

## Une constitution européenne, si et seulement si...

Sylvie Goulard, Christian Lequesne

► **To cite this version:**

Sylvie Goulard, Christian Lequesne. Une constitution européenne, si et seulement si.... 2000. hal-00972831

**HAL Id: hal-00972831**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972831>**

Preprint submitted on 21 May 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# UNE CONSTITUTION EUROPEENNE, SI ET SEULEMENT SI...

**Sylvie Goulard**  
**Christian Lequesne<sup>1</sup>**

Après le Conseil européen de Nice qui a réglé certains aménagements institutionnels en suspens depuis Amsterdam mais qui a montré aussi les limites des conférences intergouvernementales, le débat européen va rebondir.

Faut-il une Constitution pour l'Union européenne? Si oui, pour aboutir à quelle organisation des pouvoirs ? Selon quelle méthode ?

La présente contribution entend indiquer quelques pistes : oui, une Constitution pourrait apporter à l'Europe un peu plus de substance politique. Mais à deux conditions :

- 1) respecter l'originalité institutionnelle, reflet d'une Union qui n'est pas un « super Etat »;
- 2) changer la méthode : la négociation diplomatique n'est plus la forme adaptée pour réformer l'Union européenne.

Nous proposons une méthode en quatre étapes pour l'adopter.

---

<sup>1</sup> Ce papier fait suite à des réflexions d'un groupe de travail du CERI. Nous remercions de leur contribution R. Dehousse, F. Deloche, H. Delorme, J. Hénard, N. Jabko, J.-L. Quermonne, J. Rupnik.

## 1. LE DEBAT EST DESORMAIS OUVERT : FAUT-IL UNE CONSTITUTION A L'EUROPE ?

### *Pour*

Plusieurs raisons expliquent que l'adoption d'une Constitution soit aujourd'hui présentée comme une solution aux difficultés que rencontre l'Union européenne.

En réaction à une intégration jugée trop technocratique, **nombre de citoyens aspirent à un retour de la « politique »**. Quoiqu'en partie erronée, l'idée selon laquelle l'intégration européenne n'aurait pas eu de finalité politique est largement répandue. Le « détour » opéré depuis les origines de la construction communautaire, qui consistait à atteindre des buts politiques à travers des rapprochements concrets, a donné le sentiment d'une Union européenne qui progresse à tâtons, sans savoir où elle va.

Cette récrimination ancienne a été renforcée par l'évolution des dernières années : **l'adoption de l'Euro a constitué une étape majeure sur la voie de l'intégration**. Malheureusement, le débat a surtout tourné autour de critères chiffrés abscons, dans un contexte de spéculation accélérée.

L'existence de l'Euro ne justifie-t-elle pas, à elle seule, l'adoption d'un acte fondateur de nature politique ? Ne serait-il pas dangereux de laisser les marchés décider du moment et de la nature du saut d'intégration rendu nécessaire par la solidarité monétaire ?

Il faut aussi avoir conscience qu'**en une décennie, la Communauté puis l'Union européenne, ont accompagné la fin de la guerre froide**, achevé le marché unique, créé un embryon de politique étrangère commune, commencé à organiser un espace de liberté et de sécurité, jeté les bases d'une armée susceptible de participer à des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. Cette évolution s'est opérée alors que la montée de la concurrence mondiale et l'affirmation de la puissance américaine rendaient les Européens plus inquiets.

Dans le fond, **les citoyens attendent beaucoup de l'Union européenne**, notamment qu'elle défende un modèle de société, une solidarité compatible avec l'économie de marché et qu'elle se batte pour les droits de l'homme. Lorsque des problèmes d'envergure se posent, en matière d'environnement par exemple ou lorsqu'un conflit éclate, ils se tournent vers l'Union mais se demandent aussi comment cette Europe lointaine, sans visage et sans âme peut « faire de la politique ».

