

## **Le processus constitutionnel après le Conseil Européen de juin**

En abordant ce sujet la première chose à faire est de rendre hommage à la présidence allemande. Grâce à l'engagement de la Chancelière, à l'expertise diplomatique de ses collaborateurs, à un emploi judicieux du poids du pays exerçant la présidence, la quadrature du cercle a été réalisée : on a sauvé l'essentiel de la substance du traité constitutionnel tout en transformant radicalement sa forme, de façon à le rendre acceptable pour ceux qui l'avaient rejeté. Il est clair que nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation bien meilleure qu'au début de l'année.

La présidence allemande a bien mérité de l'Europe. Elle a relancé le processus. Elle a fait renaître l'espoir. Ce point mérite d'être souligné surtout si, comme je vais le faire, on porte un regard critique sur certains aspects de cette relance.

Une deuxième réflexion s'impose dans le cadre de ce symposium : le processus constitutionnel en cours est à peu près l'exact opposé de ce que voulait faire Spinelli

- Spinelli a élaboré un texte qu'il voulait clair, lisible et cohérent. Le texte en voie d'élaboration s'écarte délibérément de la clarté, de la lisibilité et, sans doute de la cohérence.
- Le texte de 1984 a été élaboré, en toute transparence, par une assemblée parlementaire démocratiquement élue, premier exercice de ce genre depuis l'échec de la CED. Le texte actuel est en voie d'élaboration par un comité de juristes travaillant en toute discrétion.
- Un des mérites essentiels du traité Spinelli était le renforcement de la capacité décisionnelle par la généralisation du vote majoritaire (article 23). Le texte issu du Conseil européen de juin semble se préoccuper surtout du renforcement des minorités de blocage, notamment par l'introduction de variantes nouvelles du compromis de Joannina.

Le point à mes yeux le plus inquiétant concerne cependant l'ambiguïté des textes. Spinelli a fait un sérieux effort pour éviter les ambiguïtés, notamment sur des points qui font encore difficulté aujourd'hui comme la personnalité juridique de l'Union (art. 6) ou la primauté du droit européen (art. 42). En pratique tous les traités européens, ceux qui ont été effectivement conclus et ratifiés, comportent une part d'ambiguïté (le système des piliers introduit par Maastricht en est un exemple). En soi, cela n'a rien de répréhensible, c'est même sans doute inévitable : l'ambiguïté constructive est une méthode classique pour résoudre certains problèmes difficiles dans la diplomatie multilatérale. Mais on peut se demander si, dans le cas présent, on n'a pas dépassé la norme.

Le traité en cours d'élaboration est ambigu par essence, en ce sens qu'il prétend être très différent du projet de traité constitutionnel, ce qui est vrai dans la forme et pas dans la substance. Il fourmille d'autres ambiguïtés dont la plus frappante est peut-être celle des « symboles ». Chacun sait qu'il existe un drapeau européen qui flotte sur ce bâtiment, comme sur des centaines d'autres, qu'on retrouve sur des panneaux aux bords de routes ou de ponts dans l'Europe entière, et même sur la photo officielle du Président de la République française.

Néanmoins il s'avère inacceptable de décrire ce drapeau dans le traité. Ce n'est plus de l'ambiguïté, c'est de l'hypocrisie.

Cette réflexion n'a pas un but moralisateur. Elle inquiète parce qu'il paraît évident qu'il y aura à terme un prix à payer. Le processus constitutionnel en cours a été lancé à Laeken en 2001. La déclaration adoptée par le Conseil européen a cette occasion disait qu'il fallait « rapprocher les institutions européennes du citoyen », « plus de démocratie et de transparence » car « les citoyens trouvent que tout se règle bien trop souvent à leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique ». Personne n'a jamais remis en question le diagnostic porté à Laeken qui a, au contraire, largement motivé les travaux de la Convention. Six ans plus tard nous approchons sans doute de la fin du processus et il faut bien reconnaître que les objectifs énoncés n'ont pas été atteints. Au contraire, la phase finale se caractérise par un moindre contrôle démocratique, moins de transparence, une plus grande distance entre le citoyen et les institutions. Et cette évolution est délibérée, voulue comme une condition nécessaire à l'accord des gouvernements. Peut-on vraiment croire que cela restera sans effet ? Que les défis et les dangers identifiés naguère vont magiquement disparaître ? Qu'il n'y aura pas d'effet secondaire sur l'opinion ?

