

Geoffrey Howe, Construire l'Europe de la base au sommet: arguments contre une constitution européenne

Légende: Ministre britannique des Finances de 1979 à 1983 et des Affaires étrangères de 1983 à 1989, Geoffrey Howe expose dans cet article des arguments contraires à l'idée que les traités fondateurs de l'Union européenne puissent être considérés comme une constitution, sans pour autant s'opposer à leur réécriture dans le but de les simplifier et de les rationaliser.

Source: The Philip Morris Institute for Public Policy Research: "L'Europe a-t-elle besoin d'une Constitution?". dir. de publ. Merritt, Giles ; Réd. Chef Kapstein, Nancy. Juin 1996, Discussion paper n° 10. Bruxelles: The Philip Morris Institute for Public Policy Research asbl.

Copyright: (c) The Philip Morris Institute for Public Policy Research asbl

URL:

http://www.cvce.eu/obj/geoffrey_howe_construire_l_europe_de_la_base_au_sommet_arguments_contre_une_constitution_europeenne-fr-896693d8-973a-4850-8061-3b4568c36179.html

Date de dernière mise à jour: 25/10/2012

Construire l'Europe de la base au sommet: arguments contre une constitution européenne

GEOFFREY HOWE

Les partisans enthousiastes d'une intégration européenne plus poussée se plaisent à dire que l'Union européenne a besoin d'une constitution. À première vue, c'est là une affirmation assez bizarre puisque la Cour européenne de justice a déclaré en 1983 que le traité de Rome était "le document constitutionnel de la Communauté", position qu'elle a réitérée en 1991 en écrivant: "Bien que conclu sous la forme d'un accord international, [le traité] est néanmoins le document constitutionnel d'une communauté juridique."

Ainsi donc, il existerait déjà une constitution européenne? Je ne le pense pas. Du point de vue juridique, les divers traités fondateurs ne sont rien de plus que des traités internationaux liant des États. En revanche, les constitutions sont les fondements juridiques des États mêmes. On ne peut prétendre que l'UE possède actuellement une constitution que si l'on est prêt à admettre qu'elle est d'ores et déjà un État. La Cour de justice s'est refusée à affirmer une telle chose même si, pour reprendre ses termes, l'UE est "un nouvel ordre juridique de droit international, en faveur duquel les États ont limité leur souveraineté dans certains domaines". Le fait que même la Cour européenne qualifie le droit communautaire d'"international" est en contradiction directe avec le statut d'État dont d'aucuns voudraient affubler l'UE.

Les constitutions — nées à la fin du XVIII^e siècle à la suite des révolutions américaine et française - ont instauré un nouveau type de gouvernement, tirant directement sa légitimité du consentement du peuple, limitant la liberté d'action des institutions centrales et fixant des principes d'exercice des pouvoirs. Mais ce qui les caractérise avant tout, ce sont les droits qu'elles confèrent au citoyen vis-à-vis de l'État. La notion de constitution est donc étroitement liée à la fondation d'un État, elle est légitimée par ses citoyens et crée un cadre pour l'exercice démocratique des pouvoirs.

Quelle que soit la manière dont on les qualifie, les traités fondateurs de l'UE ne ressemblent en rien à une constitution au sens où nous venons de la décrire. Faute d'un État européen, d'un peuple européen et de mécanismes de légitimation et de contrôle démocratiques directs, l'ordre institutionnel de l'UE reste fermement ancré dans ses origines "interÉtats". Le problème réside toutefois dans le fait qu'en habilitant ses organes centraux à adopter des lois supranationales - qui doivent être contraignantes pour les États membres si on veut qu'elles soient efficaces -, l'UE est plus qu'une organisation internationale ordinaire. Du point de vue institutionnel, elle est, comme l'a déclaré l'ancien Premier ministre italien, Giuliano Amato, "un objet volant non identifié". Personne ne sait exactement comment l'appeler ni comment la définir, du moins en utilisant le vocabulaire usuel des sciences politiques et des relations internationales.

