

Audition de Jean-Claude Piris au Sénat français sur l'idée d'une Constitution européenne (Paris, 17 avril 2001)

Légende: Le 17 avril 2001, lors d'une audition au Sénat français devant la délégation pour l'Union européenne, Jean-Claude Piris, juriconsulte du Conseil de l'Union, répond avec précision aux questions des sénateurs sur la nature de l'Union européenne et de son gouvernement, sur les principaux défis à relever par l'organisation dans l'avenir et sur l'opportunité d'adopter une Constitution européenne.

Source: Comptes rendus des réunions de la délégation pour l'Union européenne. Réunion de la délégation du mardi 17 avril 2001. [EN LIGNE]. [Paris]: Sénat, [02.08.2006]. Disponible sur <http://www.senat.fr/europe/reunions.html>.

Copyright: 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.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

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

URL:

http://www.cvce.eu/obj/audition_de_jean_claude_piris_au_senat_francais_sur_l_idee_d_une_constitution_europeenne_paris_17_avril_2001-fr-b11f53fc-1277-4e88-8f7c-0392c2742700.html

Date de dernière mise à jour: 06/09/2012

Audition de M. Jean-Claude Piris, juriste du Conseil de l'Union européenne, directeur général du service juridique du Conseil, sur l'idée d'une Constitution européenne

Compte rendu sommaire de la réunion du mardi 17 avril 2001 de la délégation pour l'Union européenne du Sénat

M. Hubert Haenel :

Je suis heureux d'accueillir Jean-Claude Piris qui est juriste du Conseil de l'Union, directeur général du service juridique du Conseil et qui, à ce titre, est un des rares fonctionnaires qui assiste aux réunions du Conseil européen. De par ses fonctions, il est en fait un des meilleurs connaisseurs du fonctionnement institutionnel de l'Union.

Pourquoi ai-je souhaité qu'il vienne devant nous ?

Parce que, dans le débat qui se développe aujourd'hui à propos de l'avenir de l'Union européenne, on évoque fréquemment des expressions qui ne sont pas clairement définies. On évoque sans cesse la notion de " Constitution " ou celle de " Fédération des Etats-nations ". Mais ces notions semblent revêtir un sens différent pour chaque interlocuteur.

Or, Jean-Claude Piris a mené une réflexion personnelle à propos de l'idée d'une Constitution pour l'Union européenne. Il a prononcé un exposé à ce sujet aux Etats-Unis et a publié un article tout à fait remarquable. C'est pourquoi il apparaît comme le meilleur introducteur pour notre débat sur une Constitution européenne.

Je lui laisse à présent la parole après avoir bien souligné qu'il s'exprime devant nous à titre personnel et non en sa qualité de juriste du Conseil.

M. Jean-Claude Piris :

Je voudrais en effet rappeler que je m'exprime ici à titre strictement personnel, et non au titre de ma profession, qui comprend aussi le rôle de juriste des conférences intergouvernementales. Mes propos n'engagent donc que moi.

L'idée de Constitution européenne n'est pas nouvelle : le Parlement européen en avait débattu au début des années quatre-vingt et avait même élaboré un projet précis. Après une éclipse, ce thème est redevenu d'actualité à la suite du discours de M. Joschka Fischer, puis des interventions du Président de la République française et du Président de la République fédérale d'Allemagne.

Je développerai mon propos autour de cinq remarques.

1. L'Union européenne n'est pas, ou n'est plus une organisation internationale de type classique : elle va bien au-delà dans l'intégration et la CJCE a jugé que les traités européens constituaient d'ores et déjà une " charte constitutionnelle ".

