

Symposium organisé par la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen
L'avenir du processus constitutionnel de l'Union européenne
The future of the constitutional process of the European Union

Contribution de Florence Deloche-Gaudez

Secrétaire générale du Centre d'études européennes
Sciences Po - *Institut d'études politiques de Paris*

*« Une crise ne devient catastrophique
que si nous y répondons par des idées toutes faites, c'est-à-dire par des préjugés.
Non seulement une telle attitude rend la crise plus aiguë
mais encore elle nous fait passer à côté de cette expérience de la réalité
et de cette occasion de réfléchir qu'elle fournit »
Hannah Arendt*

1. The ratification of the Constitution has stalled. Is it your view that it should be salvaged ? If so, how – and when ?

A mon sens, le traité établissant une Constitution pour l'Europe *ne peut plus* être sauvé après les « non » français et néerlandais.

L'article 447 de la Constitution européenne indique en effet clairement que *tous* les Etats membres doivent ratifier le traité constitutionnel pour qu'il entre en vigueur.

Un sauvetage *politique* pourrait être tenté en s'appuyant sur la Déclaration 30¹ annexée à la Constitution. Encore faut-il qu'elle puisse s'appliquer, c'est-à-dire que les 4/5 des Etats membres, ou encore 20 Etats sur 25, aient ratifié le texte. Cela n'est pas le cas aujourd'hui. Seuls 13 pays l'ont fait. Certes, plusieurs d'entre eux ont approuvé le traité constitutionnel après le 1^{er} juin 2005, dont le Luxembourg par référendum, ce qui semble indiquer que les « non » français et néerlandais n'ont pas totalement interrompu le processus de ratification. Il pourrait même se poursuivre en Belgique², en Estonie, en Finlande et en Suède, où la voie parlementaire a été retenue. Mais pour atteindre le chiffre de 20 Etats, il faudrait de surcroît que dans 3 des 6 Etats restants (Danemark, Irlande, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni), qui avaient plutôt prévu un recours au référendum, les gouvernements nationaux se décident à organiser une telle consultation, risquée, sur un texte à l'avenir incertain. Rien n'est moins sûr.

En admettant qu'elle puisse s'appliquer, la Déclaration 30 ne préconise aucune sortie de crise précise. Compte-tenu des précédents danois et irlandais, la solution d'un deuxième vote en France et aux Pays-Bas est souvent envisagée.

Plusieurs raisons incitent toutefois à écarter cette solution.

En premier lieu, nous ne sommes pas dans la même situation. A l'évidence, le fait que la France soit un « grand » Etat a compté. Mais au-delà de ce fait, des différences subsistent : deux pays, et non un seul,

¹ La Déclaration 30, qualifiée de « Déclaration concernant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe », prévoit 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 Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à la dite ratification, le Conseil européen se saisit de la question ».

de surcroît fondateurs, ont rejeté le texte. Dans chacun des deux pays, et contrairement à ce qui s'était passé au Danemark en 1992 et en Irlande en 2001, un fort taux de participation et un fort score en faveur du non se sont cumulés. Le poids politique de ce refus est donc plus fort. Il est aussi plus difficile d'y répondre. Dans le cas du Danemark ou de l'Irlande, des déclarations avaient été ajoutées au texte pour mettre en exergue les éléments du traité de nature à rassurer les électeurs du non. Mais est-il possible de rédiger des déclarations qui répondent aux motivations, parfois divergentes, des électeurs français et néerlandais ? La demande des Français en faveur d'une Europe plus « sociale » n'est-elle pas contradictoire avec la crainte exprimée par les Néerlandais que l'Europe coûte trop cher et remette en cause leur souveraineté nationale³ ?

En second lieu, prendre l'habitude de faire revoter les Européens et donner ainsi de l'Union européenne l'image d'un système politique dans lequel on fait voter les électeurs jusqu'à ce qu'ils disent « oui » n'aiderait pas à en renforcer la légitimité ! L'usage régulier d'une telle pratique pourrait même contribuer à marginaliser l'objet européen de telles consultations. Si un deuxième vote est toujours possible, il est tentant d'exprimer sa mauvaise humeur lors du premier vote...

2. If there were to be a renegotiation of the Constitution, what should be its main features ? Recalling the need for consensus, what provisions, in particular, would you change ?

Il me semble nécessaire de revenir sur l'ensemble du texte et sur son processus d'élaboration.

Cela ne signifie pas que nous repartons de zéro. Certaines dispositions du traité constitutionnel pourraient se retrouver in fine dans le nouveau texte à élaborer. Mais il n'est pas possible de distinguer *ex ante* les dispositions « consensuelles », à reprendre telles quelles dans un nouveau texte constitutionnel, des dispositions qui devraient être modifiées.

D'une part, la campagne référendaire française a montré que toute disposition était potentiellement polémique. Même la Charte des droits fondamentaux n'a pas échappé à ce constat. Ainsi l'article sur le « droit à la vie » a été interprété par certains comme une remise en cause du droit à l'avortement.

