

UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

Alain Lamassoure, Bruxelles

Introduction

1. Dans sa résolution adoptée il y a quinze jours, le Parlement européen a conclu, après dix-huit mois de travaux, à la nécessité de réécrire entièrement les articles des traités relatifs aux compétences de l'Union et des Etats membres.

D'autre part, il est clair que, non seulement l'efficacité de l'Union à trente membres, mais sa survie, exigent la création d'un véritable pouvoir exécutif européen qui, aujourd'hui, n'existe pas en tant que tel. Si bien que la partie institutionnelle des traités est aussi à repenser et à réécrire.

D'où la première conclusion, fondamentale. *Nous avons besoin d'un nouveau texte fondateur.* Qui porte le nom de « constitution », et qui soit écrit sur des bases différentes des traités. Certes, il sera tenu compte des enseignements considérables d'un demi-siècle de construction européenne, du véritable « acquis communautaire ». Ce n'est pas une table rase. Mais c'est une nouvelle architecture.

2. Si elle est bonne, c'est-à-dire si elle met en place un système efficace et démocratique, la constitution ne sera pas acceptée par tous. Ni au sein de la Convention, ni parmi les Etats membres. Il faut aussi prévoir que des gouvernements qui l'auraient approuvée soit désavoués ensuite par leurs peuples. Cela implique deux conséquences.

Premièrement, il faut poser le principe que *la constitution entrera en vigueur lorsqu'elle aura été ratifiée par une majorité qualifiée de signataires* entre lesquels elle s'appliquera quelle que soit la décision finale des autres.

Mais, deuxièmement, nous avons le devoir de concevoir, pour les autres, une option acceptable. Puisqu'un choix sera offert – participer ou non –, cela ne peut décemment pas être un « tout ou rien ».

Nous devons donc proposer, non pas un, mais deux textes. Pour prendre une comparaison familière à un Français, nous devons offrir le choix entre un *menu gastronomique* – la constitution – et un *menu allégé*. En considérant que nous pourrions décider à la majorité de la conception du menu gastronomique, mais en admettant que nous aurons toujours besoin de l'unanimité sur la conception du menu allégé.

I LA CONSTITUTION: LE MENU GASTRONOMIQUE:

1 Préambule

Un Préambule doit préciser la finalité et l'esprit original de l'Union. La première phrase aura une valeur très forte de symbole. Ni « Sa Majesté le Roi des Belges », comme dans le

traité de Rome; ni « We, the people of the United States », mais: « *Nous, les peuples des Etats européens* ». Une formule qui symbolisera la légitimité démocratique, la diversité et le fondement à partir des Etats.

Le Préambule doit comporter:

- Le rappel des finalités de l'Union: paix, prospérité, participation à l'ordre pacifique du monde et à son développement durable.
- Les valeurs communes rassemblées dans la *Charte des droits fondamentaux*.
- Une définition, ou au moins une esquisse, du « *modèle social européen* », ce modèle de « *soziale Marktwirtschaft* » qui nous distingue notamment du modèle politico-social américain.
- Une déclaration des *droits et des devoirs des Etats dans l'Union*. En effet, celle-ci ne sera pas une fédération ni une confédération classique. Elle est composée d'Etats qui entendent conserver leur souveraineté: cela impliquera, par exemple, de reconnaître à chaque membre le droit de quitter l'Union, sous certaines conditions exceptionnelles. En sens inverse, l'Union doit pouvoir compter sur la loyauté de tous ses membres.
- Enfin, *une déclaration de paix au monde*. Si nous unifions politiquement le continent européen, il faut assortir ce « mariage » d'un message solennel pour rassurer tous les autres peuples que, tout au long de notre histoire, nous avons cherché à asservir.

2 Les compétences

Sur les compétences, le long travail effectué par le Parlement européen nous aide à sortir de deux principes contradictoires et paralysants: le principe de subsidiarité, et le respect de l'acquis communautaire.

Le principe de subsidiarité est nécessaire pour nous guider dans les domaines de compétences partagées: l'Union fixe les orientations, les Etats membres transposent et appliquent. Mais si c'est le seul critère, il n'y a pas d'Union. Il faut l'équilibrer par le principe de solidarité. Et, au-delà, par ce qu'on appelle en droit commercial *l'affectio societatis*, le plaisir de vivre ensemble et de travailler ensemble. Sinon, les traités européens n'auraient jamais réussi.

Cet art de vivre et de travailler ensemble, c'est précisément le véritable *acquis communautaire*. Certains voudraient considérer que tout sujet qui a été concerné par un texte européen, à un moment ou à un autre, devrait rester à tout jamais de compétence communautaire. Non. Si l'on met à jour les compétences, il n'y a pas de sujet tabou. Il faut vérifier que l'Union fonctionne bien; que, là où le bon fonctionnement du marché unique l'exige, ce sont bien des règles uniformes qui s'appliquent, mais toute décision de Bruxelles n'a pas à être gravée dans le marbre.

A partir de là, le Parlement a fait trois recommandations principales:

2.1. *Les compétences des Etats n'ont pas besoin d'être explicitées*. Dépositaires de la souveraineté originelle, les Etats ont la compétence de droit commun. L'Union ne peut avoir que des compétences d'attribution, précisées par la Constitution. Celle-ci distingue aussi les compétences partagées, en précisant dans chaque cas le rôle de l'Union. Ce cadre général des compétences doit être rassemblé dans un texte nouveau, court, clair, compréhensible par chaque citoyen.

2.2. Parmi les compétences propres de l'Union doivent figurer désormais, *la politique étrangère et la défense, d'une part, l'espace de liberté et de sécurité, d'autre part* – les deuxième et troisième piliers.

