

# Gouverner la Grande Europe

## **Le baromètre d'une constitution de l'Union Européenne promise au succès**

***Document stratégique soumis par le groupe de recherche politique de Bertelsmann à l'occasion du Forum Charlemagne sur l'Europe 2003  
Centre de recherche politique appliquée (C.A.P.)***

L'Europe veut de doter d'une constitution. Un tel document de base européen offre la chance de ne pas seulement coucher sur le papier l'efficacité et la transparence comme objectifs sublimes, mais d'arranger ces principes de manière praticable. Le tas de ruines laissé en politique extérieure par des voies particulières nationales dans le conflit irakien montre combien cela est extrêmement nécessaire. De cette expérience découlent deux alternatives en matière de possibilités de développement: ou bien une sorte de choc pédagogique qui mène à d'authentiques progrès d'intégration, ou bien encore le virus de la méfiance va continuer à sévir et va décomposer l'Europe de l'intérieur. Une réflexion stratégique et la compréhension du fait que ce n'est que conjointement que nous pouvons plus fortement influencer les grandes lignes de développement politique sont nécessaires pour surmonter l'immobilisme de l'Europe dans l'intégration économique.

Savoir relever des défis. La convention pour la réforme de la constitution de l'Union européenne doit satisfaire à cette responsabilité. On ne pourra parler de succès historique que si la convention et la conférence gouvernementale suivante réussissent à répondre amplement à la question de sa future constitution. Cela implique aussi bien la désignation des objectifs et des valeurs sur lesquels repose l'entente, qu'une répartition des tâches convenue sur cette base entre les Etats-membres, l'Union et ses institutions. Si un projet constitutionnel global refermé sur lui-même devait cependant échouer, alors maintes alternatives à l'intégration se tiendraient à l'affût dans les coulisses de la politique internationale: le retour du nationalisme, l'érosion de l'Union, la désolidarisation de l'œuvre commune. Un regard sur l'histoire de l'Europe montre que l'arsenal de crises et de catastrophes est pratiquement inépuisable. Les Européens auraient donc intérêt à accomplir la performance culturelle de se doter d'un régime constitutionnel.

La convention ne doit pas se noyer dans les détails. A force de discuter des points et des virgules, on risque de perdre de vue l'essentiel. La tâche de la convention et de sa présidence est donc de se mettre au poste d'aiguillage et de couler un texte cohérent. Une constitution européenne promise au succès devra s'orienter vers cinq piliers d'angle. Le futur document de base européen doit tenir compte de la tradition constitutionnelle des Etats-membres, renforcer le profil des tâches de l'Union Européenne, se porter garant de la direction, assurer à la grande Europe l'aptitude à agir, ainsi que permettre l'essor ultérieur de la communauté constitutionnelle.

## **1.Tenir compte des traditions constitutionnelles**

Rapprocher le projet Europe des citoyens est un objectif central du processus de réformes en cours. La multitude des réglementations, traités et procès-verbaux qui se sont développés sans contrôle durant les cinquante dernières années, doit être reclassée de manière compréhensible. Les relations du citoyen et de la politique sont ancrées dans les constitutions des Etats-membres. Jusqu'à présent, un tel modèle fondamental n'est pas reconnaissable dans le traité de l'Union européenne . Une constitution européenne devrait permettre aux citoyens de s'identifier à l'Europe politique. On ne pourra atteindre ce but que si le traité constitutionnel est modelé de telle façon qu'il soit compatible avec les traditions constitutionnelles communes en Europe. En font partie les éléments suivants:

### ***Fondement de valeur***

Toutes les constitutions des Etats-membres, y compris celle „non écrite“ britannique, donnent aux droits fondamentaux et aux droits du citoyen juridiquement valables un rôle central. Elles sont les prémisses à un gouvernement moderne se référant aux citoyens et devraient donc prendre également une place correspondante de premier plan au niveau de l'Union Européenne. Le fondement de valeurs de l'Union européenne a déjà été fixé par la charte des droits fondamentaux soumise par la première convention de l'Union européenne en 2000. La charte devrait maintenant être intégrée à la constitution à une place particulièrement mise en relief de manière juridiquement valable et dans toute son intégralité et pas seulement être affichée comme composante intégrale sous la forme d'un procès-verbal. Cela signifie aussi que les citoyens devraient recevoir un droit individuel d'action en justice de façon que la charte puisse être tangible comme espace d'intégration de sauvegarde.

