



LA CONSTITUTION EUROPÉENNE

**Mémoire de géopolitique
du Capitaine de corvette Tarun SOBTI
dans le cadre du séminaire “Les Institutions Européennes”**

Directeur : M. Philippe Moreau Defarges

Mars 2003

La constitution européenne

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : L'INTEGRATION EUROPÉENNE ET SON FONCTIONNEMENT AUJOURD'HUI

L'histoire de l'intégration européenne

Les institutions européennes

Compétences communautaires

Le principe de subsidiarité

Le processus décisionnel

DEUXIÈME PARTIE : DEMARCHE VERS UNE CONSTITUTION EUROPÉENNE

Comment défini-t-on une constitution ?

Convention sur l'avenir de l'Europe

Les étapes de la Convention : Ecouter, étudier et rédiger

Des problèmes, des besoins, des tâches principales

Au-delà d'une simplification des traités : des questions clés

La forme de la constitution

TROISIÈME PARTIE : DES QUESTIONS CLÉS

Quelle architecture pour l'Europe ? Qui va gouverner l'Europe ?

Quelles procédures de contrôle ? Quel contrôle démocratique ?

Une proposition

Comment répartir des compétences entre l'Union et les États membres ?

Politique étrangère et de sécurité commune

Comment faire passer le traité constitutionnel ?

INTRODUCTION

Préambule

Avant qu'elle ne se concrétise en un véritable projet politique et qu'elle ne devienne un objectif permanent de la politique gouvernementale des Etats membres, l'idée européenne resta limitée au cercle des philosophes et des visionnaires. La perspective d'États-Unis d'Europe, selon la formule de Victor Hugo, correspondait à un idéal humaniste et pacifiste auquel les tragiques conflits qui brisèrent le continent durant la première moitié du XXe siècle ont apporté un brutal démenti. Il a fallu attendre les réflexions issues des mouvements de résistance au totalitarisme, pendant la seconde guerre mondiale, pour voir émerger le concept d'une organisation du continent capable de dépasser les antagonismes nationaux. Altiero Spinelli, fédéraliste italien, et Jean Monnet, inspirateur du plan Schuman et de la première Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1950, sont à la source des deux courants de pensée principaux qui donnèrent corps au processus d'intégration communautaire: d'une part, le projet fédéraliste, fondé sur le dialogue et une relation de complémentarité entre les pouvoirs locaux, régionaux, nationaux et européens, et d'autre part, le projet fonctionnaliste, axé sur la délégation progressive de parcelles de souveraineté du niveau national au niveau communautaire. Ces deux thèses se rejoignent aujourd'hui dans la conviction qu'il doit exister, à côté des pouvoirs nationaux et régionaux, un pouvoir européen assis sur des institutions démocratiques et indépendantes, capables de gérer les domaines pour lesquels l'action commune se révèle plus efficace que celle des États agissant séparément : le marché intérieur, la monnaie, la cohésion économique et sociale, la politique de l'emploi, la protection de l'environnement, la politique étrangère et de défense, la création d'un espace de liberté et de sécurité.

La question d'une constitution européenne

L'usage du mot « constitution » à propos de l'Europe n'est plus tabou et l'idée de souveraineté partagée ou la souveraineté commune exécutée par les institutions européennes sont devenues la base des diverses visions pour l'Europe proposée depuis quelques années. La première chose que le mot « constitution » évoque est un texte légal d'une nature digne, avec une aura spéciale. Une constitution est un ordre légal fondamental de l'organisation d'un État et elle est essentielle pour décider comment les membres d'une

communauté vont habiter ensemble en termes politique et social. Notre définition du terme « Constitution » reste donc essentiellement liée à l'état moderne qui s'est développé depuis le seizième siècle. Ni la Communauté européenne ni l'Union européenne ne sont un état, et ils n'ont aucune ambition de le devenir. La conversion graduelle des Communautés européennes d'une organisation internationale avec des buts limités à l'intégration économique, en une nouvelle entité politique, a fait ressortir la question du rapport entre cette nouvelle forme d'une Europe constitutionnelle et les constitutions des États communautaires. La question d'une constitution européenne donc se réfère plus qu'une simplification des traités communautaires ou qu'une reconnaissance que le système de Communauté actuel a déjà les caractéristiques d'une Constitution, bien que d'un point de vue théorique. La question élevée dans le débat sur la Constitution européenne est la question d'un ordre constitutionnel européen, c'est à dire, la conversion des droits constitutionnels, des Constitutions et des Tribunaux Constitutionnel des États membres aux droits constitutionnel européens, une Constitution européenne et un Tribunal constitutionnel européen. En d'autres termes c'est la question du rapport entre le système de la Communauté européenne et les systèmes constitutionnels des États membres avec la perspective d'un ordre constitutionnel commun. Tout ceci suggère d'un changement profond au sein de l'Union européenne d'aujourd'hui.

PREMIERE PARTIE : L'INTEGRATION EUROPEENNE
ET SON FONCTIONNEMENT AUJOURD'HUI

1.1 L'histoire de l'intégration européenne¹

L'Union européenne, aujourd'hui, est le résultat des efforts menés depuis 1950 par les promoteurs de l'Europe communautaire. Elle constitue l'organisation la plus poussée d'intégration multisectorielle ayant vocation à agir aussi bien dans les domaines économique, social, politique, des droits des citoyens et des relations extérieures des quinze Etats qui en sont membres. Le traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, puis ceux de Rome créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) en 1957, modifiés en 1986 par l'Acte unique européen, en 1992 par le traité sur l'Union européenne, adopté à Maastricht, et enfin par le traité d'Amsterdam signé en 1997, sont les bases constitutionnelles de cet ensemble créant entre les États membres des liens juridiques qui vont bien au-delà des relations contractuelles entre États souverains. L'Union européenne génère elle-même une législation qui s'applique directement aux citoyens européens et crée des droits spécifiques à leur profit.

Limitée dans sa première réalisation à l'ouverture du marché commun du charbon et de l'acier entre les six États fondateurs : Belgique, République fédérale d'Allemagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, la Communauté a d'abord été une entreprise de paix, puisqu'elle parvint à associer dans un ensemble institutionnel régi par le principe d'égalité les vainqueurs et les vaincus de la dernière guerre intra-européenne.

Dès 1957 les six États membres décidèrent de construire une Communauté économique sur la base de la libre circulation des marchandises, des services et des travailleurs. Les droits de douane industrielle seront totalement éliminés le 1^{er} juillet 1968, et les politiques communes, principalement la politique agricole et la politique commerciale, seront mises en place durant la même décennie.

Le premier élargissement, qui fit passer la Communauté de six à neuf membres² en 1973, s'effectuera conjointement avec un approfondissement de ses tâches à travers la mise

¹ M. Pascal Fontaine : 10 leçons sur l'Europe ; <http://europa.eu.int/comm/dg10/publications>

en œuvre de nouvelles politiques (sociale, régionale, environnementale). En 1981 et en 1986, les adhésions de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal renforçèrent le flanc sud de la Communauté, tout en rendant plus impérative la mise en œuvre de programmes structurels destinés à réduire les disparités de développement économique entre les Douze.

Sur la base d'un livre blanc, présenté en 1985 par la Commission européenne, la Communauté décida d'achever la construction du grand marché intérieur pour le 1^{er} janvier 1993. Cette date mobilisatrice et les dispositions législatives qui rendirent possible la concrétisation d'un objectif si ambitieux furent consacrées dans l'Acte unique européen, signé en février 1986 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

La chute du mur de Berlin, suivie de la réunification allemande, le 3 octobre 1990, et la démocratisation des pays d'Europe centrale et orientale, libérés de la tutelle de l'Union soviétique, elle-même confrontée à sa propre auto-dissolution en décembre 1991, transforment profondément la structure politique du continent. Les États membres se sont engagés dans un processus d'approfondissement de leur Union en négociant un nouveau traité, dont les lignes directrices sont fixées par le Conseil européen de Maastricht, les 9 et 10 décembre 1991.

Le traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, fixe aux États membres un programme ambitieux: Union monétaire d'ici à 1999, nouvelles politiques communes, citoyenneté européenne, politique étrangère et de sécurité commune, sécurité intérieure. Une clause de révision fixée dans le traité de Maastricht a conduit les États membres à négocier un nouveau traité, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, qui aménage et renforce les politiques et les moyens de l'Union, notamment dans les domaines de la coopération judiciaire, de la libre circulation des personnes, de la politique étrangère et de la santé publique. Le Parlement européen, expression démocratique directe de l'Union, se voit attribuer de nouvelles compétences qui confirment son rôle de co-législateur.

Le 1^{er} janvier 1995, trois nouveaux pays ont rejoint l'Union européenne. L'Autriche, la Finlande et la Suède enrichissent l'Union de leur spécificité et lui ouvrent de nouvelles dimensions au cœur de l'Europe centrale et de l'Europe septentrionale.

² Le Royaume-Uni, le Danemark, et l'Irlande

Le traité de Nice, signé le 26 février 2001, modifiera les traités existants. Le traité de Nice, le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne réunis en une version consolidée. Il entrée en vigueur le 1^{er} février 2003.

Un demi-siècle de construction européenne a profondément marqué l'histoire du continent, la mentalité de ses habitants et a modifié les équilibres du pouvoir. Les gouvernements des États membres, toutes tendances politiques confondues, savent que l'ère des souverainetés nationales absolues est dépassée et que seule l'union des forces et la vision d'un « destin désormais partagé », selon l'expression de la déclaration de Robert Schuman, permettront aux anciennes nations de poursuivre le progrès économique et social et de maintenir leur influence dans le monde.

