



## SUR L'IDÉE D'UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

**Laurent PECH**

Docteur en droit

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche

à l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (France)

---

« Une première difficulté dut se présenter au yeux des Américains. Il s'agissait de partager la souveraineté de telle sorte que les différents Etats qui formaient l'Union continuassent à se gouverner eux-mêmes dans tout ce qui ne regardait que leur prospérité intérieure, sans que la nation entière, représentée par l'Union, cessât de faire corps et de pourvoir à tous ses besoins généraux... Question complexe et difficile à résoudre »,

A. de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1835.

1. – A l'heure de l'entrée en vigueur de l'Euro, l'Union européenne (UE) s'achemine vers un processus constituant. L'idée d'une Constitution pour l'Europe fut lancée par le Parlement européen avec les rapports Spinelli de 1984 et Herman de 1994. Plus récemment, le 9 mai 2000, elle a été reprise dans un important discours du ministre des Affaires étrangères allemand, Joschka Fischer et J. Chirac, dans un discours au Bundestag le 27 juin 2000, a été le premier chef d'Etat à parler de la nécessité de donner une constitution à l'Europe. Au sous-bassement de cette idée, une volonté de ne pas limiter l'Europe à un marché, à un budget et à une monnaie. Comme l'Europe repose sur des valeurs communes, il est apparu nécessaire de donner à celle-ci une Constitution et de réformer son système institutionnel qui reste celui d'une Organisation internationale (OI) atypique fonctionnant à la fois selon une logique intergouvernementale et supranationale. La « proclamation » de la Charte des droits fondamentaux le 7 décembre 2000 à Nice constitue, à ce titre, une étape décisive puisqu'elle préfigure le Préambule d'une future Constitution. Le Traité de Nice pose d'ailleurs les principes qui doivent conduire à une réforme profonde de l'UE et il faut constater que ces principes préfigurent nettement une « démarche constitutionnelle ».

2. – Le traité de Nice, en voie de ratification, est complété par une « déclaration relative à l'avenir de l'Union » qui retient quatre thèmes de réflexion pour définir l'avenir de l'Union : Une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, qui soit conforme au principe de subsidiarité ; Le statut de la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice ; La simplification des traités ; Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. La réflexion sur ces thèmes doit être menée en vue « d'améliorer et d'assurer en permanence la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions ». Une nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG) sera convoquée en 2004 en vue de réviser les traités sur ces points, pendant qu'une « Convention sur l'avenir de l'Europe » (dont le mandat a été fixé par la déclaration de Laeken en décembre 2001 et dont les travaux débiteront le 1<sup>er</sup> mars



2002 pour une année) est chargée de proposer un projet de réforme des institutions ce qui pourrait se traduire par la rédaction d'un projet de constitution.

3. – Les thèmes retenus par la déclaration de Nice conduisent assez naturellement à une problématique « constitutionnelle ». Mais si l'on peut s'accorder sur le caractère séduisant de l'idée de doter l'Union d'une Constitution – promesse de plus de clarté et plus de démocratie – un examen plus attentif conduit à déceler assez d'ambiguïtés et de difficultés pour conseiller non pas certes le refus, mais la prudence et le rejet de toute précipitation. Il apparaît ainsi utile de s'efforcer de clarifier le débat par ses protagonistes ne mettent pas nécessairement la même chose sous le même mot de « Constitution », et n'attribuent pas toujours la même finalité à une éventuelle démarche constitutionnelle. Aussi, plutôt que de proposer un jugement définitif sur la nécessité de doter l'Union d'une Constitution, vaut-il mieux contribuer à la clarification du débat en précisant les conceptions possibles d'une « Constitution de l'Union ».

4. – « Constitution de l'Union », « Charte constitutionnelle », « Traité constitutionnel », « Fédération d'Etats-Nations », « Etats-Unis d'Europe », « Pacte fédératif »... le débat sur la construction européenne recourt à une grande variété de termes. Malgré cela, on semble être encore loin de s'accorder sur le sens précis des questions qu'il faudrait résoudre. On peut d'ailleurs considérer que le débat, dans son état actuel, repose au moins autant « sur la terminologie que sur la substance même ». Il convient donc, au risque d'être parfois quelque peu réducteur, d'essayer de clarifier les termes du débat qui reste obscurci par les utilisations équivoques du mot de constitution.

