



**LE PROJET DE CONSTITUTION EUROPEENNE
VU D'ALLEMAGNE**

Jürgen SCHWARZE

Directeur de l'Institut de droit public de l'Université de Fribourg (Allemagne)

Note du Cerfa n° 5
octobre 2003

© Ifri – www.ifri.org

Comité d'étude des relations franco-allemandes (Cerfa)

Institut français des relations internationales (Ifri)

27, rue de la Procession – 75740 Paris Cedex 15

Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Le projet de Constitution européenne vu d'Allemagne¹

La Constitution européenne est une idée ancienne. Lorsque l'abbé français Charles de Saint-Pierre présenta à Frédéric II de Prusse son texte intitulé *Projet de paix perpétuelle en Europe* (1713), ce dernier fit le commentaire suivant : « La chose serait fort utile s'il ne fallait pas obtenir l'approbation des princes européens et régler quelques autres menus détails de ce genre ». Aujourd'hui, ce sont les chefs d'Etat et de gouvernement rassemblés au sein du Conseil européen qui ont confié une mission de préparation de la réforme constitutionnelle européenne. Dans la perspective de l'élargissement, la dernière modification en date des traités communautaires, intervenue à Nice en décembre 2000, est une réforme insatisfaisante. Le projet présenté par la Convention sur l'avenir de l'Europe, composée en majorité de parlementaires nationaux et européens, est un premier pas important vers la réforme de l'Union européenne.

Je suis convaincu que, malgré les imperfections de ce texte, le concept qu'il propose est cohérent. Le projet souligne d'emblée et à juste titre le fait que la Constitution européenne est – dans cet ordre – au service des citoyens et des Etats membres de l'Union européenne. Il confère un caractère contraignant aux valeurs, qui nous sont familières, de démocratie, de droit, de protection des droits fondamentaux et de cohésion sociale pour la coopération dans l'Union européenne. Il ne se contente pas d'énoncer des principes politiques, mais donne à l'ordre économique la place qui lui revient dans la partie énonçant les principes du traité constitutionnel. Le texte continue de considérer que le marché intérieur, où s'exerce une concurrence libre et loyale, et les libertés fondamentales restent des piliers essentiels de l'intégration européenne. La délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres qu'il propose est également acceptable ; en Allemagne, à la fois le Bundestag et les Länder, représentés par le Bundesrat, auront ainsi la possibilité non seulement de faire valoir leurs objections politiques, mais aussi d'intenter un recours dans l'éventualité où l'Union outrepasserait ses compétences. Le projet de Constitution n'ignore plus les spécificités des pays et reconnaît expressément la garantie

¹ Traduction de l'allemand par Isabelle Bonnefond.

constitutionnelle de l'autonomie administrative des Länder et des communes.

Le traité constitutionnel intègre la Charte des droits fondamentaux, et améliore ainsi la protection des libertés individuelles du citoyen face à l'Union européenne. Ce dernier pourra dorénavant invoquer un texte constitutionnel en lieu et place d'une jurisprudence orale. La Convention précise par ailleurs les dispositions visant à empêcher la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) d'interpréter la Charte de façon à élargir les compétences de l'Union. En effet, la Charte doit d'abord améliorer la protection des libertés individuelles du citoyen vis-à-vis des instances communautaires. La responsabilité des Etats membres ne sera engagée qu'en matière d'application du droit communautaire. Par ailleurs, en Allemagne, la protection des libertés civiles garanties par la Loi fondamentale continuera à être assurée par le *Bundesverfassungsgericht*, dont le rôle n'est pas amoindri par la réforme de l'Union européenne. En effet, aucun changement n'intervient au titre des compétences d'interprétation de la Charte des droits fondamentaux et de contrôle des compétences de l'Union confiées à la CJCE. Celle-ci est l'instance juridique adéquate pour trancher ces questions, auxquelles il convient d'apporter une réponse s'appliquant à toute l'Europe.

Le projet ouvre la voie à de réelles réformes institutionnelles, mais l'un de ses points faibles est que certains éléments essentiels de la réforme décrite ci-après n'entreront en vigueur qu'en 2009.