La méthode communautaire, fondée sur un dialogue permanent entre les intérêts nationaux et l'intérêt commun, respectant les diversités nationales tout en dégageant une identité propre à l'Union, n'a rien perdu de sa valeur initiale. Inventée pour surmonter les antagonismes séculaires et effacer l'esprit de supériorité et le recours à la force qui marquaient les relations entre États, cette méthode a permis la cohésion de l'Europe démocratique, attachée aux valeurs de liberté, tout au long de la guerre froide. La disparition de l'antagonisme Est-Ouest et la réunification politique et économique du continent sont la victoire de l'esprit européen, dont les peuples ont plus que jamais besoin pour leur avenir.

L'Union n'a désormais pas d'autre choix que de progresser plus encore sur le chemin d'une organisation à la fois efficace et démocratique, capable de décider et d'agir, tout en préservant l'identité de ses États. Sans le renforcement de ses structures et la rationalisation de ses mécanismes décisionnels, l'Union sera menacée de dilution ou de paralysie. Or, la "Grande Europe" en gestation ne sera une puissance organisée que si elle se structure et s'exprime d'une seule voix dans les affaires du monde.

1.2 Les institutions européennes³

Les institutions européennes sont au nombre de cinq : le Parlement européen (élu par les peuples des États membres), le Conseil (représentant les gouvernements des États

³ <http://europa.eu.int>

membres), la Commission (organe d'exécution et détentrice du droit d'initiative législative), la Cour de justice (garantissant le respect du droit), et la Cour des comptes (assurant le contrôle des comptes). Ces institutions sont appuyées par deux organes consultatifs, le Comité économique et social et le Comité des régions, qui facilitent la prise en compte des positions des différentes catégories de la vie économique et sociale ainsi que des régions de l'UE, par le médiateur européen (qui instruit les plaintes des citoyens en cas de mauvaise administration au niveau européen), par la Banque européenne d'investissement (institution financière de l'UE), et la Banque centrale européenne (responsable de la politique monétaire de la zone euro).

1.2.1 Le Parlement européen

Il se compose de 626 membres, élus au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Il est l'émanation démocratique de 374 millions de citoyens européens, pour le moment. Toutes les grandes tendances politiques des Etats membres y sont représentées. Ses trois fonctions essentielles sont :

- la fonction législative, autrement dit l'adoption des lois européennes (directives, règlements, décisions), qu'il partage avec le Conseil.
- le contrôle politique de la Commission, dont il approuve la désignation et qu'il peut censurer.
- l'exercice du pouvoir budgétaire, partagé avec le Conseil. Il peut modifier les dépenses communautaires. En dernière instance, il adopte le budget dans son intégralité.

1.2.2 Le Conseil de l'Union européenne

Aussi appelé Conseil des ministres, ou encore Conseil, il est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager son gouvernement. Il est l'institution décisionnelle principale de l'Union européenne. Ses diverses formations (Affaires générales, Transport, Agriculture...) se réunissent de manière régulière. Il est présidé par l'Etat membre qui assure, pour un semestre, la présidence de l'Union. Ses fonctions essentielles sont :

- le pouvoir législatif, exercé pour un grand nombre de domaines, en codécision avec le Parlement européen.

- la coordination des politiques économiques générales des Etats membres.
- la conclusion, au nom de la Communauté, des accords internationaux entre celle-ci et les pays tiers ou les organisations internationales.
- l'exercice du pouvoir budgétaire, partagé avec le Parlement européen.
- la prise de décision en matière de politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen.
- la coordination des actions des Etats membres et l'adoption de mesures dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

1.2.3 La Commission européenne

Collège de vingt membres indépendants (deux membres pour l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni et un membre pour chacun des autres pays), dont un président et deux vice-présidents, elle nommée pour cinq ans, d'un commun accord par les Etats membres, et est soumise à un vote d'investiture du Parlement européen, devant lequel elle est responsable, et qui peut la censurer. Elle incarne et défend l'intérêt général de l'Union, et remplit quatre fonctions principales, qui en font le " moteur " du système communautaire :

- en vertu du droit d'initiative qu'elle détient, elle élabore les propositions législatives soumises au Conseil et au Parlement européen ;
- gardienne des traités, elle veille, conjointement avec la Cour de justice, au respect du droit communautaire.
- organe exécutif, elle assure l'exécution des actes communautaires (directives, règlements, décisions), des budgets et des programmes adoptés par le Parlement et le Conseil.
- représentante de l'Union sur la scène internationale, elle négocie des accords internationaux, essentiellement de commerce et de coopération.

1.2.4 La Cour de justice

Formée de quinze juges, nommés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres pour une durée de six ans, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) assure le respect et l'interprétation uniforme du droit communautaire. Elle a pour missions de :

- vérifier la compatibilité avec les traités des actes des institutions européennes et des gouvernements;
- se prononcer, à la demande d'un tribunal national, sur l'interprétation ou la validité des dispositions du droit communautaire.

Depuis 1989, il a été adjoint à la Cour un Tribunal de première instance, principalement chargé du traitement des contentieux administratifs et des litiges relatifs au régime communautaire de concurrence.

1.2.5 La Cour des comptes

Elle a été instituée en 1977, pour contrôler la légalité et la régularité du budget communautaire et s'assurer de la bonne gestion financière. Ses quinze membres sont aussi nommés pour six ans, à l'unanimité du Conseil, et après consultation du Parlement européen.

1.2.6 Le Comité des régions

Institué par le traité de Maastricht, le Comité des régions est composé de 222 représentants des collectivités régionales et locales, nommés pour quatre ans, sur proposition de leur Etat membre, par le Conseil à l'unanimité. Cet organe consultatif veille au respect de l'identité et des prérogatives régionales et locales. Il est obligatoirement consulté dans des domaines tels que la politique régionale, l'environnement et l'éducation.

1.2.7 Le Comité économique et social

Créé par le traité de Rome, le Comité économique et social représente vis-à-vis de la Commission, du Conseil et du Parlement européen les vues et les intérêts de la société civile organisée. Il se compose de 222 membres, nommés pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité. Sa consultation est obligatoire pour les questions de politique économique et sociale. Il peut émettre des avis, de sa propre initiative, dans les cas où il le juge opportun.

1.3 Compétences communautaires

Les compétences communautaires sont des compétences d'attribution : attribuées dans des domaines déterminés, elles sont encadrées par les traités signés et ratifiés par les Etats membres, dans lesquels réside le principe de la souveraineté. On peut distinguer :

- les compétences exclusives conférées à la Communauté par les Etats membres, par exemple en matière de politique commerciale ou de politique agricole commune ;
- les compétences mixtes ou concurrentes, partagées entre la Communauté et les Etats membres, et régies par le principe de subsidiarité;
- une clause d'adaptation, qui ouvre la possibilité d'actions nouvelles, à l'unanimité du Conseil, dans des domaines non prévus par les traités, mais indispensables à la réalisation des objectifs communs.

1.4 Le principe de subsidiarité

La subsidiarité, souvent évoquée dans les discussions sur l'Europe, est à la fois une idée philosophique et un concept juridique. Au sens fondamental, il s'agit d'un principe d'aiguillage, qui oriente le choix du niveau de décision ou de régulation collective, à efficacité égale, vers l'échelon le plus proche des citoyens. Sa traduction au niveau européen fait émerger de nombreuses alternatives, et soulève la question des mécanismes de contrôle.

Au niveau communautaire, et d'un point de vue historique, la subsidiarité est une réponse aux interrogations soulevées par l'approfondissement de la construction européenne. A l'origine, le champ d'intervention communautaire était limité à quelques secteurs. Mais à mesure que l'ambition de l'Europe s'est faite plus politique, les Etats membres lui ont conféré de nouvelles compétences (par exemple, la monnaie ou l'environnement). Ces nouvelles attributions de compétences, bien que décidées et bornées par les traités, ont pu susciter la crainte, dans certains secteurs de l'opinion, ou de la part de certaines autorités publiques (notamment les Länder allemands), d'un empiètement excessif de la Communauté sur les prérogatives des Etats membres ou des régions.

En réponse à ces inquiétudes, les négociateurs du traité de Maastricht ont voulu instaurer un mécanisme régulateur. Depuis lors, l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne précise qu'à l'exception des matières qui relèvent de sa compétence exclusive, et aussi de celles qui relèvent de la compétence exclusive des Etats membres, " la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison de dimension ou de l'effet de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ".

Cet article est porteur d'une certaine confusion sémantique, dont il faut bien prendre la mesure. En effet, le traité donne à la subsidiarité un sens étroit : elle n'organise pas la répartition des compétences entre l'échelon national et l'échelon communautaire (c'est le rôle des traités), elle modère l'exercice des compétences que partagent la Communauté et les Etats membres.

1.5 Le processus décisionnel

1.5.1 Procédure de codécision

Instituée par le traité de Maastricht, elle donne le pouvoir au Parlement européen d'arrêter des actes conjointement avec le Conseil. Elle s'applique à de nombreux domaines (libre circulation des travailleurs, marché intérieur, santé, consommation...), généralement (mais pas systématiquement) en lien avec la prise de décision à la majorité qualifiée au niveau du Conseil.

1.5.2 La prise de décision

La méthode communautaire repose sur un équilibre entre les trois principales institutions : les relations instituées entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission sont conçues de manière à combiner l'efficacité et la légitimité de la prise de décision :

- la Commission joue un rôle « moteur » de proposition, mais ne décide pas. Sa légitimité, indirecte, procède de la nomination des Etats membres et du vote

d'approbation du Parlement européen, qui exerce sur elle un contrôle politique, et peut la renverser par un vote de censure ;

- en matière législative, les propositions de la Commission sont amendées et adoptées par le Conseil (qui représente les gouvernements des Etats membres) et par le Parlement européen (qui représente les peuples). La procédure de codécision, qui s'applique dans de nombreux domaines (marché intérieur, transports, recherche, environnement...), requiert l'accord des deux institutions, le Parlement européen et le Conseil, ce dernier statuant à la majorité qualifiée (avec une pondération des voix de chaque Etat membre en fonction de son poids démographique) ;

- le Conseil est cependant le principal centre de décision dans certains domaines d'action communautaire (par exemple, l'agriculture ou la fiscalité). Il est aussi prépondérant en matière de politique étrangère et de sécurité commune comme de coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui sont marquées par la prépondérance de la méthode intergouvernementale et de la règle de l'unanimité ;

- le Conseil et le Parlement européen sont les deux branches de l'autorité budgétaire: les deux institutions adoptent le budget que la Commission est chargée d'exécuter ;

- la Commission veille au respect du droit communautaire (autrement dit, au respect par les Etats membres des décisions qu'ils ont contribué à adopter au sein du Conseil), au besoin par un droit de recours auprès de la Cour de justice.

