

Des premiers projets de Constitution européenne à la Constitution de l'Union

Source: CVCE. European Navigator. Raquel Valls.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/des_premiers_projets_de_constitution_europeenne_a_la_constitution_de_l_union-fr-993a912a-1a14-4629-87c9-e89d4caf124e.html



Date de dernière mise à jour: 08/07/2016

Des premiers projets de Constitution européenne à la Constitution de l'Union

Les premiers projets de Constitution européenne

Les projets des mouvements fédéralistes

Les premiers projets de Constitution européenne surgissent dans l'effervescence des mouvements fédéralistes de l'après-guerre qui atteignent leur point culminant au Congrès de la Haye de mai 1948. Demeurant à cette époque au stade d'idée, promue par certaines associations privées, leur valeur comme source d'inspiration pour des projets — institutionnels ou officiels — postérieurs n'est pas négligeable. Parmi les premiers projets, il faut souligner le **projet de Constitution fédérale des États-Unis d'Europe** que François de Menthon, président de la commission juridique de l'Union parlementaire européenne (UEP), adresse en juin 1948 au Secrétaire général de l'association, Richard Coudenhove-Kalergi.

Le projet propose la création d'une fédération des États-Unis d'Europe avec des compétences en matière de sécurité et de défense, ainsi qu'en matière commerciale, économique, monétaire et financière. D'après le préambule, *les peuples des pays d'Europe, représentés par leurs gouvernements respectifs*, décident d'intégrer *leurs États* dans la fédération. Le pouvoir législatif et budgétaire de la fédération est attribué au Parlement européen, composé d'une Chambre des députés et d'un Conseil des États. Le Conseil exécutif, dont les membres sont élus par les deux Chambres parlementaires, est responsable de tous ses actes devant le Parlement. L'instance judiciaire de la fédération est la Cour européenne de justice, dont les membres sont également élus par les deux Chambres du Parlement. Pour son entrée en vigueur, la Constitution est soumise à la ratification par le Parlement ou d'autres organes constitutionnels d'au moins dix États.

Le projet communautaire comme première étape de la Fédération européenne

Lorsque dans sa **déclaration du 9 mai 1950**, Robert Schuman propose, d'après l'idée de Jean Monnet, la création d'une organisation commune de production de charbon et d'acier, il la conçoit comme une première étape de la Fédération européenne. L'objectif délibéré des pères fondateurs de l'Europe est d'*introduire le ferment* d'une communauté plus large et plus profonde qui, *ne pouvant pas se faire d'un coup*, doit se réaliser progressivement. Toutefois, malgré sa formulation dans la proposition initiale, le projet de fédération n'est pas repris en tant que tel par le texte du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé à Paris le 18 avril 1951.

D'après le préambule du traité instituant la CECA, les États signataires se montrent *résolus à fonder par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde* et à *jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé entre les peuples de l'Europe*. Pour les partisans de la méthode indirecte de «constitutionnalisation», qui consiste à préparer le terrain de l'union politique en instaurant d'abord l'union économique, l'objectif ultime de la fédération reste pourtant implicite dans ces propos.

La première organisation «supranationale», impliquant des transferts de souveraineté de la part des États membres, est ainsi créée en 1952 avec la mise en place de la CECA. La deuxième et la troisième suivent en 1958 avec la création de la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom). Les Communautés, fondées sur la base de traités internationaux de nature programmatique — dans le sens où ils prévoient dans leur dispositif des phases ultérieures d'intégration — ouvrent la voie à l'unification politique du continent. Par un effet d'entraînement, les phases de développement se succèdent en permanence dans le chemin des Communautés vers une *union sans cesse plus étroite*. Au fil des différents compromis atteints à chaque réforme des traités fondateurs, de nouvelles étapes du chemin sont tracées sans pour autant jamais afficher la destination finale.

La Communauté politique européenne comme tentative ratée d'unification politique globale

Le **projet de traité portant statut de la Communauté européenne** du 10 mars 1953, élaboré par l'Assemblée *ad hoc* sur mandat des gouvernements des États membres de la CECA, constitue la première et

la dernière tentative «officielle» d'unification politique conçue comme projet d'ensemble. Étroitement liée au projet de création d'une Communauté européenne de défense (CED), le projet de Communauté politique est cependant abandonné suite au rejet, le 30 août 1954, du projet de traité instituant la CED par l'Assemblée nationale française.

