



Contre-jour

Quelle Constitution pour l'Europe ?

par Christian Lequesne

Le 18 juillet 2003, à Rome, le président Giscard d'Estaing a remis officiellement à la présidence italienne du Conseil européen un projet de traité constitutionnel pour l'Europe¹. Ce texte est le résultat du travail qu'a accompli la Convention pour l'avenir de l'Europe, très vite rebaptisée Convention européenne. Ce forum inédit a réuni, de février 2002 à juillet 2003, quelque cent cinq représentants des gouvernements des États membres de l'Union et des États candidats à l'adhésion, mais aussi de la Commission européenne et surtout des parlements européen et nationaux. Conformément au mandat qui lui avait été confié par le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, la Convention européenne a été une instance de délibération. Son rôle a consisté à faire des propositions aux gouvernements sur un projet de traité constitutionnel qui a été soumis à une Conférence intergouvernementale (CIG) composée des représentants des gouvernements des États membres actuels et futurs. Cette dernière a commencé ses travaux le 4 octobre 2003. Quel bilan peut-on d'ores et déjà dresser du projet de traité constitutionnel auquel est parvenu la Convention européenne sous la forme d'un texte consolidé et non d'un simple catalogue d'options ? Les gouvernements réunis au sein de la CIG se sentiront-ils liés par les délibérations qui ont précédé leurs négociations diplomatiques, ou vont-ils chercher à « détricoter » systématiquement tout ce qu'ils estiment gênant pour leurs intérêts respectifs ? Cette dernière question est la principale, car si l'idée s'impose parmi les gouvernements qu'il est acceptable de revenir sur un texte qui est déjà le fruit d'un compromis, comment l'Union européenne sera-t-elle en mesure d'aborder sereinement son élargissement à vingt-cinq membres le 1^{er} mai 2004 ?

Un projet qui a de la substance

Les critiques ont rapidement fait suite à la satisfaction affichée, notamment par Valéry Giscard d'Estaing, sur un projet de traité qui devrait s'imposer « pour cinquante ans »². Comme souvent dans le débat européen, ces critiques ont émané, d'une part, des fédéralistes qui pensent que la Convention ne s'est pas assez

affranchie de la tutelle des États dans ses propositions, d'autre part des souverainistes qui soutiennent au contraire qu'elle a cédé trop de pouvoirs à la Commission et au Parlement européen. Si le texte proposé est loin d'être une panacée, il a au moins le premier mérite d'avoir innové quant au processus décisionnel. Pour la première fois, en effet, dans l'histoire de la construction européenne, les travaux d'une CIG ont été précédés par un processus délibératif associant des représentants des parlements, processus que l'on a parfois comparé à la Convention de Philadelphie³. La comparaison est tentante même si, à y regarder de plus près, elle est loin d'aller de soi. On oublie souvent, en particulier, que les délégués envoyés à cette Convention par douze des treize États américains (le Rhode Island ayant refusé de participer) ont tenu leurs travaux dans le plus grand secret⁴. Inspirée plutôt par l'idée allemande de la Convention qui rédigea en 1999-2000 la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention européenne a délibéré publiquement sur à peu près tous les sujets essentiels de l'Union : la question des droits fondamentaux des citoyens, la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, les principales politiques économiques, la politique extérieure et de défense, la politique de sécurité intérieure et de justice. À la stricte logique diplomatique, qui avait présidé jusqu'alors à la révision des institutions européennes, s'est donc substituée une logique délibérative associant des représentants élus des peuples européens qui allaient des plus fervents euro-enthousiastes aux plus actifs eurosceptiques. Bruxelles est ainsi devenu, pendant un an et demi, une scène de débat n'associant plus seulement des experts rompus à la chose européenne, mais aussi des généralistes qui se sont rapidement pris au jeu. C'est là un élément fondamental. Grâce à la Convention, les parlementaires nationaux ont eu pour la première fois le sentiment d'être associés directement à la construction du gouvernement européen. En retour, ils ont « ramené » l'Europe dans leurs hémicycles, où le débat fait souvent grandement défaut, sauf sur ce qui touche à des intérêts nationaux précis comme l'agriculture en France, la fiscalité des entreprises en Grande-Bretagne et en Irlande, ou la politique régionale en Espagne. Ils n'ont pas toujours cherché à défendre exclusivement les positions de leurs gouvernements au sein de la Convention. On l'a observé dans les derniers jours des travaux, lorsque Valéry Giscard d'Estaing s'est appuyé sur certains d'entre eux et sur les membres du Parlement européen pour contrer la réticence de certains gouvernements à inclure dans le texte des dispositions sur les questions les plus sensibles, comme la nomination d'un président permanent du Conseil européen, ou encore l'idée d'une Commission relativement resserrée. Le fait que les parlementaires nationaux aient gardé une certaine distance (qu'il ne faut certes pas exagérer) par rapport à leurs gouvernements manifeste la formation d'un changement d'échelle de la démocratie en Europe⁵. La presse française généraliste a étonnamment peu parlé des travaux de la Convention. Cela tient au fait qu'une bonne partie des rédactions (et plus

