

“ Pourquoi tout altermondialiste devrait voter oui au référendum sur le Traité constitutionnel européen ! ”

par Jean Claude Boual, Réseaux Services publics, Forum permanent de la société civile

Ce texte ne vise pas à traiter de toutes les questions que soulève le projet de Traité Constitutionnel. Il vise à apporter quelques éléments de réflexions, de contenus et de stratégies, à partir de principaux thèmes abordés dans le débat jusqu'à aujourd'hui.

Il traitera donc :

- du processus constituant
- du caractère de Constitution ou non du projet
- de la démocratie européenne et de la citoyenneté européenne
- de la Charte des droits fondamentaux
- du néolibéralisme et de la hiérarchie des normes et de ses conséquences
- des services d'intérêt général (ou service public)
- de l'Europe sociale
- des coopérations renforcées
- de la politique de défense
- de la révision du Traité
- des conséquences possibles du oui ou du non

Toutes ces questions seront examinées d'un point de vue de la dynamique qu'offre le Traité si l'on veut bien s'en saisir.

Il n'est évidemment pas question de prétendre que ce texte est parfait. Il est le résultat de compromis multiples, il reflète l'état de la construction européenne actuelle et des crises qui la traversent. Mais il offre des moyens d'action nouveaux dont l'accaparement par les forces sociales devrait permettre des progrès réels dans la construction européenne. Imparfait, parfois très imparfait et très insuffisant, ce texte ouvre des voies nouvelles. Faut-il les refuser sous prétexte qu'elles ne sont pas idéales et royales ?

L'Union européenne est une construction spécifique, originale et sans précédent. Le projet de traité instituant une constitution ne peut donc être examiné avec les catégories d'analyse utilisées pour une constitution nationale. L'Union n'est pas un Etat mais le résultat d'une construction *sui generis*, issue de traités internationaux entre plusieurs Etats. Mais, elle a des formes étatiques dans ses institutions et leur fonctionnement. Son ordre juridique spécifique s'adresse aussi aux citoyens des Etats membres et de l'Union, elle n'est donc pas qu'une organisation internationale classique. De même, les catégories classiques de la science politique, tels le fédéralisme ou le confédéralisme ne lui sont pas applicables. Elle est les deux à la fois plus une part d'intergouvernementalisme spécifique. Le projet de Constitution est le résultat imparfait de “ cet objet politique non identifié ”.

Cette originalité pousse à l'invention institutionnelle permanente pour résoudre les crises ou faire les “ mises au point ” ou ajustements indispensables comme chaque fois qu'une synthèse complexe est créée. Depuis l'origine les innovations institutionnelles ont été permanentes : la Commission, le Conseil des ministres, une assemblée parlementaire désignée puis un Parlement élu au suffrage universel, le Conseil européen des Chefs d'Etat et de gouvernement, un ordre juridique spécifique issu d'un Traité international, la Convention pour élaborer la Charte des droits fondamentaux, une nouvelle Convention élargie qui accouche d'un projet de Traité constitutionnel, monstre de droit constitutionnel classique. Dans ces conditions la lecture institutionnelle de l'Union ne prend du sens que par le processus pour élargir la démocratie au sein de ces institutions.

Mais il n'est pas sûr que ce soit le traité constitutionnel qui fasse problème mais plutôt les politiques menées depuis au moins deux décennies en France et en Europe par les gouvernements nationaux et

les institutions européennes conjointement. Le Traité, pas plus que les précédents, n'interdit de développer la dimension sociale et environnementale de l'Union. C'est une question politique donc de résultats de débats et d'élections démocratiques dans l'Union et dans chaque pays. Il convient donc de ne pas confondre les politiques menées par des majorités issues du suffrage universel et le projet de Traité constitutionnel. Mais cela sera-t-il possible car l'attitude des gouvernements ne pousse pas dans ce sens ? Les débats demeurent dominés par les enjeux nationaux. Alors qu'il conviendrait de donner une dimension européenne au processus de ratification¹, chaque Etat agit dans son coin.

Le fantasme d'une Europe bâtie sur le modèle élargie de son modèle national domine les attitudes des Etats et chefs de gouvernement comme le démontre la lettre des six pays réclamant un budget réduit à 1% du P.I.B de l'Union.

Le débat sur le projet de Traité constitutionnel devrait contribuer à l'émergence d'un véritable espace public européen, où les politiques de l'Union seraient débattues entre européens et pas dans chaque pays ; c'est l'inverse qui est mis en avant, priorité au fait national.

En fait, c'est ce manque de vision, au-delà du oui ou du non au Traité qui est dommageable.

Le processus constituant.

Le projet de Traité constituant est le résultat d'un processus original pour l'élaboration d'un texte supranational.

Ce processus fut décidé par les chefs d'Etat et de gouvernement, dans un Conseil européen prévu à cet effet. Tous les participants à ce Conseil étaient habilités, selon leur processus constitutionnel national, à prendre une décision à ce sujet. La légitimité de la décision n'est donc pas en cause du point de vue légal et des principes démocratiques de l'Etat de droit. Ce qui ne signifie pas qu'elle était parfaitement démocratique et que l'on n'aurait pas pu imaginer un autre processus associant plus les citoyens européens.

Le mandat donné par le Conseil européen à la Convention était à la fois un mandat large sur la forme et précis sur le fond. Aucune question, y compris celle d'une Constitution pour l'Europe élargie n'était écartée a priori, mais les équilibres institutionnels et les politiques communautaires ne devaient pas être modifiés en profondeur. Les objectifs étaient en fait assez contradictoires car les chefs d'Etat sont à la fois sensibles au désintérêt que manifestent les peuples pour la construction européenne telle qu'ils la conduisent aujourd'hui, et ne veulent pas abandonner les prérogatives qu'ils détiennent de leur démocratie nationale pour passer à une forme élargie de cette démocratie au niveau européen.

La Convention, disait le mandat, devait relever la question du " déficit démocratique de l'Europe ", ainsi que le " nouveau rôle de l'Europe dans un environnement mondialisé ", pour cela elle devait répondre aux " attentes du citoyen européen " qui " demande une approche communautaire claire, transparente, efficace et menée de façon démocratique " ; une " approche qui donne des résultats concrets se traduisant par plus d'emplois, une meilleure qualité de vie, moins de criminalité, une éducation de qualité et de meilleurs soins de santé ". Pour cela, disait le mandat, l'Europe doit se " ressourcer et se réformer ". Les défis de cette rénovation sont alors : " une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne ", notamment par " la simplification des instruments de l'Union " et " davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne " et par " la voie vers une Constitution pour les citoyens européens ".

Le Conseil a convoqué une Convention sur l'avenir de l'Europe pour " assurer une préparation aussi large et aussi transparente que possible de la prochaine Conférence intergouvernementale ".

¹ Les réseaux de la société civile dans l'Union avaient demandé un référendum le même jour dans toute l'Union, organisé au niveau européen.

La Convention, présidée par M.Valéry Giscard d'Estaing a travaillé plus de dix huit mois. Constituée de 105 membres titulaires et autant de suppléants, elle comprenait un président et deux vice-présidents désignés par le Conseil européen (respectivement, M.Valéry Giscard d'Estaing et MM.G. Amato et J.L.Dehaene), quinze représentants des Etats membres, trente membres des Parlements nationaux (deux par Etat membre), seize membres du Parlement européen, deux représentants de la Commission, les pays candidats étaient également représentés par un représentant de leurs gouvernements respectifs (soit treize en tout) et par deux représentants de leurs Parlements respectifs soit vingt six au total, ils ont participé aux délibérations, mais sans droit de vote final. Etaient invités, avec possibilité de s'exprimer, trois représentants du Comité économique et social européen, trois représentants des partenaires sociaux (un de la Confédération européenne des syndicats – la CES -, un du Centre européen des entreprises à participation publique – le CEEP – et un du patronat privé, l'UNICE) ; six représentants du Comité des régions, le médiateur européen. Le Président de la Cour de justice et celui de la Cour des comptes participaient également aux travaux et pouvaient s'exprimer devant la Convention.

Elle était donc très majoritairement constituée de représentants des peuples de l'Europe, soit par leur représentation nationale, soit par leur représentation européenne. Sa légitimité n'est donc pas contestable, sauf à refuser le résultat du suffrage universel. Certes, les membres, y compris les députés de cette Convention, n'avaient pas été mandatés par leurs électeurs pour élaborer un projet de Constitution européenne mais ils détenaient ce mandat du Conseil européen, constitué des chefs d'Etat et de gouvernement, eux-mêmes issus du suffrage universel et parfaitement habilités à prendre ce type de décision.

Les débats de la Convention et l'ensemble des documents étaient publics. “ Pour élargir le débat et y associer l'ensemble des citoyens ”, un Forum fut ouvert aux organisations représentant la société civile (partenaires sociaux, milieux économiques, organisations non gouvernementales, milieux académiques, etc.). Il s'agit de réseaux structurés d'organisations qui furent régulièrement informées des travaux de la Convention, notamment par des réunions au Comité économique et social européen, avec des Conventionnels. Sans être idéaux, ce processus et ces rencontres permirent d'améliorer le projet. L'article 1-47, sur la démocratie participative et le processus de un million de citoyens européens pour ouvrir un processus législatif, par exemple, furent le résultat de ce dialogue.

Le document final établi par la Convention au terme de son mandat qui était limité à un an devait servir “ *de point de départ pour les discussions de la Conférence intergouvernementale, qui prendra les décisions définitives* ”.

Ce *processus Convention* est le résultat d'un début de prise de conscience des gouvernements de l'opacité de la construction européenne, de l'insuffisance des pratiques démocratiques qui en découlent. Mais cette prise de conscience est restée très en deçà des enjeux et la Conférence intergouvernementale qui a suivi les travaux de la Convention est retombée dans les marchandages diplomatiques. Ces marchandages furent limités par le texte de la Convention qui n'a pas pu être remis en cause sur le fond bien qu'il ait été écorné ; ils nous rappellent ce que pourrait être la négociation d'un nouveau traité par les circuits diplomatiques classiques si le projet issu pour l'essentiel de la Convention était rejeté. Le “ *processus Convention* ” demeure infiniment plus ouvert, transparent et démocratique que le processus diplomatique, dont les échecs ont conduit à négocier autrement.

En effet, après l'échec de la conférence intergouvernementale ayant conduit au Traité d'Amsterdam élaboré dans le secret des chancelleries, les chefs d'Etat et de gouvernement se trouvèrent confrontés à un problème de légitimité du processus de construction européenne. La société civile européenne, bien qu'encore en gestation, avait pu peser sur le contenu du Traité pour exiger une Europe plus démocratique, plus sociale, plus proche des citoyens. Bien que non négligeable (article 16 sur les services d'intérêt général, lutte contre les discriminations, introduction du protocole social dans les traités, ...) les acquis restaient faibles et très insuffisants au regard des exigences démocratiques. Le Traité d'Amsterdam manquait son objectif fondamental de réforme des institutions et renvoyait cet

objectif à une nouvelle Conférence intergouvernementale, poursuivant un processus épuisé, contesté par les citoyens et leurs organisations qui réclament de plus en plus de participer à l'élaboration et au processus de prise de décision au sein de l'Union européenne dont les décisions les affectent de plus en plus dans leur vie quotidienne.

Reprenant une proposition de la société civile, la présidence allemande en juin 1999, proposait au Conseil européen, d'élaborer une Charte européenne des droits fondamentaux. Le Conseil confiait ce travail à une Convention composée des représentants des chefs de gouvernement et des représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen en lui donnant un mandat limité d'élaborer cette charte "à droits constants". Les travaux de la Convention étaient publics, la société civile (les associations, syndicats...) pût donner son opinion lors d'auditions et sur un site Internet. La Charte élaborée par la Convention fut proclamée par les chefs d'Etat et de gouvernement solennellement au Conseil européen de Nice en décembre 2000.

Le résultat fut apprécié de façon différente, verre à moitié plein ou à moitié vide, c'est surtout le processus qui nous intéresse ici. C'était la première fois qu'un texte majeur de la construction européenne, appelé à terme à un statut juridique, était élaboré en dehors des circuits diplomatiques classiques avec la participation, même encore très insuffisante, de la société civile.

C'est ce processus qui a été repris et élargi pour l'élaboration d'un projet de texte constituant pour l'Union.

Repris, parce que les chefs d'Etat et de gouvernement ne pouvaient être en retrait par rapport à la première Convention, ni sur la méthode ni sur la composition de la Convention ; toutefois, c'est eux qui conservaient le dernier mot, car c'est la Conférence intergouvernementale (C.I.G) de 2004 qui devait décider du sort des travaux de la Convention II. Elargi, car les pays candidats furent associés aux travaux, sans toutefois avoir le droit de vote final, mais la Convention ne vota jamais, et des représentants de la société civile – essentiellement les "partenaires sociaux au niveau européen" y furent invités, avec possibilité d'expression mais pas de droit de vote bien entendu.

Les détails des travaux de la Convention alourdiraient trop ce texte, mais leur déroulement, comme le processus de débat me laissent penser pour y avoir participé que si l'intervention de la société civile, notamment dans les Etats membres, avait été plus présente et plus forte, le texte aurait pu être meilleur.

En effet, le mandat de Laeken comprenait la consultation de la société civile. Celle-ci fut difficile². La mobilisation de la société civile, notamment au niveau national (des Etats) fut insuffisante, et la Convention et son *præsidium* n'étaient pas très enthousiastes pour écouter et prendre en compte les observations de cette société civile qu'ils avaient du mal à cerner alors que eux étaient quasiment tous issus du suffrage universel.

Enfin, et c'est rédhibitoire, le processus de construction européenne est très spécifique, les résultats en sont également très originaux notamment au plan institutionnel. En ce sens, toute comparaison avec les processus d'élaboration des constitutions nationales, même pour les pays fédéraux, n'est pas pertinente, car il s'agit d'un processus supranational et non d'un processus strictement étatique.

