

La constitution européenne

Christine MANIGAND

RÉSUMÉ

De l'échec de la Communauté politique européenne (CPE) en 1954 au rejet du Traité constitutionnel européen (TCE) en 2005, le chemin vers une constitutionnalisation de l'Europe a été ponctué de crises qui ont hanté la construction européenne dès ses débuts. Les difficultés tiennent à la fois à la notion juridique ambiguë de constitution européenne et à la nécessité de s'adapter à la nature hybride de l'Europe communautaire, qui repose sur le compromis d'éléments supranationaux et intergouvernementaux. Le processus n'a finalement débouché que sur un traité « classique », celui de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007.



Campagne pour le référendum de 2005 sur la Constitution européenne en France Source : Wikimedia Commons

À chaque grande étape de la construction européenne, la question d'une constitution pour l'Europe organisée s'est posée. Mais de l'échec de la Communauté politique européenne (CPE) en 1953-1954 au rejet du Traité constitutionnel européen (TCE) à l'issue du référendum du 29 mai 2005, force est de constater que le chemin vers une constitutionnalisation de l'Europe a été semé d'embûches et n'a abouti qu'à un traité « classique », celui de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007. Ce dernier reprend les grandes lignes du TCE tout en tenant compte des réserves et préoccupations qui s'étaient exprimées à son égard. Les difficultés tiennent à la fois à la notion juridique ambiguë de constitution européenne et à la nécessité de s'adapter à la nature hybride de la Communauté économique européenne devenue Union européenne (CEE/UE), « objet politique non identifié » selon la célèbre expression de Jacques Delors. Le processus a donc été de longue durée, et a été ponctué de crises qui ont hanté la construction européenne depuis ses commencements.

Fruit de positions nationales et d'initiatives communautaires, l'histoire de la constitutionnalisation de l'Europe aux

xx^e et xxi^e siècles fait apparaître trois tentatives, qui sont autant de moments clés de l'aventure européenne.

La première tentative se confond avec les déboires de la Communauté européenne de défense (CED) au tout début des années 1950. Les fédéralistes, alors nombreux en Italie et en Allemagne, souhaitent dépasser la logique sectorielle – qui a conduit à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) – pour fonder un véritable pouvoir politique fédéral, unifié par une constitution. Dans cet esprit et sur la proposition d'Altiero Spinelli (1907-1986), délégué général de l'Union européenne des fédéralistes (UEF), Alcide de Gasperi (1881-1954) introduit dans le traité de la CED du 27 mai 1952 l'article 38 prévoyant une organisation politique de caractère définitif. Ce projet de Communauté politique européenne (CPE) est précisé et développé dans le cadre de l'Assemblée de la CECA. Celle-ci élit à sa tête Paul-Henri Spaak (1899-1972), et est augmentée de neuf parlementaires (trois Français, trois Allemands, trois Italiens) ; elle prend en septembre 1952 le nom d'Assemblée *ad hoc*. Une commission constitutionnelle est formée en son sein, présidée par le délégué allemand Heinrich von Brentano (1904-1964) et comprenant notamment Pierre-Henri Teitgen (1908-1997), Fernand Dehousse (1906-1976) et Pierre Wigny (1905-1986). Cette commission dessine un projet adopté par l'Assemblée *ad hoc* le 10 mars 1953. Ce dernier prévoit une structure quasi fédérale avec un parlement bicaméral : une Chambre des peuples élue au suffrage universel et un Sénat désigné par les parlements nationaux qui doivent élire le président du Conseil exécutif européen. À cela s'ajoutent un Conseil des ministres nationaux devant harmoniser l'action des États et du Conseil exécutif, ainsi qu'une Cour de la Communauté. La CPE est aussitôt présentée aux gouvernements, mais les réactions sont réservées ; elle est finalement enterrée l'année suivante avec la CED. Ce projet avorté fut sans nul doute le plus proche d'une constitution classique.