Censées régler les problèmes en suspens, **les Conférences intergouvernementales ont connu des rendements décroissants**. Elles ont montré les

limites d'une méthode de négociation sur la base de « shopping-lists » nationales. L'incapacité des Etats à « lâcher » quoique ce soit dans des enceintes intergouvernementales, comme on l'a encore vu à Nice, doit inviter à innover, ou plutôt à renouer avec la conviction déjà exprimée par Jean Monnet, que rien d'efficace ne se construit dans la sphère internationale sans abandon du droit de veto par les Etats.

Le remplacement de plusieurs hommes politiques qui étaient des Européens engagés (F. Gonzales, H. Kohl, F. Mitterrand) par des « pragmatiques », dérouta les opinions. La démission de la Commission Santer, point d'orgue des critiques récurrentes contre l'Union, a « abîmé » l'idée européenne.

Dans le même temps, **l'Union européenne a pris la décision de s'élargir dans des proportions sans précédent.** L'arrivée de tant de nouveaux membres est, dans l'ensemble, mal perçue. Les gouvernements ont failli dans leurs efforts d'explication. Le Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 a suscité des prises de position négatives de personnalités telles que J. Delors, V. Giscard d'Estaing ou H. Schmidt qui ont ébranlé les consciences.

L'idée de doter l'Union européenne d'une **Charte des droits fondamentaux**, initiée pendant la présidence allemande de 1999, a fait son chemin. La qualité du travail de la « Convention » chargée de sa rédaction ont largement légitimé l'exercice qui a rencontré, sinon auprès du grand public, du moins auprès des organisations et associations impliquées dans la défense des libertés publiques, un écho favorable. L'arrivée au pouvoir du parti de J. Haider, en Autriche, a également suscité un débat.

Voilà pourquoi l'idée encore tabou il y a quelques années d'une Constitution européenne rencontre toujours plus de soutiens. Elle a été évoquée notamment par J. Chirac, J. Fischer, C. A. Ciampi, J. Rau.

Un certain nombre de « souverainistes » (Ph. Séguin en France) ou d'euroseptiques (E. Stoiber, le ministre-président de Bavière ) y voient une excellente occasion de procéder à des re-nationalisations des politiques publiques.

## **Contre**

Des voix s'élèvent cependant pour récuser le projet d'une Constitution européenne.

Certains juristes y sont très hostiles au motif que **les traités constituent déjà - *ratione materiae* - une constitution.** En droit, ils ont sans doute raison mais cette réponse, trop technique, ne paraît pas répondre aux attentes des citoyens.

D'autres, c'est le cas de J. Delors, rejettent l'idée en soulignant « qu'un bon traité vaut mieux qu'une mauvaise constitution ». Ils craignent, à juste titre, que les eurosceptiques s'engouffrent dans la brèche pour faire reculer l'intégration. Le danger est réel mais les bons traités se font rares. Faudrait-il se résigner à ne plus réformer ?

Il n'est pas de constitution sans Etat disent enfin les détracteurs de ce projet. Leur objection n'est pas négligeable. L'Union européenne n'est pas un Etat mais un ensemble intégré qu'il n'est pas déraisonnable de doter, selon une procédure démocratique, d'un texte à caractère solennel. Si ce texte pose les fondements de l'organisation des pouvoirs publics et fixe les principes de vie en commun, n'est-ce pas une constitution ? Si son adoption permet de rassurer les citoyens, pourquoi tant de purisme ? Les Etats nations n'ont pas à se sentir menacés par l'adoption d'une Constitution qui garantirait le maintien du caractère *sui generis* de l'Union européenne.

## **2. QUELLE ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS ?**

L'organisation des pouvoirs publics ou des institutions - comme on dit plus volontiers dans le jargon européen - doivent être au cœur du débat.

Avant d'en venir aux institutions, nous devons néanmoins poser une question: **que voulons-nous faire en Europe aujourd'hui ?**

L'erreur des Conférences intergouvernementales est de ne pas avoir posé cette question. Nous ne pourrions pas en faire l'économie lors d'un débat constitutionnel.

