

L'INTERFÉRENCE DE L'EUROPE

LA NAISSANCE DE LA V^e RÉPUBLIQUE survint quelques mois 135
après la signature des traités fondateurs de l'actuelle Union européenne¹. La Constitution du 5 octobre 1958 n'en faisait pour autant aucune mention, tant les traités de Rome du 25 mars 1957, instituant la Communauté économique européenne, et l'Euratom (la Communauté européenne du charbon et de l'acier ayant été constituée le 18 avril 1951) semblaient alors peu différents de tous les traités internationaux qui les avaient précédés. Il fallut attendre 1992 pour qu'apparût dans notre loi suprême un nouveau Titre intitulé « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ». Pourtant, tout au long de ces trente-cinq années, et davantage encore depuis, l'interférence de l'Europe ne fit que croître au point d'occuper peu à peu tout le champ politique.

Nous proposons de montrer ici que la faible et tardive inscription institutionnelle de l'Europe ne rend aucun compte de sa place prépondérante dans la nouvelle V^e République.

L'EUROPE : TRENTE-CINQ ANS POUR UNE FAIBLE INSCRIPTION INSTITUTIONNELLE

L'Europe resta longtemps affaire de diplomates, relevant ainsi du gouvernement, avant que le déficit démocratique criant, dont elle souffre du reste encore, ne réveille les Parlements et que ne soit conduite une inté-

1. Qui sera dénommée « l'Europe » dans la suite de cet article ; en effet, seule l'Union européenne sera envisagée ici, laissant de côté notamment l'influence du Conseil de l'Europe à travers la Cour européenne des droits de l'homme.

gration tardive, et finalement limitée, de la réalité européenne dans notre loi fondamentale.

L'affaire des diplomates et des fonctionnaires

La France n'a procédé pendant longtemps qu'à des adaptations de l'organisation interne du travail gouvernemental et de l'administration.

En 1948, lors de l'adhésion de la France à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE, devenue OCDE), fut créé, auprès du président du Conseil, le Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ; son secrétariat général (SGCI), dirigé depuis 1981 par le conseiller diplomatique du Premier ministre, est aujourd'hui consacré essentiellement aux questions communautaires ; fort de quelque cent soixante-dix fonctionnaires, il constitue l'organe clé de l'élaboration de la politique de la France en ce domaine : il a un rôle de diffusion interne de l'information, coordonne les positions des différents ministères auprès desquels il assure une mission d'expertise et surveille la transposition du droit communautaire dans le droit français.

En janvier 1958, notre représentation diplomatique à Bruxelles se doubla d'une représentation permanente auprès des Communautés, « la RP », car était vite apparue aux six États membres la nécessité d'installer sur place des fonctionnaires spécialisés. Le Comité des représentants permanents (COREPER) tient depuis une place essentielle dans le travail communautaire. La « RP », composée d'une équipe interministérielle de quatre-vingts conseillers, constitue ainsi aujourd'hui l'organe principal de négociation des autorités françaises à Bruxelles : mission diplomatique, instrument permanent de défense des intérêts français au sein des institutions communautaires, elle présente la contribution française lors de la préparation des décisions communautaires.

C'est en 1981 que fut créé, auprès du ministre des Affaires étrangères, un ministère délégué chargé des Affaires européennes ; composé d'un ministre et d'un cabinet, il ne dispose cependant pas de services autonomes par rapport au Quai d'Orsay. Sa vocation réside dans sa capacité d'approche globale des politiques communautaires, à l'inverse des autres ministères qui ne peuvent prétendre qu'à une approche sectorielle.

Mais c'est véritablement après le traité de Maastricht que l'organisation du travail ministériel se mit en place dans sa forme actuelle. L'essentiel en fut arrêté par un décret du 5 novembre 1993, structurant les deux ministères les plus directement concernés : les Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Au

sein du premier, trois services se répartissent les tâches induites par l'Union européenne : une direction de la coopération européenne, chargée de superviser l'élaboration des politiques communautaires ; un service de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; une sous-direction du droit international et du droit communautaire, représentant notamment le gouvernement devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, trois directions sont impliquées au premier chef : la direction du Trésor est en charge des aspects financiers et monétaires des politiques communautaires, la direction du Budget assure la gestion de la contribution de la France au budget des Communautés européennes, la direction des relations économiques extérieures (DREE) suit les implications commerciales du marché intérieur et de l'élargissement et les réglementations communautaires régissant les échanges avec les pays tiers (Organisation mondiale du commerce...).