Chacun admettra que l'Union n'est pas une organisation internationale classique. Elle a donné naissance à un ordre juridique propre dont les sujets sont non seulement les Etats membres, mais aussi les citoyens et les entreprises. Le droit communautaire possède la primauté sur la législation nationale et peut avoir un effet direct. Les Etats membres ont transféré de larges pouvoirs à la Communauté qui possède dans certains domaines une compétence exclusive. La Cour de justice des Communautés est indépendante et peut prendre des décisions contraignantes pour les Etats membres. J'arrête ici cette énumération, car il me paraît inutile de la poursuivre devant vous, mais bien d'autres traits pourraient être cités pour montrer que les traités européens vont très au-delà des traités internationaux classiques, au point que la CJCE les a qualifiés de " charte constitutionnelle " (arrêt Les Verts, 23 avril 1986).

2. L'Union doit relever aujourd'hui deux défis majeurs, celui de l'élargissement et celui d'une certaine désaffection de l'opinion publique. L'idée d'une Constitution peut paraître un élément de réponse à ce double défi.

Le processus d'élargissement, si l'on tient compte des pays balkaniques, va avoir pour effet de plus que doubler le nombre des Etats membres. Cette extension considérable va s'accompagner d'une hétérogénéité beaucoup plus grande sur le plan économique, sur le plan social, sur le plan environnemental, comme sur le plan des systèmes juridiques et administratifs, au point que l'on peut craindre que le degré d'intégration atteint ne soit remis en question.

Parallèlement, on constate un certain éloignement des citoyens à l'égard de la construction européenne. Depuis 1992, on sent un trouble dans les opinions publiques, dont certains secteurs se posent des questions sur l'Union européenne, voire sont " eurosceptiques ".

Dans ce contexte, l'adoption d'une Constitution ne pourrait-elle être un moyen, à la fois, de souder davantage l'Union et de la rapprocher des citoyens en la rendant plus compréhensible, plus lisible, en clarifiant les compétences, les responsabilités de chacun ?

3. Une Constitution européenne, pour avoir pleinement son sens, n'implique-t-elle pas la création d'un Etat fédéral européen, démarche pour laquelle un accord entre les Etats membres ne semble pas réuni ?

Si l'on prend le terme de Constitution dans son sens classique, une telle entreprise aurait une portée bien plus grande que de faire coïncider le droit avec la réalité de l'Union. Schématiquement, pour que l'on puisse parler de Constitution, il faut 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 Etats membres soit requise.

Si l'on reprend un à un ces différents aspects, on peut constater que tous sont problématiques.

- Comment concevoir le gouvernement de l'Union ? On peut songer à l'attribuer à la Commission européenne. Mais, dans tous les domaines nouveaux et essentiels que la construction européenne a abordés depuis dix ans - l'Union économique et monétaire, la coopération judiciaire et policière, la politique étrangère et la défense -, les Etats membres n'ont pas souhaité donner de grands pouvoirs à la Commission et ont préféré donner, dans ces domaines, une place prépondérante à l'approche intergouvernementale. Certes, on peut également songer à attribuer le gouvernement de l'Union au " binôme " Conseil européen/Conseil. Mais, sous sa forme actuelle, le Conseil serait-il apte à remplir ce rôle ? En réalité, il lui manque la permanence, la continuité, la cohésion interne indispensables à une telle fonction.

- Pour ce qui est de la délimitation des compétences, la difficulté de l'exercice saute aux yeux : aucun système fédéral existant - que l'on prenne les Etats-Unis, l'Allemagne, la Suisse - n'est parvenu à une répartition claire et stable. Pourrait-on y parvenir dans le cas de l'Europe alors que les organisations internes des Etats membres sont extrêmement variées, allant du fédéralisme à une centralisation assez forte, et ne risquerait-on pas de remettre en cause le dynamisme de l'intégration ?

- Quant à la souveraineté extérieure, on peut raisonnablement se demander si les Etats membres seraient

disposés à l'accorder à l'Union : ce n'est pas le chemin qui a été pris au cours des dernières années (économie, politique étrangère, défense).