Rappelons que l'Union européenne n'est pas un Etat et que la construction européenne est une invention permanente, issue de compromis, hélas pas toujours lisibles parce qu'ils sont le résultat de compromis diplomatiques, donc plus ou moins secrets et reflètent les préoccupations des gouvernements et pas des citoyens.

Pour conclure sur cette question, sans être idéal, le *processus Convention* a représenté une avancée démocratique importante. Plusieurs réseaux de la société civile en Europe (le Forum permanent de la

² Voir en annexe 1 le texte "Convention II et société civile" publié dans le n°446 de "Après demain", revue de la Ligue des Droits de l'Homme.

société civile) ou en France (le CAFECES) avaient proposé dès avant la mise en place de la Convention un processus constituant impliquant les citoyens sur les valeurs communes de l'Europe, le sens de la construction européenne et les grands axes d'une constitution européenne dès avant le début de la rédaction d'un projet. Ces suggestions n'ont pas été retenues car elles sont restées trop confidentielles et insuffisamment portées dans les sociétés civiles nationales. En fait, les traditions constitutionnalistes des peuples européens, quand elles existent, sont très différentes d'un pays à l'autre. Il fallait du temps pour trouver une méthode communautaire (commune), ce qui n'a pas été possible. La méthode choisie par le Conseil européen reflète sans doute la pente moyenne de l'état démocratique de l'Union européenne aujourd'hui.

Certes, ce processus n'est pas celui de 1789, il n'est pas totalement démocratique, mais il l'est infiniment plus que tout ce que nous avons connu jusqu'à présent dans la construction européenne.

Le projet est-il une constitution ?

Cette question est importante à deux titres :

- au plan juridique
- au plan symbolique

Compte tenu de la nature de l'Union, même au plan juridique, la réponse ne peut être un non ou un oui sec.

Le projet reste un traité de droit international. Le fait qu'il doive être adopté à l'unanimité et ne soit révisable qu'à l'unanimité également le maintient dans la catégorie de traité international.

Mais, déjà le Traité de Rome était un traité international de nature spécifique car créant un ordre juridique européen d'applicabilité directe aux citoyens des Etats (arrêt Van Gend et Loos du 5 février 1963 de la Cour de Justice de la Communauté Européenne (CJCE))³.

Par ailleurs, le droit européen, dans la limite des compétences attribuées à l'Union, a primauté sur le droit des Etats membres (arrêt Costa/Enel du 15 juillet 1964)⁴. Le Conseil constitutionnel

³Dans l'arrêt Van Gend et Loos 5 février 1963 principe d'applicabilité directe, la Cour de Justice des Communautés européennes précise que :

“ la Communauté économique européenne constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont délégué, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants. ”

Le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique.

Ces droits naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux institutions communautaire ”

⁴ L'arrêt Costat/Enel 15 juillet 1964 Principe de Primauté de la CJCE dispose qu'**à la différence des traités internationaux ordinaires, le Traité de la CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du Traité et qui s'impose à leur juridiction.**

En instituant une communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à la communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

Cette intégration au droit de chaque pays membre des dispositions qui proviennent de sources communautaires et plus généralement les termes et l'esprit du Traité ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable, le droit du traité issu d'une source autonome ne pouvant, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la communauté elle-même.

Le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du Traité entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains.

français, dans une décision du 10 juin 2004, a décidé qu'il s'interdisait de censurer une loi qui transposait une directive en droit interne, rappelant que *“ la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisis librement, en vertu des traités qui les ont institués d'exercer en commun certaines de leurs compétences ”*.

Le projet de Traité instituant la Constitution européenne confirme dans son article 1-6 la primauté de la Constitution et du droit adapté par les institutions de l'Union dans l'exercice de leurs compétences sur le droit des Etats membres. Précisons toutefois que le projet reconnaît que la **compétence des compétences** appartient aux Etats membres en précisant dès l'article 1 que : *“ cette Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats membres confèrent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs ”*.

Au plan juridique, nous sommes donc dans une situation originale, sui generis également, entre la Constitution et le Traité international (ou l'inverse).

Au plan symbolique, le projet s'appelle : *“ **Traité établissant une Constitution pour l'Europe** ”* et le terme utilisé dans le corps du texte est bien **Constitution**. Il s'agit donc bien dans l'esprit des initiateurs d'une constitution. Elle régit bien les relations entre les citoyens et les institutions, c'est l'objet des deux premiers chapitres en ce sens elle est bien une constitution également (mais depuis le Traité de Maastricht instituant un début de citoyenneté européenne, c'était déjà partiellement le cas), mais elle comprend également la partie III qui reprend l'essentiel des traités actuels et qui porte sur les politiques de l'Union définies dans leurs principes et pas dans le détail et leur application sinon les instances communautaires dont la Commission qui est chargée de la mise en œuvre des traités n'auraient pas éprouvé le besoin de produire une abondante législation dérivée pour les appliquer.

Certes, il eût été préférable, afin d'instaurer une constitution moins contestable, que cette partie III fut séparée des deux premières. La Convention ne le fit pas parce qu'*“ elle n'avait pas le mandat pour cela ni pour modifier les politiques de l'Union européenne ”* dicit Valéry Giscard d'Estaing lors des travaux de la Convention. La conférence intergouvernementale ne le fit pas non plus, reflétant ainsi le caractère hybride du projet et son souhait de conserver une part importante d'intergouvernementalité. Cependant, la séparation est quand même amorcée, la conférence intergouvernementale a légèrement assoupli la possibilité de révision de cette partie par rapport aux deux premières (voir plus loin le chapitre sur la révision de la Constitution).

Le fait d'appeler symboliquement le projet Constitution constitue également un précédent et un pas vers une Constitution pleine. C'est peut-être une étape indispensable, compte tenu de la nature particulière de l'Union et du processus original de la construction européenne. Il marque aussi un point de non-retour vers une Constitution et une plus forte implication possible des citoyens dans le processus de construction européenne.

La Constitution française devra certainement être modifiée dans plusieurs domaines pour pouvoir ratifier le projet de Traité instituant une Constitution européenne. Le Président de la République a saisi le Conseil constitutionnel à ce sujet. Les dispositions de la justice, de la défense ou la mise en œuvre du protocole sur l'application du principe de subsidiarité notamment, devraient entraîner des révisions constitutionnelles en France. Le protocole sur le principe de subsidiarité permet aux Parlements nationaux de se prononcer sur le respect de ce principe à propos de tout texte législatif présenté par la Commission. Mais, c'est le gouvernement (article 8 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité) qui transmet formellement le recours éventuel du Parlement national à la Cour de Justice de la proposition. Dans la Constitution de la cinquième République, aucune disposition ne permet au Parlement de donner des instructions auxquelles le gouvernement est tenu.

LA DEMOCRATIE EUROPEENNE – LA CITOYENNETE EUROPEENNE

En démocratie, une Constitution est un “**contrat**” entre des citoyens (qui détiennent la souveraineté) et un pouvoir (qui l’exerce par délégation).

La Constitution européenne est un contrat entre tous et chacun des citoyens européens d’une part et le “**pouvoir européen**” c’est à dire les institutions de l’Union européenne d’autre part, les parties I et II du projet définissent les termes de ce contrat.

Mais elles définissent également les relations (ou les termes du contrat) entre les Etats membres et les institutions de l’Union et les relations entre les Etats membres entre eux. Il faudra bien qu’un jour cette double nature soit explicitée et débattue car c’est à son éclairage et à son éclairage seulement que les citoyens peuvent apprécier le projet de constitution et comprendre les moyens d’intervention pour leur action qui sont doubles, au niveau des institutions européennes et au niveau de leur Etat membre. A terme, on peut même imaginer lorsque la société civile européenne sera mieux constituée, un troisième niveau d’intervention qui sera celui de l’ensemble des Etats membres ou des Etats membres pris dans leur ensemble. L’erreur souvent faite actuellement est de ne pas prendre en compte l’interdépendance ou l’imbrication des institutions nationales et européennes.⁵

L’article I paragraphe 1 établit cette double nature de l’Union en stipulant que c’est “*inspirée par la volonté des citoyens et des Etats d’Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l’Union européenne...*”. Le débat a été vif à ce sujet, il a porté à la fois sur la place des citoyens : y faisait-on référence et avant et après les Etats ou faisait-on référence aux peuples de l’Union (au pluriel) ? La Convention a tranché par les citoyens. Ce n’est pas sans signification politique et juridique quant au caractère de constitution et des rapports entre citoyens (et citoyennes) et les institutions.

En lui même, ce projet dit de Constitution est un acte fondateur d’une potentialité d’une authentique démocratie à l’échelle européenne, qu’il faudra concrétiser par les luttes.

D’autre part, le projet de Constitution contient de nouvelles dispositions affirmant le caractère démocratique de l’Union.

Rappelons que le projet de Constitution a été préparé par une assemblée (la Convention) composée majoritairement d’élus nationaux et européens délibérant en public – alors que les précédentes révisions avaient été préparées par des conférences diplomatiques non publiques.

Toute révision ultérieure de la Constitution sera également préparée par une convention : article IV –7 “ (...) *La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation* (...) ”.

Le projet de Constitution comprend un nouveau chapitre intitulé “ *La vie démocratique de l’Union européenne* ”, où sont regroupés les fondements de la démocratie à l’échelle européenne : élection du Parlement européen, rôle des partenaires sociaux, recours au médiateur européen, protection des données personnelles.

Ce même chapitre crée un nouveau droit démocratique : le principe de démocratie participative avec le droit d’initiative populaire permettant à un groupe de citoyens de prendre l’initiative d’une loi.

Article I – 47 : principe de la démocratie participative : “ *Des citoyennes et citoyens de l’Union, au nombre d’un million au moins, ressortissants d’un nombre significatif d’Etats membres, peuvent prendre l’initiative d’inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition* ”.

⁵ Voir annexe 2 “ Institutions nationales et européennes – Un fonctionnement intégré ”
Revue “ Territoires ” n°446. Mars 2004. Cahier 2.

appropriée sur des questions pour lesquelles ses citoyennes et citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la représentation d'une telle initiative citoyenne, y compris le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir ”.

Il est souvent de bon ton de gloser sur la vacuité de ce droit, parce qu'il ne s'agit pas d'une obligation d'examen de la proposition. Mais ne peut-on imaginer qu'une proposition signée par plusieurs dizaines de millions d'européens pose un problème politique autre que juridique, que les institutions européennes ne peuvent ignorer longtemps sans risque ? Le Conseil et le Parlement ne pourraient-ils pas demander à la Commission de s'en emparer positivement ?

Cette nouvelle possibilité ne doit pas être vue de façon statique et purement juridique mais dans une dynamique d'intervention – de démocratie participative à construire auquel le projet nous invite. Aujourd'hui la société civile européenne, si elle n'est pas assez vivante pour intervenir globalement au niveau de l'ensemble des institutions est assez structurée à travers nombre de réseaux et d'organisations (ne serait-ce que les syndicats) pour obtenir plusieurs dizaines de millions de signatures sur un texte élaboré en commun. Le premier objectif que fixe cet article est l'adoption de la loi prévue pour qu'il soit applicable.

Le projet de Constitution accroît les pouvoirs du Parlement européen élu directement par les citoyens : il étend le champ de son pouvoir législatif à de nouveaux domaines jusqu'à couvrir l'essentiel de la législation communautaire, il étend son pouvoir d'amendement à l'ensemble du budget, il lui confie le droit d'élire le Président de la Commission (article I-26) : *“ En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de Président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. (...) ”*, il lui donne le droit d'initiative pour réviser la Constitution.

Le projet de Constitution permet aux Parlements nationaux d'intervenir dans le processus législatif communautaire : ils pourront dorénavant participer à toute élaboration de la loi européenne, comme le lui permet le protocole n°1 sur le rôle des Parlements nationaux et surtout le protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le projet de Constitution regroupe dans un seul titre (partie I - titre II) toutes les dispositions relatives aux droits découlant de la citoyenneté européenne. La citoyenneté de résidence, fortement réclamée par les organisations de la société civile, n'a pu être obtenue et ne la remplace pas. Il n'y a pas d'avancée à ce sujet. Il reste beaucoup à faire à ce sujet, surtout dans une période où, sous prétexte de lutte contre le terrorisme, les atteintes aux libertés individuelles touchent les étrangers en priorité, mais aussi les citoyens de chaque Etat membre. Même insuffisante, la citoyenneté européenne qui s'ajoute à la citoyenneté nationale permet à toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre de posséder la citoyenneté de l'Union. Les citoyennes et citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par la Constitution.

Ils ont :

“ a-Le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ;

b-Le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat ;

c-Le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat ;

d-Le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues de la Constitution et de recevoir une réponse dans la même langue.

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par la Constitution et par les mesures adaptées pour son application ”.

Le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif (article 1-24 paragraphe 6 et article 1-50 paragraphe 2). Cette disposition nouvelle devrait permettre à chaque citoyen de connaître la position du représentant de son gouvernement lors des votes et diminuer l'instrumentalisation réciproque de l'Union par les Etats (c'est pas moi, c'est Bruxelles) et réciproquement. La mise en place d'une certaine hiérarchie des normes, actes législatifs, les règlements européens délégués et les actes d'exécution rapproche les formes de prise de décision d'un processus plus démocratique.

LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

La Charte des droits fondamentaux européens proclamée en décembre 2000 est intégrée au projet de Traité. Il n'est pas neutre d'examiner la dynamique d'un texte qui, à son élaboration, n'avait pas de portée juridique et qui l'acquerra six ans plus tard en prenant en compte les délais de ratification si le texte est adopté par tous les Etats membres.

Trois questions de principes doivent être rappelés. Premièrement, il ne peut y avoir de régression par rapport aux droits actuels. Tous les Etats membres de l'Union adhérents à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et l'article II-112 § 3 précise : *“ Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite Convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. ”*

Et le §4 précise : *“ Dans la mesure où la présente Charte reconnaît les droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions. ”* Cette clause, réclamée par le Royaume-Uni pour ne pas se faire imposer des dispositions qu'il ne souhaitait pas, garantit a contrario que les ressortissants d'un Etat membre ne subiront pas de restrictions par rapport à leurs droits nationaux.