Même si le texte se présente sous la forme d'un traité international, soumis à la ratification des États parties pour son entrée en vigueur, sa substance est de toute évidence de nature constitutionnelle. Il porte sur la création d'une organisation supranationale indissoluble, fondée sur l'union des peuples et des États, dotée d'un système institutionnel caractéristique de toute démocratie parlementaire et disposant dès sa naissance de ressources propres qui s'ajoutent aux contributions des États membres. La Communauté constitue, avec la CECA et la CED, une entité juridique unique. Elle a des compétences dans les domaines de la sauvegarde des droits de l'homme, de la sécurité et la défense, des relations extérieures et de l'économie, y compris la politique de l'emploi.

Les pouvoirs législatif et budgétaire, ainsi que des pouvoirs de contrôle de l'exécutif, sont attribués au Parlement, composé de deux chambres: la Chambre des peuples, dont les députés, élus au suffrage universel direct, représentent les peuples unis dans la Communauté et le Sénat, dont les sénateurs, élus par les parlements nationaux, représentent le peuple de chaque État. Les lois sont votées par les deux Chambres à la majorité simple.

Le Conseil exécutif européen, dont les membres portent le titre de ministres de la Communauté européenne, assure le gouvernement de l'organisation. Il arrête des règlements en vue d'assurer l'exécution des lois communautaires, il a le droit d'initiative législative — qu'il partage avec les membres du Parlement — et il négocie et conclut les traités ou accords internationaux engageant la Communauté. Auprès du Conseil exécutif européen, ainsi que du Parlement, un Conseil économique et social exerce des fonctions consultatives.

Le rôle du Conseil des ministres nationaux, dont la présidence est exercée à tour de rôle par chacun de ses membres, consiste à harmoniser l'action du Conseil exécutif européen et celle des gouvernements des États membres. Par ailleurs, la Cour assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités instituant les trois Communautés (CE, CECA et CED).

Le texte du projet prévoit trois procédures différentes de révision des dispositions du traité, selon leur nature plus ou moins «constitutionnelle». Ainsi, seule la modification des compétences de la Communauté à l'égard des États membres, ainsi que de la définition des droits individuels et des libertés fondamentales nécessitent, outre l'approbation du Parlement de la Communauté, l'approbation des Parlements des États membres. Une décision à l'unanimité au sein du Conseil des ministres n'est pas requise dans les cas où s'applique la troisième procédure, plus alléguée, de révision.

La «constitutionnalisation» progressive des Communautés et de l'Union européenne

L'un des éléments fondamentaux de la «constitutionnalisation» des Communautés européennes consiste dans leur progressive «parlementarisation». Dès 1958, en tant qu'assemblée commune aux trois Communautés (CECA, CEE et CEEA ou Euratom) composée de délégués des parlements nationaux, le Parlement européen assure un rôle purement consultatif. La bataille de l'institution pour l'accroissement de sa légitimité démocratique, ainsi que de ses pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle, va de pair avec le développement des Communautés dans leur voie vers l'Union européenne. Élu à partir de 1979 au suffrage universel direct, l'objectif du Parlement est de devenir co-législateur à part entière à côté du Conseil, de même que deuxième branche de l'autorité budgétaire. C'est dans le cadre de l'Union européenne, instituée en 1993 par le traité de Maastricht, et réformée ensuite en 1999 par le traité d'Amsterdam et en 2003 par le traité de Nice, que le Parlement obtient progressivement des pouvoirs comparables à ceux dont jouit une assemblée nationale dans le cadre de toute démocratie parlementaire. Dans ce sens, les compétences de l'Union européenne, de plus en plus régies par la règle de la prise de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil, relèvent parallèlement de plus en plus de la procédure de codécision avec le Parlement. Celle-ci place les deux institutions sur un pied d'égalité dans un système qui, par son fonctionnement, peut être décrit

comme bicaméral. En outre, à l'égard de la Commission, le Parlement obtient des pouvoirs accrus en matière de contrôle de l'exécutif: notamment, par la possibilité de voter une motion de censure de la Commission ou d'approuver son président désigné ainsi que l'ensemble du collège.

Par ailleurs, la Cour de justice des Communautés européennes renforce avec sa jurisprudence les éléments constitutionnels des traités, en élevant entre autres au rang de principes du droit communautaire les notions d'effet direct et de primauté, ou de respect des droits fondamentaux de la personne. Il est à noter que la Cour de justice, dès 1986, reconnaît que *la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité* (cf. arrêt *Les Verts*).

Les projets de Constitution du Parlement européen

Alors que seules les Conférences intergouvernementales (CIG) aboutissent petit à petit à des avancées «constitutionnelles», progressivement incorporées dans les traités fondateurs, le Parlement européen, dès sa première élection directe en 1979, adopte une stratégie complémentaire à celle des «petits pas» consistant à présenter des projets d'Union européenne à caractère global. Malgré le fait qu'ils n'ont pas de conséquences formelles immédiates, ils s'avèrent être un aiguillon efficace de la conscience politique européenne. Maintes propositions contenues dans les projets du Parlement deviennent à la longue des objectifs partagés à atteindre et sont à la base de réformes concrètes des traités.

