

EP Symposium on the constitutional debate – 13/14 October 2005

Preliminary report – Paul Mignette

1. Should the constitution be salvaged ?

L'ambition de la constitutionnalisation des traités était triple. Il s'agissait d'abord de clarifier les fondations de l'Union en remplaçant les textes actuels par un texte plus clair, à jour et mieux organisé. L'objectif était ensuite de revoir certaines des dispositions des traités en cours en fonction des nouvelles dimensions et des nouvelles missions de l'Union. Enfin, la constitutionnalisation des traités devait réduire les malentendus qui persistent quant à la finalité de l'intégration.

Cette ambition reste fondamentalement juste. A défaut de clarification et de révision des traités actuels, l'Union continuera d'être perçue comme une machinerie complexe, ses moyens resteront inadaptés aux objectifs qu'elle se donne, et elle continuera de susciter des fantasmes – tant de ceux qui craignent l'émergence d'un super-Etat européen que de ceux qui aspirent à plus d'intégration. De surcroît, en l'absence de processus politique de révision des traités, la constitutionnalisation se poursuivra de manière rampante, notamment par la voie de la jurisprudence de la Cour, ce qui ne peut qu'alimenter les critiques du « gouvernement des experts et des juges ».

Ceci étant dit, le procédé pourrait être modifié. Pour éviter que l'exercice ne conduise à remettre en cause ce qui est acquis, on pourrait procéder en deux mouvements. D'une part, serait élaboré un « traité de codification », réorganisant les traités pour les débarrasser de leurs dispositions désuètes et de leurs redondances et pour en clarifier l'organisation. Ceci pourrait être fait par un comité international de juristes, dont le rapport serait négocié par une CIG : ce traité de codification serait ensuite ratifié dans chacun des Etats membres par la voie parlementaire. D'autre part, un « traité de révision » pourrait être élaboré. La méthode de la Convention-CIG pourrait être réitérée à cette fin, mais en veillant à assurer une meilleure représentation de la diversité des opinions politiques pour éviter la mobilisation des segments eurocritiques lors de la phase de ratification.

Ceci devrait être fait sans précipitation. Reprendre une négociation à court terme pourrait donner l'impression, dans les segments des opinions hostiles au traité constitutionnel, que les autorités de l'Union cherchent à le réimposer de manière subreptice. Il conviendrait par ailleurs d'assurer dans l'agenda de l'Union un « moment constitutionnel » lus concentré que le dernier : la ratification du traité a aussi pâti de sa proximité au dernier élargissement et de l'ouverture des négociations avec de nouveaux pays, ainsi que du télescopage avec d'autres dossiers politiquement sensibles (négociation budgétaire et réforme de la PAC, libéralisation des services...). L'Union ne peut naturellement pas arrêter ses activités en période constitutionnelle, mais une période plus propice pourrait être choisie, au cours de la prochaine législature. Le Conseil européen pourrait se fixer un agenda de long terme qui échelonne les grands enjeux (négociation budgétaire, négociations d'élargissement,

programme législatif...) de la législature en cours et désigne un moment de la prochaine législature, suffisamment en avance de la clôture programmée des négociations avec la Turquie et d'autres pays candidats pour éviter de nouvelles interférences.

2. What provisions should be changed in case of renegotiation ?

Comme dit plus haut, deux traités (l'un de codification, l'autre de révision) devraient être préparés en parallèle, de manière à distinguer les débats sur les réformes nécessaires des discussions sur l'acquis.

Le « traité de révision » devrait reprendre en priorité l'idée d'une dissociation des matières proprement constitutionnelles et des questions qui peuvent être regroupées dans un texte juridique infra-constitutionnel. Un texte mêlant les objectifs et valeurs, les dispositions institutionnelles et la définition des politiques continuerait en effet de souffrir de sa complexité, de sa longueur et de sa rigidité. Le traité de révision ne devrait donc reprendre que les dispositions relevant des actuelles parties I, II et IV. La partie III ferait l'objet d'un traité séparé, et révisable selon des modalités plus souples, comme cela a été fréquemment proposé.