Le Conseil européen fixe les grandes orientations politiques de l'Union. Mais, la méthode communautaire relève d'un jeu triangulaire entre la Commission, qui soumet, en vertu de son droit d'initiative exclusif, des propositions au Conseil (représentant les gouvernements nationaux) et au Parlement européen (représentant les citoyens européens), lesquels agissent en tant que co-législateurs. Au jour le jour, la réalisation des tâches confiées à la Communauté par les traités est du ressort de la Commission, qui propose les actes à adopter, et du Conseil et du Parlement européen, qui partagent le pouvoir de décision. Les actes communautaires qui en résultent sont susceptibles d'un contrôle juridictionnel, assuré par la Cour de justice. Le jeu politique entre chacune des pointes du triangle a pour principe de combiner l'efficacité et la légitimité de la prise de décision. Mais le mode de fonctionnement actuel est souvent critiqué, et les propositions de réforme sont nombreuses.

DEUXIEME PARTIE : DEMARCHE VERS UNE CONSTITUTION EUROPEENNE

2.1 Comment défini-t-on une constitution ?

« Constitution » : Loi fondamentale régissant la dévolution et l'exercice du pouvoir dans une communauté politique. Quelle que soit sa forme matérielle (écrite ou coutumière) et son statut juridique, une constitution reçoit de son caractère fondamental une certaine rigidité : elle ne peut être édictée ou révisée que par un organe spécifique (par exemple, une Constituante), ou selon des procédures spécifiques (par exemple, en France, par une majorité des trois cinquièmes des deux chambres du Parlement réunies en Congrès, ou par un référendum de ratification). Dans le cadre de l'Union européenne, la notion de constitution est de l'ordre de la prospective ou du projet. Les traités communautaires ne sont pas formellement constitutionnels, mais il leur est reconnu un caractère fondamental, en tant que droit originaire organisant les relations entre les États et les peuples d'Europe. L'opportunité de leur transformation en une constitution européenne est un des enjeux des débats en cours sur l'avenir de l'Union.

2.2 Convention sur l'avenir de l'Europe

En décembre 2000, lors du Conseil européen de Nice, les quinze Chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont lancé un large débat sur l'avenir de l'Europe. Durant le second semestre 2001, des débats nationaux se sont ainsi tenus, au cours desquels les citoyens ont fait part de leur vision de l'Europe de demain. Tirant les conclusions de ces nombreuses contributions, les Quinze ont décidé lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, de convoquer une Convention qui sera chargée, pendant un an, de réfléchir aux possibles réformes du fonctionnement de l'Union européenne, dans la perspective de son élargissement.

2.2.1 Extrait de la communication COM(2002) 247 de la Commission des communautés européennes du 22 mai 2002 :

«La construction européenne a apporté cinquante années de paix et de prospérité. La démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés essentielles sont les

fondements mêmes de cette union d'États et de peuples. L'Union, fondée sur cet ensemble de valeurs démocratiques, constitue un pôle d'attraction incontestable, ainsi que le montre le processus d'élargissement en cours.

A Nice, en décembre 2000, les Etats membres ont pris les décisions nécessaires pour assurer l'adhésion de nouveaux Etats. Mais ni le sens de l'intégration européenne, ni l'étendue de ce que nous voulons faire ensemble n'ont été débattus. Dans le proche futur, le nombre d'États membres pourrait presque doubler. L'enjeu de ce processus est d'étendre aux pays européens voisins les conditions de paix, de solidarité et de développement économique dont nous bénéficions aujourd'hui, en les accueillant dans un cadre institutionnel approprié, clé de la réussite du projet européen.

Ainsi, la question à laquelle nous sommes confrontés est de savoir comment l'Union élargie pourra accomplir ses missions fondamentales et comment elle pourra maintenir sa capacité décisionnelle et sa cohésion, pour que l'approfondissement de la construction européenne reste possible.

S'ils se montrent généralement 'demandeurs d'Europe', les citoyens veulent mieux comprendre l'intégration européenne. A l'égard de l'Union, les citoyens européens formulent des demandes précises. Préserver la paix et la sécurité, lutter contre le chômage, combattre tous les crimes et trafics organisés, faire reculer la pauvreté, assurer pour les femmes l'égalité des chances protéger l'environnement, la qualité et la sécurité des produits. Ils attendent de l'Union plus de sécurité et de stabilité à l'intérieur et plus d'engagement au plan international. Ils veulent plus de clarté, plus de contrôle démocratique, ils demandent une Union qui respecte les identités nationales, une Union qui encourage et qui protège, une forme nouvelle d'organisation bien éloignée du mythe du « super-État ».

Avec l'euro, une large majorité de citoyens européens ont franchi avec maturité et conviction une étape irréversible de l'intégration européenne. L'Union doit écouter leurs attentes, montrer qu'elle dispose des capacités et de la volonté nécessaire pour répondre à de nouveaux défis.

Parce que les économies des Etats membres ne pourront se consolider, créer des emplois et préserver leur équilibre social sans des politiques communes fortes et une

coordination européenne approfondie, il faut travailler ensemble à préparer l'avenir économique et social des jeunes générations. Parce que l'action isolée de tel ou tel Etat membre ne permet pas d'assurer pleinement le contrôle des frontières ni de lutter contre la criminalité internationale, il faut apporter une réponse commune aux phénomènes migratoires. Parce que l'appartenance à l'Union signifie liberté, démocratie et respect des valeurs fondamentales, il faut consolider et développer l'espace européen de liberté et de justice. Et donner enfin toute sa signification à la citoyenneté européenne, qui renforce la citoyenneté nationale sans la remplacer. Parce que la voix isolée de tel ou tel Etat membre ne porte plus, l'Union doit exercer ses responsabilités de puissance mondiale ; elle doit s'affirmer, avec ses valeurs propres, comme un acteur de la mondialisation, porteur d'un modèle de développement solidaire et durable ; conduire une politique extérieure ouverte au dialogue entre les civilisations, les cultures et les religions, axée sur la coopération avec les pays situés à ses frontières et sur la volonté de faire converger le nord et le sud.

Ces missions sont nos nouvelles frontières. Pour les exercer au mieux, il faut tenir compte de l'expérience acquise. Et rénover la méthode communautaire, qui nous a permis de construire démocratiquement et progressivement l'intégration, pour l'adapter à ces nouvelles exigences.

Maintenant que l'Europe existe dans leur vie quotidienne, les citoyens veulent aussi mieux savoir qui fait quoi en Europe, où sont les responsabilités et à qui demander des comptes. Ils se sentent normalement européens, mais veulent que leurs identités soient respectées, leurs marges de choix préservées lorsqu'elles doivent l'être. Il faudra préserver cette singularité où l'Union met en œuvre les politiques communes les plus concrètes et remplit en même temps certaines des missions essentielles des Etats sans devenir un Etat. Car la construction européenne n'obéit à aucun modèle préexistant. Ces particularités expliquent et conditionnent sa réussite.

Inspiré par l'expérience réussie qui a conduit à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, le Conseil européen a confié à une Convention la responsabilité de définir les grandes orientations de l'avenir de l'Union. Après une année de travail entre représentants des gouvernements, parlementaires nationaux et européens et membres de la Commission, venus de vingt-huit Etats européens, après une année d'échanges avec tous

ceux qui, en Europe, veulent prendre part aux débats, la Commission souhaite que la Convention présente un texte véritablement constitutionnel, où les citoyens européens se reconnaissent et reconnaissent leur projet commun..... »

La Convention sur l'avenir de l'Europe

- ~ **Convention...** Ce cénacle, institué en décembre 2001 à l'issue du Conseil de Laeken, a pour mission de préparer les travaux d'une Conférence Intergouvernementale appelée à modifier les Traités européens. La Convention rassemble les principales parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union.
- ~ **Composition...** La Convention européenne est composée de 105 membres auxquels s'ajoutent 102 suppléants. Ceux-ci proviennent des 15 Etats membres de l'Union, mais aussi de 13 Etats qui postulent à en faire partie. Le Conseil européen a désigné Valéry Giscard d'Estaing comme président et Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene comme vice-présidents.
- ~ **Mission...** Les membres de la Convention sont chargés d'imaginer les futurs mécanismes de décision dans une Europe élargie, de réfléchir au rôle de l'Europe dans le monde et de voir comment rapprocher l'Europe des citoyens. Un projet de traité constitutionnel est également attendu.
- ~ **Groupes de travail...** Pour aller plus avant dans la réflexion, la Convention a choisi d'opérer par groupes de travail. Les principaux groupes sont aujourd'hui au nombre de dix, mais leur nombre ne cesse de croître. Les principaux sont: subsidiarité, charte européenne des droits fondamentaux, personnalité juridique, parlements nationaux et gouvernance économique.
- ~

2.2.2 Quel travail pour la convention ?

La Convention repose sur un paradoxe riche de promesses: le citoyen européen veut tout à la fois "plus d'Europe" et plus de simplicité, plus de transparence, plus d'efficacité; il veut une Europe plus indépendante et, en même temps, plus déterminée sur l'échiquier mondial.

