

Quel avenir pour le Traité constitutionnel?



Gaëtane Ricard-Nihoul

Gaëtane Ricard-Nihoul est Secrétaire Générale de Notre Europe. Docteur en politique européenne de l'université d'Oxford, elle s'est spécialisée dans les questions de déve-

loppement institutionnel de l'Union. Elle a notamment participé, en tant que conseillère de la Vice-Première Ministre belge, au Conseil européen de Nice et à la pré-

paration de la Déclaration de Laeken. Elle est auteur de l'étude de Notre Europe « Le non français du 29 mai : comprendre, agir ». ■

Les « non » français et néerlandais : un an déjà

On reconnaît l'ampleur d'une crise au fait qu'elle s'installe discrètement et durablement : un an déjà depuis les échecs des référendums français et néerlandais. Passés la période de choc et l'accord par défaut des Chefs d'Etat et de Gouvernement de mettre en place une « pause de réflexion », les propositions d'action

se dessinent timidement et un certain espoir se porte sur la Présidence allemande au 1er semestre 2007. Tandis que le Sommet de juin doit faire un premier bilan de l'état du débat, la Déclaration 30 annexée au projet de Traité subsiste et avec elle l'obligation du Conseil européen de se « saisir de la question » si 20 Etats ont ratifié.*

* La Déclaration 30 prévoit que « si à l'issue d'un délai de 2 ans à compter de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, les 4/5 des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question ». A ce jour, 15 Etats ont ratifié le Traité (Espagne, Allemagne, Autriche, Belgique, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Italie, Lettonie, Lituanie, Chypre, Malte, Slovaquie, Estonie) dont 2 par référendums (Espagne, Luxembourg) et 2 ont connu un référendum négatif (France, Pays-Bas).

Les déclarations politiques sur la poursuite des ratifications

Dans sa déclaration de Juin 2005, le Conseil Européen a clairement établi que les « non » français et néerlandais ne remettaient pas en cause la poursuite des processus de ratification, tout en précisant que le calendrier devait être adapté. C'est dans le même esprit que la Chancelière Merkel a exprimé la volonté de la future Présidence allemande de proposer des solutions, sans renoncer à l'option de faire accepter le texte en l'état. Dans sa Résolution de janvier 2006, le Parlement

européen s'est félicité de cette déclaration du gouvernement allemand, considérant - pourvu que soient prises des mesures significatives pour rassurer et convaincre l'opinion - que le maintien du texte actuel serait un résultat positif de la période de réflexion. Cette dernière sera plus que probablement prolongée jusque mi-2007. Cependant, si, après l'Estonie, la Finlande a annoncé son intention de ratifier, les perspectives dans les autres pays sont beaucoup moins claires.

L'état du débat dans les Etats Membres

Chez ceux qui ont dit « non »

Bruyante et animée pendant la campagne référendaire, la France s'est tue ou presque depuis le 29 mai 2005, si l'on excepte quelques prises de parole du Chef de l'Etat ou de membres du gouvernement sur « l'Europe des projets » ou « l'Europe du G6 ». Les yeux rivés sur la présidentielle de 2007, politiques et journalistes en oublieraient presque que la France reste une des clés pour sortir de la crise. Quant à la « pause de réflexion » elle n'a pas (encore) donné lieu à de vrais débats publics. Un euro-baromètre flash de mars 2006 montrait que ceux qui souhaitaient abandonner le texte (12%) ou le re-soumettre en l'état (9%) étaient minoritaires par rapport à ceux qui prônaient sa renégociation, soit sur base du texte existant (35%) soit en repartant de zéro (39%).

Le gouvernement néerlandais semble avoir pris au sérieux la « pause de réflexion » et a, entre autres choses, lancé une grande enquête sur l'avenir de l'UE par Internet dont il communiquera les résultats lors du Sommet de juin.

Chez ceux qui ont dit « oui »

Pionnière du « oui » à la Constitution, l'Espagne ne cache pas aujourd'hui sa volonté que soit prise en compte la valeur de ce résultat positif au même titre

que les échecs français et néerlandais.

Des Chefs de gouvernement de pays qui ont ratifié, tels que Guy Verhofstadt ou Romano Prodi, ont récemment plaidé pour une intégration de type « noyau dur » dans le cas où la crise ne pouvait se résoudre à 25.

