

Interview du professeur Jean-Louis Quermonne faite par Gilles Grin et Régis Clavé pour la Fondation Jean Monnet pour l'Europe (FJME), Grenoble, 14 janvier 2014

(version révisée, état au 10.07.2014)

FJME : En tout premier lieu, la Fondation Jean Monnet pour l'Europe tient à vous remercier de tout cœur, professeur Jean-Louis Quermonne, d'avoir accepté avec autant d'affabilité de nous recevoir chez vous à Grenoble en ce mardi 14 janvier 2014 et de prendre part à ce programme d'interview filmée. Professeur émérite des universités en science politique et en droit, vous avez notamment enseigné au sein des Instituts d'études politiques de Grenoble et de Paris ainsi qu'au Collège de Bruges. Membre cofondateur du groupe d'étude Notre Europe aux côtés de Jacques Delors, vous avez également présidé, avant le grand élargissement de l'Union européenne, le groupe de réflexion du Commissariat général du Plan chargé de proposer une réforme des institutions de la Communauté et de l'Union européennes. Nous voudrions sans plus tarder entrer dans le vif du sujet en abordant la question de votre relation personnelle à l'Europe. Comment est né votre intérêt pour la construction européenne ?

J.-L. Quermonne : Ma première perception de l'Europe date de l'époque du Congrès de La Haye. J'avais vécu la guerre dans les ruines de Caen lors du débarquement anglo-américain en Normandie et ma génération souhaitait que jamais cette guerre ne se reproduise. Si bien que le Congrès de La Haye a été pour moi la première annonce d'une perspective d'intégration européenne. Et comme il n'existant aucun drapeau européen à l'époque, nous prenions des draps blancs sur lesquels nous cousions un E vert. C'est la première manifestation de l'Europe dont je me souviens. Bien entendu les choses ont évolué au rythme de la Déclaration Schuman, du traité charbon-acier puis du traité de Rome et les aspects institutionnels sont apparus à ce moment-là.

FJME : Monsieur le Professeur, si nous pouvons aborder la question de la méthode communautaire, peut-être en premier lieu, comment est-ce que vous définiriez la méthode communautaire ?

J.-L. Quermonne : C'est difficile parce que lorsqu'elle est apparue, elle a suscité l'interrogation des internationalistes qui étaient habitués à des pratiques de négociation reposant sur la souveraineté des Etats. Elle se distinguait également du processus de décision interne des régimes parlementaires et elle n'a manifesté vraiment sa pleine identité qu'avec l'Acte unique européen. La méthode communautaire a l'avantage de réunir deux sources de légitimité ; celle des gouvernements des Etats au sein du Conseil des ministres et celle des peuples à travers l'élection au suffrage universel du Parlement européen. Mais l'un et l'autre ont été invités à réagir au questionnement de la Commission qui dispose du monopole de l'initiative. Cette instance est difficile à définir par rapport aux connaissances institutionnelles du droit public interne et international, étant plus qu'une agence, mais moins qu'un gouvernement¹. Or elle a joué un rôle fondamental sous la présidence de Jacques Delors pour réaliser la mise en œuvre du marché unique. Aujourd'hui, la méthode communautaire rencontre des difficultés face à des échéances qui tiennent à la crise économique et financière, laquelle implique un engagement plus direct des chefs d'Etats et de gouvernement. Si bien que la situation n'est plus aussi claire que celle qui présidait à l'élaboration des traités de Rome, de Maastricht et d'Amsterdam. La question se pose alors de savoir si la méthode communautaire sera capable de s'appliquer à l'ensemble du champ d'intervention de l'Union européenne. A tout le moins faudra-t-il l'adapter.

FJME : Lorsqu'on regarde l'histoire des premières années, des premières décennies de la construction européenne, est-ce qu'à votre avis il faut voir plus de continuité ou une rupture entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté

¹ Dans ses mémoires, Jean Monnet définit ainsi la méthode communautaire : « *Cette méthode... ne comporte pas de gouvernement central. Mais elle aboutit à des décisions communautaires au sein du Conseil des ministres parce que la proposition de solution aux difficultés communes par l'organisme indépendant (i.e. la Commission) permet d'écartier valablement l'obligation d'unanimité* ».

économique européenne ? Si on pense par exemple au rôle de la Haute Autorité respectivement de la Commission et du Conseil des ministres.

J.-L. Quermonne : Sous réserve d'adaptation, il y a eu continuité entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté économique européenne. S'il y a eu, je ne dirais peut-être pas rupture, mais changement, c'est avec le traité de Maastricht, car celui-ci a associé à un certain nombre de domaines régis par la méthode communautaire d'autres champs d'intervention soumis à la pratique intergouvernementale. Sans doute la méthode communautaire s'est-elle étendue lors des traités suivants à un certain nombre de nouveaux domaines, comme ceux de la justice et de la sécurité intérieure. Mais elle bute toujours sur les relations internationales et bien entendu la politique de défense.