Le projet de traité instituant l'Union européenne ou «projet Spinelli»

Le **projet de traité instituant l'Union européenne** ou «**projet Spinelli**», du 14 février 1984, constitue le seul «projet constitutionnel» provenant du Parlement européen ayant été adopté à une très large majorité de ses membres. Le projet, qui propose la création, par les *États membres des Communautés européennes*, d'une *Union européenne* dotée de la personnalité juridique, se présente comme un texte de compromis où il n'est nullement fait référence aux concepts de «constitution» ou de «fédération». Cependant, il contient toute une série d'éléments considérés de nature constitutionnelle, dont plusieurs d'inspiration fédéraliste:

- Le projet, qui prévoit la création d'une *citoyenneté de l'Union*, est soumis pour son entrée en vigueur à la ratification par une majorité d'États membres des Communautés, dont la population forme les deux tiers de la population globale des Communautés. Le texte doit ainsi compter sur une double légitimité, celle des États et celle des citoyens.
- L'Union, qui délibère sur son adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, adopte sa propre déclaration des droits fondamentaux. Des sanctions peuvent être prises à l'égard d'un État membre ayant violé de façon grave et persistante des principes démocratiques ou des droits fondamentaux.
- L'Union, qui pour atteindre ses buts agit selon les méthodes de *l'action commune* ou de la *coopération* entre les États membres, peut augmenter ses domaines d'activité relevant de l'action commune sans que les États procèdent à une réforme du traité par le biais d'une Conférence intergouvernementale. Le texte prévoit une procédure interne de passage de la deuxième à la première méthode: le Conseil européen — sur proposition, soit de la Commission, soit du Conseil de l'Union, soit du Parlement, soit d'un ou plusieurs États membres — peut adopter la décision, après consultation de la Commission, avec l'accord du Parlement. Cette procédure de révision correspond plus à celle d'un texte constitutionnel qu'à celle d'un traité international.
- De façon comparable aux Constitutions des États décentralisés, le projet prévoit l'existence de compétences exclusives de l'Union (notamment, marché intérieur et concurrence) et de compétences concurrentes à celles des États membres (la plupart). Dans les domaines où l'Union dispose d'une compétence concurrente, en conformité avec le principe de subsidiarité, *l'Union n'agit que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les États membres œuvrant séparément, en particulier celles dont la réalisation exige l'action de l'Union parce que leurs dimensions ou*

leurs effets dépassent les frontières nationales.

- Tel que prévu par la Constitution de tout État décentralisé, l'Union et les États membres coopèrent dans la confiance mutuelle à l'application du droit de l'Union.

- Le «projet Spinelli» propose un schéma institutionnel proche des systèmes parlementaires bicaméraux: le Parlement, élu au suffrage universel, exerce le pouvoir législatif et budgétaire conjointement avec le Conseil, ainsi que le contrôle politique sur la Commission. La Commission, qui a l'initiative des lois, dispose du pouvoir réglementaire.

- Comme dans tout État de droit, le système juridictionnel est primordial. La Cour de justice jouit des compétences pour la protection des droits fondamentaux vis-à-vis de l'Union, pour annuler un acte de l'Union, pour sanctionner les manquements des États membres aux obligations découlant du droit de l'Union, pour statuer sur les différends entre les États membres en connexité avec les buts de l'Union... Elle connaît des recours de toutes les institutions, des recours des particuliers contre les actes de l'Union leur faisant grief, ainsi que des recours en cassation contre les décisions judiciaires nationales rendues en dernière instance refusant de saisir d'une demande préjudicielle ou méconnaissant une décision préjudicielle.

- Les actes de l'Union reçoivent l'appellation courante des actes étatiques: les *lois*, arrêtées conjointement par le Conseil et le Parlement, et les *règlements* et *décisions*, arrêtés par la Commission dans le but d'appliquer la loi. Les lois organiques régissent l'organisation et le fonctionnement des institutions. C'est aussi par la procédure, renforcée, de la loi organique que l'action commune est déclenchée dans un secteur non encore abordé par l'Union.

