



LA QUESTION DE LA CONSTITUTION EUROPEENNE

Mémoire de géopolitique

du chef de bataillon Bruno de BEGON de LAROUZIERE

dans le cadre du séminaire « Géopolitique de l'Union européenne »

Directeur : Monsieur Philippe MOREAU DEFARGES

Avril 2002

FICHE DOCUMENTAIRE

1. La question européenne
2. Chef de bataillon (Terre) Bruno de BEGON de LAROUZIERE (France)
3. 8 avril 2002
4. Division A
5. Mémoire de géopolitique

L'Union européenne est à un carrefour historique. Ayant choisi d'accueillir de nombreux pays de l'Europe de l'Est, elle risque de sombrer dans l'immobilisme alors que le scepticisme monte dans les opinions publiques de ses membres actuels. L'adaptation des institutions par le moyen d'une constitution pourrait être une solution, mais auparavant il faudra clarifier la notion de « Constitution européenne » et résoudre le problème de la place des Etats dans cette future Europe. Cette question est étroitement liée à celle du gouvernement de l'Union. L'état actuel de l'Union plaide pour la mise en place d'institutions souples permettant une intégration différenciée des pays membres en fonction de leur capacité et de leur volonté.

La question de la Constitution européenne

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : L'EMERGENCE DE LA SOLUTION CONSTITUTIONNELLE.

L'Europe à un carrefour historique

Des attentes diverses.

DEUXIÈME PARTIE: LES ENJEUX.

Quelle répartition des pouvoirs entre les différents niveaux territoriaux ?

Quelle répartition des pouvoirs entre les institutions européennes ?

Une mise en place délicate.

INTRODUCTION

Peu de questions auront été politiquement et philosophiquement autant l'objet de débats, de réflexions, en ce début de siècle que la question de la constitution européenne. Depuis la déclaration le 12 mai 2000 du ministre allemand des affaires étrangères, Joschka Fischer, préconisant la mise en place d'une fédération européenne, et celle du Président de la République française, Jacques Chirac, le 27 juin 2000, en faveur d'une constitution européenne, les publications se sont multipliées sur le sujet. La question est dorénavant ouvertement posée, un tabou est tombé, une réalité émerge progressivement, tant il est vrai que les mots sont importants, qu'ils rendent compte de l'émergence et de l'incarnation des concepts dans la réalité.

Se poser la question de la constitution européenne revient à estimer que le sujet n'est pas clos, que la connaissance du sujet est incomplète ou tout au moins peut donner lieu à un débat, et que le sujet lui-même pose des questions théoriques ou pratiques difficiles à résoudre. De fait, le terme de constitution est un terme de droit constitutionnel au sens précis : « Charte, textes fondamentaux qui déterminent la forme du gouvernement d'un pays »¹. Utiliser le terme de constitution européenne alors que l'Union n'est pas un Etat et que l'existence d'un peuple européen n'a jamais été reconnue, montre que la première difficulté lorsque l'on aborde le problème des institutions de l'Union européenne est sa particularité, qui la met en dehors des normes conventionnelles du droit constitutionnel. Entre organisation internationale, fédération et confédération, l'Union européenne est en effet une entité totalement originale dans l'histoire de l'humanité, qui possède une monnaie mais qui n'est pas un état, qui est composée de démocraties mais dans laquelle les décisions ne sont pas prises de façon démocratique. Cette spécificité de l'Union européenne, qui la met hors des normes traditionnelles, génère une certaine confusion dans les débats publics. D'autre part derrière la question proprement dite de la constitution c'est bien la question du gouvernement qui est posée.

Aujourd'hui, l'Union européenne se trouve à un carrefour historique. Elle doit concilier à la fois le désir de ses membres actuels de parfaire leur intégration tout en prenant en compte son prochain élargissement. Pour résoudre ce double problème de

¹ Petit Robert édition juin 1996

l'élargissement et de l'approfondissement de ses institutions, l'Union européenne a ouvert deux voies de recherches. La première est de poursuivre l'adaptation des institutions par la méthode des Conférences Intergouvernementales. Lors de la Conférence de Nice, un accord d'une extrême complexité a été trouvé. Cette complexité reflète l'âpreté des négociations qui eurent lieu entre les Etats. Les procédures d'adoption par les parlements nationaux sont en cours. Le parlement irlandais a déjà refusé de ratifier le traité dans son état actuel, de nouvelles négociations devront donc être entreprises. La deuxième voie ouverte par l'Union européenne est la voie constitutionnelle. L'élaboration d'un projet a été confiée à une Convention dont Monsieur Valéry Giscard d'Estaing a été nommé président.

Quelle que soit la solution retenue pour faire progresser la construction de l'Union européenne, un vaste débat a été initié, qui permet de dégager les grandes questions, auxquelles les peuples européens attendent qu'une constitution apporte des réponses. C'est pour tenter de sauver une Union européenne menacée de dislocation, pour le cas où elle sombrerait dans l'immobilisme, que la solution constitutionnelle émerge, mais la diversité des attentes que le terme de constitution recouvre, nourrit l'ambiguïté avec laquelle ce terme est utilisé, obscurcit le débat et par conséquent menace de décourager les peuples européens de s'y intéresser. Or, chacune de ces conceptions a des conséquences extrêmement structurantes sur la répartition des compétences aux différents niveaux de la structure territoriale et sur les différentes institutions européennes. Ces modèles d'Europe sont très différents. Quelque soit le cas, la mise en place d'une constitution européenne, comporte de nombreux risques. Pour que cette mise en place devienne un succès, il faudra accepter, au risque de complexifier encore le fonctionnement des institutions, que celle-ci se fasse de façon différenciée autour d'un noyau de pays « moteurs ».

PREMIERE PARTIE : L'EMERGENCE DE LA SOLUTION CONSTITUTIONNELLE

Ce n'est pas un hasard si le problème de la constitution apparaît aujourd'hui dans la construction européenne. Les difficultés auxquelles font face aujourd'hui les pays membres de l'Union européenne, les amènent à rechercher une autre façon de régler leurs difficultés. Ce n'est pas un phénomène nouveau dans l'histoire de la construction européenne. De même que dans les années 60, l'intergouvernemental avait remplacé le néo-fonctionnalisme², car l'intégration économique n'avait pas entraîné une union politique, l'Union européenne cherche si la voie constitutionnelle ne pourrait pas fournir une solution aux problèmes qu'elle rencontre en ce début de XXI ème siècle.

1.1. Une constitution : la solution pour une Europe à un carrefour historique ?

La construction européenne, après les progrès considérables qu'elle a connue des années 70 à 90 avec le démarrage de l'Europe monétaire, l'achèvement du marché unique, l'instauration de l'Union européenne par le traité de Maastricht est devenue un phénomène extrêmement complexe qui doit faire face à difficultés nouvelles : Un certain scepticisme des nations membres et une extension sans précédent du nombre de ses membres. La voie constitutionnelle pourrait être une voie nouvelle, qui permette à l'Union européenne de dépasser ses limites institutionnelles et politiques actuelles.

1.1.1. L'Union européenne : un succès inachevé.

La construction européenne s'est faite progressivement dans un processus intergouvernemental, par accumulation de traités, qui avaient pour ambition initiale d'intégrer progressivement les économies des pays membres. La légitimité démocratique de la Communauté a été fortement renforcée par l'élection directe du Parlement européen alors qu'elle résidait initialement uniquement dans le Conseil. Ceci

²En 1958 Ernst HAAS dans *The Uniting of Europe : political, social and economic forces 1950-1957* élabore la théorie de l'intégration fonctionnelle : « Ce n'était pas la crainte de l'Union soviétique, ni l'envie des Etats-Unis qui firent le travail.(...) Ce sont les buts économiques convergents imbriqués dans la vie bureaucratique, pluraliste et industrielle de l'Europe moderne qui ont fourni l'élan décisif. »

a permis le passage à un projet plus ambitieux : la mise en chantier d'une union politique et monétaire ainsi que le renforcement des coopérations dans les domaines de la défense et la sécurité, des polices, de la justice mais aussi de l'immigration, de la politique sociale, de l'emploi, de l'asile et de l'environnement. Ainsi progressivement les pays membres de l'Union européenne sont arrivés à un haut degré d'intégration.

Les résultats de cette coopération entre les pays de l'Europe de l'Ouest sont très encourageants. La paix semble solidement installée entre des pays, dont les rivalités historiques ont déclenché les deux derniers conflits mondiaux. Les pays d'Union européenne ont connu une prospérité qui fait de l'Europe, l'une des trois plus riches régions du monde. Cette prospérité a profité également à ses membres dont le niveau de vie était le plus faible et qui ont vu le niveau de vie de leur population considérablement augmenter.

Les succès des cinquante premières années de la construction européenne amènent naturellement les pays participants au processus, à se poser la question de la place et des responsabilités de l'Union dans le monde. Ils ont dominé le monde au 17^{ème}, 18^{ème} et 19^{ème} siècle et gardent la nostalgie de cette époque glorieuse, révolue depuis la Seconde Guerre Mondiale. L'Union européenne leur apparaît comme le moyen de retrouver une influence perdue. Dans cette perspective, l'idée de doter l'Union européenne d'une véritable personnalité internationale et de transformer l' "Europe espace " en "Europe puissance ", fait son chemin.

Pour cela, il faut réformer l'Union, qui se trouve aujourd'hui à un stade inachevé de sa construction. Créée lors du traité de Maastricht, elle est un objet hybride parfaitement original qui rassemble trois « piliers ». Le « premier pilier », le « pilier communautaire », possède la personnalité juridique et rassemble les trois Communautés³, qui sont des organisations internationales fortement intégrées. Le « deuxième pilier » qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le « troisième pilier » relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale sont des systèmes de coopération intergouvernementale et ne possèdent pas la personnalité juridique. Couvrant les trois piliers dont un seul, la Communauté européenne, possède la personnalité juridique, l'Union européenne est donc une entité qui se trouve à mi-chemin entre une confédération et une fédération et au sujet de

³ Communauté européenne (CE), Communauté européenne énergie atomique (CEEa), Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

laquelle les spécialistes se divisent sur la question de savoir si elle peut être considérée comme une organisation internationale puisque la personnalité juridique ne lui est pas conférée par le traité. Les institutions de l'Union européenne aujourd'hui ne sont donc comparables ni avec les organes législatif, exécutif et judiciaire d'un Etat, ni avec ceux d'une organisation internationale (assemblée plénière, représentant tous les Etats, et bureau restreint auquel les pouvoirs de gestion de l'organisation sont confiés).

Or au moment où les institutions arrivent à un tel niveau de complexité que le spectre de l'immobilisme est à nouveau agité, l'Europe doit faire face au déficit de l'élargissement.