137

Le réveil des Parlements

Les traités fondateurs des Communautés européennes avaient bien prévu une représentation parlementaire, mais en lui attribuant un rôle purement consultatif dans la procédure d'adoption des actes communautaires. Ses membres, issus des Parlements nationaux selon des règles propres à chaque État (en France, la loi 58-239 du 8 mars 1958²), constituaient alors le seul lien de la représentation nationale avec l'échelon communautaire.

Mais le futur Parlement européen³ a rapidement gagné en maturité, et ses membres ont peu à peu coupé le cordon ombilical qui les reliait à leurs Parlements respectifs, pour se consacrer pleinement aux questions communautaires.

Cette lutte ininterrompue des parlementaires contre le déficit démocratique du système institutionnel communautaire fut à l'origine de deux

2. *JORF*, 9 mars 1958, p. 2383. La loi prévoyait que les deux tiers de ceux qu'elle appelait alors « les représentants de la France à l'assemblée unique » européenne seraient élus par l'Assemblée nationale, soit vingt-quatre, le Sénat en élisant un tiers, soit douze, à la majorité absolue des votants. Leur mandat était fixé à deux ans renouvelables. Il prenait fin avec leur mandat parlementaire national.

3. Le Parlement européen ne fut d'abord désigné par les traités fondateurs des Communautés que par le substantif réducteur : « Assemblée ». C'est lui-même qui, par une résolution du 20 mars 1958, se rebaptisa « Assemblée parlementaire européenne », avant d'opter pour son appellation actuelle (résolution du 30 mars 1962) qui lui fut d'abord contestée avant d'être entérinée par l'Acte unique européen.

initiatives : l'une, majeure pour toute l'Europe, fut l'adoption de l'acte portant élection des membres de l'Assemblée européenne au suffrage direct et universel⁴, l'autre, importante pour la France, fut la création de structures parlementaires dédiées aux questions communautaires.

Les premières élections européennes eurent lieu les 7 et 10 juin 1979, et l'autonomie nouvelle des représentants européens priva dès lors le Parlement de sa seule source d'information. Confronté aux avancées du droit communautaire et à la pénétration grandissante de celui-ci dans le droit français, il se trouva vite incapable de réagir. C'est finalement par un coup de force inédit et décisif, le 30 novembre 1978, lorsque l'Assemblée nationale vota l'exception d'irrecevabilité à l'encontre du projet de loi transposant la sixième directive sur la TVA, qu'il fut pris conscience de ce que les avancées de la construction européenne pouvaient conduire de manière détournée à limiter encore les pouvoirs du Parlement.

La loi 79-654 du 6 juillet 1979⁵ créa alors deux délégations parlementaires pour les communautés européennes, solution dictée par la limitation constitutionnelle à six du nombre des commissions permanentes. Leurs premières années de fonctionnement se soldèrent cependant par un échec, lié à la réticence du gouvernement à leur fournir des informations.

Il fallut pas moins de quatre réformes⁶ pour que les délégations européennes de nos Assemblées acquièrent à la fois les moyens d'information nécessaires, la capacité d'instruction des textes communautaires suffisamment en amont et la possibilité légale d'en bloquer l'adoption par le refus de lever la « réserve parlementaire ».

L'onction constitutionnelle

Alors que depuis sept ans la France se trouvait engagée dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et, surtout, depuis le 1^{er} janvier 1958, dans la Communauté économique européenne, le texte initial de la Constitution du 4 octobre 1958 ne faisait aucune mention particulière de l'Europe.

4. L'élection au suffrage direct de l'Assemblée européenne était prévue dans les traités communautaires sous réserve d'un accord unanime des États membres. En 1976, le Conseil des communautés l'adopta enfin, approuvée en France par la loi 77-680 du 3 juin 1977 (*JORF*, 1^{er} juillet 1977, p. 3479).

5. *JORF*, 7 juillet 1979, p. 1643.

6. Loi du 10 mai 1990, dite « loi Josselin », loi constitutionnelle du 25 juin 1992, loi du 10 juin 1994, loi constitutionnelle du 25 janvier 1999.

L'article 88 seul indiquait que « la République [...] peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leur civilisation ». Encore la nature de ces accords n'était-elle en rien envisagée, en particulier quant à l'éventualité de « transferts de compétence », ce qui est bien le cas des traités communautaires.

Le Conseil constitutionnel pourtant, à plusieurs reprises, fut saisi de cette question dans le cadre de l'article 54 de la Constitution : par le Premier ministre en 1970, à propos d'une décision du Conseil des Communautés sur le financement par ressources propres et d'un acte augmentant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ; par le président de la République, en 1976, à propos de la décision du Conseil portant élection du Parlement européen au suffrage universel direct ; en 1991, pour l'examen d'une loi ouvrant la fonction publique française aux ressortissants de la Communauté européenne ; la même année, sur la loi d'autorisation de ratification de la convention d'application Schengen⁷. Mais aucun de ces actes ne fut jugé contraire à la Constitution.

