

UNION EUROPEENNE, PROJET DE TRAITE CONSTITUTIONNEL

ELEMENTS D'ANALYSE

par **Béatrice BUGUET**,
Administrateur civil

Avant les élections européennes, peu de débats ont été consacrés au projet de traité constitutionnel, dont l'adoption était cependant annoncée comme imminente. En France, les principaux partis politiques le présentaient comme globalement positif, sans expliquer le plus souvent en quoi. Certains demandaient plus de démocratie, plus de garanties, une Europe plus sociale – mais n'indiquaient pas comment y parvenir et surtout ne répondaient pas à une question essentielle : en l'absence de ces apports, se prononceraient ils pour, ou contre, l'adoption du texte ?

Le débat initié à partir de l'été 2004 a éclairé différentes questions, sans que l'on échappe souvent à l'argumentaire du pire sur fond de métaphores sismiques : « *si le projet constitutionnel n'est pas adopté, c'est un tremblement de terre* », a-t-on pu entendre d'une voix autorisée dans telle réunion de réflexion. Par ailleurs, nombre d'argumentaires se sont focalisés sur des questions de choix politiques, voire idéologiques. Celles-ci sont loin d'être sans importance puisque le projet de traité arrête des choix qui dépassent, de loin, le cadre d'un texte constitutionnel, mais l'analyse devrait pourtant se centrer sur les questions proprement juridiques et institutionnelles ; apparemment abstraites, elles livrent en réalité des éléments de fond sur le système même qu'il est proposé d'adopter ou non, car c'est bien d'un système institutionnel qu'il s'agit, porteur en lui-même de valeurs fondamentales. « Constitution » ou « traité à vocation constitutionnelle », évitons aussi de limiter le débat aux intitulés. Pour une contribution à la réflexion, abordons la construction technique du projet de traité, le modèle institutionnel qu'il propose, et la place qu'il confère, au sein de l'Union européenne, à la démocratie.

I. UN TEXTE HYPERTROPHIE, BLOQUANT PLUS QUE FACILITATEUR

Le projet constitutionnel accumule les dispositions, comprenant plus de 400 articles de niveaux très divers. En même temps, il bloque sa propre révision. Enfin, il renvoie à plus tard certains des arbitrages les plus essentiels.

I.1. L'accumulation non hiérarchisée de règles fondamentales et de normes de détail

Les textes constitutionnels ont pour fonction d'énoncer les principes d'organisation des institutions, ainsi que les valeurs et droits fondamentaux. Ils gouvernent toutes les autres normes, qui doivent leur être conformes. Pour ces raisons, ils sont généralement concis, s'articulant souvent en une centaine d'articles.

Au contraire, le projet de traité, en quelque 460 articles, place au niveau suprême de norme constitutionnelle les valeurs et objectifs de l'Union, les règles d'organisation des institutions, des modalités d'action, des règles de fonctionnement interne, les orientations ou l'organisation de politiques sectorielles¹, et même des dispositions de détail sur les sujets les plus divers : définition des produits agricoles ressortissant de la politique agricole et de pêche, taxes compensatoires, acceptabilité de dispositions spécifiques prises par l'Allemagne, définition des domaines de criminalité relevant d'une coopération transfrontalière, missions d'Europol²...

Seuls les deux premiers types d'éléments relèvent de normes proprement constitutionnelles. L'ajout de dispositions de moindre rang³, car à la fois sectorielles et conjoncturelles, a au moins deux effets : il met sur le même plan les valeurs fondamentales et de multiples règles de détail, au risque de relativiser la portée des premières et de s'interdire toute lisibilité ; il subordonne, dans tous les domaines considérés, les évolutions à venir aux normes ainsi « constitutionnalisées » ou à leur révision sous l'accord des vingt-cinq Etats membres, car le traité constitutionnel n'est révisable qu'à l'unanimité.

I.2. La sclérose programmée

Le projet de traité constitutionnel prévoit une procédure - plus précisément d'ailleurs, plusieurs procédures, dites selon les cas ordinaires ou simplifiées - de révision à l'unanimité⁴. Très contestée, cette condition ne pouvait cependant être différente sans instituer clairement une fédération : ce n'est que dans une fédération que les Etats peuvent abandonner la « compétence de la compétence »⁵, c'est-à-dire leur capacité à déterminer leurs propres compétences, marque essentielle de la souveraineté.

