

Période de réflexion (structure, sujets et cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne)

Résolution du Parlement européen sur la période de réflexion: la structure, les sujets et le cadre pour une évaluation du débat sur l'Union européenne (2005/2146(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité de Nice,
- vu le traité établissant une Constitution pour l'Europe,
- vu sa résolution du 12 janvier 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe¹,
- vu la déclaration faite le 18 juin 2005 par les chefs d'État et de gouvernement sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, à l'issue du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005,
- vu le traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne,
- vu les avis sur la période de réflexion émis par le Comité des régions le 13 octobre 2005², et par le Comité économique et social européen le 26 octobre 2005³, à la demande du Parlement⁴,
- vu les conclusions du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005,
- vu l'article 45 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des affaires étrangères, de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, de la commission du développement régional, de la commission de l'agriculture et du développement rural, de la commission de la culture et de l'éducation, de la commission des affaires juridiques, de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A6-0414/2005),

considérant que

- A. le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été signé par les chefs d'État et de gouvernement des vingt-cinq États membres de l'Union européenne le 29 octobre 2004, et a été confirmé à nouveau par le Conseil européen dans sa déclaration du 18 juin 2005,

¹ JO C 247 E du 6.10.2005, p. 88.

² CdR 250/2005 fin, non encore publié au Journal officiel.

³ CESE 1249/2005, non encore publié au Journal officiel.

⁴ Points 9.1 et 9.2, P6_PV(2005)09-06, non encore publié au Journal officiel.

- B. la Constitution a été élaborée par la Convention européenne, ce qui, comparé aux procédures précédentes visant à préparer de nouveaux traités, a permis d'atteindre un nouveau degré d'ouverture, de pluralisme et de légitimité démocratique,
- C. le Parlement européen a approuvé, dans sa résolution du 12 janvier 2005, la Constitution à une majorité des deux tiers, en estimant qu'elle "représente un compromis satisfaisant et une amélioration considérable par rapport aux traités existants" et qu'elle "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",
- D. les réformes contenues dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe visent, entre autres, à remédier aux conséquences de l'élargissement de l'Union européenne survenu le 1^{er} mai 2004, dont le succès, ainsi que celui des élargissements futurs, se trouvera compromis si un ensemble de dispositions constitutionnelles n'est pas ratifié,
- E. treize États membres¹, représentant une majorité des États membres de l'Union, ont depuis lors ratifié la Constitution conformément à leurs propres exigences constitutionnelles, y compris par voie de référendum en Espagne et au Luxembourg,
- F. la France et les Pays-Bas, à la suite des référendums qui ont eu lieu respectivement le 29 mai et le 1^{er} juin 2005, ont refusé de ratifier la Constitution – ce qui a eu pour résultat l'enlisement du processus de ratification dans la plupart des dix États membres restants,
- G. en vertu de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, la Constitution n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifiée par tous les États membres,
- H. la déclaration 30 annexée au traité établissant une Constitution pour l'Europe dispose que "si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question",
- I. il est nécessaire de respecter les États membres et leurs peuples qui ont ratifié la Constitution aussi bien que la décision de ceux qui ne l'ont pas ratifiée, et d'analyser avec soin les causes des résultats défavorables en France et aux Pays-Bas,
- J. le vote "non" semble avoir été davantage l'expression d'un désaccord sur l'état actuel de l'Union qu'une opposition spécifique aux réformes constitutionnelles, mais ce vote a paradoxalement pour conséquence de maintenir le statu quo et de bloquer les réformes,
- K. le Conseil européen a confirmé cette analyse en estimant, dans sa déclaration du 18 juin 2005, que "ces résultats ne remettent pas en cause l'attachement des citoyens à la construction européenne" et que "les citoyens ont toutefois exprimé des préoccupations et des inquiétudes dont il faut tenir compte"; le Conseil européen a donc décidé 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 d'État et de gouvernement se sont mis d'accord pour, au cours du

¹ Allemagne, Grèce, Espagne, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Autriche, Slovaquie et Slovaquie.

premier semestre 2006, "procéder à une appréciation d'ensemble des débats nationaux et convenir de la suite du processus",

