

Notre Europe

 ETUDES & RECHERCHES

Etudes et Recherches n°52

Plan B : comment sauver la Constitution européenne

Andrew Duff

Andrew Duff

Andrew Duff a participé à la fois à la Convention sur la Charte des droits fondamentaux et à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Pour le Parlement européen, il a été co-rapporteur (avec Johannes Voggenhuber) sur la Charte et, plus récemment, sur la période de réflexion. Il est aussi le porte-parole du groupe Alliance des Libéraux et des Démocrates pour l'Europe (ALDE) pour les questions constitutionnelles.

Avant d'être élu au Parlement européen en 1999, Duff a été administrateur du Federal Trust à Londres. Son ouvrage le plus récent, *The Struggle for Europe's Constitution*, a été publié en 2005 par le Federal Trust et I.B.Tauris.

Andrew Duff est membre du conseil de la TEPSA (Trans-European Policy Studies Association) et de l'International European Movement. Il est coprésident de l'intergroupe fédéraliste au Parlement. Il est le représentant libéral démocrate élu au Parlement européen pour l'est de l'Angleterre.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « **penser l'unité européenne** ».

Il s'agit de contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une **union plus étroite des peuples d'Europe**. Il s'agit également de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, *Notre Europe* mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de **quatre thématiques** :

- Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. *Notre Europe* s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.
- La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. *Notre Europe* croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour démocratiser la démocratie européenne.
- Coopération, compétition et solidarité : « *La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit* » sont l'essence du contrat européen selon Jacques

Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.

- Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que *Notre Europe* contribue à définir.

Successivement présidée par **Jacques Delors** (1996-2004), **Pascal Lamy** (2004-05), et **Tommaso Padoa-Schioppa** (depuis novembre 2005), *Notre Europe* vise une stricte **indépendance** de pensée et œuvre dans le sens du **bien public**.

C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : **www.notre-europe.eu**.

Avant-propos

Le bon mot a fait mouche : la pause de réflexion annoncée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors du Conseil européen de juin 2005 (au lendemain des « non » français et néerlandais au Traité constitutionnel) se serait-elle muée en pause de *la* réflexion ?

De fait, les grands débats publics annoncés par les Etats membres, déterminés à retisser les liens usés entre les citoyens et le projet européen, manquent à l'appel. Entre les frustrés d'un « oui » sans conséquence, les défenseurs hier acharnés d'un « non » aujourd'hui sous le boisseau, les faux indécis et les attentistes, le projet de Traité constitutionnel s'est installé dans une position pour le moins bancal.

Dans ce contexte, ce pamphlet d'Andrew Duff vient à point nommé. Le titre qu'il a choisi donne le ton : le moment est venu de lancer le débat sur un éventuel « plan B ». Et Andrew Duff a raison : il est temps que ce plan B non existant alors qu'il était constamment invoqué durant la campagne référendaire française - alors élément de la divagante théorie du complot - soit aujourd'hui précisé, débattu, défait et refait jusqu'à trouver une solution au coma actuel. Sans faire siennes toutes les propositions d'Andrew Duff, *Notre Europe* a jugé utile de publier son texte comme contribution à un débat dont la relance est indispensable.

Que le lecteur ne soit pas induit en erreur : la stratégie que nous propose le député européen n'est pas celle de la *tabula rasa*. Membre actif de la Convention, il défend avec vigueur le projet issu du travail de plusieurs années au sein d'une instance dont le caractère démocratique ne devrait plus être à démontrer. Reconstruire, prolonger et améliorer l'existant, à savoir ce projet de Traité constitutionnel, voilà le point de départ que l'auteur nous propose et qui nous paraît relever à la fois de la sagesse et du respect pour les démocraties européennes qui ont déjà approuvé ce texte.

Andrew Duff suggère même de préserver certaines dispositions de ce projet puisqu'elles ne semblent pas avoir été au cœur des controverses des débats de ratification là où ils ont eu lieu, en particulier celles de la première partie véritablement « constitutionnelle » du texte. Mais il ne nous mène pas pour autant vers l'idée d'une mise en œuvre partielle du projet de Traité, dans la ligne de ceux qui prônent l'adoption d'un mini Traité institutionnel. Non, le projet est un compromis global équilibré et doit le rester.

Cette précaution préliminaire ne rend pas pour autant le député européen frileux dans ses propositions de renégociation. Conscient que beaucoup de critiques du texte ont achoppé sur sa troisième Partie, qui définit les politiques de l'Union, Andrew Duff la déclare candidate à l'amélioration, en proposant même les thématiques qui devraient être privilégiées. Plus le détail se précise et plus on entre dans les eaux plus troubles de l'opportunité d'ouvrir tel ou tel débat, d'insérer tel ou tel enjeu dans le Traité, mais le mérite de l'approche de Duff est d'être sans aucun tabou : gouvernance économique, dimension sociale, changement climatique, élargissement et finances sont les cinq sujets qu'il propose de mettre sur la table.

L'auteur n'oublie pas non plus une autre préoccupation des détracteurs de la troisième partie, à savoir le caractère, selon l'expression consacrée, « gravé dans le marbre » de dispositions dont la nature législative ne justifie pas une telle rigidité. Pour Andrew Duff, cette troisième partie doit être clairement subsidiaire à la première et assortie d'une clause de révision plus souple. Duff propose également que la deuxième partie du Traité contenant la Charte, tout en gardant la même force, – c'est pourquoi la pertinence de cette proposition est sans doute plus à démontrer – soit déplacée dans une Annexe.

On comprend le compromis entre Convention et Conférence Intergouvernementale que cherche à trouver Andrew Duff lorsqu'il propose un mode de renégociation fondé sur une sorte de co-décision constitutionnelle entre le Conseil et le Parlement européen. Il dit pourtant préférer, si elle était possible, la solution d'une nouvelle Convention. N'est-elle pas la seule instance légitime – moyennant une réflexion sur d'éventuelles améliorations de son fonctionnement - pour poursuivre le travail qu'elle avait commencé ? C'est un point qui mérite certainement débat, de même que ses propositions pour assouplir la procédure de ratification. Comment éviter qu'un seul Etat membre puisse bloquer le processus tout en respectant la double légitimité de l'Union, celle des peuples et des Etats ?

A la lecture de ce pamphlet, on comprend mieux pourquoi il n'y avait pas avant le 29 mai 2005 de plan B soigneusement rédigé, attendant sagement dans le tiroir d'un fonctionnaire européen. La tâche est complexe, soulevant de multiples questions. *Notre Europe* est reconnaissante à Andrew Duff de s'y être attelé.

Rédiger un plan B aurait sans doute dû être le devoir de vacances de tous ceux qui ont balayé d'un revers de la main la valeur du compromis que représentait le Plan A. Jamais parfait, le compromis européen est l'aboutissement d'un travail de longue haleine et de procédures basées sur le respect mutuel. Sa reconstruction est éprouvante mais aujourd'hui indispensable.

Gaëtane Ricard-Nihoul

Résumé

- Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé en octobre 2004, permettra à l'Union européenne de répondre aux exigences du 21^e siècle et aux aspirations d'une large majorité de ses citoyens. Sans la constitution, l'Europe manquera de cohérence interne et de force extérieure et la transformation de l'Union en une démocratie plus mûre, post-nationale, subira un coup d'arrêt.
- Malheureusement, la constitution ne pourra pas entrer dès à présent en vigueur parce que la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ne peuvent pas la ratifier et que plusieurs autres Etats membres n'enregistrent aucun progrès dans le sens de la ratification. Si l'on veut sauver la constitution, il faut la modifier. Il n'y a pas d'autre choix. L'Europe a absolument besoin de son Plan B.
- En améliorant le traité de 2004, il est tout à fait possible de répondre à bon nombre des préoccupations exprimées par l'opinion publique durant le processus de ratification. La renégociation doit être judicieuse, tactique et modernisatrice. Il n'existe aucune formule unique permettant de recréer le consensus autour du projet constitutionnel. Les solutions simplistes ou superficielles doivent être évitées.
- Le texte de 2004 doit être conservé là où le consensus sur lequel il s'appuie tient encore bon. Cela s'applique en particulier au cœur du traité original – à savoir les dispositions constitutionnelles de la Partie I dont aucune n'a particulièrement suscité la controverse pendant le processus de ratification.
- La constitution doit cependant être restructurée. La Partie II, la Charte des droits fondamentaux, bénéficierait d'une plus grande visibilité en étant annexée au traité constitutionnel et en étant soumise à une procédure unique de révision (nouvel article IV-443 *bis*). Le contenu de la Charte et son statut juridique ne devraient pas être modifiés.
- La Partie III, concernant les politiques et le fonctionnement de l'Union, devrait être clairement subordonnée à la Partie I, avec une procédure de révision assouplie (article IV-445). La clause générale de *passerelle*, qui permet le passage d'une procédure anormale à une procédure normale de prise de décision, devrait être simplifiée (article IV-444).
- Des modifications ou des innovations s'imposent dans cinq domaines. Tout d'abord, la gouvernance économique de l'Union doit être renforcée (article III-184), l'autonomie de la zone euro doit être confortée (article III-194) et l'agenda de Lisbonne doit être transposé dans la constitution (article III-178).
- Deuxièmement, la constitution doit définir un cadre européen commun pour l'organisation de la société économique (article III-209). Une déclaration sur la solidarité devrait être rédigée pour souligner la dimension sociale de l'intégration

européenne, et les Etats membres qui souhaitent aller plus loin pourraient adopter un Protocole sur une Union sociale.

- Troisièmement, la lutte contre le changement climatique devrait devenir un impératif auquel devraient se conformer toutes les politiques communes (article III-119). Dans ce contexte, la politique agricole commune devrait être modernisée (article III-227), et séparée de la politique commune des pêches (nouvel article III-227 *bis*). La politique de l'environnement devrait être améliorée et renforcée (articles III-233 et 234) et la politique commune de l'énergie devrait être repensée pour répondre aux préoccupations actuelles (article III-256). Euratom devrait entrer dans le champ d'application de la constitution.
- Quatrièmement, un nouveau Titre devrait être inséré dans la Partie III afin d'intégrer dans la Constitution les critères de Copenhague régissant la politique d'élargissement de l'Union. Le processus d'adhésion devrait également être exposé dans son intégralité. Dans le contexte de la politique de voisinage de l'UE, une nouvelle catégorie de membre associé devrait être introduite.
- Cinquièmement, le système de financement révisé, qui doit en tout cas être négocié en 2008, devrait être intégré dans la Partie III de la constitution. Il couvrirait à la fois les revenus (y compris la ristourne britannique) et les dépenses (y compris la PAC). La réforme devrait engendrer davantage d'équité, de dynamisme, de transparence et de responsabilité – et permettre ainsi au budget de l'UE de répondre à ses priorités politiques.
- La CIG, qui doit se tenir en 2008, devrait agir en concertation avec le Parlement européen dans une sorte de codécision constitutionnelle. Les trois institutions européennes – Conseil, Commission et Parlement – ont le devoir de s'engager lors de la renégociation avec les parlements et les partis politiques nationaux. En 2009, une consultation organisée à l'échelle de l'UE devrait être envisagée comme un moyen d'assurer un consentement démocratique au projet constitutionnel révisé (article IV-447).

Table des matières

1 Le dilemme constitutionnel de l'Europe	1
<hr/>	
1.1 Les difficultés rencontrées	2
1.2 Un délai de réflexion	4
1.3 Options	5
1.4 Une période d'analyse	11
2 La renégociation	17
<hr/>	
2.1 Restructurer la constitution	18
2.1.1 Assouplir la procédure de révision	18
2.1.2 Simplifier la <i>passerelle</i> générale	19
2.1.3 Faciliter l'entrée en vigueur	19
2.2 Contenu politique	21
2.2.1 Gouvernance économique	21
2.2.2 Modèle social	24
2.2.3 Sécurité climatique	25
2.2.4 Elargissement	28
2.2.5 Finances	30
2.3 Procédure	31
Conclusion	34

1. Le dilemme constitutionnel de l'Europe

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a été signé par les chefs de gouvernement des vingt-cinq Etats membres à Rome le 29 octobre 2004. Cette cérémonie marquait l'aboutissement de cinq années de négociations difficiles, qui avaient commencé avec la Convention sur la Charte des droits fondamentaux en 1999 et qui s'étaient poursuivies avec la Convention sur l'avenir de l'Europe en 2002.

Les deux Conventions avaient été marquées par des niveaux sans précédent d'ouverture, de pluralisme et de légitimité démocratique. Elles avaient pu édifier un ensemble complet et sophistiqué d'innovations constitutionnelles qui survécut intact, dans une large mesure, à la Conférence intergouvernementale classique qui clôtura les négociations en 2004. Aucune constitution n'est à l'abri de tout reproche, bien entendu, mais le verdict des membres du Parlement européen, sonnait juste : plus des deux tiers des parlementaires approuvèrent la constitution en estimant qu'elle représentait « un compromis satisfaisant et une amélioration considérable par rapport aux traités existants ... [qui] fournira un cadre stable et durable pour le développement futur de l'Union européenne, rendant possible l'élargissement futur de celle-ci tout en prévoyant des mécanismes pour sa révision quand celle-ci sera nécessaire ».¹ Il est utile de rappeler que toutes les précédentes révisions du traité avaient été accueillies par les membres du PE avec un chœur de critiques et un catalogue de demandes de nouvelles réformes.