Chez ceux qui ne se sont pas encore prononcés

La Finlande et la Suède avaient a priori choisi la ratification parlementaire. La Finlande a annoncé son intention de ratifier avant le début de sa Présidence de l'UE en juillet 2006. Les élections de septembre 2006 dominent l'agenda politique en Suède et les questions du moment et du mode de ratification ne sont pas définitivement tranchées.

Les autres pays s'étaient plutôt engagés sur la voie d'un référendum. Les positions de la République Tchèque (centrée sur ses élections de juin), du Royaume Uni et de la Pologne restent ambiguës et plutôt négatives sur la perspective d'une ratification. L'Irlande, le Portugal et dans une moindre mesure le Danemark ont une attitude plus ouverte, en attendant que le destin du texte comme les intentions de la France et des Pays-Bas soient clarifiés au niveau européen.

Les yeux rivés sur la présidentielle de 2007, politiques et journalistes en oublieraient presque que la France reste une des clés pour sortir de la crise.

Les options possibles de « sortie de crise »

Si le mouvement favorable à la poursuite des ratifications se maintient, il n'est pas impossible que le seuil de 4/5 d'Etats ayant ratifié le Traité soit atteint, auquel cas le Conseil Européen devra se saisir de la question et trouver une solution « à 25 ». En théorie, plusieurs cas de figures peuvent se présenter dont les deux principaux sont:

- Des négociations *ad hoc* avec les pays qui n'ont pas ratifiés sont engagées afin d'adopter des protocoles ou déclarations visant à répondre aux inquiétudes des citoyens et permettre la ratification lors d'un deuxième vote (précédents du Danemark et de l'Irlande dans des situations cependant difficilement comparables).*

- Les Etats membres constatent l'absence d'unanimité et décident de relancer un nouvel exercice de révision des Traités et une nouvelle procédure de ratification.

- soit de petite envergure en adoptant une partie du Traité, notamment les mesures visant à permettre le fonctionnement de l'Europe élargie.
- soit de plus grande ampleur en repartant de zéro ou en remettant l'ensemble ou presque du projet de Traité sur le métier.

Cette deuxième option est aussi ouverte si le processus de ratification est bloqué

ou si le seuil des 4/5 n'est pas atteint. Le Conseil européen devra choisir le mode de décision pour cette nouvelle révision (Convention ou CIG) tandis que chaque Etat aura à nouveau la responsabilité du choix du mode de ratification (référendaire ou parlementaire).

* Les Danois avaient rejeté le Traité de Maastricht à 52% des voix en juin 1992. Ils l'approuveront à 57% des voix en mai 1993. Les Irlandais ont quant à eux adopté (63%) le Traité de Nice lors d'un second référendum en 2002 (rejet en 2001 avec 54% des voix).

Propositions

Sortir de l'impasse « par le haut »

1. Poser la démocratie en préalable: la question de la « sortie de crise » ne peut faire l'économie d'un constat. L'histoire de l'intégration européenne est à un tournant : celui de la fin du « consensus permissif » et le début de « l'appropriation » - lente, inexorable et indispensable - par les peuples des enjeux européens. Ignorer ce « tournant démocratique » et prôner le retour au huis clos diplomatique c'est, à terme, condamner le projet européen à la stagnation. Toute solution à apporter pour remédier au blocage actuel devra être jugée à l'aune de cette question : est-elle susceptible de diminuer ou d'accroître l'éloignement du citoyen par rapport au projet d'unification européenne ?

2. Revenir au politique: il est désormais classique en période de crise institutionnelle d'entendre plaider pour un retour de la méthode « Monnet ». Il s'agirait de réduire les ambitions à une intégration sectorielle qui entraînerait une adhésion de fait au projet européen. Elle est aujourd'hui abondamment citée par ceux qui

prônent une « Europe des projets concrets » et réclament une mise au ban des réformes institutionnelles. C'est oublier un élément fondamental de la méthode « des petits pas » conçue par Monnet. La Déclaration Schuman comportait un objectif politique clair. La CECA réalisait « les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ». Et c'est cette vision politique qui donnait du sens à la méthode. Certes, avec le temps et les élargissements de l'Union, l'ambiguïté sur la perspective fédérale s'est installée. Mais jusqu'il y a peu cette ambiguïté restait constructive. Aujourd'hui, elle ne l'est plus. Les tenants actuels de « l'Europe des projets » n'ont plus de vision politique forte pour lui donner le sens global auquel aspirent les citoyens européens. L'enjeu fondamental reste celui de l'Union politique et, avec lui, celui de la « fédéralisation » du mode de décision au sein de l'UE (majorité dans les institutions, généralisation de la co-

décision, budget ambitieux). Parler des « projets concrets » comme s'ils avaient une vie sans les institutions (personne ne nie d'ailleurs que des réformes sont nécessaires) et sans vision politique globale, c'est enfermer le projet européen dans la bulle fragile du « court-termisme » et c'est l'éloigner encore plus d'un citoyen européen en quête de sens.

