

Oscillation permanente entre le modèle communautaire et le modèle national
Des réflexions autour de la réforme institutionnelle de l'Union européenne.

Poursuivant son intégration politique engagée lors de la ratification du traité de Maastricht, l'Europe a continué l'effort de réforme de son ingénierie institutionnelle voire s'est lancée dans un processus constituant. En effet, les travaux de la Convention ont eu pour mission de doter l'Union européenne d'une « constitution ». Or, dans son acception classique c'est-à-dire dans le sens déterminé par le droit constitutionnel, le terme « constitution » désigne l'ensemble des règles régissant l'organisation politique d'un Etat. Elles traduisent le choix de la forme de l'organisation et du régime politique, respectivement de manière explicite¹ ou implicite, par la mise en place d'un système institutionnel particulier.

Si cette réflexion de nature constitutionnelle est appliquée au cas de l'Union européenne et au projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe, il est intéressant de constater qu'il n'existe aucun article définissant l'entité politique européenne. Bien que l'amalgame reste limité puisque l'UE n'est pas un Etat, cette constatation conserve toute sa force car l'entité post nationale européenne reste un objet politique européen non identifié. L'article I-1 du projet² dispose qu'est établi par le présent traité l'UE « à laquelle les Etats membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des Etats membres visant à atteindre ces compétences ». L'article I-3 du projet poursuit en indiquant que « l'Union offre à ces 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 ». Le projet de traité constitutionnel n'indique pas ce qu'est l'Union européenne ce qui est compréhensible au vu des buts intégrationnistes poursuivis depuis sa création. Néanmoins, ces dispositions donnent une piste de réflexion. Les articles décrivant l'Union européenne se contentent de décrire quelles sont ses actions et ses compétences. Or, dire ce que fait l'Europe peut être un moyen de déterminer ce qu'est l'Europe. L'approche fonctionnaliste n'apporte que des réponses insatisfaisantes à cette interrogation. Il est alors nécessaire d'apprécier comment l'UE agit afin de la qualifier politiquement. Une étude plus approfondie du projet de traité dévoile que les principales innovations apportées par ce texte se situent dans sa première partie intitulée « Définition et objectifs de l'Union ». Elles concernent essentiellement les aménagements institutionnels de l'Union européenne reflétant les travaux de la convention. C'est pourquoi l'application d'une méthode calquée sur la logique nationale c'est-à-dire l'appréciation de l'architecture de l'Union européenne révisée peut être utilisée afin de définir ce qu'est l'Union. La détermination de la forme du

¹ Par exemple, l'article 1^{er} de la Constitution française de 1958 dispose « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...] Son organisation est décentralisée » et la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 prévoit à l'article 20 §1 que « La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social ».

² Le terme « projet » fait référence au projet instituant une Constitution pour l'Europe, version signée à Rome le 29 octobre 2004.

modèle européen et la modernisation de l'architecture institutionnelle sont deux questions liées ; le second mettant en œuvre les choix politiques définissant la nature de l'UE.

Lors des discussions au sein de la Convention, l'Europe a retrouvé son rôle de laboratoire des transformations politiques contemporaines. Entité post-étatique, elle s'inspire néanmoins des constitutions des Etats et de leurs traditions constitutionnelles. Chaque membre de l'UE fait prévaloir ses conceptions de l'entité étatique au regard de son histoire propre. L'Europe les utilise et les associe afin de créer sa propre histoire et son propre modèle. Toutefois, la construction européenne reste « une construction originale dont les parties constituantes gardent un fort degré de souveraineté, un ensemble enrichi d'une diversité culturelle toujours plus importante »³. Reflétant cette direction, le projet de traité instituant une constitution pour l'Europe rejette les réformes trop importantes pour privilégier l'option de la continuité. La méthode communautaire formant l'originalité de l'UE est ainsi conservée malgré les tentatives d'innovations institutionnelles (I). Celles-ci touchent essentiellement les organes détenant une légitimité étatique. Il est alors nécessaire afin de conserver un certain équilibre institutionnel de renforcer les institutions détenant une légitimité démocratique. Cette volonté se traduit par l'appropriation de mécanismes constitutionnels nationaux touchant à la rationalisation des institutions existantes (II).