La partie proprement constitutionnelle devrait définir de manière plus claire des modalités de coopération européenne d'intensité variable (intergouvernementale, MOC, communautaire) et laisser à la partie III le choix des modalités à appliquer dans tel ou tel domaine. Ceci permettrait à la fois de garder un texte constitutionnel stable et de moduler l'intensité de l'intégration selon les circonstances.

D'une manière générale, le traité proprement constitutionnel devrait éviter la « sur-constitutionnalisation » du traité actuel. Le désir de chacune des parties de contrôler toutes les évolutions possibles de l'Union et de garantir la défense de ses intérêts propres conduit à des dispositions complexes et rigides. Un texte constitutionnel plus général, à l'image des constitutions nationales ou des chartes fondatrices des principales organisations internationales, serait à la fois plus lisible et plus flexible. Pour ne prendre qu'un exemple, la nomination des commissaires pourrait être laissée à la discrétion du Président de la Commission. Ceci éviterait les dispositions byzantines sur la « rotation égalitaire », et permettrait de ne pas injurier l'avenir. En pratique, le président de la Commission resterait contraint de tenir compte des pressions des Etats (donner une représentation à tous, en assurant un équilibre géographique), mais ceci pourrait s'estomper avec le temps, au fur et à mesure de la politisation des élections européennes sur des lignes partisans.

En ce qui concerne des dispositions institutionnelles plus précises, les mérites du maintien du système actuel de VMQ (notamment dans la perspective de l'adhésion de la Turquie) et de la présidence tournante devraient être réexaminés avec plus de soin. Il y a en effet de bonnes raisons de penser que le système de double majorité est au moins aussi complexe que la pondération actuelle, et que son inflexion majoritaire risque de susciter des tensions accrues. De même, il y a de bonnes raisons de penser que le sacrifice de la présidence tournante comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

3. What institutional or policy reforms should be prioritised ?

L'histoire de l'intégration européenne enseigne que les révisions institutionnelles ont toujours été plus faciles et mieux acceptées lorsqu'elles correspondaient à des finalités politiques clairement identifiées que lorsqu'elles étaient présentées comme des nécessités en soi. Cette leçon fonctionnaliste est toutefois compatible avec une perspective constitutionnelle dans l'hypothèse d'une dissociation des traités (comme expliqué plus haut, il est possible de définir différentes modalités de coopération dans un traité constitutionnel, et de choisir quelle modalité sera utilisée dans telle ou telle matière dans le cadre d'un traité sur les politiques).

Dans l'hypothèse où aucune renégociation ne serait ouverte, la priorité devrait porter sur les politiques, et les réformes institutionnelles ne devraient être accomplies qu'en fonction des nécessités dictées par les nouveaux choix politiques.

En ce qui concerne les politiques de l'Union, la première priorité consiste à clarifier ses domaines d'action privilégiés. Le traité constitutionnel ne va pas assez loin en ce sens, la typologie des compétences qu'il comporte restant complexe et ambiguë (notamment en ce qui concerne la portée des compétences d'appui, et en ce qui concerne la marge laissée aux Etats dans les domaines de compétence partagée). Sans modification des traités, il est possible de lever en partie la confusion qui résulte de la situation actuelle. Dans les matières qui donnent lieu à des législations européennes, la Commission peut, comme elle vient de le proposer, appliquer plus scrupuleusement la logique de la subsidiarité – en assumant le débat politique que ceci suscitera, notamment lorsque l'abandon de certains textes apparaît plus conforme aux visions du centre droit que de la gauche. Dans les matières où il s'agit de coordonner des politiques nationales, le Conseil européen peut s'imposer une discipline du même type.