### ***Séparation des pouvoirs***

Depuis la révolution française, le contrôle et la limitation des pouvoirs assurés par la combinaison équilibrée des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont fermement ancrés dans pratiquement tous les systèmes politiques de l'Europe. L'accès à l'affiliation à l'Union européenne est interdite aux états qui n'ont pas réalisé cet élément structurel propre aux démocraties occidentales. La constitution européenne doit donc reprendre le principe de base de la séparation des pouvoirs, en fixant des mécanismes de contrôle réciproque de l'exercice du pouvoir des institutions européennes, pour ainsi combler les lacunes existantes dans les chaînes de légitimation et les possibilités de contrôle des décisions politiques européennes. Même si l'Union européenne est un système politique sui generis, l'application de la séparation des pouvoirs est le critère décisif aux réformes concernant la répartition des tâches, la législation et son exécution.

Selon ce principe, les fonctions législative et exécutive du Conseil devraient être distinctes l'une de l'autre pour accroître l'efficacité du processus de décision, la capacité de l'Union européenne à réaliser de manière consistante les objectifs politiques votés et l'imputabilité générale de la responsabilité politique. C'est pourquoi, à l'avenir, le Conseil devrait exercer ses tâches législatives sous la forme d'une Chambre des Etats, pour laquelle le système de rotation de la présidence peut être maintenu. Dans les domaines opérationnels de politique qui ne sont pas (encore) soumis à une législation communautaire, les Etats-membres devraient se rencontrer dans le cadre de conseils de coordination. Des représentants des Etats-

membres et de la Commission devraient diriger conjointement les conseils de coordination opérationnels. Toutes les décisions législatives de la Chambre des Etats, en particulier celles prises à la majorité qualifiée, devraient par principe être soumises à la codécision du Parlement européen et au contrôle judiciaire de la Cour européenne de justice. Ce qui n'est généralement pas encore le cas, surtout dans les parties de traités qui concernent le domaine de la liberté, de la sécurité et du droit. Par un processus transparent et logique, le législateur devrait contrôler et déléguer toutes les mesures d'exécution exécutives qui sont prises aujourd'hui en grande partie dans le cadre de la comitologie.

### ***Droit de participation***

Dans la plupart des Etats-membres, la représentation des citoyens par le Parlement est un élément central de la démocratie. La majorité des états européens accordent en outre des droits de participation directs aux citoyens au niveau régional ou étatique central. Par le biais du Parlement européen, la constitution européenne, également, doit assurer une participation des citoyens plus efficace que jusqu'à présent. Bien qu'étant l'un des piliers centraux de la démocratie en Europe, les élections du Parlement européen ne sont pas perçues jusqu'à présent par les citoyens comme l'opportunité de façonner et de contrôler plus efficacement la politique européenne.

C'est pourquoi on doit renforcer et rendre visible la signification de l'acte de vote. Dans cet esprit, on devrait accorder au Parlement européen le droit d'élire le président de la Commission. L'accord nécessaire concernant les candidats communs et les programmes accentuerait le caractère parlementaire du système politique de l'Union européenne et encouragerait la formation de partis transnationaux. En outre, on pourrait mettre encore davantage en relief le caractère européen des élections parlementaires en attribuant une partie des sièges par le biais de listes dans toute l'Europe et en introduisant des circonscriptions électorales dépassant les frontières. De plus, on devrait informer à temps et régulièrement les parlements nationaux des projets législatifs européens, afin qu'ils puissent contrôler de manière convenable les activités de leurs gouvernements au sein du Conseil. C'est ainsi que les droits prévus dans les deux procès-verbaux sur le caractère subsidiaire et le rôle des parlements nationaux indiquent la bonne direction. Mais surtout les possibilités d'intervention dans le processus législatif ou aussi le droit d'action en justice pour la commission des régions devraient être intégrés directement dans les parties correspondantes de la constitution et non dans des procès-verbaux. Ceci ne rend ni justice à l'importance de ces dispositions, ni ne contribue à une structure cohérente de la constitution.