Appliquée à des règles allant jusque dans le détail des fonctionnements et des politiques, cette disposition induit de forts risques de blocage. Elle signifie que l'unanimité des 25 Etats membres sera nécessaire pour réviser non seulement les mécanismes institutionnels, mais, au delà, l'ensemble des dispositions sectorielles qui ont été incluses. La formule interdit pratiquement toute modification ultérieure.

¹ politique de l'environnement, de l'énergie, de l'immigration, action en matière culturelle ou de protection civile... Au passage, le texte fige par exemple les objectifs de la politique agricole commune dans les termes définis en 1957 (cf articles III.123, III. 129, III.157, III.168, III. 181 et III.184)

² cf respectivement articles III-121, III.128, III.141, III.172, III. 177

³ de niveau réglementaire en droit français

⁴ article IV.7 , 7 bis, 7 ter

⁵ « Kompetenz-Kompetenz », notion utilisée par des juristes allemands du XIX^{ème} siècle

L'hypertrophie du texte constitue donc en elle-même un facteur de blocage. C'est une critique majeure : tout système, pour être viable, doit admettre sa propre régulation. Très généralement, au contraire du projet présenté, les textes constitutionnels prennent en compte cette nécessité en définissant un petit noyau de valeurs ou de règles intangibles, et, pour toutes les autres, des procédures réalistes de révision. A titre d'exemples, dans la constitution française de 1958, le « noyau » est-il constitué du titre XVI, aux termes duquel la révision ne doit pas porter atteinte à la forme républicaine du Gouvernement, la procédure de révision pour les autres dispositions étant alternativement un vote en termes identiques par les deux assemblées avant un referendum, ou un vote à la majorité des trois cinquièmes par les deux assemblées réunies en congrès ; dans la constitution des Etats-Unis, le « noyau » irrévocable prévoit qu'aucun Etat ne doit être privé sans son consentement de son droit égal de vote au Sénat, la révision étant pour le reste possible par convention réunie à la demande des législatures des deux tiers des Etats, puis validée par ratification des deux tiers des Etats ; dans la Loi fondamentale allemande, le « noyau » prévoit que la révision ne doit pas affecter le principe de la division en Länder, le principe de la participation des Länder à la législation ou les principes énoncés aux articles 1 et 20, soit les droits fondamentaux et principes relatifs à l'organisation du Bund et des Länder ; la procédure de révision est pour le reste législative avec majorité des deux tiers dans les deux chambres ; dans la constitution fédérale - en fait confédérale - suisse de 1874, les révisions totales ou partielles interviennent sur votation avec participation d'une majorité de citoyens, ou à la majorité des Etats. Ces exemples, qui relèvent de modèles institutionnels différents, combinent communément l'attachement à un cœur de règles ou de valeurs avec la nécessaire évolutivité, ce que ne fait pas le projet de traité.

1.3. L'esquive de choix essentiels

Des arbitrages essentiels, tenant aux équilibres de pouvoir, sont renvoyés à des décisions ultérieures.

C'est le cas de la **répartition des sièges au Parlement européen** (art. I-19) : la future répartition se fera, « *de façon dégressivement proportionnelle* »⁶, expression peu explicite. Quant à la date de décision, dont la version antérieure au Conseil européen de juin 2004 mentionnait qu'elle devrait intervenir « *suffisamment longtemps avant les élections parlementaires européennes de 2009* » - la version définitive du projet s'abstient de la mentionner.

De même, la **composition de la Commission européenne** n'est-elle pas fixée : la réduction aux deux tiers du nombre actuel de commissaires a été prévue, mais dans une décision applicable à compter de 2014⁷, et selon des modalités indéterminées : l'arbitrage est renvoyé à une décision unanime du Conseil européen.

Concernant les **règles de décision au Conseil**, le nombre de membres nécessaire pour constituer une minorité de blocage a été abaissé par le Conseil de juin pour une période transitoire non définie, partant de 2009, date jusqu'à laquelle les règles de Nice s'appliquent, et allant « *au moins jusqu'en 2014* ».