- Les Etats membres, de même, n'ont pas paru disposés jusqu'à présent à accorder à l'Union un véritable pouvoir budgétaire et fiscal. Les ressources propres sont limitées à 1,27 % du PIB communautaire, et toute modification de ce plafond suppose une ratification par chaque Etat membre, donc une autorisation des parlements nationaux.
- Enfin, une Constitution européenne devrait pouvoir être révisée selon des modalités différentes de celles de la révision des traités. Il y a là une différence fondamentale entre traité et constitution : si l'on considère les constitutions des Etats-Unis, de la Suisse, ou encore de l'Allemagne, on voit qu'une révision ne réclame pas l'unanimité des composantes de la Fédération. Pour que l'on ait une véritable Constitution de l'Union, il faudrait un pouvoir constituant et il faudrait que l'unanimité - nécessaire, au départ, pour adopter la Constitution - ne soit pas requise pour sa révision.

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 Etat fédéral ou quasi-fédéral. Or, cette perspective ne paraît pas réaliste aujourd'hui : il suffit pour s'en convaincre de considérer les moyens réels que les Etats membres sont prêts à mettre à la disposition de l'Union, son budget, ses moyens en personnels, ses compétences dans les domaines de souveraineté. En outre, les Etats membres souhaitent rester " les maîtres des traités ".

4. Ne serait-il pas plus logique de poursuivre avant tout l'objectif de clarifier et d'améliorer la " Charte constitutionnelle " de l'Union ?

Dans ces conditions, un " traité constitutionnel " pourrait être une solution de rechange à étudier. Cette formule consisterait à mieux présenter et à renforcer ce qu'il y a de constitutionnel dans les traités.

Quels pourraient être les thèmes à aborder dans une telle démarche ?

Tout d'abord, la question du renforcement de la légitimité démocratique de l'Union, tant grâce au rôle du Parlement européen que grâce à celui des parlements nationaux.

Ensuite, la délimitation des compétences : à défaut d'une répartition claire et rigoureuse, sans doute pourrait-on éviter les rédactions imprécises, comme celles des articles 95 et 308. La question d'un contrôle - politique ou juridictionnel - plus efficace en matière de subsidiarité pourrait être posée.

L'indépendance et l'efficacité de la Commission européenne appellent également une réflexion, cette institution essentielle ayant sans doute besoin d'être confortée dans son rôle.

L'efficacité, la cohérence et la continuité des travaux du Conseil demandent également un effort de réflexion, notamment sur le système de présidence du Conseil et sur la coordination des travaux

Il en est de même de l'affirmation de l'identité internationale de l'Union, dans les domaines économique et politique.

L'idée d'un traité unique, plus simple, qui fusionnerait l'Union européenne et la Communauté européenne, devrait également être étudiée même si l'on ne doit pas en sous-estimer les difficultés de réalisation et de ratification. Sans doute un tel " traité constitutionnel " pourrait-il ne pas contenir toutes les dispositions actuelles des traités : les moins importantes pourraient figurer dans des protocoles dotés d'un régime particulier, permettant de les modifier selon un mode de décision ne requérant pas l'unanimité des Etats membres. En effet, à l'heure actuelle, l'exigence d'unanimité aboutit à des blocages ou à des clauses d'" opting-out " dans certains domaines qui ne relèvent peut-être pas des règles fondamentales de l'Union. Encore une fois, là réside l'essentiel de la différence entre " traité " et " Constitution ", à savoir les modalités de révision, c'est-à-dire le pouvoir constituant.

5. Mettre en avant l'idée de Constitution européenne ne comporte-t-il pas certains risques ?

Le premier risque serait de s'éloigner encore des citoyens, du fait que les opinions publiques semblent se désintéresser des questions institutionnelles. Il n'est donc pas certain que le domaine institutionnel puisse être le cadre d'un projet mobilisateur. C'est plutôt dans le domaine de la sécurité - intérieure et extérieure - que la construction européenne pourrait retrouver tout son sens aux yeux des citoyens.

Il se pourrait aussi qu'une démarche constitutionnelle ait en pratique pour résultat de changer l'étiquette sans le contenu, autrement dit rebaptiser " Constitution " les actuels traités (il existe d'ailleurs un précédent puisque le traité instituant l'Organisation Internationale du Travail est dénommé " Constitution "). Un tel résultat ne conduirait-il pas à une confusion plus grande qu'aujourd'hui ?