Quelles sont donc les principales avancées réalisées par la constitution ?² Elle accroît la capacité de l'Union à agir efficacement au plan international, notamment par la création du poste de ministre vice-président de la Commission en charge des affaires étrangères de l'Union. La constitution renforce l'état de droit au sein de l'Union en élargissant les compétences de la Cour de Justice. Elle confère à l'Union la personnalité juridique en droit international. Les pouvoirs du Parlement européen ont été considérablement accrus en matière de budget, de législation, d'accords internationaux et de contrôle et de désignation de l'exécutif. Les parlements des Etats membres sont dotés d'un mécanisme de vérification de la manière dont le principe de subsidiarité est appliqué. En pratiquant l'ouverture au sein du Conseil lorsqu'il agit en sa capacité législative, la constitution aidera les parlementaires nationaux à exiger de leurs propres ministres qu'ils rendent des comptes à propos de leur action à Bruxelles. La constitution confère un caractère contraignant à la Charte des droits fondamentaux et elle facilite l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme. La citoyenneté européenne est renforcée en termes non seulement de droits mais aussi de participation démocratique. Le Conseil gagne de la crédibilité grâce à une

1 Rapport Mendez de Vigo-Corbett, janvier 2005.

2 Pour une description bien plus exhaustive des atouts relatifs de la constitution, voir *The Struggle for Europe's Constitution*, Federal Trust/I.B.Tauris, 2005.



transparence accrue, de la flexibilité grâce à l'extension considérable du vote à la majorité qualifiée (VMQ) et du leadership grâce à l'instauration d'une présidence permanente. Le stratagème des « trois piliers », un héritage du traité de Maastricht, est aboli : dorénavant, la politique de l'UE dans le domaine des affaires intérieures et de la coopération entre les autorités policières, douanières et judiciaires se trouve intégrée dans les politiques essentielles de l'UE. La nette amélioration des dispositions sur l'élaboration de la politique étrangère, de défense et de sécurité commune ouvre la perspective d'une coopération plus étroite entre les Etats membres qui possèdent à la fois les capacités militaires et la volonté politique nécessaires. Grâce à la constitution, dans l'Union élargie, certains groupes d'Etats membres trouveront une justification pratique à une intégration plus poussée et plus rapide dans un domaine spécifique.

La constitution reformule les valeurs et les principes qui se trouvent à la base de l'unification européenne. Elle consolide les compétences conférées à l'Union par ses Etats membres. Elle définit les pouvoirs des institutions. Les instruments sont rationalisés, les procédures de prise de décision sont harmonisées et la jurisprudence codifiée. Les passages verbeux et obscurs ont été abrégés et clarifiés. Certaines ambiguïtés et incohérences créées par les révisions antérieures du traité – Maastricht (1992), Amsterdam (1997) et Nice (2001) – sont à présent levées. L'effet global de la réforme est de transformer l'accumulation de traités internationaux qui avaient formé jusqu'à présent les statuts fondamentaux de l'UE en un ordre juridique supranational spécifique et plus visible. La nature obligatoire de la Charte, l'acquisition de la personnalité juridique et le pouvoir du Parlement européen d'initier de futures modifications sont des exemples de ce processus de constitutionnalisation.

C'est pour cela que le document est intitulé *Un traité établissant une Constitution pour l'Europe*. C'est un traité constitutionnel qui remplace les anciens traités, un traité international dont la conséquence est de refonder l'Union sur une base constitutionnelle.

LES DIFFICULTES RENCONTREES

Jusqu'à ce que la constitution entre en vigueur, le processus constitutionnel est régi par l'actuel traité sur l'Union européenne. Celui-ci précise, dans son article 48, qu'aucune révision des traités ne peut avoir lieu sans avoir été tout d'abord acceptée par les gouvernements de tous les Etats membres et ensuite été ratifiée par chacun de ces Etats conformément à ses propres exigences constitutionnelles. Le veto d'un gouvernement ou l'incapacité de mener à bien la procédure de ratification nationale interrompt donc l'ensemble du processus.

L'éventualité de problèmes dans un ou plusieurs Etats membres avait été envisagée par la Convention et la CIG. La Déclaration 30 annexée à la constitution stipule que « si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le présent traité, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question ». Mais cette disposition n'instaure pas vraiment de plan de secours sérieux. Une réunion de crise du Conseil européen ne représente pas vraiment une solution constitutionnelle au véritable problème politique et juridique auquel l'Union se trouve à présent confrontée.



Même si les quatre cinquièmes des États membres ratifiaient le traité, cela n'aurait qu'une valeur symbolique, et ne constituerait pas une différence significative par rapport à la situation délicate que connaît actuellement l'Union. Les chefs de gouvernement, dans cette réunion décisive, seraient toujours confrontés à l'impasse créée par l'article 48, et ils n'ont pas de Plan B.

A ce jour, seuls quinze États membres ont ratifié avec succès la constitution en suivant leurs propres exigences constitutionnelles : l'Autriche, la Belgique, Chypre, l'Estonie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne. Comme chacun le sait, la France et les Pays-Bas, après les référendums organisés respectivement le 29 mai et le 1^{er} juin 2005, n'ont pas ratifié la constitution. Mais ce ne sont pas les seuls États qui rejettent le traité : le Royaume-Uni ne peut pas ratifier la constitution de 2004 et ne le fera pas. Ni le Danemark, ni l'Irlande ne sont prêts à relever le défi d'un référendum pour défendre le texte actuel. Les gouvernements de la République tchèque, de la Pologne et de la Suède sont réticents, dans les circonstances actuelles, à l'idée de poursuivre le processus de ratification. Le gouvernement portugais aimerait le faire mais il a promis un référendum et par conséquent ne s'y risque pas. Seule la disciplinée Finlande, qui occupe actuellement la présidence du Conseil, se prépare à ratifier la Constitution devant son Parlement avant la fin de 2006. Cela fera seize.

Certains prétendent, en particulier en Espagne, qui a elle-même connu, tout comme le Luxembourg, l'épreuve du référendum, que chaque pays a le devoir légal de se prononcer formellement sur la constitution. Cette position ne repose pas sur une lecture correcte ni du traité sur l'Union européenne, ni de la Convention de Vienne sur le droit des traités. De plus, si les huit États membres réticents étaient mis en demeure aujourd'hui de se prononcer officiellement sur la constitution, cette position serait à coup sûr négative dans la plupart des cas.

Naturellement, il faut respecter le verdict des États membres et des populations qui ont ratifié la constitution et celui des États et des populations qui ne l'ont pas fait. Il ne faut pas non plus oublier que des États candidats à l'adhésion, la Bulgarie et la Roumanie, ont également avalisé la constitution de 2004. La constitution gagne en crédibilité démocratique si elle a été appuyée par une majorité d'États membres représentant une majorité de citoyens. Néanmoins, la conséquence inévitable et paradoxale de ces deux « non » officiels et de plusieurs « non » informels est de conserver l'Union telle qu'elle est, avec toutes ses imperfections, et de bloquer la voie des réformes.



UN DELAI DE REFLEXION

Au lendemain des verdicts français et néerlandais, les chefs de gouvernement se sont réunis en Conseil européen, le 18 juin 2005. Les dirigeants ont estimé que les résultats de ces referendums « ne remettent pas en cause l'attachement des citoyens à la construction européenne », mais que « les citoyens ont toutefois exprimé des préoccupations et des inquiétudes dont il faut tenir compte ». Le Conseil européen a donc décidé d'une « période de réflexion... pour permettre un large débat dans chacun de nos pays associant tant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les parlements nationaux, que les partis politiques ». Les chefs de gouvernement ont convenu de se retrouver durant le premier semestre de 2006 afin de « procéder à une appréciation d'ensemble des débats nationaux et de convenir de la suite du processus ».

De manière quelque peu contradictoire, toutefois, ils ont également déclaré que le processus de ratification pourrait continuer si des Etats membres le souhaitent, et ils ont reporté l'échéance initialement fixée pour l'entrée en vigueur de la constitution (1^{er} novembre 2006).

Le Conseil européen n'a pas donné d'indications précises sur la période de réflexion, pas plus qu'il n'a défini ses méthodes d'évaluation. La présidence britannique du Conseil, pendant le second semestre de l'année 2005, n'a pas montré d'aptitude pour l'une ou l'autre des options qui s'offraient à elle : il n'y a pas eu de réflexion active et rien n'a été entrepris pour encourager la relance d'un processus de ratification en panne. La présidence autrichienne, pendant le premier semestre de 2006, a fait preuve de plus de dynamisme. Elle a organisé à Salzbourg une conférence intitulée "*the Sound of Europe*", peut-être pour souligner l'hostilité du gouvernement autrichien à une adhésion de la Turquie. Une autre conférence assez stérile a été mise sur pied sur la question très ressassée de la subsidiarité. Le chancelier Schüssel a fait part de ses préoccupations face à l'activisme supposé de la Cour de Justice qui avait forcé les universités autrichiennes à respecter le droit européen en matière d'égalité d'accès pour les étudiants allemands.

Pendant ce temps, la Commission européenne s'employait à améliorer sa politique de communication. A l'automne 2005, le *Plan D – comme débat, dialogue et démocratie* – était lancé par la vice-présidente Margot Wallström. L'objectif du Plan D était de contribuer à la période de réflexion en soutenant les débats nationaux, en fournissant des informations sur la constitution et en travaillant directement avec des acteurs de la société civile au niveau de l'UE. La Commission n'a par ailleurs pas donné d'impulsion puissante concernant la période de réflexion sur la crise constitutionnelle.

Dans un contexte de paralysie du Conseil et de faiblesse de la Commission, il appartient naturellement au Parlement européen d'occuper quelque peu l'espace politique. Les parlementaires européens ont cherché à orienter la période de réflexion vers un objectif



spécifique – à savoir le sauvetage de la constitution³. Le Parlement reconnaît la nécessité d'approfondir et de démocratiser le consensus constitutionnel qui s'était formé au niveau des élites pour éviter des débats non coordonnés et étroitement focalisés sur des sujets nationaux, qui ne serviraient qu'à renforcer des stéréotypes nationaux et à accentuer les divisions.

Les membres du Parlement européen sont sortis des sentiers battus pour s'assurer la collaboration active de membres des parlements nationaux avec lesquels ils avaient collaboré de manière si fructueuse au cours des deux Conventions. Le Parlement a proposé l'organisation d'une série de conférences entre parlementaires nationaux et européens – les « Forums parlementaires » – pour stimuler le débat et pour définir progressivement les conclusions politiques nécessaires. Le premier de ces Forums a eu lieu à Bruxelles en mai 2006 ; le second est prévu pour décembre. Il est permis d'espérer que cet exercice parlementaire débouche sur une analyse solide qui identifie les aspects de la constitution pour lesquels le consensus initial reste encore intact et les questions qui sont sujettes à controverse. Les Forums parlementaires établissent des groupes de travail pour traiter de certaines des principales questions épineuses concernant l'avenir de l'intégration européenne. Un accord sur ces points essentiels ouvrirait de nouvelles perspectives et jetterait les bases d'une réforme des politiques communes dans les domaines où des divergences sont apparues.

Les gouvernements nationaux et la Commission devraient à présent ajouter leur poids à cet effort parlementaire en contribuant à l'organisation de réunions publiques et de débats dans les médias sur l'avenir de l'Europe – des « Forums de citoyens » – au niveau national, régional et local, structurés en fonction de thèmes arrêtés de commun accord. Les partenaires sociaux et les organisations de la société civile devraient être impliqués dans ces débats. Par-dessus tout, cependant, de nombreux partis politiques en Europe devraient accorder plus d'importance à la dimension européenne à la fois dans leurs débats internes et dans leurs campagnes électorales. Les pétitions de citoyens au Parlement européen pourraient contribuer à façonner le débat.

OPTIONS

La première étape, et pour certains la plus difficile, consiste à reconnaître, même implicitement, que la ratification de la constitution existante se heurte à présent à des difficultés insurmontables. Ce constat est particulièrement pénible à admettre pour ceux qui, en France et aux Pays-Bas, se sont battus en vain pour la ratification ; la confusion qui règne sur ce qu'il convient de faire ensuite complique encore la situation.

En théorie, en tout cas, de nombreuses options sont envisageables, qui vont de l'abandon total du projet constitutionnel jusqu'à la refonte complète du texte de 2004. En pratique, bien entendu, les options sont nettement plus limitées. Le nombre des jusqu'au-boutistes qui entendent poursuivre allègrement le processus de ratification du texte actuel comme si rien ne

³ Rapport Duff-Voggenhuber, janvier 2006



s'était passé a diminué au fil des mois. Avant toute autre chose, il est bien entendu essentiel d'empêcher que davantage de pays disent non, ce qui aggraverait encore les difficultés à affronter.

Certains se raccrochent à l'idée que c'est à la France et aux Pays-Bas de trouver des solutions avant que d'autres pays ne procèdent à un vote. Toutefois, ceux qui souscrivent à cette position sont particulièrement peu nombreux parmi les Français et les Néerlandais qui demandent pour la plupart une solution européenne à la crise qu'ils ont déclenchée. En tout cas, comme la période de réflexion a permis de le démontrer, les leaders français et néerlandais n'ont pas apporté de réponse simple ou franche à la question de savoir pourquoi ils ont perdu le referendum. En outre, il est très peu probable qu'une solution taillée sur mesure pour satisfaire une partie de l'opinion publique française et/ou néerlandaise paraisse neutre aux yeux des autres.

On a suggéré que de nouveaux protocoles pourraient être ajoutés au traité constitutionnel et adressés à un ou plusieurs des États membres. Mais tout protocole serait contraignant pour chaque État membre et requerrait donc que tous les États le ratifient – y compris les pays qui ont déjà ratifié le texte original. Les déclarations constituent un instrument moins lourd. Les déclarations interprétatives ont été un outil utile dans le cas du Danemark et de l'Irlande lorsque leurs ratifications respectivement des traités de Maastricht et de Nice, avaient provoqué au départ des résultats négatifs. En théorie, il devrait être possible, toutes choses étant égales par ailleurs, de répéter l'expérience danoise et irlandaise dans le cas de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Mais en pratique, compte tenu de l'ampleur du rejet populaire et de la multiplicité de ses causes, on est en droit de douter qu'une telle tactique suffise pour convertir une opinion politique hostile. Au Danemark comme en Irlande, les compromis passés avec les partenaires de l'UE ont également servi à unifier des forces politiques nationales qui s'étaient divisées sur la proposition initiale. Bricoler dans les marges de la constitution ne paraît pas suffisant pour entraîner une telle harmonie entre les forces antagonistes en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, pas plus d'ailleurs que chez les Tchèques et les Polonais.

Néanmoins, Angela Merkel, entre autres, a suggéré qu'il fallait ajouter quelque chose à la constitution pour que sa dimension sociale soit plus visible, vraisemblablement sans changer sa signification ou créer d'incertitude juridique.⁴ C'est une idée que nous discuterons plus en détail ci-après, même s'il est bon de souligner ici notre crainte qu'un travail rédactionnel astucieux ne suffise pas à lui seul pour sauver la constitution.