Les arbitrages tout aussi essentiels relatifs aux **modalités de contribution des Etats membres au budget de l'Union** n'ont pas été pris : les dérogations au profit de la Grande-Bretagne (« chèque britannique ») restent à ce stade inchangées. Plus globalement, le cadre

⁶ Avec un seuil minimal de six membres par Etat membre (quatre dans la version antérieure au 18 juin 2004).

⁷ La première Commission nommée après l'entrée en vigueur de la Constitution sera composée d'un ressortissant de chaque Etat membre.

financier pluri-annuel, dont le projet issu de la Convention prévoyait qu'il ne serait plus adopté à l'unanimité qu'une seule fois après l'entrée en vigueur du Traité, reste finalement soumis à l'unanimité⁸.

D'autres décisions restent dans l'expectative, telles que l'adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; l'article I.7-2 dispose non pas que l'Union adhère ou non, mais qu'elle « *s'emploie à adhérer* » à la Convention, dans des conditions restant à négocier.

Ainsi, bien qu'accumulant les dispositions les plus diverses, qu'il fige au risque de bloquer le fonctionnement communautaire, le projet de traité constitutionnel échoue à surmonter deux des principales difficultés qui se présentaient, sous la forme des modalités de représentation et de financement. Sa ratification n'offrirait donc pas, au moins jusqu'en 2014⁹, un cadre institutionnel stabilisé.

II. L'ACCENTUATION DES MODES FEDERAUX DE FONCTIONNEMENT, SANS PROJET POLITIQUE ET SANS LES CONTREPOIDS PROPRES AU FEDERALISME

II.1. La prégnance des orientations fédérales

Si les modes de décision proposés par le projet¹⁰ restent, on l'a vu, très souvent intergouvernementaux, les modes de fonctionnement sont, eux, largement fédéraux : application directe du droit communautaire sur le territoire des Etats, existence d'organes propres qui ne sont pas l'émanation des Etats et ne les représentent pas, monopole de l'interprétation des traités à l'Union plutôt qu'aux Etats - à l'inverse du fonctionnement des organisations internationales.

Cette tendance déjà fortement fédéraliste est accentuée par le projet de traité.

La répartition des compétences entre l'Union et les Etats est pour la première fois énumérée, sur le mode fédéral. L'Union détient des compétences exclusives, dont la liste est élargie à l'ensemble de la politique commerciale commune. **Dans le cadre de ces compétences, le principe de subsidiarité ne s'applique pas**¹¹, l'Union intervient quelque soit le niveau des décisions à prendre. Elle intervient par ailleurs dans le cadre de compétences dites partagées ; mais ce partage lui donne un rôle prééminent puisque dans ces domaines, les Etats membres ne peuvent agir que dans la mesure où l'Union ne le fait pas ou a décidé de ne plus le faire¹². Enfin, même dans d'autres domaines relevant en principe de la compétence exclusive des Etats membres, l'Union peut mettre en œuvre des compétences dites d'appui ou de coordination¹³.

La nature même des compétences de l'Union se rapproche sensiblement du modèle fédéral. En effet, les compétences propres d'un Etat fédéral comprennent au moins la diplomatie, la

⁸ L'accord croît utile de préciser, en une clause baptisée « *passerelle* », que le Conseil pourra par la suite en décider autrement.

⁹ en pratique, même la décision relative à la composition du Parlement risque d'être repoussée à 2014, car il paraît peu probable que l'arbitrage puisse être pris indépendamment de celui qui regarde la Commission et le Conseil.

¹⁰ notamment la capacité de chaque Etat à intervenir dans d'éventuelles révisions ou à quitter l'Union

¹¹ cf article I.9.3, reprenant une rédaction précédente

¹² cf article I. 11

¹³ cf article I. 16

défense et la monnaie¹⁴. L'Union européenne, déjà dotée de la compétence monétaire¹⁵, investirait significativement les compétences diplomatiques et de défense en instituant un ministre des affaires étrangères, un service européen pour l'action extérieure et une agence européenne de l'armement¹⁶. Le projet de Traité dote l'Union de la personnalité juridique¹⁷, donc de la possibilité, notamment, de signer elle-même des traités. En matière diplomatique, l'Union est seule habilitée à passer un accord international dès lors qu'il affecte une compétence ou un acte interne - ce dont les instances de l'Union, et non les Etats, sont uniques juges. Enfin, le projet renforce mécaniquement les capacités d'action déjà considérables de la Commission en accroissant les compétences de l'Union, éloigne la décision des Etats, et nourrit ainsi une forme particulière de fédéralisme.