139

Ce n'est donc finalement qu'en 1992, à l'occasion du processus de ratification du traité de Maastricht, que le Congrès fut amené à réformer la Constitution⁸. Le Conseil constitutionnel avait alors enfin reconnu que les Communautés se fondaient sur un « transfert de compétences » des États membres. Mais il avait considéré qu'il suffisait d'introduire dans la Constitution les dispositions propres, sur chacun des trois points litigieux du traité⁹, à faire disparaître les incompatibilités. Le législateur se montra toutefois plus audacieux en ajoutant, par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, un Titre XIV à la Constitution, intitulé « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ».

Par la suite, la décision du Conseil constitutionnel relative à la mise en œuvre des accords de Schengen (loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France) entraîna l'ajout dans la Constitution d'un article 53-1¹⁰.

7. Décisions 70-39 DC, 1-6-1970 ; 76-71 DC, 30-12-1976 ; 91-293 DC, 23-7-1991 ; 91-294 DC, 25-7-1991.

8. Décision du Conseil constitutionnel 92-308 DC, 9-4-1992, et loi constitutionnelle 92-554, 25-6-1992.

9. Reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ; institution de l'Union économique et monétaire ; transfert à la Communauté d'un pouvoir de décision en matière de visas pour l'entrée dans la Communauté au 1^{er} janvier 1996.

10. Décision du Conseil constitutionnel 93-325 DC, 13-8-1993, et loi constitutionnelle 93-1256, 25-1-1993.

Enfin, après une décision du Conseil constitutionnel relative au traité d'Amsterdam¹¹, la Constitution fut révisée en ses articles 88-2 et 88-4¹².

On doit sans doute regretter que le Conseil constitutionnel ne fût pas saisi en 1986 de l'examen de la compatibilité de l'Acte unique européen, ce qui lui aurait sans doute permis de préciser plus tôt sa position sur les transferts de compétences. Mais sa saisine n'intervint pas à cause de la première cohabitation.

De même, la loi autorisant la ratification du traité de Nice a été promulguée¹³ sans saisine préalable du Conseil constitutionnel.

LA NOUVELLE RÉPUBLIQUE DANS L'EUROPE

140 La prise en compte institutionnelle tardive de l'Europe devait autant à la méfiance du général de Gaulle pour tout ce qui pouvait, selon lui, porter atteinte à la souveraineté de la France, qu'à la situation politique dans laquelle fut rédigée la Constitution de 1958 : rappelé au pouvoir en pleine décolonisation, et alors que la IV^e République s'avérait incapable d'assurer un exécutif stable, le maintien de l'intégrité du territoire français de l'époque, et en particulier le sort de l'Algérie, lui importait plus qu'une hypothétique construction européenne. Le terme « Communauté » désignait alors ce sur quoi il convenait pour lui de se pencher, et il eût été pour le moins paradoxal qu'il s'efforçât d'un côté de maintenir la souveraineté nationale et de l'autre d'en consentir le partage.

Toutefois l'Europe, loin de mettre en péril les institutions de la V^e République, les conforta, tout en investissant peu à peu la réalité du pouvoir, pour s'imposer aujourd'hui comme l'avenir de la France dans le monde.

L'Europe épouse la V^e République

L'Europe réunissant des États en accord sur des principes et des valeurs ne s'immisce pas dans les formes institutionnelles nationales ; elle réunit d'ailleurs aujourd'hui sept républiques et huit monarchies sans que cela pose le moindre problème dès lors que tous ces États sont démocra-

11. Relative à l'asile, à l'immigration et au franchissement de frontières intérieures des États membres (art. 73 J §§ 1 et 3, et art. 73 K et O du traité d'Amsterdam).

12. Décision du Conseil constitutionnel 97-394 DC, 31-12-1997, et loi constitutionnelle 99-49, 25-1-1999.

13. Loi 2001-603, 10-7-2001, *JORF*, 11 juillet 2001, p. 11027.

tiques. Pour autant sa construction originale, fondée sur le triptyque Commission-Parlement-Conseil, eut-elle pour effet de renforcer quelques-uns des traits saillants de notre fonctionnement institutionnel : bicéphalisme de l'exécutif, prééminence de l'exécutif sur le législatif, centralisme et éloignement des citoyens de leurs dirigeants.