1.1.2. Un élargissement qui met en péril le fonctionnement de l'Union européenne.

Certes l'Union européenne s'est construite par élargissement successif. Elle a montré sa capacité d'adaptation de ses institutions et de ses règles de fonctionnement. Mais jusqu'à présent les élargissements n'ont concerné qu'un nombre réduit de pays qui avaient tous la même pratique de l'économie libérale et de la démocratie. L'élargissement, prévu pour les années 2004-2005, en faisant passer l'Union européenne de 15 à 25 ou 27 membres, représente un déficit pour la survie du projet européen tant le niveau économique et les différences de motivation des nouveaux venus sont profonds avec les Quinze.

Bien que les critères techniques exigés théoriquement pour l'entrée d'un candidat à l'Union ne soient pas atteints, ces pays issus des PECO⁴ seront acceptés. La pauvreté des nouveaux arrivants, dont le PIB⁵ par habitant est équivalent à 40% de celui des habitants de l'Union, devra être compensée par un soutien financier. Ceci entraînera de fortes tensions entre les pays membres. L'élargissement de l'Europe coûtera initialement à l'Union 60 milliards d'Euros. Déjà la PAC⁶ et l'aide aux régions actuelles de l'Union sont réétudiées.

Mais c'est aussi le degré d'engagement des sociétés est-européennes une fois leurs pays devenus membres de l'Union européenne qui reste incertain. En effet, ce n'est pas parce que les peuples de ces différents pays manifestent aujourd'hui un fort "désir d'Europe", qu'une fois parties prenantes du club, ils continueront à considérer

⁴ Pays de l'Europe Centrale et Orientale

⁵ Produit Intérieur Brut

l'appartenance à l'Europe uniquement sous son aspect positif. Actuellement, si les oppositions franches à l'Europe sont rares, on peut constater que les discours en faveur de l'adhésion est essentiellement le fait de libéraux qui utilisent " un argumentaire technocratique et économique (...) et des thèmes culturels qui ne dépassent guère l'exaltation des origines européennes de la nation " ⁷.

Héritiers de 40 années d'économie socialiste, l'adhésion à l'Union européenne représente pour eux la possibilité de hâter leur adaptation à l'économie de marché dans un environnement protégé. Mais, lorsque les conséquences de l'adhésion à l'Union européenne se feront sentir concrètement, et que les populations actives devront s'adapter à la fois aux contraintes de l'économie de marché et aux réglementations communautaires, la légitimité du discours européen risque d'être remis en cause au profit d'un discours, tentant de regrouper la nation autour de la question sociale en faisant référence à l'expérience socialiste où, certes la richesse était moindre, mais répartie entre tous.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que tous ces pays d'Europe de l'Est se sont sentis particulièrement concernés par les conflits de Bosnie et du Kosovo. La faiblesse de l'intervention de l'Union européenne dans tous les conflits récents, y compris celui de l'Afghanistan, les a confortés dans la conviction qu'une défense européenne efficace ne peut exister sans la protection des Etats-Unis et doit se faire davantage au sein de l'Alliance Atlantique que dans le cadre de l'Union européenne.

L'élargissement divise les Etats membres de l'Union. Si l'Allemagne la souhaite pour créer une zone de stabilité à ses frontières est, elle refuse d'en payer le prix. Le Royaume-Uni fidèle à sa vision initiale est lui aussi favorable à l'élargissement. Il espère que la construction européenne se diluera et que l'Europe se limitera à une vaste zone de libre échange, ce que la France redoute car ce serait l'échec de sa politique d'élaboration d'une « Europe puissance ».

Cette extension considérable, va donc s'accompagner d'une hétérogénéité beaucoup plus grande sur les plans économique, social et environnemental, mais aussi des systèmes juridiques et administratifs, au point que l'on peut se demander si le degré d'intégration de l'Union ne sera pas remis en question.

⁶ Politique agricole commune

⁷ Jean-Yves Potel, " Evolution des territoires centre-européens et des représentations de l'Europe de l'Est ", *Les Cahiers d'études stratégiques* n°19, 1997, p.46

Il est donc nécessaire pour que cet élargissement puisse avoir les meilleures chances d'être un succès, que les Quinze restent soudés et confiant dans leur projet. Ceci n'est plus actuellement le cas, l'enthousiasme des populations des Quinze pour l'idée européenne a fortement baissé.

1.1.3. La montée de l'euro-scepticisme.

La construction de l'Europe ne mobilise plus les nations. La résistance et l'inquiétude des peuples grandissent au fur et à mesure que l'intégration se fait. Obtenant un large consensus et ayant atteint un apogée d'opinion favorable en 1990 l'idée européenne a été fortement contestée lors du débat pour le traité de Maastricht. La crise économique a profondément ébranlé les opinions publiques. Le traité de Maastricht a été ratifié sans réel enthousiasme dans la plupart des pays. En France, par exemple, il avait fallu tout l'engagement du Président de la République, François Mitterrand, pour obtenir 51% de suffrages favorables. Le refus des Irlandais de ratifier le traité de Nice, mais aussi celui des Danois d'adopter la monnaie unique est révélateur de la défiance croissante des peuples à l'égard de la construction européenne. Cette montée de la défiance est perceptible dans les discours de tous les partis politiques des pays de l'Union.

Les eurosceptiques déplorent que les Etats " abandonnent leur souveraineté au profit d'une entité politique qui n'existe pas encore et qui n'est pas souveraine. Donc la souveraineté a disparu. Elle existe aux Etats-Unis, elle existe en Inde, elle existera peut-être au Nigeria, demain, mais en Europe elle n'existera pas parce que l'Europe n'est pas politiquement faite et que les Etats se défont " ⁸. Sceptiques, ils considèrent l'Union européenne comme une construction artificielle qui par sa volonté d'éliminer les frontières détruit les appartenances nationales, renvoyant les individus à leurs origines ethniques, car les cinquante années de construction européenne n'ont pas permis de constituer un peuple européen. Cette absence de « peuple européen » leur paraît être la raison fondamentale, pour laquelle les Etats européens ne parviendront pas à créer une Europe fédérale, seule capable de rivaliser avec les grandes puissances de demain que sont les Etats-Unis, la Chine et l'Inde. Ayant transférés des parts importantes de leur souveraineté ils auront en outre perdu toute capacité d'affirmer leur identité propre.

A la montée du scepticisme des peuples, sur le bien fondé de la poursuite de l'intégration, s'ajoute l'arrivée au pouvoir en France et en Allemagne d'une génération de dirigeants, dont l'engagement européen est beaucoup plus pragmatique que celui de leurs prédécesseurs. La conviction des couples franco-allemand Giscard-Schmitt, Kohl-Mitterrand, qu'ils étaient responsables de l'avancée de l'Europe et leur volonté de trouver un accord ne se retrouve plus chez les dirigeants nationaux actuels, car le contexte géostratégique en Europe a changé. Le spectre d'un conflit entre les pays européens s'est éloigné. Le moteur principal de la création de l'Europe, la volonté de maintenir la paix, perd de sa vigueur et la construction européenne semble en panne. Le sommet de Nice a montré que la concertation entre pays membres devenait de plus en plus difficile. Le résultat a été un traité d'une extraordinaire complexité, que chaque pays redoute de présenter à son opinion publique et qui après le refus du peuple irlandais de le ratifier ne sera jamais adopté.

C'est donc en cette période charnière de la construction européenne que l'idée d'une constitution apparaît dans les discours officiels des plus hautes autorités politiques de la scène européenne.

1.1.4. Une constitution pour quelles attentes ?

Le coup d'envoi du débat sur une constitution européenne est lancé par les discours de J. Fischer⁹ et J. Chirac¹⁰ et aussitôt relayé par de nombreux organismes d'études stratégiques, juridiques et politiques, par les partis politiques et les associations. Ce débat fait apparaître que ce ne sont pas les mêmes attentes qui font parler de constitution, ce qui génère une certaine confusion car les finalités attendues ne sont pas toujours les mêmes.

L'une des attentes la plus souvent évoquée est celle de la lisibilité. L'empilement des traités, en faisant évoluer les institutions a donné progressivement naissance à un monstre institutionnel, difficilement compréhensible pour l'ensemble des citoyens. Une répartition claire des compétences permettrait une meilleure compréhension des responsabilités au sein de l'institution, entre le niveau des Etats et le

⁸ Général Gallois, *Le consentement fatal. L'Europe face aux Etats-Unis*, p.27 Ed textuel mai 2001
Diffusion Le Seuil

⁹ 12 mai 2000

¹⁰ 27 juin 2000

niveau européen. En effet, les compétences sont imbriquées au point qu'il est impossible, pour la plupart des décisions, d'attribuer la responsabilité de façon claire à telle ou telle institution. Certes, il sera sans doute difficile d'enlever toutes les " zones grises " dans lesquelles les responsabilités d'une prise de décision resteront partagées, cependant il existe une forte marge de progression qu'il faut utiliser.

Une constitution pourrait aussi permettre de donner au principe de subsidiarité une réalité. Jusqu'à maintenant il est resté totalement virtuel. On accuse souvent l'Union de réglementer dans des domaines, qui sont, dans une fédération, davantage l'apanage des Etats que celui de l'Etat fédéral. L'Europe est donc ressentie comme envahissante. Au contraire, il est des domaines dans lesquels de grandes attentes existent, mais que l'Europe ne couvre pas, comme la sécurité et la justice. Une constitution pourrait être l'occasion de rééquilibrer l'intervention de l'Union européenne. Pourtant, le principe de subsidiarité, s'il est inscrit dans les traités, ne pourra jouer son rôle, que si un mécanisme de contrôle est mis en place. En effet, il n'est dans l'intérêt d'aucune des institutions européennes que ce principe soit mis en place. Il suffit de constater, que jusqu'à présent la Cour de Justice n'offre que peu de possibilités de recours et ne souhaite d'ailleurs pas s'engager dans cette voie.

Une constitution devrait aussi permettre une plus grande souplesse en améliorant la hiérarchie des normes communautaires. Aujourd'hui celle-ci se compose de trois niveaux : les traités, les directives ou règlements et les mesures d'exécution prises par la Commission européenne sous le contrôle plus ou moins étroit de comités composés de représentants des Etats membres. Une hiérarchie des normes plus nuancée permettrait de faciliter l'évolution des compétences communautaires. Il serait alors plus aisé de réduire ou d'étendre les compétences dans certains domaines sans avoir à procéder à une révision des traités.

Lisibilité et subsidiarité permettraient de combler ce " déficit démocratique " dont on accable l'Europe. Les compétences et les responsabilités devenant plus lisibles une sanction électorale serait alors possible.

Pour d'autres, doter l'Union d'une constitution doit avant tout relancer la construction européenne en marquant une nouvelle étape vers la mise en place d'un Etat fédéral. Une constitution permettrait de transformer l'Union en une véritable puissance

politique, capable de se faire entendre sur la scène internationale, sur tous les sujets qui intéressent ses membres.

Il faut cependant remarquer que le désir de mettre en place une véritable fédération ne coïncide pas toujours avec la volonté de renforcer la coopération européenne dans tous les domaines. Ainsi, le projet soutenu par M. Schröder prévoit une assez large renationalisation des deux domaines, qui mobilisent les quatre cinquièmes du budget communautaire, la politique agricole et la politique de cohésion. A l'opposé, la France, qui se montre extrêmement réservée sur le projet de fédération mis en avant par les autorités allemandes, a proposé, par la voix de son ministre des affaires étrangères, que les politiques communes continuent à être menées au niveau européen et qu'elles soient même renforcées sur certains points.