Pour le reste, l'Union souffre d'être associée aux politiques de dérégulation libérale, en particulier dans les segments des populations actives les plus exposés à la « modernisation » du modèle social européen. Pour corriger ce biais – qui conduit à une hostilité croissante des catégories sociales inférieures à l'égard de l'Union – les politiques non strictement liées à la formation du marché et à la régulation de ses externalités doivent être reprises. A titre d'exemple, la PAC et les fonds de cohésion doivent retrouver une position centrale dans les politiques de l'Union en tant qu'instruments de « modernisation dans le progrès et la cohésion ». L'Union devrait aussi reprendre des politiques industrielles cohérentes et de long terme comme elle le fit dans le cadre de la CECA : coordonner avec les gouvernements la restructuration des secteurs en déclin et compenser les coûts sociaux par des politiques de recherche-développement et de reconversion à financements mixtes ; soutenir des investissements publics coordonnés en vue de la formation d'infrastructures et de services publics d'échelle européenne... En un mot, il s'agit de démontrer que l'Union n'est pas seulement un instrument de construction du marché, mais qu'elle use de tous les moyens d'action publique pour atteindre ses objectifs de croissance, plein emploi...

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

Les motifs de la perte de confiance dans l'Union varient largement d'un pays à l'autre, et en fonction des catégories sociales. Au-delà de ces variations, on observe que l'Union souffre partout d'être mal comprise par les citoyens : souvent rendue

responsable de décisions qui lui échappent, ou de maux qu'elle n'a pas les moyens d'affronter, l'Union est le bouc émissaire idéal. Sa nouveauté, son formalisme, sa complexité – souvent caricaturée mais néanmoins réelle – la privent de surcroît des moyens dont dispose l'Etat pour asseoir sa légitimité.

Les études montrent que les campagnes d'information unilatérales menées par la Commission sont contre-productives : formulées sur le mode de la publicité commerciale, et n'offrant qu'une image laudative de l'Union, elles contribuent à enraciner le sentiment que l'Union s'immunise contre les critiques publiques.

Le développement des mécanismes de consultation des intérêts organisés et groupes d'intérêt public préconisé par la Commission n'est pas plus efficace. Utiles s'il s'agit de recueillir des informations, ces procédures de consultation ne contribuent pas à générer l'impression que l'Union encourage la participation civique ; elles renforcent au contraire le sentiment que la Commission soit est l'otage de groupes d'intérêts, soit instrumentalise des intérêts organisés.

Les réformes suggérées ci-dessus (clarification constitutionnelle, subsidiarité, rééquilibrage des actions publiques...) sont les moyens principaux de corriger ce défaut de légitimité. Au-delà, il reste nécessaire d'améliorer la compréhension de l'Union par les citoyens, de la banaliser pour dissiper les fantasmes qu'elle suscite.

Ceci passera par deux canaux complémentaires. Les citoyens restant essentiellement socialisés dans le cadre national, c'est là qu'il faut agir par priorité. L'Union peut difficilement interférer dans les champs de la mise en forme du débat politique national, qui restent du domaine des Etats, mais le Conseil européen pourrait encourager les Etats membres à prendre des mesures qui ancrent l'Union dans la vie politique nationale, telles que : l'organisation d'une « semaine parlementaire européenne » en début d'année, la fixation de quotas d'information européenne dans les médias publics, l'encouragement à la participation des députés européens à la vie de leur parti...

Par ailleurs, la vie politique de l'Union elle-même doit être clarifiée. Une rationalisation du calendrier de l'Union aiderait à mieux identifier des « moments européens » : un débat parlementaire annuel sur l'état de l'Union, synthétisant l'examen des nombreux rapports soumis par la Commission (législation, subsidiarité, pacte de stabilité...) garantirait une certaine visibilité. En ce qui concerne la législation, la clarification des enjeux parlementaires entreprise depuis la dernière législature doit être renforcée : la polarisation partisane sur les enjeux de régulation du marché (temps de travail, protection des travailleurs, libéralisation des chemins de fer... récemment) offre aux journalistes une matière aisément exploitable pour présenter les enjeux européens aux citoyens.