La Convention est née d'un échec, à savoir l'impuissance des chefs d'États à réformer les institutions européennes dans le cadre de la dernière conférence intergouvernementale qui a abouti au Traité de Nice. Un an plus tard, c'est-à-dire en décembre 2001, à l'occasion du Sommet de Laeken, il était décidé d'ouvrir une procédure de révision des Traités. Ce sera le premier rôle de la Convention. Mais pas le seul. Cinquante ans après sa naissance, l'Union aborde un carrefour, un moment charnière de son existence; avant l'élargissement, il s'agit de se pencher au plus vite sur le développement et le fonctionnement futur de l'Union.

Cette Convention suit une précédente, mise en place pour élaborer une Charte des droits fondamentaux. Son ambition, il est vrai, est tout autre. La première avait pour tâche un travail de codification, alors que la seconde doit faire œuvre de création; la première devait expliciter dans un texte unique et clair des droits existants alors qu'en vertu d'une longue déclaration du Conseil européen de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne la seconde semble se saisir de tout sujet. Cette différence est importante. Le caractère extrêmement ouvert du mandat de la Convention européenne offre l'opportunité inédite de se pencher sur les résultats de la construction européenne "sans aucun tabou", comme aime à le rappeler son président, Valéry Giscard d'Estaing. Dans la pratique, les difficultés à surmonter ne sont que plus grandes. Analysant la situation, Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, note sans détour que "l'écart peut être immense entre une succession d'interventions de trois minutes sur des sujets aussi vastes que les missions de l'Europe, qui nécessairement partent dans tous les sens, et la rédaction d'un texte juridique, dont on ne connaît par ailleurs toujours pas précisément les caractéristiques en dépit des éclaircissements demandés par certains 'conventionnels'..."

2.3 Les étapes de la Convention : Ecouter, étudier et rédiger

Comment organiser la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres? Comment mieux définir les tâches respectives entre les institutions européennes? Comment assurer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union? Comment, enfin, renforcer la légitimité de l'Union? Tels sont, aujourd'hui, les principaux chantiers en cours. A son terme, c'est-à-dire courant 2003, la Convention aura à présenter ses propositions au Conseil européen qui réunit régulièrement les chefs d'État ou de gouvernement des Etats membres de l'Union.

Dans son discours inaugural du 28 février 2002, le président Giscard d'Estaing a indiqué que le programme des travaux de la Convention s'étalerait au cours de trois phases: après une première phase dite d'"écoute", la recherche de "réponses aux questions posées dans la déclaration de Laeken" et, enfin, "la démarche vers une Constitution pour les citoyens européens" -en d'autres termes: écoute, étude et, enfin, rédaction.

Concrètement, les "conventionnels" ont à s'exprimer sur des questions très larges: qu'attend-on de l'Europe? Quelles sont les missions de l'Europe? Comment l'Union remplit-elle ses missions? Déjà, il a été possible de mettre en lumière certains points de convergence, notamment sur la nécessité de mieux faire respecter le principe de subsidiarité. Ainsi, la séance du 7 juin 2002 consacrée au rôle des parlementaires nationaux dans l'architecture européenne a, par exemple, clairement démontré l'opposition de la majorité des "conventionnels" à la création d'une nouvelle institution composée de députés nationaux.

Au fil des traités successifs et des élargissements, le système européen, relativement simple à l'origine dans les termes du Traité de Rome, est devenu incompréhensible pour le simple citoyen. "Personne ne sait exactement qui fait quoi et n'identifie clairement la manière dont les décisions sont prises, commente le président de la Convention. De là, le recul de confiance des Européens, par rapport au 'système de Bruxelles' et la montée du taux d'abstention aux élections."

Au terme de son mandat, la Convention devra proposer la future Constitution de l'Europe -ou Traité constitutionnel- en répondant, clairement et sans préjugé, à toutes les

questions identifiées durant la phase d'écoute. "Cette Constitution de l'Europe prendra juridiquement la forme d'un Traité, puisque ce sont les Etats qui devront le signer, ajoute Valéry Giscard d'Estaing. Toutefois, nous serons conduits à nous interroger sur la manière dont pourrait s'exprimer le soutien populaire à ce projet. On peut imaginer d'établir un lien avec les élections européennes du printemps 2004..."

Si ces questions font grand bruit à Bruxelles, sont-elles prioritaires pour les Européens? Prudents, les "conventionnels" préfèrent ne pas s'engager outre mesure, du moins à propos des personnalités citées. Cela noté, ils ne cachent pas l'importance des enjeux. L'Europe, combien de fois ne l'a-t-on pas répété, doit faire entendre sa voix et faire respecter ses valeurs. En même temps, les Européens se montrent réservés sur la manière. Par nature, rappellent à raison les "conventionnels", les sujets de politique étrangère restent délicats. Dans le for intérieur des européens, par le poids de la culture, ne continuent-t-ils pas à considérer les affaires de défense comme des prérogatives nationales? Aussi, transférer en bloc des compétences jusqu'ici fermement attachées aux Etats vers une institution communautaire risquerait de s'avérer difficile.

En revanche, si la politique extérieure devait encore rester une chasse gardée des Etats, la possibilité de voir un "président de l'Europe" semble s'imposer plus naturellement. Pour Valéry Giscard d'Estaing, une telle avancée s'inscrit dans la logique des choses. Elle mettrait fin au système actuel basé sur une présidence de six mois, jugé peu efficace. Une fois encore, des noms circulent -José Maria Aznar, Tony Blair...

Scénarios allant bon train, on pourrait craindre que la Convention ne néglige ses premières missions: repenser le rôle de l'Europe, améliorer son fonctionnement et trouver de nouvelles voies de progrès et de démocratie. Les chantiers sont immenses.

En même temps, le danger guette. Le plus grand serait évidemment de tomber dans le travers de la politique politicienne. Le second serait de réduire le travail accompli à des termes institutionnels et constitutionnels. Certes, ils sont importants puisqu'ils seront à l'origine du futur Traité. Mais il s'agit, avant tout, de répondre aux attentes des Européens. On sait aujourd'hui un peu mieux ce qu'ils attendent de l'Europe en matière de paix, de travail et de sécurité. "Notre tâche, à partir de cet automne, sera de répondre de la meilleure

manière à la demande massive des citoyens pour plus d'efficacité et de simplicité et moins d'introspection et de conflits institutionnels", ajoute Valéry Giscard d'Estaing.

2.4 Des problèmes, des besoins, des tâches principales

Aujourd'hui, l'Union européenne est fondée sur quatre traités de base et conduit ses politiques par des procédures différentes selon les domaines d'activité. Elle ne dispose pas d'une personnalité juridique unique. Certains Etats membres restent en situation dérogatoire et ne participent pas à toutes les politiques communes. Cette situation est le produit de cinquante années de construction européenne. Aujourd'hui source de confusion et d'incohérence, elle ne permet plus à l'Union d'agir avec l'efficacité requise. A la veille d'un élargissement d'une ampleur sans précédent, il est impératif d'apporter des éléments de rationalisation à l'ensemble de ce processus.

2.4.1 Fusionner les traités

Pour simplifier et rationaliser l'architecture institutionnelle, il sera nécessaire de fusionner le traité sur l'Union européenne avec les traités communautaires et d'abandonner la distinction, importante en droit mais politiquement largement dépassée, entre le domaine communautaire et les dispositions des traités relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier) et relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (troisième pilier). L'Union européenne doit disposer d'une personnalité juridique unique. Cela ne veut pas dire que les procédures communautaires s'appliqueraient nécessairement de manière identique aux domaines qui relèvent actuellement des deuxième et troisième piliers. A l'intérieur d'un dispositif institutionnel unique, il conviendra de rappeler le rôle des institutions et les procédures de décision applicables en fonction de la nature de l'action envisagée.

2.4.2 Réexaminer la pertinence des statuts dérogatoires

Les exceptions accordées à certains Etats membres par des protocoles spécifiques résultent de choix nationaux et restent largement compatibles avec le cadre juridique actuel de l'Union, celui de traités conclus entre Etats membres souverains. Si la Convention devait se prononcer en faveur d'un traité constitutionnel, susceptible de conduire à terme à

l'approbation d'une véritable constitution par l'ensemble des citoyens européens, la plupart de ces dérogations seraient difficilement recevables. Elles introduisent en effet une rupture d'égalité entre citoyens européens. La capacité des institutions à concevoir, décider et exécuter certaines politiques pourrait rapidement être mise en cause – sauf à adapter la composition des institutions en fonction des sujets traités, ce qui se comprend pour le Conseil, mais pose d'évidentes difficultés pour la Commission et le Parlement européen. Gérer la diversité des volontés et des capacités sans affaiblir les institutions sera de ce point de vue l'un des défis majeurs de l'Union élargie. Les dispositions des traités relatives à la coopération renforcée offrent des réponses largement théoriques, valables sans doute pour des actions ponctuelles et non liées aux grandes options politiques de l'Union qui pourraient justifier une adaptation du cadre institutionnel commun. Mais elles sont inadaptées pour appréhender une différenciation croissante entre les Etats membres. En termes opérationnels, certaines dérogations sont sources de réelle complexité pour l'action menée par la majorité des Etats membres, compte-tenu de l'interdépendance effective entre les Etats de l'Union. Il en est ainsi par exemple des exceptions qui affectent les politiques liées à la libre-circulation des personnes et qui rendent la coopération avec certains Etats tiers plus facile qu'avec certains Etats membres. Ces considérations plaident fortement pour un réexamen critique de ces dérogations. Il faut confirmer que l'Europe à la carte n'est pas l'option retenue pour le développement futur de l'Union. Au moment où s'élabore un traité constitutionnel, une réflexion politique doit être conduite sur ce que signifie l'appartenance à l'Union européenne par rapport à d'autres formules, par exemple celles développées dans le cadre de l'Espace Economique Européen.

