

Raquel Valls, Une Constitution pour l'Europe? L'idée ne date pas d'hier!

Source: Raquel Valls, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, Sanem (2005). d'Lëtzebuurger Land. 01.07.2005. Luxembourg. "Une Constitution pour l'Europe? L'idée ne date pas d'hier!", auteur:Valls, Raquel.

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/raquel_valls_une_constitution_pour_l_europe_l_idee_ne_d_ate_pas_d_hier-fr-fe4cc5b2-4dbb-448a-9b90-b61ef6304fc7.html



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

Une Constitution pour l'Europe? L'idée ne date pas d'hier!

En vue du prochain référendum consultatif du 10 juillet 2005, étape préalable à la ratification par le Luxembourg du **traité établissant une Constitution pour l'Europe**, le débat sur les apports du nouveau «traité constitutionnel» devient incontournable. Pour la première fois, les Luxembourgeois sont appelés à se prononcer sur le processus d'intégration européenne qui a débuté à Paris en 1951 avec la signature par les Six (Belgique, Allemagne, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Mais le débat sur la nécessité de doter l'Europe d'une Constitution ne date pas d'hier.

Une stratégie globale

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs projets de Constitution européenne se sont succédé. Le dénominateur commun à tous ces projets est la réalisation d'une Europe pacifique et prospère régie par le droit. Mais ce qui les caractérise avant tout est le type de stratégie envisagée pour parvenir à cet objectif final.

Il s'agit d'une stratégie à caractère *global* où tous les éléments de l'Europe politique sont définis dès le départ. Le cadre juridique général doit être aussitôt établi et correspondre de préférence à une union des *peuples* et des *États*, prenant la forme d'une *fédération*, basée sur un régime démocratique parlementaire. La nouvelle entité politique ainsi «constituée», dotée d'une loi fondamentale comparable à celle de tout État de droit de tradition romano-continentale, serait alors en mesure de développer toutes sortes de politiques: économique, sociale, culturelle, de protection des droits de l'homme, étrangère, de sécurité et de défense.

Parmi les principaux projets globaux de l'après-guerre, on en citera notamment deux, l'un à caractère officieux, l'autre à caractère officiel, tous les deux étant restés au stade d'idée irréalisable, pourtant utile en tant que source d'inspiration pour des projets postérieurs. Le projet de **Constitution fédérale des États-Unis d'Europe**, présenté en 1948 par François de Menthon, président de la commission juridique de l'Union parlementaire européenne (UPE) — association «lobbyiste» de droit privé — s'inscrit dans le cadre de l'action militante des mouvements fédéralistes de l'après-guerre qui se retrouvent au Congrès de la Haye en mai 1948. Le projet de traité portant statut de la Communauté européenne — élaboré en 1953 par l'Assemblée *ad hoc* sur mandat des gouvernements des États membres de la CECA — envisage la création d'une entité juridique unique, résultant de la fusion de la Communauté qu'il institue avec la CECA et la Communauté européenne de défense (CED). L'idée de «**Communauté politique européenne**» doit cependant être abandonnée en 1954 suite au rejet par l'Assemblée nationale française du projet de traité instituant la CED. La stratégie globale s'avère certainement trop prématurée.

La stratégie des petits pas face à la stratégie globale

Face à la stratégie globale et à sa «méthode directe de constitutionnalisation» de l'Europe, Jean Monnet et Robert Schuman conçoivent une stratégie alternative pour parvenir à la **Fédération européenne**. L'Europe *ne pouvant pas se faire d'un coup*, ils décident de préparer le terrain de l'union politique en instaurant d'abord l'union économique. Sur leur initiative, les Communautés européennes (CECA, CEE et Euratom) voient le jour au cours des années 50 en tant qu'organisations supranationales distinctes à caractère essentiellement économique. Comme *premières assises d'une communauté plus large et plus profonde*, les Communautés se développent petit à petit vers une *union sans cesse plus étroite*. À chaque réforme des traités fondateurs des trois Communautés, de nouvelles phases d'intégration sont programmées, sans pour autant jamais préciser la destination finale, qui reste inconnue. La méthode fonctionnelle par étapes, caractéristique du processus d'intégration européenne, vise par conséquent la «constitutionnalisation indirecte» de l'Europe.

Ainsi, sur la voie tracée par les Communautés européennes, est fondée en 1993 l'**Union européenne**, cet «objet politique non identifié» — selon l'expression de Jacques Delors — sans personnalité juridique, qui englobe les Communautés sans les remplacer et qui rajoute deux domaines de coopération intergouvernementale (la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la justice et les affaires

intérieures) aux domaines relevant de l'action communautaire (notamment, le marché intérieur et l'Union économique et monétaire).

Le traité de Maastricht instituant l'Union européenne est souvent critiqué pour sa structure complexe et ses termes illisibles. Cependant, il consolide plusieurs «avancées constitutionnelles» réclamées depuis longtemps par le Parlement européen: l'exercice conjoint du pouvoir législatif par le Conseil et le Parlement (procédure de codécision), le principe de subsidiarité, la notion de citoyenneté ainsi que de nouvelles politiques «de la société».

