

Discours de Francis Delpérée sur la Constitution européenne (Bruxelles, 28 avril 2005)

Légende: Le 28 avril 2005, le sénateur démocrate-chrétien Francis Delpérée, professeur de droit public à l'Université catholique de Louvain, plaide en faveur de la ratification par le Sénat du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Source: Discours de Francis Delpérée au Sénat de Belgique. Annales 3-109. [EN LIGNE]. [Bruxelles]: Sénat de Belgique, [18.05.2005]. Disponible sur http://www.senat.be/www/webdriver?MIval=index_senate&M=1&LANG=fr.

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/discours_de_francis_delperee_sur_la_constitution_europeenne_bruelles_28_avril_2005-fr-decece77-83d5-4290-9b9e-b0c768a35733.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

Discours de Francis Delpérée sur la Constitution européenne (Bruxelles, 28 avril 2005)

C'est Jacques Delors qui a dit un jour : « On ne tombe pas amoureux d'un grand marché ». Je souhaiterais poursuivre un instant dans la même veine. Et dire : « On ne tombe pas amoureux d'une Constitution. À moins d'être constitutionnaliste - mais ça, c'est de la déformation professionnelle ».

L'explication est simple. La Constitution, c'est, pour l'essentiel, une machinerie. C'est toujours un assemblage d'institutions, de règles et de procédures. Il faut être doué pour découvrir derrière des dispositions techniques, au langage souvent ésotérique, un projet politique cohérent. Mis à part quelques experts ou quelques convaincus, qui va s'enthousiasmer pour un meccano institutionnel ?

De ce point de vue, la « Constitution pour l'Europe », comme on l'appelle, ressemble comme une sœur à d'autres Constitutions. Elle met en place les autorités de l'Union. Elle établit leurs règles de fonctionnement. Elle instaure les procédures de contrôle des actes européens.

La « Constitution pour l'Europe » tombe néanmoins dans les pièges que d'autres Constitutions avaient pu jadis éviter. La Constitution américaine de 1787, la Déclaration française de 1789 ou la Constitution belge de 1831 étaient riches mais elles étaient sobres. Elles énonçaient en termes simples des règles élémentaires de gouvernement et d'administration.

La « Constitution pour l'Europe » est manifestement plus prolixe. Il y a le texte du traité (cent quatre-vingts pages, format *Moniteur*). Il y a les protocoles (deux cent vingt-cinq pages, mêmes caractères). Il y a, en arrière-plan, la jurisprudence touffue de la Cour de Luxembourg. L'ensemble est vaste, complexe et d'accès difficile.

Il y a pis encore. La « Constitution pour l'Europe » brouille d'une certaine manière les pistes. D'une part, elle joue la carte de la modestie. Ce n'est pas « la » Constitution « de » l'Europe. Non, à peine « une » Constitution « pour » l'Europe... D'autre part, elle affiche ses ambitions. L'intention est d'établir une Constitution qui rivalise avec les vingt-cinq Constitutions nationales. À plus long terme, l'objectif est de construire un État qui puisse rivaliser avec les vingt-cinq États membres.

Il faut le reconnaître, sans détour, les moyens ne sont pas à la hauteur de ces préoccupations futuristes. D'aucuns, et non des moindres, se plaisent à célébrer l'émergence d'une Constitution, au sens matériel du terme. Le fond, à défaut de la forme ou de la procédure... Le contenu du flacon plutôt que l'étiquette... Ce discours procède de la méthode Coué.

Les réalités juridiques sont plus simples. Elles ne prêtent guère à discussion. C'est un traité international qui a été signé à Rome le 29 octobre dernier. C'est un traité international qui doit désormais être ratifié dans les vingt-cinq capitales européennes.

Avec cette précision qui est connue mais qui prend tout son relief à la veille du mois de mai et à proximité de l'Hexagone : si l'une des procédures n'est pas couronnée de succès, c'est l'ensemble du processus d'intégration qui est paralysé. On est loin de la rédaction ou de la révision d'une Constitution dont les dispositions s'imposeraient sans intermédiaire et sans délai au peuple européen.

Ce n'est pas qu'un problème juridique. C'est aussi un problème politique. Le Parlement ici, le peuple là-bas, doit approuver ou rejeter le traité de Rome. Dans un cas comme dans l'autre, il doit se prononcer par un « oui » ou par un « non ». Il doit le faire sans réserves et sans nuances. Le « oui mais » ou le « non si » n'ont pas droit de cité. C'est à prendre ou à laisser. Ce choix binaire n'est pas de nature à susciter les enthousiasmes démocratiques - les citoyens et leurs représentants peuvent avoir le sentiment qu'on leur force gentiment la main ... Cette façon de faire ne favorise pas non plus l'émergence d'indispensables consensus.