FJME : Déjà en 1964 le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe de Jean Monnet prônait l'application de la méthode communautaire à la politique étrangère et à la défense. Et maintenant, cinquante ans après on n'y est pas encore. Est-ce que vous pensez que c'est une question de quelques décennies ou bien l'obstacle sera au fond insurmontable ?

J.-L. Quermonne : Le Parlement européen, lorsqu'il fut élu au suffrage universel direct, a tenté sous l'influence d'Altiero Spinelli d'étendre la méthode communautaire à la plupart des domaines régis par les institutions européennes. Mais il n'y est pas parvenu. Aussi encore aujourd'hui toutes les questions qui traitent des relations internationales, sauf la politique commerciale commune et dans une certaine mesure l'aide au développement, relèvent encore de la méthode intergouvernementale. Enfin et surtout, la crise économique et financière que nous venons de vivre a conduit les chefs d'Etats et de gouvernement à vouloir régler eux-mêmes, au sein du Conseil européen, les graves problèmes tenant aux difficultés rencontrées par la zone euro. Donc, ce n'est pas demain que la méthode communautaire pourra s'appliquer telle quelle à l'ensemble des domaines régis par l'Union européenne. Je pense qu'il faudrait plutôt chercher une

formule qui permette d'opérer une synthèse entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale, en associant les chefs d'Etat et de gouvernement au règlement de problèmes, qui ne peuvent pas être traités en dehors d'eux par de simples ministres au sein du Conseil. Ainsi pourrait-on imaginer que pour la prise de décisions de portée stratégique, le Conseil européen se substitue au Conseil des ministres dans le cadre d'une méthode communautaire rénovée.

FJME : Est-ce que à votre avis on peut considérer que la méthode communautaire est autant démocratique qu'il le faut ? Ou est-ce qu'elle induit quelque lacune en la matière ? Et comment est-ce qu'on pourrait, le cas échéant, y remédier s'il le fallait ?

J.-L. Quermonne : La légitimité des instances concourant à la méthode communautaire ne répond pas toujours aux canons traditionnels. Ainsi la Cour constitutionnelle allemande estime qu'un parlement doit reposer sur un mandat électoral répondant au principe « un homme, une voix », ce qui n'est pas le cas du Parlement européen. En effet, les petits et moyens pays disposent aujourd'hui au sein de cette assemblée d'un nombre de sièges proportionnellement plus important au regard de leur population que ceux des grands Etats. Il y a donc là un problème de légitimité difficile à maîtriser. D'autre part, les chefs d'Etat et de gouvernement ne siègent pas au Conseil des ministres, ce ne sont que des subordonnés, à savoir leurs ministres, qui siègent à leur place. Si bien que quand il s'agit de questions touchant aussi directement la souveraineté que les projets budgétaires, il est très difficile de recourir à la méthode communautaire. Ce sont là deux difficultés que la méthode communautaire rencontre pour pouvoir s'appliquer à l'ensemble des compétences que le traité de Lisbonne confère à l'Union européenne. Le mode de règlement de la crise économique européenne depuis 2008 a clairement illustré ce dysfonctionnement.

FJME : Monsieur le professeur, vous avez il y a un instant nommé la figure d'Altiero Spinelli. Nous voudrions à présent parler plus particulièrement des acteurs historiques

qui ont fait l'Europe. Quel regard portez-vous sur la figure de Jean Monnet, de Robert Schuman et du général de Gaulle ?

J.-L. Quermonne : Jean Monnet a eu l'intuition tout à fait exceptionnelle de résoudre dans un domaine déterminé, celui de l'énergie charbonnière qui était dominante à l'époque, et de la matière première essentielle qu'était l'acier, un problème stratégique. Il a appliqué à ce domaine une vision à long terme : celle de la réconciliation franco-allemande, afin de rendre impossible tout retour à la guerre. Il a été véritablement le découvreur des moyens techniques permettant à la construction européenne de s'engager sur la voie de la paix. Et cela grâce au soutien politique de Robert Schuman. Je n'ai entendu ce dernier qu'une seule fois ; ce n'était pas un orateur, mais le hasard a fait qu'étant étudiant j'ai vécu dans une chambre très modeste qu'il avait occupée préalablement comme simple député. C'était un homme austère² qui a réussi à faire adopter par les gouvernements et les parlements cette première étape de la construction européenne. Quant au général de Gaulle, il avait une vision diplomatique. Il estimait qu'il était impossible de développer une politique étrangère *et a fortiori* une politique de défense européenne selon la méthode communautaire par des personnalités de second rang ; commissaires, ministres et experts. Il entendait occuper la première place. C'est pourquoi il a essayé, sans y parvenir, de promouvoir des institutions où les chefs d'Etat et de gouvernement occuperaient le devant de la scène. L'on retrouve aujourd'hui cette préoccupation à la suite de la crise économique et financière, à travers la nécessité d'impliquer directement les chefs d'Etat et de gouvernement dans la prise de décision. Aussi ce sont des traités intergouvernementaux qui ont été récemment adoptés, le dernier en date portant sur l'union bancaire. Ils ont impliqué les chefs d'Etat et de gouvernement directement et non pas seulement par l'intermédiaire de leurs ministres ou de leurs secrétaires d'Etat. Donc je crois que la faiblesse de la méthode communautaire aujourd'hui tient au fait qu'elle n'implique pas directement dans le processus de décision ni les chefs d'Etat et de gouvernement, ni les parlements nationaux. D'où la nécessité d'une réflexion qui puisse redonner à une