I. Confirmation de la nature hybride de l'Union européenne par la conservation de l'architecture institutionnelle

Le mandat délivré par les chefs d'Etat et de gouvernement par la déclaration de Laeken de décembre 2001 définit les lignes directrices de la réflexion de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Ces objectifs sont la simplification des instruments de l'Union et le renforcement de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité de l'Union européenne afin de remettre le citoyen européen au centre des préoccupations de l'Europe. Les réflexions de l'enceinte ont abouti à la création d'organes chargés de représenter ou d'incarner l'Europe (A) et non à la remise en cause d'institutions existantes (B).

A. L'incarnation de l'Union européenne : une réforme limitée de l'architecture institutionnelle

Afin d'affirmer « *le rôle nouveau de l'Europe dans un environnement mondialisé* » et de clarifier l'approche communautaire aux citoyens en la rendant claire et transparente, les conventionnels ont souhaité la mise en place de plusieurs « Monsieur Europe » chargés d'incarner le degré supranational auprès des citoyens européens et des Etats tiers. Deux nouvelles institutions sont ainsi créées : le président de l'Union européenne remplaçant le principe de rotation semestrielle de la présidence de l'Union (1) et le ministre des affaires étrangères permettant d'accroître la cohérence de la politique étrangère européenne.

³ N. LENOIR, « Réponses aux questions de la revue sur " la réforme des institutions " », RMCUE, 2002, p. 643.

1. Le rôle du président de l'Union européenne

Organe d'impulsion des politiques européennes, le Conseil européen voit son action soumise à la volonté de chaque Etat détenant sa présidence. En effet, la continuité des travaux c'est-à-dire la détermination et l'exécution d'une action commune sont rendues impossibles par les aléas des programmes européens déterminés en fonction des priorités des Etats à la tête de l'UE. L'institution d'un organe permanent à sa tête, voire le remplaçant, a été l'objet de vives discussions lors des travaux de la Convention. Déterminer la forme du chef de l'entité politique européenne en lui donnant plus ou moins de pouvoir permet d'envisager à long terme la forme de l'entité européenne. Si le Conseil européen est remplacé par une institution dirigée par un homme doté de nombreuses compétences, le *statu quo* européen est impossible ; la mise en œuvre de son programme aboutirait à renforcer l'intégration communautaire. C'est pourquoi les propositions quant à la forme de cette institution sont intégrées dans les discours proposant l'adaptation d'un modèle constitutionnel national à l'Union européenne. Le choix d'un président et non d'un directoire a rapidement fait l'objet d'un consensus. L'incarnation de cette fonction par un seul homme semble être une réponse adaptée à la volonté de clarification indiquée dans la déclaration de Laeken.

Néanmoins, quelques désaccords persistent sur ses fonctions. Les diverses propositions des chefs d'Etats ou de gouvernements ont milité en faveur de la reproduction de leur modèle constitutionnel national. J.P. RAFFARIN, Premier ministre français, a proposé l'adoption d'un régime parlementaire dualiste à la française c'est-à-dire avec un président ayant un rôle prépondérant. Doté d'un président, émanation des organes intergouvernementaux, assisté par un président de la Commission élu par le Parlement européen, ce système serait adapté au caractère hybride de l'Europe⁴. Or, les situations de cohabitation qu'elles portent sur des oppositions politiques ou sur le degré d'intégration européenne seraient préjudiciables à la construction européenne. D'autres propositions se sont plutôt orientées vers la reproduction d'un système fédéral. La méthode communautaire s'oppose à la mise en place d'un fédéralisme à l'américaine caractérisée par une séparation stricte des pouvoirs qui impose l'élection d'un chef de l'exécutif fort et indépendant des chambres représentant la volonté populaire. Cette rivalité se traduisant par la mise en place d'un droit de veto serait en contradiction avec les principes d'équilibre des pouvoirs et de loyauté fondant les relations inter-institutionnelles. Le système allemand évite cet écueil. Un président ayant un rôle symbolique est élu par une enceinte *ad hoc* composée de représentants des Etats. Cette idée a inspiré J. CHIRAC, T. BLAIR et J. M. AZNAR lorsqu'ils ont proposé l'institution d'un président à temps plein choisi parmi les précédents chefs d'Etats⁵. Elu par le Conseil européen pour une durée de 5 ans, il exerce les pouvoirs de la présidence actuelle du Conseil européen et deviendrait ainsi le président du Conseil des ministres. Cette solution a été reprise dans le projet de traité européen. Evitant le statomorphisme et la référence à une réalité nationale, l'originalité de cette proposition ne masque pas les déceptions quant à la révolution institutionnelle présumée lors de l'étude des diverses études sur ce sujet.