### ***Le maintien des grands principes et de l'équilibre institutionnel***

Si l'Union européenne n'est pas un Etat mais une union d'Etats et de citoyens, si elle vise avant tout à régler, par une coopération institutionnelle, des problèmes concrets, il n'y a pas de raison de bouleverser l'équilibre actuel.

La tentation de la « simplification » par décalque des procédures intergouvernementales ou fédérales n'est pas la bonne manière de procéder.

Quelles que soient les aspirations à la clarification, la répartition des compétences aboutira à une responsabilité partagée de l'Union européenne et des Etats, notamment dans la zone Euro. Il est donc indispensable de **préserver l'existence d'un organe où siègent**

**les membres des gouvernements nationaux**, comme le Conseil des ministres. **La représentation des citoyens devra continuer à se faire via un Parlement européen élu au suffrage universel direct**, reflétant les poids démographiques au sein de l'Union européenne. De ce point de vue, le Conseil européen de Nice est allé dans la bonne direction.

Ensuite, l'Union européenne doit demeurer un ensemble où le droit prévaut : cela plaide en faveur du maintien **d'un organe indépendant des Etats (du type de la Commission), gardien des principes fondateurs**. La discussion est forcément différente selon qu'elle se fait sur la base d'un texte rédigé par une instance commune, chargée d'incarner l'intérêt général, ou à partir du plus petit dénominateur commun des positions des Etats ; d'où l'intérêt que la Commission conserve son monopole de proposition des textes.

Cela suppose aussi que le rôle de **la Cour de justice des Communautés européennes** ne soit pas amoindri et que **la primauté du droit communautaire acquière valeur constitutionnelle**. L'idée de certains souverainistes visant à reconnaître aux parlements nationaux le droit de défaire le droit communautaire présente le d'une renationalisation et d'une remise en cause du marché unique et de l'Euro. Enfin, la question de la **hiérarchie des normes** est particulièrement importante dans le contexte de l'adoption d'une Constitution européenne.

### ***Les aménagements nécessaires***

1/ La décision majoritaire doit devenir la règle

A trente et plus, on ne peut plus décider à l'unanimité. Le vote à **la majorité qualifiée doit donc être étendu à tous les sujets**. Se mettre d'accord sur la «repondération», indépendamment d'une réelle volonté d'étendre le champ du vote à la majorité qualifiée, comme le traité de Nice vient de le faire, mène à une impasse.

2/ La « politisation » des centres de décision paraît indispensable.

Si le maintien du Conseil des ministres associant les représentants des Etats à la prise de décision communautaire est nécessaire, son mode de fonctionnement actuel n'est pas satisfaisant.

Il est certes souhaitable que des organes administratifs préparent les décisions du Conseil et soient associés à leur exécution. Le fait que des fonctionnaires exercent une partie du pouvoir législatif est en revanche regrettable. La charge de travail et l'extrême mobilité des ministres des Affaires étrangères interdit de laisser au Conseil affaires générales le soin de

coordonner l'action des autres formations. Parmi les propositions qui circulent, celle qui consiste à **désigner des ministres nationaux rattachés à leur chef de gouvernement, résidant en permanence à Bruxelles**, paraît la plus astucieuse. Il devra s'agir toutefois de véritables « vice-premiers ministres », dotés de pouvoirs et d'un poids politique adéquat et non de « junior » ministres comme le sont souvent aujourd'hui les ministres des affaires européennes.

L'examen des projets de textes communautaires se fera dans de meilleures conditions. La « délocalisation » d'un homme politique national dans la capitale européenne aura aussi une valeur symbolique : le pouvoir politique sera partagé entre la capitale nationale et Bruxelles. Contre les cloisonnements aux échelons inférieurs, un véritable rapprochement, par la pratique d'une nouvelle mobilité entre les administrations nationales et communautaires ainsi qu'entre les administrations nationales elles-mêmes, devra aussi être recherché.