La « Constitution pour l'Europe » n'aurait-elle que des défauts ? Certainement pas. Elle a des mérites évidents. Mais comme la plus belle fille du monde, elle ne peut donner que ce qu'elle a. Il ne faut pas demander à une Constitution, vraie ou fausse, plus que ce qu'elle ne peut procurer. Ce n'est pas l'*Ode à la*

joie et nous ne sommes pas Ludwig van Beethoven ...

Quels sont les mérites avérés de « la Constitution pour l'Europe » ? À mon sens, ils sont au nombre de trois. Voici une Constitution qui consacre les droits de l'homme, qui rationalise le fonctionnement des institutions européennes et qui s'efforce, par petites touches, de donner plus de visibilité aux politiques de l'Union.

À ce triple point de vue, l'apport de la « Constitution » est loin d'être négligeable. Il est même irremplaçable.

En termes de libertés, la « Constitution pour l'Europe » reprend à son compte la Charte des droits du citoyen de l'Union, en ce compris les titres relatifs aux droits culturels, aux droits sociaux et aux droits politiques. Elle permet également de souscrire à la Convention européenne des droits de l'homme.

Comment ne pas se féliciter de cette double opération, même si, à l'avenir, les cours et tribunaux de notre pays devront apprendre à jouer sur plusieurs registres à la fois ? Ils devront combiner et harmoniser les dispositions de la Constitution belge, celles du Traité de Rome et celles de la Convention européenne de Strasbourg, sans même parler des pactes onusiens. L'exercice sera moins simple qu'il n'y paraît.

Sans doute le Conseil d'État observe-t-il benoîtement qu'il suffit de choisir, dans chaque cas d'espèce, la disposition la plus favorable. Mais il escamote la difficulté. La plus favorable pour qui ? La plus favorable pour quoi ? Je suis de ceux qui considèrent qu'une codification de nos droits et libertés - qui serait inscrite au titre II de la Constitution - apporterait au citoyen plus de sécurité juridique, plus de garanties et, en définitive, plus d'autonomie.

En termes d'efficacité, la « Constitution pour l'Europe » entend réformer les institutions de l'Union. Elle tire parti d'une expérience de plus de cinquante ans et, en ce sens, elle ne fait pas véritablement œuvre originale. Elle coordonne plus qu'elle n'innove. Mais, en même temps, elle tient compte des élargissements, présents et à venir. Elle redessine le cadre institutionnel de l'Union. Ce n'est pas une révolution mais c'est une réforme bienvenue.

Quelques exemples permettent de mesurer le chemin parcouru.

La « Constitution pour l'Europe » valorise le Parlement européen. Elle accroît son rôle dans l'exercice de la fonction législative et budgétaire. Elle ne porte pas atteinte à ses prérogatives de contrôle politique.

Elle valorise le Conseil européen. Elle lui donne notamment un président, plus pour six mois, mais pour la moitié d'une législature, étant entendu que le mandat peut être renouvelé une fois.

La « Constitution pour l'Europe » renforce, à terme de cinq ans, la Commission européenne. La composition de la Commission pourra en effet être réduite. Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, soit dans une Europe des vingt-sept, la Commission ne compterait plus que dix-huit membres.

Plus important encore. La « Constitution pour l'Europe » arrête une meilleure architecture des institutions européennes. De longue date, les spécialistes ont constaté et dénoncé la confusion des pouvoirs qui prévalait au sommet de l'Europe. Désormais, une certaine séparation des pouvoirs est instaurée. Le couple Parlement-Conseil est investi de la fonction législative. La Commission européenne, de son côté, assume l'essentiel des tâches exécutives. Cette répartition des responsabilités se traduit notamment dans l'élaboration des normes européennes : la loi, d'une part, les règlements d'autre part, étant entendu que ceux-ci s'inscrivent dans la conception soit d'une fonction réglementaire dérivée, soit d'une fonction réglementaire déléguée.

En termes de visibilité, la « Constitution pour l'Europe » s'attache à corriger une impression, celle qui voudrait que l'Union européenne soit muette sur le plan international : l'Afrique, les Balkans, le Moyen-Orient... L'expérience Solana a porté ses fruits.

Deux réformes sont envisagées. D'une part, le président du Conseil européen est chargé d'assurer la représentation extérieure de l'Union pour les matières qui relèvent de la politique étrangère et la sécurité

commune. D'autre part, un ministre des Affaires étrangères de l'Union est désigné. Il est vice-président de la Commission européenne. Il conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.

Il va sans dire que des coordinations devront s'instaurer entre les actions menées par ces deux personnalités.

Liberté, efficacité, visibilité... Nous sommes sur la bonne voie. Même si certains considèrent que la route est longue, qu'elle est inutilement tortueuse et que l'équipage ne fait pas toujours preuve de l'esprit collégial, de l'énergie et même de l'enthousiasme souhaitables.