A l'inverse, si une démarche constitutionnelle s'orientait vers un objectif ambitieux, ne risquerait-on pas de voir apparaître une scission entre certains Etats membres et les autres ?

Je conclus mon propos. Le terme de Constitution est d'un grand poids. Peut-il y avoir une Constitution sans un Etat ? A qui doit-on attribuer le pouvoir constituant ? Les Etats membres sont-ils prêts à accorder à l'Union une souveraineté, ou au moins une identité forte dans les relations internationales ? Sont-ils prêts à renoncer, au moins en partie, à l'exigence d'unanimité pour la révision ultérieure du texte fondamental ? En réalité, il ne semble pas que la volonté des Etats membres soit d'aller vers un pouvoir constituant qui leur échappe et vers un Etat fédéral ou quasi-fédéral. Dans ce contexte, ne serait-il pas plus exact de parler de " traité constitutionnel " plutôt que de Constitution ? Mais l'essentiel est, bien sûr, de répondre sous une forme ou sous une autre aux deux grands défis que sont l'élargissement et l'éloignement des opinions publiques.

M. Daniel Hoeffel :

Une intervention plus forte des parlements nationaux paraît nécessaire pour établir un lien plus étroit entre l'Europe, les Etats membres et les citoyens. Comment régler ce problème ? Jusqu'à présent, les traités ont poussé en avant le Parlement européen, mais cette approche peut-elle rester suffisante ?

M. Jean-Claude Piris :

Il est vrai que, pendant longtemps, l'idée dominante a été que le " déficit démocratique " pouvait être comblé par l'octroi de pouvoirs accrus au Parlement européen. Aujourd'hui, le Parlement européen dispose de larges pouvoirs : pour la législation européenne, il dispose dans la plupart des domaines d'un pouvoir de codécision ; son avis conforme est requis pour les accords internationaux les plus importants et pour l'adhésion de nouveaux membres ; en matière budgétaire, ses pouvoirs sont très larges. Pour autant, le problème du " déficit démocratique " ne s'est pas trouvé réglé pour plusieurs raisons : le débat politique continue pour l'essentiel à se dérouler dans les Etats membres ; le système européen ne repose pas sur un système de majorité et d'opposition à un gouvernement ; les partis politiques ne sont pas principalement organisés à l'échelon européen ; le mode d'élection des députés européens les éloigne des électeurs. Finalement, le citoyen n'a pas le sentiment d'influencer par son vote les choix européens. Dans ce contexte, une plus forte association des parlements nationaux pourrait, de manière complémentaire, contribuer à combler le déficit démocratique.

C'est d'ailleurs une position qui a été défendue notamment par la France. Mais cette idée s'est heurtée à l'opposition du Parlement européen et de certains Etats membres qui craignaient une complication supplémentaire des institutions. Le résultat a été le protocole annexé au traité d'Amsterdam, garantissant aux parlements nationaux un délai pour l'examen des textes et reconnaissant le rôle de la COSAC. Aujourd'hui, certains parlements nationaux exercent un contrôle relativement étroit sur l'action de leur gouvernement au sein du Conseil de l'Union.

Faut-il une seconde Chambre ? Une nouvelle composition du Parlement européen, avec une partie de ses membres désignés par les parlements nationaux ? Diverses formules ont été évoquées. L'objection principale

est le risque de compliquer le processus de décision. Si un nouvel organe est créé et si son avis est obligatoire, les délais de décision risquent d'être allongés. On peut certes concevoir un organe consultatif sans garantie de délai d'examen, mais est-ce suffisant ? La possibilité de saisir la CJCE pour faire respecter le principe de subsidiarité a été évoquée. La Communauté a des compétences d'attribution, et il ne serait pas anormal que les parlements nationaux puissent veiller au respect des limites résultant des traités. Au total, il me paraît nécessaire de trouver une formule pour assurer une participation plus forte des parlements nationaux, mais je ne possède pas de solution miracle.