Quelles que soient les attentes de part et d'autres, l'élaboration et l'adoption d'une constitution pour l'Europe serait un symbole important de cohésion des différents pays membres dans une vision commune du devenir de l'Europe, à l'heure où la question de l'élargissement de l'Union fait craindre une dissolution du projet européen en une simple zone de libre échange.

1.2. Constitution : un mot qui recouvre diverses conceptions.

L'état actuel de l'Union européenne, sa spécificité qui la met hors des normes institutionnelles classiques ne permet pas d'employer le mot « constitution » de façon aisée. De fait, employé par tous, il recouvre en fait trois conceptions très différentes ce qui entraîne une véritable confusion dans les débats.

1.2.1 Une conception minimaliste : “ le traité fondamental ”.

Certains juristes affirment que l'ensemble des traités signés lors de la construction de la Communauté européenne contiennent implicitement une Constitution de l'Union. Deux institutions européennes se sont déjà appuyées sur cette interprétation. Le Parlement, qui considère qu'étudier les traités européens revenait d'ores et déjà à réfléchir sur les problèmes constitutionnels, a créé une “ commission des Affaires constitutionnelles ”. La Cour de justice des Communautés, qui qualifie les traités de

“ charte constitutionnelle de base ”¹¹ et de “ charte constitutionnelle d’une communauté de droit ”.¹²

Cette idée que la “ Constitution européenne ” existe déjà dans les traités repose sur deux arguments :

- L’autonomie du droit communautaire¹³ : “ En signant le traité de Rome, les Etats membres ont délibérément donné naissance à une communauté de droit sui generis, dotée d’organes propres, indépendants d’eux, capable de générer des normes juridiques auxquels ils se soumettent et qui peuvent s’appliquer directement aux citoyens. Ces éléments de supranationalité (par exemple le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, le caractère directement exécutoires des arrêts de la cour de Justice, le contrôle par cette même Cour de la légalité des actes du Conseil) ont été considérablement renforcés la jurisprudence qui a consolidé au cours des dernières années :

- L’existence d’un ordre juridique constitutionnel (“ charte constitutionnelle ”) ;
- La primauté de l’ordre juridique communautaire sur l’ordre juridique national.

- La possibilité, pour les citoyens, d’obtenir directement la reconnaissance et le respect des droits, qui leur sont conférés par le traité ou la législation communautaire (effet direct de certaines normes), et la présence dans les traités de matériels constitutionnels tels que “ l’énoncé des valeurs fondamentales et des objectifs, une structure institutionnelle, des règles d’exercice du pouvoir et une définition des compétences qui font l’objet des politiques publiques ”¹⁴.

Il ne resterait donc plus qu’à rendre plus explicite la “ Constitution européenne ” en dégagant les différents éléments constitutionnels des traités et en les regroupant au sein d’un “ traité fondamental ”. Ceci aurait pour avantage de ne pas obliger les gouvernements à remettre en cause certains acquis de la politique européenne comme la Politique Agricole Commune ou la Monnaie Commune.

Mais la mise en évidence de l’existence d’une constitution implicite, est aussi un argument pour montrer que l’idée de constitution européenne n’est pas si

¹¹ arrêt du 22 avril 1986, *Les Verts*

¹² avis du 14 décembre 1991, *espace économique européens*

¹³ Olivier Duhamel, *La constitutionnalisation des traités*, Document PE 286.949 du 12 octobre 2000

extraordinaire et révolutionnaire. Il devient donc naturel de proposer la mise en place d'une démarche résolue et enfin ouverte d'élaboration d'une constitution qui permette de renforcer démocratiquement les fondements de l'Union.

1.2.2. *Une conception maximaliste : la " Fédération européenne "*

Une constitution doit exprimer une représentation de l'ordre social dans lequel se reconnaît l'ensemble des individus européens. C'est une union directe entre individus et non plus un pacte entre Etats. Le changement serait considérable. Cela conduirait à faire de l'Union européenne une véritable fédération et à la doter des caractéristiques de l'Etat souverain qui lui manquent : la personnalité juridique qui lui permettrait de fusionner les trois piliers, la possession d'une armée en propre, la " compétence de la compétence " (aujourd'hui elle ne dispose que des compétences que lui confient les Etats), la capacité de faire appliquer ses décisions sans être tributaire du bon vouloir des Etats membres.

Ce type de constitution pose néanmoins des problèmes de légitimité importants car la notion de peuple européen n'existe pas et même les plus ardents défenseurs de ce projet le reconnaissent. Pour justifier leur position, ils tentent de contourner le lien historique entre Etat et constitution en lui substituant un lien entre constitution et société, terme plus large qui permet de contourner la difficulté juridique.

L'argumentation s'appuie sur deux principes. Le premier postulat est que le style de gouvernement change et que l'Etat est devenu un acteur parmi d'autres. La " gouvernance " remplace le gouvernement, notion désormais dépassée. Les Etats se sont construits depuis des siècles par la guerre et " l'Etat a pour mission essentielle d'assurer, d'approfondir la cohésion sociale. Le champ du gouvernement est un espace étatique, clos par des frontières, dont il faut garantir l'unité et l'inviolabilité sacrée. Cet espace est souverain, il n'est subordonné à aucun ordre supérieur. " ¹⁵ Après la Seconde Guerre Mondiale, l'Etat européen perd sa vocation de défense du territoire qui dépend de l'équilibre entre les armées soviétiques et américaines et se transforme en Etat providence pour légitimer son existence. Aujourd'hui la mondialisation, l'ouverture des frontières et la prééminence de la compétition économique, transforme à nouveau le

¹⁴ Ouvrage collectif, *La Constitution de l'Europe*, ed de l'Université de Bruxelles, 2000, p.36

¹⁵ Philippe Moreau Defarges, La question du gouvernement européen, *Débat* 118 Gallimard p.79

rôle de l'Etat. " Le gouvernement a trois tâches majeures : adapter à la compétition la population dont il a la charge (...) promouvoir les intérêts de cette population dans les innombrables négociations internationales chargées d'établir les règles du jeu ; enfin, incorporer ces règles dans son espace. "16. L'Etat n'est plus qu'un acteur au même titre que les associations et entreprise. "Comme beaucoup de notions régaliennes (cultures, justice, ...) celle de politique étrangère n'appartient plus à une entité (l'Etat), mais devient un enjeu que se disputent un nombre variable d'acteurs, l'atout essentiel de l'Etat étant qu'il est là avant les autres et depuis longtemps. "17 .

Le deuxième argument part du principe, qu'en Europe de nombreux Etats se trouvent confrontés à des mouvements identitaires revendiquant une certaine autonomie voire indépendance. Les Etats accordent une certaine autonomie aux régions : Le Royaume Uni à l'Ecosse, l'Espagne au Pays basque, la France à la Corse et à la Nouvelle Calédonie etc....Il est difficile de définir exactement ce qui fait une nation. On peut faire une liste de critères mais de nombreuses nations ne les vérifient pas tous. C'est pourquoi, les tenants du fédéralisme proposent de faire évoluer les définitions et d'élargir celle de nation. Une nation devient un ensemble d'individus qui se considèrent comme constituant une nation et qui sont reconnus comme formant une nation. Cette définition a le mérite d'englober tous les cas, mais aussi l'inconvénient d'être vague et relativiste. Il est difficile de définir une notion en l'utilisant dans la définition qu'on en donne. En acceptant cette vision des choses, les Etats se retrouvent plurinationaux ou pluriethniques. Leur rôle principal pour maintenir la paix et la prospérité consiste à devenir gestionnaire des relations entre les groupes identitaires. Ils perdent alors leur représentativité.

On en déduit alors, que les Etats européens ont perdu aujourd'hui beaucoup de leur importance et de leur légitimité, les notions de nation, de peuple et de pays se relativisent. Il devient alors possible de créer une Fédération européenne dont la base soit la société des peuples européens.

Cette argumentation est assez ambiguë, car les promoteurs de la "gouvernance" européenne s'empressent de transférer au niveau supranational les fonctions traditionnelles de l'Etat (monnaie, défense, justice), recréant ainsi, à un niveau plus haut, un Etat classique qui "gouverne" de fait.

¹⁶ Philippe Moreau Defarges, La question du gouvernement européen, *Débat* 118 Gallimard p.80

¹⁷ Philippe Moreau Defarges, La question du gouvernement européen, *Débat* 118 Gallimard p.80

Cette conception du futur de l'Europe pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, si l'on poursuit l'affaiblissement des Etats, l'on risque de renvoyer les individus à une définition ethnique de leur appartenance, ce qui constitue un retour en arrière impressionnant et dangereux comme en témoignent les événements des Balkans, du Liban, du Timor ou d'Afghanistan.

L'élaboration d'une Fédération européenne pose aussi le problème du déficit démocratique de façon encore plus aiguë. En effet, ce projet transfère la légitimité vers le niveau supranational. L'Etat interlocuteur naturel des individus voit la sienne diminuer d'autant et perd une grande part de son pouvoir de décision. Le pouvoir se trouve encore plus éloigné du citoyen. A l'heure où les sociétés des différents pays européens souhaitent avoir un meilleur contrôle du pouvoir, et augmenter la "démocratie de proximité" il est paradoxal d'éloigner les centres de décision des individus et de diluer la voix des citoyens dans un ensemble de plus de 300 millions d'habitants.

Le projet de Fédération européenne est donc un projet véritablement révolutionnaire, difficile à mettre en œuvre à court terme, tant il bouleverse la vision que chaque peuple porte sur lui-même. De plus, l'établissement d'une telle constitution ne peut se faire qu'avec l'accord de principe des Etats, ce qui semble totalement exclu aujourd'hui.

1.2.3. Une formule hybride : la "Fédération d'Etats-Nations".

La notion étrange de "Fédération d'Etats-Nations" est apparue simultanément avec celle de "traité constitutionnel". Les deux notions sont liées. Un "traité constitutionnel" lie les Etats-Nations entre eux comme tous les traités. Cependant le contenu est uniquement de matière constitutionnelle. Alors qu'une constitution est adoptée et révisée par un pouvoir constituant selon la règle de la majorité, un traité ne peut être adopté que selon la règle de l'unanimité.

Cette conception est fondamentalement différente de la constitution d'une Fédération européenne, telle que nous l'avons vu supra. L'Union serait dotée d'un traité par la forme, mais d'un texte constitutionnel par le fond dans lequel on ne trouverait pas les clauses de révision, traditionnelles dans une constitution, si ce n'est avec l'accord unanime des Etats membres. Ainsi, à la différence d'une fédération, la "Fédération d'Etats-Nations" ne possède pas la "compétence de la compétence". Elle ne peut ni

changer les règles ni changer la répartition des compétences. La “ Fédération d’Etats-Nations ” ne détient qu’une capacité d’action partielle et encadrée. Elle devra s’appuyer avant tout sur les capacités d’action des Etats membres et améliorer la solidarité dans les domaines de la sécurité, de la défense et des politiques économique et budgétaire.

