

« *Vues rétrospectives et prospectives sur le Traité constitutionnel* »

Allocution à l'occasion de la journée de débat au Parlement européen, le jeudi 13 octobre 2005.

Christian Franck

Président de l'Institut d'études européennes
de l'Université catholique de Louvain
Chaire Jean Monnet en Science politique
Secrétaire général du Transeuropean Policy
Studies Association (TEPSA)

Je voudrais, à propos du Traité constitutionnel, soulever quatre questions. Et y répondre brièvement. Réponses tendanciennes, non exhaustives.

- I. Fallait-il un nouveau texte fondateur pour remplacer l'empilement des traités successifs dont celui de Nice constituait la dernière strate ? Assurément, oui. La CIG 2000 était à peine ouverte que la nécessité d'un au-delà des reliquats d'Amsterdam avait gagné les esprits.
- II. Ce nouveau texte fondateur devait-il s'appeler Constitution ? Pas nécessairement, comme le montrait le rapport Dehaene, Simon et von Weizsacker. Mais l'usage analogique du terme constitutionnel attestait la valeur ajoutée du travail de la Convention : elle eut toutefois un impact problématique sur les référendums français et néerlandais.
- III. Quelle était cette valeur ajoutée du Traité constitutionnel ? Il consacrait la dimension d'union politique de l'Union qu'avait esquissée quatorze ans plus tôt la lettre Mitterrand-Khol du 6 décembre 1990. Quelles étaient en revanche ses limites ? Si l'on doit récuser le procès du déficit social, l'on peut estimer que la Convention n'a pas créé la nouvelle synthèse entre la nécessité du supranational et la réalité de l'intergouvernemental. Son autre défaut est d'avoir cédé à une autocongratulation démocratique que les 54 % de non français et les 61 % de non néerlandais ont sèchement ignorée.
- IV. Que faut-il faire après les non français et néerlandais ? Rien avant octobre 2006, échéance fixée pour le comptage des ratifications. Pas activisme immédiat mais une réflexion pour l'horizon fin 2007. Il faudrait alors reprendre l'idée avancée en 1999 par Dehaene, Simon et von Weizsacker. Le futur traité constitutionnel reprendrait les Parties I et II de l'actuel. Il serait adapté et ratifié à l'unanimité. Un second traité rassemblerait les dispositions relatives aux politiques : il serait adopté et révisable par une majorité surqualifiée du Conseil et avec l'approbation du Parlement européen voire d'un congrès d'eurodéputés et de parlementaires nationaux.

I. Fallait-il un nouveau texte fondateur ?

La conférence intergouvernementale 2000 chargée de résoudre les reliquats institutionnels d'Amsterdam était à mi-parcours qu'une série de discours annonçait le printemps de l'idée constitutionnelle. Le Traité de Nice n'était pas encore rédigé que son au-delà était envisagé. Le plus célèbre de ces discours reste celui du 12 mai à Berlin quand Joschka Fischer propose de passer de la confédération à une fédération européenne basée sur un traité constitutionnel. De son côté, le président de la République allemande, Johannes Rau, plaidait le 26 juin pour une Constitution fédérale. Le lendemain, au Bundestag, le président français présentait le futur Traité de Nice comme le préalable à une refondation institutionnelle dont « *le texte pourrait être la première Constitution européenne* ». L'on comprend dès lors pourquoi, s'il n'était pas mauvais dans le détail, le Traité de Nice n'était pas bon dans l'ensemble.

Dans le détail, la solution trouvée à Nice pour la taille de la Commission était sans doute meilleure que celle du traité constitutionnel : l'on aurait une Commission restreinte en 2007 au lieu de 2014. La repondération des voix faite à Nice manquait certes de critères objectifs mais, maintenant la parité entre les grands Etats, elle aurait une utilité politique le jour où la Turquie entrerait dans l'Union.

Reste que le Traité de Nice n'était pas bon dans l'ensemble. Il apportait une strate supplémentaire aux traités antérieurs. Il n'était pas l'acte de refondation d'une Union européenne d'envergure continentale. Il n'apportait ni la simplification des instruments, ni le renforcement de la légitimation démocratique et de l'efficacité que demanderait plus tard la Déclaration de Laeken. Il n'était pas en consonance avec le printemps de l'idée constitutionnelle qui bourgeonnait en marge des âpres marchandages sur les reliquats d'Amsterdam. La simplification et le réaménagement du traité sur l'Union nécessiteraient-ils toutefois l'adoption d'un texte constitutionnel ?

II. Ce nouveau texte devait-il être constitutionnel ?

S'il fallait un nouveau texte fondateur pour une Union d'envergure continentale, fallait-il que ce soit une Constitution pour l'Europe ?