2.4.3 Simplifier les traités

Une fois précisées les options politiques fondamentales qui seront suivies sur ces deux points – unicité du dispositif institutionnel, réexamen de certaines dérogations – il sera possible d'engager un réel travail de simplification des traités, à la hauteur de ce qu'attendent les citoyens et de préparer un texte de référence qui intègre la Charte des droits fondamentaux.

Dans la construction européenne, les traités jouent un rôle central : ils posent les bases de l'édifice communautaire, définissent des objectifs communs, et les moyens de les réaliser. Mais l'Europe du XXI^{ème} siècle n'est pas celle des années 1950 : simple marché

commun à l'origine, elle est aujourd'hui une Union politique. Elle s'est dotée d'une monnaie unique, l'euro, sa dimension sociale s'est affirmée, son action sur la scène internationale s'est diversifiée, elle a institué une coopération dans de nouveaux domaines, comme la police ou la justice... Cette histoire a été ponctuée par la révision des textes fondateurs (à Maastricht, Amsterdam..., et Nice tout récemment). Mais les traités ont perdu en lisibilité ce que l'Union a gagné en ambition. D'où l'idée d'une simplification, qui favoriserait une meilleure compréhension par les citoyens.

L'Union européenne a été construite pas à pas. Depuis cinquante ans, les traités ont joué un rôle de premier plan dans son édification. Au fil des ans, il est apparu que les moyens conférés à l'Union n'étaient pas toujours à la hauteur des ambitions fixées : c'est une des raisons pour lesquelles les textes fondateurs ont été révisés à plusieurs reprises. Mais toute médaille a son revers : les différents traités et protocoles annexés qui forment la base des actions et des politiques communes constituent à présent un ensemble passablement complexe. Le traité d'Amsterdam (juin 1997) a procédé à un certain toilettage, mais l'ensemble du droit primaire de la construction européenne, qui totalise 700 articles, ressemble plus à un labyrinthe qu'à un jardin à la française. Au total, cette situation est loin d'être satisfaisante pour deux raisons:

- elle réserve aux spécialistes la connaissance précise de l'édifice communautaire, pourtant requise pour une participation la plus large possible à la formation d'une volonté commune ;
- elle se heurte à l'exigence de transparence et de simplification qu'expriment les citoyens de l'Union, ainsi que ceux des pays candidats.

Les traités comprennent en effet des centaines de dispositions, d'importance et de portée fort différentes. En théorie, une réorganisation devrait permettre une approche plus facile des fondements, des objectifs et des moyens de la construction européenne. La simplification des traités est un des quatre thèmes de réflexion du débat sur l'avenir de l'Europe lancé à Nice. Mais elle est dans l'air du temps depuis quelques années déjà.

Début 2000, la Commission avait commandé une étude de faisabilité à l'Institut universitaire européen de Florence. Son rapport, présenté en mai 2000, propose de réunir dans un traité-cadre, de manière cohérente et lisible pour le citoyen, les éléments essentiels constitutifs de l'Union.

Le projet de texte rédigé par l'Institut rassemble, en moins de cent articles, les dispositions relatives au cadre institutionnel et au fonctionnement de l'Union, ainsi que les objectifs des politiques adoptées et mises en œuvre en commun. Ce traité fondamental de l'Union européenne remplacerait l'actuel traité sur l'Union européenne (TUE). Le traité instituant la Communauté européenne (TCE), allégé des dispositions transférées dans le traité fondamental, continuerait d'exister, en tant que traité d'application.

Au sens strict, la simplification des traités est une opération de consolidation juridique : elle ne se confond ni avec la simplification de l'architecture européenne, ni avec celle de la prise de décision, éléments que l'on cherche seulement à rendre plus clairs et accessibles. Mais l'exercice est moins technique qu'il n'en a l'air, et il n'est pas sûr qu'une réécriture des traités pourra se faire à droit constant.

2.5 Au-delà d'une simplification des traités : des questions clés

Au-delà d'une fusion et simplification des traités – une tâche assez difficile - restent quelques questions clés. Quelle architecture pour l'Europe d'avenir ? Qui va gouverner l'Europe ? Un gouvernement supranational ou un gouvernement fédéral ? Quelle procédure de contrôle démocratique ? Comment répartir des compétences entre l'Union et les États membres ? Quelle est le futur de la politique étrangère et de sécurité commune ? Non seulement le fond mais quelle serait la forme d'une nouvelle constitution ? Et finalement, aussi important pour la réussite, comment faire passer un traité constitutionnel ?

2.6 La forme de la constitution

Dans la discussion sur la constitution européenne, presque tout le monde semble d'accord sur l'intégration des principes de la Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne dans le texte de la constitution. La Charte de droits fondamentaux est un traité signé à Nice le 07 décembre 2000 qui a déjà reconnu le concept de citoyenneté européenne. Cette charte est convenable comme première partie d'un traité constitutionnel, voire une constitution. Pour le reste il y a beaucoup de propositions. Un article de M. Jack Straw⁴, ministre des affaires étrangères de Grande Bretagne, paru dans la revue Economist parle sur

⁴ STRAW Jack, « A Constitution for Europe », The Economist, 12 oct 2002

la forme d'une constitution. Deux propositions, une par M. Robert Badinter⁵, une autre par M. Bernard Barthalay⁶ sont choisis comme exemples d'une constitution européenne.

CHARTRE DE DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE

PRÉAMBULE

Les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes.

Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice.

.....

⁵ Article paru dans Le Monde édition 27.9.02

⁶ M. Bernard Barthalay, Chaire Jean Monnet, Université Lyon 2

TROISIEME PARTIE : DES QUESTIONS CLES

3.1 Quelle architecture pour l'Europe ? Qui va gouverner l'Europe ?

3.1.1 Des équilibres en débat

Sans équivalent dans le monde, l'Union européenne est souvent comparée, selon la formule de Jacques Delors, à un « objet politique non identifié ». Une situation qui rend malaisée sa compréhension par les citoyens. Par exemple, les gouvernements des Etats membres, qui représentent, au niveau national, le pouvoir exécutif, exercent, au niveau européen, une fonction législative. Mais l'exécution des politiques est partagée entre les Etats membres et la Commission, qui n'est pas à proprement parler un gouvernement de l'Union.

D'autre part, les équilibres actuels sont le fruit d'une évolution récente : jusqu'au traité de Maastricht, l'essentiel du pouvoir de décision était dans les mains du Conseil. Depuis, les prérogatives du Parlement européen ont été renforcées, tant en matière de désignation et de contrôle de la Commission, que de participation au processus législatif. Mais une asymétrie subsiste entre le Conseil et le Parlement, au bénéfice du premier.

Pour certains, la légitimation des décisions communautaires serait mieux assurée si le Parlement européen exerçait le pouvoir législatif à parité avec le Conseil, et si les règles étaient simplifiées (il existe, en tout, une trentaine de procédures distinctes).

D'autres propositions, plus ambitieuses, consistent à substituer au schéma actuel des procédures en vigueur dans les régimes parlementaires (par exemple, la désignation du président de la Commission parmi les personnalités du parti majoritaire au Parlement européen), voire une architecture de type strictement fédéral, dans laquelle la Commission deviendrait un véritable exécutif, tandis que le Conseil et le Parlement européen constitueraient les deux branches du pouvoir législatif.

On s'en doute, cette perspective est loin de faire l'unanimité notamment parce qu'elle contredit ce qui depuis 1957, fait l'originalité de la Communauté, et parce que les opinions publiques des Etats membre et des pays candidats ne semblent pas prêtes. Sans

modifier fondamentalement l'édifice actuel, d'autres projets de refonte visent à en restaurer l'efficacité. En effet, celle-ci est entamée par plusieurs évolutions :

- la Commission, dont la capacité d'influence a souvent joué un rôle décisif, a vu son autorité affaiblie, au profit du Conseil et du Parlement européen, notamment par la crise de la " vache folle " qui a éclaté en 1996, et par les dysfonctionnements qui ont conduit, en mars 1999, à la démission du collège présidé par Jacques Santer;
- le Conseil, qui se réunit en de nombreuses formations différentes, et change de présidence tous les six mois, n'a pas de visage identifiable. Et le Conseil « Affaires générales », qui réunit les ministres des affaires étrangères, ne joue plus le rôle de coordination qu'il a assumé dans les premières décennies de la construction européenne. Plusieurs options peuvent être envisagées pour restaurer cette capacité, par exemple à travers la création d'un Conseil siégeant en permanence, au niveau ministériel.
- le Parlement européen, de son côté, a vu son rôle décisionnel s'accroître, notamment depuis les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Mais pour certains, ses activités sont aussi marquées par une certaine dispersion, notamment à travers des résolutions à forte dimension symbolique, mais sans portée contraignante (par exemple, la reconnaissance du génocide des Arméniens de 1915). A l'avenir, il pourrait être amené à se concentrer davantage sur ses missions premières.

3.1.2 Qui va gouverner l'Europe ?

A qui le pouvoir? Qui peut réellement gouverner l'Union? Le 22 mai 2002, la Commission européenne, par la voix de son président Romano Prodi, proposait que la réforme de l'Union lui donne la haute main sur la politique étrangère mais aussi sur l'économie. La Commission ambitionne de regrouper en un seul lieu les attributs d'un véritable pouvoir: la diplomatie, la conduite de la politique économique, l'aide au développement, les négociations commerciales internationales et environnementales. L'idée est de rassembler en une seule fonction l'autorité politique du Conseil et les moyens matériels et financiers de la Commission. Bref, la Commission veut avoir une capacité exclusive d'initiative politique et un rôle directeur dans la gestion des crises; elle veut aussi proscrire le recours au consensus et rendre possibles les décisions majoritaires.