Le “ traité constitutionnel ” reste un moyen légitime selon le principe qu’il n’y a pas de façon plus radicale d’exercer sa souveraineté que d’y renoncer ! Un Etat peut limiter ou confier légitimement l’exercice de sa souveraineté dans certains domaines à une organisation supranationale si l’on considère que cette part de souveraineté sera mieux exercée que ne pourrait le faire l’Etat.

Il respecte l’histoire européenne, la culture et l’identité de ses peuples ainsi que l’état actuel des différentes Nations. Les différents Etats sont des réalités anciennes en Europe. Certains ont plus de 1000 ans. Ils ont évolués progressivement jusqu’à se constituer en Etats-Nations à partir du 19^{ème} siècle mais avec des différences encore extrêmement importantes. Alors que la France s’est construite autour de l’Etat central, l’Allemagne s’est construite en s’appuyant sur l’idée de la nation allemande. La construction d’une “ Fédération d’Etats-Nations ” permet de respecter les différentes cultures politiques nationales.

Ce processus permet d’éviter la création d’un super-état, de conserver la légitimité au plus bas niveau en conservant ainsi, une certaine proximité entre le pouvoir et le peuple. Les personnalités élues à la tête des différents Etats restent responsables devant leur peuple. Ceci serait un point extrêmement positif au regard des principes démocratiques. Si les responsabilités sont clairement départagées, le “ déficit démocratique ”, si souvent évoqué, en serait fortement amoindri.

Enfin une certaine capacité d’évolution et d’adaptation est maintenue. Il est plus aisé de revoir un traité que de changer de constitution.

L’établissement d’un “ traité constitutionnel ” est certainement la solution que les Etats souhaitent mettre en œuvre dans les prochaines années. Il est compréhensible qu’ils n’accepteront pas un processus mené par une Assemblée Constituante, qui les priverait de leurs possibilités d’arbitrage.

Quelles que soient les conceptions et les attentes qui se cachent derrière ce terme de constitution, la réflexion dont elle fait l’objet doit se déterminer sur la question fondamentale de la répartition des pouvoirs et des compétences.

DEUXIEME PARTIE : LES ENJEUX

L'incarnation de l'idée de constitution se fera à travers la répartition des pouvoirs. C'est là que se dessinera la réponse à la question que les pères de l'Europe Robert Schumann et Jean Monnet n'ont jamais voulu poser clairement, considérant que les opinions publiques n'étaient pas capables d'y répondre avec suffisamment de maturité: Quelle place doit-on conserver aux Etats dans l'Union européenne?

Cette question est le nœud central autour duquel s'articulent toutes les autres interrogations de la construction européenne. C'est en particulier in fine sur elle que la mise en place d'une constitution risque d'achopper.

2.1. Quelles compétences pour quel niveau territorial ?

L'Union européenne étant une construction volontariste et le principe de subsidiarité devant être appliqué, il est nécessaire de se demander, quelles sont les compétences que l'on veut donner à l'Union européenne. En créant une Fédération européenne, on crée un étage supplémentaire de division territoriale. Il faut donc envisager une nouvelle répartition des rôles et se demander quel rôle souhaite t'on assigner aux Etats ?

2.1.1. Quelle répartition entre l'Union européenne et les Etats ?

C'est en fait le point le plus important. Il est vain de vouloir donner à l'Europe une constitution, si l'étendue des compétences que les pays membres acceptent de mettre en commun n'est pas définie. Pour cela, il faut qu'ils aient une vision commune du rôle qu'ils veulent attribuer à l'Europe, au moins en ce qui concerne les pouvoirs régaliens : L'armée, la diplomatie, la justice et la monnaie. Pour l'instant seul le cas de la monnaie a été tranché et encore la Banque centrale européenne n'est adossée à aucun Etat¹⁸. L'Union européenne n'a que des pouvoirs très partiels, même s'ils existent, dans les autres domaines.

¹⁸ Les Etats de l'Union adhérant à la monnaie unique sont privés à la fois de l'arme monétaire et de celle du budget, ce qui ne pourra vraisemblablement pas durer.

Or les avis sont extrêmement différents dans ces différents domaines entre ceux qui souhaitent tout mettre en commun et d'autres qui le refusent. Certes, à Helsinki (décembre 1999), le Conseil après avoir attribué les compétences de l'UEO à l'Union européenne a lancé une Politique européenne de sécurité et de défense, mais comment convaincre le Royaume Uni de mettre à la disposition de l'Union son armée alors qu'il est le pays européen qui fait l'effort le plus important depuis des années dans ce domaine ? Lors du traité de Nice (décembre 2000), le Royaume Uni a tenu à ce que soit spécifié, que la défense ne pourrait donner lieu à aucune coopération renforcée. Quelle pourrait être la place des armes nucléaires que possèdent le Royaume Uni et la France ? Qui décidera de leur utilisation ?

Si les Etats se séparent de leurs pouvoirs régaliens au profit de l'Union, se pose alors la question de leur rôle . Elle se traduit dans l'articulation des constitutions nationales avec la constitution européenne. En effet, dans le cas de la constitution d'une Fédération comme dans celui d'une " Fédération d'Etats-Nations " il n'est pas envisagé au moins à moyen terme de supprimer les constitutions nationales. Les Etats pourront conserver différentes responsabilités, dont leur rôle social de répartition des richesses entre les citoyens qu'ils administrent et à travers lequel ils façonnent la société. En effet, si le but est de faire que l'Europe soit une, il faut aussi qu'elle respecte les différences des peuples qui la composent et qui ne sont certainement pas prêts aujourd'hui à constituer une nation européenne. Chaque Etat continuera donc à gouverner dans des domaines plus limités. " Penser l'Europe moderne c'est faire vivre cette dualité contradictoire sans laquelle elle n'est pas complète : les constitutions nationales " disent " la pluralité de l'Europe, la constitution européenne son unité " ¹⁹.

Cependant une grande part des compétences régaliennes se trouvant transmise au niveau européen, les Etats devront tout de même réviser leur constitution, comme certains l'avaient fait pour les adapter au traité de Maastricht. La mise en place d'une constitution européenne signifie, à terme, la mort des constitutions nationales, telles que nous les entendons aujourd'hui, c'est à dire le symbole juridique de la souveraineté. Ceci se fera en fait assez rapidement, car la Cour de Justice des Communautés européennes se verra probablement confirmée dans sa mission d'arbitrer les différends entre les Etats et l'Union, d'interpréter le droit et de bâtir une jurisprudence. Or, la Cour de Justice des Communautés européennes utilise une méthode finaliste pour interpréter

¹⁹ Dominique Rousseau, *Pour une constitution européenne*, Le Débat, 2001, pp. 54-73

les traités, c'est à dire qu'elle ne s'en tient pas au texte des traités, mais qu'elle définit des normes juridiques en fonction des objectifs des traités. Avec une constitution, son pouvoir sera considérablement renforcé et utilisé dans le sens d'un renforcement toujours plus poussé de l'Union, au détriment des Etats.

Si sur le plan constitutionnel les compétences régaliennes se prêtent assez bien à la séparation des compétences, il en va tout autrement dans de nombreux autres domaines : l'environnement, les réseaux de transport, la sécurité maritime mais aussi la politique économique, puisqu'elle dépend d'une politique monétaire qui dépend de la banque centrale indépendante. Les Etats ne peuvent donc résoudre tous les problèmes seuls. Ils dépendent de l'Union qui fixera la politique générale. A eux les modalités de mise en œuvre des politiques communes dans les domaines considérés. On constate donc qu'il est difficile de faire la liste des compétences dévolues à l'Union et celle que les Etats conserveront. Le problème est donc que le principe de subsidiarité soit davantage effectif sans pour autant que les textes constitutionnels soient trop lourds, rigides et contraignants. Mais surtout on constate que dépouillés de leurs compétences régaliennes, les Etats ne conserveront en fait qu'un pouvoir limité dans les autres domaines, où il est difficile de séparer les compétences. Il est prévisible, qu'ils ne deviendront rapidement que des relais de transmission du gouvernement européen.

2.1.2. Faut-il envisager une répartition des compétences plus complexe entre Union européenne, Etats et Régions ?

La répartition des compétences se complique encore si l'on prend en considération les régions. Quelle est leur place ? Quel sont leurs rôles ? Quels vont être les rapports qu'elles entretiendront avec les Etats et l'Union ?

La question régionale surgit en Europe dans les années 70. Les Etats jusque là soudés par la menace extérieure, voient les pactes nationaux se relâcher. Faire face à la menace extérieure, n'est plus le rôle majeur des Etats européens à l'abri du parapluie américain. L'effondrement du Pacte de Varsovie ne fait que renforcer cette tendance. L'absence de perception de menace extérieure, l'intensité de la compétition économique encourage les revendications régionalistes. Certaines régions riches aspirent à ne plus payer de charges pour les régions les plus pauvres, en Italie du Nord par exemple. Enfin " le droit d'être libre et reconnu dans son identité est sans limite. (...) L'Etat souverain

n'est plus le maître absolu de son espace et de sa population. Tout ce qu'il fait, il doit le justifier auprès de multiples acteurs : autres pays, organisations internationales, organisation non gouvernementales (ONG) (...) les médias (...) ne faisant que répercuter et parfois amplifier le jeu de la revendication et de la répression.”²⁰.

La question régionale intervient dans la construction de la Communauté européenne par la PAC et les subventions attribuées aux régions pour les aider à se développer. Les Etats cherchent à obtenir les subventions les plus élevées pour convaincre du bien fondé de la politique européenne qu'ils mènent. Mais très rapidement les régions mettent en place des cellules de représentation à Bruxelles. Celles-ci nouent des liens avec l'administration de l'Union, se renseignent sur les opportunités et montent des dossiers pour faire intervenir leur Etat.

Les constitutions des différents pays d'Europe sont hétérogènes même si elles ont les mêmes principes démocratiques. C'est sur cette hétérogénéité de culture politique que butte l'élaboration d'une constitution. Comment concilier ces deux façons de considérer l'Etat ? Certains pays se sont construits selon le modèle de la Fédération, par un pacte entre régions ou entités constituantes. Les autres se sont construits autour de l'Etat qui matérialise le pacte fait entre tous les individus du pays concerné. Dans ces pays, lorsque l'Etat perd ses compétences et sa souveraineté, le pacte entre les individus se trouve affaibli. Ceci n'est pas le cas pour les peuples vivant en Fédération, dont l'identité s'est faite avec d'autres notions, comme le “jus sanguinis” pour les Allemands, la liberté d'un peuple neuf face aux anglais et français pour les Américains etc....