5. – La première confusion tient à ce que pour la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), l'Union a déjà une « Constitution ». La CJCE a ainsi qualifié les traités de « *charte constitutionnelle de base* » (arrêt du 22 avril 1986, *Les Verts*) ou encore de « *charte constitutionnelle d'une communauté de droit* » (avis du 14 décembre 1991, *Espace économique européen*). Deux principaux arguments sont avancés pour considérer que les traités forment d'ores et déjà en quelque manière une « Constitution de l'Union ». En premier lieu, selon la CJCE, en signant le Traité de Rome, les Etats membres ont délibérément donné naissance à une communauté de droit sui generis, dotée d'organes propres, indépendants d'eux, capable de générer des normes juridiques auxquelles ils se soumettent et qui peuvent s'appliquer directement à leurs citoyens (« supranationalisme normatif »). En second lieu, les traités comprendraient les éléments matériels d'une Constitution, tels l'énoncé des valeurs fondamentales et des objectifs, une structure institutionnelle, des règles d'exercice du pouvoir et une définition des compétences qui font l'objet des politiques publiques.

6. – Cependant, au sens habituel, l'Union ne peut avoir de Constitution sans la mise en place d'un État fédéral ou quasi-fédéral. En effet, au sens courant, une Constitution est la loi fondamentale d'un État souverain. Or – sans même parler de la condition de l'adoption au terme d'une procédure constitutionnelle (dans une démocratie, on considère que seul le peuple dispose du pouvoir constituant originaire ; il faudrait donc, pour parler d'une « véritable » Constitution, que celle-ci trouve son origine dans une manifestation



de volonté populaire, ce qui n'est pas le cas puisqu'elle repose sur des traités conclus entre les Etats membres), il manque aujourd'hui à l'Union la plupart des caractéristiques d'un État souverain (même si, d'un autre côté, celle-ci ne peut plus être considérée comme une organisation internationale normale puisqu'elle exerce des droits de souveraineté qui étaient jusqu'ici réservés à l'Etat pro domo): Elle n'a pas la «compétence de la compétence », mais au contraire exerce les compétences qui lui sont attribuées par des traités conclus entre États souverains et, en outre, la révision des traités requiert l'accord de tous les Etats membres ; L'Union en tant que telle n'a pas d'armée, et n'a pas de personnalité juridique complète sur le plan international ; Pour l'application de ses décisions, l'Union est tributaire des États membres : elle n'a ni les moyens administratifs et financiers, ni les instruments de coercition (police et justice) qui sont ceux d'un État ; La citoyenneté européenne, selon les traités eux-mêmes, complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

7. – Aussi importe peu de savoir si l'UE relève, en l'état, plus du modèle confédéral que fédéral, puisqu'elle n'est pas un Etat ! Elle reste une organisation internationale atypique fonctionnant selon une double logique intergouvernementale et supranationale et dont le système institutionnel n'est en rien conforme au principe de séparation des pouvoirs. Mais si l'on tient à la comparaison, on peut dire de l'UE, qu'elle est proche l'UE est proche d'une forme de Confédération (association d'Etats qui tire son origine d'un traité international et non d'une Constitution; chaque Etat conserve sa pleine souveraineté internationale et la Confédération n'a donc pas par conséquent le caractère d'Etat; les décisions sont prises à l'unanimité et les règles juridiques doivent être «réceptionnés » pour s'appliquer dans le droit interne). En premier lieu, son statut reste celui d'une organisation internationale régie par des traités et non par une constitution. Deuxièmement, les Etats restent souverains. Enfin, dans de nombreux domaines de coopération, les décisions sont prises à l'unanimité. Il faut néanmoins constater également un dépassement du stade confédéral. Il existe, en effet, un droit d'application directe et immédiate. Les Etats membres exercent des compétences à la majorité qualifiée et il existe un organe (la Commission européenne) qui est responsable devant le seul Parlement européen. En outre, une cour suprême assure le respect du droit communautaire.