La désignation d'un président européen est l'un des points de cristallisation des tensions existant entre les conceptions communautaire et intergouvernementale de l'Union. Il a, à ce titre, longtemps dominé le débat public. La solution retenue, qui est acceptable, est celle d'un président du Conseil européen à plein temps qui le dirigerait pendant deux ans et demi (et pourrait être réélu une fois). Elle garantit à l'Union une plus grande continuité que le changement de présidence du Conseil tous les six mois. Il subsiste toutefois une question : qui se portera candidat à ces fonctions si le président du Conseil européen, comme cela est prévu, ne peut pas exercer de mandat national ? Quel poids aura-t-il dans le cercle des chefs d'Etat et de gouvernement ? Le projet comporte en outre le risque que s'instaure une rivalité constitutionnelle entre le

président du Conseil et le président de la Commission, d'une part, et entre le président du Conseil européen et le futur ministre européen des Affaires étrangères, de l'autre, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Le texte prévoit de limiter à 15 le nombre de membres de la Commission, ce qui est souhaitable pour éviter la paralysie de cette institution communautaire importante. Dans la perspective de l'élargissement de l'Union, cette réforme de la Commission est un pas notable. Les Etats membres qui n'auraient pas de « vrai » commissaire obtiendraient en compensation le droit de désigner un membre de la Commission qui n'aurait ni droit de vote ni portefeuille. Si cette réforme est adoptée, le principal problème qui reste à régler est d'assurer une rotation équitable entre Etats membres. La réduction nécessaire du nombre de membres de la Commission ne représente cependant pas un problème pour les seuls petits Etats membres, qui verront leur influence diminuer : en effet, si la représentation des grands Etats membres est insuffisante, le poids politique de la Commission face aux autres institutions de l'Union – et, pis encore, dans ses relations avec les Etats membres – diminuera.

Le Parlement européen passe à juste titre pour être l'un des gagnants du projet de réforme constitutionnelle. Le projet renforce considérablement le principe de démocratie, ce qui se traduit en premier lieu dans l'élection du président de la Commission. L'article 19 alinéa 1 stipule en effet que le Parlement européen élit le président de la Commission mais qu'il ne peut présenter ce dernier, le droit de présentation restant réservé au Conseil européen. Le projet prévoit toutefois que ce droit de présentation sera exercé « en tenant compte des élections au Parlement européen » et après consultation de ce dernier. Cette solution présente des avantages, dans la mesure où la Commission conserve sa spécificité au sein de l'Union, qui se doit, de par son caractère indépendant et spécifiquement communautaire, de servir exclusivement les intérêts de l'Union ou, comme le stipule l'article 25 alinéa 1 du projet, l'« intérêt général européen ». Il en découle que le Parlement européen ne peut avoir de droit de présentation et de vote exclusif, car cela supposerait que la Commission est un organe exécutif dont l'action est fonction des majorités politiques, comparable aux systèmes constitutionnels des Etats membres. Or il n'en est rien.

Il est également bon, pour des raisons similaires, que le Parlement européen ne se voit pas confier de droit d'initiative en matière législative, tout en conservant la faculté de demander à la Commission d'élaborer un projet de loi. Sur le plan constitutionnel, il ne faut pas oublier que, si l'on voulait conférer au Parlement un vrai droit d'initiative, ce dernier devrait également être accordé au Conseil, car ces deux institutions ont une responsabilité commune en matière de législation européenne. Le projet renforce par ailleurs les compétences législatives du Parlement européen, car il privilégie la procédure de codécision en indiquant que celle-ci doit être la règle pour la législation communautaire. La suppression de la distinction opérée entre dépenses obligatoires et non obligatoires, qui plus est, renforce considérablement les compétences budgétaires du Parlement.

Malgré les difficultés de délimitation des compétences qu'elle entraînera, la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères européen est pertinente. Il faut cependant souligner que les progrès restent insuffisants dans le domaine de la PESC par rapport à l'idéal souhaité. Si l'Union européenne maintient le principe de l'unanimité, l'efficacité de sa politique étrangère commune sera nécessairement limitée. Il paraît néanmoins peu probable que les Etats membres soient disposés à renoncer dans un avenir proche à une partie de leur souveraineté, surtout en politique étrangère.

La création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union, ou solution dite de la « double casquette », reflète la divergence actuelle des positions de politique étrangère des Etats membres. Il semble impossible d'adopter une approche plus communautaire dans ce domaine de toute évidence sensible pour les Etats membres.