Deuxièmement, selon un principe de base du droit, les droits internationaux et nationaux s'additionnent. *“ Le juge peut dans tous les cas appliquer le droit international supérieur et doit le faire ”.*⁶ De même, un droit ne se substitue pas à un autre, *“ le droit de travailler ”* article II- 75 ne se substitue pas au droit du travail national par exemple.

Enfin, le préambule de la Charte reprise en préambule de la partie II du projet stipule : *“ Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice ”*, et introduit ainsi une hiérarchie des principes (sinon des normes) en faveur de ces principes sur tout autre.

La Charte, pour la première fois dans un texte de portée supranationale et donc de l'Union européenne réunit les droits économiques et sociaux, les droits civils et les droits politiques. La Charte, par ailleurs, introduit des droits nouveaux, tels que l'interdiction du clonage humain, le droit à une bonne administration, la reconnaissance à l'accès aux services économiques d'intérêt général. C'est également la première fois dans un texte de ce rang que services publics et droits fondamentaux sont

⁶ Marie-Anne Swartenbroekx, suppléante du procureur général de Bruxelles, secrétaire général du M.E.D.E.L (Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés) lors du colloque “ Dérives pénales européennes ” organisé à l'Ecole nationale de la magistrature à Bordeaux le 2 octobre 2004.

rapprochés, ouvrant la voie à la mise en œuvre effective des droits fondamentaux par des services d'intérêt général.

Battus lors de la première Convention pour l'adoption de la Charte, ne pouvant éviter son intégration au projet de Constitution qui lui confère un poids juridique important, les Britanniques ont essayé d'en réduire la portée en limitant les possibilités de recours. Cette stratégie de retardement payante dans un premier temps ne peut durer devant les effets de l'intégration européenne et les exigences que les sociétés et les citoyens de l'Union européenne porteront dans leurs luttes pour conquérir de nouveaux droits. Rien n'est joué, les évolutions et leur rapidité dépendront aussi des mobilisations positives pour ces droits.

Bien entendu, ce texte n'est pas parfait. Bien des droits environnementaux, culturels, sociaux restent à conquérir, comme par exemple le droit de grève transnational au niveau européen. Mais c'est la dynamique qu'offre ce texte qu'il faut considérer, en sachant que celle-ci dépendra en premier lieu de l'implication des forces sociales et de la société civile car rien n'est acquis ou écrit d'avance.

LE NEOLIBERALISME

Cette question est une des plus contradictoires et des plus controversées à propos de ce projet, parce que les textes actuels permettent une politique ultra libérale ravageuse au plan social, tout cela au nom de la concurrence élevée par les institutions européennes en dogme intangible.

Ensuite, parce que les opposants au projet de Constitution conteste le fait d'introduire dans la Constitution la concurrence, car aucune constitution dans le monde ne le fait.

Or la question n'est pas précisément celle-ci, mais plutôt si le texte proposé infléchit à ce sujet les textes actuels qui, si le projet est rejeté, demeureront en vigueur et donc perpétueront la possibilité des politiques néo libérales actuelles.

En fait, est-ce bien la concurrence la question primordiale aujourd'hui ou la construction du marché intérieur ?

Celui-ci a un effet intégrateur très puissant, insuffisamment perçu. L'essentiel de la législation dérivée⁷ prise depuis vingt ans découle de la mise en œuvre du marché intérieur suite à la ratification de l'Acte Unique en 1986. C'est près de trois cents textes législatifs qui s'appliquent directement sur tout le territoire européen lorsqu'il s'agit de règlements, ou qui doivent être transposés en droit national lorsqu'il s'agit de directives, qui ont été pris pour appliquer l'Acte Unique. L'Euro en est également un prolongement logique.

C'est la construction de ce "marché unique" sur tout le territoire de l'Union qui bouscule les constructions antérieures tant économiques que sociales, établies dans le cadre national. La politique de concurrence n'est qu'un outil pour construire ce marché. Il se trouve que c'est quasiment le seul outil dont disposent les instances communautaires aujourd'hui pour le construire. Ce marché est toujours en construction vingt ans après la signature du Traité qui l'a institué et cette construction, surtout compte tenu des élargissements successifs et ceux à venir, continuera encore longtemps. Or, la construction de ce marché a un effet contradictoire : d'un côté, il intègre les économies nationales et régionales dans un ensemble plus vaste et il élargit les marchés, d'un autre côté il amorce la construction d'un territoire européen dans lequel les règles commerciales et économiques sont de plus en plus communes. Or, on ne construit pas un territoire avec seulement le marché comme objectif et la concurrence comme outil, surtout si politiquement on a tendance à faire de la concurrence l'outil et le but.

⁷ La législation dérivée est la législation prise en application des traités, directives et règlements selon la dénomination d'aujourd'hui, ou lois cadres et lois selon la dénomination du projet de Constitution

Pour construire un territoire, il faut créer des solidarités nouvelles, élargir les solidarités nationales ou locales d'aujourd'hui, des politiques publiques en matière économiques, industrielles, territoriales, sociales.. Les Textes actuels, du Traité de Rome au Traité de Nice sont incomplets à ce sujet, car le traité de base, celui de Rome est un traité sectoriel visant à construire un marché commun, qui devient unique ou intérieur avec le Traité de l'Acte Unique.

La vraie question n'est donc pas la concurrence libre et non faussée qui existe déjà dans les textes applicables aujourd'hui, mais : le projet de traité instituant une Constitution européenne permet-il d'infléchir la matrice sectorielle des Traités de base '(Rome et CEEA évidemment), pour aller vers une politique plus globale, vers une Europe politique ?

L'objet de cette Europe politique ne peut-être la partie III, titre III du projet, car elle reprend pour l'essentiel les traités actuels (ou les traités de base). Il était, compte tenu de ce qu'est la construction européenne aujourd'hui, c'est à dire le résultat de traités internationaux infléchi par la construction d'un ordre juridique intérieur spécifique mais incomplet (cet ordre juridique communautaire ne touche pas le droit pénal, quasiment pas le droit familial et civil, etc.), inévitable que cette partie III figura dans le projet de traité instituant une constitution, car la volonté politique n'existait ni au sein de la Convention ni au sein de la Conférence intergouvernementale, ni même majoritairement au sein de la société civile pour aller vers plus d'intégration jusqu'à des impôts communs par exemple et une redistribution directement par l'Union européenne.

L'infléchissement de la matrice de base est donc du ressort des parties I et II du projet de constitution. Nous concevons bien qu'il puisse y avoir débat à ce sujet pour savoir si le texte permet cette inflexion, mais pour cela il faut prendre tout le texte, l'article I-1, l'article I-2 et tout l'article I-3 comme nous le verrons plus bas. On voit alors que tout sera question de volonté politique et donc de contenu des politiques menées. Cela ne se fera pas sans luttes sociales et politiques.

En fait, la question la plus importante est peut-être : est-on capable **au niveau européen** de mener ces luttes sociales, culturelles et politiques ? A-t-on confiance dans les luttes que nous menons pour infléchir les politiques dans le sens que nous souhaitons ou nous contentons-nous de protestations velléitaires et moralisantes sans portées sociales ou politiques autres que de servir d'exutoire.

L'article 1-2 qui définit les valeurs de l'Union ne parle pas de concurrence ni d'économie mais de dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité d'Etat de droit, etc. :

“ Article 1-2

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. ”

C'est l'article 1-3 : *“ Les objectifs de l'Union ”* qui introduit la concurrence en précisant que *“ l'Union offre à ses citoyens... un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée. ”*

Mais l'Union n'offre pas que cela à ses citoyens. Elle a pour but de promouvoir la paix, le bien-être de ses peuples. Elle offre également à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures. Elle œuvre pour le développement durable, une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi (le terme plein emploi a été fortement débattu. Les

néo libéraux et l'UNICE⁸ s'y opposant farouchement), un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes. Bref, il faut prendre tout l'article 3 et pas seulement une partie en sachant que juridiquement il n'y a pas de hiérarchie entre les articles de la partie I et les alinéas d'un même article. Certes la Conférence intergouvernementale a jouté "*la stabilité des prix*", notion considérée comme libérale, mais est-ce bien le cas et l'inflation bénéficie-t-elle aux salariés ? Vaste débat et voir les batailles sur l'échelle mobile des salaires à l'époque de l'inflation à deux chiffres.

Prenons donc le temps de lire cet article 3 au complet :

" article 1-3

- 1- L'Union a pour but de promouvoir la paix ,ses valeurs et le bien être de ses peuples ;*
- 2- L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée.*
- 3- L'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.*

Elle promeut le progrès scientifique et technique. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

- 4 Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.*
- 5 L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans la Constitution. "*

Le titre III du projet reprend les politiques de l'Union, alors qu'aucune constitution ne contient les politiques et son contenu est très néo libéral avec la concurrence comme politique d'achoppement. Certes, la partie III titre III aurait pu être dissociée des parties I et II et faire un document à part avec un mode de révision selon la procédure législative normale, puisqu'il s'agit des politiques de l'Union dans leurs principes. C'est ce que beaucoup d'organisations de la société civile avaient proposé, la Convention a refusé n'en ayant pas le mandat selon son président et surtout comme nous l'expliquons ci-dessus les conditions politiques n'étaient pas réunies. La conférence intergouvernementale a confirmé cette option. Cependant, elle a légèrement assoupli les possibilités de révision de cette partie III titre III (Voir ci-dessous le chapitre sur la révision de la Constitution), lui conférant de fait un statut différent des deux premières parties et dès aujourd'hui un débat s'est instauré au niveau communautaire sur la hiérarchie des différentes parties de la Constitution.

Par ailleurs, le projet de Constitution instaure une hiérarchie des normes interne à l'ordre juridique communautaire. Seule la loi (les ex règlements) et les lois cadres (les ex directives) sont des textes législatifs. Le règlement (nouvelle forme) n'est plus un acte législatif ainsi que les autres actes juridiques de l'Union, décisions et recommandations (article I-33).

⁸ UNICE : Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe.

Dans les traités actuels, la Commission peut, en application de l'article 86 §3 " *adresser, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres* " pour ce qui concerne la politique de concurrence envers les entreprises publiques et les entreprises auxquelles les Etats membres accordent des droits spéciaux ou exclusifs (autrement dit les entreprises de service public). Ces directives sont aujourd'hui des lois qui doivent être transposées dans les droits nationaux.

Avec la hiérarchie des normes établie par le projet de constitution ce § 3 de l'article qui devient l'article III-166⁹

" *La Commission adopte, en tant que de besoin les règlements ou décisions appropriés* ", règlements et décisions étant des actes réglementaires au sens français du terme et pas des actes législatifs ; les actes législatifs relèvent du seul législateur, le Conseil et le Parlement conjointement. C'est la politique qui reprend ses droits face à la technocratie, si la politique est ultra libérale, ce sera le résultat du suffrage universel au plan européen et non pas le résultat d'une décision technocratique. Le texte constitutionnel renvoie comme cela doit être pour une Constitution au politique et la démocratie y gagne, c'est le législateur qui fait la politique.

Reste deux questions importantes qui structurent les politiques monétaires et macro-économiques au niveau communautaire : le statut et le rôle de la banque centrale européenne et le pacte de stabilité. Ni le statut ni le rôle de la banque centrale ne sont modifiés par le projet de Traité constitutionnel. C'est un point majeur à faire évoluer. La zone euro se dote d'un début de " gouvernance " avec l'élection d'un président de l'Eurogroupe pour deux ans et demi (protocole n°12). Celui-ci a été mis en place pour la première fois le 10 septembre 2004 (Jean Claude Juncker a été élu président de l'Eurogroupe à compter du 1^{er} janvier 2005). La banque centrale européenne ne fera plus seule la politique monétaire de la zone euro.

Quant au pacte de stabilité, ses conditions sont définies par le protocole n°10 qui reprend les dispositions du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs et fixe les valeurs de référence à ne pas dépasser : 3 % du PIB pour le déficit public et 60 % du PIB pour la dette publique. Il définit les notions de déficit, d'investissement et de dette et les obligations des Etats membres. Tout est dans l'application. Suite aux déficits excessifs de plusieurs pays dont la France, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas, les conditions de son application sont en cours de négociation au sein de l'Union européenne. La politique sur la base de règles communes, reprend ainsi ses droits. Le pacte

⁹ Article 86 du Traité CE actuellement en vigueur :

"Article 86 (ex article 90)

- 1- 1- Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.
- 2- 2- Les entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui lui a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la communauté.
- 3- 3- La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres. "

" Article III – 166 du projet de constitution :

- 1- 1- Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire à la Constitution, notamment à l'article I-4, paragraphe 2, et aux articles III-161 à III –169.
- 2- 2- Les entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux dispositions de la Constitution, notamment aux règles de concurrence, dans la mesure où l'application de ces dispositions ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.
- 3- 3- La Commission veille à l'application du présent article et adopte, en tant que de besoin, les règlements ou décisions européens appropriés. "
- 4-

n'est pas immuable et y introduire des critères sociaux et d'emploi devra faire l'objet de batailles sociales et syndicales.

Au total, le projet offre plus de possibilités aux citoyens et à la société civile pour faire une politique sociale, écologique, démocratique.

Il convient de ne pas confondre les politiques qui sont conduites aujourd'hui et depuis plus de vingt ans par l'Union et les Etats membres avec le texte d'une constitution qui ouvre la voie à plusieurs politiques possibles. C'est d'autant plus important que la partie III, notamment la politique de concurrence trouve sa source dans le Traité de Rome de 1957, traité signé bien avant les théories néo libérales développées au niveau mondial par l'école de Chicago au début des années 1970. Certes, la concurrence est toujours très présente dans le projet de constitution (trop sans doute) mais elle peut être mieux maîtriser, être ramenée à ce qu'elle doit être, c'est à dire un moyen et non un but. Dans l'expression "*un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée*", c'est le marché intérieur qui est l'objectif prioritaire. Une concurrence libre et non faussée implique une régulation car la concurrence sauvage a pour effet de détruire celle-ci au bénéfice de monopoles privés, ce qui est la négation d'une concurrence non faussée. Le rajout du terme *non faussée* est plutôt un progrès, car c'est lui qui oblige à une régulation de la concurrence, alors que par exemple, dans l'article III-117 sur la politique économique et monétaire, la concurrence est seulement libre (rédaction du traité actuel).

