

073-062

Bruxelles, le 13 janvier 1993

NOTEL'ELABORATION D'UNE CONSTITUTION DE L'UNION EUROPEENNE
POURQUOI ET COMMENT

I. A partir de sa première législature en tant que Parlement élu, le Parlement européen s'est engagé dans la voie d'une réforme institutionnelle de la Communauté visant à créer une Union de type fédéral, efficace et démocratique. Il a donc dépassé la phase, pourtant riche en résultats (cf. traités budgétaires) des "petits pas" et s'est proposé de donner à l'Europe une structure de type constitutionnel qui aurait dû remplacer les traités communautaires. Il est possible de distinguer trois phases :

A. La première est celle qui aboutit au "Projet de Traité d'Union européenne". Le Parlement nouvellement élu doit faire face à la crise de "l'euro-pessimisme", dans laquelle les diplomaties nationales mettent en évidence tous les défauts que leur reproche Altiero SPINELLI : accords sur les positions plus minimalistes, maintien de la règle du consensus unanime, incapacité de voir plus loin et de donner à l'Europe une perspective. Dans ce contexte le "Club du Crocodile" propose au Parlement une initiative permettant de débloquent la situation et montrant aux gouvernements nationaux que les forces politiques européennes sont capables de préparer un projet commun, largement majoritaire et juridiquement complet. SPINELLI choisit la voie du "projet de Traité" - en réalité une Constitution - pour permettre une plus large convergence, mais le mot "constitution" apparaît déjà dans ses expositions, ainsi que dans le projet de M. LUSTER et autres.

Le projet, au départ essentiellement institutionnel, s'enrichit notamment sous l'impulsion de MM. RADOUX et HÄNSCH, d'une partie relative aux différentes compétences : économiques, sociales, de politique étrangère. Certes, la façon dans laquelle elles furent définies n'était pas "constitutionnelle", mais avec la partie plus institutionnelle, elles constituent le modèle des réformes successives.

Le résultat de ce processus fut couronné de succès bien que le Parlement n'eut pas gain de cause sur sa proposition; mais l'adoption du Traité fut à l'origine du déblocage de la crise et de l'élaboration de l'Acte unique.

B. La deuxième phase, au cours de la deuxième législature, est caractérisée par l'adoption de l'Acte unique et par sa mise en œuvre. Le Parlement, devant l'accélération des réformes et de leur caractère insatisfaisant, entame sa réflexion relative au "mandat constituant". Le rapport de M. HERMAN souligne l'idée qu'une réforme de type fédéral ne devrait pas passer par une négociation de type traditionnel, mais

par un engagement des Parlements, européen et nationaux : la préparation d'une constitution exige plutôt l'oeuvre d'un Parlement que d'une conférence intergouvernementale. En outre, le Parlement décide que l'Union a besoin d'une Constitution pour pouvoir progresser et qu'elle doit contenir une liste des droits fondamentaux (DE GUCHT).

- C. La troisième législature est caractérisée par la préparation du Traité de Maastricht. Les Etats membres, sous la pression des événements internationaux et des exigences du Marché unique accélèrent le processus de réforme institutionnelle. Le Parlement européen décide de suivre de près la préparation du Traité, avec des propositions spécifiques. Cependant, il décide de ne pas négliger la perspective constitutionnelle, qui est développée parallèlement au rapport MARTIN, par M. COLOMBO. La proposition de M. COLOMBO, sans trop s'éloigner de la réalité, montre qu'il est possible d'aller plus loin dans le sens d'une Union de type fédéral. Conformément au mandat reçu, la proposition COLOMBO, fige une structure constitutionnelle définie par une perspective de longue période.

II. Dans le contexte politique actuel, il est opportun de réfléchir sur l'utilité d'une constitution complète pouvant remplacer les Traités. La définition d'un tel document repose sur l'analyse suivant laquelle les structures sociale et économique de la Communauté européenne auraient atteint un degré élevé de stabilité, ou auraient atteint une phase de développement ou de crise qui permettraient de codifier certains principes et certaines valeurs. Il serait alors possible de définir un système juridico-constitutionnel complet, notamment en ce qui concerne les rapports entre l'Union et les Etats membres et l'équilibre institutionnel. Cette analyse s'avère évidemment différente de la réalité actuelle.