Compte tenu de la pondération des voix au Conseil, de l'hétérogénéité de l'Union européenne et des différences considérables de taille entre les Etats membres, il est particulièrement difficile d'assurer l'égalité des Etats et des citoyens. La Convention a constaté que 74 % de la population vit dans six grands Etats qui comptent plus de 40 millions d'habitants, 19 % dans huit Etats de taille moyenne qui comptent entre 8 et 16 millions d'habitants, tandis que les 7 % de la population restants se

répartissent entre onze petits Etats de moins de 5 millions d'habitants. Le projet propose que les lois européennes, qui seront à l'avenir désignées sous ce vocable, soient adoptées au minimum à une double majorité des Etats et de 60 % de la population, ce qui est un grand pas vers une réforme constitutionnelle européenne. On pourra rétorquer à l'Espagne et à la Pologne, si elles émettent des réserves en jugeant leur poids politique réduit par rapport aux règles en vigueur actuellement, par la question suivante : la réforme de Nice n'a-t-elle pas été trop généreuse pour ces deux pays dans l'attribution des droits de vote compte tenu de leur population ?

Contrairement aux traités actuels, le projet comprend, parmi autres points critiques, une disposition prévoyant expressément un droit de sortie pour les Etats membres. Les nouveaux Etats membres, qui ont le plus insisté pour inclure cette disposition, doivent cependant être conscients que l'adhésion à l'Union implique des liens bien plus étroits que pour une organisation internationale classique. Le risque existe que l'on abuse de cette liberté pour des raisons de politique intérieure.

Il va de soi que le regard que l'on porte sur le projet de Constitution dépend des attentes qu'il suscite. L'expérience nous a montré au fil des ans qu'en matière de réforme constitutionnelle européenne, l'Europe a toujours été bien inspirée de procéder avec pragmatisme. Les projets de Constitution très ambitieux, qui ont été légion depuis plusieurs siècles, sont actuellement rassemblés et présentés dans une exposition impressionnante organisée à Berlin sous le titre « Idee Europa, Entwürfe zum *Ewigen Frieden* » (« L'idée européenne, projet de *paix perpétuelle* »). Ces projets ont ceci en commun d'avoir presque tous échoué, comme le projet de réforme auquel s'est attaqué le Parlement européen voici une bonne vingtaine d'années sous l'égide d'Altiero Spinelli. Il est cependant probable qu'ils ont contribué à instaurer progressivement une atmosphère permettant aux projets de Constitution européenne de ne pas être rejetés d'emblée. De même, le rapprochement croissant des droits constitutionnels en Europe a créé les conditions nécessaires pour une Constitution européenne. Aujourd'hui, la réforme constitutionnelle européenne a plus de chances d'aboutir, car elle a été initiée par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres, habituellement plutôt réticents. La mise en place de la Convention a aiguillé l'Europe sur une nouvelle voie de réforme constitutionnelle. Le mandat de réforme n'a

pas été confié à la Convention dans un élan d'enthousiasme idéaliste pour l'Europe, mais en partant du constat réaliste que la Conférence intergouvernementale (CIG), qui est le mode de réforme traditionnel des traités, n'a abouti qu'à des résultats insuffisants à Nice.

Certes, la Convention sur l'avenir de l'Europe n'est pas une assemblée constituante à proprement parler, dans la mesure où elle ne peut pas procéder elle-même à la réforme des traités. Conformément à l'article 48 du traité de l'Union européenne, celle-ci est en effet de la responsabilité de la CIG. Néanmoins, la Convention a rempli les fonctions essentielles à une réforme constitutionnelle européenne. Elle a finalisé ses propositions au cours d'une discussion transparente à laquelle l'opinion publique a été expressément conviée à participer. Les citoyens ont pris publiquement position et ont pu présenter de nombreuses propositions, voire même des projets de texte. La Convention a également mis en place plusieurs forums de discussion des propositions, et ses débats ont pu être suivis sur Internet dans le monde entier.