## **2. Renforcer le profil des tâches**

La constitution européenne doit définir clairement et logiquement les principes fondamentaux, les objectifs et les tâches de l'Union. En outre, on doit régler sans ambiguïté la répartition du travail entre les organes de l'Union européenne de même qu'au niveau de l'Europe et des nations. C'est d'autant plus important au niveau européen que l'Union européenne se voit confrontée constamment au reproche de la centralisation et de l'usurpation de compétences. Une définition fondamentale des compétences et des objectifs apporte de la netteté et la possibilité d'évaluation. Elle est une condition préalable indispensable à la faculté politique de création, à la transparence et à l'acceptation de l'Union.

## **Définition des objectifs**

Les réussites de l'intégration européenne - comme la préservation de la paix et de la stabilité, la prospérité économique à long terme, la réussite de l'introduction de l'euro ou encore la réalisation de frontières ouvertes entre les Etats-membres - sont en général rapidement consommées. Les citoyens les considèrent comme allant de soi dans un minimum de temps suivant leur réalisation. C'est pourquoi la question des objectifs et de l'étendue nécessaire de l'intégration est un accompagnateur continu de l'unification européenne. La constitution doit y répondre. Une définition claire et nette des valeurs et des principes fondamentaux de l'Union européenne permet de centrer la communauté sur des objectifs communs et leur communication aux citoyens. Mais un tel éclaircissement renforce non seulement une communauté de valeurs par l'intérieur, mais, en outre, rend possible vers l'extérieur une représentation consistante de ces valeurs partagées. C'est donc pourquoi le difficile combat des membres de la convention en faveur des dispositions préliminaires correspondantes de la constitution est une entreprise audacieuse essentielle au bout de laquelle doit se trouver une trame de valeurs et d'objectifs transmissible à tous les citoyens de l'Europe.

## **Répartition du travail**

Dans tout système politique, une définition claire et nette des objectifs est la condition préalable centrale pour déterminer les compétences et instruments nécessaires. La délimitation des compétences entre les niveaux de l'Union et des Etats-membres doit équilibrer le champ de tension entre forces centrifuges et centripètes. Les règlements devraient permettre à l'Union de se concentrer équitablement sur les tâches communes, de rendre justice au caractère subsidiaire et de laisser au niveau des Etats-membres des tâches de contenu substantiel. Parallèlement, une délimitation des compétences ne doit pas réduire excessivement la marge de manœuvre et la capacité dynamique de développement de l'Union.

L'Union doit être mise en mesure de pouvoir réagir, aussi à l'avenir, conformément à de nouveaux défis. Dans ce contexte, la plus grande difficulté découle de la position éminente du principe d'habilitation particulière. La formation de catégories de tâches proposée pour la première partie de la constitution n'apporte aucun avantage essentiel comparée au status quo, si les composantes des règlements particuliers de la partie de constitution se rapportant aux prescriptions d'exécution ne sont pas soumises à un processus de transformation plus simple. La liste de tâches telle qu'elle ressort aujourd'hui des brochures sur papier brillant de la communauté serait seulement reportée sur la constitution sans apporter de changement impératif à la substance juridique et en éliminer de fait le caractère insaisissable. Les attributions et délimitations des compétences dans la première partie constitutionnelle de la constitution doivent donc être si dépouillées d'ambiguïté qu'aucun processus de changement de la constitution par trop rigide et de longue haleine ne soit nécessaire pour faire bouger la politique dans la - selon toute probabilité - troisième partie.

