

Quelle Constitution pour l'Europe élargie ?

par Jacques MALLET

Les perspectives s'élargissent de manière impressionnantes au fur et à mesure que le travail progresse.

La Convention européenne, chargée par le sommet de Laeken de préparer une nouvelle architecture pour l'Union européenne, a beaucoup et bien travaillé depuis la fin du mois de février 2002 sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Elle avance et paraît aujourd'hui changer de vitesse. Des lignes de force commencent à se dégager. Son objectif, timidement évoqué dans la déclaration de Laeken, l'élaboration d'une Constitution, plus exactement d'un traité constitutionnel, fait désormais l'objet d'un large consensus dans ses rangs ; et le 28 octobre, son président en a dessiné la structure dans un avant-projet d'une vingtaine de pages, qui fait apparaître des avancées sur des points importants.

A l'origine l'objectif était très limité : simplifier le texte des traités existants (1045 pages) pour qu'il soit lisible et compréhensible pour les citoyens. Mais il est vite apparu qu'au seuil du plus grand élargissement de l'histoire de l'Union, et de l'organisation politique de l'Europe, il fallait aller beaucoup plus loin tant dans la définition des objectifs que dans la détermination des moyens permettant de les atteindre, " refonder " en quelque sorte les bases mêmes de l'Union européenne.

Les travaux réunissent les 105 membres de la Convention, un présidium de 12 membres auxquels il faut ajouter le président et deux vices-présidents - Notons au passage que les parlementaires nationaux (58 membres) et européens (16 membres) sont les plus nombreux, aux côtés bien sûr des représentants des gouvernements et de la Commission.

¹ M. Giuliano Amato , ancien Premier ministre d'Italie (socialiste) et M. Jean-Luc Dehaene, ancien Premier ministre de Belgique (démocrate-chrétien).

Valéry Giscard d'Estaing a organisé ces travaux en trois étapes : une phase " d'écoute " jusqu'à la fin juillet, au cours de laquelle chacun a exprimé ses attentes d'Europe (et complétée par un Forum de la société civile et une convention des jeunes européens) ; une phase d'étude appuyée sur les conclusions de 10 groupes de travail qui ont alimenté cet automne dix nouveaux débats en séance plénière : enfin une phase de propositions, qui va bientôt commencer, devrait conduire à l'adoption d'un projet de traité unique en deux parties, l'une sur l'architecture institutionnelle, l'autre sur les politiques et la mise en œuvre des actions de l'Union.

La Convention s'achèvera en juin 2003, puis son projet sera approuvé par une nouvelle CIG (Conférence Inter Gouvernementale), pour que le traité puisse être signé à Rome avant la fin de l'année prochaine. Il sera ensuite, en raison de son importance majeure, ratifié par voie de référendum partout où c'est constitutionnellement possible, soit dans une vingtaine d'Etats de l'Union élargie.

Une méthode pragmatique

La méthode pragmatique par étapes choisie par Valéry Giscard d'Estaing a permis d'éviter des affrontements dès le départ entre " fédéralistes " et " intergouvernementalistes " et de faciliter, grâce à un climat de confiance, une approche constructive à partir de problèmes concrets et non de considérations théoriques. Les grands choix institutionnels n'ont pas encore été faits. Ils constitueront in fine la clé de voûte de l'édifice, à l'issue peut-être d'une crise au sein de la Convention. L'accord en son sein doit se faire par voie de consensus. Valéry Giscard d'Estaing a précisé que le consensus ne signifiait pas l'unanimité mais exigeait plus qu'une simple majorité.

Admirateur des audaces visionnaires des pères de l'Europe – Robert Schuman et Jean Monnet, Konrad Adenauer et Paul-Henri Spaak – Valéry Giscard d'Estaing rend aussi hommage à leur réalisme. Il cite à ce propos une réflexion peu connue de Jean Monnet dans ses *Mémoires* : " La Communauté avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités et, si nous avons toujours pensé que ces solidarités en appelleraient d'autres, et de proche en proche entraîneraient l'intégration la plus large des activités humaines, je savais que leurs progrès s'arrêteraient aux limites où commence le pouvoir politique. Là, il faudrait à nouveau inventer ".

Tel est bien le cas lorsqu'il s'agit des grandes décisions de politique étrangère et de défense. Peut-on étendre purement et simplement à ces domaines la " méthode communautaire " qui a si bien réussi dans le domaine économique ?

