

THE FUTURE OF THE CONSTITUTIONAL PROCESS OF THE EUROPEAN UNION

European Parliament Symposium 13-14 October Briefing paper - Gaëtane Ricard-Nihoul, Notre Europe

NB: Ces éléments de briefing sont extraits d'une étude (Le "non" français du 29 mai: comprendre, agir) que Notre Europe - think tank dédié à l'unité européenne fondé par J. Delors en 1996 et présidé aujourd'hui par T. Padoa-Schioppa - vient de publier. Elle est disponible à l'adresse : www.notre-europe.asso.fr.

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

POURSUIVRE LES RATIFICATIONS EN DECALANT LE RENDEZ-VOUS DU CONSEIL EUROPEEN EN 2007

A ce jour, 13 Etats ont ratifié le Traité¹, dont deux via un référendum dont le résultat a été positif à savoir l'Espagne et le Luxembourg. Les autres pays qui doivent encore ratifier ont tous décidé de reporter la décision parlementaire ou populaire. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont choisi de ne pas trancher la question de savoir si le processus de ratification devait continuer. Malgré les nombreux appels des institutions européennes et d'un grand nombre de leaders européens pour poursuivre les ratifications, on sait que d'autres pays au premier rang desquels le Royaume Uni (où un référendum sur la Constitution européenne serait un moment politique très risqué pour T. Blair) n'y ont aucun intérêt. Les déclarations récentes du Président de la Commission viennent également renforcer le camp de ceux qui souhaiteraient arrêter le processus. Dans ce contexte, la décision du Conseil européen de juin dernier d'engager une « pause de réflexion et de débats » n'est autre que le reflet d'un désaccord non-dit qui laisse un sentiment de crise sans vraiment la nommer.

Certains souriront dès lors à ce plaidoyer pour la poursuite du processus de ratification et pourtant il se fonde sur une analyse qui mérite sérieuse considération. Les défaillances démocratiques d'un espace européen balbutiant sont au cœur du rejet de la Constitution en France et de l'éloignement progressif du citoyen dans toute l'UE. Dans ce contexte, une relance qui démarrerait par un déni de démocratie serait-elle vraiment salutaire ? Au nom de quoi les rejets français et néerlandais pourraient-ils priver les populations des Etats membres qui n'ont pas encore ratifié le texte d'avoir eux aussi accès à un vrai débat démocratique et à l'expression de leur vote ? Par ailleurs, pourquoi ces rejets auraient-ils plus de valeur démocratique que les 13 « oui » au Traité ?

Aussi difficile que cela puisse paraître aujourd'hui, il faut aller jusqu'au bout de ce processus démocratique. Une autre raison nous paraît s'ajouter : les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont prévu en adoptant la Déclaration 30 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

¹ La Belgique est en phase finale de procédure de ratification parlementaire.

difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question ». Il paraît un peu rapide de conclure que cette Déclaration n'a plus de sens parce que les pays qui ont dit non, deux pays fondateurs dont la France, ne sont pas ceux qu'on avait imaginé avoir des « difficultés ».

Pour pouvoir faire jouer cette Déclaration, il faut qu'à un moment donné, les pays qui ont ratifié puissent «se compter » et que les 25 décident ensemble, sur cette base européenne, ce qu'ils convient de faire. Certes, novembre 2006, la date de rendez-vous prévue par la Déclaration, peut paraître aujourd'hui inappropriée. On sait qu'un rendez-vous final après les élections françaises et néerlandaises en 2007 pourrait être plus productif. Si le seuil des 4/5 est atteint ou s'il est proche de celui-ci comme semble l'indiquer le ratio actuel, deux options se présenteraient au Conseil européen: soit décider qu'il est possible d'envisager une seconde tentative de ratification dans les pays qui ont dit « non » sur base d'engagements et accords ad hoc, soit relancer un processus de révision du Traité en commun mais en considérant que le seuil de ratification est suffisant pour que le texte de la Constitution et non le Traité de Nice puisse servir de base à cette renégociation. On mettrait de cette façon là la première pierre à l'abandon progressif de l'unanimité pour la révision et la ratification des Traités européens, sujet que nous développons ci-dessous.

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?