² Je puis témoigner qu'il a supporté le caractère ingrat de sa logeuse qui m'a mis à la porte en plein concours d'agrégation parce que j'avais reçu en son absence des camarades un peu bruyants...

méthode communautaire rénovée la possibilité d'impliquer ces deux acteurs, sans lesquels il ne sera pas possible de poursuivre la construction européenne en direction de l'union politique.

FJME : Quels dirigeants européens passés et présents jouissent de votre estime et pour quelles raisons ?

J.-L. Quermonne : C'est difficile à dire. Je pense que chacun des présidents français successifs a apporté une pierre à la construction européenne. Cela a été le cas de Georges Pompidou avec l'ouverture de l'Union européenne au Royaume-Uni et l'amorce d'une politique monétaire commune ensuite reprise à son compte par Valéry Giscard d'Estaing et réalisée par François Mitterrand. Il y a là une continuité évidente. François Mitterrand avait assisté en 1948 au Congrès de La Haye et cela l'a marqué jusqu'à la fin de ses jours. Et lorsqu'il s'est adressé pour la dernière fois au Parlement européen, il a déclaré « le nationalisme, c'est la guerre », ce qui illustre sa détermination. Aujourd'hui, il est difficile de se prononcer, l'actuel président de la République, François Hollande, a été naguère le disciple de Jacques Delors. On peut donc espérer qu'il garde de cette époque une véritable foi européenne qui lui permette de franchir les difficultés d'ordre économique et financier auquel il est confronté³.

FJME : Comment vous situez-vous vis-à-vis de cette assertion de Jean Monnet ? « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions ».

J.-L. Quermonne : En tant que professeur de droit public et de science politique, j'ai toujours accordé aux institutions une place essentielle dans le processus de décision. C'est pourquoi je me rallie complètement à l'opinion exprimée par Jean Monnet⁴. Mais à une condition, à savoir que les institutions puissent s'adapter aux exigences

³ Son allocution du 31 décembre 2013 a paru témoigner de son attachement indéfectible à la cause européenne. L'avenir le dira.

⁴ « ... les hommes passent, d'autres viendront qui nous remplaceront. Ce que nous pourrons leur laisser ce n'est pas notre expérience personnelle... ce sont les institutions » Jean Monnet in : « Les Etats-Unis d'Europe ont commencé », Robert Laffont, 1955, p. 14.

conjoncturelles d'une époque. C'est ce que j'ai voulu dire à propos de la méthode communautaire, car elle a été un mode de décision parfaitement adapté à la mise en œuvre du marché unique (de ce point de vue, l'Acte unique européen est le traité qui a présenté la plus grande qualité). Aujourd'hui, la méthode communautaire doit connaître une mutation qui permette de doter l'Union européenne, ou au moins la zone euro, d'un véritable gouvernement économique et financier. Par conséquent, il faut trouver une solution qui associe étroitement les chefs d'Etat et de gouvernement et les parlements nationaux au Parlement européen. Ce sera dur de s'engager dans cette voie, mais je pense qu'il y a là un préalable indispensable à l'établissement d'une véritable Europe politique.

FJME : A vos yeux, est-ce que Jean Monnet possède une vision fédérale de l'Europe ?

J.-L. Quermonne : Je pense que Jean Monnet avait une vision fédérale de l'Europe, corrigée par le sens du possible. Toutefois j'ai la conviction que le fédéralisme européen ne sera pas calqué sur celui des Etats-Unis d'Amérique. D'où ma réticence à l'égard de la formule « les Etats-Unis d'Europe ». Le fédéralisme européen devra toujours donner une place de choix aux gouvernements nationaux. D'où ma préférence à l'égard d'un « fédéralisme coopératif » davantage inspiré des expériences canadienne et allemande. Celui-ci m'apparaît illustré par la formule inventée par Jacques Delors : « la Fédération d'Etats nations », même si tous les états membres de l'Union ne sont pas des nations. Je sais qu'elle heurte mes amis fédéralistes tels que Dusan Sidjanski, mais je pense que cette exigence est confirmée par la place qu'occupent actuellement les chefs d'Etats et de gouvernement au sein du Conseil européen. D'où la nécessité dans l'avenir de prendre deux mesures capables d'incarner ce type de fédéralisme européen. D'une part, fusionner le Conseil européen et le Conseil des ministres « affaires générales », les chefs d'Etats ou de gouvernement devant siéger en personne lorsqu'il s'agit d'affaires stratégiques et par l'entremise d'un ministre des affaires européennes quand il s'agit d'affaires courantes, ce ministre leur étant directement rattaché. Cette formule permettrait de rénover la méthode communautaire et d'étendre son application aux