8. – Finalement, si l'on s'en tient au sens traditionnel du mot « Constitution », doter l'Union d'une Constitution ne pourrait avoir de sens que si cette Constitution lui accordait en même temps les attributs d'un Etat souverain. Il faudrait pour cela « *parvenir à un texte qui, outre la préservation des libertés fondamentales, mette en place un gouvernement de l'Union, une délimitation des compétences, une souveraineté extérieure, un pouvoir budgétaire et fiscal, une possibilité de révision sans que l'unanimité des États membres soit requise. [...] En bref, si l'on prend en compte ces différents points, il apparaît qu'une Constitution de l'Union n'aurait son sens plein que si elle traduisait la création d'un État fédéral ou quasi-fédéral.* » (*Actualités de la délégation pour l'Union européenne*, n° 47, pp. 9-10). Toutefois, l'idée est parfois émise qu'il est possible de dissocier la notion de constitution de celle de l'Etat (J. Limbach, « The concept of the supremacy of the Constitution », *The Modern L. Rev.*, 2001, p. 1).



Mais cette idée ne peut se concevoir qu'avec une nouvelle définition de la notion de constitution (I. Pernice, F. Mayer, « De la constitution composée de l'Europe », *RTD eur.*, 2000, 36, p. 623). Mais si l'on en reste au sens classique du mot « Constitution », le projet de Constitution européenne apparaît comme une dénaturation de l'idée de Constitution car celle-ci présuppose l'existence d'un Etat. Mais il s'avère que certains acteurs parlent de constitution en pensant à un « traité constitutionnel », ce qui permet de dépasser l'impasse liée à l'absence d'un Etat souverain au niveau de l'Europe et de dépasser l'hostilité de la majorité des Etats-membres.

9. – Certains (Jacques Chirac, par exemple, dans son discours au Bundestag le 27 juin 2000) qui parlent de « Constitution de l'Union » ont en réalité à l'esprit un « traité constitutionnel ». Cette expression à première vue déconcertante met l'accent sur un point essentiel : si l'on peut trouver dans un traité – et c'est notamment le cas des traités européens – des éléments de contenu analogues à ce que l'on trouve d'ordinaire dans une Constitution, en revanche leur mode d'adoption diffère complètement. Dans les régimes démocratiques, une Constitution est établie et révisée par un pouvoir constituant qui ne fonctionne pas selon la règle de l'unanimité. Les traités, au contraire, ont pour fondement le libre consentement de tous les États contractants, qui sont « les maîtres des traités ». Les partisans d'un « traité constitutionnel » pour l'Union n'envisagent pas la mise en place d'un pouvoir constituant européen. Pour eux, le texte fondamental de l'Union doit continuer à reposer sur l'accord unanime d'États qui restent titulaires de la souveraineté. En revanche, ils souhaitent que le contenu du traité soit en grande partie analogue à ce que l'on trouve d'ordinaire dans une Constitution. Ils suggèrent donc de rassembler dans un traité unique les dispositions qui, dans les traités actuels, relèvent par leur contenu du domaine constitutionnel, éventuellement en les modifiant pour rendre le fonctionnement de l'Union plus proche d'un modèle fédéral. Les dispositions dont le contenu n'est pas d'ordre constitutionnel – en particulier celles relatives aux politiques communes – pourraient être, quant à elles, regroupées dans des textes distincts, qui auraient un statut différent du « traité constitutionnel », avec notamment une procédure de révision spécifique où l'unanimité ne serait plus nécessaire.