LANCER UNE NOUVELLE CONVENTION EN 2008 SUR LA PARTIE III DU TRAITE

Cette option est selon nous envisageable et même souhaitable, y compris dans le cas où les pays qui ont dit « non » décidaient de soumettre à nouveau le texte au verdict populaire. En effet, la perspective d'une nouvelle révision sur base de la Constitution pourrait être une incitation à voter oui. De manière très pragmatique, rediscuter de la Partie III du Traité (c'est-à-dire celle concernant les politiques de l'Union) consisterait en fait à poursuivre le travail de la Convention précédente. Il est vrai que le Praesidium de la Convention avait décidé de ne pas discuter de la partie III, d'une part, parce que le mandat de Laeken n'allait pas jusque là, et, d'autre part, parce que beaucoup ont craint d'ouvrir la « boîte de Pandore ». Ce qui est essentiellement l'assemblage de toutes les dispositions concernant les politiques des Traités antérieurs recèle effectivement un grand nombre de débats sur le projet de société que les européens veulent se donner aujourd'hui. Mais des voix se sont exprimées à l'époque pour ouvrir la Partie III du texte et le facteur temps a beaucoup joué. Après tout, la Convention s'était déjà embarquée sur un chemin qui dépassait le cadre de Laeken et si les Conventionnels n'avaient pas craint de mettre en péril l'ensemble du projet en réclamant une extension du calendrier, il n'est pas impossible qu'une majorité de Conventionnels auraient osé pousser la question de la Partie III à l'agenda. Le sujet n'était donc pas un vrai tabou et le remettre sur le métier serait en quelque sorte achever le travail que la Convention avait entamé. Dans bien des cas, une simple « mise à jour » de ces dispositions en fonction de

l'évolution de l'acquis communautaire et du contenu de la première Partie du Traité serait d'ailleurs suffisante.

Il y a bien sûr une autre raison, plus fondamentale, pour ouvrir une révision de la Partie III. C'est celle qui transparaît de l'analyse du « non » français. Les deux premières parties du Traité ont été très peu critiquées durant la campagne référendaire. A l'inverse, et souvent de manière abusive, cette Partie de la Constitution est devenue l'incarnation du modèle économique et social de l'UE critiqué par les partisans du « non ». Et de fait, par son côté plus « programmatique », cette Partie plus que les autres contient les éléments qui pourraient former la base d'une discussion approfondie sur le projet de société que les européens souhaitent porter ensemble chez eux et sur la scène internationale en ce début de 21^e siècle. Et par là, le débat sur le projet devrait aussi aider les citoyens à mieux comprendre ce que l'UE peut faire pour renforcer une identité commune qui soit à la fois ouverte sur le monde et en même temps préserve certaines « spécificités » d'un modèle qui leur reste cher. Cette discussion devrait aboutir également à un accord sur un mode de révision « allégé » pour cette partie qui devrait sortir de la partie strictement constitutionnelle.

Le fonds ne doit pas pour autant nous éloigner de la forme et la construction d'un espace européen démocratique doit nous amener à réfléchir au modèle de la Convention. Nous tenons ici à le défendre parce qu'il a été indéniablement un progrès considérable en termes de démocratie et de transparence dans le processus de révision des Traités. Et il faut rappeler que son établissement via la Déclaration de Laeken a rencontré les réticences de certains Etats membres qui ont souhaité encadrer son mandat et surtout maintenir la CIG comme lieu de décision finale. L'expérience de la Convention doit donc être réitérée pour lui donner une assise plus solide dans le système institutionnel européen. Le modèle doit cependant être revisité pour éviter à l'avenir que ressurgissent les problèmes qui sont apparus dans son fonctionnement et pour renforcer son caractère démocratique.

Il y a au minimum quatre axes sur lesquels il faudrait travailler pour améliorer son fonctionnement : (1) la définition de son mandat qui ne doit plus relever uniquement du Conseil européen mais faire l'objet d'un travail commun des institutions qui devra impliquer les citoyens en amont ; (2) la désignation des membres qui doit se faire, sinon sur base d'élections spécifiques, du moins selon des règles établies et transparentes (3) le mode de nomination du Praesidium et ses relations avec les Conventionnels doivent être mieux définis et impliquer la Convention elle-même ; (4) la Convention et le Praesidium doivent travailler de manière encore plus transparente et trouver les moyens d'entendre la société civile plutôt que de simplement l'écouter.