- Le projet prévoit un accroissement des compétences de l'Union par rapport aux compétences des Communautés. Les domaines qui relèvent de l'action commune sont la politique économique et la politique de la société. La *politique économique* comprend le marché intérieur, la concurrence, les politiques de conjoncture, monétaire et de crédit, le rapprochement des législations fiscales dans la mesure nécessaire à la réalisation de l'intégration économique ... La *politique de la société* comprend la politique sociale et de la santé, la protection des consommateurs, la politique régionale, la politique de l'environnement, les politiques de l'éducation, de la recherche, de la culture, de l'information... L'*action internationale* de l'Union est exercée soit par la méthode de l'action commune, soit par la méthode de la coopération. En dehors des domaines qui relèvent de l'action commune, la coordination des législations nationales en vue de former un *espace juridique homogène* se réalise par la méthode de la coopération, et cela entre autre pour lutter contre les formes internationales de criminalité, y compris le terrorisme.

- L'Union dispose de finances propres, gérées par ses institutions, sur la base du budget adopté par l'autorité budgétaire.

Le rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union européenne ou «projet Herman»

Alors que plusieurs des propositions contenues dans le «projet Spinelli» ont déjà été reprises dans les traités lors des réformes réalisées par l'Acte unique européen de 1986, et surtout par le traité de Maastricht de 1992 instituant l'Union européenne (notamment la réalisation de l'Union économique et monétaire, la procédure de codécision, de nouvelles politiques «de la société», le principe de subsidiarité ou la notion de citoyenneté), un **projet de constitution de l'Union européenne** est présenté le 9 février 1994 au Parlement européen par Fernand Herman, au nom de la commission institutionnelle dont il est le rapporteur. Ce projet, qui prétend continuer la stratégie «englobante» du Parlement européen initiée par le «projet Spinelli», n'obtient cependant pas l'approbation de l'assemblée qui se limite, dans sa résolution du 10 février, à «en prendre acte avec satisfaction».

Le «**projet Herman**» a le mérite de concentrer pour la première fois, dans un texte clair et lisible, appelé sans réserve «constitution», les principes d'une «communauté de droit» dont on veut souligner sa capacité

de générer des normes juridiques «auxquelles les États se soumettent» et qui «peuvent s'appliquer directement à leurs citoyens». D'après l'exposé des motifs du projet, parmi les dispositions de différente nature dispersées dans les traités, il est nécessaire d'établir enfin une hiérarchie entre les normes «qui sont suffisamment générales pour être définies comme constitutionnelles» et les autres «qui ne peuvent pas avoir la même permanence» et dont la mise à jour doit être plus facile.

L'exposé des motifs explique les raisons du choix de l'appellation «constitution» au lieu de celle de «traité», ainsi que les raisons du lancement du débat à ce moment précis. Le but est de mettre en évidence, à l'égard des citoyens, une réalité qui leur est souvent cachée. En fin de compte, le Parlement ne ferait qu'«adapter le vocabulaire aux faits et les textes à la réalité», «en mettant fin à la fiction d'une souveraineté maintenue intacte des États membres, à l'ambiguïté qui permet aux gouvernements nationaux de s'attribuer les mérites de l'action communautaire quand elle plaît ou réussit, et de rejeter sur Bruxelles la responsabilité de leurs échecs». D'après l'exposé des motifs, le débat sur Maastricht a révélé une profonde méconnaissance des réalités institutionnelles européennes, que le texte confus et illisible du traité n'a fait qu'aggraver. Dans un contexte de désenchantement des citoyens et de frustration des parlements nationaux, qui voient leurs pouvoirs progressivement réduits, l'heure est arrivée de rassurer tout le monde, en créant, par le biais d'une *Constitution pour l'Europe*, un «cadre politique et juridique stable où les pouvoirs, les compétences et les responsabilités sont clairement définis et où les adaptations aux exigences du moment peuvent intervenir sans remettre en cause l'ensemble de l'édifice».

Dans ce même souci de rapprocher l'Europe des citoyens, la commission institutionnelle du Parlement propose une «alternative démocratique» de révision du traité par rapport à la méthode de négociation intergouvernementale: les travaux de la Conférence intergouvernementale devraient être précédés de la réunion d'une *Convention européenne* — réunissant les membres du Parlement européen et des parlements nationaux —, d'un *groupe de personnalités indépendantes* sur le modèle du comité Spaak/Dooge, ainsi que d'une *Conférence interinstitutionnelle*.

Annexé à la proposition de résolution du 9 février, le projet de Constitution proposé s'inspire du «modèle fédéral coopératif décentralisé», basé sur la double légitimité démocratique des citoyens et des États. Le texte se divise en huit titres, dédiés aux principes — dont les objectifs de l'Union et la citoyenneté (I), aux compétences de l'Union — notamment les principes d'attribution, de subsidiarité, de proportionnalité et de coopération (II), au cadre institutionnel (III), aux fonctions de l'Union — dont la fonction législative, exécutive et juridictionnelle (IV), aux relations extérieures (V), à l'adhésion à l'Union (VI), aux dispositions finales (VII) et aux droits de l'homme garantis par l'Union (VIII). Le texte du projet ne reprend pas les dispositions des «traités communautaires» relatives aux politiques de l'Union. D'après le projet, les dispositions qui ne sont pas reprises par la Constitution restent en vigueur jusqu'au moment de leur remplacement par une loi organique.