L'Union européenne se trouve donc dans une position inconfortable. Elle n'est pas un État, mais elle exerce certains pouvoirs qui n'ont jamais appartenu qu'aux États. Dès lors que ceux-ci lui transfèrent ces pouvoirs, ils en perdent le contrôle, condition indispensable pour que l'autorité centrale ne se désintègre pas. Mais les implications constitutionnelles nationales sont loin d'être négligeables. C'est la Cour européenne de justice qui décide si un acte, national ou européen, est compatible ou non avec les traités, tandis que c'est un organe collectif, le Conseil des ministres, qui exerce la plus grande influence dans le domaine de l'élaboration normale des lois. Nombre de ses décisions sont prises à la majorité qualifiée. Aussi les parlements, les gouvernements et les tribunaux de chaque État, sans parler des citoyens, peuvent-ils se voir contraints de se conformer à une législation européenne qu'ils désapprouvent.

Ce problème se pose avec le plus d'acuité lorsqu'il s'agit de déterminer si un arrêt de la Cour européenne de justice peut avoir préséance sur les dispositions d'une constitution nationale, telles que la Cour constitutionnelle d'un pays peut les interpréter. Jusqu'à présent, les gouvernements des États membres se sont efforcés d'amender leur constitution lorsqu'ils estimaient qu'elle pourrait être en contradiction avec un amendement apporté au traité européen. En effet, dans ses amendements de ratification du traité de Maastricht de 1992, le gouvernement français a stipulé que les futurs gouvernements seraient contraints d'agir en ce sens chaque fois que le traité serait modifié. De même, tant la Cour européenne de justice que les tribunaux nationaux, qui se vouent un respect mutuel dans le domaine judiciaire, ont essayé d'éviter tout

jugement provocateur concernant directement l'"ordre juridique", national ou européen.

Toutefois, l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande sur le traité de Maastricht a dérogé à cette règle en affirmant que le peuple allemand restait souverain, qu'elle-même avait le droit de délimiter les compétences européennes dans les domaines qui concernent l'Allemagne et qu'en conséquence, la Cour européenne de justice n'avait pas le droit de fixer ses propres compétences. Le Conseil constitutionnel français a également lancé un avertissement, beaucoup plus modeste il est vrai, dans son avis sur le traité de Maastricht. Paradoxalement, l'absence de constitution écrite et de tribunal constitutionnel en Grande-Bretagne prive mon propre pays de ce genre de garantie suprême.

La détermination des cours constitutionnelles nationales à faire valoir leurs prérogatives rappelle une caractéristique essentielle de la démocratie en Europe occidentale: la légitimité permanente du pouvoir politique de l'État-nation aux yeux de l'électorat. Cela ne signifie pas que la souveraineté ne peut pas être partagée sur une base fonctionnelle pour atteindre certains objectifs. Jusqu'à présent, la création d'une Union économique et monétaire (UEM) en serait l'exemple le plus frappant. Cela ne signifie pas non plus que le droit supranational n'est pas légitime dans les nombreux domaines où il est actuellement d'application, loin de là. Dans la plupart de ces domaines, l'émergence d'un "nouvel ordre juridique" européen n'a guère posé de problèmes. De même, cela ne veut pas dire qu'il n'y a et qu'il n'y aura pas à l'avenir d'aspects importants pour lesquels il faudra trouver des solutions communes à l'échelle européenne. On constate en effet que les marchés, les télécommunications, la mobilité des facteurs de production et de nombreux autres éléments rendent les frontières plus poreuses, pas seulement sur notre continent d'ailleurs, et drainent petit à petit le contenu concret de la souveraineté nationale.

Mais cela signifie qu'il existe actuellement des limites claires, qui ne disparaîtront vraisemblablement pas avant longtemps, à la masse de compétences législatives supplémentaires pouvant être transférées au niveau supranational. Cela signifie également qu'en exerçant un pouvoir à ce niveau, les institutions européennes doivent davantage tenir compte de la diversité nationale et des différentes traditions politiques. La discussion quant au bien-fondé d'une constitution européenne est donc pertinente. Si une constitution vise à sanctionner une centralisation accrue des pouvoirs, ce processus étant légitimé par la création d'une plus grande responsabilité démocratique via le Parlement européen, ce projet est, selon moi, voué à l'échec. Je m'explique.

Avec tout le respect que je dois à la Cour de justice, si nous acceptons qu'il n'y a pas de constitution européenne, il s'ensuit que la rédaction d'un tel document doit avoir un but précis. Il faudrait au moins remplacer les traités existants par un texte plus court et plus compréhensible, qui ne modifierait ni les pouvoirs des institutions ni les politiques de l'UE mais qui simplifierait leur fonctionnement et tenterait de rendre le processus européen plus transparent pour les citoyens, et donc plus proche d'eux. Je n'ai pas la moindre objection à l'encontre d'un tel exercice de réécriture. Ce serait même une bonne chose. Mais cela ne requiert nullement la rédaction d'une constitution. Ce document ne répondrait d'ailleurs pas à la définition classique de la constitution.