3. Poursuivre les ratifications : en signant le Traité, les 25 se sont engagés à le soumettre à la ratification. C'est aussi la première condition d'une relance véritablement démocratique et européenne. Il s'agit non seulement d'éviter de dévaloriser les « oui » de 15 Etats mais aussi de donner la chance à tous les peuples de l'Union d'avoir un débat sur ce texte. Il faut aussi que l'ensemble des membres de l'Union se soient prononcés pour pouvoir faire jouer le dispositif prévu par la Déclaration 30. Celle-ci a anticipé les difficultés et prévu un seuil significatif de ratifications. C'est la

Ignorer ce « tournant démocratique » et prôner le retour au huis clos diplomatique, c'est, à terme, condamner le projet européen à la stagnation.

seule piste de sortie de crise qui soit déjà agréée par le Conseil européen.

4. Ne pas abandonner le projet de Traité constitutionnel : ce projet a la particularité d'être le fruit du travail d'une Convention composée de représentants du Conseil et de parlementaires européens et nationaux. Contrairement à ce que l'on a pu parfois entendre, la procédure d'adoption de ce projet de Traité a été beaucoup plus ouverte au débat que par le passé. Reléguer ce projet au placard c'est aussi dévaloriser le travail de cette enceinte qui, malgré ses imperfections, est un progrès démocratique indéniable. C'est pourquoi deux solutions sont à privilégier : celle d'un second vote dans les Etats qui n'ont pas ratifié ou celle d'un nouveau texte global qui serait une version amendée du projet de Traité constitutionnel.

5. Organiser une nouvelle Convention sur la

Partie III du Traité : nos deux solutions privilégiées appellent un nouvel exercice de révision. La première parce que, même si par miracle, un nouveau vote avait lieu – positif cette fois - dans les pays qui n'ont pas ratifié (et il serait étrange que la France et les Pays-Bas restent isolés), ce texte, tout en étant une étape fondamentale, reste évolutif et pourra être amélioré. On pourrait même argumenter que la perspective d'une nouvelle révision serait un atout dans une campagne en faveur du oui. La nécessité d'une autre révision est évidente dans le cas de la deuxième solution. Son ampleur cependant pourrait prêter à discussion. Là encore l'argument du « préalable démocratique » nous pousse à plaider pour une révision par une Convention. Celle-ci doit répondre aux craintes du citoyen concernant la longueur du texte et la « constitutionnalisation » des politiques. La Partie

III du projet de Traité constitutionnel, délaissée par les Conventionnels en partie par manque de temps, doit être actualisée et mise en concordance avec la Partie I du Traité. Mais surtout, le mode de révision de cette partie plus « programmatique » doit être à la dimension de sa nature législative et gagner en légèreté (une procédure plus souple que la double unanimité doit être prévue).

6. Ratifier via un référendum européen : il faut parvenir à surmonter les obstacles à l'organisation d'un moment de ratification commun aux Etats-membres. On ne peut continuer de tenter de faire vivre l'espace public européen pour tout ce qui concerne la révision des Traités et l'oublier au moment de la ratification. Les élections européennes de 2009 pourraient offrir ce moment partagé.



« Le 'non' français du 29 mai : comprendre, agir »

Le « non » français du 29 mai : comprendre, agir

Pourquoi ce « non » français au Traité constitutionnel et comment en tirer des enseignements pour relancer la dynamique européenne ? Question vaste et complexe à laquelle l'étude de G. Ricard-Nihoul tente d'apporter quelques éléments de réponses. Sans oublier l'effet non négligeable d'un contexte politique et économique de court terme

défavorable ni d'ailleurs le maintien du soutien général des Français à l'intégration européenne, l'analyse cherche à mettre en lumière des phénomènes plus profonds. Le « non » du 29 mai est en particulier le révélateur d'un problème de positionnement identitaire face à la globalisation et de défaillances de la pratique démocratique qui

dépassent le cadre français. S'inspirant de ces éléments d'explication, l'étude propose des pistes de réflexion et d'action pour sortir de ce qui semble aujourd'hui être une impasse dans la marche vers l'unification européenne. Disponible sur le site internet www.notre-europe.asso.fr