M. Aymeri de Montesquiou :

Après votre exposé liminaire, nous voici condamnés à la modestie ! Mais ne peut-on faire un parallèle entre l'Europe actuelle et la confédération américaine naissante ? Je ne sais pas si le poids budgétaire et fiscal de l'Union, tel qu'il est, est vraiment un obstacle à une forme de fédéralisme. En Espagne, le Pays Basque conserve pour lui 80 % du produit de la fiscalité. Aux Etats-Unis, la fiscalité peut beaucoup différer d'un Etat à l'autre.

Je reviens sur l'idée d'un Sénat européen. Lorsque j'étais parlementaire européen, j'avais participé à un débat sur ce sujet : cette proposition suscitait alors une opposition quasi-unanime. Aujourd'hui, ce thème semble redevenu d'actualité, et c'est peut-être en effet une solution pour remédier à la césure entre parlementaires européens et nationaux, qui n'ont guère de considération réciproque. Une telle instance pourrait être un trait d'union.

Enfin, quel serait selon vous le meilleur terme pour qualifier cet être hybride qu'est aujourd'hui l'Union ? Quel est le mot juste ?

M. Jean-Claude Piris :

Un parallèle avec les Etats-Unis me paraît difficile. En Europe, certains Etats existent depuis plus de 1 000 ans et reposent sur des traditions politiques très profondes. Les fondre en un même Etat fédéral serait beaucoup plus difficile : il n'y a pas en Europe un " creuset " unique comme aux Etats-Unis.

J'admets qu'en matière de fiscalité, de budget, une forte harmonisation n'est pas indispensable dans un système fédéral. Mais on ne peut concevoir un Etat fédéral qui n'ait pas le pouvoir de lever l'impôt et de fixer lui-même son budget.

Si l'on crée un Sénat européen, va-t-il s'ajouter au Parlement européen ? Certains, comme le président Johannes Rau, souhaitent que le système européen comprenne deux chambres, l'une représentant les citoyens, c'est le Parlement européen, l'autre représentant les Etats membres, c'est le Conseil qui serait donc en quelque manière un Sénat. On voit bien d'ailleurs que le discours de M. Rau tend à calquer le système européen sur le système allemand : le Parlement européen étant déjà l'équivalent du Bundestag, le Conseil devrait devenir celui du Bundesrat. Cela dit, je doute fort que les Etats membres soient prêts à faire du Conseil une seconde Chambre ! Le rôle du Conseil est beaucoup plus large, et le restera vraisemblablement.

M. Lucien Lanier :

Pour avoir une Constitution, il faut une Assemblée constituante, un pouvoir constituant. Pour en arriver là, il faut savoir ce que nous voulons faire de l'Europe. Faut-il aller vite, ou faut-il admettre l'étape de l'Europe des nations pour aller vers l'Europe fédérale ? Je crois que ce " Sénat " européen que nous avons évoqué - mais un autre terme serait sans doute préférable - pourrait jouer un grand rôle dans une réflexion constitutionnelle bien pesée. Il pourrait élaborer un projet comportant des étapes, car la précipitation dans cette matière serait sans doute dangereuse.

M. Jean-Claude Piris :

Chi va piano va sano ! On a vu lors de l'affaire de la CED qu'en voulant aller trop vite, on perdait finalement

beaucoup de temps. Les évolutions doivent être comprises et acceptées par les opinions publiques. La question du pouvoir constituant est un des éléments qui séparent nettement le traité de la constitution. Or, si l'on veut mettre en place un pouvoir constituant, il faut un traité pour le créer, et donc l'unanimité des Etats membres.

M. Maurice Blin :

Le droit ne paraît plus à la mesure des défis des cinq à dix prochaines années. Nous avons connu l'élan de l'après-guerre, né de la volonté de ne plus connaître de conflits tels que ceux que nous avons vécus ; et la volonté d'union était entretenue par la menace que faisait planer l'URSS. Nous avons, pour avancer, l'élan et la crainte. Nous n'avons ni l'un ni l'autre aujourd'hui. Dans les vieux couples, ce type de situation se termine souvent chez l'avocat.