## **Attribution des compétences**

Seulement lorsque l'on sait clairement quelles tâches sont transmises au niveau européen, on peut décider d'un partage horizontal de compétences au sein du système politique de l'Union européenne. On doit donc nettement attribuer les tâches et instruments aux institutions respectives de l'Union européenne. Ce n'est qu'ainsi qu'on peut classer clairement la responsabilité des réussites et échecs

politiques. En principe, le Parlement européen comme Chambre des citoyens et le Conseil comme Chambre des états doivent être responsables conjointement. Comme processus standard, en cas de décisions à la majorité, on doit fixer au Conseil la codécision par le Parlement européen. Des dérogations nécessaires à cette règle doivent être clairement limitées et justifiées. Particulièrement, les dispositions centrales du processus législatif et de l'exécution des lois doivent être définies de manière nettement reconnaissable et ne pas être refoulées dans la partie arrière ou même dans des procès-verbaux d'une future constitution de l'Union européenne.

Le droit d'initiative devrait être du ressort de la Commission. Si des particularités du champ politique ou des sensibilités nationales le demandaient, des exceptions qui accorderaient aussi aux Etats-membres un droit d'initiative pour une période limitée sont ici pensables. Le Parlement européen et la Cour de justice européenne devraient exercer le contrôle de la législation. La Commission devrait prendre des mesures exécutives dans le domaine du droit communautaire. Egalement dans les secteurs politiques de la coordination économique et politique, de la politique de défense, de sécurité et extérieure (PESC / PESD), ainsi que dans certains domaines de la politique intérieure et de la justice - réglementés (encore) pour la majeure partie entre les états - des conseils de coordination devraient se charger de cette mission sous la présidence commune des Etats-membres et de la Commission.

### **3. Assurer l'administration**

Pour rendre justice aux objectifs communs définis dans la constitution, il faut que la grande Europe, de 25 états-membres et plus, soit en mesure de travailler efficacement. L'aptitude à agir de l'Union dépendra de manière décisive des qualités politiques de direction du système institutionnel réformé de l'Union européenne. Dans ce contexte, essentiel est le degré selon lequel les hauts responsables politiques sont en mesure de définir les données stratégiques, de négocier les décisions nécessaires de changement parmi les Etats-membres de l'Union européenne et d'encourager leur réalisation dans une politique concrète. Selon le traité C.E., c'est le „pouvoir triangulaire“, soit le Conseil, la Commission et le Parlement, qui décide de ces fonctions. La Cour de justice européenne et la Cour des Comptes servent d'instance de contrôle supplémentaire. En outre, le Conseil européen prend un rôle de plus en plus central. Celui-ci donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et fixe les coordonnées politiques générales des objectifs. Au-delà de cette fonction de ligne de conduite, le Conseil européen menace de devenir le poste d'aiguillage de l'Union européenne - un conseil de surveillance, qui accorde à peine plus de marge de manœuvre à la présidence sous la forme de la Commission et des actionnaires dans les assemblées générales parlementaires. La structure institutionnelle de l'Union européenne a, par conséquent, besoin d'un nouvel équilibre harmonieux entre les organismes de pointe de l'Union qui soit accepté par les citoyens.

#### ***Equilibre des pouvoirs***

Un nouvel équilibre entre les hauts responsables des institutions de l'Union européenne doit également rendre justice aux lignes directrices communautaires et interétatiques de légitimation de l'Union européenne comme association d'états et de citoyens. Comme point de départ, la nomination du président de la Commission ne devrait pas être plus longtemps du ressort des chefs d'état et de gouvernement, mais à l'avenir de celui du Parlement européen. Les partis politiques européens

devraient nommer leurs candidats de pointe respectifs au poste de président de la Commission sur la base d'un programme électoral commun. L'élection du président de la Commission renforcerait la légitimité et la base de pouvoir de la Commission ainsi que celles de son président et revigorerait ainsi le rôle des autorités de Bruxelles comme catalyseur d'intérêts communs et moteur d'intégration. Dans le sens d'un maintien de l'équilibre institutionnel et de la capacité d'une telle réévaluation de la base de pouvoir de la Commission à s'imposer politiquement, celle-ci doit s'accompagner d'une réforme des structures interétatiques de l'Union européenne.