Dès lors qu'elle pénètre au plus profond des souverainetés nationales l'Europe a besoin de définir clairement ses modes d'action. Ce qui exige une répartition claire des pouvoirs entre l'Union et les Etats, entre les problèmes relevant des compétences exclusives de l'Union, ceux qui requièrent un partage de la souveraineté et ceux qui restent de la compétence exclusive des Etats. C'est aux Etats qu'appartient la compétence de principe, lorsque les dispositions constitutionnelles ne prévoient pas sa limitation ou sa délégation au sein de l'Union.

On est à peu près d'accord aujourd'hui sur les principes de cette répartition. Le problème le plus sensible est celui de la politique étrangère. Le rapport Lamassoure, adopté par le Parlement européen, l'a rangé dans la catégorie des problèmes relevant de la compétence propre de l'Union ou de la compétence partagée. La Défense relèverait de la coopération intergouvernementale, mais les efforts relatifs aux investissements et à la recherche gagneraient à être " intégrés ". Ce processus a déjà commencé.

Lorsqu'on parcourt l'avant-projet de traité du 28 octobre, on y trouve déjà des innovations importantes pour lesquelles il est difficile de faire la part de ce qui reflète l'opinion des conventionnels, du présidium et de son président. Voici quelques exemples : d'abord la définition de l'Union, que Valéry Giscard d'Estaing aimerait baptiser tout simplement " Europe unie " et qui, dans son esprit, ne doit pas devenir un " super Etat " : " une union d'Etats, conservant leur identité nationale, qui coordonnent étroitement leurs politiques au niveau européen et qui gèrent, sur le mode fédéral, certaines compétences communes " ; la reconnaissance explicite de la personnalité juridique à l'Europe unie. Elle permettrait la fusion des traités et l'abandon de la structure en " trois piliers " aux règles divergentes ; l'attribution aux Européens d'une double citoyenneté nationale et européenne, et la définition des droits qui sont attachés à celle-ci ; l'intégration, sous une forme ou sous une autre, de la Charte des droits fondamentaux dans le nouveau traité – refusée jusqu'ici par le gouvernement Britannique – qui lui donnerait une force juridique contraignante ; la définition des règles du contrôle de la subsidiarité, auquel les parlements nationaux seraient associés, car l'organisation de l'Europe ne doit pas être centralisée ; le financement intégral du budget de l'Union par des ressources propres ; le renforcement du rôle et du rang futur du " Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune " (aujourd'hui M.Solana) ; la définition d'un statut de relations privilégiées, n'allant pas jusqu'à l'adhésion, entre l'Union et des Etats voisins (on songe à la Russie et à la Turquie) ; et l'adoption d'une procédure de retrait volontaire de l'Union à la demande d'un Etat membre.

Il ne s'agit là que d'orientations générales qui devront être précisées. Elles le sont déjà dans certains rapports des groupes de travail, par exemple sur la subsidiarité et la personnalité juridique. On n'y trouve rien en ce qui concerne les politiques et les dispositions des traités existants qui devraient être retenues dans le traité constitutionnel. A cet égard l'avant-projet apparaît plutôt conservateur : sur les 1045 pages des traités actuels, sur leurs 414 articles, 205 seraient inchangés, 136 légèrement adaptés et 73 substantiellement réécrits ou aménagés. Il convient également de noter qu'il n'a pas été possible d'aboutir au sein du groupe de travail sur la " gouvernance économique " et tout fait craindre qu'il n'en soit de même au sein du groupe de travail sur l'Europe sociale réclamée par une majorité de conventionnels.

Rendre l'Europe "lisible"

Beaucoup considèrent comme M. Lequiller, nouveau membre français de la Convention issu de la nouvelle majorité, que " l'objet de la Convention n'est pas de définir le contenu de l'Europe mais de créer des institutions lisibles et efficaces ". Il faut faire l'Europe avec les citoyens et pour les citoyens car aujourd'hui celle-ci leur apparaît éloignée, opaque, incompréhensible. Si l'Europe reste illisible, elle sera de plus en plus impopulaire.