Un bicéphalisme conforté

Bien que la Constitution n'ait inscrit aucun « domaine réservé » au profit du président de la République, la tradition gaullienne avait consacré cette expression lors des événements liés à la guerre d'Algérie. Le président François Mitterrand¹⁴ l'avait d'ailleurs relevé avec la plus grande vigueur dans la lettre qu'il adressa, le 30 novembre 1991, aux présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil constitutionnel pour leur faire part de ses propositions de réforme constitutionnelle : « Certaines imperfections du texte constitutionnel de 1958 entraînent [...] de regrettables confusions. Ce sont celles qui ont trait aux rôles respectifs du président et du gouvernement dans la détermination de la politique de la Nation et dans la conduite de la défense. À cet égard, je tiens à préciser, à l'encontre de l'idée reçue, qu'il n'y a pas, qu'il ne doit pas y avoir de domaine réservé [...]. Notre régime est un régime parlementaire, où le contrôle du Parlement doit s'exercer pleinement. »

141

Il est resté de cette tradition la présence conjointe du président de la République et du Premier ministre dans les « Sommets européens », réunissant les chefs d'État et de gouvernement ; encore ce pluriel ne s'applique-t-il qu'aux chefs de gouvernement, puisque la France est le seul État membre des quinze à bénéficier de cette double représentation. Cette situation, bien que n'entraînant aucune conséquence institutionnelle, eut toutefois, au fil du temps, et singulièrement pendant les périodes de cohabitation, deux incidences :

– européenne : le poids d'un chef d'État et d'un Premier ministre, tous deux issus du suffrage universel, ne pouvait que rendre la parole de la France plus déterminante, lorsqu'ils étaient issus du même camp politique, ou plus déroutante, dans la situation inverse ; ceci n'a pas été sans influence sur le rythme de l'intégration européenne, mais c'est un autre sujet ;

– nationale, qui nous intéresse davantage ici : la voix de la France à l'étranger ne pouvant qu'être unique, la question européenne resta,

14. *Le Monde*, 2 décembre 1992.

jusqu'à une période extrêmement récente¹⁵, un terrain neutre pour les deux têtes de l'exécutif, tenues de se mettre d'accord avant chaque échéance européenne, au moins sur leurs modes d'expression. Il en résulta le sentiment que la cohabitation, ne portant pas atteinte à l'image de la France à l'étranger, était somme toute une situation plutôt confortable qui permettait aux Français de « ne pas mettre tous leurs œufs dans le même panier », ce qui ne fit pas peu pour l'installer durablement dans notre paysage institutionnel. De plus, il faut bien le dire, l'Europe fut utile aux deux têtes de l'exécutif, en termes de politique intérieure, leur servant quand ils l'estimaient utile tantôt de faire valoir, tantôt de repousser, voire d'alibi, ce qui n'a pas contribué à rapprocher l'Europe de nos concitoyens !

142 *Une prééminence accentuée de l'exécutif sur le législatif*

L'histoire et l'originalité institutionnelle de l'Europe l'ont fait progresser, nous l'avons vu, par la voie intergouvernementale et, partant, administrative. Ceci ne fit qu'accentuer un abaissement du Parlement voulu par les rédacteurs de la Constitution de 1958. Trois éléments peuvent en apporter l'explication :

– en premier lieu, je n'y reviens pas, le Parlement ne dispose que d'un pouvoir constitutionnel réduit sur les questions européennes. Encore la pratique parlementaire actuelle a-t-elle sensiblement fait évoluer les choses à l'Assemblée nationale, sous la triple impulsion de ses présidents Laurent Fabius et Raymond Forni, attachés à un renforcement du rôle du Parlement, des présidents de la Délégation européenne Henri Nallet et Alain Barrau, bataillant pour densifier le débat européen, et du président du groupe socialiste, Jean-Marc Ayrault, également sensible sur ces deux points, et avec l'attention du Premier ministre et de Pierre Moscovici, ministre des Affaires européennes. Ceci a donné lieu, depuis 1997, à trois grands débats en séance plénière, hors questions au gouvernement, trente-deux résolutions votées par notre Assemblée, et plus de quatre-vingts rapports d'information rédigés sur des questions centrales. Le déficit démocratique de l'Europe n'en est pas pour autant comblé, en témoigne la grogne qui a saisi les parlementaires lorsqu'on leur demanda de voter une loi organique autorisant le gouvernement à

15. Les déclarations, du président Jacques Chirac, le 27 juin 2000 au Bundestag, répondant à celles de Joschka Fischer, et de Lionel Jospin, le 28 mai 2001, répondant aux deux précédents ainsi qu'à Tony Blair et Gerhard Schröder, sont le signe de « l'internalisation » de l'Europe que j'évoquerais plus loin.