Le système actuel de rotation de la présidence ne rend pas justice aux exigences d'une Union européenne élargie. Un président titularisé, nommé pour une période plus longue, devrait à l'avenir assurer la présidence du Conseil européen, qui doit à nouveau se concentrer plus fortement sur ses fonctions de donner des lignes de conduite stratégiques. Ce président, nommé par les chefs d'état et de gouvernement sur la base d'une double majorité de représentants des états et des citoyens, pourrait promouvoir un processus de recherche de consensus parmi les chefs d'état et de gouvernement, maintenir la dynamique politique et éviter la stagnation. Ainsi, un nouvel équilibre serait assuré entre Conseil et Commission et, en relation avec le renforcement du Parlement européen, également entre les lignes directrices de légitimation supranationales et intergouvernementales de l'Union européenne.

### ***Délimitation des pouvoirs***

Les dispositions de la constitution doivent définir des principes fondamentaux pour un exercice efficace du pouvoir incluant un partage du travail. Les fonctions des deux présidents doivent être nettement désignées, si on veut éviter la concurrence et des pertes par frictions. Ceci touche particulièrement la définition du rôle du président du Conseil européen qui doit être refixée. Dans les relations extérieures, ce président devrait parler au plus haut niveau international pour l'Union et, ce faisant, soutenir le Conseil européen pour définir les principes et lignes de conduite se référant à la politique de sécurité et extérieure commune (PESC), y compris sa dimension de défense et de sécurité (PESD). Un politicien engagé pour les intérêts européens à la tête du Conseil européen pourrait promouvoir le consensus des chefs d'état et de gouvernement, surtout dans les questions de la sécurité dure que les Etats-membres continuent de considérer comme le noyau de leur souveraineté nationale.

L'établissement d'un président doté de compétences de politique extérieure complète d'autres efforts d'intégration absolument nécessaires dans le domaine de la politique extérieure de sécurité commune (PESC / PESD). Les leçons de la crise irakienne mettent en relief la nécessité d'une réforme substantielle des bases correspondantes du traité. Même si les seules normes de droit primaire d'une future constitution de l'Union européenne ne suffisaient pas à garantir la possibilité d'action de l'Union dans des situations de crise de nature semblable, les expériences des dernières décennies montrent que l'essor substantiel continu des instruments, des moyens et des structures institutionnelles promouvoir la formation d'une volonté d'action commune. Dans les rapports internes, le président devrait préparer les rencontres des chefs d'état et de gouvernement, administrer et organiser les activités de follow up, ainsi que remplir les fonctions de porte-parole du Conseil européen. Le président du Conseil européen et celui de la Commission devraient être conjointement responsables de la coordination du travail au sein du Conseil. La Commission et son président par contre seraient responsables des initiatives

constitutionnelles et des mesures exécutoires dans tous les domaines de la politique communautaire.

### ***Responsabilité***

Un président de Commission élu par le Parlement européen ainsi qu'un président du Conseil européen nommé par les chefs d'état et de gouvernement avec respectivement des secteurs d'activités nettement déterminés apportent plus de clarté dans les structures administratives de l'Union européenne et accroissent ainsi l'aptitude à se gouverner de l'Europe des 25 ou plus. Mais surtout, on peut plus facilement classer les décisions politiques, de même qu'attribuer la responsabilité des succès ou respectivement des échecs. Un net discernement des responsabilités, qui supporte les rapports de force réels et la répartition des tâches au niveau des Etats-membres et de l'Union, réduira la pratique largement répandue dans le quotidien politique de l'Union européenne qui, selon l'état des choses, consiste à rejeter la faute sur les autres ou, respectivement à l'inverse, à mettre à son compte des succès de politique européenne. Une attitude qui, jusqu'à présent, était favorisée par un chevauchement des ressorts des pouvoirs et une définition imprécise des rôles.