10. – On peut établir un lien entre la formule hybride de « traité constitutionnel » et la notion de « Fédération d'Etats-Nations » (*Föderation*, notion différente de celle de Confédération : *Staatenbund*) également présente dans le débat. Encore imprécise à ce stade, cette notion peut paraître une alliance des contraires. En réalité, elle prend son sens si elle est opposée à celle d'État fédéral (*Bundesstaat*). Ce qui caractérise un État fédéral, outre qu'il dispose de ses propres moyens d'action et de contrainte, et qu'il détient la souveraineté extérieure, c'est qu'il possède « la compétence de la compétence » : bien sûr, il n'exerce que certaines compétences, les autres relevant des États fédérés, mais la répartition des compétences peut être modifiée par une révision constitutionnelle qui ne fait pas intervenir seulement les États fédérés et qui n'exige pas l'unanimité de ceux-ci. Par exemple, une révision de la Constitution des Etats-Unis fait intervenir l'approbation du Congrès et doit être ratifiée par les trois quarts des États membres. A l'inverse, une « Fédération d'Etats-Nations » pourrait, comme l'Union actuelle, s'appuyer principalement sur les moyens d'action et de contrainte des États membres, ne détenir qu'une capacité



d'action extérieure partielle et encadrée, et n'avoir que des compétences d'attribution. Par rapport à l'Union actuelle, une « Fédération d'Etats-Nations » signifierait avant tout un degré de solidarité plus grand entre les États membres, notamment en matière de sécurité et de défense ainsi qu'en matière de politique économique et budgétaire.

11. – Le débat sur une « Constitution de l'Union » ne manque donc pas d'être obscurci par les équivoques pesant sur ses termes, il l'est également parce que ce ne sont pas les mêmes attentes qui conduisent à parler d'une « Constitution ». Ainsi, l'intérêt principal d'une Constitution de l'Union serait sans doute de dire « qui fait quoi ». C'est le sens du discours de M. Jacques Chirac devant le Bundestag. Mais, selon un diplomate allemand : « *C'est un discours très français. Sur les perspectives stellaires, c'est merveilleux, mais dès qu'on devient précis, c'est "touche pas à ma politique agricole commune, touche pas à ce qui fait mal et coûte politiquement ou financièrement* ». Par contre, selon la conception défendue par M. Gerhard Schröder, il s'agit d'élaborer une Constitution pour l'Europe afin de mettre en place un Etat fédéral tout en prévoyant une assez large re-nationalisation des deux politiques communes qui mobilisent les quatre cinquièmes du budget communautaire, la politique agricole et la politique de cohésion. Quoiqu'il en soit, le lancement de l'UE dans une démarche constitutionnelle constitue à l'évidence un saut qualitatif dans l'histoire de la construction européenne qui n'est pas sans risques, même s'il est possible d'espérer d'une telle démarche qu'elle conduise à souligner la dimension politique de l'Union aux yeux des citoyens et qu'elle soit porteuse de cohésion du lien politique entre les Etats-Membres dans le contexte de l'élargissement. L'adoption d'une Constitution au sens plein ne paraît pas cependant une perspective crédible pour l'Union dans son ensemble, du moins pour un avenir proche. Cela peut se déceler dans la méthode d'élaboration et d'adoption du texte en préparation. Dans une démocratie, une Constitution au sens plein devrait être élaborée par une assemblée constituante, puis approuvée par référendum. Un tel processus supposerait, *au préalable*, un accord unanime des Etats membres pour modifier l'actuelle procédure de révision des traités et la remplacer par un processus constituant : on ne peut sortir de la logique des traités que par un traité. Or, l'Europe a choisi de faire appel à une Convention, sur le modèle de celle qui a élaboré la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice, et de faire ensuite appel à une CIG pour trancher. Ce processus va donc déboucher sur un « traité constitutionnel » ou un « traité fondamental », même si ce texte devait être appelé « Constitution de l'Union ». Il sera, de toute manière possible, le jour venu, de revoir les typologies classiques, pour caractériser juridiquement l'Union si celle-ci tend se transformer en organisation aussi puissante qu'un Etat fédéral tout en maintenant strictement la personnalité et la souveraineté de ses constituants comme dans une Fédération.

\*\*\*