**La Commission devra également se politiser.** De ce point de vue, il paraît peu souhaitable de multiplier les « agences », organes indépendants, dépourvus de responsabilité politique. Mieux vaudra au contraire, dans l'esprit de ce qui a été fait depuis le Traité de Maastricht, accroître la responsabilité politique des commissaires devant le Parlement européen et prévoir que le président soit choisi dans la majorité issue du scrutin européen. En contrepartie, le Parlement européen devra pouvoir être dissous par le Conseil européen, sur demande des Etats ou de la Commission.

On pourra également songer à élire le président de la Commission au suffrage universel direct. L'idée est séduisante. Il paraît cependant difficile d'envisager une campagne au-delà des frontières : peut-on songer à des meetings dans lesquels l'orateur serait traduit ? Les partis sont-ils suffisamment structurés au niveau européen pour qu'une campagne ait lieu autour d'un échange d'idées ?

3/ Largement passé sous silence, **le respect de la diversité** est l'un des enjeux majeurs de l'élargissement.

La Conférence intergouvernementale a abordé cette question sous l'angle du nombre des commissaires et ce fut l'un de ses points d'achoppement. On comprend l'approche rationnelle des « grands » Etats qui réfléchissent en termes d'efficacité mais on peut saisir aussi les raisons des « petits », pour lesquels se pose une question de reconnaissance et d'identification.

Seul le Center for European Reform, un « think tank » britannique<sup>2</sup>, a eu le plaisir de souligner que l'Union européenne à trente ne parlera plus qu'anglais. D'autres Britanniques

---

<sup>2</sup> «EU 2010 an optimistic vision », 2000

(Nuffield Report) mettent en avant la nécessité de diversifier les compétences linguistiques au Royaume-Uni.

Les gouvernements ont délibérément lancé le processus sans aborder cette question difficile à régler.

L'enjeu de la diversité culturelle et linguistique ne pourra pas être éludé dans le débat constitutionnel.

#### 4/ Et le bicamérisme ?

Plusieurs projets comportent l'idée d'adjoindre aux institutions actuelles une deuxième chambre qui partagerait avec le Parlement européen le pouvoir législatif. Pour les uns, c'est un pas décisif vers une fédération (J. Fischer) ; pour les autres, ce serait le moyen de renforcer la représentation des Etats-nations (A. Juppé).

Plusieurs arguments militent en faveur de cette innovation :

- elle met fin à l'affrontement stérile entre Union et parlements nationaux : **l'Union ne doit pas se construire contre les Etats mais avec eux** ; la technique du « grignotage » des compétences au profit du Parlement européen doit laisser la place à une démarche plus coopérative entre les différents niveaux de représentation démocratique. En impliquant les parlements nationaux dans l'adoption de la législation communautaire, on préviendra aussi les rejets dans la phase de mise en oeuvre ;
- les Etats de l'Union européenne sont **tous des régimes parlementaires** ; l'Union doit donc être non seulement une Union des exécutifs mais aussi une Union des législatifs ;
- l'association des parlements nationaux permettra de **lever des blocages** du type de ceux qui existent en matière de fiscalité ou de financement de l'Union européenne, domaines de compétence des parlements nationaux par excellence.

Les difficultés tiennent à :

- l'existence du Conseil européen et du Conseil des ministres, instances investies d'une légitimité émanant du suffrage universel indirect par la présence de élus nationaux ;
- la multiplication des organes : l'Union européenne qui compte déjà le Parlement européen, la Commission, le Conseil des ministres, et le Conseil européen, serait dotée, avec cette deuxième chambre, d'une structure institutionnelle trop complexe ;



- l'impossibilité matérielle, pour les députés nationaux qui doivent déjà être présents dans leur circonscription, d'être en plus à Bruxelles et dans leur capitale nationale ;

Tout dépend certes des tâches qu'on voudra confier à la deuxième chambre. Il paraît peu réaliste de l'impliquer en permanence dans une véritable activité législative. Les idées tendant à lui confier des responsabilités en matière de subsidiarité, au détriment de la Cour de justice, sont à écarter : la chambre des Nations n'a aucune légitimité à trancher les questions de subsidiarité qui concernent autant les Etats que les institutions communautaires elles-mêmes.