On ne pourra donc se contenter d'améliorer les institutions actuelles en renforçant les trois côtés du triangle institutionnel : une Commission indépendante qui a le monopole de la proposition, des pouvoirs d'exécution et certains pouvoirs propres, en particulier en matière de concurrence, le Conseil des ministres qui décide et devra de plus en plus décider à une majorité qualifiée et le Conseil européen qui définit les grandes orientations, enfin le Parlement européen qui contrôle et légifère en co-décision avec le Conseil.

C'est à ce point du débat que surgit l'idée séduisante de donner un visage à l'Europe en la personne d'un Président qui la ferait voir clairement à l'extérieur et par l'opinion publique. Mais c'est aussi sur ce point que s'expriment les oppositions les plus fortes. Tout le monde est d'accord pour reconnaître que la pratique des présidences tournantes de six mois, déjà mauvaise dans une Europe à 15, deviendrait absurde dans une Europe à 25 ou 30. Les Premiers ministres Britannique et Espagnol ainsi que le président Chirac proposent donc un président de 5 ans désigné par le Conseil européen et déchargé de ses responsabilités nationales. Belle retraite en perspective pour un ancien Premier ministre !

A cette proposition on peut d'abord répondre qu'une présidence permanente ne changerait pas grand chose. Ce président, n'ayant pas le statut et les pouvoirs

du président de l'Etat fédéral américain, n'exercerait qu'un rôle de représentation. Ce serait la reine d'Angleterre ou René Coty...

Mais il y a plus grave : on organiserait ainsi une rivalité permanente entre le président du Conseil européen choisi par les gouvernements nationaux et le président de la Commission investi par le Parlement européen. On pourrait dire comme François Mauriac au sujet de l'Allemagne : " J'aime tant l'Europe que je préfère qu'il y en ait deux ". Cette dyarchie conduirait à un gaspillage d'énergies, à des doublons inutiles, voire à des conflits paralysants – à moins bien sûr qu'on ne réduise la Commission européenne à un simple secrétariat du Conseil.

Nos amis allemands, qu'ils soient socialistes, verts ou démocrates-chrétiens, sont très hostiles à cette proposition qu'ils estiment même dangereuse. Ils voudraient au contraire qu'on renforce le rôle de la Commission et de son président pour en faire le véritable Exécutif de l'Europe, élu par le Parlement européen (il pourrait être le leader de la force politique victorieuse aux élections européennes). Les représentants des " petits pays " sont également de cet avis. En un mot le problème ne serait pas de savoir qui va présider l'Europe mais qui va la gouverner.

Un compromis est possible, qui a été avancé notamment par M. Lequiller et défendu dans *Le Figaro* le 25 octobre par notre ami Robert Toulemon : ce serait de fusionner, en vue d'une synergie féconde, la présidence du Conseil européen et la présidence de la Commission et, par voie de conséquence, les fonctions du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et du membre de la Commission en charge de la politique extérieure. Cette " synthèse " ne serait acceptable pour les partisans de l'Europe communautaire qu'à la condition de renforcer en même temps la Commission de deux manières : la disparition des " trois piliers " en particulier la " communautarisation " du troisième pilier (sécurité intérieure, justice et police), car sur ce point la gravité des problèmes liés au droit d'asile, à l'immigration, à la criminalité organisée et au terrorisme, justifie aux yeux de tous un véritable partage de la souveraineté. C'est aussi le cas pour les actions communes nécessaires face aux marées noires : après la crise de l'Erika, la Commission avait proposé et fait adopter un programme européen énergique que les gouvernements ont malheureusement mal appliqué.

Une deuxième condition serait de reconnaître dans le domaine de la politique étrangère certains pouvoirs à la Commission qui conduit déjà fort bien la politique commerciale, la politique de l'environnement, et pour une large part l'aide au développement. Robert Toulemon ajoute une troisième condition : ce

serait d'instituer une présidence collégiale. Elle faciliterait l'accord sur la présidence, elle aurait l'avantage d'assurer une présidence stable aux divers Conseils spécialisés ainsi qu'une représentation équitable des diverses " composantes ", géographiques et politiques, de l'Union élargie.

Quoi qu'il en soit il faut s'attendre sur ce point à des débats difficiles au sein de la Convention.