Un changement de nom ne constituerait pas non plus la formule magique. Nous avons déjà expliqué que le titre officiel du document – *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* – était tout à fait adéquat. Il s'agit incontestablement d'un traité constitutionnel, et la Convention et la CIG ne se sont pas trompées en la décrivant précisément ainsi. Certains se

4 Lors du Conseil européen de décembre 2005.

sont persuadés par la suite que si le traité avait porté un autre nom, il aurait recueilli une acclamation populaire universelle. Paradoxalement, cet argument est bien plus avancé aux Pays-Bas malgré le fait que le nom officiel pour le traité n'est pas « constitution » mais « *grondwet* ». En Allemagne, (où la constitution avait été ratifiée sans la moindre difficulté), on a entendu certaines propositions ironiques visant à changer le nom de « *Verfassung* » en « *Grundgesetz* ». Mais ce débat sémantique ne semble pas intéresser le grand public, qui a avant tout besoin d'hommes politiques capables d'expliquer la différence entre la constitution de leur Etat et celle de l'Union et de justifier l'existence de ces deux textes. Même au Royaume-Uni, où chaque club a une constitution, la question du nom n'est pas le problème essentiel : ceux qui font campagne contre la constitution le feront sans se soucier du nom. Sachant que le traité constitutionnel est déjà appelé "constitution" par un raccourci populaire et qu'il continuera forcément d'en être ainsi, que pourrait-on gagner à changer aujourd'hui son nom officiel ? Ceux qui voudraient se livrer à une telle entreprise de dissimulation seront à coup sûr taxés de stupidité. Ou, pour le dire plus poliment, changer tardivement le nom de la constitution ne paraît guère nécessaire et ne suffira pas en soi pour assurer son entrée en vigueur.

Comme d'habitude dans un contexte de crise politique, on a beaucoup parlé d'intégration différenciée entre un certain nombre d'Etats membres qui pourraient choisir d'aller plus loin ou plus rapidement dans telle ou telle direction que l'Union dans son ensemble. Nicolas Sarkozy, par exemple, a émis l'idée que les six plus grands pays forment un directoire pour piloter l'Union. De nombreux hommes politiques allemands, en particulier, sont attirés par la notion d'un noyau fédéraliste. Guy Verhofstadt, le premier ministre belge, soutient que la zone euro doit devenir le moteur de l'intégration : il est malheureux pour cette thèse que deux des plus importants membres de la zone euro viennent de refuser de faire un pas important dans le sens de l'intégration politique.

Le Parlement européen, d'autre part, a clairement manifesté son rejet de l'établissement de noyaux formés par certains Etats membres liés exclusivement par la taille, la richesse ou l'estime mutuelle. Il regretterait aussi à ce stade la formation de coalitions de certains Etats en dehors du système de l'UE comme un moyen de contourner la constitution.⁵ Tant que le processus constitutionnel se poursuit, toute tentative de sortie de la crise constitutionnelle en utilisant les dispositions du traité de Nice pour mettre en place une coopération renforcée entre les Etats membres favorables à davantage d'intégration doit être rejetée. De toute manière, il n'est pas évident que l'on puisse mettre en œuvre les dispositions du traité de Nice à cette fin. Seule l'entrée en vigueur de la constitution permettrait une coopération renforcée dans l'ensemble des domaines politiques, y compris la défense. Et seule la constitution introduirait le changement essentiel qui permettrait à un noyau d'Etats membres d'adopter le vote à la majorité qualifiée (VMQ) alors que l'unanimité resterait la règle pour le reste. Pourquoi se

⁵ Nonobstant le traité de Prüm de mai 2005, entre l'Autriche, le Benelux, la France, l'Allemagne et l'Espagne ('Schengen III').



contenter d'un deuxième choix ? Une initiative visant à lancer un noyau d'Etats membres constituerait aujourd'hui une source de divisions et ruinerait à coup sûr les chances de sauver l'ensemble du projet constitutionnel.

Une autre option qui a été avancée – et qui est peut-être plus en vogue – plaide pour que l'UE mette en œuvre la constitution de manière sélective, grâce à une savante déconstruction du texte de 2004. Sarkozy, notamment, dans une tentative d'éviter à la France les aléas d'un autre referendum, a proposé un « mini-traité » ou traité de Nice bis, destiné à apporter des innovations institutionnelles limitées mais importantes.⁶ On dit cependant que rares sont, parmi ceux qui ont pris une part active à la création de la constitution, les partisans d'une telle approche. C'est une erreur fondamentale de sous-estimer l'ampleur, la complexité et la sophistication de l'œuvre réalisée par la Convention et la CIG. Le texte de 2004 représente un large compromis reposant sur une série de concessions réciproques. Un « écrémage » détruirait ce consensus soigneusement construit entre des Etats membres très hétérogènes et entre des institutions volontiers rivales, en aggravant donc la crise de confiance de l'Union au lieu de la soulager. Si l'on demande à vingt-sept gouvernements de choisir leurs extraits favoris de la constitution, on n'obtiendra pas moins de vingt-sept réponses différentes – ce qui annonce, entre autres, une nouvelle lutte de pouvoir entre les grands et les petits Etats membres. S'agissant des institutions de l'UE, les réformes prescrites par la constitution les renforcent mutuellement : toutes se trouvent confortées. La constitution de 2004 possède une admirable logique interne : le nouvel équilibre interinstitutionnel qu'elle instaure, si soigneusement pensé, doit être respecté à tout prix.

Une autre possibilité que l'on esquisse à l'heure actuelle consiste à tenter de procéder à une ratification et à une mise en œuvre par étapes des différentes parties de la constitution. Cette approche graduelle impliquerait une adoption rapide des changements institutionnels les plus acceptables, avec la promesse de faire adopter l'ensemble du dispositif à un stade ultérieur. Mais une telle approche crée également des problèmes insurmontables. Qui pourrait vraiment croire que chaque gouvernement tiendra parole pour adopter le projet dans sa totalité ? Le traité constitutionnel ne peut subsister à côté des traités existants qu'il est destiné à remplacer. Les nouvelles procédures budgétaires et législatives ne figurent pas dans la partie I mais dans la partie III, tout comme les règles qui régissent la création du nouveau service pour l'action extérieure. Ce n'est que dans la Partie III que l'on découvre les objectifs politiques qui découlent de chaque aire de compétence de l'UE qui lui est conférée dans la Partie I. En outre, l'extension du recours au VMQ au sein du Conseil – une clé essentielle de l'ensemble du dispositif constitutionnel – se trouve dans la Partie III. Il est inexact, comme on l'affirme souvent, que la Partie III soit sans importance, ou qu'elle se contente de reproduire

⁶ Voir en particulier le discours de Nicolas Sarkozy à Bruxelles, le 8 septembre 2006. Son mini-traité reprendrait les dispositions de la constitution sur le VMQ et la codécision, l'élection du Président de la Commission, le mécanisme de subsidiarité, la présidence du Conseil européen, le Ministre européen des Affaires étrangères, le droit d'initiative des citoyens, la coopération renforcée et la personnalité juridique.



l'actuel traité établissant la Communauté européenne. La Partie III ne peut pas être purement et simplement abandonnée ou mise en suspens.

En réalité, il n'existe pas de solution simple et rapide en matière de réforme institutionnelle. Ceux qui, comme les Britanniques, sont tentés de défendre des solutions simplistes peuvent être soupçonnés de nourrir des arrière-pensées. La déconstruction du dispositif constitutionnel et sa mise en œuvre par bribes et morceaux ne devraient être envisagées qu'en dernier ressort si tout le reste a échoué.

Il reste l'option nucléaire : chercher à modifier l'article 48 du traité actuel pour que sa future révision – c'est-à-dire l'entrée en vigueur du nouveau traité constitutionnel – devienne réalité avant que tous les Etats membres aient achevé la procédure de ratification nationale conforme à leurs propres règles constitutionnelles. La Déclaration 30 et l'article IV-443.4 du texte de 2004 suggèrent un seuil de quatre cinquièmes. La Constitution des Etats-Unis peut être modifiée par les trois quarts des Etats – et elle a été ainsi modifiée vingt-sept fois. Aucune organisation internationale moderne, à fortiori aucune union fédérale, ne s'est imposé une procédure de révision aussi lourde que ne l'a fait l'Union européenne. La Convention n'est pas parvenue à s'accorder sur une procédure plus souple pour faire entrer la constitution en vigueur. Le projet – officieux – de traité de la Commission intitulé "projet Pénélope" proposait qu'un traité distinct puisse être mis en œuvre en parallèle à la constitution qui donnerait le feu vert une fois que les cinq sixièmes des membres ont procédé à la ratification.⁷ Toutefois, compte tenu de l'attitude mitigée et défensive de nombreux chefs de gouvernement lorsqu'il s'agit de justifier leur signature de la constitution, il n'y a manifestement aucun appétit à l'heure actuelle pour des idées radicales de ce type. Comme nous le verrons plus loin, un certain assouplissement des futures procédures de révision peut être accepté dans le cadre d'un nouveau consensus global sur une constitution modifiée – mais une CIG spécifique organisée seulement pour réviser l'article 48 semble impossible à l'heure actuelle.

Il n'est pas besoin d'ajouter que la paralysie du processus de ratification de la constitution de 2004 n'empêche pas de procéder à certaines réformes démocratiques qui peuvent entrer en vigueur sans modification du traité, au moyen d'une révision des règles existantes de procédure ou des accords interinstitutionnels. De grands progrès ont été accomplis sous la présidence autrichienne en matière de mise en œuvre de réformes qui auraient déjà dû être appliquées en vertu des dispositions des traités UE existants. Ces réformes intermédiaires ne sont pas empruntées de manière sélective à la constitution, même si elles peuvent utilement préparer le terrain pour la réception de l'ensemble. Un accord a été trouvé pour améliorer la transparence du processus décisionnel au sein du Conseil des ministres. La Commission européenne a convenu d'envoyer directement ses documents officiels aux parlements nationaux pour faciliter leurs procédures de contrôle et a promis de dûment considérer les commentaires reçus des parlements nationaux sur la base de la subsidiarité ou de la

⁷ Le projet de traité "Spinelli" de 1985 évoquait une majorité d'Etats représentant plus des deux tiers de la population totale de l'Union européenne (Article 82).

proportionnalité.⁸ L'accord interinstitutionnel sur la comitologie a été amélioré pour placer le Parlement européen sur la même base que le Conseil s'agissant des mesures « quasi-législatives » de mise en œuvre.⁹ Le recours à la clause *passerelle* dans le domaine de la justice et des affaires intérieures de manière à pouvoir étendre l'utilisation du VMQ et de la codécision a été accepté par le Conseil en principe, mais n'a pas encore été mis en pratique.¹⁰

Le Parlement européen, qui s'est largement investi dans le projet constitutionnel, a salué toutes ces mesures de réforme « sous-traité » tout en confirmant dans le même temps son propre engagement de parvenir sans retard à un règlement global basé sur le traité de 2004. Les membres du Parlement européen sont conscients, bien entendu, qu'une anticipation trop hardie de certaines dispositions de la constitution adoptées sur la base du traité de Nice pourrait affaiblir la cause de la poursuite de l'ensemble du projet. Ils ont donc raison de rappeler que les graves problèmes politiques et les faiblesses institutionnelles que la Convention devait résoudre persisteront – et même s'aggraveront – tant qu'on ne parvient pas à une solution d'ensemble axée sur les grandes lignes de la constitution proposée.

Le traité de Nice n'offre pas une base viable pour la progression du processus d'intégration. Un nouvel élargissement au-delà de la Bulgarie et de la Roumanie est en tout cas impossible sans une nouvelle révision du traité. Même dans le cas de la Croatie, qui devrait adhérer pendant la prochaine législature du Parlement et de la Commission, il sera nécessaire de réviser Nice. Un accord devra être atteint entre vingt-huit gouvernements sur la taille et la forme de la Commission et du Parlement, et sur une nouvelle pondération des votes au sein du Conseil¹¹ : l'entreprise ne sera pas aisée.

En résumé, même si certaines améliorations démocratiques sont possibles dans le cadre des traités UE actuels, l'Union ne fonctionnera pas de manière satisfaisante à l'avenir sans une constitution. La prise de décision au sein du Conseil est déjà très difficile, la Commission pléthorique et le Parlement trop faible. Il sera impossible pour l'Union de compter sur la loyauté de ses citoyens, de maintenir la dynamique de l'intégration ou de devenir un partenaire respecté dans les affaires internationales sans un accord constitutionnel.

S'agissant des options, (1) seule une minorité nationaliste entend remettre en cause l'intégration et abandonner la constitution. (2) En raison des difficultés insurmontables rencontrées par la ratification du texte de 2004, il n'est pas réaliste de penser qu'il puisse entrer en vigueur tel quel. (3) La France et les Pays-Bas n'ont pas de solution magique à proposer. (4) Une refonte radicale de la constitution dans une direction particulière, à fortiori dans un sens plus fédéral, est impossible. (5) Des textes descriptifs ajoutés aux documents

8 Conseil européen, 15-16 juin 2006.

9 Décision du Parlement européen, 6 juillet 2006.

10 Décision du 22 décembre 2004.

11 La question de la Commission peut être réglée par le Conseil en vertu de l'article 4 du Protocole sur l'élargissement joint au traité de Nice. La question des droits de vote au sein du Conseil et des sièges au Parlement doit être réglée par une CIG et devrait normalement être intégrée dans le traité d'adhésion de la Croatie.

existants sous la forme de protocoles ou de déclarations pourraient contribuer à une solution mais ne seront pas suffisants à eux seuls pour assurer une ratification populaire. (6) Un changement de nom représenterait une tromperie. (7) La formation de noyaux fédéralistes est à tout le moins prématurée. (8) Une mise en œuvre par fragments, que ce soit en termes de contenus ou de calendrier, détruirait le consensus qui avait permis l'accord global de 2004. (9) Mettre entre parenthèses la partie III serait simpliste. (10) Il est temps à présent d'assouplir l'exigence d'une ratification par tous les Etats membres avant que la constitution ne puisse entrer en vigueur.