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, en raison du manque de disponibilité des députés et du nombre des organes existants dans l'Union, il est souhaitable de ne lui confier que des tâches ponctuelles et assez solennelles. Dans cet esprit, il paraît censé de lui accorder le soin d'adopter la constitution et de procéder à sa révision, en évitant à l'avenir les ratifications séparées par trente parlements nationaux. On peut également songer à des séances exceptionnelles sur des matières telles que la fiscalité ou le financement de l'Union européenne ou encore à un débat à intervalles réguliers sur « l'état de l'Union ». L'expérience de la COSAC<sup>3</sup> invite à créer de véritables instances parlementaires, et non des enceintes de simple concertation.

### **3. QUELLE CONSTITUTION EUROPEENNE ? ATTENTION A L'IVRESSE DU « CANADA DRY »...**

Pour que l'adoption d'une Constitution européenne ait des vertus politiques, il ne suffit pas de baptiser « Constitution » n'importe quel traité. Il faut au contraire que le texte, négocié et conçu par les représentants des peuples, soit :

1/ Un texte d'une autre nature qu'un traité:

L'adoption d'une Constitution marquera une étape si elle n'est pas un traité de plus négocié par des représentants des gouvernements dans le cadre de discussions diplomatiques. Le mot « constitution », dont la signification symbolique est forte, ne doit pas être galvaudé. Chez J. Fischer, il est question de «*Verfassungsvertrag*» («traité

---

<sup>3</sup> Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires

constitutionnel»), ce qui est ambigu. Le projet d'A. Juppé et de J. Toubon n'exclut pas non plus, dans une des options qu'il envisage, de nommer Constitution un simple traité.

Cette tendance est néfaste. Une telle confusion des concepts ne réglera rien.

2/ Qui évite le piège de la table rase.

L'un des dangers réels d'un débat constitutionnel européen réside dans la tentation de la « table rase »: pour les uns, c'est l'espoir d'atteindre enfin le fédéralisme, pour les autres, celui de revenir à l'intergouvernemental et de renationaliser les politiques communes. Une réforme des institutions existantes paraît préférable à un bouleversement.

3/ Rédigé selon une autre méthode.

Pour que les peuples se l'approprient, la Constitution européenne doit être un acte qui ne relève pas du droit international ; pour que les Etats ne se sentent pas menacés, elle doit être acceptée par eux.

Parmi les différentes procédures envisageables, il conviendra d'enchaîner :

a) des débats au sein des Parlements nationaux ; pour la première fois de leur histoire, l'Assemblée nationale et le Bundestag devront, à cette occasion, tenir une séance commune dont émergeront des propositions de leurs élus ; les autres parlements nationaux seront invités à débattre et à produire un rapport ;

b) la désignation - par un groupe d'Etats membres désireux d'aller de l'avant, au besoin la France et l'Allemagne - d'un groupe restreint d'experts indépendants, préparant un projet cohérent. Quel que soit le calendrier de l'élargissement, ce groupe devra compter des ressortissants des pays candidats afin de ne pas créer d'exclusion et de tenir compte de leur expérience spécifique<sup>4</sup> ;

c) un examen du projet dans une « Convention » ouverte à tous les Etats qui admettent l'idée de poursuivre l'intégration, composée de parlementaires nationaux et européens, d'experts et de représentants des gouvernements nationaux;

d) l'approbation à ce stade, demeure une question ouverte. Elle pourra consister :

- soit en une validation à l'échelle européenne : en raison du nombre élevé de futurs membres, les ratifications seront remplacées par une procédure faisant intervenir, à un niveau européen, soit les représentants des parlements nationaux, soit les peuples.
- soit en une procédure plus « classique » de ratification par la voie nationale.