légiférer par ordonnance pour transposer cinquante directives, dont certaines dataient de plus de dix ans¹⁶. C'est aussi pourquoi revient si souvent la proposition de création d'une septième commission permanente, exclusivement chargée des questions européennes, qui, outre son rôle législatif, serait l'interlocutrice du Parlement européen et de ses homologues des quatorze autres États membres¹⁷ ;

– ensuite, les parlementaires nationaux, déjà mal armés pour obtenir des informations auprès de l'administration française, sont davantage encore démunis face à la Commission. N'étant plus, depuis 1979, les interlocuteurs élus des fonctionnaires de Bruxelles, ils n'ont aucune existence institutionnelle auprès d'eux ; seules la bonne volonté et la courtoisie, dont personnellement je n'ai eu qu'à me louer lors de mes missions à Bruxelles, peuvent leur dicter une conduite de transparence à notre égard (il est vrai que le total des parlementaires nationaux et infra-nationaux doit approcher celui des fonctionnaires communautaires !). Or, à l'inverse de nos parlementaires européens, qui disposent à Paris (233, boulevard Saint-Germain) de locaux et de quelques collaborateurs, et peuvent aussi bénéficier, dans le même immeuble, des services des bureaux parisiens du Parlement européen et de la Commission, les parlementaires nationaux n'ont aucune antenne à Bruxelles. Une représentation permanente du Parlement national à Bruxelles ou à Strasbourg est pourtant peu évoquée, tant les relations entre le Parlement européen et ses homologues nationaux sont complexes ;

– enfin, la faiblesse parlementaire en matière européenne tient aussi à la minceur des liens entre les Parlements. Deux instruments existent : la Conférence des présidents, depuis 1981, et la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), initiée par les présidents Fabius et Poher en 1989. La première réunit formellement tous les deux ans les présidents des Parlements de l'Union européenne, mais ne possède sur le fond que des compétences limitées et souffre des disparités entre ses membres. Quant à la COSAC, dont l'objet est une rencontre bi-annuelle des parlementaires nationaux spécialisés dans les affaires européennes, elle a été reconnue formellement par un protocole annexé au traité d'Amsterdam, mais les contributions qu'elle peut soumettre à l'attention des institutions de l'Union ne préjugent pas des

16. Loi 2001-1, 3-1-2001, *JORF*, 4 janvier 2001.

17. Cette proposition figurait du reste dans la lettre précitée du président François Mitterrand aux présidents des Assemblées et du Conseil Constitutionnel du 30 novembre 1991.

positions respectives des Parlements nationaux, ce qui en réduit considérablement la portée.

La « diplomatie parlementaire », pratiquée par Raymond Forni, est à cet égard un élément utile qu'il convient de développer.

Le Parlement est ainsi encore très largement tenu à l'écart de la construction européenne. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui incita le président François Mitterrand à choisir la voie référendaire pour la ratification du traité de Maastricht. Il estima que ce traité clé ne pouvait recevoir le seul consentement d'un Parlement dont chacun savait bien qu'il était contraint. Tenter un référendum, c'était obliger l'ensemble de nos institutions, partis politiques inclus, à aller au-devant des Français pour les convaincre enfin concrètement de l'importance, pour notre pays, de la construction européenne.

144

Centralisme et éloignement des citoyens

Les deux politiques communautaires les plus intégrées (qui représentent près de 80 % du budget communautaire), la politique agricole commune (PAC) et la politique régionale, plus connue sous le nom de son principal outil, les « fonds structurels », ont renforcé le centralisme administratif français. Les financements communautaires transitant nécessairement par le budget de l'État¹⁸, celui-ci a voulu contrôler l'instruction des dossiers. En matière agricole, chacun connaît les demandes permanentes des exploitants au regard de la « paperasserie » bruxelloise ; pour ce qui est des fonds structurels, cette situation a produit une réaction inattendue de la part des collectivités locales : la plupart des régions ont créé une antenne à Bruxelles pour défendre leurs dossiers en parallèle de l'administration française. Dans les deux cas, s'est installé le sentiment que l'Europe décuplait l'une des tares de notre pays : le centralisme bruxellois s'ajoutant au centralisme parisien.

Les citoyens, quant à eux, en ont tiré la conclusion que l'Europe leur était totalement inaccessible, la participation aux élections européennes en témoigne¹⁹.

Deux réactions à ce centralisme ont donné lieu, l'une en France, l'autre en Europe, à quelques années d'intervalle, à l'avènement de deux

18. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, a dû batailler pour contenir le contrôle de la Cour des comptes européenne au niveau de la contribution nationale, là où elle voulait le mener jusqu'aux dossiers mêmes.