Évidemment, je ne peux manquer de constater que l'adoption par la Belgique d'une « Constitution pour l'Europe » soulève trois questions constitutionnelles, au regard, il faut être clair, des dispositions de la Constitution belge.

La première question n'a guère retenu l'attention jusqu'à présent. Les Belges sont amoureux de l'Europe et l'on sait que l'amour est aveugle. C'est la question du transfert d'attributions.

La deuxième question a trop longtemps défrayé la chronique. C'est celle de l'organisation d'une consultation populaire.

La troisième question mériterait que nous y consacrons quelques instants, aujourd'hui et demain. C'est celle de l'aménagement des procédures parlementaires.

J'en viens à la première question, celle du transfert d'attributions. La Constitution belge contient ce qu'il est convenu d'appeler une clause « Europe ». Depuis 1970, l'article 34 de la Constitution précise en effet que « des pouvoirs déterminés » peuvent être attribués à des institutions de droit international public, et chacun sait que les institutions européennes sont visées par cette expression. Dans ces conditions, tout peut paraître simple. Le Traité de Rome est un traité comme les autres. Les institutions européennes sont des institutions de droit international public. Le Traité de Rome attribue de nouvelles compétences à l'Union européenne. La clause Europe met à l'abri de discussions constitutionnelles inutiles.

Une difficulté peut néanmoins surgir. Les transferts de compétences au profit des autorités européennes ne sont-ils pas trop imprécis ? De ce fait, ne deviennent-ils pas « indéterminés » au lieu de conduire à l'attribution de pouvoirs déterminés ?

Tel n'est pas le cas en l'espèce. Et cela pour deux raisons au moins. D'abord, le Traité de Rome ne se préoccupe pas, pour l'essentiel, de définir de nouveaux champs d'intervention pour l'Union. À peu de choses près, il opère à droit constant. On n'est plus au temps de la création d'une monnaie unique ou de la communautarisation des politiques migratoires. Le traité n'ouvre pas de nouveaux champs d'action. Il se soucie plutôt de préciser la manière dont les attributions de l'Union devront être exercées. C'est le *modus operandi* qui se transforme, plutôt que le champ des compétences.

Ensuite, il faut observer, avec le Conseil d'État, que l'exercice des compétences par l'Union européenne est mieux encadré qu'il ne l'était auparavant. Il est désormais soumis au respect de trois principes : « les principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité ». Ce sont autant de garde-fous à l'exercice de compétences indéterminées ou illimitées.

Soyons de bon compte. La clause Europe ne pourra pas toujours suffire. Les dispositions du traité peuvent en effet s'inscrire en violation, peut-être frontale, avec les dispositions de la Constitution belge. Elles peuvent dès lors introduire une distorsion entre les engagements que la Belgique prend dans l'ordre international et ceux qu'elle prend dans l'ordre interne.

Un seul exemple. C'est celui de la fonction publique nationale, régionale et locale. La Constitution proclame, encore aujourd'hui, que seuls les Belges peuvent être titulaires d'un emploi public. Et elle n'opère aucune distinction entre les emplois de souveraineté et les emplois de gestion. Depuis 1980, la Cour de justice a considéré que la Belgique méconnaissait ses obligations communautaires en réservant des emplois de

gestion à ses seuls nationaux et en ne les ouvrant pas aux citoyens de l'Union.

Il serait temps d'harmoniser les prescriptions du droit européen et celles du droit constitutionnel dans le sens d'une ouverture de la fonction publique aux citoyens de l'Union. Des propositions de révision de la Constitution ont été élaborées en ce sens. Il est urgent de modifier l'article 10 de la Constitution.

La deuxième question n'était pas compliquée. Elle a été inutilement polluée par des considérations extra juridiques, pour ne pas dire par des jeux politiques.

Comme l'a rappelé l'Assemblée générale du Conseil d'État, l'article 32 de la Constitution instaure en Belgique un régime représentatif, une monarchie constitutionnelle représentative, comme disaient les membres du Congrès national. Il confie aux représentants de la Nation le soin de s'exprimer au nom et pour le compte de la Nation. Sauf disposition en sens contraire, la Nation, elle, ne parle pas sauf à l'occasion des élections démocratiques. Cet argument massue aurait dû suffire à évacuer l'idée de la consultation populaire.

Il est un second argument. En 2003, les chambres préconstituantes ont envisagé la révision du titre III de la Constitution aux fins d'organiser une consultation au niveau régional. En clair, elles n'autorisaient pas le pouvoir constituant à organiser une consultation populaire ni au niveau communautaire ni au niveau fédéral. Cela aurait dû suffire pour clore le débat. Deuxième argument tout aussi décisif que le premier. Point n'est besoin de s'attarder plus longtemps à cette question constitutionnelle.