---

<sup>4</sup> Voir les propositions de V. Havel dans son discours au Sénat le 3 mars 1999, bien avant celles de J. Fischer et J. Chirac

#### 4. LA SUBSIDIARITE « A L'ECOLE DES SORCIERS »

Parmi les idées qui ont cours aujourd'hui, notamment en Allemagne, il en est une à manipuler avec précaution : malgré les appels récurrents à préciser « qui fait quoi en Europe ? », il est illusoire de penser définir facilement ce qui relève des compétences de l'Union européenne et ce qui devra revenir aux Etats et aux gouvernements infra-nationaux. Comme dans les Etats fédéraux ou décentralisés, les imbrications de compétences sont inévitables. La logique hybride de l'UEM (une banque centrale fédérale mais sans politique économique et sociale unifiée) appelle un partage de compétences ; la plupart des problèmes auxquels l'Union européenne est confrontée (environnement, création de réseaux de transport, sécurité maritime,...) conduisent aussi à des partages de compétences : aucun Etat ne peut affronter seul les problèmes à résoudre mais chaque Etat veut conserver le pilotage des modalités de mise en oeuvre des politiques communes.

Cela n'ôtera pas tout intérêt à l'exercice de répartition des compétences mais devra conduire à le présenter un peu moins comme la « formule magique » qui sauvera l'Union européenne.

Au lieu de continuer à parler de « subsidiarité » en l'air, il suffira de s'atteler à la rédaction de listes pour voir que le problème est complexe et que le résultat, dans l'intérêt de tous et de la zone Euro, doit être d'aboutir à un maximum de co-gestion entre les différents échelons de décision, voire au maintien de compétences partagées. En outre, la répartition ne doit pas être figée dans un texte constitutionnel solennel, difficile à modifier, mais conserver sa dynamique.

Certains projets qui circulent en Allemagne<sup>5</sup> ou en France (Juppé/ Toubon) sont assez préoccupants sur ce point. Ils ne cherchent pas à déterminer ce qui est bon pour l'UEM ou l'élargissement mais procèdent par décalque des compétences internes « à sauver » : les ministres présidents allemands courent après leurs attributions, les députés français veulent protéger l'Assemblée nationale et confier à la Chambre des nations, au détriment de la Cour de justice, le contrôle de la subsidiarité.

---

<sup>5</sup> Voir le récent discours du Ministre-président de Bavière, M. Stoiber, le 28 septembre 2000, ou les déclarations de Mme Angela Merkel

## ***Deux exemples troublants : les questions sociales et l'éducation***

Le premier a trait à la sécurité sociale. Il est aisé d'affirmer le principe de la compétence nationale pour l'organisation de la sécurité sociale, de réclamer des formulaires préalables de prise en charge des soins et de s'insurger contre les décisions de la CJCE. Mais ces cloisonnements sont-ils compatibles avec la mobilité inhérente au marché unique ?

Par ailleurs, l'éducation doit-elle être définitivement cantonnée aux matières de compétence nationale (ou régionale), comme on l'entend dire de J. Delors à la CSU bavaroise ?

Comme on l'a vu, l'enjeu du maintien d'une réelle diversité culturelle est immense. Jusqu'à ce jour, on n'a pas assez pris en compte le besoin des citoyens d'être formés pour se sentir à l'aise dans la marché unique et dans une société européenne en devenir. **Un débat de fond sur la subsidiarité devra être l'occasion de redresser les erreurs commises en matière éducative et culturelle depuis 1957.**

On pourra concevoir un partage de compétences en matière éducative qui reconnaîtra à l'échelon européen certaines prérogatives, telles que :

- la fixation des objectifs à atteindre pour l'apprentissage des langues (langue maternelle + 2 langues étrangères) ;
- la réflexion sur un enseignement de l'histoire européenne et d'une instruction civique commune sans lesquelles la notion de « Constitution » sera vide de sens.