On ne ferait ni plus ni moins que renforcer et rationaliser les traités actuels dans un document plus synthétique et plus lisible, mais qui continuerait de s'appeler "traité". Des commentateurs universitaires ont déjà répertorié près de cinq cents articles qui pourraient être abrogés ou fusionnés.

En termes clairs, les partisans d'une constitution européenne poursuivent un objectif plus ambitieux. Ils ont toujours souhaité que l'Union crée, ou plutôt achève grâce à elle, ce que le parti allemand au pouvoir, la CDU/CSU, a appelé un "État fédéral européen". Dans ce cadre, les citoyens européens exerceraient le pouvoir législatif conjointement avec le Conseil des ministres par le biais de leurs représentants au Parlement européen, eux-mêmes émanant des partis nationaux. Le Conseil prendrait ses décisions à la majorité simple ou qualifiée dans un nombre maximal de domaines - de préférence dans tous. Quant à la Commission européenne, elle serait, dans le projet de la CDU/CSU, un "embryon de gouvernement européen". Le parti allemand prévoit aussi que la constitution contienne une déclaration des droits du citoyen et qu'elle puisse être modifiée sans l'unanimité des voix des États membres. Cela revient à dire que, si l'on appliquait ce projet, le système politique européen échapperait au contrôle des États.

Pour le meilleur ou pour le pire, le fait est qu'il n'y a pas de peuple européen et qu'il ne pourra peut-être jamais y en avoir un. Par contre, il y a un nombre croissant de peuples européens qui aspirent à "une union toujours plus étroite". Les partis politiques transnationaux n'ont aucun sens, excepté en tant que ramifications extravagantes des groupes politiques du Parlement européen. Les élections européennes qui, dans nombre d'États, n'attirent plus que des électeurs indifférents et toujours moins nombreux, sont de plus en plus considérées comme des occasions de protester, entre deux scrutins législatifs, contre les partis nationaux au pouvoir. Les résultats de ces élections n'ont guère d'impact sur les politiques menées au niveau européen, et ce non seulement parce que l'assemblée de Strasbourg n'a que des pouvoirs limités mais également parce que le PE dans son ensemble considère qu'il est avant tout un groupe de pression visant à parvenir à une intégration accrue plutôt qu'un baromètre de l'opinion publique sur les questions européennes. Le public n'a d'ailleurs guère envie de lui conférer davantage de pouvoir législatif, d'autant que d'aucuns voient aujourd'hui en lui à la fois une partie de la cause du déficit démocratique en Europe et une partie de la solution.

Je dois avouer que cette situation m'attriste. Le Parlement européen est une institution chère à mon cœur. Je ne manque jamais d'en faire l'éloge lors de chaque campagne électorale européenne, surtout auprès des jeunes. Aussi ai-je été très intéressé par les suggestions émises par l'ex-président français, Valéry Giscard d'Estaing, et l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors. Ils proposent respectivement l'élection directe du président du Conseil européen et l'élection indirecte du président de la Commission. Certes, ces changements ne sont pas réalisables d'emblée, mais l'instinct tout britannique en faveur d'une réforme constitutionnelle introduite à travers un changement dans la pratique plutôt que dans la forme m'incite à proposer une troisième voie.

Ne serait-il pas possible de garantir l'élection indirecte du président de la Commission en exploitant le pouvoir - et le devoir - du Parlement européen d'approuver le choix de ce président? Ne peut-on pas imaginer la naissance de plusieurs coalitions politiques d'envergure communautaire, chacune défendant un candidat spécifique à la présidence de la Commission et prête à utiliser le Parlement comme un collègue électoral en vue d'atteindre cet objectif? Cela pourrait permettre aux électeurs d'être davantage impliqués dans la détermination des priorités politiques au sein de l'Union et de créer cet enthousiasme si nécessaire aux élections européennes.