La dernière option, qui est la meilleure est (11) de procéder à une modification judicieuse du traité constitutionnel de 2004 dans le but de l'améliorer et de réussir finalement à le faire accepter. L'identification précise des changements à apporter et de la manière de procéder à ces modifications dépend des résultats de la réflexion actuellement en cours et, plus nettement encore, d'une analyse de la situation actuelle de l'Union

UNE PERIODE D'ANALYSE

Quel est l'état de l'opinion publique européenne depuis les referendums du 29 mai et du 1^{er} juin 2005 ? En matière de sondages d'opinion, l'Eurobaromètre fournit les données les plus étendues et les plus systématiques. Son étude périodique réalisée en mars-avril 2006 a montré qu'en moyenne, 61 % des citoyens de l'UE soutiennent le concept de constitution européenne (France 62 %; Pays-Bas 59 %; UK 42 %).¹² 22 % y sont opposés (France 27 %; Pays-Bas et UK 35 %). Ces chiffres peuvent être comparés à ceux du printemps 2000, dans la perspective du traité de Nice, lorsqu'en moyenne, 70% des citoyens de l'UE étaient en faveur de l'idée de constitution (France 75 %; Pays-Bas 88 %; UK 47 %). Le recul du soutien global au projet constitutionnel est significatif mais il n'est pas catastrophique.

À titre de contribution au Plan D, Eurobaromètre a réalisé un sondage spécial en février -mars 2006.¹³ Pour ceux qui resteraient attachés à la formule du referendum, il est intéressant d'apprendre que seuls 30 % des personnes qui expriment un intérêt pour la politique nationale se disent également intéressés par la politique de l'UE. Pire, à peine 22% savent combien il y a d'Etats membres, que le Parlement européen est élu directement et que leur pays dispose d'un Commissaire européen. Seuls 31 % déclarent qu'ils participeraient très probablement à un referendum organisé le même jour dans l'ensemble de l'UE (France 41 %; Pays-Bas 47 %; UK 29 %).

Seulement 45 % des citoyens de l'UE pensent que l'appartenance de leur pays à l'Union est une bonne chose (France 44 %; Pays-Bas 71 %; UK 33 %). Même si l'UE bénéficie d'une image généralement positive, les avis critiques, selon lesquels l'UE est technocratique et

12 Eurobaromètre Standard 65, juillet 2006.

13 Eurobaromètre spécial 251, mai 2006. Je remercie également Gaëtane Ricard-Nihoul pour ses analyses du résultat du referendum français.



inefficace, sont largement répandus, y compris parmi les pro-Européens. Parmi les facteurs cités comme les plus utiles pour l'avenir de l'Europe, le sauvetage de la constitution rivalise avec l'élargissement de la zone euro : la suggestion la plus populaire, en particulier en Europe centrale, est l'élévation du niveau de vie.

On observe un soutien largement répandu en faveur de davantage de prise de décision au niveau de l'UE – même dans certains domaines où l'UE n'est actuellement pas juridiquement compétente. L'Eurobaromètre montre que l'UE est jugée plus performante dans les domaines de la recherche et développement, de l'égalité des chances, de la démocratie et de la paix. Les citoyens estiment que l'UE « pourrait mieux faire » en matière de lutte contre le terrorisme et le crime organisé, d'énergie et de politique de l'environnement, de santé publique et de sécurité alimentaire. Les critiques les plus vives visent l'action de l'UE en matière de croissance économique, de droits sociaux, de chômage et d'agriculture. Globalement, le sentiment prévaut que l'on n'a pas encore tout essayé au niveau européen.

Un système européen de protection sociale et la constitution sont considérés comme les meilleurs moyens de renforcer la citoyenneté européenne – même si un quart des Britanniques interrogés ont indiqué qu'ils ne voulaient pas être des citoyens européens.

47 % des citoyens de l'UE-25 craignent que la mondialisation représentent une menace économique (France 72 %; Pays-Bas ; UK 38 %). 55 % considèrent que l'élargissement de l'UE est un fait positif (France 42 %; Pays-Bas 61 %; UK 49 %). Néanmoins, 63 % redoutent les conséquences de l'élargissement sur l'emploi (France 72 %; Pays-Bas 62 %; UK 64 %). L'Eurobaromètre conclut de ce sondage qu'aux yeux des citoyens européens, « une Europe solidaire et forte leur apparaît comme de plus en plus susceptible de leur garantir une sécurité (économique, sociale, intérieure) face aux enjeux auxquels ils sont confrontés ».

Après sa lourde défaite au referendum, le gouvernement néerlandais a lancé un grand sondage en ligne auprès de l'opinion publique¹⁴, qui a montré, entre autres choses, qu'une majorité de Néerlandais estimaient que le rythme des changements dans l'UE était trop rapide. Une majorité se dit mal informée des questions européennes. Même si la nécessité de réviser les traités UE fait l'objet d'un soutien de l'opinion, celle-ci est divisée quant à savoir si cette révision exige ou non l'adoption d'une constitution. L'élargissement est manifestement un problème clé aux Pays-Bas, où l'on insiste sur une stricte application des critères et des règles avant de permettre à un pays candidat de franchir le seuil. La Turquie est particulièrement impopulaire : elle est perçue comme trop grande, trop pauvre et trop islamiste (22 % pour l'adhésion, 68 % contre). Manifestement, de nombreux citoyens néerlandais voient l'élargissement comme un jeu à somme nulle. Il existe un soutien marqué en faveur d'une politique européenne commune en matière d'asile. Sur le plan économique, la directive UE sur les services fait l'objet d'une grande méfiance, même si une nette majorité (59 %) est favorable à davantage de coopération économique entre les Etats membres.

14 www.nederlandineuropa.nl

Le gouvernement néerlandais a estimé pouvoir tirer de ce sondage touchant 100.000 citoyens les conclusions suivantes :

« Le gouvernement pense que les temps ne sont pas encore mûrs pour un débat sur les changements institutionnels et que nous devons plutôt nous concentrer sur l'obtention de résultats concrets dans des domaines où le public les attend, comme la croissance et l'emploi, la sécurité et l'énergie. Nous avons aussi besoin d'un débat fondamental sur les futurs élargissements de l'Union... Le soutien à l'appartenance des Pays-Bas à l'UE reste élevé mais il n'est pas inconditionnel »¹⁵

On relève une certaine absence d'évaluation autocritique : pour cet observateur, les forces favorables à la constitution au Pays-Bas paraissaient étrangement mal préparées et même mal équipées pour mener une campagne sérieuse lors du referendum. Les politiciens néerlandais ne sont pas les seuls, parmi la constellation des partis politiques européens, à ne pas avoir construit au fil du temps un discours cohérent et intelligent sur la dimension européenne des problèmes intérieurs. Mais ils n'ont pas su se ressaisir lors de la campagne de 2005 en démontrant leur capacité à argumenter de manière convaincante en faveur de la constitution et à savoir « vendre » ce produit.

Le gouvernement français a plus encore que son homologue néerlandais, adopté un profil bas quant aux conséquences de sa défaite au referendum. Les déclarations officielles se sont limitées à évoquer ce qui pouvait être fait, en matière d'améliorations institutionnelles, dans le cadre du traité de Nice.¹⁶ Il ne fait pas de doute que la campagne électorale, présidentielle d'abord, puis législative, de 2007 sera l'occasion d'une réflexion douloureuse sur l'identité de la France à l'ère de la mondialisation. Nombreux seront ceux qui préféreront – et pas seulement en France – que les Français parlent de tout, sauf de l'avenir de l'Europe durant ces joutes électorales. Mais une telle attitude de déni semble très peu réaliste et elle n'a certainement rien de souhaitable d'un point de vue démocratique.

Il ne peut en effet exister de solution à la crise constitutionnelle de l'Europe sans l'engagement de la France. Il est impossible de rétablir la confiance de la France dans l'Union européenne en ignorant les problèmes délicats et complexes qui ont été au premier plan de la campagne du referendum de 2005. Les performances socioéconomiques de la France, sa crise d'identité et ses faiblesses démocratiques ne posent pas seulement un problème aux Français : elles sont importantes pour l'Europe parce que l'UE sans la France est impensable et parce que ces problèmes ne sont nullement propres à la France. Trouver des solutions communes à des problèmes communs : telle est la voie européenne. Les problèmes de la France doivent être mieux partagés.

La campagne du referendum en France s'est caractérisée par deux débats distincts mais simultanés : l'un, principalement dans le camp des partisans de la constitution, concernait le rôle de la France en Europe et plus largement le rôle de l'Europe dans le monde ; l'autre, qui a

¹⁵ Déclaration du gouvernement néerlandais au parlement, mai 2006.

¹⁶ Lettre des Ministres français des Affaires étrangères et des Affaires européennes à la présidence du Conseil, 20 avril 2006.



surtout préoccupé les partisans du Non, portait sur les difficultés économiques de la France. Pour tout observateur étranger, il était frappant de constater que presque chaque citoyen français supposait qu'un Non entraînerait automatiquement une nouvelle négociation bilatérale entre Paris et Bruxelles qui déboucherait sur une constitution améliorée, plus au goût des Français. Ce curieux dialogue de sourds reposait sur une dangereuse illusion.

Quelles leçons peut-on tirer de ces douloureuses expériences françaises et néerlandaises ? Tout d'abord, l'Europe a besoin d'un modèle commun de référence auquel son discours politique doit se rapporter. Les débats centrés sur des préoccupations étroitement nationales, quelle que soit la langue dans laquelle ils sont menés, ne servent plus les intérêts de l'Europe dans la société politique post-nationale en train d'émerger. Nous devrions essayer de traiter les mêmes questions en même temps, dans la mesure où les calendriers électoraux le permettent. Les parlements, les partis politiques, les partenaires sociaux, la société civile et les médias devraient faire un effort délibéré pour englober la dimension européenne dans leur action.

L'impulsion doit venir du Conseil européen dont les membres, à l'heure actuelle, acceptent rarement de porter une responsabilité individuelle dans les décisions qu'ils prennent collectivement. La plupart des réunions du Conseil européen ne donnent lieu qu'à des déclarations rhétoriques. Face aux difficultés, le Conseil européen a actuellement cessé de travailler énergiquement à l'action diplomatique de l'UE et semble effrayé à l'idée de s'engager politiquement. Les responsables politiques ont refusé d'organiser une campagne européenne commune en faveur de la constitution qu'ils avaient conjointement et solennellement signée. L'absence de coordination a débouché sur la mise en œuvre de vingt-cinq procédures nationales différentes de ratification. L'incapacité des chefs de gouvernement à s'entendre sur une procédure unique a fait que le citoyen de l'UE s'est trouvé confronté à un "show" confus et contradictoire. La constitution est-elle une innovation radicale ou une simple modification du *statu quo* ? S'agit-il en fait véritablement d'une constitution ? Sa ratification est-elle si importante qu'il faille recourir à un referendum, ou bien l'approbation de chaque parlement national peut-elle suffire ? La constitution signifie-t-elle que nous pouvons nous tenir tête aux Etats-Unis, ou empiète-t-elle sur les plates-bandes de l'OTAN ? Qui sera vainqueur dans la lutte pour le pouvoir : le Conseil, la Commission ou le Parlement ? Les parlements nationaux seront-ils effectivement renforcés, ou le critère de la subsidiarité est-il un leurre ? Toutes ces questions, et bien d'autres encore, sont de bonnes questions. Mais aucune réponse n'est venue du Conseil européen. Même aujourd'hui, plus d'un an après la « période de réflexion » qu'ils s'étaient imposée, la plupart de nos leaders sont totalement muets sur l'avenir de l'Europe.

La Commission européenne, pour sa part, reste étrangement réticente à jouer son rôle classique de médiateur lors des conflits. Le Plan D est un outil valable mais il manque de véritable objectif. Les citoyens les moins motivés continueront à se demander ce que signifie ce remue-ménage et refuseront de s'engager dans un dialogue qui n'offrirait pas la perspective, au terme de la discussion, d'un changement politique. Actif dans d'autres domaines, le président Barroso pense qu'une amélioration de la qualité de la politique publique menée à Bruxelles et à Strasbourg suffira à améliorer l'ambiance politique. Il a peut-être



raison. Mais une meilleure régulation et le succès de la mise en œuvre de l'agenda de Lisbonne n'apporteront pas par eux-mêmes une solution à la crise constitutionnelle. La réforme des politiques communes de l'UE est une excellente chose et qui dans bien des cas était attendue depuis longtemps. Mais si ces changements politiques ne s'accompagnent pas d'un règlement des questions relatives aux compétences, aux pouvoirs, aux instruments et aux procédures, leurs résultats pratiques seront négligeables.

Pendant trop longtemps, l'Union a souffert des critiques qui l'accusaient de faire ce qu'elle n'avait pas le droit de faire. Au cours des années 90, l'UE a été accusée de n'avoir pas su empêcher les guerres dans les Balkans par ces mêmes Etats membres qui n'avaient pas permis que se développe une politique étrangère et de sécurité commune. Une décennie plus tard, l'UE est critiquée pour n'avoir pas créé davantage d'emplois par les forces politiques qui sont les mêmes à protéger jalousement leurs politiques nationales de l'emploi. Malheureusement, il semble que nos leaders politiques ne comprennent l'importance de l'intégration européenne que rétrospectivement – à l'exemple de Jacques Chirac dans son allocution télévisée du 26 mai 2005, ou de Tony Blair dans son discours d'Oxford du 2 février 2006 : dans les deux cas, c'était trop peu et c'était trop tard.

Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que le Conseil européen des 15-16 juin 2006, chargé de faire progresser le dossier constitutionnel, ne soit parvenu en dépit d'efforts laborieux qu'à des conclusions faiblardes. La frustration du chancelier autrichien Schüssel, qui présidait le Conseil, était évidente. Les chefs de gouvernement n'ont pu qu' « espérer que ce processus sera mené à bien, conformément aux conclusions de juin 2005 ». Le Conseil européen a convenu d'adopter une démarche double, à savoir :

« D'une part, il convient de tirer le meilleur parti des possibilités offertes par les traités existants afin d'obtenir les résultats concrets que les citoyens attendent.

D'autre part, la présidence [allemande] présentera au Conseil européen, au cours du premier semestre de 2007, un rapport se fondant sur des consultations approfondies avec les Etats membres. Ce rapport devrait faire le point sur l'état des débats relatifs au traité constitutionnel et explorer les évolutions futures possibles.