largement des élites françaises) continuent à considérer l'Europe comme un dossier technique et refusent de décoder les enjeux politiques qui se profilent derrière des exercices de nature institutionnelle.

Au-delà de la méthode, qui va dans le sens d'une plus grande transparence, les propositions de la Convention permettent-elles à l'Union élargie d'espérer un gouvernement plus efficace et plus démocratique ? Une fois de plus, la réponse n'est pas noire ou blanche. Un apport très positif de la Convention tient à son effort pour produire un texte plus simple que les précédents, réduisant le nombre des instruments juridiques et les désignant en des termes plus compréhensibles pour le citoyen. On parle ainsi, désormais, de « loi » européenne. Comme le souligne cependant Robert Toulemon, la Convention aurait pu faire plus simple encore en intégrant notamment moins de dispositions de caractère législatif dans le texte⁶.

La référence à la notion même de « Constitution » est également un bon point : il s'agit là d'un terme qui, en se référant à l'idée de contrat social, fait sens pour tous les citoyens européens, y compris pour les Britanniques qui n'ont pas de Constitution écrite. Bien entendu, on pourra objecter que la Convention a proposé un projet de « traité constitutionnel » et non de « Constitution » tout court. Mais comment pouvait-il en être autrement, puisque l'Union n'est pas un État et qu'il n'existe pas de peuple européen ? La référence à la notion de Constitution dans le cadre européen ne peut, de ce fait, que différer de ce que les juristes ont étudié jusqu'ici dans le cadre des États-nations. Comme l'a écrit Jo Weiler, elle ne peut être qu'une chose particulière, un *Sonderweg*⁷. Contrairement, en effet, à la doctrine juridique classique, qu'incarnent les positions du juge allemand Dieter Grimm selon lequel il ne peut y avoir de Constitution sans existence préalable d'un État et d'un peuple⁸, il convient d'avoir une vision post-nationale et contractualiste du cadre européen. En suivant le juriste berlinois Ingolf Pernice⁹, il faut considérer davantage la Constitution européenne comme un « système à plusieurs niveaux » qui se compose du traité constitutionnel européen en cours de négociation, mais aussi des constitutions nationales, voire des constitutions régionales des États fédérés. Il faut aussi évacuer les questions préalables du peuple constituant et de l'État préexistant qui n'ont pas de sens dans le cadre européen. Dans le schéma post-national et contractualiste, c'est le système constitutionnel qui a vocation, à terme, à faire le peuple, et non l'inverse.