La contribution de P. LEQUILLIER⁶ sur ce point a été plus ambitieuse. Le président de l'Union européenne serait à la fois le président de la Commission et du Conseil permettant ainsi de conserver le triangle institutionnel tout en instituant un « Monsieur Europe ». Elu par le Conseil européen et investi par un Congrès réunissant des parlementaires européens et nationaux, il serait le chef de l'exécutif nommant les membres de la Commission et dirigeant un Conseil des ministres réduit à trois membres (ministres pour chaque pilier communautaire). Cette concentration de pouvoir entre les mains d'un seul homme doit se faire au détriment des chefs d'Etats et de gouvernements qui ne sont pas encore prêts à accepter la victoire du camp communautariste au détriment du modèle intergouvernemental.

C'est pourquoi un compromis confortant les institutions communautaires en répondant au souci de stabilité a été choisi. Un poste de président de l'Union européenne est créé. L'article I-21 du projet prévoit son élection à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. Placé à la tête du Conseil européen, il reprend les fonctions détenues précédemment la présidence tournante de l'UE : il préside et anime les travaux du Conseil européen. Assimilable à un « *chairman* », son rôle de représentation de l'UE ne peut concurrencer les compétences du ministre des affaires étrangères, autre innovation de projet de traité constitutionnel.

⁴ « Accueil réservé de M. PRODI à la suggestion de M. RAFFARIN de s'inspirer du modèle présidentiel français pour l'avenir de l'UE », Agence Europe, 19 septembre 2002.

⁵ C. BARBIER, « What a project for Europe ? », Tomorrow Europe, juin 2002, n°7.

⁶ P. LEQUILLIER, « Un président pour l'Europe », membre de la Convention sur l'avenir de l'Europe, Conv 320/20, Contrib 108, 7 octobre 2002.

2. L'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale par la mise en place d'un ministre des affaires étrangères

Liée à la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union européenne élevant l'UE au rang de « Hautes Parties contractantes » dans des traités internationaux, l'institution d'un ministre des affaires étrangères est prévue à l'article I-28 du projet. Il est chargé de la conduite de la PESC et assure la cohérence de la politique étrangère. Ces deux missions lui confèrent une place hybride au sein de l'architecture de l'Union européenne. Ses attributions, en tant que mandataire du Conseil des ministres, expliquent son rôle de président de Conseil « affaire étrangère » alors qu'il assume également la fonction de vice-président de la Commission et dirige, de ce fait, l'action de cette dernière dans le domaine des relations extérieures. Ces responsabilités conférées aussi bien au niveau intergouvernemental qu'au niveau supranational explique que le ministre des affaires étrangères soit nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission. Munie d'un pouvoir de décision autonome, la fonction de ministre peut entraver celle dévolue au président du Conseil européen. L'article I-22 §2 du projet prévoit que le président « assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières touchant à la PESC » L'idée de créer un représentant unique de l'Union européenne pour les citoyens entre en compétition avec celle de mettre en place un délégué de l'Europe à l'étranger notamment au sein des organisations internationales. Même si les fonctions du président s'exercent « sans préjudice aux attributions du ministre des affaires étrangères », une certaine incertitude pèse sur son acceptation à « inaugurer les chrysanthèmes » au niveau international c'est-à-dire à n'avoir qu'un rôle diplomatique limité aux frontières européennes.

De manière générale, il est intéressant de constater que ces institutions, fruits d'un compromis entre la méthode intergouvernementale et supranationale, ayant pour mission de renforcer l'intégration communautaire proviennent non pas de la reproduction d'un modèle gouvernemental existant mais du renforcement du statut de Haut représentant de l'UE. La mise en place de « visages » représentant l'Union européenne visant à remplir des objectifs de simplification amène des interrogations sur leur place respective. Le domaine des relations internationales touche autant aux politiques économiques communautaires qu'aux politiques étrangères restant de la compétence des Etats. Le refus de prendre une décision définitive quant à la place de ce volet dans le droit européen entraîne une certaine confusion dommageable à la transparence de l'action de ces représentants. Les volontés de réformes de certaines institutions présentes dans de nombreuses contributions se traduisent par des innovations limitées consistant dans la consolidation des organes préexistants. L'utilisation du vocabulaire constitutionnel national démontre que ces modèles restent ceux de référence. Néanmoins, ces terminologies sont adaptées au langage européen autrement dit aux spécificités de l'entité politique européenne. D'ailleurs, ce souci de conservation de l'architecture institutionnelle se manifeste par le refus de réformer entièrement les organes européens.

