à des modalités appropriées prévues à cet effet dans ses dispositions finales, un an après sa signature, entre les États ayant procédé endéans ce délai à sa ratification, sous réserve toutefois que parmi ceux-ci figurent à tout le moins la France et l'Allemagne. Certes, une telle condition ne se retrouve généralement pas dans des traités multilatéraux internationaux classiques car elle est considérée comme une violation du principe de l'égalité des États. De ce fait, elle ne doit pas non plus être forcément inscrite dans le traité sur l'UPE¹⁹. Néanmoins, si elle était effectivement prise en compte au niveau du traité, cela servirait indirectement à une double fin : d'abord, accentuer le rôle et la responsabilité particuliers du couple franco-allemand dans la poursuite du processus d'intégration européenne tout entier et, ensuite, renforcer la crédibilité politique du projet d'institution d'une UPE sur le plan international. D'autre part, si l'un ou l'autre de ces deux États membres devait ne pas être en mesure de franchir l'une des premières étapes de la procédure alternative, ce serait alors, avec une probabilité confinant à la certitude, toute la procédure alternative qui serait bloquée à cette étape-là.

5. La durée prévisible de la procédure alternative

S'agissant de la durée de la procédure alternative, celle-ci peut s'achever endéans un délai maximum de trois ans, et ceci à compter de la première session du Conseil européen lors de laquelle les chefs d'État et de gouvernement se seraient déclarés disposés à faire examiner l'opportunité et la nécessité de la création d'une UPE jusqu'à l'entrée en vigueur du traité sur l'institution d'une UPE. Le calcul de ce délai tient compte de ce que l'ensemble du processus serait porté en continu par des « amis » de l'UPE et mené, par voie de conséquence, à un rythme soutenu.

¹⁸ En prévoyant ce délai relativement bref, il est envisagé que la Convention pourra tirer profit des travaux antérieurs en la matière (voir p. ex. : Projet Pénélope : contribution à un avant-projet de Constitution européenne (4 décembre 2002), dans : https://www.cvce.eu/content/publication/2013/8/6/d8e2c7a6-3da4-43e4-beb2-3740b6437fee/publishable_fr.pdf)

¹⁹ Dans la pratique du droit international, il existe en tout cas des précédents dans lesquels l'entrée en vigueur d'un traité multilatéral est subordonnée à sa ratification par des États *nommément* cités (voir, à cet égard, *Daillier/Pellet*, Droit international public, L.G.D.J., 5^{ème} éd. 1994, p. 160). Ainsi, conformément à l'article 110 de la charte des Nations Unies, celle-ci « entrera en vigueur après le dépôt des ratifications par la République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les États-Unis d'Amérique et par la majorité des autres États signataires ».

III. Conclusion et évaluation

La procédure alternative suggérée ci-avant part de l'hypothèse que, en l'absence d'une refonte de fond en comble de la structure institutionnelle actuelle de l'UE, en l'absence autrement dit d'un traité instituant une Union politique européenne (UPE), telle qu'imaginée en l'an 2000 par l'ancien ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, une ambitieuse « nouvelle étape » dans le processus d'intégration du continent européen, telle qu'esquissée par le Président Macron dans son grand discours devant le Bundestag allemand le 18 novembre 2018, ne saurait être sérieusement envisagée.

Considérant le fait que cette question cruciale ne saurait et ne devrait faire l'objet que d'une appréciation propre de la part de chacun des États membres, la présente contribution ne se penche pas de façon approfondie sur les avantages et inconvénients des réponses antagonistes possibles. Elle s'adresse plutôt à ceux des États membres de l'UE qui, tenant exclusivement compte de leur propre intérêt national, estimeraient que la création d'une UPE et leur participation à celle-ci constitueraient bien un objectif politique digne d'être activement poursuivi. Dans la foulée, elle met à leur disposition un outil lequel -sous forme d'une feuille de route- leur permet de réaliser leurs éventuels desseins politiques. En même temps, cette procédure veille à ce que des États membres de l'UE qui maintiendraient des doutes quant à l'opportunité et/ou la nécessité d'instituer une UPE ne se voient imposer aucun engagement préalable à cet égard.