- L. dans cette déclaration, les chefs d'État et de gouvernement ont déclaré que le processus de ratification pouvait se poursuivre, et sont également convenus que la date initiale de l'entrée en vigueur de la Constitution (le 1^{er} novembre 2006) serait reportée,
 - M. le Conseil européen, cependant, n'a pas clairement attiré l'attention sur la période de réflexion ni n'a défini les méthodes et le cadre permettant de tirer des conclusions de ce débat, et apparaît depuis lors comme manquant à la fois de volonté politique et de la capacité de stimuler et de gérer le dialogue européen,
 - N. le Conseil européen de décembre 2005 a invité la Commission 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 2008/2009,
 - O. la période de réflexion a débuté par des débats portant davantage sur le contexte que sur le texte, où les thèmes tels que l'avenir du modèle social européen, les perspectives économiques européennes, la vitesse de l'élargissement, le budget à moyen terme et le marché unique des services, occupaient chacun une place importante,
 - P. la Commission a publié sa contribution sur la période de réflexion afin de restaurer la confiance du public dans l'Union européenne en soutenant les débats nationaux et en encourageant les initiatives au niveau communautaire; mais ceci ne dispense pas l'ensemble des institutions politiques européennes de conjuguer leurs efforts et d'imprimer une direction au processus, qui prend au sérieux l'importance stratégique de la Constitution et la réalité politique des conditions préalables dont dépend son succès,
 - Q. il incombe aux parlements nationaux et au Parlement européen de jouer leur rôle à part entière pendant la période de réflexion, notamment par le biais d'une série de plateformes parlementaires communes propres à "stimuler, orienter et synthétiser" le dialogue européen¹,
1. réitère sa conviction que le traité de Nice n'offre pas une base viable pour la poursuite du processus d'intégration européenne;
 2. confirme sa détermination à parvenir sans retard indu à un accord constitutionnel qui renforce la démocratie parlementaire, la transparence et l'état de droit, consacre les droits fondamentaux, développe la citoyenneté et augmente la capacité de l'Union élargie à agir efficacement sur le plan intérieur et sur la scène internationale; craint que, à défaut d'un règlement en ce sens de la question constitutionnelle, il ne soit pas possible pour l'Union d'attendre un soutien de la part de ses citoyens, de conserver la dynamique de l'intégration et de devenir un partenaire crédible dans les affaires mondiales; rappelle qu'il a souscrit au traité établissant une Constitution pour l'Europe dans la mesure où ce dernier devait permettre de réaliser ces objectifs; demande au Conseil européen de juin 2006 de prendre lui aussi solennellement ce même engagement en faveur d'un accord constitutionnel sur l'avenir de l'Europe;
 3. reconnaît que la ratification de la Constitution fait à présent face à des difficultés qui

¹ XXXIV^{ème} réunion de la COSAC, les 10-11 octobre 2005.

peuvent s'avérer insurmontables, à moins que des mesures puissent être prises pour répondre aux préoccupations exprimées, notamment, en France et aux Pays-Bas;

4. souligne qu'un nouvel élargissement de l'Union sera impossible, après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, sur la base du traité de Nice;
5. rappelle que les problèmes politiques et la faiblesse institutionnelle auxquelles la Convention était censée remédier vont persister – et même devenir plus criantes – aussi longtemps que les réformes consacrées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'auront pas été mises en vigueur;
6. note qu'un grand nombre des préoccupations exprimées concernent davantage des questions d'ordre général et spécifique liées au contexte plutôt qu'au texte lui-même; est d'avis que, si des progrès peuvent être accomplis sur ces points, il sera plus facile de trouver une solution quant au texte;
7. s'oppose aux propositions visant à mettre sur pied des groupes restreints de certains États membres alors que le processus constitutionnel est toujours en cours; déplore qu'il soit envisagé que des coalitions regroupant certains États puissent se former en dehors du cadre de l'Union européenne; rappelle que les coopérations renforcées doivent favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, préserver ses intérêts et renforcer son processus d'intégration, et être ouvertes à tout moment à tous les États membres; souligne, par ailleurs, que la mise sur pied éventuelle de telles coopérations ne devrait pas être réalisée au détriment des efforts visant à parvenir sans retard indu à une Constitution pour l'Europe;
8. appelle l'attention sur le fait qu'une stratégie fondée sur une mise en œuvre limitée de la Constitution risque de mettre fin au consensus qui a assuré l'équilibre entre les institutions et entre les États membres et, par conséquent, d'aggraver la crise de confiance;
9. fait observer que seul un petit nombre de réformes démocratiques peuvent être introduites à ce stade sans révision du traité mais moyennant une révision des règles de procédure ou un accord interinstitutionnel – par exemple en ce qui concerne la transparence du processus législatif au Conseil, l'instauration d'une forme d'initiative citoyenne, l'amélioration de la procédure de comitologie, une pleine utilisation des "clauses passerelle" dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et un contrôle plus rigoureux par chaque parlement national de la conduite des affaires de l'Union européenne par le gouvernement de son pays;
10. propose d'utiliser la période de réflexion actuelle pour relancer le projet constitutionnel dans le cadre d'un large débat public sur l'avenir de l'intégration européenne; considère que ce dialogue européen – dont il ne convient pas de préjuger les résultats – devrait viser à clarifier, à approfondir et à démocratiser le consensus sur la Constitution, ainsi qu'à répondre aux critiques et à trouver des solutions là où les attentes n'ont pas été satisfaites;
11. se félicite de l'engagement d'un nouveau débat d'envergure sur la direction qui doit être donnée à l'action de l'Union, mais souligne que celui-ci doit viser à surmonter la crise constitutionnelle et que les solutions politiques arrêtées au niveau de l'Union européenne doivent être en adéquation avec les règles, les pouvoirs et les procédures des institutions de l'Union européenne ainsi qu'avec les compétences conférées à l'Union européenne par les États membres, et qu'elles devraient identifier les questions communes à l'ensemble de l'Europe;