B. La consolidation des institutions européennes : les limites des propositions novatrices de la Convention

Se refusant à mettre en place un président européen doté de pouvoirs propres à la tête de la fonction exécutive européenne tant en s'attachant à une volonté de clarification de l'architecture institutionnelle, la Convention élude la question de la forme politique de l'entité européenne. Même si cette problématique ne figure pas dans la déclaration de Laeken, elle reste la question implicite d'une réflexion sur une constitution européenne⁷. Ce débat se cristallise autour des réflexions portant sur la réforme des organes titulaires des fonctions législatives (1) et exécutives (2). Le souci d'instaurer une séparation des pouvoirs se répercute sur le Conseil alors que les autres institutions restent inchangées.

⁷ L'ensemble des contributions au débat sur la réforme de l'Union européenne se trouvant dans les différents discours des hommes politiques nationaux tels J. FISCHER, G. SCHRODER, J. CHIRAC, L. JOSPIN, T. BLAIR, J.M. AZNAR... illustrent ce propos.

1. Les tentatives de réformes du Conseil des ministres

L'institution témoignant du caractère hybride de l'Union européenne est le Conseil des ministres. Organe intergouvernemental, il partage le pouvoir législatif avec le Parlement européen et le pouvoir exécutif avec la Commission européenne. S'il existe une séparation fonctionnelle des pouvoirs, le Conseil illustre l'absence de séparation organique des pouvoirs au sein de l'UE. Or, d'après l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Appliquant ce principe à l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, le Conseil des ministres semble empêcher l'avancée vers un Etat européen. C'est pourquoi un certain nombre de réformes vise à opérer un choix drastique dans les compétences détenues par le Conseil.

Si le Conseil des ministres devient un organe remplissant essentiellement une fonction exécutive, il devrait délaisser son rôle dans le processus législatif au profit du Parlement européen ou d'une institution nouvelle. Seule une adaptation des relations entre le Conseil et la Commission consistant en une rationalisation de leur compétence respective serait envisageable. La méthode communautaire devrait alors être ajustée afin de faire coïncider la composition des deux institutions⁸. Or, même si cette proposition a l'avantage de se conformer à la méthode communautaire, l'abandon de la fonction législative en faveur d'une institution supranationale semble improbable.

Si le Conseil des ministres devient un organe remplissant essentiellement une fonction législative, il se transformerait en une seconde chambre législative. S'inspirant des modèles constitutionnels nationaux et notamment allemand, cette idée vise à transformer le Conseil des ministres en « une chambre des Etats » à côté de la chambre des citoyens⁹ mettant en oeuvre une vision fédérale de l'Europe. Celle-ci milite en faveur de la reconnaissance « d'une Europe des Etats-nations et des citoyens »¹⁰. Cette proposition aboutit ainsi à la reconnaissance d'un Etat fédéral. C'est pourquoi cette idée a suscité de vives oppositions. Néanmoins, elle a été partiellement reprise dans le projet de traité constitutionnel adopté par la Convention puisque celui-ci prévoit la mise en place d'un Conseil législatif¹¹. Or, la Conférence intergouvernementale a décidé de remanier cet article en gommant toute référence explicite à cette formation¹². L'article I-23 du projet prévoit uniquement les fonctions législatives du Conseil. En outre, les conventionnels ont choisi de conserver le Conseil des ministres et de renforcer ses compétences. La véritable modification institutionnelle réside dans la rationalisation de ses compositions. L'art I-24 du projet institutionnalise les différentes formations du Conseil. Le Conseil des affaires générales assure les tâches administratives consistant à assurer la cohérence des travaux de l'ensemble des formations, l'organisation des travaux du Conseil européen et les relations inter institutionnelles alors que le Conseil des affaires étrangères s'occupe de l'élaboration des politiques extérieures. Ce refus d'engager une refonte organique des institutions privilégiant des réformes fonctionnelles témoigne d'un certain immobilisme institutionnel.