19. Les taux d'abstention ont été les suivants : 1979 : 39,29 % ; 1984 : 43,27 % ; 1989 : 51,11 % ; 1994 : 46,53 % ; 1999 : 53 % (moyenne européenne : 51 %)

concepts « en miroir » : la décentralisation et la subsidiarité, avec le même objectif, rapprocher les décisions de ceux auxquels elles s'appliquent. Aucune des deux n'a encore épuisé la controverse !

Mais le pouvoir est ailleurs

Au-delà du fonctionnement institutionnel proprement dit, la réalité européenne a induit des transferts de compétences, puis de souveraineté, et l'apparition d'une société européenne, qui exigent des responsables européens l'avènement d'une cohérence politique en débat depuis finalement les débuts de la construction européenne.

Une extension continue des transferts de compétences

La méthode « Monnet » avait conduit les fondateurs de l'Europe à procéder prudemment, ne soumettant, dans un premier temps, à la décision commune que des questions économiques. Le traité de Maastricht a poursuivi dans cette voie, en compartimentant les domaines d'intégration européenne : au « premier pilier », les politiques communautaires (commerce, transports, PAC, Fonds structurels...), au « second pilier », la politique extérieure et de défense, au « troisième pilier » la justice et les affaires intérieures, les deux derniers restant du domaine intergouvernemental.

145

Ce même traité, insérant l'Union économique et monétaire dans le premier pilier, a constitué un pas de géant dans l'intégration européenne. Entre la volonté de gestion commune du charbon et de l'acier (dont on comprend bien la raison historique) et la monnaie unique, un saut conceptuel a bien eu lieu : le passage d'un transfert de compétence à un transfert de souveraineté. Ce saut connut un palier, la mise en place en 1974 du SME (Système monétaire européen), qui adoucit le passage de la souveraineté monétaire totale à la disparition du franc.

Aujourd'hui les plus fervents européens, dont je suis, souhaitent un « Maastricht social », qui établirait avec la même rigueur un échancier d'Union sociale, garantissant l'établissement, en une décennie, d'un droit social unique. Le palier évoqué plus haut comprend déjà une marche d'importance, avec l'adoption, au sommet de Nice de décembre 2000, de la Charte européenne des droits fondamentaux.

Il est d'autres domaines pris en compte au fil des traités ou des conseils, dans lesquels la marge d'autonomie des dirigeants nationaux se réduit : ainsi de l'environnement (intégré lors du traité de Maastricht), de l'emploi (avec l'adoption, au Conseil de Luxembourg de décembre 1999, du système des « lignes directrices pour l'emploi »), de

la sécurité alimentaire (avec la toute prochaine installation d'une Autorité alimentaire européenne) pour n'en citer que quelques-uns.

Mais la véritable perte de notre indépendance est l'insuffisance de l'intégration européenne dans des domaines relevant, pour leur production ou leur diffusion, du secteur marchand, alors qu'ils constituent pour nous des valeurs non marchandes. Il en est ainsi des services publics de la santé ou de l'éducation et de la culture notamment. Hors toute décision communautaire spécifique, ces secteurs sont soumis aux règles du marché intérieur, fondées sur la libre circulation, et ne peuvent faire l'objet d'un traitement national dérogatoire, sauf à en payer le prix. Pis, sans accord européen solide, les négociations internationales de l'Organisation mondiale du commerce pencheront en faveur des partisans du libre échange le plus sauvage. Or, le débat sur le « service universel » progresse moins vite que ne s'élaborent les directives sectorielles, telles celles sur les transports ferroviaires ou l'énergie !

Ainsi, qu'il s'agisse des domaines communautaires ou de ceux qui ne le sont pas assez, l'incidence de l'Europe sur les décisions nationales, et donc sur les institutions qui en ont la charge, est infiniment plus lourde que ne le laisse apparaître sa place institutionnelle.

L'émergence d'une société européenne

L'Europe s'est aussi attaquée, depuis le traité de Maastricht, à la définition d'une citoyenneté européenne, comportant des devoirs, auxquels sont soumis ses bénéficiaires (art. 17 al. 2 CE), mais aussi des droits nouveaux et spécifiques : le droit de circuler et séjourner librement sur le territoire des États membres le droit pour tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre, dont il n'est pas ressortissant, d'être électeur et éligible aux élections municipales et européennes, le droit de pétition devant le Parlement européen, le droit, sur le territoire d'un État tiers, à la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre. L'« État européen » n'existant pas, cette citoyenneté n'est pour l'instant que le prolongement des citoyennetés des États membres de l'Union, mais ces droits nouveaux distinguent le citoyen de sa nationalité, bousculant ainsi notamment l'un des concepts fondateurs de notre République qui rattache le droit de vote à la nationalité (art. 3 de la Constitution).