questions politiquement les plus sensibles. D'autre part, sans l'ériger comme deuxième chambre législative, instituer un congrès composé de délégués des parlements nationaux et du Parlement européen, appelé à délibérer chaque année à partir d'un rapport sur l'Etat de l'Union, à se prononcer sur la candidature de nouveaux états membres et à élire tous les cinq ans un président de l'Union appelé à présider le Conseil européen et le conseil des ministres « affaires générales ». Ce qui justifierait le maintien d'un rôle distinct entre celui-ci et le président de la Commission. Sinon, il conviendrait d'opter pour leur fusion.

FJME : Quel regard portez-vous sur les nouvelles théories qui tendent justement à mettre l'accent sur le concept de fédération indépendamment d'un Etat fédéral ? Et puis au fond à casser cette ancienne vision traditionnelle soit des relations diplomatiques, des organisations intergouvernementales, des confédérations, des Etats fédéraux. Est-ce que vous pensez que, dans ce domaine-là, cette vision est la meilleure pour appréhender conceptuellement finalement ce que pourrait être l'Union européenne ?

J.-L. Quermonne : C'est difficile à dire car la construction européenne a répondu étape par étape à des besoins tenant à des conjonctures particulières. Aujourd'hui, la sortie de crise constitue son objectif essentiel. Or, ce qui m'inquiète est le fait que cette préoccupation laisse de côté des perspectives qui touchent à la nécessité pour l'Europe de s'affirmer comme une puissance politique. En effet les opinions publiques sont lasses de voir l'Union européenne intervenir dans les détails de la vie économique et sociale quotidienne, qu'il s'agisse de la taille des essieux ou même de l'union bancaire. Je crois que ces opinions publiques manifesteraient davantage leur attachement à l'Europe si l'Union européenne s'ordonnait davantage autour de la politique étrangère et de sécurité commune. C'est cela que les gens attendent de l'Union européenne, à savoir qu'elle apporte une réponse politique à la mondialisation. Aujourd'hui, face au pessimisme qu'entretiennent les médias et la montée en puissance des pays émergents, l'Europe apparaît en déclin. Aussi est-ce sur ce terrain-là que la construction européenne devrait davantage s'orienter, plutôt que sur des questions de caractère technique ou

même d'ordre économique et social qui relèvent de la politique intérieure en vertu du principe de subsidiarité⁵. Il reviendrait bien entendu à l'Union européenne d'assurer la continuation du marché unique et de toutes les conséquences qu'il entraîne au plan monétaire et au plan social. Mais comme l'atteste la crise ukrainienne, la percée vers l'Europe politique devrait se faire sur le terrain de la diplomatie. C'est pour cela qu'il me semble extrêmement important que le prochain Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, vice-président de la Commission, soit un véritable leader qui ait la capacité, en liaison avec les chefs d'Etat et de gouvernement, de jouer un rôle d'égal à égal avec le secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Ce qui montrerait que l'Europe est un acteur majeur au niveau international en matière politique, ce qu'elle est déjà en matière économique.

FJME : L'expression de fédéralisme intergouvernemental a été utilisée, est-ce que vous pourriez nous en parler un peu ?

J.-L. Quermonne : Je l'avais utilisée avec mon collègue Maurice Croisat. Dans la mesure où par rapport au fédéralisme américain l'intégration européenne s'est développée sous la forme d'un fédéralisme coopératif. C'est à dire un fédéralisme qui, à la manière canadienne, associe les dirigeants des gouvernements des Etats européens au processus de décision. Car le rôle des responsables des exécutifs des Etats européens dans le processus de décision est un élément incontournable qui n'a pas d'équivalent aux Etats-Unis où les gouverneurs des Etats ne se réunissent pas tous les mois à Washington. Rappelons que le Sénat américain est composé de membres élus, deux par Etat. En revanche, le fédéralisme intergouvernemental répond à la nécessité d'associer directement les gouvernements des Etats membres au gouvernement fédéral. Ainsi, dans l'Union européenne, les chefs d'Etat ou de gouvernement siègent au Conseil européen et leurs ministres au Conseil des ministres. Je crois avoir déjà noté à ce sujet que la période de crise qui s'est ouverte en 2008 a conduit les chefs d'Etat et de

⁵ Déjà, sur la base du traité de Rome, le Recteur Brugmans du Collège d'Europe à Bruges reprochait à la Communauté économique européenne d'établir « un fédéralisme à l'envers » qui l'écartait de son destin de puissance politique.

gouvernement à traiter eux-mêmes des mesures indispensables pour maîtriser cette crise. Ce qui pose le problème de la capacité du Conseil des ministres à gérer à leur niveau des questions stratégiques.