Nous ne sommes pas partisans de remplacer la Convention par une assemblée constituante qui serait uniquement parlementaire. Le système de l'UE, malgré ses imperfections, est de nature fédérale et le pouvoir législatif est aux mains des représentants du peuple et des Etats. Il doit donc y avoir parmi les membres des représentants du Conseil, donc des gouvernements. Par contre, il serait utile, dans cette logique, de réfléchir à la nécessité de maintenir une CIG pour entériner le travail de la Convention. Certes, d'aucuns diront à juste titre que le risque de supprimer la CIG serait celui d'une plus grande

« intergouvernementalisation » de la Convention mais n'est-ce pas un risque à courir si l'on veut que cette relance puisse être aussi l'occasion de sauts qualitatifs vers une démarche plus européenne et plus démocratique ?

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

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

UTILISER LA « PAUSE DE REFLEXION » ET LE DEBAT BUDGETAIRE A BON ESCIENT

Nous avons réunis ici les deux questions car la priorité doit justement être, quoiqu'il arrive, d'associer plus étroitement le citoyen aux débats européens.

Si, comme nous l'avons souligné ci-dessus, la décision de faire une pause dans le processus de ratification relève plutôt d'un compromis a minima que d'une vraie vision commune, on peut aussi se féliciter de ce que les 25 ne se soient pas précipités vers telle ou telle porte de sortie sans prendre le temps de réfléchir à l'ampleur et aux causes réelles de ces rejets du Traité constitutionnel. Mais cela n'empêche pas que l'on tire des analyses du non des enseignements qui puissent dès aujourd'hui être mis à profit pour que cette pause ne soit pas vaine. Ceux-ci nous donnent en effet des éléments pour orienter les débats tant sur le fond que sur la forme.

Sur la forme : si des débats sont organisés dans les Etats membres, ceux-ci doivent d'une part permettre une vraie délibération, d'autre part permettre un meilleur dialogue entre les sphères démocratiques européennes et nationales. Nous proposons que tous les acteurs politiques impliqués au niveau européen et national (régional et local) se donnent des obligations de résultat qui seraient établies par un « Pacte Citoyen ». Ce dernier serait proposé par le Parlement européen et adopté par l'ensemble des institutions européennes, qui associeraient les acteurs nationaux. Ce Pacte devrait prévoir notamment un meilleur ancrage des questions européennes au sein des parlements nationaux qui devraient débattre de tous les grands enjeux européens et en particulier ceux qui inquiètent les citoyens. Il devrait aussi envisager des formes de délibérations citoyennes transnationales².

Sur le fond : si on retourne aux différents facteurs qui permettent de comprendre le « non » français, il nous semble que les débats devraient permettre : (1) de clarifier ce que l'UE peut faire et ne peut pas faire ; (2) de mettre sur la table le débat sur le modèle économique et social que l'UE veut préserver et promouvoir ; (3) d'oser les sujets plus difficiles qui touchent au positionnement identitaire des citoyens européens dans un monde globalisé.

Il faut également agir pour que se réduise cette fracture socio-économique et le caractère élitiste du projet européen. Le débat budgétaire va être au centre des négociations européennes dans les prochains mois. Il nous semble que deux types de politiques doivent être préservées et encouragées à tout prix : les politiques de cohésion d'une part et de

² La proposition complète de l'EPIN (European Policy Institute Network), réseau européen de « think tanks », concernant ce Pacte citoyen est disponible sur le site de Notre Europe : www.notre-europe.asso.fr.

mobilité des citoyens d'autre part. La cohésion a donné à l'intégration européenne une dimension qui est loin d'avoir perdu son sens : la solidarité. Comment peut-on envisager de relancer le projet européen si on ne prend pas au sérieux la menace que représente pour la cohésion autour de ce projet l'éloignement de certaines régions ou catégories de citoyens pour des raisons de précarité et de chômage ? Les politiques de mobilité, que ce soit via les programmes culturels, d'éducation, de formation, de service volontaire ou de soutien à la société civile, doivent absolument rester au centre des préoccupations communautaires. L'UE ne pourra pas aller au cœur de ce qui fait ces différences d'instruction ou de niveau social au sein des sociétés nationales et ce n'est sans doute pas son rôle. Mais elle peut avoir une vraie valeur ajoutée en facilitant les échanges entre citoyens quel que soit leur niveau de diplôme afin qu'ils soient de plus en plus nombreux à avoir accès à l'expérience européenne et plus seulement l'information européenne de manière épisodique.

Au-delà de cette période de réflexion et du débat budgétaire, une meilleure coordination des politiques économiques – en particulier dans la zone euro – doit aussi être un objectif prioritaire.