II.2. Des choix larvés et l'absence des contreponds liés au modèle fédéral

L'orientation accentuée vers un fonctionnement fédéral, en contradiction avec nombre des modes de décision, est masquée dans le vocabulaire: ainsi, l'article 1 du titre premier affirme que l'Union européenne « *exerce sur le mode communautaire les compétences que (les Etats membres) lui transfèrent.* » Dans une première version, il était question de l'exercice « *sur le mode fédéral de certaines compétences communes* », mais devant l'opposition des Britanniques notamment, ce terme a été retiré. V. Giscard d'Estaing a confirmé dans la presse britannique que les deux expressions ont sur le fond la même signification¹⁸.

Que l'on souhaite ou non le fédéralisme, la casuistique ne franchit-elle pas, ici, la limite de la démocratie ? Comment justifier l'imposition de choix institutionnels cruciaux qui, loin d'avoir été approuvés, ne sont même pas déclarés ?

Par ailleurs, l'instauration non débattue – que ce soit entre les Etats ou entre leurs citoyens – de fonctionnements fédéraux conduit à des compromis hybrides.

Le premier de ces compromis aboutit à **l'impossible équité de la représentation** : le nombre d'habitants représenté par un député européen varie de **un à onze** entre les extrêmes : plus de 830 000 pour l'Allemagne, 78 000 pour Malte. Un citoyen français au parlement européen y pèse deux fois moins qu'un citoyen belge ou tchèque, trois fois moins qu'un citoyen irlandais ou lituanien. Dans le projet proposé, ces écarts paraissent inévitables car la proportionnalité conduirait soit à priver les petits Etats de représentants, soit à totaliser un nombre ingérable de députés. Mais ils proviennent fondamentalement, du refus d'organiser le choix entre union d'Etats et fédération : dans une union d'Etats, la représentation des peuples au sein d'un parlement importe bien moins, car la démocratie s'exerce au sein de chaque Etat et les décisions communes sont prises par les gouvernements réunis. **Le modèle fédéral quant à lui résout classiquement le problème de la représentation équitable d'Etats très inégalement peuplés par l'instauration d'une double chambre parlementaire** ; l'une d'elles représente les populations, l'autre les Etats, ce qui permet à chaque Etat et à chaque citoyen d'être correctement représenté. **En s'orientant de façon incomplète et masquée vers un modèle fédéral, l'Union européenne se prive de chacune des deux possibilités.** Le résultat a peu de chances de favoriser l'émergence d'une démocratie européenne.

¹⁴ Cf notamment Portelli, Droit constitutionnel

¹⁵ compétence exclusive de l'Union, cf article I-12

¹⁶ cf article III-197 et III.212

¹⁷ cf article I. 6 - alors que la personnalité juridique de l'Union en tant que telle était jusqu'à présent controversée

¹⁸ « *Vers une Constitution européenne* », texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne, présentation et commentaires par Etienne de Poncins, 10/18, 2003

Le flou est également entretenu par la **confusion permanente entre l'expression de l'intérêt commun des Etats et la représentation de chacun des Etats membres**, éminemment caractérisée par le principe de « *rotation strictement égale* » entre Etats membres pour accéder aux fonctions de commissaire européen. Outre les difficultés de fonctionnement qu'il induit, ce principe dénote la fonction persistante de représentants des Etats assignée aux commissaires. Ceux-ci sont pourtant censés incarner l'intérêt commun, et cette fonction constitue leur unique légitimité.

Enfin, la rigidité autobloquante du texte constitutionnel, alliée à son hypertrophie, découle elle aussi de l'absence de choix entre fédération et union d'Etats. Si de très nombreuses normes sont positionnées au niveau constitutionnel, c'est sans doute par absence de décision sur leur hiérarchisation et pour conforter les institutions communautaires, mais aussi afin de préserver la liberté décisionnelle de chaque Etat membre, dans son principe.