Le rapport sera ensuite examiné par le Conseil européen. Le résultat de cet examen servira de base aux décisions ultérieures concernant la manière de poursuivre le processus de réforme, étant entendu que les mesures nécessaires à cet effet auront été prises au plus tard au cours du deuxième semestre de 2008. Chacune des présidences se succédant depuis le début de la période de réflexion se doit tout particulièrement d'assurer la continuité de ce processus ».

Que faut-il conclure de tout cela ? Que la présidence finlandaise entamera les consultations ; que les Allemands progresseront autant que possible en dépit de l'obstacle représenté par les élections françaises ; que la présidence portugaise, au second semestre de 2007, prendra les « décisions ultérieures concernant la manière de poursuivre le processus de réforme » et que, un an plus tard, la présidence française aura la responsabilité des « mesures nécessaires ». L'expression « mesures nécessaires » constitue un euphémisme du Conseil européen pour désigner une Conférence intergouvernementale destinée à modifier les traités actuels ou la constitution de 2004. Une CIG a besoin d'un délai d'un an pour mener à bien ses travaux. Elle a aussi besoin d'un mandat, qui, on peut raisonnablement le supposer, fera partie des « décisions ultérieures » requises de la présidence portugaise. Il appartiendra donc à la

Slovénie de présider la première phase de la CIG au début de 2008, avant de passer le flambeau à la France pour aboutir à une conclusion convenablement glorieuse.

Il est regrettable que le récent Conseil européen n'ait pas pu s'accorder sur ce calendrier et n'ait pas pu progresser avec plus de détermination et de clarté. Il est tout à fait évident qu'en plus du Plan D, l'Union européenne a maintenant besoin d'un Plan B. Les leaders européens doivent rapidement trancher leur dilemme au sujet de la constitution. On a déjà perdu plus d'un an dans des réflexions oiseuses. Nous ne pouvons pas nous permettre d'en perdre deux parce que Chirac et Blair se trouvent en fin de mandat. En 2009, un nouveau Parlement européen et une nouvelle Commission seront élus. Les deux institutions doivent savoir en temps utile quelles seront leurs formes et leurs dimensions. Il serait utile aussi pour elles de savoir quels seront leurs pouvoirs. Le monde ne s'arrêtera pas de tourner en attendant que l'Union européenne règle ses problèmes. Une intégration politique accrue s'impose d'urgence si l'on veut que l'Union puisse jouer son rôle dans les affaires du monde et être en mesure de mener des politiques sociales, économiques et environnementales saines. Une solution constitutionnelle constitue un préalable à tout approfondissement et à tout élargissement.

2. La renégociation

La période de réflexion est donc supposée se conclure au second semestre 2007 avec une décision claire sur le sort à réserver à la constitution. La décision probable – et judicieuse – conclura à la nécessité d'améliorer le texte constitutionnel actuel pour rétablir un consensus et faciliter la ratification. La constitution de 2004 devrait être la seule base de cette renégociation. Son noyau constitutionnel devrait être conservé, y compris les réformes institutionnelles essentielles qui améliorent la gouvernance démocratique de l'UE et qui n'ont pas suscité de controverse au cours du processus de ratification. Le Plan B ne doit pas revenir sur les grandes avancées réalisées dans le texte de 2004, mais il doit être conçu pour être plus populaire que son prédécesseur. Il doit véritablement chercher à répondre aux préoccupations légitimes des citoyens telles qu'elles se sont exprimées dans les majorités hostiles à la constitution en France, aux Pays-Bas mais aussi un peu partout. Le Plan B ne peut être un simple maquillage : il doit relever de la chirurgie et non de la cosmétique.

Si le consensus initial tient toujours bon sur les éléments purement constitutionnels, le mandat de la CIG de 2008 peut être établi de manière à laisser les Parties I et II hors du champ de la renégociation. Ouvrir ces parties strictement constitutionnelles à une renégociation peut être jugé inutile (parce que nous avons fait du bon travail), ou peu souhaitable (parce que le résultat serait certainement moins bon), ou prématuré (parce que nous ne voyons pas encore comment faire mieux). Dans tous les cas, il serait stupide d'exagérer l'ampleur des dissensions provoquées par le noyau dur constitutionnel du traité durant le processus de ratification. Là où il n'existe pas de réelle controverse, il serait absurde de tout reprendre à zéro.

Par conséquent, les Parties III et IV constituent l'objectif de la nouvelle CIG. Il convient d'y apporter des changements judicieux en termes de structure, de présentation et de contenu pour améliorer l'ensemble du « produit » et répondre aux craintes et aux aspirations des citoyens. Un polissage final du texte sera nécessaire au terme des négociations pour refléter dans les Parties I et II les changements de fond opérés dans les Parties III et IV et assurer la cohérence de l'ensemble.

Je voudrais souligner la nature limitée et le petit nombre de modifications qui sont proposées ici. Un processus ultérieur de modification ne peut être mis en œuvre qu'une fois la constitution entrée en vigueur. La première modification, qui sera sûrement proposée en temps voulu par le Parlement européen, permettra de réexaminer la Partie I alors que la constitution aura été testée en pratique et lorsque la forme et les dimensions futures de l'UE seront mieux définies et que l'appétit pour des réformes aura refait son apparition.¹⁷

¹⁷ Par exemple, je laisse pour le moment de côté la plupart des suggestions avancées dans l'ouvrage *The Struggle for Europe's Constitution* [op cit], dont la loi organique très expéditive (voir p. 206) et un élément in fine essentiel comme la présidence intégrée (p. 87) ne sont pas les moindres.

RESTRUCTURER LA CONSTITUTION

Il est hors de doute qu'une réforme de la structure du traité constitutionnel pourrait favoriser sa (re)présentation auprès des populations et des parlements. Les quatre parties de la constitution de 2004 – à savoir le noyau dur constitutionnel, la Charte, la partie « Politiques et fonctionnement de l'Union » et les « dispositions générales et finales » sont placées sur un pied d'égalité. Elles font toutes partie intégrante du traité et, avec divers protocoles additionnels, ont la même valeur juridique. Elles sont aussi presque toutes également difficiles à modifier ultérieurement. Dans la renégociation que nous proposons, la Partie IV serait révisée de manière à créer une hiérarchie adéquate au sein de la constitution, la Partie III se trouvant ainsi clairement subordonnée à la Partie I. La Partie II (la Charte) devient une Annexe.

Plusieurs commentateurs ont proposé que l'ensemble de la Partie III – ou à tout le moins le Titre III de la Partie II – soit détachée du document principal et y soit annexée. Je ne suis pas persuadé que ce soit une bonne idée. Il suffirait de souligner que la Partie III possède un statut distinct, et subordonné, par rapport à la Partie I. La Partie I n'est en fait pas compréhensible sans les Parties III et IV, et vice-versa. La facilité des références croisées est un élément important dans une Constitution, tout comme la cohésion interne. Le même argument ne s'applique pas à la Charte, qui a été spécialement conçue pour rester autonome, avec son propre préambule, constituant ainsi une éloquente Déclaration des droits. En outre, on peut aisément imaginer la réaction des citoyens les plus eurosceptiques à qui on aurait d'abord offert la Partie III et qui s'en trouveraient soudainement privés.¹⁸

ASSOULIR LA PROCEDURE DE REVISION

La seule exception à la rigidité horizontale générale de la constitution est représentée par l'article IV-445 qui permet qu'une révision du Titre III de la Partie III – essentiellement consacrée aux politiques intérieures communes de l'UE – soit adoptée sans une CIG dans les cas qui n'entraînent pas de changement de compétence. Cet élément bienvenu de flexibilité n'est pas essentiel parce que la procédure requiert encore l'unanimité au niveau du Conseil européen et une ratification par l'ensemble des Etats membres. Mais cette simplification de la procédure de révision, si limitée que soient ses effets, introduit déjà un élément (modeste) de hiérarchisation entre le Titre III de la Partie III et le reste du traité.

¹⁸ Si l'on pense que la concision est le facteur clé pour recruter des partisans de la constitution, il est possible de ne publier que les articles de la Partie III qui sont totalement ou partiellement nouveaux, en laissant aux lecteurs intéressés (et persévérants) le soin de découvrir par eux-mêmes les nombreux articles des traités actuels qui ont été repris sans aucune modification par la constitution. Mais une telle approche n'améliorerait guère la transparence ou l'intelligibilité de l'exercice. A cet égard aussi, le projet de traité d'Altiero Spinelli avait adopté une approche plus radicale. L'article 7 adopte purement et simplement en bloc « le patrimoine communautaire ».



Cette hiérarchisation serait considérablement renforcée et rendue visible par l'extension de la portée de l'article IV-445 à l'ensemble de la Partie III, y compris les dispositions horizontales d'application générale, les clauses relatives à la non-discrimination et à la citoyenneté, les chapitres sur les politiques étrangères et les dispositions institutionnelles détaillées qui comprennent les procédures législatives et budgétaires. Pour introduire un degré souhaitable et nécessaire de flexibilité, l'exigence actuelle de ratification par tous les Etats membres suivant leur propre prescrit constitutionnel devrait être modifiée pour permettre que lorsque aucune compétence nouvelle n'est attribuée à l'Union, des modifications à la Partie III puissent entrer en vigueur une fois que les quatre cinquièmes des Etats, représentant les deux tiers de la population, auront procédé à la dite ratification. La Cour européenne de justice aurait le pouvoir de vérifier la question de la compétence.

SIMPLIFIER LA *PASSERELLE* GENERALE

L'article IV-444 constitue la clause générale dite de *passerelle* qui permet au Conseil européen agissant à l'unanimité et avec l'accord du Parlement européen, d'abandonner le vote à l'unanimité au profit du VMQ et de la procédure législative ordinaire. Malheureusement, il a également été prévu que n'importe quel parlement national peut bloquer le déploiement d'une telle *passerelle* (d'autres clauses de passerelle sectorielles spécifiques ne permettent pas un tel veto parlementaire). Pour donner à la constitution plus de latitude pour évoluer, l'article IV-444 devrait être modifié dans le sens où il faudrait qu'un tiers des parlements nationaux soulèvent une objection pour ne pas pouvoir utiliser cet instrument. Le seuil d'un tiers est le même que celui qui est exigé au niveau des parlements nationaux pour déclencher le mécanisme d'alerte précoce en matière de subsidiarité.

LIBERER LA CHARTE

La question de la hiérarchisation et de la présentation concerne aussi la Charte des droits fondamentaux. Une des plus grandes vertus de la constitution est de rendre la Charte contraignante. Mais cette Charte se trouve comme prise en sandwich entre les Parties I et III et manque de visibilité spécifique. Pire : elle ne peut être modifiée sans recourir à toute la panoplie d'une procédure de révision très lourde qui porte sur le reste de la constitution. Il serait bon d'utiliser la renégociation pour faire en sorte que la Charte puisse à l'avenir être adaptée aux évolutions sociales, culturelles ou scientifiques tout en conservant exactement le même pouvoir contraignant au sein du dispositif constitutionnel de l'UE. Les Déclarations des droits ne sont pas immuables et elles ne bénéficieront d'une crédibilité et d'un respect durables que si elles restent pertinentes et contemporaines.

Une solution meilleure que celle obtenue en 2004 consisterait par conséquent à faire de la Charte une Annexe à la constitution et à la soumettre à une procédure de modification unique. Cette clause spécifique de révision – un nouvel article IV-443 *bis* – devrait toujours impliquer la tenue d'une Convention suivie par une décision unanime du Conseil européen (et non par une CIG), avec l'aval du Parlement européen (avec un seuil de majorité approprié). Mais les amendements à la Charte pourraient entrer en vigueur dès qu'un grand nombre d'Etats



membres – disons, les cinq sixièmes – auront mené à bien leur propre procédure de ratification. Une telle réforme offrirait une sauvegarde contre un veto par un ou deux États membres qui violeraient temporairement les droits de l'homme. Elle aurait en outre pour effet de renforcer le statut essentiel de la Partie I de la constitution. Faire de la Charte une Annexe éliminerait aussi l'embarras que cause actuellement l'existence de deux préambules concurrents au sein du texte principal de la constitution.

FACILITER L'ENTRÉE EN VIGUEUR

A strictement parler, seule l'Irlande est tenue d'organiser un referendum dans le cadre de la procédure de ratification de tout changement apporté au traité UE. Les différents gouvernements qui ont choisi plus ou moins volontairement, pour une raison ou une autre, la voie du referendum, seraient certainement soulagés si l'on trouvait une solution démocratique alternative qui améliorerait les perspectives de voir la constitution entrer finalement en vigueur. Le Danemark, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni entrent dans cette catégorie. A l'inverse, les gouvernements d'autres États membres, dont l'Allemagne, qui ont opté pour la voie parlementaire, ont été mis sous pression, tant par les partisans que par les adversaires de la constitution, pour qu'ils la soumettent à la sanction d'un vote populaire.

Comment sortir de ce cercle vicieux ? On a suggéré d'organiser un scrutin pour tester l'opinion publique sur le texte final dans l'ensemble de l'Union, de préférence en même temps que l'élection du Parlement européen de juin 2009. Cela aurait l'avantage de replacer l'Europe au centre de ces élections et, on peut l'espérer, d'accroître le taux de participation. La nature consultative de l'exercice le situerait en dehors du processus officiel de ratification.

Une autre proposition consiste à permettre aux procédures parlementaires classiques de ratification de se dérouler d'abord, puis de soumettre la constitution à un referendum unique à travers l'UE, final mais officiel¹⁹. Dans ce cas, les ratifications nationales instituerait la constitution sur une base provisoire, sous réserve de confirmation par une majorité (simple ou qualifiée) de citoyens européens. L'article IV-447 devrait être remanié pour permettre une telle formule.

Dans les deux cas, il faudrait davantage réfléchir au problème posé par un État membre qui, peut-être pour la deuxième fois, refuse d'accepter la solution constitutionnelle qui a été acceptée par son gouvernement. Le présent traité sur l'Union permet, comme on le sait, à un seul État de bloquer les avancées constitutionnelles pour tous les autres, quelle que soit sa crédibilité morale ou politique en la matière. L'UE élargie a désespérément besoin d'une issue de secours pour cet État récalcitrant – nous reviendrons plus loin sur cette question.