C'est avec ces interrogations en tête qu'il faut envisager l'avenir. Je pars de l'idée que le *traité modificatif* décrit dans les conclusions du Conseil européen de juin dernier sera effectivement signé cette année. Ceci n'exclut pas des difficultés dans la négociation, on peut même identifier les capitales d'où elles pourraient provenir, mais il me semble probable, compte tenu de la force du mandat des chefs de gouvernement, que ces difficultés seront surmontées.

A partir de là deux hypothèses se présentent. Ou bien le processus de ratification se déroule sans heurts, avant juin 2009, comme l'envisage les conclusions du Conseil européen. Ou bien le processus se bloque à nouveau : chacun sait que la ratification de 27 Etats membres n'est jamais gagnée d'avance et que les hommes politiques les plus avertis se trompent parfois sur ce sujet.

Dans la première hypothèse il me semble que les parlementaires européens (comme d'ailleurs aussi les membres de la Commission) devraient se donner comme mandat impératif d'intervenir activement, par tous les moyens à leur disposition, dans les processus de ratification nationaux, qu'il s'agisse de la voie parlementaire ou de la voie référendaire. Ce n'est qu'en provoquant le débat, en alimentant la discussion, en expliquant sans relâche à quoi sert l'Union, et à quoi surtout elle pourrait servir, qu'on parviendra, peut-être, à surmonter le désenchantement et le distanciation de l'opinion, que la déclaration de Laeken trouvait inquiétantes, il y a six ans déjà. Le nouveau traité va confirmer et développer l'intervention des parlements nationaux dans le processus de décision législative de l'Union. Quoi de plus normal que de voir, en contrepartie, les membres d'institutions européennes intervenir plus activement dans les débats nationaux. Ce serait aussi une manière de répondre à ceux qui mettent en doute la légitimité, l'utilité et la représentativité du Parlement.

En parallèle il me semble qu'il faudrait abandonner l'idée, trop souvent mise en avant, qu'il s'agit d'un règlement définitif des problèmes institutionnels de l'Union. Au plan intellectuel, je ne parviens pas à me convaincre que les modalités complexes du *traité modificatif* constituent le *nec plus ultra* des arrangements constitutionnels de l'Union, le règlement définitif de problèmes débattus depuis des décennies. Au plan esthétique, il serait vraiment regrettable que les efforts de cohérence et de présentation, par exemple de Spinelli et de la

Convention, disparaissent dans les poubelles de l'histoire, et que nous infligions durablement à nos concitoyens l'obligation d'accepter, et d'appliquer, des textes qui resteront pour eux largement incompréhensibles. Politiquement, enfin, je ne crois pas que certaines dispositions (sur la composition de la Commission, notamment) pourront effectivement être mises en œuvre sans contestations majeures conduisant à une nouvelle négociation. Ce serait insulter l'avenir que de l'exclure.

Reste l'hypothèse d'un nouvel échec dans la ratification. Faudrait-il alors se plonger dans les lamentations et la nostalgie ? Je ne le crois pas. Il faudrait convenir (après deux échecs successifs !) que le temps des « grands » traités, modifiant horizontalement et en profondeur les compétences et les procédures pour l'ensemble de l'Union, est maintenant dépassé. Nous devrions accepter que le processus de ratification de ce type de texte est devenu incontrôlable dans une Union aussi nombreuse. Nous devrions donc nous limiter à de « petits » traités, traitant de points spécifiques. Un traité qui se limiterait à donner à l'Union une base juridique solide, et un processus décisionnel efficace, pour permettre une politique sérieuse en matière d'énergie passerait sans doute le cap des référendums les plus exigeants. De même un traité qui doterait l'Union d'une capacité d'action crédible pour faire face au changement climatique. L'appui de l'opinion est acquis à ce type de proposition. Pour ceux qui voudraient progresser ailleurs ou aller au-delà, les possibilités de coopérations renforcées, à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre institutionnel (le cas du traité de Prüm est intéressant à cet égard), existent dès à présent. Il faudrait dire dès maintenant qu'on est décidé à les utiliser. Aujourd'hui celui qui dit « non » compte que le statu quo persistera, et qu'on viendra à sa rencontre. S'il était convaincu que la construction se poursuivra de toute façon, au besoin sans lui, peut-être sa réflexion serait-elle plus nuancée.

Philippe de Schoutheete