Plus récemment, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, signée le 7 décembre 2000 au sommet de Nice, définit en cinquante-quatre articles les différents droits sociaux et politiques dont devraient bénéficier tous les citoyens de l'Union ; restera pour cela à l'intégrer dans les traités.

Mais l'édification d'une société européenne a aussi été le fruit d'initiatives propres aux citoyens eux-mêmes, dans le cadre de leurs activités professionnelle ou associatives.

L'Europe s'étant d'abord construite dans le domaine économique, et son premier achèvement ayant été le marché intérieur, les acteurs économiques ont rapidement compris l'intérêt d'un travail en commun : ainsi se sont constitués, parallèlement à la concentration industrielle, et malgré l'absence de bases juridiques communes (statut européen de l'entreprise), des regroupements professionnels européens, tels l'UNICE²⁰ et le CEEP²¹, ou encore la COPA²². Ces organisations ont réussi à devenir des interlocuteurs de la Commission et tentent d'intervenir le plus en amont possible dans l'élaboration des textes communautaires ; elles permettent à leurs membres de relayer des demandes concertées au niveau de chacun des États ; la société civile s'est ainsi introduite dans le travail intergouvernemental.

147

La même tendance se retrouve au niveau des organisations syndicales de salariés avec la CES (Confédération européenne des syndicats) ; c'est sans conteste l'affaire « Vilvoorde » qui en a révélé au grand public la nécessité et, dans la dernière période, les restructurations telles celles de Marks & Spencer ou de Danone.

Enfin, ce qu'il est convenu d'appeler les ONG a également mis sur pied des structures européennes : ainsi des associations de consommateurs, regroupées au sein du BEUC (Bureau européen des unions de consommateurs)..., sans parler du sport dont les structures européennes sont connues de tous !

Une société européenne se dessine ainsi, mettant en demeure les responsables politiques de constituer à leur tour une « société politique européenne ».

L'Europe, c'est la France dans le monde

Si l'on veut bien considérer les évolutions, esquissées ici, tant de nos institutions que de notre société, au fil de la construction européenne, on notera que l'Europe s'est en quelque sorte avancée masquée dans un premier temps, que, ensuite, elle fut l'objet, dans les années quatre-vingt-dix, d'âpres débats entre « souverainistes » et « européens

20. Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe.

21. Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général.

22. Confédération des organisations professionnelles agricoles.

convaincus », pour commencer en ce début de III^e millénaire, à apparaître en France comme *la* solution à la mondialisation, reléguant le débat institutionnel interne à une place seconde.

148 Les pères fondateurs de l'Europe considérèrent que l'Europe dont ils rêvaient (idée avancée dès la fin du XIX^e siècle par Victor Hugo invoquant l'avènement des « États-Unis d'Europe ») ne pourrait voir le jour qu'au prix d'un long et silencieux travail effectué par des professionnels convaincus. L'appel aux peuples, si peu de temps après la Seconde Guerre mondiale, n'aurait pu, selon eux, que bloquer sa progression ; il est vrai que les résultats des *referenda* négatifs, essayés par les gouvernements, danois en 1992, pour son entrée dans l'Union économique et monétaire, norvégien en 1995, pour son adhésion à l'Union européenne, irlandais en 2000, pour la ratification du traité de Nice, pourraient leur donner raison *a posteriori*, s'il ne fallait plutôt les mettre sur le compte de la carence des responsables de ces pays. Pendant toute cette période, le monde était divisé en deux blocs, et l'appartenance à celui de l'Ouest, sous la protection américaine, était un ciment tel pour toutes les « démocraties occidentales », selon les termes de l'époque, et pour nombre de leurs dirigeants, qu'il n'y avait pas lieu d'en créer un nouveau au prix d'abandons de souveraineté plus évidents que ceux qui se créaient sournoisement au travers d'un développement économique jugé alors miraculeux.

La deuxième étape, commençant avec le traité de Maastricht, coïncida avec la fin de la Guerre froide, suivie de peu par la chute du mur de Berlin. Le bouclier américain devenu inutile laissa alors peu à peu apparaître sa face cachée : l'impérialisme économique, qui prit, dans les dernières années, le nom de « mondialisation ». Il en résulta un débat pour le moins paradoxal, où les « atlantistes » de droite furent rejoints par des « anti-impérialistes » de gauche, dans une lutte contre la progression de l'intégration européenne pour des motifs strictement contraires ! Dans le même temps, les libéraux du centre droit et les socialistes trouvaient un consensus sur la nécessité de la construction européenne, avec toutefois des idées bien différentes sur ce que doit être l'Europe : économique et libre-échangiste pour les premiers, sociale et régulatrice pour les seconds.