La proposition est ambitieuse. Pour nombre d'observateurs, elle est utile, au moins pour établir une forme de "référence" dans les travaux de la Convention. Elle s'inscrit également dans la foulée d'une série de remarques ou d'appels de plusieurs personnalités. Tony Blair n'a-t-il pas appelé à avoir un puissant président de l'Europe? Jacques Chirac ne veut-il pas donner plus de leadership politique à l'Europe?

En janvier 2003 la France et l'Allemagne ont formulé une proposition de réponse à cette question. Selon la proposition, la Commission européenne serait dirigée par un Président élu par les membres du parlement européen (actuellement le Président est nommé par les chefs des gouvernements des 15 états membres). Est proposé en plus la création d'un président du Conseil européen. Le président de la Commission gérerait les affaires internes et le président du Conseil les affaires externes. Mais l'idée franco-allemande de deux présidents a été critiquée par les dirigeants de petits pays de l'Union redoutant la domination par des grandes puissances européennes. En dépit de la critique du projet, l'affaire est avancée pour l'Europe parce que la France et l'Allemagne ont exprimé régulièrement des idées opposées de la révision des institutions européennes. L'Allemagne a voulu fortifier la commission, qu'elle considère comme protecteur d'une Europe plus intégrée. La France avait voulu augmenter le pouvoir du Conseil, qu'elle considère comme un moyen d'assurer sa souveraineté nationale. Le compromis adopté fût de créer deux présidents.

3.2 Quelles procédures de contrôle ? Quel contrôle démocratique ?

Quels que soient les choix fondamentaux qui seront effectués en 2004, le débat porte aussi, dès aujourd'hui, sur la meilleure manière de maintenir l'équilibre des compétences entre les Etats membres et l'Union.

A l'heure actuelle, le respect du principe de subsidiarité relève de l'autodiscipline des institutions communautaires, qu'il s'agisse de la Commission, qui propose, ou du Conseil et du Parlement européen, qui décident des actes communautaires. En pratique, les parlements nationaux exercent, à des degrés divers, un contrôle politique de l'action de leur gouvernement au sein du Conseil en matière de subsidiarité. Introduire des procédures plus formalisées, au niveau communautaire, peut prendre plusieurs formes :

- un contrôle a posteriori, qui consiste à s'en remettre, en cas de conflit de compétences, à l'arbitrage de la Cour de justice des Communautés européennes, à l'instar de ce qui existe dans un système fédéral ;
- un contrôle a priori, par le biais d'une chambre composée de représentants des parlements nationaux, ce qui revient en fait à ajouter un échelon au processus décisionnel.
- des solutions mixtes peuvent aussi être imaginées. Par exemple, un système dans lequel un organe composé de parlementaires nationaux serait compétent pour saisir la Cour de justice, sans pour autant intervenir dans l'adoption des actes communautaires.

3.3 Une proposition

Un modèle proposé pour l'architecture des institutions et le système de gouvernance est donné dans les paragraphes qui suivent:

3.3.1 Parlement européen (PE)

Le Parlement européen serait élu par le suffrage universel direct par les citoyens de l'Union européenne. Les électeurs seraient répartis en se basant sur la population, qui voterait pour leur représentant dans le Parlement européen. Les candidats seraient présentés soit par les partis politiques européens, soit par les partis politiques nationaux soit de façon indépendante. Le parlement serait élu pour une période de cinq années et comprendrait 500 à 600 membres. Les représentants élus dans le PE protégeraient ainsi les intérêts de leurs électeurs respectifs. Le PE aurait une fonction législative et exercerait aussi le contrôle sur l'exécutif par moyen de convocation des membres du bras exécutif de l'UE, avec le pouvoir de censurer le bras exécutif s'il le considère nécessaire.

3.3.2 Conseil européen

Ceci aussi pourrait être appelé le Sénat de l'Union européenne. Ceci serait un corps de personnes qui représenteraient les gouvernements d'états membres. Les membres de conseil seraient nommés par les chefs de gouvernement après la confirmation par les parlements nationaux respectifs. Bien que les états membres aient la liberté de nommer

n'importe quelle personne comme un membre de conseil, ils auraient choisi en se basant sur leur expertise dans les divers domaines ou en se basant sur des compétences qui auraient été attribuées au niveau de l'Union européenne (voir Répartition de compétences entre les états membres et l'Union européenne). Les membres de conseil de chaque état membre seraient dirigés par le gouvernement national de l'état membre respectif. Dans cette façon non seulement des gouvernements d'états membres individuels auront leur parole dans les affaires de l'Union européenne, mais les parlements nationaux pourraient aussi exercer le contrôle démocratique sur les affaires de l'UE. Le principe de subsidiarité continuerait d'être observé. Chaque état membre enverrait six membres au Conseil européen, le Conseil européen ainsi ayant 150 à 180 membres (avec 25-30 membres d'Union européenne). Ils serviraient pour une période de 6 années, un tiers des membres renouvelé toutes deux années. Le Conseil européen aurait des pouvoirs législatifs. Toutes lois projetées par le Parlement européen devraient être ratifiées par le Conseil européen. Le Conseil européen aurait aussi le privilège d'initier des lois, qui seraient aussi ratifiées par le Parlement européen.

Sur le plan du pouvoir de ratification, le Parlement européen et le Conseil européen seraient sur un pied d'égalité, avec toutes les lois ratifiées par les deux. Les lois seraient passées à la majorité simple dans les deux organismes. Pour des domaines importants, une majorité qualifiée de 2/3 membres votant pourraient être appliqués. Les sujets financiers seraient aussi adoptés par les deux chambres.

3.3.3 La Commission européenne (CE) - le bras exécutif

L'Union européenne se doterait d'un Président. Le Président serait élu par les citoyens de l'Union européenne, par suffrage universel direct. Il serait le Président de l'Union européenne, la personnalité juridique unique, qui représenterait l'Union européenne comme une entité. Le Président de l'Union européenne serait aussi le Président de la Commission européenne, qui serait le bras exécutif de l'UE. Le Président choisirait les membres de la Commission européenne parmi des membres élus au Parlement européen. Ainsi chaque membre du CE aurait été élu par les citoyens de l'UE par le suffrage universel direct. Le CE s'occuperait avec les affaires quotidiennes de l'UE, et serait responsable de l'exécution des lois de l'UE, y compris le contrôle du budget de l'Union. Le CE serait aidé dans ses affaires par un Service Civil européen. Le CE serait aussi le corps

primaire pour initier des lois dans le PE. Les propositions sous forme de lois seraient mises en avant par le CE au PE qui voterait alors pour la loi, et serait ratifié par le Conseil européen. La Commission servirait pour un terme identique au terme du PE, et serait renouvelé tous cinq années avec le renouvellement du PE. Les élections du Président de l'UE auraient lieu simultanément avec les élections du PE. Dans les cas extrêmes, le Président d'UE pourrait être censuré par une majorité de deux tiers du PE et de Conseil européen, chacun votant séparément.

3.3.4 Cour de Justice européenne

La cour de justice européenne serait la cour de cassation pour l'UE. Elle serait le recours légal pour protéger les droits et la liberté individuelle de chaque citoyen de l'Union européenne et elle arbitrerait aussi en cas de conflit sur les points de loi ou l'interprétation de la Constitution européenne et arbitrerait en cas de conflit entre les états membres et de l'Union sur des compétences respectives. Si un état trouve que l'Union européenne promulgue une loi qui empiète sur des compétences relevant du domaine de l'état membre, il peut approcher la cour de Justice européenne pour rechercher un arbitrage.

3.3.5 Comités de surveillance

Les comités de surveillance seraient constitués par des membres du Parlement européen. Ces comités exerceraient leur vigilance sur le fonctionnement de la Commission européenne. Leur pouvoir se manifesterait sous forme des recommandations au CE. Un tel comité remplacerait la fonction de Cour des comptes. Les autres comités surveilleraient des questions comme la politique agricole commune, l'environnement, l'immigration etc.

La structure proposée est plutôt fédérale en nature. Il comprendrait deux organes législatifs, le Parlement européen qui représente les citoyens directement et le Conseil européen qui représente les gouvernements nationaux et les parlements nationaux. La Commission européenne serait le bras exécutif de l'Union européenne, ayant ses membres issus des élus du Parlement européen. Le bras exécutif serait dirigé par un Président, qui serait le Président de l'Union européenne, élu directement par les citoyens de l'Union européenne. La Cour de Justice européenne serait le troisième pilier de l'institution - le judiciaire. Les pouvoirs des institutions européennes seraient limités aux compétences

attribuées par la Constitution européenne. Pour des compétences partagées établies par la Constitution, ou pour les domaines où la coopération plus étroite entre les états membres serait désirable, des lois pourraient être adoptées au niveau Union, mais devraient être approuvées par les parlements nationaux d'états membres pour être applicables dans leurs états respectifs.

3.4 Comment répartir des compétences entre l'Union et les États membres ?

3.4.1 Le débat

Dans le cadre des débats sur l'avenir de l'Union, appliquer le principe de subsidiarité - au sens large du terme - revient à effectuer une remise à plat, en s'interrogeant, au cas par cas, sur ce que doit faire l'Europe, et dans quels domaines elle doit se garder d'intervenir. Dans ce contexte, le concept est à double tranchant. Il peut tout autant conduire à une « communautarisation » de certaines questions, si l'on estime que l'Europe est l'échelon le plus efficace d'action et si on souhaite poursuivre l'intégration, qu'à une « re-nationalisation » de certaines politiques communes actuelles, si l'on juge que les Etats membres ou les régions sont mieux à même de les mener.