Un texte constitutionnel renvoie toujours à des valeurs et à des principes. Le projet de la Convention mentionne ainsi clairement que l'Union se fonde sur « les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme ». Il précise que « ses valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la tolérance, la justice, l'égalité, la solidarité et la non-discrimination ». Le traité constitutionnel inclut, en outre, la Charte des droits fondamentaux adoptée par les

quinze gouvernements en décembre 2000. L'intégration de la Charte, que le citoyen peut invoquer devant les tribunaux, n'allait pas de soi pour un certain nombre de gouvernements, notamment pour celui de Tony Blair, qui se serait volontiers contenté d'une simple déclaration politique. Ce choix a une signification politique : il montre au citoyen que l'Union n'est pas seulement un marché, comme aime à le répéter certains hommes politiques (en particulier d'une partie de la gauche, prompt à voir partout le spectre du néolibéralisme), mais un espace politique soucieux de protéger sa dignité et sa liberté, dans la continuité de ce qu'avait amorcé dès 1950 la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Une autre avancée positive du projet de traité constitutionnel est d'avoir doté l'Union d'une personnalité juridique unique et de compétences clairement attribuées. Comme dans un État fédéral, on distingue désormais les compétences exclusives de l'Union (comme la politique commerciale), les compétences partagées (comme la politique de sécurité intérieure et de justice), et les domaines dans lesquels l'Union ne dispose que d'un pouvoir d'appui, de coordination ou de complément des actions des États (comme l'éducation ou la formation professionnelle). Un mécanisme de contrôle permet aux parlements nationaux de veiller à l'application de ces compétences, dans le respect du principe de la subsidiarité, c'est-à-dire en permettant aux députés nationaux de saisir la Cour de justice des Communautés européennes s'ils soupçonnent un éventuel empiètement non justifié.

La Convention permet enfin de franchir un pas vers plus de démocratie en consacrant le droit pour tout État membre de quitter volontairement l'Union. Dès lors que les conditions d'adhésion à l'Union sont devenues drastiques, avec l'adoption en 1993 des critères dits de Copenhague, l'existence d'un droit de retrait paraît une contrepartie logique. Elle ne permettra plus aux populistes de tout poil d'affirmer à leurs électeurs que l'Union est un piège dont on ne peut jamais sortir. On se rappelle qu'en France, Jean-Marie Le Pen avait déclaré, lors de l'élection présidentielle de 2002, qu'il procéderait à un retrait de la France s'il était élu. À l'époque, les analystes s'étaient interrogés sur les mécanismes qui permettraient à la France de quitter l'Union, et avaient vite conclu qu'il n'en existait guère. L'absence de procédure avait permis à Jean-Marie Le Pen de laisser ses affirmations dans le flou et de ne pas répondre aux questions sur les conséquences qu'auraient pour l'économie française la fin des subventions agricoles, le retour des droits de douane ou encore l'abandon de l'euro. L'existence d'un mécanisme formel de retrait l'obligerait désormais, comme tous les démagogues d'extrême droite ou d'extrême gauche qui exprimeraient le même désir, de s'expliquer sur les conséquences de leur choix.

Les insuffisances du texte

Le projet de traité constitutionnel rédigé par la Convention n'est cependant pas la panacée. Il présente encore d'évidentes insuffisances, que l'Union devra surmonter pour affronter son avenir. La démocratie n'a ainsi pas beaucoup progressé en matière de représentation de l'Union. Le compromis obtenu à l'arraché par Giscard d'Estaing, consistant à la doter à la fois d'un Président de la Commission, élu par le Parlement européen, et d'un Président permanent du Conseil européen, désigné pour deux ans et demi par les gouvernements, n'aidera guère à clarifier « qui fait quoi ». Il est même gros de menaces pour la cohésion de l'exécutif européen, et plus encore pour celle de ses relations extérieures, même s'il serait naïf de réduire l'absence d'une politique étrangère commune à de seules considérations constitutionnelles ou institutionnelles. Comment se satisfaire du fait que ce sera tantôt le Président de la Commission qui représentera l'Union, lorsque celle-ci traitera avec le gouvernement de Washington de politique commerciale, et tantôt le Président du Conseil européen, lorsque l'Union parlera de désarmement avec ce même gouvernement ? La création d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union n'aidera guère à réduire cette ambiguïté ; car ce dernier aura sans doute du mal à trouver sa place entre un Conseil européen qui aura contribué à le nommer pour conduire la politique étrangère et de sécurité commune, et une Commission dont il sera le vice-président en charge de dossiers importants, comme la politique d'aide et de développement.