### **4. Assurer la faculté d'agir**

Une Union capable exige non seulement une administration politique, mais aussi des décisions efficaces et leur réalisation. On reproche souvent à l'Union de ne pas pouvoir réagir de manière adéquate dans des crises de nature différente. L'incapacité à agir rapidement et convenablement renferme le risque que l'Union perde de son autorité et de sa légitimité aux yeux des citoyens. L'introduction de mécanismes clairs et distincts, permettant la réalisation de déclarations d'intention politiques est une pierre de touche importante pour une constitution européenne commune. Il est fondamental que la nouvelle constitution introduise des procédures qui facilitent les décisions tout en assurant parallèlement leur application et leur financement.

### ***Faculté d'organisation***

Dans une Union européenne élargie, la dynamique et la faculté d'adaptation doivent être maintenues face aux modifications internes et externes des conditions-cadres. L'organisation et la réalisation d'une réalité politique exigent une réaction rapide sur la base de procédés nettement définis. De plus, il s'agit de surmonter les conflits d'intérêts politiques et financiers, qui caractérisent tout système politique. Les différences se trouvent cependant dans le degré du besoin respectif de consensus. Celui-ci est particulièrement élevé dans l'Union européenne. Ainsi, par exemple, une réforme fondamentale de la politique agricole serait possible au Conseil à la majorité qualifiée. Mais comme les décisions fondamentales sont prises dans le cadre de négociations financières, le principe d'unanimité est réappliqué dans la solution nécessaire des problèmes.

Dans de larges domaines de la politique concernant les impôts, l'économie, les affaires intérieures et la justice, ainsi que les affaires extérieures et la sécurité, le principe d'unanimité fait d'avance fonction de „chas de l'aiguille“ dans la réalisation d'actions effectives de l'Union par rapport à des intérêts nationaux particuliers. C'est pourquoi, encore cette fois, l'élargissement des décisions majoritaires qualifiées sera un baromètre pour améliorer la faculté d'action et de réalisation. La majorité

qualifiée au Conseil devrait être fixée comme processus standard dans la nouvelle constitution. Les exceptions, qui continuent d'exiger l'unanimité, devraient être scrupuleusement justifiées et, le cas échéant, être mises sous réserve temporaire. Une telle réglementation apporterait de la transparence et informerait si les processus à appliquer assurent et, parallèlement, veillent à ce que l'obligation d'unanimité ne soit plus licite que dans des cas exceptionnels.

### ***Capacité de réalisation***

Ce n'est que lorsque des décisions déjà prises ont été effectivement réalisées qu'on peut parler d'une Union capable. A l'avenir aussi, les Etats-membres assumeront fondamentalement la responsabilité de la mise en application des lois européennes. Mais il faut cependant encore savoir quand le besoin d'exécution homogène justifie la transmission de l'exécution de décisions à la Commission et qui est responsable du contrôle de leur réalisation. Il est donc important d'assurer une transparence et un contrôle démocratique également lors de la réalisation d'actes juridiques. Parallèlement à l'élaboration de la règle juridique, il faut prévoir des règlements qui garantissent une réalisation effective des décisions. De même, toute décision non législative devrait contenir une nette indication concernant les éventuelles responsabilités exécutives - selon que l'on agit selon le processus communautaire ou celui des états. Cela signifie que, dans chaque décision, on doit clairement mentionner qui est responsable de la réalisation, qui en contrôle l'exécution et quel laps de temps est prévu pour ce faire. En outre, la constitution devrait fondamentalement prévoir la surveillance du processus de réalisation par le Parlement européen et la Cour de justice des communautés européennes dans tous les secteurs législatifs. Dans les domaines qui ne peuvent pas encore être transférés dans le processus communautaire (certaines parties de la coordination politico-économique, le PESC / PESD et la collaboration dans le secteur de l'intérieur et de la justice), la responsabilité de la réalisation des décisions devrait être du ressort du Conseil, qui, de concert avec la Commission, doit veiller à une politique cohérente.