Il en va de même en ce qui concerne une idée avancée par Valéry Giscard d'Estaing, celle d'un " Congrès des peuples d'Europe ", désapprouvée par la majorité des conventionnels. Il rassemblerait des membres du Parlement européen, et un nombre proportionnel des représentants des parlements nationaux. Ce Congrès se réunirait une ou deux fois par an pour examiner l'état de l'Union. Il n'aurait pas de pouvoirs législatifs – strictement réservés au Parlement européen – mais serait consulté sur l'évolution de l'Union et sur son éventuel élargissement futur. Il pourrait prononcer ou confirmer les nominations à certaines hautes fonctions politiques de l'Union, et d'abord de son président.

Une bonne tournure

Si l'on prend une vue d'ensemble des progrès accomplis par la Convention dans l'élaboration d'un traité constitutionnel, on peut se montrer assez optimiste. Tout n'apparaît pas dans les débats des conventionnels. Dans les groupes de travail des grands partis consacrés à la Convention, en particulier au sein du Parti Populaire Européen, on est déjà passé à l'étape suivante.

C'est ce qui m'a frappé en lisant le " discussion paper " de 93 pages préparé par M. Brok pour la réunion de son " Convention group " du 10 novembre à Frascati. Ce rapport va beaucoup plus loin dans le sens fédéral que le document adopté par le Congrès du PPE à Estoril le 18 octobre. Il a ajouté aussi une pierre à ce document qui avait repris la formule initiale du préambule de la Charte des droits fondamentaux rappelant " ce que l'Europe doit à son héritage religieux : une formule inspirée du préambule de la Constitution polonaise selon laquelle " les valeurs de l'Union incluent les valeurs de ceux qui croient que Dieu est la source de la vérité, de la justice, du bien et de la beauté aussi bien que les convictions de ceux qui ne partagent pas une telle croyance mais respectent ces valeurs universelles provenant d'autres sources ". Faut-il parler de Dieu dans la Constitution de l'Europe ? On peut en discuter mais le problème majeur est d'ordre politique. Pour faire accepter l'intégration de la Charte dans la Constitution, beaucoup, et Valéry Giscard d'Estaing le premier, estiment qu'il serait sage de ne pas modifier son texte tel qu'il a été adopté au Conseil européen de Nice.

Dans l'appréciation des chances de succès de la Convention et des facteurs d'incertitude qui subsistent il faut insister sur un important changement qui vient de s'y produire. Il résulte d'abord de l'engagement de M. Joschka Fischer, vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères de la République Fédérale et de M. Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères de notre pays. C'était déjà le cas pour les représentants à haut niveau des gouvernements italien, espagnol, belge, suédois, anglais et irlandais.

C'est le cas maintenant pour les deux pays qui constituent la clé de voûte de l'Europe et en ont été ensemble si souvent le moteur. Ils vont maintenant jouer un rôle très actif au sein de la Convention. S'agissant de notre pays il était grand temps qu'il s'engage enfin dans cette grande entreprise sans précédent, dont dépend l'avenir de l'Europe au XXI^e siècle. M. de Villepin, bon ministre des Affaires étrangères et européen convaincu, en a pris conscience.

Ces deux pays partent sur les problèmes constitutionnels de positions très différentes. Mais ils sont l'un et l'autre animés par la volonté de les rapprocher et, dans la mesure même où ils sont très différents, ce rapprochement peut avoir un effet d'entraînement décisif. Des négociations franco-allemandes sont en cours qui pourraient aboutir à des positions communes ou convergentes au sein de la Convention, servant de base à un accord équilibré. Cet accord, étant réalisé sous l'égide des dirigeants nationaux, aurait toute chance d'être avalisé par eux à la CIG.

Mais des obstacles...

Nous croyons devoir tempérer l'optimisme de ce bilan à mi-parcours par quelques observations moins encourageantes. La première c'est la situation très mauvaise de l'économie et des finances allemandes, qui l'oblige à s'occuper d'abord d'elle-même, situation peu favorable à de grandes initiatives européennes (à supposer que le chancelier Schröder s'y montre favorable). La deuxième c'est le climat dominant qui règne en Angleterre aujourd'hui à l'égard de l'Union européenne. Pour M. Jack Straw la Constitution européenne devrait tenir dans la poche de son veston. Humour ou dérision ? Il y a quelques jours un chroniqueur réputé du *Financial Times* publiait un article destructeur à propos du trentième anniversaire de l'adhésion du Royaume Uni à la Communauté européenne sous le titre " L'effondrement " des idées européennes, la fin d'une " illusion de 30 ans... ".