L'élargissement va provoquer nombre de secousses et de problèmes, tant les pays candidats restent handicapés par leur long passage dans le ghetto communiste. L'Allemagne, qui va se trouver au premier rang pour les questions migratoires, a une attitude parfois ambiguë. L'Europe vieillit, elle devient plus craintive. Y aura-t-il un sursaut ? Je l'espère, car je crains une évolution vers une zone de libre échange améliorée, sans véritable élan, une Europe ronronnante.

La question budgétaire et fiscale pourrait être un levier. Certes, le Parlement a de larges pouvoirs sur les dépenses ; mais il ne peut lever l'impôt. C'est une situation malsaine. Ne faudrait-il pas prévoir un impôt européen ? Le citoyen deviendrait plus conscient, plus exigeant. Dans ma région, qui peut dire ce qu'apporte l'Europe, ce qu'elle coûte, où vont les dépenses ?

M. Jean-Claude Piris :

Il est vrai que l'élan né de la volonté de mettre fin aux guerres, qui a joué le rôle essentiel dans l'intégration européenne, n'a plus beaucoup de sens pour les nouvelles générations.

L'Union européenne - je réponds avec retard à une question précédente - est une réalité sui generis, qui a des aspects d'une organisation internationale, des aspects d'une confédération, des aspects d'une fédération parfois plus centralisée que le système américain.

Le débat entre approche intergouvernementale et approche communautaire n'a pas cessé depuis les débuts de la construction européenne. Mais l'ambiguïté se situe aussi à un autre plan. Lorsque, en 1973, la Communauté s'est élargie au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande, l'accent n'a pas été mis, pour les opinions publiques de ces nouveaux Etats membres, sur la dimension politique. Il s'agissait avant tout d'économie. De même, lorsque la Suède a adhéré à l'Union, elle percevait l'Europe principalement sous un angle économique.

Le pouvoir de lever l'impôt s'inscrirait dans une logique de passage au fédéralisme ; il s'agirait d'un pas très important qui supposerait sans doute au préalable une plus forte " responsabilisation " du Parlement européen vis-à-vis de l'électeur.

Mais soyez assurés qu'en Suède, par exemple, les citoyens sont informés du " coût de l'Europe ", et qu'ils savent que leurs versements sont supérieurs aux retours dont ils bénéficient. La presse britannique n'est pas non plus avare de commentaires à ce sujet.

L'élargissement provoquera-t-il un choc salutaire ? C'est possible. Des visions différentes de l'Europe apparaîtront et se manifesteront, car les Etats n'attendent pas tous la même chose de l'Europe.

Mme Danielle Bidard-Reydet :

Je voudrais revenir sur le désintérêt des opinions publiques pour les questions institutionnelles. Il est vrai que ces questions ne mobilisent pas aujourd'hui les citoyens, mais ce ne fut pas toujours le cas dans

l'histoire.

Le désintérêt actuel ne provient-il pas de l'opacité des affaires européennes ? Les objectifs, les moyens, ne sont débattus que dans des cercles d'initiés. Les citoyens sont le plus souvent mis devant des faits accomplis, sans que personne leur dise où l'on va, avec quels avantages et quels inconvénients. On ne peut s'étonner de leur désintérêt. D'autant que beaucoup ont le sentiment que la Communauté n'aborde que très peu les questions sociales, et encore avec une prudence extrême, comme l'ont montré les débats sur la Charte des droits fondamentaux. Devant les licenciements frappant les salariés de Danone, Marks and Spencer, ou encore Aventis dans mon département - tous groupes de dimension européenne -, une forte attente s'exprime sur l'Europe sociale, mais reste sans réponse. Je crois donc que le désintérêt n'exprime pas seulement un malaise face aux institutions européennes.