2. Le statut quo de l'architecture institutionnelle européenne

Le souhait des conventionnels de conserver la méthode communautaire et les principes la régissant se manifeste dans le refus de la remise en cause de l'équilibre institutionnel existant. L'exemple le plus marquant reste la proposition de Congrès des peuples faite par V. GISCARD D'ESTAING et le *praesidium* dans un avant-projet de traité constitutionnel proposé à la fin de l'année 2002¹³. Afin d'assurer la démocratisation de l'Union européenne, une nouvelle institution regroupant des représentants des Parlements nationaux est envisagée pour assurer le respect du principe de subsidiarité. Cette proposition révèle une certaine novation apportée aux

⁸ V. CONSTANTINESCO, « La question du gouvernement de l'Union européenne », *Jurisclasseur Europe*, 4 juillet 2002, *Chroniques*, p. 3, spc. p. 5.

⁹ Discours de Johannes RAU au Parlement européen, Avril 2001, publié par le *Federal Trust* comme *European Essay*, n°16.

¹⁰ J. FISCHER, « Réflexion sur la finalité de l'intégration européenne », Discours prononcé à l'Université d'Humboldt de Berlin, 12 mai 2000.

¹¹ Article I-23 § 1 du projet de traité constitutionnel adopté par la Convention, « Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe », note de transmission du Secrétariat à la Convention, Conv 850/03, 18 juillet 2003.

¹² C. REICH, « Le Conseil législatif : « chimère » ou réalité ? », *RMCUE*, 2004, p. 361.

¹³ L'avant-projet de Traité Constitutionnel rédigé par le *praesidium* de la Convention sur l'avenir de l'Europe, Contribution à la Convention, CONV 369/02.

conceptions traditionnelles du bicamérisme. En effet, sont représentés le peuple politique c'est-à-dire les citoyens européens par le Parlement européen et les peuples par le Congrès des peuples. Cette dichotomie artificielle entre les différentes notions de peuples fait coexister le Parlement européen d'avant et d'après l'Acte 20 septembre 1976 décidant de son élection au suffrage universel. Redoutant un retour en arrière et surtout un renforcement du principe intergouvernemental¹⁴, les institutions chargées de défendre l'intérêt communautaire souhaitent conserver le triangle institutionnel et la méthode communautaire en jugeant cette proposition comme « non nécessaire et contre-productive ». Le Parlement européen est l'unique représentant de la volonté des peuples européens.

Seul un renforcement des compétences du Parlement a été prévu par le projet de traité constitutionnel. En effet, l'article I-20 du projet consacre son rôle de co-législateur et confirme son statut d'autorité budgétaire tout en lui conférant de nouveau pouvoir envers la Commission. La Convention chargée de remédier au déficit démocratique n'a pas souhaité renforcer le caractère populaire de sa légitimité. L'inexistence d'un peuple européen reste un problème insoluble à l'origine de la constante recherche de démocratisation de l'Union européenne. Cette quête de démocratie illustre l'incapacité des institutions, et notamment du Parlement, à être perçues comme représentatives de la volonté des citoyens. Une uniformisation des procédures régissant l'élection des députés européens, se traduisant par la mise en place d'un mode de scrutin unique, des listes électorales européennes..., aurait permis l'instauration d'un espace public européen. Le renforcement des compétences a ainsi été privilégié aux dépens d'un renforcement démocratique du Parlement. L'architecture institutionnelle doit être conservée et seules des modifications fonctionnelles voire des changements liés à un meilleur exercice de celles-ci sont admises. L'organe en lui-même reste inchangé.

Les innovations au sein de l'architecture institutionnel européen sont limitées illustrant la frilosité des conventionnels à révolutionner la méthode communautaire. Elles ne font qu'aménager le système préexistant en fonction des différentes critiques énoncées. Les réelles avancées consistant en la reproduction de techniques développées dans le droit constitutionnel national se trouvent plutôt dans le renforcement d'institutions préexistantes notamment par la poursuite d'un objectif de rationalisation des institutions européennes.