Si le Parlement européen, élu au suffrage universel direct depuis 1979, voit son rôle de co-législateur des politiques communautaires confirmé dans le projet de traité constitutionnel, comme cela a été le cas depuis vingt ans lors de chaque réforme institutionnelle, le sort réservé à la Commission européenne est beaucoup plus précaire. Ce point est inquiétant, car l'Union élargie aura besoin d'une Commission efficace. L'histoire de la construction européenne a en effet montré, depuis cinquante ans, que cette institution est la seule qui puisse proposer des politiques communes en s'extrayant de la simple somme arithmétique des différents intérêts nationaux. Cela suppose qu'elle travaille de telle sorte que chaque commissaire ne se pense pas uniquement comme le représentant de l'État dont il est originaire. Or les précédents élargissements, en ne faisant qu'accroître le nombre de commissaires pour que chaque État soit représenté, ont contribué à altérer cette indépendance. Un moyen de la retrouver serait de disposer d'une Commission resserrée, comptant un nombre de commissaires inférieur à celui des États membres. Cette perspective a été rejetée par la plupart des petits États de l'Union et des États candidats qui, en faisant valoir un impératif d'équité, ont voulu disposer, à court terme, de leur représentant au sein de la Commission. La Convention a néanmoins réussi à s'accorder sur le fait que la Commission ne comptera plus, en 2009 (perspective,

certes, lointaine) que quinze membres et dix Commissaires sans droit de vote, avec une rotation entre tous les États, c'est-à-dire sans privilège pour les « grands ». Si ce système a l'avantage de faire fonctionner le collège avec des effectifs raisonnables, il n'est pas certain qu'il soit entièrement satisfaisant sur le plan de la représentation démocratique. Comme l'observe Robert Toulemon, les huit millions de Baltes, parce qu'ils sont divisés en trois États, auront toujours un des leurs au sein de la Commission, mais pas les quatre-vingt-deux millions d'Allemands, ni les soixante millions de Britanniques, de Français ou d'Italiens¹⁰.

Il existe enfin une contradiction majeure entre l'idée constitutionnelle et le fait que les conventionnels aient accepté qu'un nombre important de politiques de l'Union continuent d'être décidées selon le principe – très diplomatique – de l'unanimité. C'est le cas de la fiscalité, de certains aspects de la politique sociale, de la politique migratoire, de la politique de commercialisation des services culturels et audiovisuels et, bien entendu, de la politique étrangère et de sécurité commune. Bien que l'utilisation formelle du vote soit rare dans les négociations communautaires, la possibilité d'y recourir est, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, une incitation forte pour les gouvernements à rechercher le consensus au sein du Conseil des ministres. L'unanimité est, *a contrario*, une prime à l'inaction, dans la mesure où elle garantit un droit de veto à chaque État. Dans une Union à vingt-cinq, l'accroissement du nombre de gouvernements renforce nécessairement les possibilités d'utilisation de ce veto sur des points cruciaux pour l'avenir. Il est également très préoccupant que le projet de traité constitutionnel ait retenu l'unanimité comme mode de décision, dès lors qu'il faut nécessairement le réviser. Les déclarations de Valéry Giscard d'Estaing sur la pérennité du texte n'ont jamais paru très convaincantes : par essence, l'Union est un chantier perpétuel. Le principe démocratique exigerait au contraire que toute réforme du traité constitutionnel puisse entrer en vigueur dès qu'un nombre d'États représentant une majorité de la population européenne l'a acceptée, soit par référendum, soit par la voie parlementaire. Une telle règle permettrait d'éviter que les citoyens d'un seul pays (comme l'Irlande lors de la ratification du traité de Nice en 2001) soient en mesure de bloquer l'adoption d'une réforme souhaitée par tous les autres. Comme le suggère Stefan Collignon, on pourrait même envisager, de manière encore plus ambitieuse, que toute révision du traité constitutionnel donne naissance à l'organisation d'un référendum européen dont le résultat serait calculé en tenant compte de l'ensemble de la population européenne et non plus du nombre d'États consentants¹¹.