Troisième réflexion : dix pays d'Europe centrale vont adhérer à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, sauf accident imprévisible. Le président danois en exer-

cice du Conseil a salué cet événement comme " la décision la plus importante de notre génération ". D'autres pays suivront plus à l'Est, d'abord en 2007 la Bulgarie et la Roumanie, puis les pays des Balkans. Il a été décidé que les 10 futurs membres participeront à part entière à la Conférence Intergouvernementale de 2003, alors qu'ils n'ont occupé que des strapontins à la Convention et qu'ils n'auront pas tous ratifié leur traité d'adhésion à l'Union. Comment coordonner les divers calendriers arrêtés ou envisagés ? C'est une vraie question.

Le 19 novembre des parlementaires des Dix pays ont été accueillis au Parlement européen à Strasbourg. Il est prévu que ces pays participeront aux élections européennes de juin 2004. C'est une nouvelle Europe qui naît sous nos yeux. Ce que va faire la Convention c'est la construction de la grande Europe.

L'Europe est grande, mais qui est son prophète ?

Ces pays sont européens bien sûr par leur histoire et leur culture. Ils veulent participer activement à nos côtés à l'organisation du continent européen mais, ayant recouvré récemment leur souveraineté, ils sont peu enthousiastes à l'idée de la déléguer à des institutions communes. Chez eux comme chez nous on n'a pas assez pris conscience de ce que signifie la " révolution du nombre ". A 25 ou 30, ou davantage, il ne sera plus possible de décider à l'unanimité.

Enfin une grande interrogation subsiste à laquelle il n'a pas été jusqu'ici apporté de réponse. Où s'arrêtent les frontières de l'Europe ? Quoi qu'on pense de sa réponse Valéry Giscard d'Estaing a eu raison de poser ce problème avec force à propos de la Turquie. Il se pose aussi à propos de la Russie et de l'Ukraine.

La Convention, si elle réussit à adopter un traité constitutionnel cohérent, clair, et fort, marquera une étape importante dans l'histoire de l'Europe, même s'il est exagéré de la comparer à la Convention de Philadelphie. Comme l'a dit le 8 novembre M. Joschka Fischer : " ce qui ne sera pas réglé à la Convention ne le sera pas ailleurs ". Au seuil du grand élargissement c'est une dernière chance que la Convention donne à l'Union européenne. En cas d'échec celle-ci se réduira à une vaste zone de libre-échange assortie de quelques coopérations intergouvernementales. L'Europe deviendra une nouvelle " SDN "...

Ce traité sera ratifié par voie de référendum. Cela signifie qu'il faut dès maintenant se préoccuper de sa préparation en lançant un grand débat public devant l'opinion, débat dont nous regrettons l'absence jusqu'à ce jour en France. Le président de la République et son gouvernement semblent l'avoir compris.

Sachons, à ce carrefour de l'histoire, nous montrer dignes de l'audace, du réalisme, de la persévérance des pères de l'Europe, issus pour la plupart de notre famille d'esprit. L'objectif défini en 1951 dans le préambule du traité de la CECA reste le nôtre : il était de créer " une Communauté entre des peuples longtemps opposés par des divisions sanglantes et de jeter les bases d'institutions capables d'orienter un destin désormais partagé ". Le traité de Rome ajoutait en 1957 que les Six voulaient réaliser " une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ". Ce qui a été fait à six doit l'être demain à l'échelle de notre continent. Ce sera, dit le président de la Commission européenne M. Romano Prodi, la grande tâche des trente ou cinquante années qui viennent. La question est de savoir si ce grand dessein disposera de la volonté et des moyens nécessaires à sa réussite. S'agit-il d'un projet ambitieux ou d'une mission impossible ? Faisons le pari de l'optimisme.

Jacques MALLET

L'angoisse
JEAN LACROIX

" Notre époque est celle de l'angoisse. Il est naturel que les Français y entrent avec crainte et tremblement : la nature en nous se hérisse en face de l'épreuve. Mais ne nous y trompons pas. Le mal n'est pas d'éprouver l'angoisse ; il serait de nous y refuser...

Elle accompagne la nouveauté. Le nouveau, avant qu'il soit, c'est le néant et, s'il me comble, c'est la plénitude. C'est pourquoi l'angoisse est à la fois crainte du néant et attente d'une plénitude ".

Le sens du dialogue