2.3. Le partage des compétences doit être soumis au *contrôle d'un juge*, la Cour de Justice transformée en Cour constitutionnelle. A cette fin serait créée une nouvelle voie de recours, selon une procédure d'urgence.

3 Au niveau des institutions

Par rapport à la situation actuelle, le passage d'une Union politique à vingt-cinq ou trente membres rend deux changements inévitables.

Le premier porte sur la prise de décision à la majorité. Lorsque l'on est deux douzaines autour d'une table, dire que l'on décidera à l'unanimité, c'est dire que l'on a renoncé à décider quoi que ce soit. Chacun le reconnaît aujourd'hui.

Le second changement sera beaucoup plus discuté. Il porte sur la création d'un véritable pouvoir exécutif. C'est la clef de voûte de toute réforme institutionnelle. C'est le sujet que les gouvernements veulent absolument esquiver.

Les gouvernements nous disent: « Il y a un exécutif européen: c'est le conseil des Ministres, assisté par la Commission. Et c'est un système démocratique, puisque nous sommes élus démocratiquement ».

La réalité est bien différente. En dépit de son nom, le conseil des Ministres est d'abord le principal organe législatif de l'Union. La fonction exécutive, d'impulsion, d'orientation, de proposition, puis d'application, bref de leadership, est diluée entre le Conseil européen, la troïka présidentielle, les vingt formations différentes du Conseil des Ministres, le Haut-Représentant et la Commission européenne.

Quant à prétendre au fondement démocratique, c'est une imposture. Les chefs de gouvernement sont élus démocratiquement dans leur pays par leurs concitoyens pour gouverner leur pays, et leur pays seulement. Au moment des élections nationales, ils rendent des comptes sur la manière dont ils ont gouverné leur pays, et jamais sur la manière dont ils ont gouverné l'Europe.

Le moment est venu de créer une autorité exécutive. Unique, spécialisée, et à temps plein. Appelons-le le Président de l'Union. Pour avoir une autorité politique équivalente à celle des Etats membres, il devra être élu par une assemblée des Parlements nationaux. Cette seule réforme change la nature du système.

- On sort enfin du provisoire. Jusqu'alors, après chaque traité, on mettait en œuvre le traité suivant.
- Le Conseil européen change de nature. Il n'est plus celui qui donne l'impulsion, lance les initiatives, fixe le rythme. C'est, symboliquement, le souverain collectif. Et, plus concrètement, la formation la plus haute du conseil des Ministres, devenu Chambre des Etats. Accessoirement, le problème de la présidence des conseils ne se pose plus.

- Quant à la Commission, elle disparaît en tant que collège. A charge pour le Président de composer son équipe exécutive en tenant compte des équilibres géographiques et politiques nécessaires.
- Enfin, conséquence majeure. Il existe un « Monsieur » ou une « Madame Europe ». *D'un coup, l'espace politique européen est créé.* Les citoyens identifient le pouvoir européen, les médias s'y intéressent. Ses prises de positions sont commentées, critiquées, débattues dans les autres instances européennes, dont les décisions finales sont alors reprises par la presse. Il rencontre le Président des Etats-Unis comme porte-parole autorisé de toute l'Union: l'Europe politique est née.

II LE MENU ALLEGÉ

Certains pays refuseront le degré d'intégration proposé ci-dessus.

S'ils le refusent pour les autres, ce sont eux qui se placeront en position « hostile », anti-communautaire. On peut estimer que, dans cette hypothèse, les autres seraient politiquement fondés à jouer l'épreuve de force et à agir ensemble.

Mais s'ils le refusent pour eux-mêmes, sans émettre d'objection de principe à la participation des autres, alors ceux-ci auront l'obligation « morale » de leur proposer une option de rechange raisonnablement acceptable: on ne pourrait pas renvoyer purement et simplement un membre actuel, ni un candidat, aux ténèbres extérieures des pays tiers.

Comment concevoir alors le « menu allégé » par rapport au « menu gastronomique »? Deux conceptions différentes sont théoriquement possibles.

Ou bien, on a deux organisations différentes. Les choses étant ce qu'elles sont, cela signifierait l'Union des traités actuels, d'un côté, et l'Union issue de la constitution de l'autre. Deux régimes juridiques et politiques différents, deux séries d'institutions politiques différentes: cela serait difficilement praticable.

Ou bien, les nouvelles institutions issues de la constitution sont acceptées par tous, et la différence entre les « menus » porte sur les compétences. Par exemple, *le menu allégé ne porterait pas l'attribution à l'Union des trois « piliers » - monnaie, politique étrangère, liberté et sécurité.* C'est une variante qui paraît assez réaliste, compte tenu de la position de certains gouvernements actuels.

Le fonctionnement n'en serait pas très difficile: les représentants des pays « allégés » siègeraient dans les mêmes institutions que les autres, mais ne participeraient pas aux décisions dans les domaines en question. Mais cela suppose tout de même qu'ils acceptent les institutions nouvelles communes: décision à la majorité, exécutif etc.

Par rapport à des propositions antérieures, on remarquera que cette solution du « menu allégé » exclut catégoriquement « l'Europe à la carte ». Car si chaque Etat pouvait choisir dans l'Union ce qui lui convient et laisser tomber le reste, ce serait le contraire de la solidarité élémentaire. Le choix doit rester limité à deux options.

Enfin, l'esprit n'est pas exactement celui d'une « avant-garde ». On part de la grande Europe, et l'on espère qu'un maximum de pays accepteront le « menu gastronomique ». Les autres constituant alors une « arrière-garde », invitée à rejoindre le peloton dès que possible. C'est exactement ce qui s'est passé pour l'union monétaire.