LES SERVICES D'INTERET GENERAL OU SERVICES PUBLICS

Ce point est important car les services d'intérêt général sont un moyen essentiel pour maintenir la cohésion sociale, économique territoriale, culturelle d'une société.

Ils sont un moyen pour garantir les droits fondamentaux de la personne. Ils demandent donc des dispositions particulières tant sur le plan économique que juridique pour répondre aux besoins de la société et à leurs objectifs. Ils réclament partout l'intervention de la puissance publique à tous les échelons considérés, local, régional, national ou européen selon le service considéré.

Ils font l'objet de bataille au sein des institutions communautaires et des Etats membres depuis plus de quinze ans avec un double mouvement.

Une libéralisation de tous les grands services publics de réseaux, énergie, poste, télécommunications, transports et qui touche aujourd'hui les services publics locaux (eaux, déchets, cantines scolaires, etc.), les services sociaux. Cette libéralisation se poursuit, trop souvent sans que les étapes antérieures n'aient fait l'objet d'une évaluation sérieuse, mais avec une constante dogmatique forte pour établir le marché intérieur avec comme outil quasi unique la concurrence.

Une reconnaissance des services d'intérêt général dans les textes constitutifs de l'Union (article 16 du Traité d'Amsterdam, article 36 de la Charte des droits fondamentaux), comme dans les textes sectoriels (électricité, gaz, poste, télécommunications, transports) qui définissent les grandes lignes de ce que peuvent être les missions de service public pour chaque secteur, tout en laissant le soin aux Etats membres de définir précisément les missions et d'en assurer le fonctionnement et le financement. Reconnaissance également à travers la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes qui, en fonction des affaires dont elle est saisie, est en train d'établir un droit du service d'intérêt général, parfois avec des contradictions, car la Cour peut changer d'avis, la jurisprudence comporte toujours un risque de fluctuations.

Les débats portent pour l'essentiel aujourd'hui sur l'articulation entre services public et concurrence, la formulation d'une conception **européenne** de service d'intérêt général à travers notamment une directive ou une loi cadre, la création de service d'intérêt général au niveau communautaire comme cela commence avec la création des EURES depuis 1991, des agences de sécurité (alimentaire,

ferroviaire, maritime, aérienne), eurocontrôle pour le contrôle aérien ou Galiléo pour la navigation par satellite par exemple.

Une bonne quinzaine de textes législatifs en cours de discussion au Conseil et au Parlement portent sur les services d'intérêt économique général ou ont à voir avec les services d'intérêt général (paquet financement des SIG, troisième paquet ferroviaire, règlement sur les services publics dans les transports terrestres, directive sur les services, etc.), la Commission vient de publier un livre blanc sur les services d'intérêt général en Europe avec un programme de travail sur deux ans qui touche tous les aspects des services d'intérêt général. Bref, ce débat est un des plus vifs au sein de l'Union, il n'est donc pas étonnant, surtout en France " patrie du service public " que chacun (les camps du oui comme du non) essaie d'utiliser ce thème pour défendre sa thèse.

Durant la Convention, l'objectif de ceux qui voulaient promouvoir les services publics dans le projet de Constitution (France, Belgique, Luxembourg, société civile sauf le patronat) était d'introduire les services d'intérêt général dans les valeurs et (ou) les objectifs de l'Union (articles 2 et 3) et d'introduire la possibilité de faire du droit positif sur les services d'intérêt général., ce que ne permettait ni l'article 16 du Traité d'Amsterdam avec assez de précision, ni l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux qui n'avait pas de portée juridique.

Le premier objectif n'a été atteint que très partiellement, le second est ouvert par le projet de Constitution.

Les services d'intérêt général ne figurent en tant que tels ni dans les valeurs (article 2) ni dans les objectifs (article 3), mais plusieurs de ces valeurs et objectifs peuvent servir à fonder des services d'intérêt général dans les Etats membres et au sein de l'Union.

Par exemple pour les valeurs, le respect des droits de l'homme, de la dignité humaine, y compris des droits des minorités, le pluralisme, notamment dans les médias, la non discrimination, la solidarité, la justice, l'égalité, etc.

Pour les objectifs de l'Union, article 3, le plein emploi et le progrès social, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le combat contre l'exclusion sociale et les discriminations, la sécurité, la justice et de la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant, la cohésion économique, sociale et territoriale...

Le deuxième objectif, faire du droit positif, trouve sa source dans l'article II – 96 et surtout dans l'article III-122.

L'article II-96 (ex article 34 de la Charte des droits fondamentaux intitulé " *Accès aux services d'intérêt économique général* " stipule : " *L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément à la Constitution, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.* "

Cet article a peut-être plus d'intérêt, y compris au plan juridique, qu'une lecture rapide peut laisser supposer. C'est la première fois que dans une charte des droits fondamentaux la liaison droits fondamentaux, service public est faite, mettant en rapport la garantie (puisque c'est l'accès aux services publics d'intérêt économique général qui est respecté et reconnu) des droits fondamentaux par les SIEG. Ensuite, l'articulation droit national/Constitution européenne est à la fois une clause de non régression pour les droits les plus avancés et de respect du principe de subsidiarité, tout en reconnaissant le rôle de l'Union qui définit dans le cadre de la procédure législative normale (codécision Conseil/Parlement) la plus grande partie de la législation dans ce domaine.

Les principes que posent cet article ne résolvent pas toutes les questions posées, quels domaines sont couverts, dans quelles conditions les citoyens peuvent-ils invoquer cet article devant les juridictions,

notamment, mais la voie est ouverte. La mise en œuvre de ces principes réouvre avec plus d'insistance la question de textes législatifs transversaux sur les services d'intérêt général pour régler ces questions.

L'article relatif aux services d'intérêt économique général le plus important figure dans la partie III (les politiques et le fonctionnement de l'Union). C'est l'article III-122 : *“ Sans préjudice des articles I-5,III-166,III-167 et III-238, et eu égard à la place qu'occupent les SIEG en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et les Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne établit ces principes et fixe ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les Etats membres, dans le respect de la Constitution, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services. ”*

Cet article a pour base l'actuel article 16 du Traité. Il en reprend la substance, notamment le fait que les services d'intérêt économique général sont soumis à l'ensemble des règles de la concurrence à l'exception que ces règles ne fassent pas obstacle à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur est impartie, comme dans le traité actuel. Cette exception est certes forte et absolue, mais demeure une exception. Cependant, l'aspect essentiel est l'obligation faite aux instances communautaires de légiférer sur cette question donc de légaliser l'exception et lui donne un caractère moins aléatoire. Des lois ou lois cadres sont prévues dans le projet de traité alors que jusqu'à présent les instances communautaires et les Etats membres se sont opposés à légiférer à ce sujet, sous prétexte que le traité ne comportait pas de bases juridiques solides pour cela. Ce ne sera plus le cas, le contenu des lois n'est pas écrit, il dépendra évidemment des rapports de forces politiques, sociaux, économiques qui peuvent être réalisés dans les débats qui ne manqueront pas d'être vifs dès la possibilité ouverte, si le projet de Constitution est adopté.

L'EUROPE SOCIALE

Il fallut une pétition interne à la Convention et la pression forte des syndicats et des ONG pour que le Président de la Convention accepte la mise en place d'un groupe de travail sur l'Europe sociale au sein de la Convention. Certains Etats et la majorité libérale de la Convention y étaient hostiles. Aussi, les conclusions et propositions de ce groupe de travail furent peu suivies.

Toutefois, certaines avancées du projet sont dues aux travaux de ce groupe, telle la possibilité de légiférer sur les services d'intérêt général. Il en est de même au plan social, bien que ce soit très insuffisant. C'est sans doute le point le plus faible des travaux de la Convention, dû notamment au refus du Royaume-Uni, du Danemark, etc.

Le rôle des partenaires sociaux est renforcé. Ils participent désormais du “ principe de la démocratie participative ”. Le dialogue social autonome est constitutionnalisé (art.I-48).

La charte des droits fondamentaux est intégrée dans le corps même du Traité constitutionnel et aura donc un effet contraignant vis-à-vis des états et des citoyens européens.

Enfin, l'article III-117, dite clause transversale, implique que dans la mise en œuvre des politiques, l'Union “ prenne en compte les exigences liées à la protection d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ”. Cette clause transversale est nouvelle concernant le social. Elle existait pour l'environnement et est confirmée (art.III-119) ainsi que pour la protection des consommateurs (art.III-120).

Mais peut-être encore plus que dans d'autres domaines, la construction d'une Europe sociale est affaire d'acteurs civiques et sociaux vraiment européens, qui ne soient pas simplement le prolongement des acteurs nationaux, du côté des syndicats mais encore plus du côté du patronat.

Dans la période de rupture historique qu'induit la mondialisation économique avec des conditions de concurrence qui se durcissent et des politiques néo-libérales qui s'appuient sur ces réalités, l'Europe a besoin d'acteurs sociaux et civiques, capables de créer des rapports de force à ce niveau, tout en se préoccupant des autres régions du monde qui vivent également cette mondialisation. La convergence sociale doit aujourd'hui s'effectuer parallèlement dans toutes les régions du monde, chacune à son rythme propre, au niveau mondial, ce qui suppose des institutions de nouvelles régulations pour encadrer le marché. L'Europe, parce qu'il y existe bien un modèle social, bien que très diversifié dans sa mise en œuvre, doit consolider celui-ci et le promouvoir dans sa politique commerciale extérieure commune. C'est autant affaire de politiques et d'actions de la société civile que de textes.

LES COOPERATIONS RENFORCEES

Les coopérations renforcées sont un moyen de faire avancer l'Europe dans des domaines précis grâce à une "avant garde" se constituant entre plusieurs Etats membres. Une coopération renforcée est le processus par lequel plusieurs pays décident pousser entre eux des politiques communes en allant au delà des dispositions prévues par les traités existants et plus loin que les autres pays de l'Union européenne, tout en demeurant dans le cadre institutionnel de l'Union.

Le principe des coopérations renforcées a été institutionnalisé par le Traité d'Amsterdam en vigueur depuis le 1^{er} mai 1999. Aucune coopération renforcée n'a été mise en œuvre en application de ce traité depuis son entrée en vigueur.

Cependant, de fait il existe plusieurs coopérations renforcées au sein de l'Union européenne qui se sont mises en place sans texte particulier sur ce principe. La politique monétaire comme avec la création de l'Euro par douze Etats membres sur quinze à l'époque ou la mise en place de l'espace Schengen sur le contrôle des frontières sont bien des coopérations renforcées au sein de l'Union.

Les coopérations renforcées s'articulent avec les compétences de l'Union qui sont classées en trois catégories : les compétences exclusives, les compétences partagées, les compétences d'appui. Bien entendu, les coopérations renforcées ne peuvent pas porter sur les compétences exclusives qui relèvent uniquement de l'Union.

La Constitution européenne introduit un nouveau système de répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Elle distingue trois types de compétences (partie I, article I-12) :

Les **compétences exclusives** (relatives à l'Union douanière, aux règles de concurrence, à la politique monétaire, à la conservation des ressources biologiques de la mer et à la politique commerciale commune). L'Union dispose d'une compétence exclusive : elle seule peut légiférer et adopter des actes juridiquement obligatoires. Toute intervention des Etats membres est exclue, sauf sur habilitation de l'Union.

Les **compétences partagées** (relatives au marché intérieur, politique sociale, cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture/pêche, environnement, protection des consommateurs, transports, réseaux transeuropéens, énergie, espace de liberté, sécurité et justice, santé publique) : les Etats membres et l'Union ont le pouvoir de légiférer et d'adopter des actes juridiquement obligatoires dans un domaine déterminé. Les Etats membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer.

Les **compétences d'appui** (relatives à la protection et à l'amélioration de la santé humaine, à l'industrie, à la culture, au tourisme, à l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle,

à la protection civile et à la coopération administrative). Dans ces domaines, l'Union a compétence pour mener des actions, pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines. Les actes juridiquement obligatoires qui peuvent être adoptés par l'Union dans ce cadre là ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires des Etats membres.

Coopérations renforcées : principes généraux

Au-delà de cette nouvelle classification, l'exercice des compétences par un nombre limité d'Etats membres est toujours possible grâce au mécanisme des coopérations renforcées.

Le Traité d'Amsterdam avait introduit pour la première fois le concept des coopérations renforcées, permettant à des Etats d'aller de l'avant tout en utilisant le cadre institutionnel de l'Union. Le Traité de Nice est venu en assouplir les règles, un certain nombre de conditions doivent être réunies : réunir huit Etats membres au moins (sur quinze à l'époque, soit plus de 50%) ; faire l'objet d'une demande de la Commission ou des Etats membres dans les domaines PESC et JAI ; utiliser ce mécanisme en dernier ressort ; ne pas porter atteinte aux principes de fonctionnement de l'Union ni aux droits des Etats non participants ; être autorisé par une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Les dispositions de la Constitution relatives aux coopérations renforcées sont identiques aux dispositions prévues dans le traité de l'Union européenne actuel à l'exception de deux modifications importantes :

Le seuil minimal d'Etats membres participants est porté à un tiers des Etats membres, soit neuf sur vingt-cinq ;

Le champ d'application des coopérations renforcées est étendu à l'ensemble de l'action européenne y compris dans le domaine de la défense.

Ainsi, l'article I-44 de la Constitution européenne précise que : *“ Les Etats membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées de la Constitution ”.*

“ Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tous les Etats membres. ”

“ La décision européenne autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins un tiers des Etats membres y participent. ”

A noter que *“ les coopérations renforcées ne peuvent porter atteinte ni au marché intérieur, ni à la cohésion économique, sociale et territoriale ”* (article III-416). La Constitution précise également que *“ la Commission et les Etats membres participant à une coopération renforcée veillent à promouvoir la participation du plus grand nombre possible d'Etats membres. ”* (article III-418).