### ***Capacité productive***

La qualité de chaque décision dépend de celle des moyens disponibles pour la réaliser. C'est pourquoi, parallèlement aux actes juridiques, la constitution européenne doit assurer en même temps à l'Union une affectation des ressources financières nécessaires à leur réalisation. Certes, les obligations de réalisation et la priorité d'application des Etats-membres ne devraient pas être touchées, mais les décisions qui demandent l'action d'une institution au niveau de l'Union européenne doivent être également pourvues des ressources personnelles et financières correspondantes. Cela est particulièrement valable lorsque, en raison du besoin de cohérence, les compétences d'exécution sont transmises à la Commission ou au Conseil. Seule une constitution financière solide permet à l'Union européenne d'agir durablement. Pour la procédure budgétaire, il s'agit donc de considérer le Parlement européen et le Conseil comme deux instances budgétaires égales en droit et de lutter d'avance contre des possibilités de blocage dans une Union élargie.

## ***5. Garantir la possibilité de développement***

La capacité de l'Union à harmoniser durablement dynamique et stabilité sera décisive pour une stable longévité de la future constitution européenne. Ainsi, l'Union européenne doit, d'une part, définir un consensus de base clair et net et, de l'autre,

toutefois, ouvrir la voie à des nouveautés et des adaptations institutionnelles aux changements de situation.

### ***Flexibilité***

Dans une Union élargie, l'essor de l'intégration européenne dans des domaines centraux comme la sécurité sociale, intérieure et extérieure, menace d'échouer en raison du manque de volonté des Etats-membres ou de la nécessité de l'unanimité. Dans ces secteurs, on ne peut pas encore compter sur l'introduction de la décision à la majorité comme principe général. Dans la convention même, mais aussi parmi les gouvernements, on ne trouve là-dessus aucun consensus. Des mécanismes flexibles de collaboration devraient donc permettre un développement extérieur de l'Union surtout dans ces secteurs. Il serait réalisable d'abord avec les Etats-membres qui y sont disposés et en mesure de le faire. Depuis le traité d'Amsterdam, l'instrument de „la collaboration renforcée“ est disponible pour cela. Mais, jusqu'à présent, celui-ci n'a pas encore pu être utilisé convenablement, surtout en raison de nombreuses restrictions d'application.

Toutefois, avec l'entrée en vigueur du traité de Nice, certaines de ces restrictions ont disparu. En tout cas, la convention devrait inclure l'instrument de différenciation dans la nouvelle constitution. Particulièrement vu les champs d'application possibles ainsi que le nombre nécessaire de participants, il faut prévoir de nouveaux assouplissements dans la longue liste des restrictions des conditions d'exécution. C'est particulièrement valable pour le secteur des relations extérieures. Seulement ainsi, on peut épuiser effectivement le potentiel de réalisation de cet instrument et mettre en œuvre la collaboration renforcée comme alternative crédible à une politique de blocage d'états isolés. Mais cela ne doit en aucun cas conduire à une exclusion durable des états qui n'y participent pas dans un premier temps.