La troisième étape, dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, me semble-t-il, s'ouvre curieusement sur un événement extérieur : l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) à Seattle, en décembre 1999. Le monde prit alors brutalement conscience du dérapage que le libéralisme économique infligeait

à notre petite planète, à travers le refus des pays en voie de développement de s'y soumettre plus avant, et plus spectaculairement, sous la pression d'une « société civile » internationale dont l'action ne s'est pas affaiblie depuis (le sanglant épisode du sommet du G8, à Gênes le 24 juillet dernier, a fait dire notamment à François Hollande qu'il marquerait « la fin du G8 », c'est-à-dire d'une certaine forme de « gouvernance mondiale », fondée sur l'unique critère de la puissance économique).

Dès lors, on assiste à un glissement des positions des uns et des autres (hormis quelques irréductibles souverainistes) vers l'idée que la mondialisation actuelle, représentant un réel danger pour l'Homme, pour la planète, pour les cultures, le moyen de lutte le plus efficace est l'instauration d'un nouvel équilibre planétaire, fondé non sur un face-à-face défensif, mais sur une coopération entre des pôles de développement d'égale importance : l'Europe est d'évidence l'un de ceux-là, et son achèvement devient un sujet central. Le débat politique se déplace alors parallèlement : la question de l'avenir de l'Europe devient un débat de politique intérieure (le président et le Premier ministre n'ont-ils pas lancé conjointement devant les Français ce grand débat le 10 avril dernier, conformément aux engagements pris par les 15 à Nice ?) ; la question de l'équilibre de nos institutions demeure, mais chacun comprend bien que la réforme des institutions européennes prime désormais ; quel serait le sens des prérogatives du président de la République face à celles du Premier ministre français dans un ensemble de 370 millions de citoyens européens, dont on ne saurait pas qui les dirige, pour faire quoi, et avec quel degré d'autonomie des États membres ?

149

La courte histoire de la construction européenne, qui se confond chronologiquement avec celle de notre V^e République, aura donc moins modifié nos institutions que leurs modes de fonctionnement, et surtout que la société française dans son ensemble. Sans doute faut-il ici rendre hommage à la plasticité de ces institutions, ou plutôt à la sagesse de ceux qui ont jugé plus utile à la France de s'en accommoder que de vouloir, à chaque étape, les transformer. Il est vrai que les péripéties institutionnelles dont la France a été friande au cours du XIX^e siècle, et encore jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, avaient fini par l'en rassasier !

Le débat n'en est pas pour autant clos, mais le bicéphalisme de l'exécutif comme le rééquilibrage des pouvoirs du Parlement, les rela-

tions entre la justice et les autres institutions, la poursuite de la décentralisation, la participation des citoyens à la vie publique sont désormais des sujets dans lesquels l'Europe a aussi sa place. Surtout, on a aujourd'hui le sentiment qu'une urgence plus grande est devant nous, celle de la consolidation puis de l'achèvement d'une Europe dont le monde entier a besoin et qui doit pour cela résoudre ses problèmes institutionnels.

La France sera alors, d'une fière République apparemment indépendante (mais dont les ailes sont rognées de jour en jour par la mondialisation), devenue la sereine composante d'une fédération d'États-Nations, selon l'expression de Jacques Delors, aux côtés de 27 ou 30 États frères, pesant de toute sa puissance économique et de tout son rayonnement culturel sur l'avenir du monde, dans le sens de ses valeurs.

150

François Mitterrand affirmait en 1992 : « Je veux faire l'Europe sans défaire la France », idée reprise le 25 mai dernier par Lionel Jospin, qui ajoutait « n'étant pas un Européen tiède, je ne veux pas d'une Europe fade ».

R É S U M É

La Constitution du 5 octobre 1958 ne faisait aucune mention de l'Europe, pourtant née à Rome le 25 mars 1957. Pendant trente-cinq ans, la construction européenne fut l'affaire des diplomates et des fonctionnaires, jusqu'au jour où le déficit démocratique réveilla les Parlements (1979), et où le traité de Maastricht de 1992 rendit incontournable son entrée dans la Constitution.

L'Europe conforta en apparence les traits saillants de la V^e République : bicéphalisme de l'exécutif, abaissement du Parlement, centralisme. Mais la réalité est tout autre : le pouvoir est ailleurs en raison de l'extension continue des transferts de compétence, puis de souveraineté, de l'émergence d'une société européenne, et, plus récemment, de l'envahissement de la mondialisation.

On peut donc considérer que l'inscription institutionnelle de l'Europe dans la V^e République, tardive et faible, ne rend aucun compte de sa place réelle dans la nouvelle République : l'Europe est aujourd'hui l'avenir de la France dans le monde.