La mise en œuvre des coopérations renforcées :

L'article III-419 stipule que :

“ Les Etats membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée (..), à l'exception des domaines de compétence exclusive et de politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis (..). La Commission peut soumettre au Conseil une proposition en ce sens (..). L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par une décision européenne du Conseil, qui statue sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. ”

Les règles normales d'adoption des décisions s'appliquent entre les Etats membres participant à une coopération renforcée (vote à la majorité qualifiée au Conseil), y compris la possibilité de renoncer à l'unanimité par une procédure simplifiée (" clause passerelle ")

S'agissant en particulier de la PESC, les coopérations renforcées sont soumises à un régime dérogatoire puisqu'elles sont autorisées par une décision européenne du Conseil prise à l'unanimité. Elles s'appellent alors *coopérations structurées*. Il existe cependant dans ces domaines d'autres formes de coopérations, ce qui confère une assez large souplesse au niveau dispositif. :

" La coopération structurée permanente " (article I-41) qui concerne *" les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants "* à la demande soit de l'Union, soit de l'ONU.

La principale innovation de cette disposition est qu'aucun seuil minimum d'Etats participants n'est requis pour former une coopération structurée.

La participation d'un groupe d'Etats membres à des missions en dehors de l'Union (article III-310) : *" le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'Etats membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. "*

La participation à l'Agence européenne de défense (article III-311) : *" des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des Etats membres qui mènent des projets conjoints "*.

Pour la première fois, les Etats volontaires et souhaitant " aller de l'avant " en matière de sécurité et défense seront à même d'intervenir et ce, grâce à une procédure simplifiée, dans des missions relevant du maintien de la paix, de la prévention des conflits, de la gestion des crises, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

En résumé, le dispositif adopté par la Constitution tend à faciliter et à étendre le champ d'application des coopérations renforcées :

- Il confirme la spécificité des coopérations renforcées en matière de politique étrangère et de sécurité commune ;

- Il conforte le rôle de la Commission européenne en matière d'initiative ;

- Il renforce le pouvoir du Parlement européen (son avis conforme est systématiquement requis pour l'autorisation d'une coopération renforcée, à l'exception du domaine de la PESC ;

- Il permet une souplesse dans le mode de fonctionnement des coopérations renforcées grâce au mécanisme de la " clause passerelle " ;

- Il introduit des possibilités spécifiques de coopération dans le domaine de la PESC ;

- Il ne modifie pas les modalités de financement des coopérations renforcées, celles-ci restant, dans la majorité des cas, à la charge des Etats participants.

- Il abaisse le seuil minimum du nombre d'Etats pour instaurer les coopérations renforcées de la moitié à un tiers.

LA POLITIQUE DE DEFENSE – L'OTAN

La question qui fait le plus débat est l'introduction de la référence à l'OTAN dans le projet de Traité. L'article 1-41 précise que *" ... la politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres, elle respecte les obligations découlant du Traité de l'Atlantique Nord pour certains Etats membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre "*.

La majorité des Etats membres de l'Union ont signé le Traité de l'OTAN, notamment les pays du dernier élargissement qui considèrent que leur sécurité extérieure est assurée par ce Traité.

“ L'Europe, combien de divisions ? ”, a dit en substance le représentant de la Pologne lors des débats de la Convention. Bien que non-indispensable dans le Traité, cette référence à l'OTAN était sans doute inévitable pour des raisons historiques, liées à l'histoire récente mais aussi plus ancienne de l'Europe du continent.

La politique de sécurité et de défense communes (PSDC) ainsi que la politique étrangère et de sécurité communes (PESC) dont elle est partie intégrante, relèvent du domaine intergouvernemental (article 1-40 notamment les paragraphes 6, 7 et 8 et article 41). Ce sont donc les Etats qui conjointement décident, après avis seulement du Parlement, les deux politiques concrétisant bien le caractère très spécifique de l'Union européenne, Union d'Etats pour ces questions, d'Etats souverains dont certains sont engagés dans des alliances (dont une : l'OTAN est majeure pour tous) et dont d'autres sont neutres. L'Union européenne n'est pas un Etat fédéral mais un regroupement d'Etats qui décident dans le domaine de la sécurité de mettre ensemble des moyens tout en respectant leurs alliances ou leur neutralité selon le cas. C'est ce que dit le Traité, et dans le cadre d'un Traité international, ces précisions ne sont ni anormales ni aberrantes. L'ambiguïté vient à nouveau du caractère ambivalent de l'Union entre regroupement d'Etats et de citoyens.

Les débats au sein de la Convention ont montré qu'aucun pays, aucune opinion publique, n'était disposé à confier à l'Union la capacité de faire la guerre et qu'aucun Etat ne délèguerait cette compétence. C'est ce que reflète le Traité constitutionnel.

Il affirme également la nécessité d'une PESC et d'une PESD et en organise les prémisses : ministre des affaires étrangères, possibilité de missions y compris militaires en s'appuyant sur les capacités civiles et militaires des Etats en dehors de leur territoire, dans le cadre de l'ONU, mise en place progressivement d'une politique de défense commune, création d'une agence européenne de défense qui par anticipation doit être opérationnelle début 2005. Pour peser dans le concert mondial, y compris pour assurer sa propre sécurité, celle de tous les pays membres, l'Union doit se doter d'une politique de sécurité et de défense comme d'une politique étrangère autonome. Cela repose sur des capacités militaires propres qui n'exigent pas à faire appel à d'autres, aux USA en l'occurrence. Que cette politique soit compatible avec les alliances précédemment contractées quoi de plus normal. Qu'il faille le coucher dans les textes fondateurs de l'Union, cela s'est avéré indispensable pour progresser, d'autant que toutes les contradictions internes à l'Union, notamment sur la construction d'une industrie d'armement proprement européenne, ne sont pas surmontées.

Un des apports les plus importants de l'Union, c'est la paix entre nations européennes qui se sont affrontées pendant des siècles. Aujourd'hui, les guerres entre la France et l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne, la Pologne et l'Allemagne, sont impensables pour des européens. Faut-il en déduire ou croire que pour autant tous les antagonismes sont surmontés ?

Il est donc essentiel que les missions militaires de l'Union européenne soient tournées vers la paix, dans le cadre de l'ONU (article 41, paragraphe 1). Cependant, rien n'est écrit définitivement dans les faits, nous savons aussi les dérives possibles entre l'affichage et la réalité (les politiques) à nouveau ce sont les peuples qui par leur mobilisation pour la paix peuvent faire la différence. La paix est sans doute le domaine où une vraie opinion publique existe en Europe. Les manifestations contre la guerre en Irak en 2003 et 2004 l'ont démontré. L'esprit ou l'éthique de réconciliation est un des acquis essentiels de la construction européenne. Il convient donc de le cultiver, de le développer, de lui permettre de s'étendre. En même temps, il ne faut pas être naïf, les dangers du monde actuel, tel le terrorisme, exigent des moyens de lutte efficaces et contrôlés démocratiquement. L'Europe ne peut dépendre toujours d'autres puissances pour cela. Le projet de traité, bien qu'encore très en retrait sur ce sujet, en jette les prémisses et jette les bases d'une future armée européenne.

POURRA-T-ON MODIFIER LA CONSTITUTION EUROPEENNE ?

“ On peut accepter temporairement une Constitution imparfaite si l’on peut la réviser ”, c’est en substance ce qu’exprimait un participant au colloque de “ Réalités Européennes ” qui s’est tenu à Bruxelles le 2 juillet dernier.

Pourra-t-on réviser le Traité Constitutionnel adopté le 18 juin par le Conseil européen ? Cette question est primordiale car elle peut déterminer la capacité de l’Union européenne à évoluer vers une société plus solidaire, où les besoins des citoyens et la préservation des biens publics demeurent les objectifs prioritaires, une société apte à jouer un rôle dans le concert mondial.

La procédure de révision est fondamentale quant aux caractéristiques de l’Union. Elle établit la frontière entre une organisation internationale régie selon les règles du droit des traités et une structure fédérale au sein de laquelle la volonté d’un seul Etat ne peut faire obstacle à celle des autres réunis. En maintenant l’unanimité pour toute révision du traité constitutionnel, les Chefs d’Etats et de Gouvernements maintiennent l’Union dans le cadre du droit international. En cela, ils ne modifient pas la nature de l’Union européenne.

La situation actuelle :

C’est le Traité de Maastricht qui définit les conditions actuelles de révision du Traité, dans son article N qui dit :

1/ “ Le Gouvernement de tout Etat membre ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l’Union.

Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission, émet un avis favorable à la réunion d’une conférence des représentants des Gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d’arrêter d’un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. Dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire, le conseil de la Banque centrale européenne est également consulté.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2/ Une Conférence des représentants des Gouvernements des Etats membres sera convoquée en 1996 pour examiner, conformément aux objectifs énoncés aux articles A et B des dispositions communes, les dispositions du présent traité pour lesquelles une révision est prévue ”.

La seule modification apportée par le Traité de Maastricht à celui de Rome est le point 2, sur la convocation de la C.I.G. en 1996.

D’après les textes, seuls les “ représentants des Gouvernements des Etats membres ” sont habilités à modifier les Traités. C’est d’ailleurs pour cela que ce sont eux qui ont gardé le dernier mot après les travaux de la Convention qui a élaboré le projet de Constitution.

Il n’empêche que face aux échecs répétés (Amsterdam puis Nice), le Conseil européen a innové en créant la Convention qui en faisant des propositions, enlevait de fait l’initiative aux seuls Etats membres et à la Commission pour faire des propositions. Certes, le Conseil conservait la décision finale.

Les Etats et la Commission étaient membres de la Convention – mais ils y étaient minoritaires – et celle-ci était le résultat de leur décision. Le processus lié à la Convention était une innovation majeure, non incluse dans les traités. Un texte s’interprète en fonction des conditions politiques, sociales ou économiques du moment. Il n’y a pas de lecture définitive et absolue d’une constitution sinon, il n’y aurait d’utilité ni pour un Conseil constitutionnel, ni pour les constitutionnalistes qui débattent sur l’interprétation de celle-ci, et le débat démocratique ne serait ni possible, ni admis.

Notons également que la règle de l’unanimité n’a pas empêché le Traité de Rome d’être modifié plusieurs fois avec une accélération de ces modifications dans le temps (Rome 1957 – Acte unique

1987 – Maastricht 1992 – Amsterdam 1997 – Nice 2000 et projet avec création de la Convention en 2001).

Les propositions du projet de traité suite à la C.I.G. du 18 juin

Le texte issu de la Convention (article IV.7) dit :

“ PROCEDURE DE REVISION DU TRAITE Etablissant LA CONSTITUTION

1/ Le gouvernement de tout Etat membre, le Parlement européen ou la Commission, peut soumettre au Conseil des ministres des projets tendant à la révision du traité établissant la Constitution. Ces projets sont notifiés aux parlementaires nationaux des Etats membres.

2/ Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux des Etats membres, des chefs d'Etats ou de Gouvernement des Etats membres, du Parlement européen et de la Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer la Convention dans le cas de modifications dont l'ampleur ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres.

La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres prévue au paragraphe 3.

3/ La Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres est convoquée par le président du Conseil des ministres en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au traité établissant la Constitution.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

4/ Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le traité établissant la Constitution, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question ”.

La seule modification significative porte sur le fait que le Parlement européen peut être à côté des Etats membres et de la Commission à l'initiative de propositions de révision du Traité. Elle est importante car le Parlement peut, s'il le souhaite, dès la Constitution adoptée, devenir un élément constituant majeure. Seul à être élu au suffrage universel direct sur l'ensemble du territoire de l'Union, il représente directement les citoyens. Ceux-ci peuvent pétitionner auprès du Parlement. Un jeu politique démocratique peut s'instaurer si la pression politique (des citoyens) est assez forte pour rouvrir le jeu institutionnel, surtout si tous les référenda (par un heureux hasard) sont positifs.

L'unanimité subsiste, c'est le point négatif majeur de cet article. La question d'une révision à géométrie variable, différente pour la partie III – Titre III (Politiques et actions internes) a bien été abordée par la Convention mais rapidement, sans débat approfondi, la majorité des Conventionnels (notamment des représentants des Etats) ayant estimé qu'une majorité même super qualifiée faisait changer de nature l'Union vers un modèle plus fédéral, ce qui est exact, et ont reculé devant l'hostilité de certains Etats.

La Conférence intergouvernementale du 18 juin a ajouté deux nouveaux articles¹⁰ tendant à assouplir la révision de la partie III - titre III. Cependant les garde-fous sont tels que cela sera difficile, puisque

¹⁰ **Article IV-7 bis :**

la décision de statuer à la majorité qualifiée sera prise à l'unanimité au sein du Conseil et si un Parlement national (sur 25) la refuse, la décision sera nulle. Mais le fait que la Conférence se soit posé la question et que ces deux articles existent démontre que la question est à l'ordre du jour et qu'elle ne pourra rester trop longtemps sans réponse positive.

Précisons que la décision de lancer une procédure de révision se prend à la majorité simple du Conseil (alinéa 2 de l'article IV-7), ce qui empêche un ou un petit groupe d'Etats de bloquer la procédure. Une fois lancée, il n'est pas d'exemple qu'une procédure n'ait pas abouti, même molle, même avec des prolongations. L'acte unique a été initié malgré l'opposition du Royaume-Uni et a abouti. Ne peut-on pas parier sur un processus analogue pour l'avenir, même à 25 ?

La CIG a également adopté une déclaration stipulant que :

“ La Conférence note que, si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question ”.