### ***Capacité d'adaptation***

Ce ne sont pas seulement l'application et la réalisation de la politique commune qui demandent de la flexibilité. Le président de la convention, Giscard d'Estaing, aspire à juste titre à une constitution durable - pour les cinquante prochaines années - mais des aménagements seront toujours nécessaires. Dans une Union européenne de 25, sans parler de 28 Etats-membres ou davantage, lesdits aménagements ne pourront plus se faire sur la base de la longue procédure aujourd'hui en vigueur pour les modifications du traité. On devrait donc d'abord utiliser la répartition prévue en conditions cadres constitutionnelles et décisions de détail se référant au champ politique en soumettant au moins la partie de la constitution se rapportant aux prescriptions d'exécution à un processus de révision simplifié sans obligation d'unanimité et de ratification par tous les Etats-membres. Dans le cadre du processus d'accord, les majorités qualifiées surtout, devraient suffire ici, pour autant que la définition et la délimitation des catégories de compétences soient assez nettement définies dans la première partie. En ce qui concerne les dispositions constitutionnelles de la première partie de la constitution et selon les expériences faites jusqu'à présent, la convention serait l'institution adéquate pour en préparer les futures réformes constitutionnelles avant que celles-ci ne soient soumises au Parlement européen et aux Etats-membres pour ratification. Sans un tel processus de révision partagé, l'un des potentiels d'efficacité les plus importants de l'élaboration de la constitution sera gaspillé

### ***Entrée en vigueur***

L'une des tâches centrales de la convention est de consolider et simplifier la valeur juridique historiquement accrue de l'intégration européenne dans un document contenant les valeurs fondamentales et les limites, les objectifs et les ressorts ainsi que les processus et institutions. Ce défi ne devrait purement et simplement pas être compris comme une tâche rédactionnelle et technique - il s'agit beaucoup plus de rendre visible la qualité constitutionnelle d'intégration déjà acquise. De cette manière, on créera la base à l'arrondissement d'un système de gouvernement européen compréhensible ayant une propre personnalité juridique. La convention de l'Union européenne a la chance unique de développer dans un processus ouvert une conception plus compréhensible que l'Europe „des colonnes“ à la Maastricht.

Mais tout d'abord, on doit cependant assurer une possible entrée en vigueur de la constitution après son élaboration et son adoption par la convention ainsi que son acceptation par les chefs d'état et de gouvernement. C'est pourquoi on doit déjà fixer dans l'ébauche de constitution que, pour les états ayant donné leur accord, celle-ci ne doit pas échouer à cause d'un manque de ratification d' Etats-membres isolés. Pour cette raison, dès sa ratification, la constitution devrait entrer en vigueur dans un nombre délimité d'états représentant un nombre minimum de citoyens. Si certains états ou leurs citoyens refusaient plusieurs fois la constitution, ils devraient mettre leur adhésion en disponibilité par référendum.

### ***Conséquences pour le travail de la convention***

On est largement d'accord sur le cadre du futur droit primaire - un traité constitutionnel ayant probablement quatre parties. Si, ce faisant, on réussit à surmonter l'actuelle structure de colonnes ainsi que la multitude de traités et communautés dans le cadre de l'Union européenne, à doter cette dernière d'une personnalité juridique homogène et également à inclure la charte des droits fondamentaux, on aurait déjà fait un grand pas dans le domaine de la transparence. De ce point de vue, l'état du travail de la convention rend confiant. Cependant, pour améliorer en même temps la capacité d'action et de développement de l'Union européenne, on doit intervenir courageusement en continuant de traiter en substance les dispositions actuelles du traité. La grande Europe de 28 Etats-membres et plus, n'est pas réalisable en poursuivant purement et simplement ce qui existe déjà. Si l'on veut regagner les citoyens à l'idée d'une Europe ayant de l'avenir et orientée vers le succès, la convention ne doit pas présenter un consensus sans force percutante. On doit créer un ouvrage global qui, par son évidence, oblige la conférence gouvernementale à l'adopter si possible sans modifications. Si l'on n'obtient aucun consensus à ce sujet à la convention, alors le projet de l'intégration est complètement remis en jeu - une dispersion des Etats de l'Union européenne deviendrait selon le scénario „Worst case“ une option réaliste. Comme communauté vitale promise au succès, l'Union européenne ne peut être mise en forme pour des défis futurs que par un résultat ambitieux. La convention, les états-membres et les citoyens de l'Europe doivent nettement considérer ces alternatives.