Le fédéralisme est-il un bon modèle pour l'Europe ? Est-il désiré par ses Etats membres et ses citoyens ? Quoi qu'il en soit, c'est un choix fondamental et il semble difficilement acceptable à des démocrates de le voir institué ou de conforté de façon subreptice. Par ailleurs, si les modèles institutionnels classiques ne sont pas figés, ils recèlent une cohérence que l'on ne peut jeter sans conséquences aux orties. Bien sûr, il est toujours possible de glorifier l'originalité de l'Union européenne¹⁹. Faut-il pour autant adopter sur des points essentiels un fonctionnement fédéral en se privant des mécanismes d'équilibre correspondants ? Faut-il pour autant refuser d'appliquer à l'Union européenne toute réflexion sur la séparation des pouvoirs ?

III. LA DEMOCRATIE A LA MARGE

Le projet de traité accorde au Parlement européen un rôle accru et un certain nombre de prérogatives nouvelles, abondamment soulignées. Certaines correspondent à des accroissements de pouvoir ; ainsi, l'élection du président de la Commission, l'approbation par le Parlement du cadre financier pluri-annuel²⁰, et un rôle reconnu, avec le Conseil, dans le processus législatif. Alliées aux mesures décidées en matière de démocratie participative (droit d'initiative citoyenne), ces orientations autorisent des commentaires parfois enthousiastes sur la « *démocratisation des institutions européennes* ».

Qu'est-ce pourtant que la démocratie au sein de l'Union européenne ? Ne posant en ces termes ni la question de la légitimité respective des parlements nationaux et communautaire, ni celle des équilibres entre les institutions qu'il institue ou conforte, ni même celle de la citoyenneté²¹, le projet de constitution ne l'organise pas et ne craint pas de la distordre.

¹⁹ « *Fédération d'Etats-nation* », « *à la fois confédération et fédération* », certains anciens responsables européens, semblant étonnamment spectateurs de leurs propres réalisations, rivalisent d'inventivité pour qualifier ladite originalité.

²⁰ article 54-2

²¹ « *Même si le projet de Constitution pour l'Europe énumère de nombreux droits accordés aux citoyens européens, une lecture attentive du texte permet de constater que non seulement les droits spécifiquement attachés à la citoyenneté européenne sont très peu nombreux, mais qu'en outre les droits reconnus sont largement altérés. Certains droits présentés dans la première partie comme attribués aux seuls citoyens européens sont ensuite repris dans la seconde partie au bénéfice des citoyens européens mais aussi de 'toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un Etat membre.'* » « *L'introuvable citoyenneté de l'Union dans le projet de constitution pour l'Europe* », Hélène Manciaux, Docteur en droit public, Juris-Classeur, avril 2004

III.1. La légitimité concurrente des parlements nationaux et du parlement communautaire

Une constitution définit, par essence, un modèle institutionnel. Celle-ci renforce les prérogatives du Parlement européen par rapport à son rôle actuel, mais n'aborde pas une question de base : **quelle est la légitimité relative des parlements nationaux et du parlement communautaire ? Au delà, quelle est la légitimité relative des parlements nationaux et des institutions décisionnelles que sont la Commission et le Conseil ?**

En pratique, les mécanismes institutionnels confortés par le projet de traité diminuent sans cesse le champ de décision des parlements nationaux. C'est bien sûr l'une des conséquences de l'extension du champ de compétences communautaire. Cela découle aussi des modes de décision au sein de l'Union ; ainsi, au sein du Conseil, les ministres *« développent une tendance naturelle à faire adopter au niveau européen des textes qu'il leur aurait été difficile de faire accepter par leur gouvernement ou leur parlement au niveau national. Le champ législatif européen apparaît alors comme un moyen de contourner les obstacles rencontrés au sein de chaque Etat membre. »*²² **C'est donc au profit du Parlement européen** dans la mesure où il intervient dans les processus décisionnels, **mais aussi au profit de l'exécutif communautaire que les parlements nationaux se voient dessaisir de leurs capacités de décision**, sans qu'une orientation politique de fond ait été adoptée en ce sens.

