

Constitution européenne, que faire ?

di Giuliano Amato

La pause est terminée ; voici revenu le temps des décisions. Mais une question se pose : avons-nous besoin d'une Constitution pour l'Europe ? Et en admettant qu'un tel besoin existe, devons-nous sauver le texte déjà approuvé par tant de nos Etats ou devons-nous en préparer un autre, pour tenir compte des pays qui ont dit non ?

Faut-il une Constitution pour l'Europe ? Ceux qui répondent à cette question ne pensent pas aux besoins effectifs de l'Europe, mais aux significations qu'ils donnent eux-mêmes au mot « Constitution ». S'ils sont en faveur d'une Europe plus intégrée, dans le sillage des anciens fédéralistes, ils diront oui, mais ils se boucheront le nez à la lecture du traité constitutionnel existant parce qu'ils n'y trouveront pas ce qu'ils cherchent (c'est ce qu'ont fait tant d'électeurs français ayant voté non).

A l'inverse, s'ils se méfient d'une Europe plus intégrée et s'ils voient dans la Constitution le super-Etat de Bruxelles, ils diront non immédiatement sans même se donner la peine de lire ce qu'il y a dans le traité constitutionnel, et cela à cause de son nom.

Passons à la deuxième question : devons-nous sauver le texte existant du traité ? En dehors de la France et des Pays-Bas, cette interrogation ne passionne que les spécialistes. Mais dans ces deux pays, cette seule interrogation est une provocation pour les électeurs qui ont voté contre le texte existant. Ne fût-ce que pour cette raison, la réponse est : le texte sur lequel peut se rouvrir le processus ne peut en aucun cas être le même. Tout le monde le sait.

Si l'on veut reprendre contact avec les citoyens et chercher à comprendre ce qu'il faut faire maintenant, il est nécessaire de retourner à la case départ, au point qui avait fait l'unanimité de la classe politique européenne et qui était le mieux partagé par nos opinions publiques : la déclaration du Conseil européen de décembre 2001, à Laeken. Elle posait à l'époque un certain nombre de questions : nous retrouvons-nous encore en elles ? Pensons-nous qu'elles ont reçu une réponse aux cours de ces dernières années ? Et si les questions n'ont pas été résolues, demandons-nous si ce dont nous avons besoin se trouve dans le traité constitutionnel ; et comment pouvons-nous le récupérer sans nous perdre dans des discussions stériles et peu pertinentes ?

En relisant la déclaration de Laeken, on s'aperçoit que la question de la Constitution européenne n'était pas centrale. On s'était seulement posé la question de « savoir si la simplification et le réaménagement [des traités] ne devraient pas conduire à terme à l'adoption d'un texte constitutionnel ». A terme. Il ne s'agissait donc pas d'une tâche prioritaire et urgente.

La tâche prioritaire et urgente, selon la déclaration, était de clarifier et de simplifier l'ordonnancement juridique de l'Union, pour permettre aux citoyens de comprendre qui fait quoi et qui est responsable de quoi. Il fallait mettre fin à la prolifération des instruments créés, traité après traité, et dépasser la distinction entre Communauté et Union, dont neuf Européens sur dix ne comprenaient ni le sens ni la raison d'être. Une deuxième tâche prioritaire et urgente était de rendre l'Europe plus démocratique, en fondant les majorités sur la volonté tant des Etats que des citoyens, en élargissant le rôle du Parlement européen et celui des Parlements nationaux, en rendant plus transparentes les procédures.

Une troisième tâche prioritaire et urgente était de garantir plus d'efficacité, grâce aux règles générales concernant la Commission, d'une part sur la présidence tournante des Conseils et sur l'utilisation du principe majoritaire, d'autre part avec des règles destinées à renforcer l'Europe face aux grands défis du nouveau siècle : la politique extérieure commune, la politique de sécurité et de défense, la maîtrise de l'immigration et la lutte contre la criminalité et le terrorisme.

Soyons honnêtes et admettons qu'au cours des dernières années ces problèmes sont tous restés sans solution ; certains se sont même aggravés avec l'élargissement. Changer les règles ne suffit pas à résoudre un problème politique. Mais cela peut faire la différence lorsque la solution est difficile à trouver. Alors ne nous demandons pas si nous avons besoin d'une Constitution pour l'Europe. Demandons-nous si les problèmes évoqués à Laeken sont encore d'actualité, s'il y a des solutions adéquates dans le traité constitutionnel et s'il se peut qu'il en faille d'autres.

A ce point d'interrogation, une nouvelle et brève conférence intergouvernementale permettra de trouver des solutions partagées. Elle pourra reprendre, de manière plus ou moins complète, le contenu de la première et de la deuxième partie du traité. Elle pourra repenser, en tenant compte des questions de Laeken, les solutions qui se trouvent dans la première partie et dans les principales innovations de la troisième partie. Elle pourra alléger l'ensemble en ne reproduisant pas le texte de la deuxième partie, c'est-à-dire la Charte des droits fondamentaux, mais en se limitant à un seul article qui en établisse la force juridique. Elle pourra en tout cas ajouter les nouvelles solutions qu'elle considérera comme essentielles.

Une telle conférence ne reprendrait pas la plupart des éléments de la troisième partie. Car cette troisième partie est d'abord la « consolidation », dans un texte unique, des traités existants, et donc si elle n'est pas approuvée, ces traités ne disparaissent pas, mais restent tels qu'ils sont à présent. Il existe différentes possibilités techniques, et la plus sage serait d'en faire un protocole, ce qui n'en changerait pas la nature juridique, mais les rendrait moins visibles et encombrants. Il reviendra enfin aux Etats membres de décider du nom du nouveau texte et de la manière de le ratifier. Leur intelligence politique saura suggérer une appellation et une procédure qui évitent l'emphase et les problèmes rencontrés la première fois.