D'autre part, même si on réussissait à identifier quelques articles consensuels en France, comme par exemple la présidence permanente du Conseil européen, rien ne dit qu'ils le seraient dans l'ensemble de l'Union européenne. En l'occurrence, quiconque a suivi l'élaboration du traité constitutionnel sait que l'idée de présidence permanente n'a été acceptée qu'à contre cœur par les « petits » pays. Comme les précédents traités, le traité constitutionnel est un accord global, un « package deal », qui équilibre les concessions des uns et des autres. Revenir sur un élément particulier de cet équilibre remet en cause l'ensemble de l'édifice.

N'exclure a priori aucun sujet du mandat d'une nouvelle négociation n'interdit pas pour autant d'identifier ceux qui méritent une attention prioritaire. L'article 48 du traité sur l'Union européenne en fait partie car il est à l'origine de l'*impasse* dans laquelle nous nous trouvons. Il exige que tout texte modifiant ou remplaçant les traités actuels soient signés et ratifiés par *tous* les Etats membres. Les « non » français et néerlandais ont montré que cette exigence de *double unanimité* était très difficile à remplir : sur les 25 Etats membres, le plus probable est que l'un d'entre eux, au moins, ne puisse procéder à la ratification demandée,

² Le texte n'a pas été approuvé par le parlement de la région flamande.

³ Flash Eurobaromètre, Post-referendum survey in the Netherlands, June 2005.

d'autant qu'au sein de l'Union, le recours à l'instrument référendaire pour les questions européennes est de plus en plus fréquent. Il faudrait donc casser cette double unanimité pour faciliter la révision des traités existants. Mais les Etats membres refusent de céder leur pouvoir *constituant* – il s'agit bien du pouvoir de *constituer* l'Union au moyen de traités, que chacun d'entre eux contrôle depuis le début de la construction européenne. C'est d'ailleurs pour cette raison que les calculs visant à prouver que le traité constitutionnel a déjà été ratifié par une majorité d'Etats représentant une majorité de la population de l'Union ne permettent pas de sortir de la crise actuelle : telle n'était pas la règle prévue et les Etats ne sont pas prêts à renoncer à leur droit de veto en la matière.

Plutôt que de chercher à violer cette clause dite de révision pour sortir de la crise, pourquoi ne pas utiliser la crise pour modifier la clause de révision en en faisant un révélateur de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons ? De ce point de vue, la « pause » actuelle a son utilité et bricoler à la hâte des solutions de sortie de crise serait contre-productif. D'autres éléments peuvent également contribuer à remettre en cause la règle de la double unanimité. Ainsi, il faut savoir que la clause de révision n'a pas l'objet de discussions approfondies au sein de la Convention, ce qui peut expliquer en partie le maintien du statu quo. Quant aux débats français, ils ont montré que cette unanimité suscitait de nombreuses critiques : les politiques « libérales » de la partie III sont « gravées dans le marbre », ont répété les partisans du « non ».

Pour renforcer la légitimité d'un nouveau texte aux yeux des Européens, il apparaît également justifié de réexaminer son processus d'élaboration.

On peut en effet se demander si au-delà de leurs divergences et du poids des considérations nationales⁴, des électeurs français et néerlandais du « non » ne partageaient pas le sentiment que l'Europe se faisait « sans eux ». Cela expliquerait que de nombreuses critiques aient porté sur « l'existant ». Le pouvoir de dire « oui » ou « non » au traité constitutionnel se serait alors transformé en *vote sanction*.

Certes, la préparation du projet constitutionnel par une Convention européenne a ouvert la scène constituante à de nouveaux acteurs (députés nationaux, députés et commissaires européens). Même si le projet a dû ensuite être approuvé par une Conférence intergouvernementale, cette nouvelle méthode a contraint les gouvernements nationaux dans l'exercice de leur pouvoir constituant. Pourtant, elle n'a pas été perçue comme un progrès tangible par les Européens eux-mêmes. A vrai dire, la plupart des Européens ont même ignoré l'existence de la Convention⁵.

D'où la proposition de réitérer le « miracle de Laeken⁶ », en convoquant cette fois une enceinte à mi-chemin entre une Convention européenne et une Assemblée constituante : aux représentants *désignés* par différentes institutions, s'ajouteraient des représentants spécifiquement *élus* pour y siéger. De telles élections auraient plusieurs avantages : elles répondraient tout d'abord à une demande des partisans du « non » en France et pourraient donc être présentées comme un geste en leur direction. Elles permettraient aux citoyens d'exprimer leurs attentes dès le début du processus et aux élus de les relayer au niveau européen, ce qui créerait un débat *en amont*. Enfin, elles favoriseraient la présence, dans une telle enceinte, de personnes plus représentatives de l'opinion publique, en particulier plus eurosceptiques.

⁴ Selon l'institut CSA, 52% des électeurs français du « non » ont pensé avant tout « aux problèmes nationaux ». In Pascal Perrineau (dir.), *Le vote européen 2004-2005*, Les Presses de Sciences Po, 2005, p. 241. L'Europe n'est donc pas la seule accusée mais il ne faudrait pas pour autant l'exonérer complètement.