On peut citer des tentatives ultérieures d'initiative constitutionnelle émanant de parlementaires. Le projet constitutionnel présenté en 1984 par Altiero Spinelli (1907-1986) et approuvé par le Parlement européen prévoit ainsi des avancées notables dans les domaines du marché unique et de la politique sociale, de même qu'il entend renforcer le principe de subsidiarité et plus généralement les instances communautaires. Les gouvernements ne l'appuient guère – à l'exception de l'Italie et du Benelux – mais ses apports à l'Acte unique signé en 1986 sont indéniables. Dix ans plus tard, le projet Herman de constitution européenne, moins connu, promeut « la transformation en une fédération d'États capables de parler d'une seule voix et d'agir d'un seul mouvement », mais il n'est pas approuvé par l'assemblée plénière du Parlement. Outre une approche fédéraliste commune, ces deux projets constitutionnels tentent de donner les moyens de créer un ensemble politique nouveau dans le sens de la parlementarisation et de l'intégration politique.

La perspective du grand élargissement, en reposant le problème de la nature politique de l'Union et de la réforme de ses institutions, suscite à nouveau une ambition constitutionnelle. En 2001, la Convention pour l'avenir de l'Europe est chargée d'élaborer un projet devant être soumis à l'approbation des États. Cette Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing et composée de 105 membres représentant les gouvernements des États membres, la Commission européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux, débute ses travaux en février 2002, pour les achever en juillet 2003. Des voix s'élèvent alors pour prôner une évolution vers une forme de fédéralisme, tel Joschka Fischer dans son discours à l'université Humboldt le 12 mai 2000. Signé le 29 octobre 2004 à Rome – lieu hautement symbolique –, le traité établissant une constitution pour l'Europe se présente comme un volumineux document de 448 articles auquel s'ajoutent protocoles et déclarations. On y introduit de nombreux changements dans le fonctionnement et la nature des institutions européennes, comme l'attribution à l'Union européenne de la personnalité juridique, une répartition plus précise des compétences entre l'UE et les États membres, un plus fort contrôle du principe de subsidiarité, l'instauration d'une présidence stable du Conseil européen, la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union, un renforcement des pouvoirs du Parlement européen et une modification de sa composition, etc.

Abandonné à la suite des référendums en France et aux Pays-Bas, le TCE fut remplacé par un « traité simplifié », le traité de Lisbonne, élaboré dans un délai très bref et signé le 13 décembre 2007. Le terme même de constitution

fut délaissé ainsi que la référence à la symbolique européenne : s'il s'inspire en partie du TCE, il ne vise plus à abroger les traités précédents existants, mais il apporte des modifications au traité sur l'UE (TUE) et au traité instituant la Communauté européenne - rebaptisé traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). Contrairement au TCE qui reprenait l'intégralité de la Charte des droits fondamentaux, le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, se contente d'y faire référence en la dotant d'une valeur juridique contraignante ; le Royaume-Uni et la Pologne ont par ailleurs obtenu une dérogation quant à l'application de celle-ci.

Ainsi, ce long débat entre ceux qui pensent qu'une constitution européenne s'impose, et ceux qui estiment que l'Europe ne peut avoir de constitution en raison de la nature hybride de son régime et parce qu'elle n'a pas vocation à devenir un État, fait apparaître bien des incertitudes et des défis qui se posent aujourd'hui à l'Europe au-delà du seul problème institutionnel. Car ces projets constitutionnels posent, en creux, la question de la participation des peuples européens, rarement consultés, et le risque de voir ceux-ci mis à l'écart des décisions politiques sur l'avenir du projet européen.

BIBLIOGRAPHIE

BERTONCINI, Yves, CHOPIN, Thierry, DULPHY, Anne, KAHN, Sylvain, MANIGAND, Christine (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008.

GERBET, Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2007.

MAGNETTE, Paul (dir.), *La constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2000.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thématiques/l'europe-politique/liberté-et-citoyenneté-en-europe/la-constitution-européenne>