L'appellation des actes de l'Union devient conforme à l'appellation des actes étatiques: les *lois* (constitutionnelles, organiques, ordinaires et lois-cadres), les *règlements d'exécution* et les *décisions individuelles*.

Parmi les innovations institutionnelles proposées, il ressort spécialement la notion de *double majorité*, des États et de la population, nécessaire à l'adoption de décisions au sein du Conseil. Le système de la présidence tournante du Conseil est supprimé: un président du Conseil serait élu pour un mandat d'un an renouvelable, ne pouvant pas excéder de trois ans. Sinon, globalement, le projet reprend le schéma du système parlementaire bicaméral, avec les spécificités caractéristiques du modèle européen en ce qui concerne le rôle de la Commission.

Du débat constitutionnel à l'adoption de la Constitution de l'Union européenne

Le débat sur une Constitution pour l'Union

Le débat sur la nécessité d'une Constitution pour l'Union est relancé à partir de 1999, après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Il est intéressant de noter que c'est aussi à partir de 1999 que le Parlement

européen compte une «commission des affaires constitutionnelles».

Le traité d'Amsterdam intègre quelques avancées constitutionnelles, telles que la procédure de sanction à l'égard d'un État membre ayant commis une violation grave et persistante des principes démocratiques et des droits fondamentaux, ou l'insertion de dispositions en matière de politique sociale et d'emploi dans le traité CE. Toutefois, dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne à plus d'une vingtaine d'États membres, une réforme en profondeur des institutions reste indispensable.

Un protocole, annexé au traité d'Amsterdam, sur les institutions dans la perspective de l'élargissement, prévoit la convocation d'une conférence des gouvernements des États membres pour procéder à un *réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions*. Sa convocation est fixée début 2000 par le Conseil européen de Cologne de juin 1999, qui précise en même temps les points de son mandat.

Le même Conseil européen décide en outre qu'il est nécessaire d'établir une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'élaboration devrait être confiée à une «enceinte composée de représentants des chefs d'État ou de gouvernement, du président de la Commission européenne, ainsi que de membres du Parlement européen et des parlements nationaux». La Cour de justice participerait comme observateur, tandis que d'autres instances devraient être entendues. Dans la décision, annexée aux conclusions de la présidence, il est aussi prévu que ladite charte puisse ensuite être proclamée solennellement par le Parlement, la Commission et le Conseil, avant de procéder à l'examen de son insertion éventuelle dans les traités.

Au cours de l'année 2000, deux processus se déroulant parallèlement vont ainsi déclencher le débat constitutionnel: les travaux d'une «Convention européenne» pour l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux et une Conférence intergouvernementale (CIG) menant à l'adoption du traité de Nice.

En vue de la CIG, plusieurs propositions à caractère constitutionnel sont évoquées de façon récurrente dans les rapports, déclarations et avis provenant des institutions — notamment de la Commission et du Parlement, ainsi que des milieux universitaires et des personnalités politiques: la réorganisation et la hiérarchisation des textes des traités, la fin de la structure en piliers du traité sur l'Union européenne, la fusion de l'Union et des trois Communautés en une seule entité, la clarification des compétences de l'Union par rapport à celles des États membres, l'introduction du principe de la double majorité (des États et de la population) pour définir la majorité qualifiée au sein du Conseil, l'établissement d'un lien entre majorité qualifiée et procédure de codécision afin de renforcer le rôle de co-législateur du Parlement, l'assouplissement des coopérations renforcées, l'intégration de la charte des droits fondamentaux dans les traités... L'urgence qui est ressentie pour entamer les réformes institutionnelles, afin de permettre l'élargissement, s'accompagne en général du souhait de rapprocher l'Europe des citoyens, en rendant la «gestion des affaires européennes» plus simple, efficace et transparente. Dans cette même optique, la procédure strictement «diplomatique» de révision des traités est aussi remise en question. Les négociations au sein d'une CIG devraient se réaliser sur la base de travaux préparatoires approfondis.