⁵ Lors de sondages réalisés au cours du printemps 2003, « à peine trois citoyens sur dix » avaient « déjà entendu parler de la Convention ». In *Eurobaromètre* 59, juillet 2003.

⁶ C'est à Laeken, en décembre 2001, que les chefs d'Etat et de gouvernement ont accepté que les travaux de la future Conférence intergouvernementale soient préparés par une nouvelle Convention européenne.

Il s'agit d'une proposition parmi d'autres. En tout cas, une boîte de Pandore a été ouverte : quoi qu'on pense des mérites et des limites des référendums, il est politiquement difficile de ne pas consulter à nouveau le peuple français sur le ou les textes à venir. Pour éviter d'autres votes sanctions en bout de course, il faut *prendre le temps* d'imaginer des procédures, peut-être différenciées selon les pays, qui offriraient aux citoyens plus de « *prise* » sur les processus d'élaboration des prochains textes.

3. If there is not to be a renegotiation of the Constitution, what institutional or policy reforms should be prioritised – and how ?

Après les « non » français et néerlandais, abandonner l'approche constitutionnelle est une tentation qui risque de se révéler contre-productive.

Certaines voix appellent désormais à se concentrer sur les politiques de l'Union et les préoccupations quotidiennes des citoyens, au premier rang desquelles figure le chômage. Il apparaît toutefois difficile de découpler durablement « politiques » et « réformes institutionnelles ». Toute nouvelle action qui nécessiterait des transferts de compétences vers l'Union et/ou une plus grande capacité à adopter des décisions communes exigerait une modification de l'actuel traité de Nice. Le refus de passer par une vaste négociation constitutionnelle conduirait alors vraisemblablement à la convocation de la traditionnelle Conférence intergouvernementale, ce qui risque d'apparaître comme un retour en arrière destiné à éviter les peuples (dont les peuples pourraient garder la mémoire lorsqu'ils seront à nouveau interrogés). Et comment obtenir d'une enceinte composée des seuls représentants de gouvernements nationaux qu'elle procède au nécessaire assouplissement de la clause de révision qui remettrait en cause leur pouvoir constituant ?

D'autres préconisent de revenir à une approche fonctionnaliste qui mettrait les réformes institutionnelles au service d'objectifs concrets (marché unique, monnaie unique hier, lutte contre le chômage aujourd'hui). Elle pourrait même se combiner avec la méthode de la Convention, qui se réunirait pour débattre des objectifs à poursuivre. Mais n'oublions pas que la logique fonctionnaliste a conduit à une Europe qui n'est pas comprise par ses citoyens, faute de les avoir inclus parmi les acteurs de l'Union.

4. What should the EU do to reconnect with the citizens ?

Donner plus de *pouvoir* aux citoyens pour les rapprocher de cette construction inédite qu'est l'Union est une piste qui mérite d'être explorée.

L'Union européenne se construit sans suivre un modèle prédéterminé, ce qui peut créer un sentiment d'inconfort. Mais elle a l'avantage de se faire au travers d'un processus de décision qui est ouvert à de nombreux acteurs. Toutefois, les citoyens perçoivent peu cet avantage car ils n'ont pas le sentiment de pouvoir peser sur l'évolution de l'Union. D'où la proposition de leur donner plus de pouvoir sur le *processus* par lequel nous élaborons ses textes fondateurs (voir plus haut). Autoriser des pétitions citoyennes (qui étaient prévues par la Constitution européenne), modifier le mode de scrutin des élections européennes pour inciter les députés européens à rendre compte de leurs activités aux électeurs (en introduisant une dose de scrutin majoritaire), ou encore renforcer le lien entre le résultat des élections européennes, d'une part, et la couleur politique du président de la Commission européenne, d'autre part, sont d'autres mesures

envisageables. Les référendums « de ratification » ont aussi l'avantage de donner du pouvoir aux électeurs européens mais les résultats du printemps dernier incitent à « européeniser » de telles consultations, notamment en les regroupant dans une période de temps limitée.

Il importe parallèlement de faire connaître ce processus de décision européen aux Européens dès le plus jeune âge, à l'école, et au travers des médias, grâce au récit de décisions prises. En revanche, on peut se demander si l'utilisation de mots tirés du registre national pour désigner une réalité européenne sans précédent est éclairante pour les Européens. En France, le mot de « constitution » a suscité une certaine méfiance, compte tenu des différences qui existaient entre le texte constitutionnel européen et l'idée que les Français se font d'une « constitution » (un texte court, rompant avec le passé et traitant essentiellement d'institutions...). Peut-être qu'accord ou pacte constitutionnel eut été plus judicieux.

Dernière conclusion qui découle de cette analyse: en l'absence d'*enjeux tangibles* pour les citoyens, les débats envisagés dans le cadre de l'actuelle « période de réflexion », pour nécessaires qu'ils soient, risquent de ne rassembler que des initiés. En France, durant ces dernières années, il y a eu deux véritables débats : lorsque les électeurs ont eu le pouvoir de se prononcer sur le traité de Maastricht, en 1992, et sur le traité constitutionnel, en 2005.