M. Jean-Claude Piris :

Il est vrai que le fonctionnement des institutions européennes est complexe, inaccessible à la plupart. C'est un des arguments avancés en faveur d'une Constitution : l'espoir de parvenir à un texte plus clair. Il y a beaucoup à faire en ce sens.

Où veut-on aller ? Le but poursuivi, aujourd'hui, n'est effectivement pas clair. Il y a eu la construction du marché unique, puis le lancement de la monnaie unique ; il n'y a pas de projet comparable aujourd'hui, faute d'un accord solide entre les gouvernements autour d'une vision commune.

Il me paraît injuste d'accuser l'Europe de négliger le domaine social. Des progrès importants ont été accomplis dans certains Etats membres grâce à la législation européenne. Le " modèle européen " autour duquel s'accordent les Etats membres a un fort contenu social.

Mais je partage votre sentiment sur la nécessité de s'adresser aux citoyens pour un débat sur le but poursuivi, sur les moyens, autrement dit sur le projet européen. Parler seulement de constitution n'est guère mobilisateur.

M. Daniel Hoeffel :

Peut-on risquer un nouvel élargissement, alors que les Quinze ne savent pas où ils vont ?

M. Hubert Haenel :

L'adoption d'une Constitution européenne aurait-elle pour effet obligatoire de changer fondamentalement le fonctionnement même de l'Union ? Plus précisément, l'adoption d'une Constitution aurait-elle pour effet d'introduire dans le mécanisme institutionnel de l'Union le principe de la séparation des pouvoirs ? Ou bien peut-on concevoir de conserver, dans une Constitution européenne, la nature hybride du Conseil qui a tout à la fois un rôle législatif et un rôle exécutif ?

Au fil des traités qui se sont succédé depuis quinze ans, l'Union européenne semble avoir évolué dans le sens de ce que l'on appelle le " régime parlementaire " avec notamment la participation du Parlement européen à la désignation de la Commission. Est-ce que vous pensez qu'il serait bon de poursuivre dans ce sens ? En d'autres termes, pensez-vous que le " régime parlementaire " est adapté à l'Union européenne ?

M. Emmanuel Hamel :

J'entends dire qu'une crise pourrait être salutaire. Alors, comment faire pour la provoquer ? Car, pour ma part, je la souhaite !

M. Jean-Claude Piris :

Pour l'élargissement, le choix est fait. Il aura lieu, et il répond à une nécessité historique.

Que sera l'Union dans vingt ans ? Je vais tenter de me faire voyant pour avancer une réponse. Il est possible qu'elle se ramène, du fait des réticences de certains Etats membres actuels, et peut-être de certains futurs Etats membres, eu égard à leur souveraineté récemment reconquise, à une zone de libre échange certes encadrée par des politiques communes, mais se contentant d'un degré d'intégration limité. Ce n'est pas à exclure. Il est possible aussi que de la différence des approches naisse une crise. Je ne sais pas si les crises sont parfois souhaitables : dans certains cas, elles sont inévitables. Il n'est pas invraisemblable que l'Europe traverse une crise d'où elle sortirait organisée en deux cercles concentriques, le premier cercle étant fortement intégré dans un système quasi fédéral, le deuxième cercle correspondant à un degré d'intégration nettement moindre.

Peut-on appliquer à l'Union le principe de la séparation des pouvoirs ? Je ne crois pas. Elle n'est pas un Etat. L'équilibre des pouvoirs y est différent. Le Conseil est un confluent, un pont entre les Etats membres et l'Union. Nous ne gagnerions pas à vouloir copier un modèle existant.

Je ne crois pas non plus que nous nous dirigeons vers un vrai régime parlementaire. A Nice, après deux traités très favorables au Parlement européen, les Etats membres se sont montrés plus prudents, soucieux de préserver l'équilibre du triangle institutionnel qui est très fragile. La Commission semble aujourd'hui quelque peu affaiblie par rapport aux deux autres pôles : or, un bon équilibre reste indispensable.

M. Hubert Haenel :

Je retiens notamment votre idée de ne pas plaquer des schémas institutionnels existants sur cette réalité à part qu'est l'Union.