Le 12 mai 2000, avec un discours prononcé à l'Université Humboldt de Berlin, le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, ouvre le débat constitutionnel au niveau des hauts responsables politiques européens en abordant le sujet épineux de la «finalité de l'intégration». À titre personnel, il propose qu'une «avant-garde» de quelques États membres marque les étapes menant d'une coopération renforcée à un traité constitutionnel. Celui-ci, conçu en tant qu'«acte de refondation politique délibéré de l'Europe», serait le préalable à la pleine intégration de l'Union sous forme de «Fédération européenne». Les allocutions des chefs d'État ou de gouvernement sur l'avenir de l'Union européenne vont ensuite se succéder.

Ainsi, dans un discours du 27 juin 2000, le président de la République française, Jacques Chirac, voit dans le grand élargissement à venir l'occasion d'approfondir la réflexion institutionnelle, au-delà de la Conférence intergouvernementale. Après la CIG, il s'ouvrirait une période de «grande transition» vers une «refondation institutionnelle» de l'Union européenne. Une réflexion préparatoire visant la réorganisation des traités,

conduite de façon ouverte, pourrait mener à la première Constitution européenne. Selon Jacques Chirac, pendant la période de transition, un «groupe pionnier» de pays, rassemblés avec l'Allemagne et la France, pourrait avancer dans l'approfondissement des politiques en participant à l'ensemble des coopérations renforcées.

Mais pas tous les responsables politiques ne voient dans la rédaction d'une Constitution, ou dans les coopérations renforcées, la solution pour préserver l'ambition de l'«Europe-puissance» dans une Union élargie à plus de vingt-cinq États membres. Fidèle à sa propre tradition constitutionnelle, le premier ministre britannique, Tony Blair, préfère dans un discours du 6 octobre 2000, qu'à la place d'une éventuelle Constitution européenne soit rédigée — en tant que document politique et non juridique — une «déclaration de principes», ayant la fonction de «charte de compétences». Selon son avis, la combinaison unique entre intergouvernementalisme et supranationalité, qu'est l'Union européenne, ne l'empêcherait pas de devenir une superpuissance faite d'États-nations égaux.

Ces interventions obtiennent un écho médiatique important. Malgré les divergences d'opinion sur la future nature de l'Union, la notion de «constitution» s'introduit dans le langage politique courant.

Le «processus constitutionnel»: la Convention européenne et la Conférence intergouvernementale

Alors que le Conseil européen de Nice de décembre 2000 est signalé comme date butoir pour clôturer la CIG, ainsi que pour proclamer le projet de charte des droits fondamentaux rédigé par la Convention, le Parlement européen propose, dans une résolution du 25 octobre, que cette même date soit l'occasion d'engager formellement le «processus constitutionnel» par le biais d'une «déclaration annexée au prochain traité». Cette déclaration donnerait mandat, procédures et calendrier pour ouvrir les travaux de rédaction d'une constitution pour l'Europe. Dans sa résolution, le Parlement énumère les éléments que le texte de la constitution devrait clairement fixer: les valeurs communes de l'UE, les droits fondamentaux des citoyens européens, le principe de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit, la composition, le rôle et le fonctionnement des institutions de l'Union, la répartition des compétences, le principe de subsidiarité, le rôle des partis politiques européens et les finalités de l'intégration européenne. Le Parlement propose par ailleurs, au vu des «travaux collégiaux, transparents et fructueux» menés pour l'élaboration du projet de charte des droits fondamentaux, que le «modèle de Convention» soit repris pour élaborer la future constitution de l'Union.

La **déclaration n° 23 relative à l'avenir de l'Union, annexée au traité de Nice** du 26 février 2001, bien que plus timide, répond en partie à la demande du Parlement. Dans cette déclaration, la CIG, se félicitant que le traité de Nice permette d'ouvrir la voie à l'élargissement, *souhaite qu'un débat à la fois plus large et plus approfondi s'engage sur l'avenir de l'Union européenne*. Ce débat devrait associer «toutes les parties intéressées»: entre autres, les représentants des parlements nationaux, ainsi que de l'ensemble de l'opinion publique et de la société civile. Les États candidats seraient de même associés à ce processus selon des modalités à définir.

La déclaration n° 23 établit tant le calendrier des étapes immédiates du processus, que les «thèmes de réflexion» qui doivent en faire l'objet, énumérées en quatre points: une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres conforme au principe de subsidiarité, le statut de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la simplification des traités «sans en changer le sens» et le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. Une fois ce travail préparatoire accompli, une nouvelle CIG serait convoquée en 2004 en vue d'apporter aux traités les changements correspondants. L'objectif ultime de la CIG serait d'améliorer la légitimité démocratique et la transparence de l'Union et de ses institutions, afin de les rapprocher des citoyens.