La feuille de route développée dans le présent document s'inscrit ainsi dans le droit fil de la thèse, diversement suggérée par le passé par des acteurs politiques européens de premier plan, comme par exemple l'ancien ministre allemand des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher, selon lequel, dans le débat sur l'avenir de l'Europe, il conviendrait de faire en sorte qu'aucun État membre ne puisse être contraint d'aller plus loin qu'il ne peut et ne veut mais que celui qui ne veut pas continuer d'avancer ne puisse pas non plus empêcher les autres de le faire²⁰.

La procédure esquissée dans le présent document présente, au demeurant, un certain nombre d'avantages considérables par rapport à celle prévue à l'article 48 TUE.

Ainsi, premièrement, cette procédure ne tient, au départ, personne à l'écart du processus d'institution de l'UPE, ni même d'anciens États membres. En fait, seuls les États dont les gouvernements ou les peuples se seraient, à n'importe quelle étape de la procédure, librement opposés à y prendre part ou à continuer, se verraient auto-exclus dudit processus.

Deuxièmement, du fait que, selon la procédure alternative, la compétence décisionnelle pour le lancement des négociations se trouverait déplacée des gouvernements vers les peuples, la procédure préconisée rend possibles un découplage du projet d'institution d'une UPE du domaine de la politique intérieure nationale, une appréciation dudit projet exclusivement selon ses mérites propres et un démarrage harmonieux des négociations. Inversement, tant que le lancement des négociations demeure tributaire d'une décision à la majorité simple du Conseil européen, le projet tout entier risque de faire les frais soit de gouvernements populistes et anti-européens soit de gouvernements qui, tout en étant en faveur de la création d'une UPE, n'oseraient tout de même pas sacrifier leur capital politique intérieur sur l'autel de l'intégration européenne.

²⁰ Cette thèse est documentée dans le discours cité ci-avant (voir, note en bas de page n° 2).

Troisièmement, du fait que la conclusion des négociations au sein de la Convention requerrait le consensus de tous les participants, la procédure préconisée garantit aux gouvernements des États membres participants une mainmise efficace, si non sur le lancement des négociations, à tout le moins, sur le contenu institutionnel et matériel concret de l'UPE.

Quatrièmement, la procédure préconisée offre aux gouvernements favorables à l'institution d'une UPE démocratique, efficace et solidaire une perspective relativement certaine de ce que ce projet verrait, un jour ou l'autre, réellement le jour, sans avoir à craindre des blocages du processus inopinés, étant toutefois entendu que leur attitude favorable serait partagée par une masse critique suffisante d'autres États membres, dont notamment la France et l'Allemagne.

Cinquièmement, comme suite à la procédure préconisée, les conséquences d'un éventuel rejet du projet d'institution d'une UPE, que ce soit le fait d'un gouvernement ou d'un peuple, seraient à supporter par les seuls États qui en seraient les auteurs. Les partenaires ayant, quant à eux, procédé dans les délais à la ratification du projet n'en seraient en revanche aucunement affectés.

Sixièmement, du fait que, d'après la procédure alternative préconisée ici, deux consultations populaires différentes, de par leur objet, devraient avoir lieu dans chaque État participant, à savoir l'une sur le principe et l'autre sur les termes et conditions du projet d'institution d'une UPE, le risque de voir accumulées contre le projet d'une UPE des voix sans rapport avec le sujet devient moindre et, par-là même, augmentent les chances de succès du projet. S'agissant en tout cas des référendums français et néerlandais de 2005, le risque susmentionné s'est effectivement concrétisé : une seule et unique consultation populaire ayant eu lieu à la fin du processus de négociation sur un texte « ficelé » dans les moindres détails, les voix contraires étaient motivées par des considérations de toutes sortes, comme par exemple le rejet de principe du projet d'intégration européenne en tant que tel, ou encore le rejet des termes et conditions particuliers prévus dans le texte négocié, voire même le rejet de tel ou tel aspect particulier de la politique intérieure dans un État membre (sic). Si toutefois un référendum, tenu dans de conditions pareilles, connaît finalement une issue négative, il ne peut y avoir de doute que, en l'espèce, les arbres avaient au fond caché la forêt aux yeux des citoyens s'étant rendus aux urnes, ce que la procédure alternative avec ses deux consultations populaires séparées tente à épargner aux électeurs et électrices futur(e)s.