L'on connaît les arguments qui plaidaient en ce sens, arguments que le rapport Herman avait déjà synthétisé en 1994. Outre l'argument de lisibilité et de transparence qui n'était pas déterminant, l'on expliquait que, du moins pour son pilier communautaire, le Traité européen était plus qu'un traité puisqu'il s'appliquait aux citoyens aussi bien qu'aux Etats. Dans un arrêt d'avril 1986 (arrêt les Verts c. Parlement européen), la Cour de Justice avait considéré les traités communautaires comme une « Charte constitutionnelle d'une communauté droit de droit ». L'on expliquait en outre que le Traité européen disposait déjà des éléments matériels d'une Constitution : des objectifs généraux et des valeurs, des institutions et des compétences. Il suffisait d'ajouter le sceau formel à un « déjà-là » constitutionnel.

Demeurait toutefois la forte objection du pouvoir constituant. Dans la mesure où « la compétence de la compétence » appartenait aux parties contractantes, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe restait un traité qui entretenait avec l'ordre constitutionnel un rapport d'analogie ou d'hybridation mais non d'identité.

Etait-il indispensable d'en passer par là ? On se rappellera que le Rapport Dehaene, Simon et Von Weizsacker d'octobre 1999 sur les implications institutionnelles de l'élargissement avait proposé une réorganisation des textes des traités en deux parties : l'une devenait un traité de base comprenant les objectifs, les principes et orientations générales, les droits des citoyens et le cadre institutionnel tandis que les politiques de l'Union figureraient dans un autre texte séparé du premier. Leurs modes de révision seraient distincts : CIG et ratification de chaque Etat membre pour le traité de base et décision du Conseil à majorité surqualifiée et avis conforme du Parlement européen pour le second.

Le traité de base remplissait donc les fonctions des deux premières parties de l'actuel traité constitutionnel sans revêtir la qualité constitutionnelle.

Reste que la signature, à Rome, le 29 octobre 2004, d'un traité établissant une Constitution pour l'Europe avait aussi sa valeur spécifique. L'ambiguïté juridique du traité constitutionnel était compensée par la puissance politique du symbole. L'organisation d'une Union européenne réunissant les Etats et les peuples méritait un texte dont l'importance s'apparentait à la création constitutionnelle.

Cette symbolique constitutionnelle a-t-elle aussi été problématique, voire dommageable ? Elle a alimenté la critique de ceux qui estimaient qu'il ne s'agissait pas d'une vraie Constitution. Elle a aussi nourri le repliement identitaire de ceux pour qui la Constitution est l'apanage de l'organisation stato-nationale. En France, la qualification constitutionnelle du traité rendait inévitable le recours au référendum et confortait les craintes d'une déperdition de substance de la Constitution républicaine. Aux Pays-bas, l'utilisation du terme « Grondwet » pour la Constitution européenne a été un facteur supplémentaire du trouble identitaire qui a saisi le camp du « non ». Même si l'ambiguïté du terme « constitutionnel » a produit des effets en sens divers, il est vraisemblable que l'on ne reviendra pas sur cette appellation. Le couplage Traité-Constitution n'est pas seulement l'hybridation problématique de deux concepts juridiques : il annonce aussi l'invention d'une nouvelle société d'Etats et de peuples régit par un constitutionnalisme à plusieurs niveaux.

III. Quelle valeur ajoutée, quelles limites ?

Quelle a été la valeur ajoutée du traité constitutionnel ? Quelle ont été ses limites ou manquements ? Pour l'essentiel, le traité constitutionnel a consolidé la dimension d'union politique de l'Union européenne dont le chancelier Kohl et le Président Mitterrand avaient esquissé le contour à la veille de la CIG du Traité de Maastricht. Au plan matériel, écrivaient-ils dans la lettre commune du 6 décembre 1990, l'union politique devait comprendre, outre le développement de politiques non-économiques –comme l'éducation, la culture, la santé- la formulation d'une politique étrangère et de sécurité commune et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Au plan institutionnel, l'union politique impliquait un renforcement de l'efficacité et de la légitimité de la décision européenne. L'efficacité tenait au rôle du Conseil européen et au vote à la majorité qualifiée ; les droits de la citoyenneté européenne, la codécision législative pour le Parlement européen et un rôle pour les Parlements nationaux étaient les éléments confortant la légitimation du système institutionnel. L'on remarquera que si l'union politique concernait, au plan matériel, les deuxième et troisième piliers de l'Union, l'amélioration de l'efficacité et de la légitimation concernaient principalement le régime institutionnel du premier pilier. Les orientations tracées

en décembre 1990 sur l'union politique ont pris corps dans le Traité de Maastricht. La principale valeur ajoutée du Traité constitutionnel consiste en leur approfondissement.