Un an après la clôture de la CIG de 2000, le Conseil européen de Laeken, dans une déclaration du 15 décembre 2001 sur l'avenir de l'Union, réaménage les thèmes soulevés à Nice dans une «série de questions ciblées» à examiner, dont la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, la simplification des instruments législatifs de l'Union, l'amélioration de la légitimité et de l'efficacité du processus décisionnel, et l'éventuelle adoption d'un texte constitutionnel mettant fin à la multiplicité de traités et

intégrant la charte des droits fondamentaux. Pour assurer une préparation aussi large et aussi transparente que possible de la CIG suivante, le Conseil européen convoque une «Convention sur l'avenir de l'Europe», dont il définit la composition, la durée des travaux et les méthodes de travail.

La Convention européenne se réunit à Bruxelles du 28 février 2002 au 10 juillet 2003. Outre son président et ses deux vice-présidents, elle est composée de 15 représentants des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, de 30 membres des parlements nationaux, de 16 membres du Parlement européen et de 2 représentants de la Commission. Les pays candidats à l'adhésion participent à part entière aux travaux de la Convention, sans toutefois pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre les États membres. Des représentants du Comité économique et social, des partenaires sociaux européens, du Comité des régions, ainsi que le médiateur européen sont invités comme observateurs. Le président de la Cour de justice et celui de la Cour des comptes peuvent s'exprimer devant la Convention à l'invitation du présidium. Les débats de la Convention, qui travaille dans les onze langues de travail de l'Union, ainsi que l'ensemble des documents officiels sont rendus publics. Pour élargir le débat et y associer l'ensemble des citoyens, un «forum» est ouvert aux organisations représentant la société civile, dont les contributions sont également versées au débat.

Le document final de la Convention, adopté par consensus les 13 juin et 10 juillet 2003 en tant que «projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe», est remis au président du Conseil européen à Rome le 18 juillet 2003. Il sert de document de base pour les discussions de la CIG, qui commencent le 4 octobre 2003.

La CIG de 2003-2004 se limite à l'examen des questions fondamentales les plus controversées, en évitant la renégociation de la totalité du projet de la Convention. En raison du travail préparatoire effectué, l'organisation de la CIG est différente des précédentes. Initialement, aucune réunion n'est prévue au niveau des représentants des gouvernements des États membres. Toutefois, afin de canaliser le flux d'information, les États membres nomment des points de contact ou "focal points" (des fonctionnaires avec un rôle principalement administratif). Un groupe de travail d'experts juridiques — sans aucun rôle politique — assure par contre une tâche importante d'examen juridique et linguistique du texte.

Les négociations se déroulent au niveau des ministres des Affaires étrangères avec la participation d'un représentant de la Commission et de deux observateurs du Parlement européen. La difficulté de trouver un accord sur les questions les plus sensibles, notamment le système de vote au sein du Conseil, empêche la clôture de la CIG sous présidence italienne lors du Conseil européen de décembre. Les négociations se poursuivent en 2004 sous présidence irlandaise et se clôturent le 18 juin 2004 avec l'accord des chefs d'État ou de gouvernement sur le texte définitif.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe

Le 29 octobre 2004, le **traité établissant une Constitution pour l'Europe** est signé à Rome, dans la même ville où en 1957 fut signé le traité fondateur de l'intégration européenne, comme symbole de la refondation de l'Union sur de nouvelles bases. Le nouveau texte est en effet destiné à remplacer, au moment de son entrée en vigueur, tant le traité instituant la Communauté européenne ou «traité de Rome», que le traité sur l'Union européenne adopté à Maastricht en 1992, tels que modifiés en dernier lieu à Nice en 2001. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe ne vise cependant pas l'abrogation du deuxième traité signé à Rome en 1957, le traité CEEA ou Euratom.

Restant par sa forme un accord juridique international, soumis pour son entrée en vigueur à la ratification de tous les États membres de l'Union (par voie référendaire ou parlementaire selon la procédure définie par chaque État), le nouveau texte met enfin en évidence la substance constitutionnelle des traités précédents, en la rendant explicite. Pour la première fois, l'acte constitutif de la «communauté de droit» qu'est l'Union européenne, dote l'entité qu'il crée d'une «Constitution». L'ainsi couramment dénommé, par sa double nature, «traité constitutionnel» devient le texte de référence principal, nettement plus lisible que les textes qu'il remplace.