Certes, la formule est vague, mais pour les raisons indiquées plus haut, elle ne sera pas sans effet, mais ce seront les Etats qui auront la main. Ne faudra-t-il pas alors exiger l'application de la Constitution par les pays qui l'auront approuvée, les autres pourront les rejoindre à leur rythme, le Traité de Nice demeurant en vigueur pour eux ? Cette solution devrait être possible au moins jusqu'en 2014, puisque ce n'est qu'à cette date que le problème institutionnel de composition de la Commission se posera réellement. La période transitoire devrait être suffisamment longue pour permettre à tous les Etats et leurs peuples de rejoindre le peloton.

Aucune Constitution regroupant sur la base volontaire des entités indépendantes n'a jamais été adoptée pour les intéressés dès le départ, ni pour les Etats-Unis d'Amérique, ni pour la Suisse.

“ 1/ Lorsque la Partie III prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

2/ Lorsque la Partie III prévoit que des lois ou des lois-cadres européens sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant l'adoption des dites lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire.

3/ Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base des paragraphes 1 ou 2 est transmise aux parlementaires nationaux des Etats membres. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne visée aux paragraphes 1 ou 2 n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions européennes visées aux paragraphes 1 et 2, le Conseil européen statue à l'unanimité après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent ”.

Article IV-7 ter :

“ 1/ Le gouvernement de tout Etat membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions du titre III de la partie III relative aux politiques internes de l'Union.

2/ Le Conseil européen peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions du titre III de la partie III. Le Conseil européen statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen et de la Commission, ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

3/ La décision européenne visée au paragraphe 2 ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans le présent Traité ”.

La difficulté de révision du Traité Constitutionnel peut-elle être une cause de vote négatif au référendum annoncé par Jacques CHIRAC le 14 juillet ? Ajoutée à d'autres éléments insuffisants sans doute oui, mais pour quel résultat ? Créer une crise au sein de l'Union européenne ? Cette perspective n'est-elle pas illusoire ? Dans ce contexte et ce rapport de forces, une crise permettant de relancer une Europe plus démocratique, sociale, écologique est peu probable. À vingt-cinq pays, même le non d'un grand pays sera " amorti " et très relativisé. Modifier le rapport de forces en faveur d'une conception politique, sociale et écologique de l'Union demande un processus sans doute bien plus subtil qu'un grand coup de chaussure sur la table.

Au plan constitutionnel, un non au projet de Traité constitutionnel nous renvoie à la situation actuelle, c'est-à-dire le Traité de Nice, bien plus mauvais que le projet soumis à référendum, sur tous les plans. Il faudra donc reprendre les négociations. Il y a fort à parier que les gouvernements reprendront alors totalement la main et l'on peut craindre les résultats, quand on examine les restrictions que la CIG a apportées au projet de la Convention. Nous risquons fort de retomber dans un processus strictement intergouvernemental, avec un rapport de forces plus défavorable aux citoyens et à la démocratie.

Il existe un précédent. Le refus de la Communauté européenne de Défense (CED) en 1954 par le Parlement français a certes jeté aux oubliettes le projet, mais n'a pas arrêté la construction européenne, qui ne fut pas politique mais économique, avec une matrice permettant toutes les dérives néo-libérales que nous connaissons aujourd'hui. Faut-il recommencer le scénario avec les héritiers des acteurs de l'époque ? Alors, ne faut-il pas prendre le texte avec tous ses défauts et toutes ses insuffisances, mais aussi avec les potentialités nouvelles qu'il offre et engager dès maintenant la bataille politique conjointement au niveau européen et dans les vingt-cinq Etats, sur des objectifs européens et ambitieux communs pour qu'une fois adopté, il soit amendé positivement ?

LA RATIFICATION DU TRAITE : LE OUI ET LE NON

La France doit en tout état de cause se prononcer sur le projet de Traité. Quel que soit le résultat dans les autres Etats, même si le non l'emporte dans plusieurs, la France votera. Le Président de la République ayant annoncé un référendum, celui-ci aura lieu. Il est donc illusoire de croire qu'un non dans un pays évitera à la France de se prononcer.

Une déclaration annexée à la Constitution indique qu'en cas " de difficultés " que rencontrerait un ou plusieurs Etats membres pour ratifier la Constitution, le Conseil européen se saisira de la question dès lors que les quatre cinquième (soit 20 sur 25 pays) des Etats membres auraient procédé à la ratification dans les deux ans qui suivront la signature (soit avant le 29 octobre 2006). Il n'est rien dit sur les solutions qui pourraient en résulter. Toutes les possibilités sont donc imaginables : mise en œuvre de la Constitution pour les quatre cinquième et les autres Etats rejoindront à leur rythme, le Traité de Nice s'applique pour eux, retrait possible de l'Union pour les Etats n'ayant pas ratifié, vote à nouveau dans les Etats n'ayant pas ratifié avant l'application du Traité, renégociation d'un nouveau Traité par une Convention ? Par une conférence intergouvernementale ? Personne ne sait. En fait, cela dépendra sans doute du nombre, de la taille et du rôle dans la construction de l'Union des Etats ayant refusé la ratification.

Si le non l'emporte en France

Si le non l'emporte dans la majorité des pays, le Traité ne sera pas appliqué mais cette hypothèse est très peu probable. Par contre, le non peut l'emporter dans un ou plusieurs pays dont la France.

La France est le pays fondateur de la construction européenne, la déclaration initiale du 9 mai 1950 a été conçue par la France, prononcée par le ministre français des affaires étrangères de l'époque Robert Schuman. Elle fait partie des six pays qui ont créé la CECA puis la CEE et Euratom. Elle a joué, à toutes les étapes de la construction européenne, un rôle prépondérant aussi bien pour l'acte unique que la création de l'Euro. Son vote négatif aurait donc une signification particulière en Europe. Cependant, peut-on prétendre pour autant que ce serait suffisant pour inverser le cours de la construction européenne pour construire "une autre Europe" et même pour reprendre immédiatement de nouvelles négociations pour une nouvelle Constitution ? La question est bien évidemment ouverte mais c'est peu probable.

Nous ne sommes plus en 1950 ou même en 1980 lorsque l'Union ne comprenait encore que neuf Etats membres. Les élargissements successifs ont porté à vingt cinq le nombre d'Etats membres. Bien qu'étant un grand Etat de l'Union, la France est un pays sur vingt cinq et ne compte institutionnellement que pour ce poids là, elle doit donc former des alliances pour faire prévaloir ses points de vue.

Le non pose donc deux questions majeures :

- permet-il de dégager en France même une politique nouvelle plus sociale, écologique, démocratique ?
- avec qui la partager en Europe pour la mettre en œuvre ?

Le non en France sera très divers. Le mélange ira de l'extrême droite nationaliste et xénophobe aux souverainistes de droite et de gauche, aux altermondialistes antilibéraux, en passant par des européens convaincus souhaitant une Europe plus sociale, plus écologique et démocratique. Cette disparité interdit de fait tout projet alternatif sérieux, capable de fédérer assez de forces en France pour offrir une alternative possible politiquement. De plus, cette alternative n'existe pas, hormis quelques slogans généraux et généreux, il n'y a pas de projet alternatif au projet de Constitution proposé. Renégocier oui, mais sur quelles bases, comment, avec qui ? C'est la première faiblesse des partisans du non, pas de projet, trop disparate politiquement. La deuxième est le manque d'alliance possible et crédible au niveau européen. Les principales forces politiques démocratiques, de gauche comme de droite, sont pour le projet, les principales forces sociales, les syndicats notamment, aussi. Ce qui dominera de la perception du non en France, sera le caractère disparate dominé par les "eurosceptiques" de droite et de gauche. Cela sera donc compris comme un arrêt de la part du peuple français à la construction européenne et non comme une volonté d'aller vers plus d'intégration et donc plus d'Europe puisqu'il refuse l'étape suivante proposée après une élaboration lente et laborieuse mais transparente et ouverte par le processus de la Convention.

Donc l'idée de la crise salutaire, comme l'idée que le non peut sauver la construction européenne en ouvrant de larges plages d'alliances avec des courants sociaux et politiques dans les différents pays de l'Union, sont illusoires et trompeuses.

Peut-on sérieusement imaginer qu'un vote négatif ouvre un espace d'alliances suffisant pour élaborer un texte qui sans vouloir remplacer un "texte d'inspiration libérale" par un texte "d'inspiration anti-libérale" s'en tiendrait à ce qui conditionne un fonctionnement acceptable des institutions dans l'Union européenne, alors que ces conditions du fonctionnement

acceptable existent pour l'essentiel des forces politiques et sociales dans l'Union européenne dans le projet de Traité qui aurait été refusé ?

Ce ne sera pas le chaos non plus si le non l'emporte en France. Institutionnellement, le Traité de Nice actuellement en vigueur et sur lequel l'Union européenne à vingt cinq fonctionne aujourd'hui, restera en vigueur et l'Union européenne piétinera avec. La crise molle se poursuivra et sans doute l'Europe aura beaucoup plus de difficultés à trouver sa place dans le monde et y jouer un rôle plus fort que la situation appelle ; ou alors les autres Etats avanceront sans la France, ce qui est aussi possible si elle est seule ou trop isolée.

Le processus Convention, infiniment plus ouvert et démocratique que le processus intergouvernemental avec ses négociations diplomatiques et secrètes, risque fort d'être abandonné puisqu'ayant abouti à l'échec. Les premiers perdants seront donc les citoyens qui n'accéderont pas aux moyens d'action nouveaux que leur offre ce projet de Traité constitutionnel.

La France comme pays mais aussi les forces politiques de gauche en particulier qui auront appelé à refuser le Traité seront isolées pour un temps au sein de l'Union européenne. Il faudra du temps pour surmonter cette situation. L'influence réelle de la France sera durablement affaiblie. L'Europe n'est pas et ne peut pas être une grande France, pas plus qu'elle ne peut être une grande Allemagne ou un grand Royaume-Uni.

Le non de la France ne serait donc ni la fin de l'histoire, ni le chaos total, mais un coup d'arrêt sans doute assez rude à la construction de l'Europe dans le cadre de la mondialisation où il serait indispensable qu'elle s'affirme davantage comme un acteur majeur des équilibres planétaires et qu'elle en ait les moyens et la capacité.

Si le oui l'emporte

Si le oui l'emporte dans les vingt cinq Etats, le Traité entrera en application dès le 1^{er} novembre 2006 si les ratifications sont effectives avant ou à défaut le deuxième mois après la ratification du dernier Etat.

Si quelques Etats ne ratifient pas le Traité, le Conseil, deux ans après la signature qui a eu lieu le 29 octobre 2004, se réunira avec ce sujet à l'ordre du jour (cf plus haut).

Si le Traité entre donc en vigueur le 1^{er} novembre 2006, il importe que la société civile se mobilise pour utiliser immédiatement tous les outils nouveaux que lui offre le Traité :

- exiger très vite le vote de la loi pour mettre en œuvre l'article 1-47 sur la démocratie participative ou l'initiative citoyenne d'au moins un million de signatures. Déjà un groupe mixte du comité économique et social européen et militants de la société civile travaillent sur cette question.
- exiger très vite la loi sur les services d'intérêt économique général (service public) – article III.122. Des organisations de la société civile tel le CELSIG (comité européen sur les services d'intérêt général) y travaillent.
- des ONG européennes réclament une troisième convention pour une société de bien-être et une Europe sociale.

En fait, la question centrale est la capacité des organisations syndicales, ONG, de la société civile à se mobiliser sur des objectifs démocratiques sociaux, environnementaux, pour des droits nouveaux. C'est cette mobilisation qui sera déterminante. Rien ne sera acquis

facilement. Comme toujours, ce sera la mobilisation sociale qui créera les conditions d'un rapport de force favorable. En fait, le projet de Constitution par les moyens nouveaux et malgré les très grandes imperfections qu'il comporte, parce qu'il faudra les surmonter, offre un programme d'action politique et social.

Le processus d'unification de l'Europe n'est pas achevé, ni pour l'élargissement, ni pour les institutions ni pour son fonctionnement. Les politiques dépendront plus des réalités et des mobilisations, des actions politiques et sociales que les peuples et la société civile européenne seront capables de mener que des textes pris dans leur sens étroit.

ANNEXE 1 :

Convention II et Société civile

(article publié dans le n°446 de “ Après demain ”, revue de la Ligue des Droits de l’Homme).

Jean-Claude BOUAL

La Convention sur l’avenir de l’Europe vient de consacrer sa séance des 24 et 25 juin “ à l’écoute de la société civile ”. Cette écoute fait partie du mandat donné à la Convention par le Conseil européen de Laeken, afin de rapprocher les citoyens de la Construction européenne. Cette audition et les réunions qui l’ont précédée sont à la fois une grande première dans le processus de Construction européenne et profondément insatisfaisantes.

Le mandat de Laeken et la composition de la Convention

La Convention a reçu un mandat large. Aucune question, y compris celle d’une Constitution pour l’Europe élargie n’est écartée a priori. La Convention doit relever la question du “ déficit démocratique de l’Europe ”, ainsi que le “ nouveau rôle de l’Europe dans un environnement mondialisé ”, pour cela elle doit répondre aux “ attentes du citoyen européen ” qui “ demande une approche communautaire claire, transparente, efficace et menée de façon démocratique ” ; une “ approche qui donne des résultats concrets se traduisant par plus d’emploi, une meilleure qualité de vie, moins de criminalité, une éducation de qualité et de meilleurs soins de santé ”.

Pour cela, l’Europe doit se “ ressourcer et se réformer ”. Les défis de cette rénovation sont alors : “ une meilleure répartition et définition des compétences dans l’Union européenne ”, notamment par “ la simplification des instruments de l’Union ” et “ davantage de démocratie, de transparence et d’efficacité dans l’Union européenne ” et par “ la voie vers une Constitution pour les citoyens européens ”.

Le Conseil a convoqué une Convention sur l’avenir de l’Europe pour “ assurer une préparation aussi large et aussi transparente que possible de la prochaine Conférence intergouvernementale ”.

Le document final qu’établira la Convention au terme de son mandat de 1 an “ servira de point de départ pour les discussions de la Conférence intergouvernementale, qui prendra les décisions définitives ”.