II. Les avancées institutionnelles inaugurant l'affirmation d'un droit constitutionnel européen.

La construction européenne s'est fait progressivement par des réalisations concrètes créant des solidarités de fait. Cette démarche peut être transposée à la mise en place des institutions communautaires. Ainsi, la pratique institutionnelle a permis la pérennité et l'essor de la méthode communautaire. La fonction conférée par les traités originaux a créé l'organe européen¹⁵. Utilisant ce processus, le traité constitutionnel a perfectionné les institutions européennes préexistantes en adaptant certains mécanismes nationaux (A) conférant un caractère *sui generis* au droit constitutionnel européen (B).

A. Les réformes intégrationnistes des institutions

Les plus importantes avancées du projet de traité ne sont pas dans les innovations institutionnelles mais touchent aux statuts des institutions traditionnelles. Poursuivant une logique intégrationniste, le projet bouleversement les équilibres existants en politisant la Commission (1) et élevant le Conseil européen au rang d'institution européenne (2).

¹⁴ Avis du Parlement européen : Agence Europe, *Daily Briefing of 22 november 2002*, n°3 ; Avis de la Commission : Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union dit « Pénélope » (document de travail préparé par un groupe d'experts à la demande du Président et de MM BARNIER et VITORINO, membres de la Commission. Ce projet n'engage pas la Commission.), Bruxelles, 5 décembre 2002 et Allocution des commissaires M. BARNIER et A. VITTORINO lors de la commission des Affaires constitutionnelles, à Strasbourg, le 17 décembre 2002.

¹⁵ Par exemple, l'exercice de la fonction législative et budgétaire a provoqué la prise de l'Acte de 1976 prévoyant l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen.

1. La politisation de la Commission : des techniques constitutionnelles nationales au service de la méthode communautaire

L'ensemble des critiques visant le déficit démocratique de l'Union européenne se focalise sur la Commission européenne qui dispose d'une légitimité technocratique. Or, soit l'efficacité procédurale est recherchée en priorité au dépens de la démocratie ; soit la démocratie est privilégiée au dépens de l'efficacité¹⁶. Un débat sur la place de la Commission a lieu au sein de la Convention. Si la première voie est privilégiée, sa mission d'expertise est consacrée. Instance indépendante et impartiale, elle aura pour mission de faire primer l'intérêt communautaire¹⁷. Le choix en faveur de la politisation de la Commission lui permettrait de fonder son action sur une légitimité démocratique. La Convention opte pour cette dernière hypothèse. La procédure de nomination consacre la politisation de la Commission. L'article I-27 § 1 du projet précise que son président est élu par le Parlement européen à partir d'une proposition faite par le Conseil européen statuant à la majorité. Le § 2 de ce même article prévoit que d'un commun accord avec le président élu, le Conseil adopte la liste des autres personnalités formant la Commission sur la base des suggestions faites par les Etats membres devant être investies par un vote du Parlement européen. De ce fait, le Parlement et la Commission ont la même couleur politique. Leur lien particulier n'est plus dû à la défense de l'intérêt communautaire mais à l'exécution d'un programme politique.

Reprenant les modèles nationaux, cette politisation de la Commission entraîne la dévolution à l'organe chargé de sa nomination d'un pouvoir de contrôle. D'ailleurs, l'article I-26 § 8 du projet dispose « *la Commission, en tant que collègue, est responsable devant le Parlement européen* » se traduisant par la capacité de mettre en œuvre la procédure de la mention de censure prévue à l'article III-340 du projet. Même si cette possibilité était prévue dans le traité instituant la Communauté européenne à l'article 201 du TCE, elle ne pouvait être mise en œuvre que dans les cas touchant à la « gestion de la commission » dans le sens de « *management* ». Le projet de traité même s'il continue à employer le terme de « gestion », change son acception puisqu'elle concerne les « *activités* »¹⁸ de la Commission. Est ainsi consacrée la responsabilité politique collective de la Commission devant le Parlement européen. Il est intéressant de constater que la pratique de la responsabilité individuelle des commissaires, instituée par la Commission PRODI et consacrée à l'article 217 du TCE par le traité de Nice¹⁹, n'est pas reprise dans le projet de traité instituant une constitution pour l'Europe. Malgré cela, il est intéressant de constater que la dynamique intégrationniste appliquée aux institutions européennes amène à la reproduction de mécanismes constitutionnels nationaux. Cependant, celle-ci peut aussi correspondre à l'affirmation de la méthode communautaire.