12. suggère que ce nouveau dialogue, qui devrait être perçu comme une chance de promouvoir la démocratie européenne, soit dirigé et coordonné à travers toute l'Union, soit structuré par des thèmes communs et selon des étapes réalistes conformément à un cadre unique d'évaluation et vise à aboutir à des choix politiques décisifs;
13. souligne qu'un débat public est à engager tant au niveau européen qu'au niveau national; attire l'attention sur le fait que des débats nationaux aux visées étroites ne contribueront guère à modifier les stéréotypes nationaux et qu'un dialogue imposé sans objectifs politiques deviendrait confus et même creux, ouvrant ainsi la voie à une désaffection accrue de la part des citoyens européens;
14. propose que le Parlement européen invite les parlements nationaux organisent en commun des conférences – des "forums parlementaires" – pour encourager le débat et formuler, étape par étape, les conclusions politiques nécessaires; invitera les autres institutions de l'Union européenne à apporter leur contribution à ces forums;
15. reconnaît qu'il est d'une importance cruciale pour l'Union européenne, et plus particulièrement pour le Parlement, d'éviter un nouveau revers du processus constitutionnel; s'engage par conséquent à jouer un rôle moteur dans le dialogue européen, en association avec les parlements nationaux, notamment en publiant, sur chacune des grandes questions auxquelles l'Union est confrontée, des "documents européens" qui pourraient être utilisés comme un canevas européen commun pour les débats nationaux et qui, avec les contributions des parlements nationaux, serviraient de base aux discussions des forums parlementaires;
16. reconnaît qu'il est important d'un point de vue stratégique pour les institutions politiques d'encourager les médias, en particulier la télévision, la presse et les radios locales, à adopter une attitude constructive, en les mobilisant pour donner au débat la publicité et l'intensité nécessaires;
17. propose qu'un premier forum interparlementaire soit réuni au printemps 2006, avant la session de juin du Conseil européen afin d'entendre les parlementaires, tant nationaux qu'europeens, l'objectif étant de soumettre des recommandations détaillées au Conseil européen sur les initiatives que l'Union devrait prendre pour trouver une issue à la crise;
18. propose que le premier forum parlementaire cerne un nombre limité de questions prioritaires relatives à l'avenir de l'Europe et à la gouvernance de l'Union, questions qui seraient à traiter au cours des forums ultérieurs et dans le cadre d'un large débat public, à savoir:
 - quel est l'objectif de l'intégration européenne?
 - quel rôle l'Europe devrait-elle avoir dans le monde?
 - compte tenu de la mondialisation, quel est l'avenir du modèle économique et social européen?
 - comment définissons-nous les frontières de l'Union européenne?
 - comment accroître la liberté, la sécurité et la justice?

– comment finançons-nous l'Union européenne?