FJME : Est-ce que vous voyez dans l'Europe du long terme, peut-être à 30 ans, 50 ans ou même plus, un avenir fédéral ? Et puis le cas échéant, est-ce que l'avenir fédéral de l'Europe ne serait pas mieux promu par le renoncement à ce terme, simplement à ce mot qui a peut-être suscité et suscite beaucoup d'incompréhension ?

J.-L. Quermonne : Non, je ne crois pas. Comme beaucoup de concepts, le concept de fédération revêt plusieurs modalités, plusieurs significations⁶. Ce que je veux dire, c'est que le fédéralisme tel qu'il a été vécu, construit et affirmé par l'histoire des Etats-Unis d'Amérique n'est pas la seule forme de fédéralisme. Il appartient à l'Europe d'inventer un mode fédéral qui lui soit propre. Il me semble que le fédéralisme allemand conviendrait mieux en Europe, encore qu'il faille tenir compte des pays où les chefs d'Etat et de gouvernement sont issus du suffrage universel direct. De ce point de vue, la constitution de la Cinquième République rend difficile l'exercice de la méthode communautaire. Celle-ci fonctionnait mieux sous la Quatrième République. Parce que le ministre des affaires étrangères ou le ministre des finances disposaient d'une grande latitude pour prendre des initiatives. Or aujourd'hui, ils sont largement tributaires des décisions prises au sommet par le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement, ce qui hypothèque la capacité du Conseil des ministres à faire des choix stratégiques au profit du Conseil européen qui, de ce fait, doit se réunir à intervalles plus réguliers. D'où la nécessité d'adapter la méthode communautaire à cette mutation.

FJME : Nous aimerions vous poser une question sur la pratique intergouvernementale. On peut avoir le sentiment que cette pratique est en essor au sein de l'Union européenne. Est-ce qu'à votre avis c'est le cas ? Et si la réponse était oui, au fond, pourquoi et depuis quand ?

⁶ Comme en témoigne l'ouvrage remarquable d'Olivier Beaud, *Théorie de la Fédération*, publié chez Léviathan, P.U.F., en 2007.

J.-L. Quermonne : C'est une très bonne question que vous soulevez là. Je crois que la dérive intergouvernementale a parmi ses causes le développement de la différenciation au sein de l'Union européenne. Les derniers traités intergouvernementaux intervenus depuis la crise montrent que face à l'impossibilité de réunir l'unanimité des 28 Etats membres, un certain nombre de décisions ont été prises sur base de traités intergouvernementaux. Cela avait déjà été le cas lors des accords de Schengen avant qu'ils ne soient repris à leur compte par le traité d'Amsterdam, encore est-il que la Grande-Bretagne s'en était écartée. Or l'agrandissement de l'Union européenne à 28 et sans doute au-delà impliquera une différenciation de plus en plus grande et par la même l'impossibilité d'appliquer la méthode communautaire à tous les Etats. Aussi, ceux qui veulent aller plus vite et plus loin devront-ils se contenter de décisions prises à 15, à 16 ou à 18. Cela devrait être une source de réflexion pour l'adaptation d'une méthode communautaire propre à l'Eurozone. L'on ne peut donc pas aujourd'hui se contenter de réfléchir à un processus de décision qui serait commun aux 28. Il doit pouvoir exister un processus de décision spécifique à ceux qui veulent progresser, notamment aux Etats membres de la zone euro. Cette différenciation pourrait également s'appliquer à l'Europe de la défense et aux relations internationales. En fait, ces traités intergouvernementaux ont pris la place des coopérations renforcées, trop compliquées à mettre en œuvre.

FJME : Vous avez évoqué les récents traités intergouvernementaux mais, du fait que ces traités ne nécessitent plus l'unanimité pour être adoptés et entrer en vigueur, est-ce qu'il n'y a pas un paradoxe, est-ce que ces traités ne sont pas plus supranationaux que les traités communautaires ?