Une restructuration judicieuse de la constitution allant dans ce sens renforcerait la hiérarchisation au sein de la constitution, faciliterait les modifications futures et clarifierait des aspects importants. Ces changements pourraient séduire en particulier ceux qui craignaient

19 Je remercie mon ancien collègue à la Convention, le professeur Sir Neil MacCormick.

que la constitution de 2004 fige de manière rigide les aspects de l'UE qui exigent naturellement une actualisation régulière. Ceux qui s'accrochent à la souveraineté nationale doivent être rassurés puisque même avec ces changements, aucune modification constitutionnelle ne pourra être adoptée sans une décision unanime des gouvernements démocratiques de tous les Etats membres.

CONTENU POLITIQUE

La Convention n'était pas satisfaite de l'état dans lequel elle avait dû laisser la Partie III, en partie parce qu'elle n'avait pas eu assez de temps, mais aussi, il faut l'admettre, par manque de courage politique. Elle était particulièrement frustrée dans ses efforts pour soumettre certaines des politiques communes à une analyse rigoureuse. Il est donc tout à fait fondé d'affirmer qu'ouvrir à présent la Partie III à révision constitue moins une renégociation qu'une continuation bienvenue d'une tâche inachevée. Rétrospectivement, et en s'appuyant sur l'expérience du blocage de la ratification, cinq thèmes s'imposent comme des priorités dans les modifications à apporter : la gouvernance économique, le modèle social, la politique environnementale, la politique d'élargissement et le système financier.

GOUVERNANCE ECONOMIQUE

La Convention avait établi un groupe de travail pour examiner si les accords régissant la gouvernance économique de l'Union nécessitaient des réformes. Ses conclusions avaient été maigres, en particulier parce que les règles établissant l'union économique et monétaire, trois ans à peine après l'introduction de l'euro, n'avaient comparativement été que peu mises à l'épreuve. Il y avait une réticence naturelle à renégocier les critères de convergence de Maastricht ou le Pacte de stabilité et de croissance, qui était venu compléter le traité en 1997. Depuis cette époque, toutefois, l'Union a pu acquérir une expérience, souvent malheureuse, des forces et des faiblesses des accords régissant la direction de l'union économique et monétaire. L'introduction de la monnaie unique, contrairement aux prévisions, n'a pas constitué un aiguillon en faveur de la réforme structurelle des économies nationales. Le refus de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, en particulier, de se conformer aux règles du Pacte, conjugué aux mensonges des autorités grecques sur leur situation budgétaire, a renforcé les forces opposées à la constitution aux Pays-Bas. Jean-Claude Juncker, président de l'Eurogroupe réunissant les ministres des finances de la zone euro, s'est publiquement distancié du président de la Banque centrale européenne à propos de la gestion de l'euro. Des controverses sont apparues au sujet de l'application des règles d'admission de nouveaux membres dans la zone euro. Il est temps désormais de renforcer les règles de gouvernance économique de l'Union pour conférer à la zone euro la responsabilité de mener de manière autonome une politique économique plus cohérente et pour imposer plus de discipline en matière de politique budgétaire.



L'hypothèse selon laquelle, une fois adopté le dispositif de Maastricht, les Etats membres pourraient avoir l'assurance que chacun d'eux fera preuve de discipline sur le plan budgétaire au nom du bien commun et ne cherchera plus à obtenir des avantages à court terme sur le plan de sa politique intérieure, s'est révélée fort optimiste. Le plus sûr moyen, pour les membres de la zone euro, de renforcer la coordination des politiques économiques serait de se constituer eux-mêmes officiellement comme le premier noyau de l'Union établi en vertu des dispositions de la constitution sur les coopérations renforcées²⁰. L'Eurogroupe devrait indiquer qu'il entend tirer immédiatement tout le parti des opportunités ouvertes par la constitution en matière de coopération renforcée. Il pourrait ainsi proposer une refonte de l'article III-194 pour établir une politique budgétaire concertée pour la zone euro, orienter la politique des taux de change et accroître les pouvoirs du Conseil de l'Eurogroupe pour veiller au respect des grandes orientations de politique économique. Institutionnaliser l'Eurogroupe amènerait les chefs de gouvernement des pays de la zone euro à se concerter sur une base régulière, ce qui les encouragerait à faire face ensemble à leurs problèmes communs en matière de travail et de pensions, et à agir comme un lobby réformiste unifié au sein du Conseil européen dans son ensemble. Un tel signal marquant la détermination politique de l'Eurogroupe de sortir de la confusion budgétaire qui a marqué les premières années de l'euro entraînerait le soutien tant des Français qui veulent limiter l'indépendance absolue de la Banque centrale européenne que des Néerlandais qui entendent assurer le respect de la discipline budgétaire. Même les Italiens, qui se retrouvent sous le leadership de l'ancien président de la Commission Romano Prodi, salueraient la perspective d'une mise en œuvre plus stricte des normes adoptées au niveau de l'UE. En particulier, conformément à l'article III-184.6, la Commission serait autorisée à émettre de véritables propositions quant à l'action à mener en cas de déficit excessif, au lieu de simples "recommandations" comme c'est actuellement le cas, ce qui obligerait donc le Conseil à se prononcer à l'unanimité (moins l'Etat visé) s'il souhaite les rejeter.

En 2004, la CIG avait ajouté la Déclaration 17 à l'article III-184, engageant le Conseil à procéder à une réforme ultérieure du Pacte de stabilité et de croissance. L'importance de cette réforme, qui adaptait le Pacte pour combattre les politiques pro-cycliques et tenir davantage compte de la taille des déficits structurels, doit à présent se refléter fidèlement dans l'article constitutionnel lui-même, et pas seulement à titre d'aide-mémoire.²¹ Nombreux sont ceux qui, lors du débat français sur le referendum, ont exprimé la crainte qu'un contrôle exercé par l'UE de manière excessivement rigide sur les options budgétaires nationales restreigne les investissements publics. Il serait bon pour la constitution d'expliquer dans un langage simple pourquoi un cadre UE est nécessaire pour que l'union monétaire fonctionne et de replacer les règles de discipline budgétaire dans le contexte général des objectifs de politique économique de l'Union – autrement dit, l'agenda de Lisbonne.

20 L'article I-44 interdit cependant les coopérations renforcées dans les domaines qui sont de la compétence exclusive de l'Union, comme la politique monétaire ; une telle anomalie devrait faire l'objet d'une modification.

21 Règlement du Conseil 1055/2005.

L'UE et ses Etats membres sont conjointement responsables du règlement des problèmes économiques de l'Europe, même si la répartition des compétences peut conduire à des frustrations. Des réformes sont nécessaires aux deux niveaux de gouvernement économique. L'UE a plutôt bien réussi, à travers la BCE, à conserver les taux d'intérêt à un niveau peu élevé et à déréglementer les marchés du capital et des produits. Mais le marché intérieur reste encore inachevé, notamment dans le secteur des services et pour la propriété intellectuelle. La Commission devrait jouer un rôle plus actif pour ce qui concerne la mise en œuvre à la fois du Pacte de stabilité et de l'agenda de Lisbonne, davantage que le Conseil, où les compromis entre les gouvernements nationaux tendent à diluer la vigueur des décisions. La Commission serait bien inspirée de poursuivre son programme relatif au marché unique, point central de son agenda législatif. Elle doit aussi concevoir des instruments plus puissants pour réaliser les objectifs de Lisbonne en matière de compétitivité internationale. La méthode ouverte de coordination, objet de tant de débats lors de la Convention, montre clairement ses limites, parce qu'elle se base presque entièrement sur la bonne volonté des gouvernements nationaux pour adopter des mesures impopulaires dans leurs sphères de compétence, à savoir les politiques budgétaires et du marché du travail.

Il est surprenant, en effet, que les objectifs de l'agenda de Lisbonne, qui constituent l'axe central de la politique de cette Commission et qui ont inspiré les priorités économiques du Conseil depuis 2000, ne figurent nulle part en tant que tels dans la constitution. Une nouvelle « clause de Lisbonne » – par exemple, un article III-178 révisé – devrait rendre explicite la synergie entre la coordination des politiques macroéconomiques au niveau de l'UE, d'une part, et les politiques microéconomiques de l'Union, d'autre part. Le partage des responsabilités quant aux politiques économiques, monétaires et budgétaires entre l'UE et les Etats membres devrait être décrit de manière claire et précise, y compris la méthode ouverte de coordination. La description de l'agenda de Lisbonne devrait inclure une référence à l'instrument novateur des Programmes nationaux de réforme qui, depuis 2005, oblige les Etats membres à produire une autoévaluation de leurs performances économiques. La « clause de Lisbonne » devrait insister sur l'utilisation d'objectifs quantifiables et de statistiques communes en lieu et place des éléments assez anecdotiques offerts jusqu'à présent par les plans d'action nationaux. Référence devrait être faite aux instruments de politique microéconomique à la disposition de l'Union comme le Conseil européen de la Recherche et l'Institut européen de technologie, et la Commission devrait être chargée de définir un modèle commun pour l'évaluation des programmes nationaux de réforme adoptés dans la perspective de Lisbonne. Le Parlement européen exercera des responsabilités nouvelles dans le contrôle de la manière dont la Commission utilise les pouvoirs élargis qui seront les siens.

MODELE SOCIAL

Le second domaine, lié au premier, de la Partie III qui mérite d'être repensé concerne le fameux modèle social européen. Le but est de définir un cadre sans équivoque pour l'organisation de la société économique, qui offre des solutions différentes mais non pas divergentes aux problèmes sociaux de l'Europe et qui souligne le lien entre les conditions d'investissements accrus (tant publics que privés) d'une part, et l'employabilité, d'autre part.

On a beaucoup insisté sur l'hétérogénéité des modèles sociaux qui coexistent au sein de l'Union européenne. On a exagéré – et on exagère encore – l'opposition apparemment insurmontable entre le modèle anglo-saxon (autrement dit, britannique) et le modèle continental (autrement dit, français). Malheureusement, la rédaction de la constitution n'a guère permis d'assister une convergence de vues entre les partenaires sociaux à propos de l'architecture de l'économie sociale de marché. Le groupe de travail de la Convention sur la politique sociale ne s'est pas montré très productif et la constitution de 2004 qui en a résulté a été critiquée sur plusieurs aspects à la fois par les organisations patronales et les syndicats.

On n'a pas suffisamment relevé le fait que chaque soi-disant modèle est dans une certaine mesure défaillant pour combiner équité et efficacité. Face aux défis de la mondialisation, toute l'Europe partage dans une certaine mesure les mêmes problèmes d'emploi, de productivité, de mobilité, d'éducation et de compétences, de surexploitation des ressources naturelles et de bombe à retardement des pensions. Tant l'UE que ses États membres devraient souligner le fait que l'employabilité – la capacité à exercer des emplois décents – est le lien essentiel entre la recherche de compétitivité, d'une part, et la nécessité de la solidarité sociale, d'autre part. Cela signifie s'attaquer, selon une approche holistique, à tous les problèmes qui concernent le bon fonctionnement du marché unique : problèmes juridiques, droits fondamentaux, développement durable, santé et sécurité, temps de travail, formation, assurances, pensions, hypothèques, sécurité sociale, conventions collectives, etc.²² La politique commune de l'UE en matière d'immigration devrait être développée de manière spécifique pour répondre aux besoins du marché européen du travail, et être présentée comme telle, plutôt que comme un moyen de laisser les étrangers dehors. Le modèle social de l'UE doit aussi se caractériser par une approche commune et équitable de la solidarité intergénérationnelle. La conception du cadre de ce modèle social pourrait être établie par un article III-209 révisé.

Dans les débats sur la ratification, il semble qu'on l'on ait à peine remarqué que la constitution renforce la dimension sociale de plusieurs manières, dont la moins importante n'est pas de rendre la Charte des droits fondamentaux contraignante. Dans la Partie I, l'« économie ouverte de marché » du traité de Nice devient une « économie sociale de marché » (article I-3.3). La Partie III introduit une clause sociale horizontale (article III-117) à laquelle toutes les politiques communes doivent se conformer et elle crée une base légale pour les services

²² Le travail du professeur André Sapir est extrêmement précieux à cet égard.



d'intérêt économique général (article III-122). Le dialogue social se trouve amélioré (article I-48). Il n'est pas exact de dire, comme on l'a souvent prétendu lors de la campagne française du referendum, que la constitution entraîne une harmonisation par le bas de la législation sociale qui s'alignerait sur un plus petit commun dénominateur. En outre, dans les cas où employeurs et travailleurs peuvent aboutir à des conventions collectives, celles-ci doivent être respectées par l'UE. Malheureusement, ces points positifs ont été perdus de vue lors du processus (manqué) de ratification.

Cela pourrait être en effet une bonne idée – comme la chancelière Merkel l'a suggéré – de rassembler toutes les clauses de la constitution relatives à la dimension sociale et qui sont actuellement éparpillées entre les Parties I, II et III. Un résumé de ces dispositions, rédigé sous la forme d'une Déclaration, conférerait aux aspects sociaux de la constitution davantage de cohérence et de visibilité sans en modifier la signification.²³ Le profil affirmé par une telle « Déclaration sur la solidarité » en ferait un outil utile pour les partisans de la constitution lors du processus ultérieur de ratification.

En outre, il devrait être possible, pour les Etats membres qui souhaitent aller plus loin et harmoniser leurs politiques sociales, de s'engager à établir, dès que la constitution entrera en vigueur, une union sociale européenne.

Cette initiative ne créerait pas de rupture institutionnelle : elle utiliserait les dépositions ordinaires relatives aux coopérations renforcées à partir du moment où neuf Etats membres se sont ainsi engagés (article I-44.2). Une telle stratégie pourrait être annoncée dans un nouveau protocole social. Le recours au dispositif constitutionnel des coopérations renforcées créerait moins de divisions que l'option envisagée par certains, qui imaginent ressusciter le protocole social de Maastricht qui, en son temps, avait délibérément exclu le Royaume-Uni.²⁴ Nous cherchons à résoudre le problème britannique, non pas à l'exacerber. Les noyaux constitués selon les règles normales de la coopération renforcée restent tout à fait ouverts à la participation de tous les Etats membres.