Cette hétérogénéité explique les différences de relations que l'Union européenne entretient avec les régions de ses Etats membres, ce qui ne va sans créer de l'envie. Certains Etats, souvent fédéraux, accordent à leur région des compétences beaucoup plus grandes qu'en France. Ces régions défendent leurs droits et leurs compétences dans les négociations inter-étatiques. Ainsi les Länder allemands, qui s'étaient plaints de ce que le pouvoir fédéral avait transféré certaines compétences leur appartenant à la Communauté européenne, sont dorénavant consultés par le truchement du Bundesrat (la chambre des Länder) et peuvent venir défendre leur position, lors des négociations à Bruxelles. Les régions des pays plus centralisées souhaitent elles aussi voir leurs

²⁰ Philippe Moreau Defarges, L'Union européenne ou l'unité dans la diversité, *Ramses 2002*, p. 132

compétences renforcées et pouvoir participer aux négociations à l'instar de leurs consœurs.

Le droit des régions commence d'ailleurs à être reconnu. Le traité de Maastricht a institué un Comité des régions, qui intervient à titre consultatif. Constitué de membres de représentants des collectivités régionales et locales, nommés par les gouvernements des Etats d'appartenance, il cherche à s'affirmer sur la scène européenne.

De même le Conseil de l'Europe est un ardent promoteur du droit des Régions. Il a élaboré deux conventions. La première est la "Charte européenne des langues régionales ou minoritaires". Cette charte est signée par 25 des 43 membres du Conseil et ratifiée par 13 pays. La deuxième est "Convention-cadre pour la protection des minorités nationales" qui est signée par 39 pays. Ces deux conventions, si elles n'engagent pas les Etats signataires à faire accepter une ingérence externe pour valider leur organisation régionale ou pour départager l'Etat de la Région en cas de conflit, montrent la pression que font peser les revendications communautaires sur les Etats.

L'Union européenne est d'ailleurs souvent l'argument qu'utilisent les autonomistes pour justifier leur volonté d'indépendance par rapport aux Etats. L'Union leur sert de cadre général et assure la viabilité du projet.

Ainsi, on assiste dans de nombreux pays d'Europe à la perte de pouvoir des Etats centraux, qui perdent des compétences au profit de l'Union, mais qui sont sévèrement contestés au niveau interne par les régions. Des relations se nouent entre les différents acteurs, sur lesquelles les Etats n'ont plus le contrôle qu'ils possédaient auparavant.

Comment la constitution européenne doit-elle prendre en compte ces aspirations ? L'introduction de cette nouvelle dimension de complexité risque de rendre le système de répartition des compétences encore plus complexe. On ira donc vers un système dans lequel les compétences seraient encore plus imbriquées et la lisibilité de la constitution en pâtira. Il faut donc appliquer le principe de subsidiarité et laisser aux états le soin de régler leurs problèmes internes. Dans cette optique, la fédération serait une solution dangereuse à l'heure actuelle car elle priverait les Etats de leur légitimité, ce qui terminera de les affaiblir, fragilisant ainsi l'ensemble de l'Union européenne, qui faut-il le rappeler, fut construite par les Etats. Au contraire, une « Fédération d'Etats-Nations » réaffirmerait que l'Europe s'appuie sur les Etats.

A la question de la répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux s'ajoute aussi le problème de la répartition des pouvoirs au sein même des institutions européennes.

2.2. Quelle répartition des pouvoirs au sein des institutions européennes ?

Le pouvoir législatif européen est aujourd'hui partagé entre deux institutions, le Conseil et le Parlement. De même, l'exécutif se trouve réparti entre la Commission et le Conseil. Cette absence de séparation claire des pouvoirs a pour conséquence une répartition des rôles extrêmement complexe entre le Parlement et le Conseil. A cela s'ajoutent deux autres facteurs de complexité. La diminution du rôle des parlements nationaux, qui restent pourtant dans l'esprit des peuples le vrai centre de légitimité. Le manque de représentativité du Parlement européen, dont le mode d'élection des députés les rendent davantage responsables devant leur parti que devant leurs électeurs. Le cumul de tous ces facteurs entraîne inévitablement un sentiment de manque de transparence et de démocratie dans le fonctionnement de l'Europe.

2.2.1. Qui vote les lois ?

Aujourd'hui en Europe on assiste à une perte très importante du poids des parlements nationaux. Malgré l'augmentation constante du rôle du Parlement et de l'étendue de ses attributions, les dernières élections européennes ont confirmé par le faible taux de participation au vote, le manque d'intérêt des peuples des Etats membres pour cette institution. L'élaboration d'une constitution doit apporter une solution aux critiques souvent émises envers l'Union européenne pour son « déficit démocratique » et répondre aux questions : Quel rôle faut t'il accorder au Parlement européen dans le cadre d'une constitution ? Quel rôle restera attribué aux parlements nationaux ?

Le Parlement européen a des pouvoirs encore très limités et les parlements nationaux sont de plus en plus dessaisis de leurs compétences législatives nationales. Simultanément les parlements nationaux participent de plus en plus à la législation communautaire à travers la transposition des directives européennes.

Elu depuis 1979 au suffrage universel direct, le Parlement européen a renforcé progressivement ses pouvoirs à l'occasion des traités (l'Acte unique, les traités de

Maastricht et d'Amsterdam) et en cherchant à s'imposer, au besoin en recourant à la Cour de Justice des Communautés, face à la Commission et au Conseil. Les procédures électorales varient d'un pays à l'autre, mais tout citoyen européen peut participer à la désignation des parlementaires quel que soit son lieu de résidence. Depuis le " projet Spinelli ", en 1984, le Parlement européen revendique un statut de législateur partagé avec le Conseil des ministres. Les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont établi puis renforcé le pouvoir de " codécision " pour certaines matières (marché intérieur, éducation, culture, santé, protection des consommateurs...). Dans d'autres domaines le Parlement est impliqué dans la procédure de " coopération " établie par l'Acte unique. Dans cette procédure le Parlement ne dispose, ni d'un droit de veto pour bloquer l'adoption d'un texte, ni d'un recours au comité de conciliation. Enfin pour les autres matières il est demandé au Parlement de rendre un avis consultatif.

La supériorité du droit européen sur les droits (y compris constitutionnels) nationaux pose le problème de la part de compétence qu'il reste aux parlements nationaux dans le cadre européen. La supériorité du droit européen est affirmée par l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européenne COSTA/ ENEL du 15 juillet 1964 : " Issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ". Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam, souligne la nécessité " d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue ". Cette expression montre bien que les parlements nationaux n'aient plus la pleine compétence. " Les parlements nationaux avaient jusqu'à maintenant le droit de légiférer comme ils le souhaitaient à l'intérieur de leur propre ordre juridique : désormais, ils sont les partenaires d'une procédure normative dont le centre de décision est ailleurs " ²¹.

C'est là toute l'ambiguïté d'un système à demi fédéralisé, qui aboutit à ce que " la démocratie perde de plus en plus de terrain au profit des experts. Combien de questions (...) sont tranchées par le Conseil, souvent à la majorité qualifiée, sur étude et

²¹ Didier Maus, *La Constitution face à l'Europe*, Ed. documentation Française, coll. Droit et Démocratie p.10

proposition d'une commission composée de hauts fonctionnaires qui n'ont aucune responsabilité devant le peuple²² ».

A la complexité de la répartition des compétences entre institutions européennes et nationales s'ajoute la difficulté de partager les pouvoirs entre les institutions européennes. Les deux grandes visions de l'Europe se retrouvent à nouveau en opposition. D'un côté, les promoteurs d'une Europe supranationale souhaitent organiser l'Union européenne sous la forme traditionnelle d'un Etat fédéral. De l'autre, ceux qui préfèrent refondre assez radicalement les structures de l'Union, mais en partant d'une approche souverainiste et intergouvernementale. Dans tous les cas, il s'agirait de séparer les pouvoirs exécutifs et législatifs.

Plusieurs propositions imaginent d'adjoindre aux institutions actuelles une deuxième chambre qui partagerait avec le Parlement européen le pouvoir législatif. Pour les uns, c'est une étape décisive vers une fédération, pour les autres, c'est le moyen de renforcer la représentation des Etats-nations.

Dans le cas de l'approche supranationale, le Parlement deviendra naturellement le représentant des citoyens européens. Elu selon le principe proportionnel intégral, " un homme un vote ", il représenterait " le peuple européen ". Cela supposera l'existence de partis transnationaux et de circonscriptions déterminées selon le principe de l'égalité démographique. Ces circonscriptions ne pourront donc pas forcément s'arrêter aux frontières. Sur le modèle allemand du Bundesrat, une chambre des Etats pourrait être créée. Représentant les Etats européens, ils pourraient être élus dans le cadre de chaque Etat, selon une procédure déterminée par les parlements nationaux. Pour éviter de complexifier les institutions européennes en multipliant les organismes, on peut envisager que le Conseil des ministres puisse devenir cette chambre des Etats. Cette chambre des Etats voterait selon le principe " un pays, un vote ". Une légère différenciation entre les Etats pourrait être introduite comme c'est le cas aux Etats-Unis. C'est l'orientation qui semble être confirmée depuis le dernier sommet de Nice. En acceptant d'étendre le domaine des votes à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union mais en repondérant les votes des Etats, le sommet de Nice a montré l'importance qu'il fallait accorder au poids réel des Etats.

²² Jacques Robert, *La Constitution face à l'Europe*, Ed. documentation Française, coll. Droit et Démocratie p.74

Dans le cas de l'approche intergouvernementale, la Chambre des Etats serait composée d'élus des parlements nationaux. Sur le plan symbolique, une telle chambre aurait des avantages certains. L'Union européenne est composée d'Etats, qui sont tous des régimes parlementaires. L'ensemble des pouvoirs législatifs de l'Union européenne se trouverait ainsi uni. En associant les représentations nationales au processus d'élaboration des lois communautaires, on en renforce la légitimité démocratique. Les peuples et l'Union seront plus difficilement opposables dans la poursuite de la construction. Les phénomènes de rejets seront évités, lors de la mise en œuvre des législations communautaires. Pourtant cette solution paraît bien difficile à mettre en œuvre. Sur le plan pratique, il est difficile de concilier les doubles mandats que cela représente pour les participants à cette Chambre des Etats. Les parlementaires se trouveront en permanence entre leur circonscription, la capitale de leur pays et Strasbourg. Une solution pourrait être de ne réunir cette chambre des états que ponctuellement pour des évènements importants, comme les changements de constitution par exemple, mais dans ce cas cette chambre perd beaucoup d'intérêt.

Certains partisans de la vision intergouvernementale envisagent de confier à la Chambre des Etats la responsabilité du contrôle de l'application du principe de subsidiarité dans l'Union européenne.

Le problème de la légitimité, central dans la question du vote des lois européennes, se retrouve sous un autre aspect dans la question du gouvernement. Ce n'est plus uniquement sur le type de partage des compétences que le problème se présente, mais aussi sur la forme que doit prendre le gouvernement.

2.2.2. *Quel gouvernement ?*

L'exécutif s'articule autour de trois institutions : le Conseil européen, le Conseil des ministres et la Commission. Ces trois institutions, par leurs modes de fonctionnement incarnent une des originalités de l'Union européenne. L'Union fonctionne en partie sur le modèle intergouvernemental et en partie sur le modèle supranational.