Un risque réel de « détricotage »

Le projet de traité constitutionnel rédigé par la Convention est un compromis reflétant des équilibres qui se sont souvent manifestés lors des réformes précédentes de

l'Union, en particulier dans le traité de Nice, entre États plus intégrationnistes et États plus souverainistes, mais aussi entre grands et petits États. Avec l'élargissement, ce dernier clivage tend à se creuser d'une manière parfois inquiétante pour la cohésion de l'ensemble. La question essentielle est toutefois de savoir ce que font les gouvernements du texte de la Convention au cours de la CIG. Sont-ils sensibles à la demande pressante formulée par Valéry Giscard d'Estaing au Conseil européen de Thessalonique : « Veiller à ce que la rupture de l'équilibre, par la remise en cause de ses dispositions, ne mette pas en danger la solidité de l'édifice »¹² ? Considèrent-ils au contraire que la Convention s'est bien amusée et qu'il convient désormais de passer aux choses sérieuses en n'hésitant pas à modifier substantiellement l'ouvrage déposé sur leur table ?

La présidence italienne, qui ne brille pas particulièrement par sa flamme européenne depuis que Silvio Berlusconi est aux affaires, veut faire vite en arrêtant un texte définitif qui sera soumis à la signature des vingt-cinq États entre l'arrivée des dix nouveaux membres, le 1^{er} mai 2004, et les prochaines élections européennes, prévues au début de juin 2004. Plusieurs États membres de l'actuelle Union, comme l'Allemagne, la France ou les Pays-Bas, se sont ralliés à ce calendrier court pour ne pas « trop ouvrir la boîte de Pandore », comme l'a déclaré Wilhelm Schönfelder, ambassadeur d'Allemagne auprès de l'Union¹³. D'autres États, comme l'Autriche, la Finlande et bon nombre de pays candidats, préfèrent au contraire prendre leur temps afin de revenir le cas échéant sur certains aspects du projet qui ne leur paraissent pas satisfaisants. En fait, tous les représentants des gouvernements sont tentés de réviser les propositions de la Convention qui ne les arrangent pas. Le risque d'un gigantesque « détricotage » n'est donc pas du tout à exclure. Les ministres espagnol et polonais des Affaires étrangères, Ana Palacio et Włodzimierz Cimoszewicz, ont annoncé officiellement que leurs deux gouvernements se concertaient afin de revenir, au cours de la CIG, sur le système de pondération des voix proposé par la Convention. L'Espagne comme la Pologne estiment en effet que le traité de Nice leur garantissait une répartition des voix plus favorable que le projet de traité constitutionnel. Nombreux sont les États qui souhaiteront également, chacun dans des domaines estimés cruciaux pour leurs intérêts nationaux, revenir au principe de l'unanimité dans des domaines que la Convention a proposé de soumettre à la majorité qualifiée. Plusieurs petits États membres souhaitent en outre que l'on rediscute l'instauration d'une présidence élective du Conseil européen afin qu'elle ne soit pas trop favorable aux grands États, au détriment de la Commission ; la ministre autrichienne des Affaires étrangères, Bettina Ferrero-Waldner, l'a d'ailleurs déclaré publiquement¹⁴. Plusieurs aussi sont tentés de rediscuter le dispositif de la Commission collégiale censé s'appliquer à partir de 2009. Les marchandages intergouvernementaux, au sens de la diplomatie la plus classique, s'imposent donc au sein de la CIG. Reste à voir si les conventionnels, et particulièrement les

parlementaires – nationaux et européens – chercheront à rappeler dans un débat public les acquis démocratiques de la Convention aux gouvernements, ou s'ils rentreront dans le rang en retrouvant le chemin de leurs seuls intérêts nationaux respectifs.