Les débats de la Convention et l’ensemble des documents sont publics. “ Pour élargir le débat et y associer l’ensemble des citoyens, un Forum sera ouvert aux organisations représentant la société civile (partenaires sociaux, milieux économiques, organisations non gouvernementales, milieux académiques, etc). Il s’agira d’un réseau structuré d’organisations qui seront régulièrement informées des travaux de la Convention. Leurs contributions seront versées au débat. Ces organisations pourront être auditionnées ou consultées sur des sujets particuliers selon des modalités à déterminer par le Présidium ”.

La Convention comprend 1 président et 2 vice-présidents désignés par le Conseil européen (respectivement, M. Valéry Giscard d’Estaing et MM. G. Amato et J. L. Dehaene), quinze représentants des Chefs d’Etat ou de gouvernements des Etats membres, trente

membres des parlements nationaux (2 par Etat membre), seize membres du Parlement européen, deux représentants de la Commission, les pays candidats sont également représentés par un représentant de leurs gouvernements respectifs (soit treize en tout) et par deux représentants de leurs parlements respectifs soit vingt six au total, ils participent aux délibérations, mais sans droit de vote final. Sont invités, avec possibilité de s'exprimer, trois représentants du Comité économique et social européen, trois représentants des partenaires sociaux [1 de la Confédération européenne des syndicats – le CES -, 1 du Centre européen des entreprises à participation publique - le CEEP- et 1 du patronat privé, l'UNICE] ; six représentants du Comité des régions, le médiateur européen. Le Président de la Cour de justice et celui de la Cour des comptes suivent également les travaux et peuvent être invités à s'exprimer devant la Convention.

La Convention comprend donc cent cinq membres, plus autant de suppléants, plus les invités soit deux cent vingt deux membres au total.

Pourquoi ce mandat et pourquoi cette composition ?

Après l'échec de la Conférence intergouvernementale ayant conduit au traité d'Amsterdam tenu dans le secret des chancelleries, les Chefs d'Etat et de gouvernement se trouvèrent confrontés à un problème de légitimité du processus de Construction européenne. La société civile européenne, bien qu'encore en gestation, avait pu peser sur le contenu du traité pour exiger une Europe plus démocratique, plus sociale, plus proche des citoyens. Bien que non négligeable (article 16 sur les services d'intérêt général, lutte contre les discriminations, introduction du protocole social dans les traités, ...) les acquis restaient faibles et très insuffisants au regard des exigences démocratiques. Le traité d'Amsterdam manquait son objectif fondamental de réforme des institutions et renvoyait cet objectif à une nouvelle Conférence intergouvernementale, poursuivant un processus épuisé, de plus en plus contesté par les citoyens et leurs organisations qui réclament de plus en plus de participer à l'élaboration et au processus de prise de décision au sein de l'Union européenne dont les décisions les affectent de plus en plus dans leur vie quotidienne.

Reprenant une proposition de la société civile¹¹, la présidence allemande en 1999, proposait au Conseil européen, d'élaborer une Charte européenne des droits fondamentaux. Le Conseil confiait ce travail à une Convention composée des représentants des Chefs de gouvernement et des représentants des parlements nationaux et européens en lui donnant un mandat limité d'élaborer cette charte "à droits constants". Les travaux de la Convention étaient publics, la société civile (les associations, syndicats, ...) peut donner son opinion lors d'auditions et sur un site internet. La Charte élaborée par la Convention fut proclamée par les Chefs d'Etat et de gouvernement solennellement au Conseil européen de Nice en décembre 2000.

Le résultat est apprécié de façon différente, verre à moitié plein ou à moitié vide¹², c'est surtout le processus qui nous intéresse ici. C'était la première fois qu'un texte majeur de la Construction européenne, appelé à terme à un statut juridique l'imposant à chaque Etat

¹¹ Dès 1995, le Forum permanent de la société civile avait proposé d'élaborer une "Charte des citoyennes et des citoyens européens", établir un projet, effectuer des démarches auprès des institutions européennes, notamment par pétition auprès du Parlement sur cet objectif. Voir à ce sujet, la contribution de Virgilio Dastoli dans "Vers une société civile européenne", Jean-Claude Boual – Editions de l'Aube, 1999.

¹² Voir le N° de "Devenir".

membre était élaboré en dehors des circuits diplomatiques classiques et avec la participation, même encore très insuffisante de la société civile.

C'est ce processus qui a été repris et élargi pour l'élaboration d'un projet de texte constituant pour l'Union.

Repris, parce que les Chefs d'Etat et de gouvernement ne pouvaient être en retrait par rapport à la première Convention, ni sur la méthode ni sur la composition de la Convention ; toutefois, c'est eux qui conservent le dernier mot, car c'est la CIG (Conférence intergouvernementale de 2004) qui décidera du sort des travaux de la Convention II. Elargi, car les pays candidats ont été associés aux travaux, sans toutefois avoir le droit de vote final, et des représentants de la société civile – essentiellement les “ partenaires sociaux au niveau européen ” – y sont invités, avec possibilité d'expression mais pas de droit de vote bien entendu.

Les travaux sont publics, un site internet (le Forum) géré par le secrétariat de la Convention est à leur disposition, et une audition de la société civile par la Convention a eu lieu lors de sa 4^{ème} séance les 24 et 25 juin. Par ailleurs, une Convention “ jeunes ” doit se tenir les 9, 10 et 11 juillet. Les associations européennes, souvent sans trop d'illusions, ont joué le jeu de cette concertation, même insuffisant, ce processus est malgré tout vécu comme un progrès à faire fructifier dans l'élaboration des textes fondamentaux de l'Union.

La méthode de travail Convention / Société civile

Le début fut difficile. Le Président Valéry Giscard d'Estaing, ayant souhaité “ créer un état d'esprit Convention ”, a demandé que celle-ci se réunisse dans une salle “ permettant un échange entre Conventionnels ”, donc pas trop vaste. En fait la salle de réunion ne permet l'accès qu'aux Conventionnels (titulaires, suppléants et invités) et à l'appareil technique. Les associations, qui pouvaient assister aux travaux de la première Convention dans la salle de travail, se trouvaient donc relégués dans les minces (cinquante places) tribunes du public et ne pouvaient rester que trois quarts d'heures. Il fallut négociation et intervention auprès du Président et du présidium pour pouvoir assister à tous les travaux. La solution ayant été facilitée par le petit nombre d'associations désirant assister de visu, bien que l'accès à ces tribunes soit très facile. Les contacts entre spectateurs et Conventionnels ne sont pas possibles, les tribunes ne communiquent pas avec la salle de réunion. Toutefois, une salle d'écoute retransmet, au sein du parlement les travaux, accessible également sur internet.

A l'initiative du Comité économique et social, qui veut être “ un pont entre la société civile et les institutions ”, des réunions régulières en présence de J. L. Dehaene, membre du Présidium chargé des débats avec la société civile et de Conventionnels, avec les ONG de rang européen sont organisées entre chaque séance de la Convention. Utiles et souvent passionnantes, ces réunions sont trop courtes, ne permettent pas de dépasser l'approche sectorielle issue du strict objet de chaque ONG, et trop peu de Conventionnels y participent.

La session des 24 et 25 juin, “ consacrée à la société civile ” a été préparée par huit réunions de “ groupe de contact ”, dans lesquels les associations se sont réparties par thèmes, une ONG pouvant participer à tous les groupes de contact qu'elle désirait. Ces groupes de contact, présidés par un membre du Présidium, se répartissent en groupe de contact “ secteur social ”, “ Environnement ”, “ universités et laboratoires d'idées ”, “ citoyens et institutions ”, “ autorités régionales et locales ”, “ droits de l'homme ”, “ développement ”, “ culture ” ; cinq

cent soixante dix huit personnes représentant quatre cent quatre vingt dix neuf associations ont participé à ces réunions qui durèrent entre trois et six heures selon le cas. Chacun de ces groupes de contact, après débat, désignait des “ porte-parole ” qui devaient rendre compte à la Convention. Au total seules trente sept organisations ont pu s’exprimer devant la Convention. Certaines ont joué le jeu d’être les porte-parole des ONG de leur groupe, d’autres non et se sont exprimées en leur nom propre.

Parallèlement, un site internet, où les associations peuvent s’enregistrer sur la liste des participants à un Forum et déposer leurs contributions, a été créé. Le Forum est théoriquement opérationnel depuis la session inaugurale de la Convention fin février. Au total cent soixante organisations ont envoyé un ou des textes. Dans les faits, le fonctionnement du Forum est assez chaotique, les contributions apparaissent parfois sur le site avec beaucoup de retard. Les premières lettres protestant contre l’impossibilité de participer aux séances de la Convention n’y ont pas été mises

Les termes des débats

Plusieurs débats s’entremêlent dans cette consultation de la société civile. Un débat de contenu sur les travaux de Convention, un débat de reconnaissance de la société civile, un débat de “ structuration ” de cette société civile, et un débat sur l’organisation des débats avec la Convention, celle-ci entendant bien “ garder la main ” et “ pouvoir faire son marché ” dans les suggestions des associations et ONG.

Le débat de contenu

Pour l’essentiel, les organisations qui participent au débat se situent dans la perspective de la Construction européenne avec une bonne connaissance de l’histoire et des mécanismes de la Construction européenne, et veulent une Europe plus démocratique, plus proche des citoyens, plus sociale, plus respectueuse des droits fondamentaux et de l’environnement. Elles considèrent que l’Europe est une chance à saisir pour la régulation de la mondialisation et que même si elle met en œuvre aujourd’hui des politiques néo-libérales, cela n’est pas rédhibitoire et qu’elle n’est pas un simple vecteur ou avatar de la mondialisation libérale. Leurs propositions partent donc sur une Union qui doit se rapprocher de ceux qu’elle doit servir c’est à dire les résidents-citoyens.

Le Forum et les journées d’audition font apparaître des préoccupations souvent convergentes mais aussi plus différenciées pour les deux jours d’audition.

Dans le Forum, les associations mettent en avant la volonté de participation de la société civile aux processus de décision européens. Elles insistent sur le fait que l’Union doit respecter les droits fondamentaux avec un souci d’intégrer la Charte des droits fondamentaux dans le traité en y incluant un processus de révision (chartes ou protocoles additionnels). Elles posent aussi fortement la question de l’efficacité et de la légitimité de la prise de décision, et proposent la généralisation de la majorité qualifiée, couplée à la procédure de codécision, beaucoup insistent sur l’utilisation accrue d’ “ une approche ouverte de coordination ”, notamment dans le domaine social.

Pour ce qui est du contenu des politiques, il est demandé que les éléments-clés du modèle social européen : plein emploi, non-discrimination et égalité hommes/femmes, lutte contre la pauvreté, les services d’intérêt général (services publics) et le secteur coopératif

soient implicitement inclus dans le traité. Une politique agricole plus cohérente et plus durable ainsi que la reconnaissance de l'importance de la protection de l'environnement sont mis en avant.

Les réunions des groupes de contacts et les journées des 24 et 25 juin ont développé ces thèmes et font apparaître plus fortement certains autres comme la place des régions ayant des compétences législatives dans le processus de décision, et la place des collectivités locales en général dans l'Union, l'exigence de transparence à toutes les institutions et instance de l'Union européenne, une Constitution claire et lisible par les citoyens.

Souvent, les propositions des organisations se recoupent, cependant certaines sont très spécifiques et n'apparaissent pas comme prioritaires sauf pour les associations qui les ? . Le bien être des animaux peut être rangé parmi celles-ci, surtout au regard du droit des enfants, de l'emploi, de la citoyenneté, de résidence, etc... Beaucoup suscitent débat car elles touchent à des aspects essentiels de l'organisation sociale des différents pays et à leur différence. Par exemple, les représentants des Eglises ou communautés de foi ont insisté sur le respect du statut spécifique des Eglises et des organisations non confessionnelles. Ils ont estimé que les valeurs qui unissent le continent européen – paix, justice, liberté, dignité de la personne humaine, solidarité, démocratie – se trouvaient “ au cœur de l'Evangile chrétien et sont d'inspiration divine ” et devraient beaucoup à l'héritage religieux, chrétien en particulier de l'Europe et que par conséquent cette filiation ne devrait pas être oubliée et figurer dans les textes européens. Ce à quoi il a été répondu qu'une part de plus en plus importante des populations ne faisait plus référence à ce patrimoine religieux et que le mentionner conduirait à introduire des divisions au sein des populations entre croyants et non croyants.

Trois questions se dégagent de cette première phase de “ consultation de la société civile ”, pour les associations et organisations la constituant.

Premièrement, les associations restent enfermées sur leur objet spécifique. C'est normal, elles ont été constituées sur cet objet, c'est leur patrimoine spécifique et ce qu'elles connaissent le mieux. Il n'y a donc pas de transversalité et de prise en compte de l'intérêt commun européen dans ces conditions. Les premiers travaux dans les “ groupes de contact ” n'ont pas remédié à cet aspect et d'ailleurs les rapporteurs désignés, sauf exception, sont restés avant tout les porte-parole de leurs propres organisations.

C'est une des limites de l'exercice, mais cela pose un problème plus global de l'organisation politique de l'Europe – la société civile, par définition, par essence ne peut se substituer aux partis politiques qui normalement ont vocation à dégager l'intérêt général. Or il n'y a pas encore de parti politique véritablement européen, ce n'est que le traité de Nice, non encore ratifié qui envisage cette possibilité.

Deuxièmement, la société civile est par nature diverse, les opinions et les intérêts qui expriment les organisations sont non seulement diverses mais aussi contradictoires. Par exemple la CES et la plate-forme des ONG sociales demandent que le dialogue social soit inscrit dans le futur traité, ce que le patronat européen récuse. Il est normal et naturel que chacun défende son point de vue et ses intérêts. Les membres de la société civile expriment aussi les contradictions des sociétés dans lesquelles ils vivent, toute autre situation serait contraire au principe de liberté d'expression et de la stricte démocratie. Il est même étonnant que l'on puisse souhaiter une autre situation. Il est même plutôt regrettable qu'il y ait encore trop peu d'organisations qui s'expriment dans ce débat et notamment que les débats dans

chaque Etat membre soit si peu développés et que les courants eurosceptiques soient absents pour la plupart de ce débat, car le débat reflèterait mieux l'état des opinions publiques au sein de l'Union.