Ou bien, pour des raisons plus profondes, serait-il naïf de penser que l'octroi d'un rôle plus important au Parlement européen et aux élections européennes augmenterait la légitimité de l'UE et revitaliserait la politique communautaire? Peut-être que l'on obtiendrait l'effet inverse, dans la ligne de ce qu'a écrit dans un ouvrage récent le professeur Joseph Weiler, de l'université de Harvard: "De ce point de vue [qu'en réalité il ne partage pas], un parlement sans peuple est impossible à concevoir, sauf dans une acception despotique du régime politique. Si le Parlement européen n'est pas l'émanation d'un peuple, si les frontières territoriales de l'UE ne coïncident pas avec ses frontières politiques, il n'a pas plus de légitimité qu'un empereur."

Le tableau est le même pour le Conseil des ministres. Tant que les électeurs se prononceront sur des questions nationales et tant que les systèmes politiques nationaux produiront des hommes politiques qui dominent la vie publique, les représentants nationaux siégeant au Conseil seront inévitablement considérés comme plus démocratiques que les députés ou les commissaires européens. C'est tout particulièrement vrai aux échelons les plus élevés du gouvernement. Le Conseil européen s'est rapidement imposé comme l'organe essentiel de résolution des conflits et de détermination de l'agenda politique de l'UE, précisément parce que les chefs de gouvernement incarnent l'autorité démocratique de leurs systèmes nationaux.

M. Amato a récemment affirmé, et il avait, me semble-t-il, raison, que "le principe de la majorité n'est pas le vecteur naturel de la décision démocratique dans toutes les situations. Il ne peut l'être - et n'est accepté comme tel - que lorsque la voix légale de la majorité est celle de la majeure partie de la collectivité politique à laquelle nous appartenons, à condition que nous reconnaissons dans nos concitoyens des membres au même titre que nous de cette collectivité politique." Nous voici arrivés au cœur du problème. "Le Parlement européen", écrit M. Amato, "est le symbole d'une communauté qui pourrait exister plutôt que de celle qui existe. (...) Nous ne percevons pas forcément nos gouvernements comme des obstacles; dans bien des cas, au

contraire, nous voyons en eux les principaux défenseurs de nos intérêts vitaux."

Il est donc logique que des considérations d'efficacité ne suffisent pas à justifier l'extension illimitée du vote à la majorité au sein du Conseil. De la même manière, le souci de la légitimité ne peut étayer les arguments en faveur d'un renforcement important des pouvoirs législatifs du Parlement européen. Le vote à la majorité peut être appliqué aux matières essentiellement techniques pour lesquelles les États estiment que les réglementations contraignantes leur permettent d'accroître leur prospérité ou la qualité de la vie de leurs citoyens via des disciplines collectives, comme le Marché unique, la politique de la concurrence, le commerce extérieur, le transport et la politique environnementale, justifiant ainsi la perte d'autonomie qui en résulte.

Il faut toutefois maintenir le vote à l'unanimité pour les questions touchant aux domaines dans lesquels les pays restent pleinement souverains, tout particulièrement pour les grands États membres. La politique étrangère et de sécurité, la défense, les frontières, le niveau des "ressources propres" de l'UE, la politique fiscale et la réforme institutionnelle en sont autant d'exemples. Le fait que certains petits pays estiment qu'ils n'ont pas de réel pouvoir dans ces dossiers et que l'Allemagne, bien qu'elle ait en revanche un pouvoir considérable, fasse souvent montre d'une mentalité de petit État, ne devrait pas nous empêcher d'agir en ce sens.

Le gouvernement britannique actuel, qui est pourtant favorable à l'argument que je viens d'exposer, a adopté une position extrême intenable en la matière. Prétendre qu'il faut maintenir le vote à l'unanimité dans les domaines-clés ne signifie pas qu'il ne faut, par principe, pas du tout étendre le vote à la majorité. Son extension serait même une solution relativement rationnelle dans plusieurs domaines législatifs routiniers.

De même, dire que l'octroi de davantage de pouvoirs législatifs au Parlement européen ne résoudrait pas le déficit démocratique ne signifie pas qu'il n'est pas possible de rationaliser et de normaliser ces pouvoirs, même si cela devait nécessiter leur renforcement marginal. A l'heure actuelle, il existe une vingtaine de façons différentes d'impliquer le PE dans le processus décisionnel de l'UE. C'est beaucoup trop et c'est complètement absurde. De même, le principe selon lequel le Parlement devrait pouvoir exercer un droit de veto sur les décisions du Conseil prises à la majorité qualifiée n'est pas ipso facto inadmissible. Actuellement, ce droit de veto existe dans tel ou tel domaine et pas dans tel ou tel autre, sans la moindre logique, à la suite d'un équilibre plus fortuit que sciemment voulu.