L'Europe a décidé de s'engager dans une voie constituante particulière en optant pour un traité constitutionnel. La Convention a réalisé une synthèse juridique et politique des différents projets de Constitution qui combine heureusement réalisme et innovation. Le traité constitutionnel européen comporte les deux éléments « Constitution » et « traité », qui incarnent une réforme constitutionnelle adaptée à l'Europe. D'une part, elle instaure un ordre fondamental en donnant une Constitution à l'Europe. De l'autre, sa réalisation est subordonnée à l'accord des Etats membres, garants de l'intégration, qui prend la forme d'un traité. Si l'Europe a aujourd'hui besoin d'un traité constitutionnel, c'est parce que l'Etat membre individuel ne peut plus exister comme une unité nationale indépendante, mais uniquement en faisant partie d'un système global supra européen. L'Etat membre individuel intégré au système peut récupérer une partie de l'influence politique et économique qu'il perd avec la mondialisation. Les traités communautaires existants dotent déjà à certains égards l'Union d'un ordre constitutionnel, mais celui-ci doit être rendu plus concret grâce au traité constitutionnel, afin de devenir plus compréhensible pour le citoyen. Pour y arriver, le projet est un bon point de départ.

Sur un plan factuel, le président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, a raison de dire que le résultat est « certes imparfait, mais inespéré », malgré les critiques qui pourraient être formulées sur certaines règles de compétences – par exemple la coordination de la politique économique et pour l'emploi, ou encore le passage du principe de l'unanimité à celui de la majorité – et autres règles structurelles. Le projet de Constitution est resté globalement réaliste et a judicieusement choisi de se concentrer d'abord sur les principales réformes : meilleure délimitation des compétences, intégration de la Charte des droits fondamentaux dans les traités, simplification des traités et participation des parlements nationaux à l'architecture de l'Europe. Le projet de Constitution en quatre parties est certes un texte très vaste et complexe, dont certaines parties ne sont compréhensibles que pour les seuls experts. Il ne faut cependant pas perdre de vue le fait qu'une simplification plus poussée aurait pu mettre en péril l'approbation de points décisifs du projet. L'accord n'a pu être obtenu qu'en détaillant certaines dispositions ; il en résulte que le projet constitutionnel n'est pas figé dans le bronze une fois pour toutes, tout en représentant un progrès très net par rapport à la situation constitutionnelle actuelle et en offrant une perspective constitutionnelle à moyen terme à une Union européenne élargie.

Je suis opposé à l'organisation d'un référendum en République fédérale d'Allemagne pour adopter le projet de Constitution. Ce dernier est très complexe et ne pose à mon sens pas de question susceptible d'être tranchée par référendum. Je pense qu'une Constitution européenne sera légitime si son contenu est convaincant, si elle fait ses preuves sur le terrain et si elle suscite une adhésion durable. L'organisation d'un référendum nécessiterait, qui plus est, une modification de la Constitution allemande, car la Loi fondamentale ne connaît pas cette forme de démocratie directe. L'enjeu de l'Europe se prête-t-il à une dérogation à cette règle ? Je me permets d'en douter, d'autant plus que le droit constitutionnel allemand en vigueur prévoit à l'article 23 de la Loi fondamentale une solution appropriée et légitime sur le plan démocratique, à savoir l'adoption du traité constitutionnel européen par une majorité des deux tiers des membres du Bundestag et par deux tiers des voix du Bundesrat.

Les projets antérieurs de Constitution pour l'Europe, bien que visionnaires, ont échoué. J'en tire la conclusion que l'approche pragmatique reste celle qui a le plus de

chances de réussir face à la nécessité de réformes européennes en profondeur. Le projet de la Convention est une bonne base de réforme constitutionnelle. Il propose un concept d'avenir réaliste, adopté après de longs débats, et ne doit donc plus être remis fondamentalement en question par la Conférence intergouvernementale. Il convient à cet égard de faire comprendre qu'une Constitution européenne n'est pas la copie de la Constitution d'un Etat membre, quel qu'en soit le mérite, mais qu'elle est nécessairement la synthèse des différentes approches constitutionnelles nationales. Ce projet de Constitution est nettement un texte de compromis, et le consensus global obtenu pourrait être menacé si certains points essentiels étaient remis en cause ultérieurement.

Bien que l'Union européenne ait d'ores et déjà un ordre constitutionnel, d'un abord parfois difficile, le projet de la Convention sur l'avenir de l'Europe a pour lui le mérite d'une bien plus grande clarté. Il contient également des réformes essentielles qui ont fait l'objet d'un consensus, et qui sont garantes de la réussite du proche élargissement de l'Union européenne. Ce projet est donc une solution pragmatique et prometteuse pour mener à bien les réformes constitutionnelles européennes qui s'imposent.