Quelles ont été les limites, les manquements du Traité constitutionnel ? Est-ce d'avoir privilégié l'économique au détriment du social, d'avoir exalté le marché et rabaisé la solidarité ? On sait combien le reproche a pesé sur le référendum français. En réalité, le Traité constitutionnel a repris pour l'essentiel l'héritage du Traité CEE et de l'Acte unique européen. Il n'est pas plus libéral ni moins social que cet héritage – il est même davantage social-. Mais il a pâti fondamentalement du contraste entre le traitement de l'économique qui requiert largement l'intégration et le traitement du social qui relève principalement des systèmes nationaux. Le débat sur le déficit social est aussi une question posée à la subsidiarité.

La Convention et la CIG qui l'a suivie n'avaient pas vocation à se transformer en grande conférence économique et sociale européenne, chargée d'harmoniser les régimes fiscaux des entreprises, les politiques de l'emploi et la protection sociale. Une telle conférence est souhaitable. Ses résultats pourraient être repris par une Convention ou une CIG. Mais celles-ci ne sont pas le cadre approprié pour lancer le dialogue sur le niveau de subsidiarité du social.

Les limites du traité constitutionnel ne tiennent pas à un déficit social. Elles sont d'un autre ordre. Les deux premières portent sur le processus constituant lui-même. L'on a fortement souligné qu'en associant divers segments de légitimité et travaillant dans la transparence, la Convention « *a une légitimité politique très supérieure à celle d'une conférence de diplomates fermée à toutes les influences extérieures... elle a aussi su inventer une formule de négociation/délibération par consensus qui l'a rendue techniquement plus efficace qu'une réunion ministérielle* » (cfr. A. Lamassoure, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Albin Michel, p. 477). Bien qu'il ait repris quelques 90 % du texte établi par la Convention, le traité constitutionnel ne semble pas avoir profité de cette « aura démocratique » à propos de laquelle la Convention s'est autocongratulée. La légitimation plurielle de la Convention s'est largement estompée lors des débats référendaires français et néerlandais, illustrant, à l'instar du taux de participation aux élections européennes, que la distance reste grande entre la légitimation procédurale et sa réception dans la culture politique des citoyens-électeurs européens.

L'autre limite du processus constituant reste bien sûr son mode de révision. L'expérience actuelle des ratifications servira de leçon : l'on ne peut exiger la ratification unanime pour réviser un texte aussi vaste.

La troisième limite que l'on peut voir dans le traité constitutionnel est qu'il n'a pas su trouver une nouvelle synthèse entre supranationalité et intergouvernementalisme. Les fortes résistances sur la présidence de longue durée du Conseil européen, la fausse réforme des présidences du Conseil et l'attachement, même temporaire, au principe d'un commissaire par pays, attestent qu'une nouvelle synthèse n'a pas été achevée. L'on peut toutefois voir dans le fait que le président du Conseil européen pourrait être aussi le président de la Commission et que le président du Conseil Affaires étrangères soit aussi vice-président de la Commission, l'amorce d'une synthèse qui verrait naître de la fusion de la présidence du Conseil et de la Commission la synthèse gouvernementale de demain.

III. Que faire après le « non » ?

Après les non français et néerlandais, l'activisme institutionnel n'est pas conseillé. Il faut laisser s'écouler le délai prévu pour novembre 2006 pour le comptage des ratifications. Il faudra ensuite laisser passer l'élection présidentielle française. C'est à partir du second semestre 2007 qu'un nouveau travail sur le traité constitutionnel peut être envisagé. Sans doute conviendrait-il d'en revenir à la proposition de Dehaene, Simon et von Weizsacker. Le traité de base reprendrait les parties I et II de l'actuel traité constitutionnel dont il porterait aussi le nom. Comme l'actuel, il serait adopté et révisable à l'unanimité. Un second traité comprenant la partie III sur les politiques serait adopté à l'unanimité mais serait révisable à une majorité surqualifiée des Etats, avec l'approbation du Parlement européen ou d'une assemblée conjointe Parlement européen-parlements nationaux. Cette solution est juridiquement paradoxale puisque la partie constitutionnelle reste soumise à la contrainte de l'unanimité alors que la révision de la partie non-constitutionnelle y échappe. Mais ce paradoxe est le prix à payer pour que les citoyens réalisent, qu'au gré des besoins et tendances, la définition des politiques communes conserve sa plasticité.