Le Conseil européen, au sommet du cadre institutionnel européen, est l'organisation phare du modèle intergouvernemental. Rassemblant les chefs d'Etats et de gouvernement des Etats membres, ainsi que le président de la Commission, il décide

le plus souvent sur la base du consensus, même si depuis le Conseil de Stuttgart en 1983, le Conseil peut voter y compris à la majorité qualifiée sur la base d'une proposition de la Commission. Longtemps critiqué par les petits pays de l'Union européenne²³, qui voyaient en lui un obstacle à l'épanouissement de la Commission et à l'établissement d'une fédération, le Conseil s'est petit à petit imposé. Si le conseil a une qualification juridique complexe qui a longtemps été l'objet de querelles, la question de savoir si il est une institution au sens des traités a perdu de son intérêt. En effet, le Conseil européen a prouvé son rôle prééminent dans la construction de l'Union en jouant un rôle d'impulsion ou d'arbitrage de dossiers sur lesquels le Conseil des ministres n'arrivait pas à se mettre d'accord.

Le Conseil des ministres désormais appelé Conseil de l'Union, est l'élément central du cadre institutionnel unique établi par le traité de Maastricht. Réunissant des représentants des Etats membres de niveau ministériel habilités à engager leur gouvernement, il permet à certains gouvernements d'Etats fédéraux de se faire représenter par des ministres de régions²⁴. Ses caractéristiques principales sont sa nature hybride, puisqu'il allie à la fois législatif et exécutif, et son caractère protéiforme puisqu'il se réunit en formations multiples. Le Conseil assure non seulement la compétence législative mais il peut également entrer dans les détails de l'exécution²⁵. Lorsqu'il accepte de se dessaisir de l'exécution au profit de la Commission, il encadre cette délégation en imposant à la Commission de consulter des comités qui peuvent être simplement consultatifs ou plus contraignants s'il s'agit de comités de gestion ou de comités réglementaires²⁶. Le traité de Maastricht prévoit que les prises de décision du Conseil se font par vote à la majorité simple, alors que les bases juridiques prévoient que le plus souvent les décisions sont prises à la majorité qualifiée ou à l'unanimité. Le vote à la majorité simple est donc quasiment relégué aux questions de procédures. D'autre part, les voix des pays sont pondérées pour prendre en compte les différences de poids politique et démographique des Etats membres.

²³ Belgique et Pays-Bas en particulier.

²⁴ L'Allemagne et la Belgique en particulier ont utilisé » cette facilité.

²⁵ L'Acte unique précise que le Conseil « confère à la Commission dans les actes spécifiques, d'exercer directement des compétences des règles qu'il établit (...)le Conseil peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution ».

²⁶ Si un Comité réglementaire donne un avis négatif ou même aucun avis positif, la Commission ne peut adopter sa décision et doit transmettre au Conseil une proposition qui pourra être adoptée sauf si une majorité simple se dégage contre.

La troisième institution de gouvernement de l'Union européenne est la Commission. Les membres de la Commission sont désignés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres pour cinq années²⁷ et depuis le traité d'Amsterdam, le Parlement doit approuver la désignation du président de la Commission. Les membres de la Commission sont sélectionnés pour leurs qualités d'indépendance bien que ce principe soit mis à mal par le traité de Nice qui garantit à chaque pays un commissaire. La Commission cumule plusieurs rôles.

- « Gardienne des traités », elle veille à leur application, ainsi qu'à celle du droit dérivé. Elle est apte à saisir la Cour de justice, si elle estime qu'un Etat ne se conforme pas à un avis motivé, qu'elle lui a adressé.
- Elle dispose du monopole de l'initiative²⁸ et le Conseil ne peut délibérer sur un texte en l'absence de proposition formelle de la Commission, qu'il ne peut d'ailleurs amender qu'à l'unanimité. Afin de limiter le dynamisme législatif de la Communauté, le principe de subsidiarité a été introduit à la demande de l'Allemagne et du Royaume-Uni.
- La Commission est l'organe d'exécution de la Communauté
- La Commission a le droit de négocier avec des partenaires extérieurs à la Communauté les volets externes des politiques intérieures communes.

La Commission a donc un rôle central dans la Communauté mais second pour les autres piliers de l'Union européenne derrière le Conseil des ministres même si elle est étroitement associée. Possédant les pouvoirs de proposition et d'exécution il lui manque celui de décider.

On constate donc que les institutions de gouvernement de l'Union sont hybrides, le supranational côtoyant l'intergouvernemental, et ces deux systèmes de gouvernement prenant une importance variable suivant les domaines. Se poser la question du gouvernement de l'Europe c'est remettre à plat l'ensemble des institutions de l'Union européenne et se poser les questions : Faut-il simplifier ce système de gouvernement pour le rendre plus efficace, plus démocratique ? Un gouvernement de l'Union

²⁷ Ceci permet à la Commission de se calquer exactement sur la durée de la législature du Parlement européen.

²⁸ Sauf dans les domaines de la politique étrangère et de la coopération policière et judiciaire où elle partage ce monopole avec les Etats.

européenne peut-il défendre à la fois les intérêts des Etats de l'Union et ceux de l'Union elle-même ?

Il n'est pas question ici de rendre compte de la grande variété des projets proposés qui se distinguent les uns des autres sur le poids attribué à telle institution, sur les modalités de contrôle ou de désignation. Pour simplifier la présentation, on observe que suivant les légitimités choisies (celle des nations ou celle du processus de construction d'une Europe qui doit déboucher sur une fédération) deux grands types de gouvernement sont suggérés par les partisans de la voie constitutionnelle : le projet supranational et le projet transnational. Dans l'hypothèse fédérale, on aurait un gouvernement supranational qui pourrait être assuré par la Commission. Dans l'hypothèse confédérale, le gouvernement pourrait être composé de membres des gouvernements nationaux, détachés de façon permanente, avec le risque que chacun des membres du gouvernement européen ne parvienne pas à être suffisamment indépendant du gouvernement national dont il dépend. Pour les deux hypothèses, le gouvernement recevrait l'investiture et serait surveillé par le Parlement européen et par un Conseil des Etats, que pourrait devenir le Conseil de l'Union, disposant d'un droit de surveillance et d'un droit de veto.

Quoiqu'il en soit, une fois un accord trouvé pour le contenu de la constitution, le type de gouvernement, il restera à franchir la phase la plus périlleuse pour l'Union européenne, celle de la mise en place.

2.3. Une mise en place délicate qui ne pourra pas faire l'économie de la complexité.

La mise en place d'une constitution se heurtera inévitablement aux réalités de l'Europe d'aujourd'hui. Le choc sera d'autant plus important, que la constitution mettra en œuvre des règles nouvelles, qui bouleverseront des équilibres difficilement acquis. Or, de nombreux pays d'Europe ne sont pas aujourd'hui prêts à franchir un pas si important. Il faudra donc que la mise en place de la constitution et la constitution elle-même soient d'une grande souplesse.

2.3.1. *Les risques.*

Quels que soient les avantages attendus par la mise en place d'une constitution européenne, il ne faut pas sous-estimer les nombreux risques que sa mise en place fait courir à l'ensemble du processus de construction européenne.

Premièrement, certains acquis de l'Europe se verront inévitablement remis en cause. L'Union européenne s'est construite par une longue suite de négociations et les traités reflètent les équilibres qui se sont constitués progressivement. D'ailleurs, les articles les moins bien rédigés, correspondent justement aux points où l'accord entre les différentes nations était le plus difficile à trouver. Quels qu'ils soient, un traité fondamental, un traité constitutionnel ou une constitution, ne peuvent manquer de remettre en cause ces équilibres.

Pour un traité fondamental, la simplification de l'ensemble des traités permettrait de conserver l'essentiel des dispositions en vigueur, mais une nouvelle rédaction ne pourra permettre de maintenir toutes les subtilités des anciennes tournures négociées pied à pied. Même si l'on parvenait à rédiger ce traité fondamental, il faudrait ensuite le présenter à nouveau à tous les parlements nationaux pour qu'ils les approuvent. Concrètement cela impliquera que le Parlement britannique se prononce à nouveau sur la Politique Agricole Commune, le Parlement allemand sur la monnaie unique. On peut se demander si les avantages obtenus grâce à la rédaction d'un traité fondamental valent les risques encourus.

Dans le cas d'un traité constitutionnel, les politiques communes ne se trouveraient pas par définition dans le traité. Ne contenant que des dispositions ayant une matière constitutionnelle, le traité constitutionnel n'offre plus les garanties qu'offrent les traités actuellement en vigueur. Ainsi, la Politique Agricole Commune pourrait être remise en cause à la majorité qualifiée, alors qu'aujourd'hui elle ne peut l'être qu'à l'unanimité des Etats membres et de leurs parlements nationaux. Du fait de l'importance qu'ont revêtues ces politiques pour l'adhésion des populations à l'idée de la construction européenne, on ne peut qu'être extrêmement prudent sur leur remise en cause. La conséquence pourrait être une fragilisation des fondements de la construction européenne.

Enfin, dans le cas d'une constitution, non seulement les politiques communes sont fragilisées, mais elles peuvent être remises en question, puisque les méthodes

communautaires jusque là appliquées se verront profondément modifiées. En effet, les méthodes communautaires reposent sur un équilibre entre trois institutions, la Commission, le Conseil de l'Union et le Parlement européen, dont le fonctionnement est bien éloigné du principe de séparation des pouvoirs tel que les conçoivent les démocraties. Le Conseil, qui est un organe exécutif de gouvernement, exerce aussi un pouvoir législatif et la Commission qui est un organe exécutif possède aussi un rôle juridictionnel tout en étant responsable devant le gouvernement. De même, dans une constitution démocratique, le monopole de l'initiative des textes ne pourrait plus être réservé à la Commission, et l'exigence d'unanimité ne pourrait plus être conservé pour adopter un amendement.

Tenter de mettre en place une constitution changera donc profondément les règles de fonctionnement de l'Europe ce qui ne favoriserait donc pas obligatoirement l'intégration européenne. Les politiques communes se verraient partiellement re-nationalisées mais surtout on peut se demander si le comportement des gouvernements envers l'Union européenne ne changera pas. Quelle sera leur attitude face à une Union européenne qui ne leur accorde qu'un rôle réduit ? Accepteront-ils de promouvoir une constitution qui permette à l'exécutif de l'Union de mener une politique étrangère qu'ils ne contrôlent plus ?