Septièmement, en intercalant un délai d'un an entier entre l'acceptation par les chefs d'État et de gouvernement d'organiser des consultations populaires préliminaires (voir, à cet égard, point II, 4 ci-dessus, deuxième étape) et la tenue effective de celles-ci (voir, à cet égard, point II, 4, troisième étape), la procédure préconisée ici permet qu'un débat démocratique le plus large possible portant sur les avantages et les inconvénients à long terme de l'institution d'une UPE, dotée de caractéristiques étatiques fédérales, puisse avoir lieu au sein et entre les peuples européens concernés. Contrairement à jadis, les partisans du projet relatif à la création d'une UPE auraient ainsi à l'avenir la faculté de mener, en lieu et place d'une campagne électorale pessimiste et axée autour des conséquences soi-disant néfastes d'un éventuel rejet d'un traité d'ores et déjà négocié, une campagne tournée vers l'avenir au cours de laquelle il serait plutôt question des effets positifs attendus de plus d'Europe pour ses citoyens.

Huitièmement, la procédure alternative préconisée ici est de nature à déboucher sur une UPE plus homogène et plus solide que l'UE actuelle, étant donné que celle-là serait composée par des États dont les peuples auraient donné leur aval à sa mise en place à deux reprises différentes (voir, à cet égard, point II, 4 ci-dessus, troisième et cinquième étapes).

IV. Perspectives

Après tout, au cas où, en dépit du recours à la procédure alternative exposée dans le présent document, le projet consistant à instituer une UPE devait se révéler impossible à réaliser, cela n'empêcherait pour autant pas les États membres de l'UE de poursuivre leur coopération existante dans le cadre de l'actuelle UE. Cette tentative servirait alors, ainsi que cela est déjà le cas avec d'autres tentatives précédemment échouées, comme un simple avertissement à l'intention des générations futures d'Européens de ne pas sous-estimer l'ampleur des difficultés liées à la mise en place d'une véritable UPE. Qui plus est, une tentative concrète entreprise par une avant-garde d'États européens visant à donner naissance à une véritable UPE épargnerait à ceux-ci, à tout le moins, le reproche d'avoir omis de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour y parvenir. Au final il n'est peut-être pas inutile de rappeler que, comme Constantin Cavafy dans son très beau poème *Ithaca* l'affirme, le voyage vers une destination est à considérer comme tout aussi important, sinon plus encore, que la destination elle-même.

V. Excursus: l'impact de l'inexistence d'un "démos" européen unique sur la possibilité de faire approuver un texte instituant l'UPE par les "démoi" européens disparates existants

Il est parfois objecté que, en l'absence d'un "peuple/démos européen" unique, il serait inconcevable de se faire octroyer par les différents "peuples/démoi européens" existants des mandats de négociation visant la création d'une UPE, voire même de faire approuver par eux un traité instituant une UPE, destiné à régir la vie politique d'un peuple européen précisément inexistant.

En réponse à cette objection, il convient, à l'instar de l'ancienne doctrine, de faire remarquer que, en dépit de l'inexistence effective à l'heure actuelle de "peuple/démos européen" unique, ce qui est conditionnée par l'existence d'un peuple n'est pas tant la possibilité de rédiger une constitution que l'existence d'un État. Qui plus est, un peuple au sens propre (à savoir, au sens, selon la distinction de Cicéron, dans son œuvre *De Republica*, d'un *populus* et non pas d'une simple *multitudo*, c.à.d. d'une foule) ne peut prendre naissance que suite à la rédaction et l'acceptation de sa part d'une constitution. En ce sens, il est possible d'affirmer que la notion de « peuple » est un concept normatif et que l'existence d'un « peuple », loin de conditionner la rédaction d'une constitution, est à l'inverse conditionnée par l'existence préalable d'une constitution ²¹.

En d'autres termes, la séquence normative correcte se présente comme suit: constitution - peuple - État, et non pas: peuple - constitution - État.

En résumé, l'on peut constater que la rédaction d'une constitution pour l'Europe ne saurait être subordonnée à l'existence préalable d'un « demos européen » unique car l'existence de ce dernier, regardée de près, se révèle être non pas un préalable factuel mais une conséquence normative de la rédaction d'un tel texte et de son approbation par les « démoi européens » consentants.

²¹ De façon convaincante, en ce sens, *Dominique Rousseau*, *La construction constitutionnelle du peuple européen*, *Droit constitutionnel européen*, 2015, S. 462 avec des renvois à des opinions divergentes.