2. L'affirmation d'un « quadritisme » institutionnel

Bien que la création d'un poste de président de l'Union européenne s'avère être essentiellement un aménagement institutionnel et non une refonte institutionnelle, elle s'accompagne de l'institutionnalisation du Conseil européen à l'article I-18 du projet. Cette nouvelle rédaction reconnaît la présence, non plus d'un triangle, mais d'un carré institutionnel modifiant, de ce fait, l'équilibre institutionnel européen en raison d'un net renforcement du pôle intergouvernemental²⁰. Ce sentiment de réforme institutionnelle est renforcé à la lecture de l'article I-20

¹⁶ G. BERTHU, « Quel rôle pour la Commission dans la future Europe ? », conférence au collège de Bruges, 15 octobre 2002.

¹⁷ Proposition faite par T. BLAIR, lors d'un discours à Cardiff le 29 novembre 2002, rapporté dans Agence Europe, 30 novembre 2002, « UE/Convention/ Royaume-Uni : Tony BLAIR propose une « équipe » pour la présidence du Conseil, avec un président « plus permanent » du Conseil européen – Contre l'élection du président de la Commission, mais pour un renforcement du rôle de la Commission comme gardienne des traités ».

¹⁸ La version française du traité instituant la Communauté européenne et le projet de traité établissant une Constitution européenne utilise ce terme de « gestion » alors que la version anglaise différencie le « *management* » des « *activités* » de la Commission prouvant l'utilisation du vote de censure dans une perspective politique.

¹⁹ La pratique instituée par R. PRODI à la suite de la démission de la Commission SANTER formalisée par le traité de Nice à l'article 217 TCE consiste en la signature d'une lettre de démission non datée lors de la nomination de la Commission.

²⁰ F. KAUFF-GAZIN et M. PIETRI, « Premières analyses du projet de constitution européenne », Jurisclasseur Europe, Août-septembre 2003, Chroniques, p. 5, spc. p. 6.

du projet. Alors que sont réaffirmées les prérogatives classiques du Conseil européen c'est-à-dire son rôle d'impulsions et d'orientations des politiques européennes, l'article I-20 du projet poursuit en mentionnant que celui-ci « *n'exerce pas des fonctions législatives* ». Malgré le refus de la version originale du texte soumise par V. GISCARD D'ESTAING au *praesidium* prévoyant que le Conseil est « l'instance suprême de l'Union », le dernier alinéa de l'article I-20 §1 du projet énonce la place prépondérante que devrait prendre cette instance intergouvernementale dans l'architecture institutionnelle de l'Union imposant la mise en place de limites à son action. La nécessité de recourir à cette précision annonce l'évolution du Conseil européen.

Ces deux réformes institutionnelles modifient de manière substantielle l'architecture institutionnelle européenne. Ainsi, ce n'est pas tant la création de nouvelles institutions que le renforcement des anciennes qui révèle la mise œuvre d'adaptations des modèles constitutionnelles nationaux à la méthode communautaire. Ce mimétisme aboutit paradoxalement à la confirmation du caractère singulier de l'architecture institutionnelle européenne voire à l'émergence d'un nouveau droit constitutionnel.

B. La confirmation institutionnelle de la mise en place d'un droit constitutionnel européen

Le système institutionnel n'est pas une fin en soi. Il doit répondre aux missions qui lui sont assignées. De ce fait, la construction européenne a provoqué la mise en place d'un droit autonome à savoir le droit communautaire. Ce caractère singulier s'est traduit par le rejet de toute reproduction du système institutionnel national (1) en précisant les règles de l'organisation constitutionnelle européenne (2).

1. La confirmation de la méthode communautaire au détriment de la détermination de la nature juridique de l'Union européenne