J.-L. Quermonne : Dans leurs effets certes, car si l'union bancaire va jusqu'au bout, ses effets seront supranationaux. Si bien que l'intergouvernemental conduit paradoxalement à un résultat supranational. Aussi, il me semble nécessaire de doter la zone euro d'un processus de décision spécifique plus rapide. Lorsque j'avais été amené avec un certain

nombre de hauts fonctionnaires, d'experts, et de collègues à travailler dans le cadre du Commissariat du Plan au moment de l'agrandissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe de l'Est, nous avions essayé de dégager un concept destiné à désigner la zone euro sous le nom de « centre de gravité ». Donc je ne crois pas que l'Union européenne se désagrège du fait de la différenciation, mais à condition que ce centre de gravité existe. Bien entendu, l'on souhaiterait que les Etats qui restent en dehors tout en demeurant au sein de l'Union, puissent un jour le rejoindre. Une telle dynamique me paraît nécessaire pour la poursuite de la construction européenne surtout depuis la crise. Vous évoquiez tout à l'heure les traités intergouvernementaux ; ils se justifient aussi du fait qu'il serait difficile de modifier aujourd'hui les traités européens existants, au risque de voir l'unanimité absente au stade de la ratification. Ce serait peut-être aussi la porte ouverte à la Grande-Bretagne pour ajouter de nouvelles dérogations à celles qu'elle a déjà obtenues. Il me semble donc qu'à court terme le statut quo du traité de Lisbonne s'impose à condition de ne pas faire obstacle à la formation d'un centre de gravité réunissant les Etats membres de la zone euro. Celui-ci pourrait être l'objet d'une coopération renforcée ou à défaut d'un traité intergouvernemental. Pour bien fonctionner il devrait recourir entre ses membres à la méthode communautaire. Mais ses principaux organes relèveraient du « dédoublement fonctionnel » des institutions de l'Union. Ainsi son Parlement serait composé des députés au Parlement européen ressortissant à ses Etats membres et la Commission serait celle de l'Union. Tout au plus serait-il nécessaire de doter le gouvernement économique qui en résulterait d'un président permanent. La même formule pourrait s'appliquer à une coopération permanente en matière de défense.

FJME : Si on regarde les développements récents, peut-être qu'on peut dire que le traité de Lisbonne renforce la méthode communautaire mais en même temps est survenue une crise d'une dimension inouïe. Est-ce que cette crise finalement a signifié un renforcement de l'intergouvernemental ou pas ? Et au total, est-ce que vous seriez plutôt optimiste ou pessimiste quant à la façon dont les institutions européennes ont négocié le tournant des années 2010 ?

J.-L. Quermonne : Jean Monnet répondait à la question : « êtes-vous optimiste ou pessimiste ? » en disant « je suis déterminé ». J'emboîterai le pas. Je pense qu'il faut se projeter dans l'avenir en cherchant des solutions qui permettent de résoudre des problèmes concrets. Or, il serait hasardeux de réunir actuellement une nouvelle convention à l'échelle des 28, ce qui soulèverait sans doute beaucoup de difficultés. En revanche, il me paraîtrait possible de renforcer le centre de gravité, de préférence à l'aide de coopérations renforcées ou à défaut de simples traités intergouvernementaux.

FJME : Monsieur le Professeur, quelle définition pourrait-on donner à l'union politique ?

J.-L. Quermonne : Celle d'un acteur, notamment sur la scène internationale. Mais l'union politique concernerait aussi la politique économique et financière, d'où la nécessité pour le centre de gravité de renforcer sa légitimité démocratique. Certes, l'on butera à ce sujet sur l'objection depuis longtemps formulée par la Cour constitutionnelle allemande, à savoir que l'élection du Parlement européen ne respecte pas la règle « un homme, une voix ». Mais il serait absurde d'y souscrire, ce qui reviendrait à réduire à l'excès la représentation des petits pays. Il conviendrait toutefois de faire en sorte que le déséquilibre réalisé au profit des petits Etats soit rééquilibré par une participation plus directe au sein d'une instance à inventer de délégués des parlements nationaux, ce qui respecterait indirectement l'exigence « un homme, une voix ». En outre, sans recourir immédiatement à l'élection du président de l'Union au suffrage universel, il conviendrait qu'il le soit par un congrès réunissant précisément des délégués du Parlement européen et des parlements nationaux.

FJME : Mais est-il véritablement dans l'ordre des choses qu'une union politique vienne compléter une union économique ?

J.-L. Quermonne : Non, rien n'est jamais inéluctable et il y a eu des espaces qui ont toujours été des zones de coopération économique et monétaire. Mais au stade de

l'intégration auquel l'Union européenne est parvenue, je pense qu'elle ne pourra pas progresser si elle ne devient pas une union politique. Ou alors il ne s'agira que d'une simple zone de libre-échange. En particulier, l'intégration monétaire ne pourra être irréversible dans le long terme que si elle repose sur l'union politique. Pourquoi ? Parce que seule l'union politique peut être démocratique. Et une union monétaire qui ne repose pas sur une union politique ne peut être que technocratique. Il y a donc là une exigence absolue pour l'Union européenne, si elle doit se pérenniser, à devenir pleinement une union politique.

FJME : On oppose parfois la séparation des pouvoirs à la, entre guillemets, confusion des pouvoirs qui prévaudrait dans l'Union européenne. Quelle est votre analyse de cette question ?