Doté d'une structure simple en quatre parties principales (objectifs, charte des droits fondamentaux, politiques et fonctionnement, dispositions générales et finales), sa lisibilité résulte également de la simplification de la terminologie. Ainsi, les «actes juridiques de l'Union» se subdivisent en «actes législatifs» (lois et lois-cadres européennes) et en «actes non législatifs» (règlements, décisions, recommandations et avis). Les actes législatifs sont adoptés conformément à la «procédure législative ordinaire», ou conformément à des «procédures législatives spéciales» dans des cas spécifiques. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les «fonctions législative et budgétaire». Il est énoncé que le fonctionnement de l'Union est fondé sur la «démocratie représentative»... Pour la première fois, on parle également de «catégories de compétences» de l'Union (compétence exclusive, compétence partagée et compétence pour mener des actions d'appui, de coordination ou de complément). La valeur sémantique — de même que symbolique — des termes utilisés a des conséquences immédiates dans la configuration de la «conscience politique européenne». La citoyenneté de l'Union — qui «s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas» — devient enfin visible.

Dans cet ordre d'idées, il est intéressant d'observer l'inscription, comme objectifs de l'Union, de toute une série de concepts qui font désormais partie d'une identité politique européenne partagée: ainsi, le «développement durable», l'«économie sociale de marché» — «hautement compétitive» et qui «tend au plein emploi» —, «l'égalité entre les femmes et les hommes», la «solidarité entre les générations», la «cohésion économique, sociale et territoriale», le «respect de la richesse de la diversité culturelle et linguistique», l'«élimination de la pauvreté», le «strict respect et le développement du droit international»... Le respect de l'«identité nationale des États membres» est en outre complété pour tenir compte de la réalité complexe des États décentralisés ou fédéraux, en précisant que cette identité, qui est inhérente aux «structures fondamentales politiques et constitutionnelles» des États, est respectée par l'Union «y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale».

Parmi les apports constitutionnels principaux du nouveau texte, par rapport aux traités précédents, il ressort notamment les suivants:

- l'Union acquiert la personnalité juridique;
- la charte des droits fondamentaux fait partie intégrante du traité;
- l'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme;
- les compétences de l'Union sont clairement définies;
- même si le traité contient des «dispositions particulières» sur la politique étrangère et de sécurité commune, sur la politique de sécurité et de défense commune et sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'ancienne structure des textes en «piliers» disparaît;
- en règle générale, l'Union exerce sur le «mode communautaire» les compétences que les États lui attribuent, sinon elle «coordonne» les politiques des États membres visant à atteindre les objectifs communs;
- un titre consacré à l'action extérieure de l'Union regroupe tant les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, que les dispositions relatives à la politique commerciale commune, à la coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire, aux accords internationaux, aux relations avec les organisations internationales;
- le contrôle de la Cour de justice dans le domaine de l'«espace de liberté, de sécurité et de justice» est généralisé;
- une «clause passerelle» permet aux États participant à une coopération renforcée de passer au vote à la majorité qualifiée ou à la procédure législative ordinaire moyennant une décision prise à l'unanimité;
- le Conseil européen devient une institution à part entière avec un président élu pour une durée de deux ans et demi;
- le ministre européen des Affaires étrangères préside le Conseil Affaires étrangères et est en même temps vice-président de la Commission;
- la majorité qualifiée au sein du Conseil, qui devient la règle générale, se définit par rapport au principe de la double majorité (États et population);
- la distribution des sièges au Parlement européen se réalise sur la base du principe de représentation dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimal de 6 sièges et un seuil maximal de 96 sièges par État membre;
- le traité prévoit, comme nouveautés, une procédure de contrôle du principe de subsidiarité par les

parlements nationaux, l'initiative législative citoyenne, une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine, le retrait volontaire de l'Union;

- outre la procédure de révision ordinaire (désormais, Convention et Conférence intergouvernementale, suivies de ratification), il est prévu une procédure de révision simplifiée («clause passerelle» de l'unanimité à la majorité qualifiée et des procédures législatives spéciales à la procédure ordinaire, pour la partie III) ainsi qu'une procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union (pour la partie III, titre III).

Il faut souligner que la Constitution ne précise pas la nature de l'Union. Le préambule reprend toutefois la référence à son caractère évolutif lorsque les représentants des États membres se disent persuadés de la résolution des peuples de l'Europe à «forger leur destin commun», «unis d'une manière sans cesse plus étroite». Dans le même sens, les coopérations renforcées sont envisagées comme un moyen de renforcer le «processus d'intégration» de l'Union.

La hiérarchisation du texte du traité facilite à l'avenir sa réforme, permettant la révision de la partie III, consacrée aux politiques et au fonctionnement de l'Union, moyennant la procédure simplifiée. Le fait que la Convention — qui élabore les projets «au nom des citoyens et des États d'Europe» (cf. préambule) — fasse désormais partie de la procédure ordinaire de révision, comme phase précédant la CIG, révèle enfin la double légitimité de l'«Union refondée».