Par exemple, certains remettent en cause la conduite de la politique agricole au niveau européen ou la légitimité des transferts financiers en direction des régions les plus défavorisées. L'argument est alors strictement financier et remet directement en cause l'un des principes fondamentaux de la communauté: la solidarité. A l'inverse, d'autres participants au débat prônent une intégration plus poussée en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

En théorie, on pourrait imaginer que les réflexions produisent un certain consensus. En pratique, la délimitation plus précise des compétences des Etats membres et de l'Union, qui sera un des dossiers de la Conférence intergouvernementale de 2004, naîtra d'une dynamique de négociation. Donc de compromis, ne serait-ce que du fait de l'incidence financière des choix à effectuer.

Quant au fond, une alternative se présente : on peut chercher à établir, dans les traités, une liste précise des compétences communautaires et des compétences nationales. Mais cette solution, qui a l'avantage de la clarté, a aussi, pour certains, l'inconvénient de la

rigidité. Par exemple, toute harmonisation est exclue à l'heure actuelle en matière d'éducation et de culture, mais la Communauté favorise la coopération entre les Etats membres dans ces domaines. A ce stade, le sens étroit du mot subsidiarité - comme principe régulateur de l'exercice des compétences partagées - peut faire retour dans la réflexion.

Enfin, on peut aussi estimer que le critère de l'efficacité, qui est au cœur du principe de subsidiarité, ne doit pas être le seul à entrer en ligne de compte. Car dans certains domaines - par exemple la défense - il en va aussi de l'identité des Etats membres.

3.4.2 Quelques propositions

A cause de mal clarté des compétences au niveau européen, il y a une tendance de l'Union européenne d'étendre ses compétences ou faire des actions qui empiète sur des domaines dont les états membres regard comme leur propre. Les domaines des compétences sont aussi les plus disputé. Des états membres craignent l'envahissement de l'Union européenne dans sont domaines souverains. Donc, un des tâches principales de la convention qui travail sur la constitution est de délimiter des compétences entre les états membres et l'Union. Quelques propositions :

Niveau européen exclusif

- Marché commun
- Libre circulation des peuples et matériaux
- Monnaie commune – Euro
- Politique d'agricole commune
- Droits fondamentaux des citoyens
- Relations commerciales extérieures
- Environnement
- Politique d'immigration et d'asile

Niveau partagé

- Justice
- Sécurité interne
- Police

- Communication et infrastructure
- Santé

Niveau états membres

- Politique étrangère
- Défense nationale
- Politique de sécurité sociale
- Société civile
- Education
- Culture
- Tourisme
- Energie
- Toutes compétences non précisées

3.5 Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Qu'il y ait une guerre contre l'Iraq ou non (on parle début mars 03), le débat sur la guerre a déjà fait une victime: la vision de l'Union européenne comme un acteur global. Depuis 11 septembre 2001, les limites de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE ont été révélées. Les états membres ont poursuivi la politique purement nationale, en laissant l'UE à côté. Les initiatives multilatérales, comme la déclaration récente de solidarité avec les États-Unis par huit chefs de gouvernement européens, ont été voulues pour affirmer le désaccord, plutôt que l'accord, entre les partenaires de l'UE. Les tentatives honorables par la Grèce, qui tient actuellement la présidence de l'UE, de remanier le rôle de l'UE sont venues trop tard pour limiter ces dégâts.

La politique du monde est décidée ailleurs, pendant que les actions de la politique étrangère et de sécurité commune européenne ont été limitées à leurs cours traditionnelles comme si rien n'était arrivé. Ceci n'est pas le défaut d'UE, mais des gouvernements nationaux. En particulier, le Premier Ministre Tony Blair de Grande Bretagne et le Chancelier Gerhard Schröder d'Allemagne ont exposé leurs positions nationales opposées - et les ont déclarées comme irréversible - sans même essayer d'élaborer une approche de l'UE commune. Sous ce rapport, il n'y a ni "vieux" ni "nouveaux" européens, seulement de mauvais européens.

D'un point de vue européen, les conclusions sont donc plutôt déprimantes. Plus la question de la politique étrangère et de sécurité commune est importante, moins l'UE devient pertinent en tant que structure d'action.

Les états membres pourraient avoir des visions communes et des intérêts commerciaux communs, mais ils n'ont pas une vision commune du monde qui pourrait fonder la politique étrangère et de sécurité commune. La plupart d'entre eux ont, au mieux, la convergence d'une politique étrangère régionale. L'Allemagne manque d'objectif et de stratégie claire. La France et la Grande Bretagne ont des ambitions dans la politique du monde, mais ceux-ci sont à peine compatibles les uns avec les autres.

Malheureusement, la rivalité et la méfiance restent des modèles fondamentaux de politique européenne. Pour la plupart des états membres, il est toujours inacceptable qu'un de leurs collègues gagne une grande influence et tienne le premier rôle. Leur priorité principale semblerait à se tenir l'un l'autre en laisse - et ils ne veulent pas mettre en péril leur protection par les États-Unis. Ils n'ont pas confiance dans les grandes puissances de l'Europe pour assurer leur sécurité dans l'avenir proche. Le fait que "la nouvelle Europe" ait préparé sa déclaration célèbre de solidarité avec les États-Unis derrière le dos de "la vieille Europe," juste quand le lien franco-allemand avait regagné une certaine dynamique, est un exemple pertinent.

La plupart des états membres sont prêts à miner le projet commun aussitôt qu'ils sentent le risque d'un directoire, un groupe principal. La proposition franco-allemande pour moderniser la PESC en introduisant des votes de majorité qualifiés pour les décisions non-militaires, par exemple, pourrait échouer à cause de leurs soupçons d'un nouvel axe franco-allemand.

Tout ceci ne signifie pas que la PESC est en danger. L'UE devrait continuer à développer ses propres capacités de gestion de crises pour traiter des conflits proches, par exemple dans les Balkans. Mais les affaires plus sérieuses resteront pour quelque temps encore au-delà de sa portée.

La politique étrangère et de sécurité commune d'états membres de l'UE peuvent venir progressivement plus proche, mais ceci sera, au mieux, un procédé à long terme.

L'agrandissement de l'UE rendra les choses même plus difficiles, car les nouveaux états membres sont très proches des Etats-Unis. L'expérience récente pourrait décourager l'enthousiasme de "la vieille Europe" pour une UE plus forte. La méthode intergouvernementale qui gouverne la politique étrangère et de sécurité commune va garantir que les réflexes nationaux persisteront, même au prix de la pertinence internationale.

Sous ces circonstances, peut-être serait-il mieux si la question de la politique étrangère et de sécurité commune restait en dehors la nouvelle constitution européenne et reste dirigé au niveau national. On sent toujours la volonté de l'Europe de parler d'une seule voix, mais des actions militaires devraient se gérer à l'unanimité pour le moment, tout en cherchant la cohérence dans les forces armées.

3.6 Comment faire passer le traité constitutionnel ?

Le travail de la convention sur l'avenir d'Europe a été comparé comme "élargissement versus approfondissement". Les supporters d'élargissement, en particulier les Britanniques, ont toujours espéré qu'une Union européenne plus grande rendra le rêve d'une Europe unie fédérale plus « profonde » impossible. Comment est-ce qu'on peut imposer une politique étrangère, économique et sociale commune sur 25 ou plus de pays, qui ont les niveaux très différents de richesse et de traditions nationales? Selon les fédéralistes une Union européenne plus large exige en fait l'intégration plus profonde, et si tous les pays retiennent leur veto sur des actions de l'Union, l'organisation serait coincé.

La Convention tient à inclure un engagement pour une défense commune, définir des impôts harmonisés par un vote à la majorité, et des pouvoirs accrus pour le noyau d'une force de police et le procureur européen. Plusieurs pays auront des objections vis à vis de ceci. Les Britanniques et les Irlandais sont contre l'idée d'harmonisation des impôts. Les Danois se sont toujours montrés méfiants vis à vis de l'expansion de l'Union européenne dans le domaine du maintien de l'ordre. Les pays neutres comme la Suède, la Finlande, l'Autriche et l'Irlande seront alarmées par ce qu'ils perçoivent comme une « militarisation » de l'Union. Quelque soit la solution proposée par la commission au problème de l'équilibre des pouvoirs entre la Commission européenne, le Conseil des Ministres et le Parlement européen, cela affligera bien un pays ou un autre.

Cela pourrait poser un grand problème. La nouvelle constitution de l'Union européenne serait introduite sous forme d'un traité constitutionnel. Toute décision prise au niveau Union européenne doit être forcément basée sur la méthode actuelle de prise de décision dans l'Union européenne/ la Communauté européenne. C'est à dire, approbation unanime par tous les membres, pour le moment. Pas seulement les 15 membres actuels, mais aussi les 10 membres supplémentaires qui vont selon toute probabilité rejoindre l'Union en 2004 avant que le traité constitutionnel ne soit signé. Après avoir suivi le sentier de diverses approbations, y compris du Conseil des Ministres des 25 membres d'union, et même si les gouvernements récalcitrants succombent à la pression de leurs homologues et endossent le traité, il devrait passer l'examen de ratification par chaque état de membre. Dans quelques cas, comme le Danemark et l'Irlande, ceci signifierait un referendum national. Il y a un danger que les électeurs de quelque pays puisse rejeter le traité.

Les planificateurs de l'Union européenne ont quelques soucis. Comment est-il possible que 4 millions d'Irlandais ou 400 000 Luxembourgeois puissent bloquer l'adoption d'une constitution pour 470 millions européens ? Ainsi la suggestion du président de commission M. Valéry Giscard d'Estaing, d'une « rupture constitutionnelle », c'est-à-dire soit rester avec l'Union européenne et accepter la constitution, soit partir de l'Union. Les avocats de la commission évaluent que la condition légale pour l'approbation unanime pourrait être circonvenue en demandant à tous pays de l'Union européenne de faire une « déclaration politique » selon laquelle un pays qui rejette la constitution consentirait partir du club.