J.-L. Quermonne : Je pense que la séparation des pouvoirs existe déjà au sein de la méthode communautaire du fait de la codécision qui a été consacrée par le traité de Lisbonne entre le Conseil des ministres et le Parlement. En revanche elle n'existe pas dans les domaines régis par la coopération intergouvernementale. D'où la nécessité d'y remédier.

FJME : Est-ce qu'on pourrait ainsi dire qu'à terme l'exigence serait de remplacer dans la codécision le Conseil des ministres par une vraie représentation démocratique des parlements nationaux qui légiféreraient donc aux côtés du Parlement européen ?

J.-L. Quermonne : Non. Comme je crois l'avoir déjà dit, il me semble que sur la base de l'hypothèse d'une fédération d'Etats nations, il demeure essentiel que les gouvernements nationaux soient directement associés à l'œuvre législative. En outre, il m'apparaîtrait impraticable de contraindre des parlementaires nationaux à faire la navette entre leur capitale et Strasbourg ou Bruxelles. En revanche, je pense que des délégués des parlements nationaux devraient pouvoir siéger au sein d'un Congrès européen au côté de parlementaires européens une fois par an ou pour délibérer sur la

base d'un rapport sur l'état de l'Union. Cette instance pourrait être chargée également tous les cinq ans d'élire le président de l'Union. Et il lui reviendrait de statuer sur la candidature de nouveaux Etats membres. Enfin elle pourrait jouer le rôle de convention permanente pour réviser les traités européens, ce qui lui conférerait un rôle quasi constituant.

FJME : Est-ce qu'il serait exact de dire que le pouvoir exécutif aujourd'hui dans l'Union européenne se trouve divisé entre le Conseil européen, le Conseil et la Commission ? Et au fond, plus généralement, comment caractériser le fonctionnement de l'autorité exécutive dans l'Union européenne ?

J.-L. Quermonne : Comme je vous le disais tout à l'heure, il me semble que « l'homme malade » du triangle institutionnel n'est pas le Parlement qui, à son rythme, progresse dans l'exercice du pouvoir législatif. Ce n'est pas non plus la Commission, encore que son président gagnerait à cumuler ses fonctions avec celles du président du Conseil européen ; en revanche, c'est le Conseil des ministres. Or je crois avoir dit plus haut la nécessité de fusionner le Conseil « affaires générales » avec le Conseil européen. Dans cette perspective, ce Conseil devrait alors fonctionner à géométrie variable selon que les questions inscrites à l'ordre du jour seraient de nature stratégique ou non. Dans le premier cas, mais à intervalles ne dépassant pas un trimestre, sauf urgence, il réunirait les chefs d'Etat ou de gouvernement, et dans le second cas il serait composé de ministres nationaux aux affaires européennes directement rattachés à leur chef d'Etat ou de gouvernement. Quant aux Conseils sectoriels (agriculture, commerce international, transports etc...), ils continueraient à fonctionner comme aujourd'hui, mais sous la présidence d'un vice-président compétent de la Commission, comme c'est déjà le cas pour le Conseil « affaires étrangères ». Il me semble, en effet, important que les principaux ministres des gouvernements des Etats membres aient l'occasion de se connaître et donc de se rencontrer régulièrement. Cela aussi est une caractéristique du modèle de la Fédération d'Etats nations.

FJME : Selon vous, la Commission devrait-elle devenir une institution avec un profil politique plus marqué qu'aujourd'hui ?

J.-L. Quermonne : Sans doute, et c'est pourquoi avec un certain nombre de collègues, je crois que s'il n'est pas possible de revenir sur l'exigence d'un commissaire par Etat, l'on devrait faire en sorte qu'au sein de la Commission 5, 6 ou 7 vice-présidents obtiennent le même statut que celui du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Au sein de la Commission, ils formeraient un noyau dur de quelques super-commissaires entourant le président et deviendraient de facto de véritables ministres européens. A ce titre, ils seraient appelés à présider les conseils des ministres nationaux sectoriels dont on a parlé précédemment.

FJME : Est-ce que cela voudrait dire que les commissaires qui ne font pas partie du cabinet restreint seraient chacun d'eux subordonnés à l'un des commissaires vice-présidents ?

J.-L. Quermonne : Peut-être comme le sont les secrétaires d'Etat ou les ministres délégués dans les gouvernements nationaux.

FJME : Quant au Parlement européen, vous avez évoqué sa montée en puissance, est-ce que vous considérez qu'à l'avenir le Parlement européen devrait encore se voir doté de pouvoirs plus importants ? Peut-être par exemple en matière budgétaire ?