Quels que soient les résultats de la CIG, le futur traité constitutionnel européen devra, dans un deuxième temps, gagner une autre bataille pour devenir effectif : celle des opinions publiques. Cet autre défi est loin d'être gagné, en particulier dans les États membres qui auront recours au référendum. Si la France décide ainsi d'organiser une consultation populaire, il n'est pas certain que les électeurs se prononceraient majoritairement en faveur du traité. Il se pourrait même que leur réponse soit détournée de la question posée (ce qui ne serait pas la première fois lors d'un référendum) en portant sur l'approbation ou le rejet de l'élargissement proprement dit.

Si l'on en revient à la comparaison avec les États-Unis, même si des visions contradictoires existaient entre les délégués réunis à la Convention de Philadelphie, tous partageaient au moins une expérience commune, la conquête de l'indépendance sur l'Angleterre en 1776. « Nous, le peuple » préexistait en quelque sorte à l'élaboration de la Constitution américaine. Les Européens, eux, suivent un chemin inverse : ils doivent aller vers l'union constitutionnelle pour se sentir devenir un peuple. Benjamin Franklin lui-même pensait cependant que le pari n'était pas impossible. Lors du difficile processus de ratification de la Constitution américaine, il écrivit à ses amis européens : « Si [la Convention] réussit, je ne vois pas pourquoi vous autres en Europe ne pourriez pas mener à exécution le projet du bon roi Henri IV, en formant une Union fédérale et une seule et unique république rassemblant tous les différents États et royaumes, au moyen d'une Convention du même genre »¹⁵. Mais en Europe, la réalisation des prophéties a parfois besoin de temps. ■

Christian Lequesne est directeur-adjoint du CERI et auteur de *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

E-mail : lequesne@ceri-sciences-po.org

1. Le texte complet du projet de traité constitutionnel est disponible sur le site <http://european-convention.eu.int>

2. *Financial Times*, 7 octobre 2002.

3. Voir Thierry Chopin, « La Convention sur l'avenir de l'Europe », *Raisons Politiques*, 10, mai 2003, pp. 61-67.

4. Voir Michel Rosenfeld, « La Constitution européenne et l'œuvre des constituants américains », *Cités*, 13/2003, p. 51.

5. Voir Larry Siedentop, *La démocratie en Europe*, Paris, Buchet-Chastel, 2003.

-
6. Robert Toulemon, dans *La lettre de l'Association française d'étude pour l'Union européenne*, juillet 2003.
 7. J.H. Weiler, « Fédéralisme et constitutionnalisme : le *Sonderweg* de l'Europe », dans Renaud Dehousse (dir.), *Une Constitution pour l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 151-176.
 8. Dieter Grimm, « Ohne Volk, keine Verfassung », *Die Zeit*, 18 mars 1999.
 9. Ingolf Pernice, « Multilevel constitutionalism in the European Union », *Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Papier*, 5/02, juillet 2002 ; voir aussi Olivier Jouanjan, « Ce que donner une Constitution à l'Europe veut dire », *Cités*, 13, 2003, pp. 21-35.
 10. Robert Toulemon, texte cité.
 11. Stefan Collignon, *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, Londres, The Federal Trust, 2003.
 12. Discours au Conseil européen de Thessalonique, 20 juin 2003.
 13. *Uniting Europe*, n° 241, 28 juillet 2003, p. 4.
 14. *Ibid.*
 15. Phrase extraite de l'ouvrage de Catherine Drinker Bowen, *Miracle at Philadelphia*, p. 218, citée dans Michel Rosenfeld, article cité, p. 53.