La troisième question est plus complexe. Jusqu'à présent, elle n'a pas fait l'objet d'un examen exhaustif. Et, pourtant, cette question conditionne largement notre avenir, je veux dire l'avenir du Sénat.

Où gît la difficulté ? Dans plusieurs de ses dispositions, la « Constitution pour l'Europe » se préoccupe d'associer ce qu'elle appelle le « Parlement national » au processus de décision européen. Mais elle n'entend pas intervenir dans l'organisation des États-membres - c'est le fameux principe d'« indifférence ». Elle ne précise donc pas ce qu'il faut entendre par l'expression de « Parlement national ».

La question ne peut manquer d'intriguer dans un État qui pratique le bicamérisme inégalitaire : qui, de la Chambre « ou » du Sénat, de la Chambre « et » du Sénat va intervenir ? La question rebondit évidemment dans un État qui pratique le fédéralisme, notamment dans le domaine des relations internationales et européennes : qui de l'État fédéral, des communautés « ou » des régions, de l'État fédéral, des communautés « et » des régions, va intervenir ?

Pour l'instant, aucune réponse n'est apportée ni à la question bicamérale, ni à la question fédérale. Seuls émergent quelques éléments de réponse ou, tout au moins, quelques éléments de réflexion.

Premièrement, l'assemblée générale du Conseil d'État considère, dans une perspective très européeniste et quelque peu déconnectée des réalités nationales, celles de la Belgique mais aussi celles des autres États fédéraux en Europe, que l'État ne peut être que l'État belge et que le Parlement national ne peut être que le Parlement fédéral. Mais cette solution abrupte cadre-t-elle avec les éléments les plus essentiels de notre système constitutionnel ?

Deuxièmement, des esprits bien intentionnés renvoient la solution du problème à une simple modification du règlement des assemblées parlementaires. C'est peut-être oublier un peu vite que, dans un État comme le nôtre, « les pouvoirs sont d'attribution ». C'est donc à la Constitution, et non aux règlements des assemblées, que revient le soin de préciser la manière dont ces pouvoirs seront exercés.

Troisièmement, d'autres encore s'interrogent sur le contenu d'un accord de coopération qui pourrait être établi entre l'État fédéral, les communautés et les régions. Un tel accord s'avérera certainement utile. Il convient néanmoins qu'il s'inscrive lui-même dans les prévisions de la Constitution. Il ne saurait combler les lacunes ou les silences du texte constitutionnel sur ces sujets essentiels. Dans la définition des nouveaux contours du bicamérisme et du fédéralisme, la Constitution doit s'exprimer et elle doit le faire en termes non équivoques.

[...]

La Constitution de la cinquième République a déjà été modifiée afin de préciser qui doit intervenir, l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Je suis de ceux qui disent que la réforme est importante mais qu'elle concourt tout de même à une définition des nouveaux contours du bicaméralisme et du fédéralisme.

La Constitution doit s'exprimer sur ce sujet en des termes non équivoques. De ce point de vue, ce n'est pas l'Europe qui doit nous dicter nos structures et nos procédures.

Une dernière question porte sur le calendrier. Idéalement, il conviendrait de réviser et de compléter la Constitution avant l'approbation du Traité de Rome. Cela permettrait au Sénat de mesurer l'exacte portée du Traité et de vérifier le rôle qui lui sera dévolu dans l'exercice des compétences parlementaires internes. Cela permettrait aussi aux parlements des Communautés et des Régions d'apprécier les fonctions qui leur sont réservées dans ce nouveau contexte institutionnel.

Si, pour des raisons d'opportunité politique, le gouvernement devait considérer qu'une telle opération révisionniste ne serait pas concevable dans les heures ou dans les jours qui viennent, il faudrait à tout le moins qu'il tire parti de l'article 4/477, alinéa 2, du Traité de Rome. Celui-ci précise que le Traité entre en vigueur le 1^{er} novembre 2006.

La Constitution devrait donc pouvoir être modifiée avant cette date butoir, bien entendu dans les limites de la déclaration de révision du 10 avril 2003. Dès lors, au plus tard le 1^{er} novembre 2006, il sera possible de dire que « Tout est bien qui finit bien. » en matière constitutionnelle.

Aujourd'hui, la Nation est appelée pour la première fois à s'exprimer sur le Traité de Rome. Il ne me déplaît pas de dire que c'est par l'entremise du Sénat qu'elle le fait.

Dans les conditions que j'ai rappelées, le groupe CDH apportera évidemment tout son appui au projet de loi qui vise à approuver le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Mais il rappelle aussi au gouvernement qu'il lui reviendra de déposer les textes qui permettront de mettre en œuvre l'ensemble des dispositifs du Traité, en ce compris ceux qui concernent la haute assemblée.