Le Parlement européen: le retour de la stratégie «englobante» comme méthode complémentaire de celle des petits pas

Le **projet de traité instituant l'Union européenne**, élaboré en 1984 par la commission institutionnelle du Parlement européen, présidée par le fédéraliste italien Altiero Spinelli, constitue le seul «projet constitutionnel» provenant du Parlement européen ayant été adopté à une très large majorité de ses membres. Il propose la création, par les États membres des Communautés européennes, d'une Union européenne dotée de la personnalité juridique, basée sur un système parlementaire bicaméral Parlement-Conseil, et dont les compétences, exclusives ou concurrentes, seraient clairement définies. Il fait partie d'une stratégie d'aiguillon de la «conscience politique européenne», qui se veut complémentaire de celle des petits pas. Plusieurs des revendications contenues dans le «projet Spinelli» s'incorporent progressivement dans les traités fondateurs à l'occasion de leurs réformes successives, notamment à Maastricht en 1992 et à Amsterdam en 1997, mais aussi à Rome en 2004...

En 1994, soit dix ans après le «projet Spinelli» et un an après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, un deuxième projet provenant de la commission institutionnelle du Parlement européen, le «projet Herman» (du nom du rapporteur chargé de sa rédaction), poursuit la stratégie «englobante» complémentaire de l'assemblée. Le **projet de Constitution de l'Union européenne**, dont le Parlement «prend acte avec satisfaction», 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 la capacité de générer des normes juridiques «auxquelles les États se soumettent» et qui «peuvent s'appliquer directement à leurs citoyens». Le projet de 1994 manifeste dans ce sens l'ambition de mettre 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».

L'héritage des projets de Constitution dans le traité constitutionnel de 2004

Précisément, l'adaptation souhaitée par le «projet Herman» du *vocabulaire aux faits* et des *textes à la réalité* pourrait être l'un des grands atouts du «traité constitutionnel» signé à Rome le 29 octobre 2004. Tant la **déclaration relative à l'avenir de l'Union annexée au traité de Nice** de février 2001 que la **déclaration du Conseil européen de Laeken** du mois de décembre de la même année — qui déclenchent le processus constitutionnel, formé par le tandem Convention-Conférence intergouvernementale, menant au traité de 2004 — expriment ce grand objectif: il s'agit de rendre l'Europe visible et proche des citoyens. L'objectif serait-il enfin atteint? Le fait de doter l'Union européenne d'une Constitution pourrait-il contribuer à la formation d'une «conscience politique européenne»?

En premier lieu, le traité de 2004 rend explicite la nature constitutionnelle de l'Union européenne, qui pourtant existe déjà, mais est de toute évidence trop cachée. Rappelons que depuis la première élection du Parlement européen au suffrage universel direct en 1979, ses pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle ne cessent d'augmenter, sur la voie d'une parlementarisation progressive des Communautés et de l'Union européenne. Il en va de même des domaines communautaires soumis au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil: ils s'élargissent sans cesse. Par ailleurs, dès 1986, la Cour de justice des Communautés européennes considère le traité CEE comme la *charte constitutionnelle de base d'une communauté de droit*.

Dans ce sens, un nouveau texte plus lisible, dénommé enfin «Constitution», remplace les textes précédents

et octroie la personnalité juridique à l'Union. Il permet d'appeler les règlements «lois» et les directives «lois-cadres». Il intègre la charte des droits fondamentaux et affiche clairement les objectifs et les compétences de l'Union. Il prévoit le recours à la Convention comme phase «démocratique» de révision du texte, précédant la convocation de la traditionnelle Conférence intergouvernementale. Objectif: la clarification et la démocratisation du cadre juridique dans la conception du «projet Herman».

La Constitution ne définit pas la nature de l'Union qui reste ambiguë. Elle ne crée pas la Fédération européenne ni le super-État européen. De cette façon, elle poursuit la stratégie d'une *union sans cesse plus étroite*, dans l'idée de Jean Monnet et de Robert Schuman, et laisse ouverte la question de la destination finale de l'Union, en attendant de nouveaux compromis.

La Constitution intègre davantage d'«avancées constitutionnelles», dont certaines sont contenues dans le «projet Spinelli» de 1984: l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, une procédure législative ordinaire où Parlement et Conseil sont placés sur un pied d'égalité, une classification des compétences de l'Union, une nouvelle terminologie pour les actes juridiques, des «clauses passerelles» qui permettent une révision simplifiée de certaines parties du texte sans devoir convoquer une Conférence intergouvernementale.

Voilà un nouveau cadre juridique qui réalise quelques anciennes idées. Probablement imparfait, il est cependant le fruit du compromis possible dans les circonstances actuelles. Les temps changent et la composition de l'Union s'élargit et se diversifie. L'organisation commune de l'Europe à vingt-cinq et plus est encore amenée à évoluer par le biais de futurs accords. Mais le traité constitutionnel de 2004 constitue sans doute un accord historique dont la portée symbolique n'est pas du tout négligeable. En tant qu'entité politique avec une tradition d'intégration longue de plus de cinquante ans, l'Union européenne est assez mûre et stable pour que son texte de base s'appelle Constitution.