Deuxièmement, la mise en place d'une démarche constitutionnelle risque de figer la construction européenne de façon trop précoce dans son évolution. Phénomène original, qui n'a pas son pareil dans le monde ni l'histoire, la construction européenne s'est développée progressivement et continue de le faire actuellement par adaptations successives, comme les progrès enregistrés dans le domaine de la défense le montrent depuis quelques années. L'élargissement entraînera de nouvelles évolutions, qui vont transformer la physionomie de l'Union européenne. Les frontières de l'Europe n'étant pas fixées et les différences existant avec les pays limitrophes de l'Union européenne sont si importantes, qu'il n'est peut être souhaitable de mettre en place une trop grande fixité dès à présent. Une constitution rassemble de la façon la plus solennelle qui soit, l'ensemble des principes, sur lesquels repose une société et auxquels on souhaite donner le maximum de stabilité. Adopter une constitution, risque donc de gêner l'évolution constitutionnelle de l'Europe, alors même que les bases de celle-ci sont en pleine mutation et peuvent nécessiter de nouvelles approches. Il faudrait alors réviser la constitution en permanence, ce qui n'est ni aisé, ni le but d'une constitution.

Troisièmement, la mise en place d'une démarche constitutionnelle pourrait être un facteur de division entre les Etats membres. Les Etats sont extrêmement vigilants sur les évolutions des règles de fonctionnement de l'Union comme l'a montré le sommet de Nice pour plusieurs raisons. Tout d'abord un changement des règles de fonctionnement de l'Union peut remettre en cause la position de chacun d'entre eux dans l'Union mais aussi indirectement l'avenir des politiques communes. Mais aussi et peut être de façon plus profonde, il est probable que les Etats membres n'ont pas tous renoncés à leurs rêves de puissance. La France et le Royaume-Unis en particuliers, ne voient-ils pas avant tout l'Europe comme un multiplicateur de puissance, dans un monde où ils ne parviennent plus à retrouver l'influence qui fût la leur ? Dans ces conditions il est probable, que les Etats membres ne pourraient parvenir à un accord sur la nécessité d'une constitution. L'idée européenne risque d'en être fragilisée.

Quatrièmement, les attentes des citoyens pourraient ne pas être satisfaites par la mise en place d'une constitution. Les attentes sont si diverses et contradictoires que quelle que soit la solution choisie dans cette voie constitutionnelle, une majorité de citoyens des différents Etats ne verra pas ses attentes comblées. En particulier, si l'option de transformer le contenu des traités actuel en constitution était choisie, ni les fédéralistes, qui s'attendent au choix d'une constitution établissant une véritable fédération, ni les souverainistes qui trouvent que les traités vont déjà trop loin, ni les " unionistes " qui souhaitent que les rapports entre les différents Etats restent régis par des traités ne seraient satisfaits. De plus l'ambiguïté qui recouvre les termes utilisés ne ferait que renforcer la confusion des citoyens sur la construction européenne. Les espoirs ne seraient pas satisfaits et les inquiétudes ravivées.

Pour limiter les risques que fera encourir à l'idée européenne la mise en place d'une constitution, la double réflexion engagée par les Etats et par la Convention ne peut qu'être positive car elle associe les parlements nationaux.

2.3.2. Un processus complexe de préparation et d'adoption du nouveau texte.

Suivant la nature du texte, une constitution ou un traité, les processus de préparation et d'adoption ne seront pas identiques.

Dans le cas d'une constitution et du fait du contexte démocratique, qui caractérise les pays membres de l'Union européenne, il semble nécessaire que

l'ensemble des peuples soit consulté. Après la phase de débat public, qui a eu lieu depuis deux ans, l'Union a nommé et chargé la Convention d'élaborer un texte cohérent. On remarque la volonté, dès l'ouverture des débats de la Convention, de certains membres de transformer la Convention en une Assemblée Constituante²⁹. Ce texte de constitution devra être accepté par les Etats, car on ne peut sortir d'un traité que par un traité. Il faut donc que les Etats acceptent unanimement, que la procédure d'évolution des traités à travers les Conférences Inter Gouvernementales soit changée en un processus constituant. Puis, chacun des peuples devra être questionné par référendum. On peut se demander si cette solution a des chances sérieuses étant donné l'état actuel de l'Europe. En particulier, le Royaume-Unis, dont l'histoire ne s'est pas construite autour de la notion de constitution, ne sera pas facile à convaincre. Le Président Giscard d'Estaing a compris le danger. Il a précisé « pour éviter toute querelle sémantique » que son but était de présenter un « projet constitutif pour l'Europe »³⁰.

Dans le cas d'un “ traité fondamental ” ou d'un “ traité constitutionnel ”, les Conférences Inter-Gouvernementales resteront en charge de l'élaboration du texte. L'efficacité des Conférences Inter-Gouvernementales est souvent critiquée, particulièrement depuis le sommet de Nice. L'affirmation selon laquelle elles rencontreraient des difficultés croissantes est souvent invoquée. Il faut pourtant relativiser ces jugements et ne pas oublier que c'est par cette méthode que l'Union s'est constituée jusqu'à présent. Si la conférence de Nice a laissé une impression laborieuse, c'est en raison de la grande médiatisation dont elle a fait l'objet, qui a permis à chacun de suivre l'âpreté des négociations. Cette tension sentie par le public, entre les différents représentants des gouvernements, est due à l'importance des problèmes abordés, et à ce que les gouvernants sont bien conscients de la montée générale de l'esprit critique sur les questions européennes dans leurs pays. Ils souhaitent donc, revenir devant leur peuple avec un texte satisfaisant. L'impression de manque d'efficacité rencontrée au sommet de Nice doit donc être nuancée ; il serait bien imprudent de se priver des Conférences Inter-Gouvernementales pour faire progresser et adapter les institutions européennes, alors que la méthode constituante paraît bien improbable.

Pourtant le travail de la Convention n'est pas inutile. Au contraire, plus que de remédier à une soi-disant « perte d'efficacité » des Conférences gouvernementales, la

²⁹ Le Monde 01.03.02 *Fronde et débats sur l'avenir de l'Europe*

³⁰ Le Monde 28.02.02 *Une Convention sur l'avenir de l'Europe*

Convention offre l'intérêt majeur d'associer les parlements et les gouvernements des différents Etats membres, mais aussi des pays candidats à l'Union européenne avec le Parlement et la Commission européenne³¹. Cette association des parlements nationaux au processus de réflexion est particulièrement bienvenue, alors que leur rôle avenir est en question. C'est aussi une excellente façon d'atténuer un « déficit démocratique » si souvent stigmatisé. Cependant la Convention doit faire face à un écueil majeur : ne pas parvenir à acquérir un poids réel dans l'évolution des institutions. En effet, si la qualité de ses membres ne peut être remise en cause³², il est très peu probable qu'une unanimité parviendra à se dégager. Or, pour asseoir son autorité, celle-ci devra pouvoir exprimer un large consensus. Une solution pourrait donc être de dégager les quelques grandes alternatives possibles pour l'Union européenne, plutôt que des projets trop précis qui n'obtiendront jamais de soutien massif, en laissant le soin aux Conférences Intergouvernementale de les préciser.

Aux Conférences Inter Gouvernementales de s'appuyer sur les projets proposés pour élaborer une solution à la fois suffisamment audacieuse pour qu'elle constitue un but enviable par tous et de montrer la souplesse nécessaire pour prendre en compte les pays qui ne veulent ou ne peuvent pas encore s'y associer.

2.3.3. *Vers la mise en place d'une Union européenne à plusieurs vitesses ?*

Lors du traité d'Amsterdam, les négociateurs avaient envisagé une Union européenne s'étendant à l'ensemble du continent. Craignant que l'élargissement de l'Europe paralyse le fonctionnement des institutions européennes, la France et l'Allemagne avaient proposé de prévoir la possibilité pour certains Etats membres d'établir entre eux une coopération renforcée, dans le cadre des institutions de l'Union, sans que la minorité d'Etats ne souhaitant pas y participer puisse s'y opposer. Le but était de permettre au petit groupe d'Etats les plus déterminés, de poursuivre la construction communautaire sans être freinés par l'inertie qu'implique un élargissement de l'Europe à 25 ou 27 membres. Cette proposition a abouti à une meilleure « flexibilité » dans les compétences communautaires et à la coopération policière et judiciaire, même si de nombreuses conditions sont nécessaires pour mettre en place ces

³¹ Le Monde 28.02.02 , 105 conventionnels pour rédiger « un traité constitutif » de l'Europe.

³² Un ancien chef d'Etat, quatre anciens chefs de gouvernement, quinze ministres en fonction et vingt-six anciens ministres.

coopérations renforcées. Pourtant ces dispositions ont été refusées pour la politique étrangère, ce qui prouve la méfiance de nombreux Etats envers le couple franco-allemand et ses prétentions !

L'élargissement de l'Union européenne conduit donc inévitablement à admettre la possibilité d'une différenciation entre les pays de l'Union. Sauf à se résigner à laisser la construction de l'Europe se désagréger petit à petit par immobilisme, elle devra continuer à évoluer. Il faut donc envisager une évolution de l'Union européenne à des vitesses différentes. Un noyau de pays moteurs pourra continuer à faire avancer la construction européenne. C'est en fait déjà le cas pour la monnaie unique, qui constitue sur ce plan un succès, mais cela devra pouvoir être étendu en particulier à la politique étrangère et de défense. Plusieurs conditions sont nécessaires pour qu'une évolution différenciée de l'Union soit acceptable :

- Le noyau moteur n'est pas fermé et tout pays qui le souhaite doit pouvoir y participer à tout moment.
- Lors de l'élaboration d'un texte qui met en place une intégration plus poussée, il faut que les idées et remarques de tous les Etats membres soient pris en compte.
- Les Etats qui ne souhaitent pas ou qui ne peuvent pas participer à une intégration plus poussée doivent pouvoir bénéficier du cadre constitutionnel actuel.
- Chaque Etat doit conserver la liberté d'appartenir ou non au noyau moteur.

Cette différenciation représente en effet des inconvénients et des dangers importants pour l'Union européenne. Une très grande vigilance devra être exercée sur les difficultés qui apparaîtront, sous peine de faire échouer la construction européenne

- Une Europe à plusieurs vitesses aura des conséquences psychologiques importantes. La cohésion entre les peuples pourrait trouver là des signes suffisamment forts de différence pour être gravement affectée. En particulier, les pays de l'Europe orientale pourraient y voir une sorte de ségrégation si leur niveau économique et social ne leur donne pas la possibilité d'adhérer aux avancées. On risquerait de voir perdurer la coupure issue de la guerre froide sous d'autres formes. Un sentiment de vassalité par rapport aux grands pays riches d'Europe de l'Ouest pourrait naître, avec une résurgence du nationalisme et peut-être un retour vers la Russie.