- A. En ce qui concerne les relations internationales, cette stabilité n'existe pas, puisque la Communauté internationale n'a pas encore absorbé l'impact de la crise du système soviétique et l'ensemble des relations internationales sont en pleine redéfinition. Il suffit de rappeler les relations entre l'Europe communautaire et les Etats Unis ou la modification des perspectives stratégiques internationales. Dans ce contexte la définition d'une nouvelle entité politique n'est certainement pas facile et ne peut pas aboutir à une structure rigide et définitive.
- B. Pour ce qui est de la situation interne de la Communauté force est de constater que les évolutions proposées par l'Acte unique ont eu un impact très important sur la société, mais leurs conséquences économiques et sociales sont loin d'être définitives. La crise monétaire récente ne fait que souligner cette évolution. Egalement d'un point de vue strictement institutionnel, il existe depuis 1982 un processus toujours plus rapide d'adaptation et de réforme, qui n'est certainement pas encore arrivé à terme ni pour ce qui concerne les dispositions concrètes, ni pour ce qui concerne l'élaboration politique et intellectuelle. En même temps la situation politique internationale et l'évolution interne montrent un "besoin d'Europe" assez remarquable; on peut citer à ce sujet le nombre croissant des demandes d'adhésion à la Communauté de la part d'Etats européens.
- C. Les débats sur les ratifications du Traité de Maastricht ont également mis en évidence un certain nombre de préoccupations de la part des

citoyens. Ces préoccupations peuvent évidemment être expliquées par les conditions sociales difficiles, (chaumage, émigration ..), ainsi que par des problèmes d'actualité tels que la réforme de la PAC, ou le problème de l'emploi des douaniers. Mais il existe dans les débats des éléments proprement constitutionnels, qui ont soulevé des craintes, souvent non sans fondement. A titre d'exemple on peut citer le débat sur le principe de subsidiarité. De toute évidence le problème n'est pas juridique mais concerne des éléments essentiels de la construction européenne : devenir des souverainetés nationales, efficacité de l'action communautaire, proximité des décisions, par rapport aux citoyens, contrôle de l'action des "bureaucraties".

III. Dans ces conditions, il faut se poser la question sur l'utilité de la préparation d'un texte constitutionnel.

En premier lieu ce texte est nécessaire pour donner une réponse aux citoyens qui ont posé des problèmes constitutionnels : il est impossible d'améliorer l'adhésion des citoyens de la Communauté si l'on prétend en modifier, avec l'actuelle fréquence, les dispositions principales. Une Constitution doit fixer des points de repère qui puissent rassurer les citoyens sur les institutions quant au développement futur de la construction européenne.

En deuxième lieu une Constitution est nécessaire pour permettre la poursuite des ajustements institutionnels, qui malheureusement, ne correspondent plus à une vision d'ensemble ou à une perspective généralement acceptée par les Etats membres et par les forces politiques.

En troisième lieu une constitution offre, dans une situation internationale de grande instabilité, une référence solide qui montre sans ambiguïté la volonté des Etats membres de l'Union d'agir ensemble sur la scène internationale d'une façon permanente.

Il faut soulever le problème de la nature et de la structure de la constitution, ainsi que de sa valeur juridique. La Constitution rédigée par le Parlement doit en premier lieu être "brève", c'est-à-dire se limiter à la définition des éléments essentiels de la structure et aux droits des Etats membres et des citoyens ainsi qu'aux "garanties" pour l'ensemble des sujets, Etats et citoyens. Une telle constitution doit recevoir l'accord des institutions parlementaires, européenne et nationales. Elle doit avoir une position hiérarchique constitutionnelle dans le système normatif. Elle doit donc être supérieure aux Traités communautaires, en modifier certaines dispositions constitutionnelles et fixer les procédures de révision des autres dispositions, mais elle ne doit pas remplacer ces Traités.

De cette façon le contexte des réformes possibles est déterminé et l'on assure un cadre de référence pour les citoyens. Une perspective définie et acceptée par l'ensemble des Etats et par la majorité des citoyens peut ainsi se dégager. On permet ainsi l'adaptation progressive de l'ensemble du système communautaire, aux exigences internes et internationales de l'Union.