19. juge qu'un débat approfondi sur ces questions fondamentales ouvrira de nouvelles perspectives pour l'intégration européenne et préparera le terrain pour la réforme des politiques communes dans les domaines où des dissensions demeurent;
20. estime, en outre, que le dialogue européen ne surmontera la crise constitutionnelle que si celui-ci associe, outre chacune des institutions de l'Union européenne, les parlements nationaux et régionaux, les autorités locales, les partis politiques, les partenaires sociaux, la société civile, le monde enseignant et les médias; accorde à cet égard une importance particulière aux contributions pratiques du Comité économique et social européen et du Comité des régions;
21. demande aux États membres d'organiser un grand nombre de réunions publiques et de débats dans les médias sur l'avenir de l'Europe – des "forums citoyens" – aux niveaux national, régional et local, structurés autour de thèmes faisant l'objet d'un accord commun, avec l'aide de la Commission; demande instamment aux partenaires sociaux et aux organisations de la société civile de s'engager dans ces débats;
22. souhaite que les partis politiques donnent une importance accrue à la dimension européenne, tant dans leurs débats internes que dans leurs campagnes électorales;
23. encourage les pétitions des citoyens qui contribuent à faire progresser le débat;
24. demande instamment à l'Union de donner une plus grande priorité à la politique culturelle et éducative afin de donner vie à la formule "l'unité dans la diversité" contenue dans la Constitution;
25. fait observer que faute d'un financement suffisant, un dialogue européen sera impossible;
26. propose que les conclusions de la période de réflexion soient formulées au cours du second semestre de 2007, et que l'on réponde clairement, à ce stade, à la question de savoir comment faire avancer la Constitution;
27. se félicite de la déclaration du gouvernement allemand faisant part de son intention de prendre des initiatives concernant le processus de ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe lorsqu'il exercera, au premier semestre de 2007, la présidence du Conseil;
28. fait observer que, théoriquement, un certain nombre d'options s'offrent à l'Union, qui vont de l'abandon du projet constitutionnel à la poursuite des efforts tendant à la ratification du texte actuel non modifié, en passant par la clarification ou l'enrichissement du texte actuel, la restructuration et/ou la modification de ce texte dans le but de l'améliorer, ou encore une refonte complète;
29. considère que le maintien du texte actuel constituerait un résultat positif de la période de réflexion, mais que cela ne sera possible qu'à la condition de prévoir également des mesures significatives visant à rassurer et convaincre l'opinion publique;
30. se félicite des projets de la présidence autrichienne du Conseil visant à présenter une feuille de route pour la période de réflexion ainsi que pour l'avenir du processus de ratification en

général;

31. invite les membres du Conseil européen à assumer la responsabilité à la fois individuelle et collective de la mise en vigueur d'une Constitution pour l'Europe; insiste pour qu'ils coordonnent plus étroitement le contenu comme le calendrier des campagnes nationales et démontrent aux citoyens leur volonté politique et leur solidarité mutuelle;
32. prend note du "plan D pour la démocratie, le dialogue et le débat" de la Commission (COM(2005)0494) et invite celle-ci non seulement à faire connaître sa stratégie de communication, mais aussi à témoigner de sa détermination politique à aider l'Union à sortir de ses difficultés constitutionnelles actuelles;
33. souligne que la Roumanie et la Bulgarie doivent être impliquées dans toutes les actions citées plus haut;
34. appelle toutes les associations et organisations de la société civile à faire de l'entrée en vigueur de la Constitution l'une des priorités de leurs discussions et de leurs débats;
35. demande qu'en tout état de cause, tous les efforts soient accomplis pour garantir que la Constitution entrera en vigueur en 2009;
36. charge sa commission des affaires constitutionnelles de superviser la période de réflexion, au regard notamment de la préparation des forums parlementaires, de l'élaboration des documents de travail ("documents européens"), de la récapitulation des débats institutionnels et des citoyens, ainsi que des conclusions et propositions d'action qui pourraient en découler;
37. demande, dans cet esprit, à la commission des affaires constitutionnelles de travailler en étroite collaboration avec toutes les autres commissions directement concernées par la préparation des forums parlementaires et l'élaboration des documents de travail s'y rapportant;
38. charge son Président de transmettre la présente résolution aux membres du Conseil européen, au Conseil, à la Commission, aux parlements nationaux et régionaux des États membres, au Comité des régions, au Comité économique et social européen, aux anciens membres de la Convention européenne ainsi qu'aux parlements et aux gouvernements des pays en voie d'adhésion ou candidats à l'adhésion.