- Le noyau moteur imposera ses choix à ceux qui le rejoignent ultérieurement. En effet, ce sont les pays moteurs qui, en tant que premiers intéressés, élabore l'avancée dans un domaine. L'avancée est donc construite en fonction des préoccupations des pays initiateurs du projet. Il sera toujours plus difficile pour les pays qui se raccrochent ultérieurement de faire évoluer le projet, pour qu'il prenne en compte leurs problèmes.
- L'existence de différences d'intégration entre les pays augmentera de façon importante la complexité des institutions et pourrait constituer une limite importante à l'efficacité des institutions européennes. Tant que l'on est dans des domaines clairement distincts, comme la monnaie, qui est confiée à une banque européenne décrétée indépendante des instances de gouvernement, les conséquences ne sont pas trop pénalisantes pour les institutions de l'Union européenne. Mais, lorsque des pays auront fait des progrès significatifs dans l'intégration de domaines plus politiques, comme la justice, la police, la politique extérieure, les institutions devront montrer toute leur souplesse. Ainsi, par exemple, si plusieurs pays se mettent d'accord pour intégrer leurs politiques de défense et des affaires étrangères dans le but d'augmenter leur influence dans le monde, quels rapports auront l'institution ou la personne qui incarnera la politique de ces pays avec les institutions de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESC)? Il y a évidemment risque de supplantation de la PESC par le noyau moteur et ainsi de vider cette dernière de sa substance.

Ainsi donc les institutions européennes pour permettre à l'Europe de continuer à se construire devra avoir comme principale caractéristique la souplesse tout en évitant le piège de l'incohérence. Elles devront permettre aux différentes nations d'élaborer des projets en commun pour les uns, et pour les autres de rejoindre ultérieurement, lorsqu'elles seront prêtes. Il conviendra même de prévoir le cas d'un pays qui souhaite pour des raisons motivées quitter temporairement le cadre de l'Union.

CONCLUSION

Le tabou qui empêchait les hommes d'états d'évoquer la possibilité de doter l'Union européenne est tombé mais une certaine ambiguïté subsiste dans les débats publics. S'il semble que les gouvernants des différents Etats membres se rallient davantage au concept de « traité constitutionnel », il n'en demeure pas moins que l'adoption d'un tel texte pourrait être encore assez éloignée malgré l'enthousiasme qui semble animer la Convention chargée de son élaboration. Les positions des différents peuples et des différents Etats sur ce sujet sont encore trop éloignées pour qu'un consensus à défaut d'une unanimité puisse se dégager.

C'est la question de la place des Etats dans l'Union européenne qui devra auparavant trouver une réponse qui permette de rassembler les peuples européens. Le problème est de découvrir comment concilier la création d'une Union européenne politiquement et culturellement forte, capable de protéger la paix sur son territoire et de faire valoir sa position sur le plan international, et le souhait de conserver le caractère singulier des Etats d'Europe, que l'histoire a fait parvenir à une certaine maturité et dont la légitimité démocratique reste très forte. Bien qu'un certain nombre de facteurs semblent arracher aux Etats, une partie de leurs capacités à régler la vie de leurs ressortissants, il semble extrêmement dangereux de les affaiblir davantage pour un modèle dont les bases et la solidité restent encore assez hypothétiques. La poursuite de la construction de l'Union ne doit pas se faire contre les Etats.

Il faut donc concilier unité et diversité, Europe forte et Etats forts. La construction de l'Europe de demain doit prendre en compte les grandes disparités des ambitions des Etats actuels et futurs de l'Union. Elle doit donc accepter de progresser de façon différenciée sous la dynamique d'un groupe de pays moteurs, tout en veillant à ce que les autres puissent s'associer ultérieurement aux nouvelles avancées. Le chemin sera donc ardu et complexe tant pour les institutions, que pour les relations entre les différents partenaires de la future Union.

Pour la France l'enjeu est de savoir ce qu'elle veut et jusqu'où elle souhaite aller dans l'Union. Ayant fait le choix de l'Europe, après la dernière Guerre Mondiale, pour résoudre le problème que lui pose l'Allemagne, elle se trouve toujours devant les mêmes difficultés aujourd'hui. Comment résoudre le problème que lui pose son voisin,

dont la démographie et l'économie son plus puissante que les siennes ? Il semble qu'à moyen terme, il lui est impossible de combler le différentiel actuel. La voie qui consiste à nouer des alliances avec d'autres pays pour compenser ses faiblesses ne semble pas suffisante, car l'Allemagne garde des liens (militaires et économiques) extrêmement resserrés avec les Etats-Unis, dont la domination sur le monde est indiscutable. L'éventualité d'une alliance avec la Russie, outre qu'elle serait insuffisante, semble bien hasardeuse actuellement et ne remplacera probablement pas avantageusement les liens que nous entretenons avec l'Allemagne. La voie de l'Europe est donc, pour la France, le moyen de conserver une relation d'égal à égal avec l'Allemagne. C'est pourquoi les autorités politiques françaises furent si soucieuses, de ne pas rester silencieuses après la proposition du ministre des affaires étrangères allemand Fisher et réagirent par le Président de la République, devant le Parlement allemand, afin de conserver un certain contrôle sur les débats. Pourtant, le malaise est perceptible du côté français. Dans quelle mesure la France doit-elle renoncer, pour rester à égalité avec l'Allemagne, à ce qui, davantage que pour la plupart des autres pays d'Europe, est constitutif de la nation française : la souveraineté de l'Etat ?

Considérant que l'heure des nations européenne est passée, réduite à ne plus être que le bout d'un petit cap de l'Asie, environnée par l'émergence de nouveaux géants de plus d'un milliard d'hommes, la France doit-elle considérer qu'elle à besoin d'une véritable union politique avec les autres pays d'Europe ou bien se contenter de renforcer des liens déjà extrêmement serrés et intenses avec ses voisins ? L'ensemble de ce qui pouvait être fait du point de vue technique est maintenant fait. Il semble que dorénavant la période de construction pour la construction ne suffit plus à la dynamique européenne. Il faut poser clairement les finalités et répondre aux questions jusqu'à présent soigneusement évitées.

Références bibliographiques :

▪ Textes de référence

Discours du Président de la République Française Jacques Chirac devant le Bundestag le 27 juin 2000, *Le Monde*, 27 juin 2000

Déclaration de Laeken : « L'avenir de l'Union européenne », 15 décembre 2001

▪ Ouvrages

DUTEURTRE Benoît, *Requiem pour une avant garde*, Paris, Robert Laffont, 1995.

GALLOIS (Général), *Le consentement fatal. L'Europe face aux Etats-Unis*, Paris, Seuil, 2001

JOLY Marc, *Le souverainisme. Pour comprendre l'impasse européenne*, Paris ; François-Xavier de Guibert, 2001.

MAUS Didier, *La Constitution face à l'Europe*, Paris ; Ed. documentation Française, coll. Droit et Démocratie, 2001

MOREAU DEFARGES Philippe, *Les institutions européennes*, Paris; Armand Colin (Compact), 2001.

ROBERT Jacques, *La Constitution face à l'Europe*, Paris ; Ed. documentation Française, coll. Droit et Démocratie, 2001

▪ Ouvrages collectifs :

DOUTRIAUX Yves (dir), *Les institutions de l'Union européenne*, Paris; La Documentation Française (réflexe Europe), 2000.

QUERMONNE J.L. (dir), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Paris, Commissariat général du Plan, 1999.

RIBS Jacques (dir), *La constitution face à l'Europe*, Paris, La Documentation française, coll. Droit et Démocratie, 2000.

SERRE Françoise(de la) (dir), *Quelle Union pour quelle Europe ? L'après traité d'Amsterdam*, Centre d'études et de recherches internationales de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris; Complexes, 1998.

▪ **Articles et contributions**

CHEVRIER Marc, Le souverainisme français ou la protestation contre la machine Europe, *L'Agora*, octobre-novembre 2001, vol.8, n°4

GUEROT Ulrike, Une nouvelle Constitution pour le Vieux continent ?, *Politique étrangère*, 2/2001, pp 325-340.

GOULARD Sylvie, « Une Constitution européenne, si et seulement si... », *Politique étrangère*, 2/2001, pp.311-324.

HAENEL Hubert, Une Constitution pour l'Union européenne ?, *Les rapports du Sénat*, 2000-2001, n°363.

MARTELLI Roger, Fédéralisme contre souverainisme ?, *Les Idées*, juillet/août 2000

MOREAU DEFARGES Philippe, « L'Union européenne ou l'unité dans la diversité », *Ramsès*, 2002.

MOREAU DEFARGES Philippe, « La question du gouvernement européen », *Le débat*, janvier-février 2002, n°118.

RAU Johannes, « Plaidoyer pour une Constitution européenne », *Commentaire*, 01.06.2001, n°94, vol. 24, été 2001, pp 432-445.

ROUSSEAU Dominique, « Pour une Constitution européenne », *Le Débat*, 2001, pp.54-73.

- **Articles de périodiques**

CASANOVA J.C., « Une nouvelle chance pour l'Europe », *Le Monde*, 01.02.02

ZECCHINI L., « L'élargissement de l'Union bouleversera les aides régionales », *Le Monde*, 28.01.2002

LEPARMENTIER A. ZECCHINI L., « Une Convention sur l'avenir de l'Europe », *Le Monde*, 28.02.2002.

LEPARMENTIER A. ZECCHINI L., « 105 conventionnels pour rédiger un « traité constitutif » de l'Europe », *Le Monde*, 28.02.2002.

LEPARMENTIER A. ZECCHINI L., « Frondes et débats sur l'avenir de l'Europe », *Le Monde*, 01.03.2002.

.

- **Internet**

<http://www.senat.fr/europe>

Audition de M. Jean-Claude PIRIS (17 avril 2001)

Audition de M. Alain LAMASSOURE (18 avril 2001)

Audition de M. Alain JUPPE (30 mai 2001)

<http://www2.europarl.eu.in>

M. Valéry Giscard d'Estaing et l'Avenir de l'UE (Direct Info : 12-10-2001)

<http://www.regards.fr/archives>

BARNIER Michel, « L'urgence européenne » (internet)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. <u>L'EMERGENCE DE LA SOLUTION CONSTITUTIONNELLE</u>	
11. Une constitution : la solution pour une Europe à un carrefour historique ?	3
111. <i>L'Union européenne : un succès inachevé.</i>	3
112. <i>Un élargissement qui met en péril le fonctionnement de l'Union européenne</i>	5
113. <i>La montée de l'euro-scepticisme.</i>	7
114. <i>Une constitution pour quelles attentes ?</i>	8
12. Constitution : un mot qui recouvre diverses conceptions	10
121. <i>Une conception minimaliste : “ le traité fondamental ”.</i>	10
122. <i>Une conception maximaliste : la “ Fédération européenne ”.</i>	11
123. <i>Une formule hybride : la “ Fédération d'Etats-Nations ”.</i>	14

II. LES ENJEUX

21. Quelles compétences pour quel niveau territorial ? 16

211. *Quelle répartition entre l'Union européenne et les Etats ? 16*

212. *Faut-il envisager une répartition des compétences plus complexe entre Union européenne, Etats et Régions ? 18*

22. Quelle répartition des pouvoirs au sein des institutions européennes ?

221. *Qui vote les lois ? 21*

222. *Quel gouvernement ? 24*

23. Une mise en place délicate qui ne pourra pas faire l'économie de la complexité. 27

231. *Les risques. 28*

232. *Un processus complexe de préparation et d'adoption du nouveau texte. 30*

233. *Vers la mise en place d'une Union européenne à plusieurs vitesses ? 32*

CONCLUSION 35