SECURITE CLIMATIQUE

Le modèle social européen a accordé trop peu d'attention à la dimension proprement écologique du concept de développement durable. Il est grand temps de hisser la politique pour la sécurité climatique au rang d'impératif moteur des autres politiques communes de l'UE, notamment de la politique agricole commune (PAC), de la politique énergétique et de la politique des transports.

Dans les années 50, c'est la situation d'insécurité alimentaire globale qui conduisit les pères fondateurs de la Communauté européenne à développer la politique agricole commune, et cela

²³ Même s'il semble justifié de corriger l'anomalie qui voit l'article I-3.3 parler de « plein emploi » et l'article III-117 évoquer seulement un « niveau d'emploi élevé ».

²⁴ Notamment par le Dr Andreas Maurer.

a fonctionné. Aujourd'hui, ce sentiment d'insécurité a cédé la place à une anxiété généralisée quant au rythme, aux causes et aux conséquences du changement climatique. Les préoccupations relatives à l'environnement sont particulièrement vives chez les jeunes qui seraient très séduits par l'adoption par l'UE d'une attitude plus déterminée dans cette direction. L'Europe a le potentiel d'exercer un leadership mondial dans les efforts visant à sauver la planète, mais il faut pour cela que l'UE fasse le maximum pour devenir l'économie la plus efficiente au monde en termes d'utilisation de l'énergie et des ressources : l'adoption de la constitution renforcera bien entendu sa capacité à agir au plan international.

Même le patriote le plus loyal sait que la pollution ignore les frontières nationales. Les arguments en faveur d'une action au niveau de l'UE sont incontestables. Mais l'Union doit encore trouver une argumentation convaincante pour justifier le lien entre une réglementation environnementale stricte, d'une part, et la compétitivité, d'autre part. Il est évident qu'une bonne politique de l'environnement est un moteur de l'innovation industrielle et du développement économique. Les possibilités technologiques engendrées par les efforts scientifiques de l'Europe sont stimulantes. Les nouveaux marchés de la conservation de l'énergie et de l'offre d'énergie renouvelable attendent d'être exploités. L'Europe peut être leader mondial pour « verdir » l'économie sociale de marché.

La politique de l'environnement a fait discrètement son entrée dans le vocabulaire communautaire avec l'Acte unique (1986). Elle a continué à se développer comme une des nombreuses politiques communes qui accompagnent le marché unique. La constitution reste fidèle à cette approche très prosaïque. Une nouvelle clause horizontale (article III-119) évoque la nécessité d'intégrer les « exigences de la politique environnementale » dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et activités de l'UE. Ici, tout comme à la lecture du chapitre sur la politique de l'environnement, l'impression qui domine est que l'environnement est un autre problème névralgique auquel l'UE est confrontée. La conscience du défi à relever et de la nécessité d'être à la hauteur est faible.

Je propose que l'on réécrive les clauses environnementales de la Partie III et qu'on en fasse la promotion pour leur donner plus de force et de visibilité (articles III-233 et 234). Le système pionnier – d'échange de quotas d'émissions de l'UE devrait être intégré dans la version modifiée de la politique de l'environnement. L'objectif essentiel de cette politique dans son ensemble devrait être réorienté, passant de la lutte contre la pollution à la lutte contre le changement climatique, qui deviendrait un critère d'évaluation de toutes les autres politiques communes concernées.

Parmi ces politiques concernées, la politique agricole commune et celle de la pêche ne sont pas les moindres. Leurs dispositions constitutionnelles, vieilles à présent de cinquante ans, anticipent le concept de développement durable, la nécessité d'intensifier la préservation écologique des zones rurales, l'introduction d'organismes génétiquement modifiés. Concernant la PAC, la constitution est obsolète avant d'entrer en vigueur, faute de références à l'objectif essentiel de la PAC actuelle – la stabilité des revenus – ou au développement, au découplage, à la politique de soutien conditionnel ou « *cross compliance* » à la santé publique, au bien-être animal et aux obligations de l'UE en matière agricole en vertu de l'OMC. Les objectifs de la PAC

mentionnés dans la constitution sont toujours « d'accroître la productivité de l'agriculture », « d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole », « de stabiliser les marchés » et « d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs » (article III-227).

Il serait également utile de distinguer la pêche de l'agriculture, comme le veulent le bon sens et la pratique courante. La constitution devrait faire référence aux objectifs spécifiques de la politique commune de la pêche et de l'aquaculture dans un nouvel article III-227 *bis*.

La Convention avait lutté pour que les Etats membres instaurent dans la constitution une base légale adéquate pour une politique énergétique commune. En fin de compte, le nouvel article III-256 protège le droit de chaque Etat membre à « déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ». Une loi spéciale du Conseil, adoptée à l'unanimité et excluant la codécision avec le Parlement, sera nécessaire pour prendre la moindre mesure fiscale dans le secteur de l'énergie. Inutile de préciser qu'à ce stade, l'opposant le plus véhément à l'ouverture du marché de l'énergie était le gouvernement britannique. Aujourd'hui, Tony Blair semble avoir change d'avis et avec l'enthousiasme des convertis, il revendique l'honneur personnel d'avoir placé la sécurité énergétique à l'ordre du jour de l'UE et cela sans perdre une minute ! Il précise :

*« L'énergie est en train de devenir un instrument de pression et dans certains cas d'intimidation à travers le monde. Pourtant, comme le disait récemment le Président Chirac, nous n'avons pas en Europe de politique commune claire pour définir nos besoins et nos intérêts. Définissons cette politique ! Mettons en place un marché intérieur qui fonctionne, achevons une infrastructure UE complète et faisons de la politique énergétique une priorité de nos relations extérieures ! ».*²⁵

Prenons cette intervention comme une invitation à réexaminer l'article III-256, pour veiller à ce que la nouvelle politique énergétique commune mette en place un marché unique de l'énergie, diversifie les approvisionnements, améliore l'efficacité énergétique et développe une stratégie pour les relations de l'UE avec les pays producteurs et de transit.

Le traité Euratom, qui promeut la fission nucléaire, est le seul traité UE existant laissé intact par la constitution. Une renégociation de l'ensemble du projet constitutionnel permettrait de saisir l'opportunité qui a été manquée en 2002 et, après discussion, décider d'intégrer les dispositions essentielles du traité Euratom dans le chapitre sur l'énergie de la Partie III.

²⁵ Discours au St Antony's College, Oxford, 2 février 2006. Voir aussi la Politique énergétique européenne adoptée par le Conseil européen des 23-24 mars 2006.



Ma quatrième proposition politique vise à ce qu'une Partie III modifiée clarifie, dans l'intérêt des citoyens et des pays tiers, la manière dont l'Union détermine ses frontières. Les appréhensions entourant les élargissements récents, probables et potentiels jouent un grand rôle pour déterminer l'humeur de l'opinion publique à l'endroit du projet européen dans son ensemble. On craint que le processus d'expansion soit mal géré, mal expliqué et incontrôlable. De telles critiques sont au moins en partie justifiées. L'adhésion de dix nouveaux Etats le 1^{er} mai 2004 n'a été qu'à peine expliquée aux électeurs des anciens Etats membres. L'impact de l'élargissement a été principalement perçu sous la forme d'un afflux de travailleurs migrants en provenance d'Europe centrale et d'une baisse des montants disponibles pour les régions comparativement plus riches des anciens Etats membres. Le défi qui se profile, conjugué aux aspects les plus spectaculaires de l'élargissement, et qui se trouve implicitement dans la constitution, est celui du renforcement du concept de la citoyenneté de l'UE. Si les gens sont invités à se transformer en citoyens post-nationaux engagés, ils méritent de disposer d'informations assez précises sur les dimensions et la forme de leur nouvelle société politique, sur les processus qui peuvent la faire grandir et sur le rythme probable de cette expansion.

Les traités UE existants sont assez énigmatiques sur la politique d'élargissement. Dès la chute du Mur de Berlin, il est apparu nécessaire de compléter les dispositions du traité. Les « critères de Copenhague » adoptés par le Conseil européen en juin 1993, ont depuis lors régi l'action de l'Union en matière d'élargissement. Mais, tout comme pour l'agenda de Lisbonne et de manière surprenante, les critères de Copenhague n'ont pas trouvé place dans la constitution. L'article I-58, sur les conditions d'éligibilité, déclare simplement que l'Union « est ouverte à tous les États européens qui respectent les valeurs visées à l'article I-2 et s'engagent à les promouvoir en commun ». La Partie III n'ajoute rien du tout au sujet de l'élargissement – ce qui contraste avec la manière détaillée dont les articles III-323 à 326 traitent des procédures pour les accords entre l'UE, les pays tiers et les organisations internationales.

La Convention n'était pas à l'abri de tout reproche pour cette omission. Peut-être parce que les pays candidats étaient déjà représentés à la Convention, celle-ci n'a accordé qu'une attention insuffisante à l'impact politique de l'élargissement sur la rédaction et la ratification de la constitution. La renégociation nous offre une chance d'améliorer considérablement la constitution pour ce qui concerne les élargissements futurs avant de commettre de nouvelles erreurs.

La constitution est le lieu adéquat pour établir les structures appropriées en matière d'élargissement et pour empêcher que l'on s'en écarte. Le Conseil, par exemple, n'aurait jamais dû être autorisé à assouplir le processus d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumaine en leur promettant une entrée dans l'Union selon un calendrier précis. Il s'agit d'une malheureuse erreur qui ne devrait pas être répétée. Il convient aussi de tirer les conclusions de l'admission regrettable de Chypre avant que ce pays n'ait surmonté ses divisions ethniques, religieuses et de frontière. Le caractère graduel de l'émergence de la candidature de pays de l'Ouest des Balkans permet d'espérer que le cas de Chypre n'a pas créé un précédent.

Bien entendu, les exceptions sont une chose, mais en général, les critères d'adhésion sont déjà à la fois clairs et stricts et les procédures d'évaluation d'un pays candidat sont rigoureuses. La Commission, au contraire du Conseil, possède de bonnes références en matière de gestion des négociations d'adhésion. La constitution, loin d'abaisser le niveau d'exigence pour l'adhésion, l'a relevé. Depuis la signature de la convention, le Conseil européen a ajouté des clauses de sauvegarde supplémentaires concernant la Croatie et la Turquie. Il sera nettement plus difficile pour la Turquie de devenir membre de l'Union que ce ne fut le cas pour le Royaume-Uni quelque quarante ans plus tôt.

Je propose, par conséquent, qu'un nouveau titre soit ajouté à la Partie III, reprenant intégralement les critères de Copenhague pour l'adhésion et les procédures qui régissent les candidatures, à savoir les stratégies de pré-accession, le « *screening* », l'ouverture et la clôture de chapitres, les dérogations, les périodes de transition et les clauses de sauvegarde permanentes. Parmi d'autres avantages, cette modification offrirait aux pays candidats la protection intégrale de la Cour de justice pendant le processus d'adhésion.

Il en va des relations de voisinage comme de l'adhésion. L'article I-57 détermine la politique de voisinage de l'Union. En termes de contenu, elle se limite à affirmer que « l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ». Ici aussi, la Partie III ne contient rien de plus.

Il serait sage, selon moi, qu'une constitution renégociée donne plus d'importance à la nature de la politique de voisinage de l'Union. Cela serait plus correct à l'égard de ces pays de l'Est qui soit ont choisi de ne pas se porter candidats à l'UE soit ne répondent pas, pour une raison ou une autre, aux critères d'adhésion. Ces dispositions pourraient également concerner dans l'avenir des pays du sud de la Méditerranée qui n'étant pas « Européens », ne peuvent admis comme candidats.

Lors du réexamen de la politique de voisinage, il serait opportun de créer une nouvelle catégorie de membre associé de l'UE. Elle serait destinée à accueillir tout Etat membre existant qui choisit de renoncer – pour autant que ce soit provisoirement – aux obligations découlant d'une appartenance pleine et entière à l'Union. Cette modification compléterait la clause de sécession (article I-60 sur le « retrait volontaire »), qui est l'une des innovations majeures de la constitution de 2004. La qualité de membre associé se traduirait par une adhésion à l'Association européenne de libre-échange (AELE) et à l'Espace économique européen (EEE), en recourant aux mécanismes institutionnels existants de l'EEE, mais sans participation directe aux développements ultérieurs du droit de l'UE. Les Etats membres associés perdraient le privilège d'une représentation directe dans les institutions de l'UE. Ils pourraient à coup sûr négocier pour continuer à gérer l'une ou l'autre des politiques communes de l'UE sur une base *ad hoc*. La formule n'est ni séduisante, ni simple mais elle est utile.



La Convention n'a pas été en mesure d'avancer des propositions radicales de réforme du système financier de l'UE. Pour le dire simplement, les Britanniques ont bloqué toute discussion sur la réforme des recettes et les Français ont bloqué toute discussion sur la réforme des dépenses. Heureusement, dans l'ensemble du dispositif imaginé pour sortir le Conseil européen de ses querelles internes sur les nouvelles perspectives financières en décembre 2005, il a été décidé de mettre en œuvre une réévaluation globale du système financier de l'Union, tant pour les recettes que pour les dépenses. La Commission européenne a ainsi été invitée à entreprendre un « réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la PAC, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni » en 2008 – au bon moment, précisément, pour que ses résultats soient intégrés dans la constitution révisée.

Les procédures visant à établir le niveau et le type de recette sont exposées à l'article I-54 de la constitution – les « ressources propres » de l'Union – et prévoient qu'une loi européenne du Conseil, statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen, fixe le cadre financier pluriannuel (article I-55). Le budget annuel doit être déterminé par une loi adoptée selon une des variantes de la procédure législative ordinaire, accordant pleins pouvoirs de codécision au Parlement (article I-56 et article III-404). Je recommanderais qu'on n'apporte aucune modification à cet ensemble qui résulte de débats longs et assez tendus au sein de la Convention. Le choix de l'unanimité pour le cadre pluriannuel a été particulièrement discuté. Par la suite, l'expérience du Conseil pour tenter de négocier les nouvelles perspectives financières pour 2007-13 a démontré de manière assez nette la justesse de la position de la Convention – mais rejetée par la CIG – suivant laquelle un passage au VMQ aurait été préférable. Néanmoins, les Néerlandais ont insisté pour conserver l'unanimité tant qu'ils n'auraient pas obtenu un bon accord sur le "paquet" financier. Ils ont même fait insérer une Déclaration unilatérale (Déclaration 42) pour exposer leur point de vue. On ne peut qu'espérer que la réussite de la révision du système financier permette de lever les objections néerlandaises au passage de l'unanimité au VMQ, ce qui supprimerait un important *casus belli*.