La Grande Bretagne, l'Irlande, le Danemark et d'autres se battront dur afin d'éviter de se retrouver dans une impasse sur cette question. Ce sont les membres les plus riches et les plus stables qui sont si attaché à leurs propres institutions et vont plus probablement résister à l'adoption d'une nouvelle constitution européenne contre leur gré. Ce sont les pays plus pauvres et historiquement moins stables qui vont moins risquer de partir de l'Union, « le club de l'homme riche ». Il serait ironique si l'Europe qui accueille les nouveaux membres, en même temps disait au revoir à quelques vieilles riches démocraties en Europe.

En revanche, chercher une solution qui satisfait tous membres, chercher le «dénominateur commun le plus bas», est un danger réel dont le résultat serait une Europe

faible, sans changement significatif. Tout ce travail assidu aurait été vain, le rêve d'une Europe plus forte plus efficace et unie, un rêve non-réalisé.

La solution se trouve probablement en milieu. Négocier un traité constitutionnel, avec les conditions minimums d'efficacité et de simplicité atteintes, les buts communs vitaux intégrés, et créer la possibilité pour un état membre d'être libre de partir de l'Union, à la signature du traité, voire plus tard.

CONCLUSION

Le travail de la Convention sur l'avenir de l'Europe n'est pas une tâche facile. Cela implique d'aborder beaucoup de questions complexes. Si le travail de la convention est une répétition ou amplification du traité de Nice, aucun progrès n'aurait été fait. Deux changements sont nécessaires: celui du fond et celui de la forme.

A propos de la forme, ce qui est exigé est un texte qui donne la fondation d'une nouvelle Union européenne agrandie, et qui soit court, clair et que les peuples de l'Europe puissent comprendre. Quant au contenu, il doit réitérer les principes fondamentaux de l'Union européenne: la démocratie et le modèle européen de la société. Il doit avoir des dispositions pour protéger les droits fondamentaux de ses peuples.

Au-delà de cette première étape relativement simple, la constitution doit traiter la question d'une union substantiellement plus efficace dans son fonctionnement quotidien. Il faut établir une structure qui puisse coordonner efficacement des actions pour l'intérêt commun de la communauté, en même temps en conservant l'autonomie des états membres individuels dans certains domaines.

En faisant cela, le texte constitutionnel doit traiter certaines questions clés: Quelle structure d'une Union européenne d'avenir? Quelle sera la corrélation parmi les institutions différentes de l'Union? Qui gouvernera l'Europe comme une entité? Qui sera la personnalité juridique unique pour représenter l' « Europe »? Comment simplifier le processus de prendre des décisions au niveau Union? Quels pouvoirs devraient être attribués à l'Union et qu'est-ce que les états devraient conserver au niveau national, voire régional? La division de compétences va selon toute probabilité être une question polémique. Quel rôle les parlements nationaux devraient jouer dans la nouvelle Union? Quel système de contrôle par les états membres au niveau Union? Comment traiter une des caractéristiques les plus importantes de la nouvelle Union – la politique étrangère et de sécurité commune? Est-ce que la nouvelle Union agit comme une seule entité dans les affaires étrangères? On peut en douter fortement, étant donné les points de vue et les contraintes géopolitiques et stratégiques divergents des états membres. En même temps il y a beaucoup d'éléments communs dans la politique étrangère des états membres. Il faut un mécanisme pour les coordonner.

On pourrait dire qu'il y a cinq étapes essentielles dans une nouvelle constitution européenne:

- L'intégration de la Charte de Droits Fondamentaux (ou ses principes).
- Simplification et consolidation juridique des traités de la Communauté européenne et de l'Union européenne existants.
- Simplification de l'architecture et la méthode de prendre de décisions au niveau Union et la participation des états membres individuels.
- Répartition des compétences entre les états membres et l'Union.
- Trouver une méthode pour mener une Politique Etrangère de Sécurité Commune.

Avec tant des questions complexes en jeu, il y aura, nécessairement, des compromis et des imperfections. Les négociations intenses seront exigées pour satisfaire les soucis des états membres différents. Le « dénominateur commun plus bas » ne pourrait pas être la meilleure solution, mais il sera une solution acceptable. Il serait la seule façon pour introduire un traité constitutionnel en premier temps. Avec les imperfections inhérentes au début, il devrait être forcément un mécanisme efficace pour faire des amendements dans l'avenir. Pourtant le but de ces amendements ne serait pas d'introduire plus de complexités dans le système, mais plutôt, corriger les imperfections qui auront existé au point de départ. N'importe quel état membre qui sent que ses intérêts seraient mieux protégés hors de cette nouvelle Union, devrait pouvoir exercer l'option de quitter l'Union, laissant ceux qui s'accordent sur un principe commun construire une nouvelle Europe qui accomplisse ses rêves et sa vision.

Ayant un but limité et un petit nombre de membres dans les années 1950, l'Europe doit faire face à un grand défi demain : gérer jusqu'à 30 membres, avec un agenda infiniment plus ambitieux - la politique étrangère, la sécurité, la globalisation, l'immigration, le terrorisme, le crime transnational, l'environnement sans oublier la politique économique. Sera-t-elle capable de revendiquer sa place afin de s'inscrire dans l'ordre mondial comme une puissance économique et politique, restera-t-elle ce qu'elle est actuellement, c'est à dire un club de nations œuvrant pour leur intérêt économique commun ou une Union européenne fortement élargie qui s'effondrera tout simplement sous le poids de ses complexités internes? La nouvelle constitution européenne jouera un rôle important pour répondre à cette question.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- BADINTER Robert, Une Constitution européenne ; Fayard
- BURBAN Jean-Louis, Les Institutions européennes ; Vuibert
- HEN Christian, LEONARD Jacques , Union européenne, 9^e édition ; La Découverte
- MOREAU DEFARGES Philippe, Les institutions européennes, 6^e édition ; A. Colin
- ZARKA J, L'essentiel des institutions de l'Union Européenne ; Gualino

SITES INTERNET

<http://european-convention.eu.int>

<http://www.europe-maintenant.org>

<http://europa.eu.int/futurum/forum>

<http://www.europedebat.org>

<http://www.europarl.eu.int>

<http://www.ispinet.it/dbs/ecw>

<http://www.jeanmonnetprogram.org>

<http://www.theepc.be>

ARTICLES DE PRESSE EN ANGLAIS

STRAW Jack, « A Constitution for Europe », The Economist, 12 oct 2002

FULLER Thomas, « Prodi lays out new plan for EU decision-making », International Herald Tribune, 06 déc 03

CHARLEMAGNE (Column), « The Perils of Penelope », The Economist, 14 déc 2002

FULLER Thomas, Giscard offers 'architecture' of new Europe », International Herald Tribune, 29 Déc 02

FULLER Thomas, EU's 2-leader plan : smaller nations beg to differ», International Herald Tribune, 16 jan 03

FULLER Thomas, « Deep divisions on power may stall European constitution », International Herald Tribune, 22 jan 03

FULLER Thomas, « EU feet in trenches ? (or heads in clouds ?) », International Herald Tribune, 08 fév 03

SCHMITT Burkard, « Common Policy Failure », International Herald Tribune, 13 fév 03

DOCUMENTS

« Communication de la Commission – Un projet pour l'Union Européenne », Commission des Communautés Européennes, COM(2002)247 du 22 may 02

« Proposal on the Debate on the European Constitution (Guy Braibant's Committee) », European Group of Public Law

« A Constitution for a Strong Europe », European Peoples Party Congress Document

« Avant-projet de Traité constitutionnelle », Document CONV 369 :02 du 28 oct 02
(site internet <http://european-convention.eu.int/doc>)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I. L'intégration européenne et son fonctionnement aujourd'hui	3
1.1 - L'histoire de l'intégration européenne	3
1.2 - Les institutions européennes	5
1.2.1 - Le Parlement européen	6
1.2.2 - Le Conseil de l'Union européenne	6
1.2.3 - La Commission européenne	7
1.2.4 - La Cour de justice	7
1.2.5 - La Cour des comptes	8
1.2.6 - Le Comité des régions	8
1.2.7 - Le Comité économique et social	8
1.3 - Compétences communautaires	9
1.4 - Le principe de subsidiarité	9
1.5 - Le processus décisionnel	10
1.5.1 - Procédure de codécision	10
1.5.2 - La prise de décision	10
II. Démarche vers une constitution européenne	12
2.1 - Comment défini-t-on une constitution ?	12
2.2 - Convention sur l'avenir de l'Europe	12
2.2.1 - Extrait de la communication COM(2002) 247 de la Commission des communautés européennes du 22 mai 2002	12
2.2.2 - Quel travail pour la convention ?	16
2.3 - Les étapes de la Convention : Ecouter, étudier et rédiger	17
2.4 - Des problèmes, des besoins, des tâches principales	19
2.4.1 - Fusionner les traités	19
2.4.2 - Réexaminer la pertinence des statuts dérogatoires	19
2.4.3 - Simplifier les traités	20
2.5 - Au-delà d'une simplification des traités : des questions clés	22
2.6 - La forme de la constitution	22

III. Des questions clés	24
3.1 - Quelle architecture pour l'Europe ? Qui va gouverner l'Europe ?	24
3.1.1 - Des équilibres en débat	24
3.1.2 - Qui va gouverner l'Europe ?	25
3.2 - Quelles procédures de contrôle ? Quel contrôle démocratique ?	26
3.3 - Une proposition	27
3.3.1 - Parlement européen (PE)	27
3.3.2 - Conseil européen	27
3.3.3 - La Commission européenne (CE) - le bras exécutif	28
3.3.4 - Cour de Justice européenne	29
3.3.5 - Comités de surveillance	29
3.4 - Comment répartir des compétences entre l'Union et les États membres ?	30
3.4.1 - Le débat	30
3.4.2 - Quelques propositions	31
3.5 - Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	32
3.6 - Comment faire passer le traité constitutionnel ?	34
CONCLUSION	37