Le projet de traité constitutionnel semble offrir un rééquilibrage notable en dotant les parlements nationaux d'une compétence de contrôle – plus précisément de veille - sur la subsidiarité à l'égard des propositions et initiatives législatives de la Commission²³. On pourrait penser que les parlements nationaux gagnent ainsi, à l'inverse de toute l'évolution validée et accentuée par le projet de traité, une sorte de prééminence sur le processus communautaire, en ce qu'ils se voient reconnaître le droit de le contenir. Les modalités pratiques prévues laissent toutefois peu de chances de voir cette veille devenir efficace : d'une part, le délai laissé aux parlements pour se saisir d'un projet de la Commission, le contester au nom du principe de subsidiarité et fournir un avis motivé est très court : six semaines. D'autre part, le projet n'impose à la Commission de réagir que si plusieurs parlements parviennent à se manifester en même temps : il faut que *« les avis motivés (représentent) au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux des Etats membres et aux chambres des parlements nationaux »*²⁴ Même face à une opposition ainsi partagée, quelles sont les obligations de la Commission ? Elle n'est tenue que de réexaminer sa proposition, et peut décider de retirer sa proposition, de la modifier...ou de la maintenir.

Si le fonctionnement proposé et conforté des institutions communautaires ne laisse aux parlements nationaux qu'une compétence résiduelle, ce n'est donc pas son contrôle qui leur est proposé, c'est une veille difficile à mettre en œuvre et largement inopérante.

III.2. La prévalence du pouvoir de la Commission

Le renforcement affiché du rôle du Parlement européen et dans une certaine mesure du Conseil masque une réalité plus discrète mais essentielle : le pouvoir prééminent de la

²² « *Vers une Constitution européenne* », texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne, présentation et commentaires par Etienne de Poncins, 10/18, 2003

²³ article III-160

²⁴ cf protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

Commission européenne. Organe exécutif détenteur de l'initiative législative²⁵, elle possède des attributions gouvernementales, en ce qu'elle fixe des orientations, propose des politiques et les exécute. Dans le non-papier publié à la suite du Conseil des 17 et 18 juin, elle se félicite que la Constitution reconnaisse « *les différentes missions de la Commission, y compris son quasi-monopole de l'initiative législative, sa fonction exécutive et de représentation extérieure sauf dans la politique extérieure et de sécurité commune* ». Il faut y ajouter des missions qui, au sein des Etats, sont confiées à des autorités de régulation ou à des agences²⁶. L'ensemble de ces fonctions font que la Commission constitue de très loin le principal pouvoir de l'Union.

Certains auteurs peu suspects d'extrémisme commencent à s'interroger sur la légitimité de cette institution. Ainsi, Philippe Moreau-Desfarges : « *La Commission ne doit-elle pas être 'démontée', ses missions gouvernementales étant assumées par un gouvernement, ses fonctions de régulation revenant à des instances indépendantes ? Le rêve saint-simonien de Jean Monnet d'une Europe gouvernée par des sages a-t-il encore sa place dans une Union européenne démocratique, où la légitimité vient de l'élection par le peuple ?* »²⁷

III.3 L'apport relatif de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux

L'intégration de la Charte des droits fondamentaux en deuxième partie du projet de traité constitutionnel a été louée comme un renforcement de la valeur de référence de ce texte²⁸. Mais la portée pratique, du point de vue de l'affirmation de droits, en est faible, voire inexistante.

On sait tout d'abord que la Charte a été proclamée lors du Conseil Européen de Nice en décembre 2000 ; le texte inclus dans le projet de Constitution est inchangé. Plus fondamentalement, le respect de la Charte ne s'impose qu'aux actes de l'Union ou lorsque les Etats membres agissent dans le cadre d'une législation européenne : la Charte ne concerne pas les Etats membres en dehors du champ de compétence européen, pour lesquels la législation nationale en matière de droits fondamentaux conserve la primauté²⁹. La Charte ne modifie pas non plus les compétences de l'Union ; le fait par exemple que la Charte bannisse la peine de mort n'ouvre pas la possibilité pour l'Union de légiférer dans ce domaine³⁰. Enfin et surtout, **la Charte est explicitement subordonnée aux autres dispositions du projet de traité** : l'article II.52 qui définit la portée et l'interprétation à donner aux droits et principes énoncés dispose que « *les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans d'autres parties de la Constitution s'exercent dans les conditions et limites définies par les parties en question.* » **Cette disposition contredit le statut de Charte fondamentale**, qui devrait au contraire conférer aux droits énoncés la prééminence.