Pourtant, les possibilités d'étendre l'approfondissement institutionnel tel que l'envisagent les partisans d'une constitution européenne sont plutôt restreintes du fait précisément des approfondissements qui ont résulté de l'Acte unique européen et du traité de Maastricht. Les difficultés qui ont entaché la ratification de ce dernier - traduites le plus explicitement dans le "petit oui" de la France - sont un solide avertissement pour les dirigeants européens en vue des problèmes qui les attendent. Comme dans le passé, les réformateurs devront se contenter de modifications accessoires qu'ils pourront parfois trouver frustrantes ou insuffisantes.

Outre l'affinage du vote à la majorité qualifiée et des pouvoirs du PE que nous venons de décrire - obtenus par une redistribution des votes au sein du Conseil en vue de favoriser les grands États membres —, l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale (CIG) sera axé sur l'amélioration de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de manière à ce que l'Europe puisse relever les défis extérieurs qui se présenteront à elle dans l'avenir.

Dans un récent article, intitulé "Bearing More of the Burden: In Search of a European Foreign and Security Policy"⁽¹⁾, j'ai présenté les changements que j'estime nécessaires en matière de politique étrangère. Ils visent à résoudre la tension entre la difficulté de parvenir à un consensus si tous les pays gardent un droit de veto (efficacité) et la nécessité que les décisions des pays dotés du statut de puissance mondiale ne soient pas annulées par des décisions de la PESC (légitimité). Je propose un droit de veto à géométrie variable: le vote à la majorité qualifiée serait la norme dans le domaine de la PESC, mais les cinq plus grands États membres conserveraient leur veto. En échange, chacun des petits États aurait le droit de ne pas participer aux initiatives qu'il ne cautionne pas.

Il se peut que la CIG doive également se pencher sur la question plus générale de la légitimité démocratique, étant donné que le Parlement européen ne parvient pas à combler, automatiquement ni effectivement, le fossé entre l'action internationale d'une part et les points de repère nationaux des électors et des partis d'autre part. Sur le plan national, l'évolution de l'UE a transféré le pouvoir des parlements aux gouvernements et, d'une manière générale, du niveau national au niveau supranational. Il faut à tout prix trouver un moyen de rendre le processus politique européen plus démocratique, car les élections européennes ne sont qu'un leurre. Il se peut qu'il faille envisager ce que le Parlement européen craint le plus, à savoir la création d'un organe parallèle constitué de parlementaires nationaux qui agiraient au niveau européen — comme l'ont préconisé Sir Léon Brittan et, avant lui, Michael Heseltine. Il faudra en tout cas un mécanisme qui responsabilisera davantage les ministres nationaux devant leurs propres parlements pour ce qui est des décisions du Conseil.

Aucun argument ne plaide en faveur d'une constitution européenne. Pour un traité réformé avec des dispositions moins nombreuses et plus claires, oui. Pour la simplification et la consolidation des procédures existantes, certainement. Mais pas pour un texte fondateur d'un nouvel État européen, qui est prématuré... à moins que l'Union européenne ne devienne un État à part entière avec un gouvernement autonome, indépendant des États membres — ce qui n'est ni mon objectif ni mon souhait. Sur ce point aussi, la vision de M. Amato me paraît tout à fait réaliste: il voit plutôt l'Union comme "une entreprise commune parlant d'une seule voix que comme un nouvel État fédéral".

C'est pourquoi l'ambition, l'énergie et le temps consacrés à la cause d'une constitution européenne pourraient et devraient être employés à la recherche de solutions pratiques dans le cadre des traités existants. Que ceux qui en doutent se rappellent les paroles de Robert Schuman: "L'Europe ne se fera pas en un jour ni en une seule fois. Sa construction s'étagera en étapes concrètes qui créeront avant tout une solidarité de fait."

Près d'un demi-siècle plus tard, cette solidarité fait toujours défaut dans nombre de domaines. Et ce n'est pas en créant une nouvelle camisole de force institutionnelle que l'on suscitera un regain d'enthousiasme en faveur de l'Europe. Il faut au contraire construire une Europe flexible et démocratique de la base au sommet, avec et via le consentement des peuples. On ne bâtit pas un tel édifice en commençant par le toit. L'expérience des dernières années le montre clairement.

1. Voir *The World Today* (Royal Institute of International Affairs, Londres), janvier 1996.