La grande majorité des associations qui ont participé, sous une forme ou une autre, optent plutôt pour une Europe de type fédérale, avec un gouvernement européen, un parlement à deux chambres dont l'une représenterait les Etats membres et l'autre seraient élue au suffrage universel, cette option permettant de faire émerger une véritable opinion publique européenne. Il est bien évident que le débat avec les partisans d'une Europe inter étatique et les eurosceptiques permettrait, s'il était possible, de faire les choix politiques pour l'avenir de l'Europe avec une opinion publique plus avertie et des citoyens y ayant plus participé.

Troisièmement

Il apparaît possible de dégager de ces premiers débats une douzaine d'axes forts qui sont considérés comme essentiels par les participants et qu'il y aurait utilité d'en débattre au sein de la société civile. Pour cela, il convient de trouver un cadre qui permette ce débat sans qu'une organisation ou un groupe d'organisations puisse apparaître comme le centre de cette société civile en construction. C'est pourquoi, le Forum permanent de la société civile a fait la proposition.

Cette proposition n'a pas été retenue par J. L. Dehaene qui a déclaré ne pas souhaiter un deuxième lieu d'élaboration de proposition autre que la Convention et estimé que les discussions organisées au sein du Comité économique et social en sa présence étaient le bon cadre de débat avec les ONG de rang européen.

Le débat de reconnaissance et de structuration de la société civile

Beaucoup contestent l'existence même d'une société civile européenne, d'autres contestent la représentativité des associations qui se sont exprimées et les accusent d'être payées par la Commission, cela a été le cas des Conventionnels eurosceptiques ou de certains Conventionnels du P.P.E. D'autres considèrent à gauche de la gauche que le concept même de société civile est à rejeter car d'origine ultra-libérale. Il n'est pas du propos de cet article de réfuter ces allégations.

Certes les associations qui participent au débat avec la Convention, sont toutes pour la Construction européenne et pour plus d'Europe, plus d'Europe sociale et écologique, plus de transparence. Pour donner du sens à la Construction européenne pour les citoyens européens, une Europe de la Paix qui inclut tout le Continent, ouverte sur le monde et sur le Sud en priorité. La grande majorité sont sans illusion sur les carences de l'actuel processus de Construction européenne et sa dominante néo-libérale destructrice à terme du processus lui-même. C'est justement cela qu'elles veulent faire évoluer, en partant des réalités d'aujourd'hui, sans idéaliser les solutions possibles sous peine d'inefficacité et d'illusions démobilisatrices. Cela ne justifie pas la virulence des attaques de ceux qui contestent cette démarche et souvent contestent même la possibilité de construire une Europe démocratique, sociale, une Europe du sens. Ces attaques et ce refus du débat est plutôt une position de faiblesse. Le dernier eurobaromètre effectué du 29 mars au 1^{er} mai 2002 fait apparaître qu'une nette majorité des citoyens (53 %) juge positive l'appartenance de leur pays à l'Union européenne, qu'ils souhaitent à 64 % une politique étrangère commune, que la majorité (50 %) sont favorable à l'élargissement même si 30 % y sont opposés, les deux tiers (67 %) se

disent favorables à l'euro et une très forte majorité (63 %) approuve le principe d'une Constitution européenne. Cela ne clôt pas le débat, au contraire cela l'ouvre, car cela pose avec force la question du type de construction et du sens à donner à cette Construction européenne souhaitée par la majorité des résidents et citoyens de l'Union.

Cela pose bien entendu la question de la Construction d'une opinion publique européenne, donc d'une société civile européenne élargie qui ne soit pas que l'affaire d'une petite minorité d'associations européennes (une " élite associative ") et de manifestations lors des sommets européens. Déjà beaucoup de militants, beaucoup de réseaux travaillent à l'articulation, au rapprochement de ces deux formes de société civile. Le champ est immense, mais ce n'est qu'à ce prix que la société civile européenne pèsera dans les débats, les politiques européennes et le type de société à bâtir à ce niveau en respectant les diversités au sein de l'Union qui sont source de richesses aussi bien matérielles, que culturelles et spirituelles.

Le débat sur l'organisation du débat

En fait, il reflète les deux problématiques précédentes. La Convention s'estime seule légitime pour élaborer un projet à soumettre à la CIG de décembre 2004. C'est son mandat. Ce mandat lui enjoint de se confronter à la société civile, elle l'écoute et souhaite pouvoir garder les mains libres pour faire éventuellement son marché dans les propositions diverses et parfois contradictoires des associations.

Dans ces conditions, une société civile trop présente, avec des axes forts est ressentie comme un lieu de concurrence dans l'élaboration d'un projet constituant. En même temps sans dialogue avec les associations il n'y aura pas d'implication même insuffisante, même minimum) des citoyens européens dans ce processus, surtout que la presse, les classes politiques nationales sont étrangement absentes et muettes sur cette question.

On voit bien l'intérêt pour les associations et ONG d'utiliser la période de travail de la Convention et d'élaboration d'un projet constituant pour travailler plus ensemble, et trouver un lieu d'élaboration commun. On en voit aussi les difficultés et les oppositions.

En concluant les travaux des 24 et 25 juin, J. L. Dehaene a précisé que l'écoute de la société civile par la Convention n'était pas terminée, d'autres initiatives doivent être prises. Une Convention " jeunes " doit se tenir le 9, 10, 11 et 12 juillet. La Convention a mis en place des groupes de travail thématiques internes pour approfondir certains sujets, ils peuvent être un moyen pour les associations de poursuivre leur contact avec les Conventionnels.

Le travail qu'effectue la Convention est essentiel pour l'avenir de l'Europe. Ses conclusions, que la CIG de 2004 ne pourra ignorer, marqueront le cadre institutionnel européen, elles surdétermineront les cadres institutionnels nationaux. Elles fixeront également les lieux, cadres, méthodes d'intervention des citoyens européens, des ONG, des partenaires sociaux et de la société civile européenne. Si le débat reste une affaire de spécialistes à la Convention comme au niveau des ONG, quel que soit le résultat des travaux, les opinions publiques ne pourront s'en saisir.

Les associations de la société civile réclament que les résultats des travaux de la Convention soient soumis à référendum le même jour, sur tout le territoire de l'Union, y

compris dans les pays candidats. C'est sans doute la meilleure manière pour que les citoyens discutent et s'approprient les institutions européennes (le référendum sur le traité de Maastricht a fait l'objet d'âpres débats à l'époque et a accéléré les prises de conscience et le développement d'une société civile européenne). Mais pour cela, médias et partis politiques devraient s'emparer de ces travaux.

ANNEXE 2 :

Le fonctionnement conjoint des institutions nationales et européennes

Aborder le fonctionnement des institutions européennes, c'est aussi aborder le fonctionnement des institutions nationales (de la France, de l'Allemagne, de la Finlande, l'Italie ...etc). C'est analyser leurs imbrications et leurs interactions.

Cette intégration se fait à plusieurs niveaux :

➤ Les traités et leurs ordres juridiques

Le premier domaine de l'imbrication est celui des traités et de leur répercussion sur les Constitutions ou loi fondamentale des Etats membres. La Constitution française a dû être modifiée en 1992 pour permettre l'application du traité de Maastricht après le référendum d'acceptation de ce dernier par le peuple français.

Par ailleurs, la mise en œuvre des traités entraîne des modifications sensibles dans les ordres juridiques nationaux, aussi bien pour le droit administratif que judiciaire. Dans son jugement du 15 juillet 1964 sur le principe de primauté (affaire Costa/Enel) la Cour de justice estime, à la différence des traités internationaux ordinaires, que le traité de Rome créant la Communauté Economique Européenne (CEE) a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leur juridiction.

En instituant une communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à la communauté, les Etats membres ont limité leurs droits souverains et crée ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

Cette intégration, au droit de chaque pays membre, de dispositions qui proviennent de sources communautaires et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les Etats de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable, le droit du traité issu d'une source autonome ne pouvant, en raison de sa nature spécifique originale se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la communauté elle-même.

Le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains.

Donc de fait, dans ses domaines de compétence, la Cour de justice des communautés européennes est la juridiction suprême pour l'ensemble des Etats membres. De plus, le droit

communautaire ne s'adresse pas uniquement aux Etats membres comme le droit international ordinaire, mais il s'applique aussi aux particuliers.

En effet, la Cour toujours, dans son arrêt du 5 février 1963 (affaire Vand Gend et Loos), précise que la communauté économique européenne constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les Etats ont délégué, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants.

Le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est destiné à engendrer des droits qui entrent dans le patrimoine juridique des Etats membres.

Ces droits naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux Etats membres et aux institutions communautaires.

➤ La “ fabrication de la loi ”

Aujourd'hui soixante dix pour cent des lois appliquées par chaque Etat membre sur son territoire sont élaborées au plan européen, en codécision conseil des ministres – Parlement dans plus en plus de domaines à chaque nouveau traité. La législation sur tous les services publics de réseau, électricité, poste, télécommunications, transports, toute la réglementation des marchés publics, la législation de la concurrence par exemple sont élaborées au plan européen par une procédure dans laquelle interviennent les quinze Etats membres (les vingt cinq à partir du 1^{er} mai 2004), le Parlement européen et la Commission européenne qui a le monopole de la proposition.

Les deux co-législateurs européens sont l'un le Parlement européen, élu au suffrage universel dans tous les Etats membres, l'autre le Conseil de l'Union européenne (conseil des ministres), composé des ministres représentant les gouvernements, donc les exécutifs des Etats membres. Leurs votes sur un texte législatif sont toujours précédés d'une phase de discussion/négociations dans laquelle sont impliquées les administrations nationales et européennes, dont les fonctionnaires concernés se connaissent, ont appris à travailler ensemble et finissent par partager une certaine culture administrative communautaire commune.

Dès l'élaboration de la loi européenne, l'imbrication des institutions de l'Union et des Etats membres est forte.

De plus dans le cas d'une directive (soit d'une loi cadre européenne), il revient aux Etats membres de transposer celle-ci dans leur ordre juridique national. Cette transposition s'effectue pour la France soit sous la forme d'une loi, votée par le Parlement (Assemblée nationale et Sénat), soit par voie réglementaire (décret). Dans les deux cas, la transposition doit être fidèle à l'esprit et à la lettre de la directive européenne et s'effectue en coopération avec les services de la Commission européenne et sous son contrôle. Une transposition jugée non conforme par la Commission peut faire l'objet d'une procédure juridique, jusqu'à la Cour de justice des communautés.

Pour les Etats fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique), ce sont les Etats fédérés (Länder en Allemagne ou Généralité en Espagne) selon leurs domaines de compétences qui transposent

les directives communautaires évidemment dans les mêmes conditions que les Etats centralisés.

➤ **La mise en œuvre des législations et politiques communautaires**

Ce sont les Etats membres qui mettent en œuvre sur leur territoire respectif les législations et politiques communautaires. Par Etats membres, il faut entendre “ l’Etat central ” lui-même et les collectivités locales, communes et leurs regroupements départements et régions ou à caractère régionaliste (Espagne ...). Ce sont alors les administrations, services de l’Etat ou services des collectivités locales qui appliquent les directives européennes. C’est le cas pour monter les dossiers, pour accéder aux fonds structurels communautaires (F.S.E.-FEDER, etc). Les projets sont définis au niveau local, co-financés jusqu’à 60 % maximum par l’Union européenne, ce qui oblige la collectivité à co-financer et les dossiers sont réalisés conjointement par les administrations locales et nationales et envoyés à la Commission à Bruxelles pour acceptation, et contrôle après réalisation que les financements ont bien été utilisés conformément au projet proposé et en respectant les procédures et règles édictées par la Commission européenne.

Dans le code de la route, permis de conduire compris, en passant par le budget national et la politique de la concurrence, beaucoup de domaines communautarisés impliquent l’action de l’Union, des Etats membres et des subdivisions de ceux-ci. De plus en plus imbriquées dans leur fonctionnement et leur objet, les institutions nationales et européennes doivent être pensées comme un ensemble.

➤ **Un Etat a trois composantes : l’Europe, le niveau national, le niveau local**

Si l’Union européenne n’est pas un Etat au sens plein, des formes étatiques de plus en plus élaborées sont en construction au niveau communautaire – ordre juridique propre, monnaie unique pour douze pays de l’Union, début d’armée commune, institutions communes avec un législateur (le Conseil et le Parlement) et un exécutif (la Commission et le Conseil pour partie), un territoire avec des frontières extérieures, peut-être demain une Constitution.

D’après l’article 1 du projet de Constitution établie par la Convention, ce sont les Etats membres qui “ confèrent ” les compétences à l’Union. Ce sont donc les Etats qui conservent théoriquement la compétence de la compétence. Cependant la réalité, nous l’avons vu, est plus complexe, à tel point que ce même projet de Constitution précise à l’article 5 que “ l’Union respecte l’identité nationale des Etats membres, y compris en ce qui concerne l’autonomie locale et régionale ”. Aujourd’hui de fait et de droit, pour les citoyens et résidents européens, l’Etat (au sens générique du terme) s’est enrichi d’un niveau supplémentaire. L’Etat pour eux, c’est l’Etat traditionnel (niveau national et local) auquel s’ajoute le niveau de l’Union européenne avec une interdépendance de plus en plus marquée.

Un des grands enjeux de l’Union européenne aujourd’hui est de bâtir un “ Etat providence européen ” si nous ne voulons pas vivre dans un immense supermarché où la concurrence de chacun contre chacun et contre tous l’emportera. Une juste appréciation des articulations étatiques est indispensable pour y parvenir. Cet Etat providence ou Etat social européen ne peut se construire qu’en coopération voire en solidarité entre tous les niveaux institutionnels et territoriaux.

Jean-Claude BOUAL
12 février 2004