Ce n'est pas le lieu ici de définir un modèle unique pour la révision du système financier de l'Union. Les options sont nombreuses, allant de l'introduction d'une fiscalité européenne directe au maintien quasi inchangé du système actuel. En attendant le rapport de la Commission en 2008, les discussions entre et au sein des institutions sont déjà en cours. Il n'existe pas de réponse facile, mais il a au moins à présent un incitant à approfondir le débat lancé lors de la Convention et de le poursuivre sans désespérer dans le contexte constitutionnel. On peut espérer que la réforme sera radicale.

Historiquement, le système financier de l'Union ne s'est pas développé suivant une stratégie, fédéraliste ou autre, mais il a été adapté sur une base pragmatique pour répondre à des demandes variées et contradictoires. Le système est donc atrocement compliqué. La simplification doit être le maître mot de la révision. Un choix tout à fait fondamental doit être tranché : les dépenses de l'UE sont-elles supposées redistribuer de la richesse au profit des Etats plus pauvres ? Si la réponse est un oui sans équivoque, le système le plus équitable est

celui des ressources PNB. Le problème vient du fait que ce flux de recettes, comme l'élément moins progressif de la TVA, est considéré à l'intérieur des Etats membres comme une cotisation nationale annuelle d'affiliation à l'UE. Le débat politique national est focalisé, au Royaume-Uni sur un mode hystérique, sur les soldes budgétaires nets. Les fonds structurels européens sont dénaturés pour atténuer des pertes financières.²⁶ La création de ressources à base fiscale permettrait au moins que l'attention ne se focalise plus sur le bilan financier pour les trésoreries nationales, mais sur les obligations de l'Union à l'égard de chaque citoyen.

L'importance du budget de l'UE devrait être davantage déterminée par la manière dont il est dépensé. Nous avons relevé plus haut comment la réforme de la PAC et des autres politiques sera facilitée en orientant le débat vers l'objectif de lutte contre le changement climatique. Le réexamen du système financier constitue également un catalyseur efficace et même essentiel des réformes. Comme l'a montré le récent débat sur les nouvelles perspectives financières, la rhétorique enflammée du Conseil européen au sujet de l'agenda de Lisbonne doit être évaluée à l'aune de son refus de réorienter les dépenses UE dans cette direction. En 2013, à l'issue du prochain cadre financier, le soutien agricole continuera à mobiliser environ un tiers de toutes les dépenses UE, en profitant surtout aux pays les plus riches (comme la France et les Pays-Bas) qui enregistrent les montants les plus élevés sur des produits spécifiques. Moins de 10% des dépenses sont consacrées à rencontrer les objectifs spécifiques de l'agenda de Lisbonne, notamment en R&D. Il apparaît aussi qu'il n'y aura pas assez d'argent pour répondre aux aspirations de l'Europe en matière de sécurité intérieure ou extérieure.

Il est donc tout à fait souhaitable que ce réexamen débouche sur un système de financement des activités de l'Union qui soit plus équitable, plus transparent et plus dynamique que le système actuel. Il y va de l'intérêt démocratique à respecter au nom des contribuables. La réforme doit promouvoir la capacité de l'Union à faire correspondre plus directement ses ressources financières et ses priorités politiques actuelles. Le vieux problème de la gestion et de la responsabilité financières au sein du budget de l'UE doit également bénéficier d'une véritable solution. Des progrès dans ces trois directions amélioreraient de manière significative l'état d'esprit du public au moment où l'opinion a commencé à se concentrer de nouveau sur la nécessité de faire des progrès sur la constitution.

PROCEDURE

Lorsque le Conseil européen de décembre 2007 décidera de modifier la constitution, il devra établir une procédure pour le faire. L'article IV-443 (la « procédure de révision ordinaire ») stipule qu'une Convention soit convoquée pour adopter par consensus une recommandation à une Conférence intergouvernementale, sauf si le Conseil européen, après approbation du Parlement européen, décide que l'ampleur des modifications ne justifie pas une Convention. L'article IV-445, comme nous l'avons déjà relevé, dispense de la nécessité d'une CIG (et donc,

²⁶ Ce point a été traité de manière éloquent par le professeur Iain Begg.



à fortiori, d'une Convention) si les modifications proposées ne concernent que les politiques communes (Titre III de la Partie III).

Comme les modifications proposées ici concernent la Partie IV comme la Partie III, une nouvelle CIG sera sûrement nécessaire. L'organisation ou non d'une autre Convention constitue un point controversé. Nombreux sont ceux qui, comme l'auteur de ces lignes, devraient être favorables à une telle approche. La continuité peut séduire, même s'il faut admettre que comme cinq ans se sont écoulés depuis la clôture de la précédente Convention sous la présidence formidable de Valéry Giscard d'Estaing, une nouvelle équipe devrait être désignée.

Une Convention entièrement nouvelle présente toutefois des risques sérieux. En 2007-08, l'Union sera confrontée à une situation inverse de celle de 2001-02, lorsque les fédéralistes voulaient un ordre du jour illimité alors que les nationalistes cherchaient à restreindre l'objet de la Convention. Aujourd'hui, ce sont les fédéralistes qui préféreraient une renégociation judiciaire mais limitée, suivant un mandat et un calendrier précis. Personne ne pourrait prévoir comment l'équilibre des arguments s'établira dans une nouvelle Convention, où l'équilibre des opinions pourrait être très différent de celui de l'ancienne Convention. La cohérence ne peut pas être garantie même au niveau du Conseil européen. Seuls quinze des vingt-cinq signataires de la constitution de 2004 sont toujours en place. D'autres, notamment Chirac et Blair, quitteront prochainement le pouvoir. Les pro-européens ne peuvent pas se fonder sur l'hypothèse que toutes les avancées démocratiques potentielles réalisées au nom d'une Union européenne renforcée deviendront réalité dans ces circonstances. En matière de politique européenne, une régression est toujours possible.

Quel que soit la procédure de renégociation choisie, il est hors de question de simplement reprendre la vieille formule de la CIG, où le Parlement européen est invité à désigner deux observateurs. Au cours des cinq dernières années, le Parlement a gagné en stature et en crédibilité. Il joue à présent un rôle constitutif spécifique dans la vie de l'Union. Les membres du Parlement européen ne peuvent être ignorés par les Etats membres lors de la réécriture d'une constitution où ils jouent un rôle aussi essentiel. La participation active du Parlement n'est pas seulement souhaitable dans une perspective démocratique, mais elle est aussi nécessaire à des fins diplomatiques. Livrée à ses seules conceptions, une CIG composée de vingt-sept ministres et fonctionnaires nationaux aura bien du mal à trouver un accord sur l'ordre du jour proposé ici. La plupart des gouvernements savent qu'ils ont besoin de la contribution de la grande expérience du Parlement européen en termes de politique pluraliste, au-delà des partis et des nationalités, s'ils veulent aboutir à un nouvel accord sur les questions sensibles dans les domaines économiques, financiers et sociaux. Le Conseil européen ne peut certainement pas prendre le risque d'un rejet par les parlementaires européens du texte final. Pour que cette CIG soit un succès, il faut qu'il y ait un véritable élément de codécision constitutionnelle entre le Parlement et le Conseil. Si les textes font la navette entre la CIG et le Parlement et qu'une commission de conciliation est établie, la qualité des amendements constitutionnels augmentera rapidement et un consensus démocratique global aura plus de chances d'apparaître.

Si l'esprit de la procédure de codécision devait être appliqué à la négociation du Plan B, il faudrait trouver un moyen pour impliquer systématiquement les parlements nationaux. Quoiqu'il arrive, les parlements nationaux ne seront pas privés de leur droit constitutionnel de rejeter le Plan B. Les gouvernements des États membres doivent clairement engager leurs propres parlements dans la procédure, d'une manière plus intensive que ce ne fut le cas jusqu'à présent, et les parlementaires nationaux devraient partager de manière critique leur propre expérience en matière de contrôle sur leur forum conjoint de la COSAC. La Commission européenne, qui est destinée à jouer un rôle majeur dans cette CIG, aura des obligations accrues en matière d'information et de consultation des parlements nationaux sur ses activités. Le Parlement européen, en poursuivant une série de forums interparlementaires établis lors de la période de réflexion, s'engagera à s'impliquer de manière plus approfondie avec ses collègues parlementaires des capitales nationales et, le cas échéant, régionales. Les partis politiques devront enfin accepter leur responsabilité historique et renforcer l'intégration à la fois verticalement, au sein de chaque parti individuel, et horizontalement, au niveau transnational. La perspective d'une consultation à l'échelle de l'UE au terme du processus devrait avoir un impact étonnamment positif sur l'esprit politique européen.



Conclusion

L'Europe évolue de crise en crise. Jean Monnet nous a appris comment un recul de l'unité européenne dans un domaine pouvait engendrer une avancée dans un autre. L'Union européenne a sans aucun doute souffert de la tempête déchainée par le rejet de la constitution de 2004. Si ce traité ne peut pas être renégocié avec succès et entrer en vigueur, l'UE n'aura pas d'autre choix que de survivre sans constitution au cours des prochaines années. Mais l'Union sera bien plus pauvre sans sa constitution : moins confiante en elle, moins compétente pour agir et moins démocratique. L'Union est confrontée à des temps particulièrement difficiles, avec des problèmes aigus à l'extérieur et une perte de soutien dans l'Union. Pour tous ceux qui souhaitent que l'Europe se porte bien, il est devenu essentiel de tenter de sauver la constitution.

Dans ce manifeste, nous examinons quel serait le meilleur moyen de réussir ce sauvetage. Nous proposons de conserver tout ce qu'il y avait de bon dans le texte de 2004 mais de le restructurer. Nous ciblons cinq éléments qui appellent une révision ou un complément : la gouvernance économique, le modèle social, l'écologie, l'élargissement et les finances. Nous proposons un calendrier et une procédure qui permettraient à la fois d'élargir et de démocratiser le consensus sur lequel doit s'appuyer le traité constitutionnel.

Nous espérons que le succès sera au rendez-vous : dans la vie publique comme dans la vie privée, il vaut souvent mieux réfléchir à deux fois.

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

Disponibles sur le site Internet de Notre Europe

- Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006
Teija Tiilikainen – Disponible en français et anglais (juin 2006).
- Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres⁴
Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant – Disponible en français et anglais (Mai 2006).
- Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2
coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia – Disponible en anglais (mai 2006).
- La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union
Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon – Disponible en français (janvier 2006).
- Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions avancées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles
Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgot et Pascal Lamy – Disponible en anglais (janvier 2006).
- Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union
Sonja Puntischer-Riekman, Isabella Eiselt et Monika Mokre – Disponible en français, anglais et allemand (décembre 2005).
- Constitution européenne et délibération : l'exemple des *Focus Groups* délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005
Henri Monceau – Disponible en français et anglais (novembre 2005).
- Le "non" Français du 29 mai 2005 : comprendre agir
Gaëtane Ricard-Nihoul – Disponible en français, anglais et allemand (octobre 2005).
- Pour un nouveau contrat social européen
Marjorie Jouen et Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (septembre 2005).

- La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité
Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).
- Le budget européen : le poison du juste retour
Jacques Le Cacheux – Disponible en français et anglais (juin 2005).
- Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004
Céline Belot et Brunon Cautrès – Disponible en français (juin 2005).
- Pourquoi ils ont voulu l'Europe
Jean-Louis Arnaud – Disponible en français (mai 2005).
- La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe
Henri Oberdorff – Disponible en français (avril 2005).
- Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation
Mario Hirsch – Disponible en français et anglais (décembre 2004).
- Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie
Martin Koopman – Disponible en français (novembre 2004).
- L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli
Stephen Boucher, Diego Cattanéo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radosław Wegrzyn – Disponible en français et anglais (octobre 2004).
- La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004
Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho – Disponible en français et anglais (juin 2004).
- Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires
Matt Browne, Carlos Closa, Søren Døsenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro – Disponible en français et anglais (avril 2004).
- L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?
Franciszek Draus – Disponible en français uniquement (février 2004).
- Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière
Anand Menon – Disponible en français et anglais (janvier 2004).
- L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004
Brigid Laffan – Disponible en français et anglais (décembre 2003).

- L'attitude des États-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?
Timo Behr – Disponible en français et anglais (novembre 2003).
- Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen
Bénédicte Suzan – Disponible en français uniquement (octobre 2003).
- L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003
Roberto Di Quirico – Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).
- Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique
Anand Menon et Jonathan Lipkin – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- Grands et petits États dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre
Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- L'investissement direct vers les nouveaux États adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer
Bérénice Picciotto – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?
Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie
Eric Philippart – Disponible en français et anglais (mars 2003).
- La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003
George Pagoulatos – Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- La question du gouvernement européen
Jean-Louis Quermonne – Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- Le Conseil européen
Philippe de Schoutheete et Helen Wallace – Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence
Søren Døsenrode – Disponible en français et anglais (juin 2002)

- Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)
Michal Illner – Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002
Carlos Ciosa – Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?
Florence Deloche–Gaudez – Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit
Dusan Sidjanski – Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- La présidence belge 2001
Lieven de Winter et Huri Türsan – Disponible en français et anglais (juin 2001).
- Le débat suédois sur l'Europe
Olof Petersson – Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale
Franciszek Draus – Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000)
- Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française
Jean-Louis Arnaud – Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- Portugal 2000 : la voie européenne
Alvaro de Vasconcelos – Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne
Esa Stenberg – Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability
Axel Krause – Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).

- Réussir l'Union Economique et Monétaire
Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche - Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni
Stephen George - Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain
Centre for European Reform, Lionel Barber - Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- L'Europe sociale. Historique et état des lieux
Jean-Louis. Arnaud - Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?
Françoise de la Serre et Helen Wallace - Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération
Pierre-Alain Muet - Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).

Etude disponible en français et anglais sur le site <http://www.notre-europe.eu>



Education & culture

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© *Notre Europe*, octobre 2006