L'absence de réflexion sur la légitimité respective du parlement européen et des parlements nationaux, la part toujours plus faible faite à ces derniers, leur valorisation en trompe-l'œil par un contrôle non opérant sur la subsidiarité, le pouvoir prééminent d'un organe essentiellement administratif sans légitimité électorale, s'ajoutent aux fortes distorsions de la

²⁵ « *Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement.* » (article I-25.2)

²⁶ respect des règles de concurrence, surveillance des aides, contrôle des fusions et acquisitions...

²⁷ « *La 'Constitution' européenne en question* », éditions d'Organisation, 2004

²⁸ Même cet apport est fortement relativisé par le périmètre particulièrement vaste et le contenu hétérogène du projet de traité, incluant par exemple la définition des produits agricoles ressortissant de la PESCque l'on ne saurait sans pessimisme excessif compter au rang des principes fondateurs de l'Union !

²⁹ « *Vers une Constitution européenne* », op. cité

³⁰ « *Vers une Constitution européenne* », op. cité

représentation³¹ pour mettre gravement en cause le caractère démocratique du cadre institutionnel proposé par le projet de traité. La subordination de la Charte aux autres dispositions du texte invalide par ailleurs l'apport proclamé de sa « constitutionnalisation ».

Conclusion

Ces lignes ne prétendent pas à l'exhaustivité, ni dans les points positifs éventuels du projet de texte – il semble assez naturel, en quelque 450 articles, qu'il en recèle - ni dans la critique. Mais ce qui ressort des points examinés a paru suffisamment important pour fonder une opinion :

- **hypertrophié, non hiérarchisé et figé, ce texte risque de bloquer plutôt que de faciliter le fonctionnement communautaire ; s'abstenant néanmoins de traiter les principales difficultés institutionnelles qui se présentaient, il n'offre pas avant dix ans au moins un cadre constitutionnel stabilisé.**
- **avalisant et accentuant de façon masquée, en l'absence de choix politique arrêté, les modes fédéraux de fonctionnement, le projet se prive des contreponds propres au fédéralisme ; il distord de ce fait les modes de représentation et laisse perdurer la confusion entre l'expression des intérêts nationaux et celle de l'intérêt commun.**
- **s'abstenant de trancher et même de poser la question de la légitimité relative du parlement européen et des parlements nationaux, organisant un contrôle factice du respect de la subsidiarité, avalisant le pouvoir d'un organe moteur dépourvu de légitimité propre, il cantonne en Europe la démocratie à la marge.**

Préférons l'analyse à l'imprécation, mais n'éluons pas les choix. Que ceux qui ne voient pas d'inconvénient à mettre sur le même plan, techniquement et idéologiquement, des valeurs essentielles et des règlements sectoriels, que ceux qui, par ailleurs, font dans ces valeurs peser également l'essence de l'humanisme et la liberté du marché, que ceux qui acceptent l'imposition de choix institutionnels structurants sous couvert d'un vocabulaire qui les nie, que ceux qui acceptent la « gouvernance »³² - même mâtinée d'un pouvoir un peu conforté accordé au Parlement de l'Union - d'une puissance dont les fonctions cumulées tournent résolument le dos à l'*Esprit des lois*, se déclarent sans hésiter favorables au projet de traité constitutionnel.

Les autres ne sont pas condamnés à l'argumentaire du pire. Si l'on croit en la construction européenne et en la démocratie, il doit exister d'autres choix que la marche forcée vers des horizons non maîtrisés, et les obstacles à surmonter sont également partagés : il ne doit pas être beaucoup plus difficile de négocier, dans le temps qu'il faudra, des choix véritablement pesés que de trancher les problèmes irrésolus de représentation et de financement. **Ne pas acquiescer à un texte n'est pas s'opposer à l'Europe ; c'est, en l'occurrence, la tenir en estime assez haute pour la vouloir réfléchie, approuvée et cohérente.**

Béatrice BUGUET
Administrateur civil

³¹ *cf supra*, écarts de un à onze entre la représentativité des députés européens selon leur nationalité

³² « *La Commission européenne assure la gouvernance de l'Europe car elle propose les lois et les exécute* » : Elisabeth Guigou, « *Je vous parle d'Europe* », Seuil, 2004