## ***Un paradoxe embarrassant pour la France***

Dans de nombreux domaines qui touchent à la vie quotidienne, les citoyens sont saturés par l'excès de règles communautaires. Certaines d'entre elles, (comme l'obligation d'avoir des étalages réfrigérés sur les marchés de plein air) n'étaient pas indispensables au bon fonctionnement du marché unique. On peut imaginer que les Etats récupèrent certaines de ces compétences qui ne mettent pas en péril le commerce intra-communautaire.

En revanche, il existe des secteurs importants où l'échelon d'intervention central paraît plus conforme au principe de subsidiarité (diplomatie, défense, lutte contre la criminalité... ). Si l'on se réfère à ce principe, il faudra sans doute aller vers plus d'intégration dans ces domaines. Ce n'est pas la tendance des actuelles autorités françaises, comme le montrent le

discours de J. Chirac au Bundestag ou les déclarations d'H. Védrine à Berlin, en septembre 2000, lors de la première conférence des ambassadeurs allemands.

La persistance de politiques nationales cloisonnées présente bien des désavantages. Qui parle de la manière dont les tiers jouent des rivalités internes au sein du camp européen ? Qui chiffre le coût du maintien de réseaux diplomatiques juxtaposés ? Si la décision sur la subsidiarité est lancée dans le cadre constitutionnel, nous aurions intérêt à nous y préparer de manière argumentée et professionnelle, en minimisant les considérations symboliques.

## 5. LA PROBLEMATIQUE DE L'AVANT-GARDE

- Il ne nous a pas échappé qu'en l'état actuel du débat, les réticences sont grandes chez nombre d'Etats-membres et de candidats à adhérer un projet constitutionnel intégrationniste. Faut-il pour autant renoncer ? Paradoxe de la « vertu européenne » : ceux qui veulent le moins d'union accusent les autres de toucher au principe sacro-saint de son unité.

- Le nombre d'Etats appelés à adhérer ainsi que le caractère de plus en plus laborieux des Conférences intergouvernementales conduisent à admettre l'idée d'une différenciation. Courir ce risque est aujourd'hui nécessaire. La responsabilité de la France et de l'Allemagne est engagée.

L'exercice « constitutionnel » sonnera forcément l'heure d'une certaine différenciation au sein de l'Union européenne.

Il ne faut pas la redouter si :

- tout Etat voulant participer à l'intégration nouvelle est sûr de pouvoir le faire (**pas de noyau fermé a priori**) ;
- le mode d'élaboration du nouveau texte permet que soient recueillis des avis et des expertises chez tous les membres et candidats qui le souhaitent ;
- le cadre institutionnel actuel est conservé pour les Etats qui ne veulent pas ou ne peuvent pas participer provisoirement à une intégration plus poussée. C'est la raison pour laquelle les projets qui font table rase des institutions actuelles ne sont guère convaincants.

Bien entendu, il reviendra à ces Etats de faire un choix à terme entre appartenir au « premier cercle » ou rester en marge. Dans ce dernier cas, il s'agira d'une décision souveraine aux conséquences assumées. En tout état de cause, on ne voit pas pourquoi la dilution programmée par ceux qui ne veulent rien céder serait davantage conforme à l'esprit européen que la création d'une avant-garde ouverte.

\* \* \*

A ce stade de développement de l'Union européenne, une Constitution serait un moyen de « rendre l'Europe » aux peuples qui la composent.

**On ne « gouverne » pas par « traités ».** L'Union européenne exerce aujourd'hui des compétences dans nombre de matières, des plus banales aux plus régaliennes ; l'aspiration à plus de légitimation démocratique appelle à l'évidence un changement de méthode.