J.-L. Quermonne : Sûrement, car il y a deux domaines où les fonctions du Parlement européen pourraient s'étendre. Le premier, c'est de lui reconnaître un droit d'initiative législative comme en disposent les parlements nationaux, encore qu'aujourd'hui ceux-ci délibèrent le plus souvent sur des projets de loi d'origine gouvernementale. Mais symboliquement, je crois que ce serait nécessaire. D'autre part, il conviendrait de donner au Parlement européen un véritable pouvoir en matière fiscale, ce qui permettrait à l'Union européenne de prélever des impôts au niveau européen et

résoudrait l'éternelle question des contributeurs nets. Bien entendu, il ne faudrait pas que l'idée d'un impôt européen devienne un épouvantail aux yeux des opinions publiques. Mais les recettes nécessaires seraient évidemment sans commune mesure avec le poids des fiscalités nationales. Une telle compétence conférée au Parlement européen serait en harmonie avec celle qui fut à l'origine de tous les parlements nationaux. C'est un point essentiel.

FJME : Quelle a été l'importance de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'histoire du processus d'intégration ? Est-ce qu'elle reste aussi importante que par le passé ? Et puis une question liée, est-ce qu'il n'y a pas un risque dans les développements récents de l'Europe à ce que des cours suprêmes nationales ou fédérales, si on pense à la cour constitutionnelle allemande, prennent un rôle faisant que les décisions de l'ensemble vont dépendre d'une seule cour nationale ? Et est-ce que c'est juste ? Est-ce qu'il y a une menace ici ?

J.-L. Quermonne : Je distinguerai les deux niveaux. Je pense que l'histoire de la Cour de Karlsruhe est tout à fait spécifique et qu'il appartiendra un jour au constituant allemand de délimiter ses prérogatives. L'expérience montre en effet qu'elle a gêné incontestablement la capacité de décision de la chancelière. Mais c'est aux Allemands d'en prendre la mesure. Quant aux cours européennes, je distinguerai la situation de la Cour européenne des droits de l'homme qui siège à Strasbourg sur la base du traité de 1950 et la Cour de l'Union européenne qui siège à Luxembourg. Il me semble que la jurisprudence de la seconde est globalement satisfaisante même si ses actuels titulaires ne paraissent pas avoir l'audace de leurs devanciers. En effet, ces devanciers sont intervenus dans des domaines où les premiers traités n'avaient pas apporté les solutions adéquates ou suffisantes. Je pense que son avenir devrait s'orienter davantage vers un rôle de cour constitutionnelle que de cour administrative. Mais revenons à la Cour européenne des droits de l'homme. Elle fait problème parce que sa jurisprudence est intervenue dans des domaines politiquement sensibles, peut-être trop sensibles particulièrement en Grande-Bretagne. Pour n'évoquer que la France, reconnaissons

qu'elle a permis des progrès notamment dans la législation sur la garde à vue. Mais à trop entrer dans les détails, je crains qu'elle ne rende difficile l'exercice de la fonction juridictionnelle à l'échelon national. Donc je pense que sans aller aussi loin que les Britanniques, la Cour de justice de Strasbourg devrait prendre la mesure de son efficacité en n'empêtant pas trop sur les juridictions nationales. La culture européenne n'est pas la même que la culture américaine.

FJME : Cela fait maintenant un tout petit peu plus de 4 ans que le traité de Lisbonne est entré en vigueur. Avec ce recul encore très limité, est-ce qu'il est possible déjà à votre avis de dresser un premier bilan des effets de ce traité ?

J.-L Quermonne : C'est difficile à dire, il faut reconnaître que le traité de Lisbonne se présente comme un Ersatz par rapport au projet de traité constitutionnel qui avait été établi par la Convention sur l'avenir de l'Europe. Il en a conservé néanmoins le bénéfice du point de vue des mécanismes institutionnels. Il a permis de mettre en œuvre l'essentiel des propositions adoptées par la Convention. Sa faiblesse se situe au niveau des symboles. Les mots qui faisaient mouche, celui de loi européenne, de ministre des affaires étrangères, les références à l'hymne européen et à la devise européenne avaient conféré au projet de traité constitutionnel un prestige dont ne bénéficie pas le traité de Lisbonne. Certes, un certain nombre d'Etats, dans une déclaration annexée au traité, ont conservé pour leur compte ces symboles. Ce qui n'est malheureusement pas le cas de la France. Mais il semble que nos partis politiques – à l'exception du Front national, conservent néanmoins la référence au drapeau et à l'hymne européen, comme c'était déjà le cas avant le traité de Lisbonne. Il faut souhaiter qu'il en soit ainsi sur la base du traité de Lisbonne, dont les dispositions peuvent se prêter à une meilleure compréhension de la Fédération d'Etats-nations imaginée par Jacques Delors, dans l'attente le moment venu de la réunion d'une nouvelle convention qui dote l'Union – ou dans un premier temps son centre de gravité – d'une véritable constitution.

FJME : Merci infiniment, Monsieur le Professeur.