La réflexion sur l'architecture institutionnelle de l'Union européenne n'est que la partie émergée de l'iceberg européen. Elle s'intègre dans un effort de réforme plus générale touchant à l'ensemble de l'entité politique européenne devant ouvrir la voie vers une constitution européenne. Même si c'est la fonction qui crée l'organe, il semble indispensable, pour que les peuples européens puissent s'approprier ce système institutionnel, que celui-ci formule une grille de lecture simplifiée à leur attention pour qu'ils puissent en percevoir les finalités et s'approprier ce système institutionnel²¹. C'est pourquoi la constitution européenne doit tout d'abord expliciter ce qu'est l'Union européenne. La déclaration de Laeken de décembre 2001 a éludé ces questions en privilégiant des axes de réflexion plus pragmatiques tenant compte des réalisations issues de l'intégration européenne. La réforme des institutions, notamment par la voie de leur simplification et de leur transparence, constituait la ligne directrice des réflexions de l'enceinte. Néanmoins, les débats sur la réforme de l'Union européenne se sont, dans un premier temps, focalisés sur les formes d'un éventuel Etat européen. Quel est le modèle le plus adapté à la construction communautaire : la confédération, la fédération ou la fédération d'Etats-nations ? Le choix du modèle confédéral et la reconnaissance de la souveraineté des Etats impliqueraient le renforcement des institutions intergouvernementales comme le Conseil, alors que l'approche fédérale aurait comme conséquence de permettre à la Commission et au Parlement européen de jouer un rôle prépondérant. Des solutions intermédiaires ont été aussi envisagées par le mécanisme du compromis par addition²² ou le renforcement de la méthode communautaire.

Cette dernière option a été privilégiée. Les réformes drastiques sont jugées inadaptées. La reproduction des modèles constitutionnels nationaux a été jugée inopportune puisqu'elles conduisent à remettre en cause tout le processus de construction européenne légitimant les institutions mises en place. Il est vrai que le passage d'une Communauté *sui generis* dotée d'institutions novatrices en une communauté reprenant des institutions de type national favoriserait l'apparition d'un Etat européen. Or, l'intégration européenne a entraîné la mise en place d'un objet politique européen non identifié adapté aux missions qui lui sont conférées. Confirmant ce choix, le

²¹ J.L. QUERMONNE, « La question du gouvernement européen », Groupement Notre Europe, Etudes et recherches n°20, Novembre 2002, p. 1.

²² Le compromis par addition mêle la forme intergouvernementale (Conseil) pour les questions relevant de la politique extérieure de l'Union et la forme intégrée (Commission et Parlement) pour les questions de politique interne. A. LAMASSOURE, « L'Union européenne », Conv 235/02, 3 septembre 2002.

projet de traité instituant une constitution pour l'Europe rejette les réformes trop importantes pour privilégier l'option de la continuité. Ce refus du droit constitutionnel traditionnel aboutit à la création d'un droit constitutionnel européen.

2. Une redéfinition de la notion de constitution

La réforme institutionnelle de l'Union européenne a abouti au renforcement des institutions par une augmentation de leur compétence et à certaines innovations aboutissant soit à la création de nouveaux organes soit à la remise en cause des relations inter-institutionnelles. Il est intéressant de constater que, dans le cas des novations institutionnelles, l'utilisation du vocabulaire juridique national renvoie à des concepts constitutionnels tels que la présidence et la responsabilisation. Un premier bilan peut être fait : la conservation de la méthode communautaire entraîne un aménagement des notions constitutionnelles nationales. En effet, le travail de la Convention aboutit à l'idée que toute société européenne dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni l'équilibre des pouvoirs, n'a point de Constitution. La méthode communautaire, « improbable équilibre entre le fédéralisme et la coopération internationale »²³, est confirmée sans qu'un véritable choix entre les deux plateaux de la balance ait pu être fait.

En outre, la recherche constante de la reconnaissance de la nature constitutionnelle du projet poursuit un objectif essentiellement symbolique. Or, derrière les symboles, les enjeux cachés sont nombreux. Vouloir doter l'Europe d'une constitution relève d'une volonté politique. Or, celle-ci ne s'est traduite que par des aménagements institutionnels et non par une véritable réforme afin de répondre aux différentes critiques faites à l'encontre des institutions européennes et de prévoir un cadre fonctionnel pour 25 Etats membres. Faute de mieux, la Convention n'a fait que panser les plaies sans prendre le mal à la racine : la détermination de la nature politique et juridique de l'entité politique européenne n'a pu faire l'objet d'un consensus. Le projet de traité constitutionnel reste suffisamment neutre pour que les eurosceptiques et les pro-européens puissent l'interpréter à leur convenance. La Communauté et l'Union ne sont pas des systèmes politiques nationaux mais reste un objet politique non identifié. Le caractère post-étatique de cette entité semble nuire à l'appropriation de ce projet par les peuples européens.

²³ P. MAGNETTE, « Le régime politique de l'Union européenne », Presses de sciences po, Références inédites, 2003, p. 17.