

La Constitution européenne soumise à l'approbation des Français par référendum est un rendez-vous historique pour tous les Européens. Elle mérite à double titre d'être approuvée.

Si la Constitution européenne s'inscrit dans la droite ligne de l'héritage légué par les initiateurs de la construction européenne, elle présente des avancées institutionnelles, politiques et démocratiques essentielles. Celles-ci ouvrent des perspectives pour l'avenir de l'Europe en lui fixant des objectifs nouveaux comme celui d'acquérir un véritable statut d'acteur international.

La Constitution européenne représente un résultat optimal dans l'Europe d'aujourd'hui ; elle ne dessine pas de cadre rigide ; en cas de rejet, la France se retrouverait dans une situation d'isolement. La ratification de la Constitution européenne permettra l'entrée en vigueur des avancées dont l'Europe et ses citoyens ont besoin.

Yves Bertoncini est Administrateur de la Commission européenne (en disponibilité) et maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po).

Thierry Chopin est Directeur des études de la Fondation Robert Schuman et maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po).



CONSTITUTION EUROPÉENNE : DEUX FOIS "OUI" !

Yves Bertoncini
Thierry Chopin

CONSTITUTION EUROPÉENNE : DEUX FOIS "OUI" !
YVES BERTONCINI, THIERRY CHOPIN

sommaire

Introduction	6
Résumé	12
Summary.....	14
I. Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu	16
1.1 La codification d’un précieux héritage	18
1.1.1 Un Traité à vocation constitutionnelle qui reprend en grande partie les textes existants	19
1.1.2 Une sacralisation des finalités de l’Union	24
1.1.3 Une clarification des compétences de l’Union	28
1.1.4 Un héritage à revendiquer	31
1.2 Une réponse aux défis institutionnel et démocratique de l’Union	41
1.2.1 Un texte qui répond au défi du nombre	42
1.2.2 Un texte qui relève le défi de la démocratie	49
1.3 Des avancées politiques très utiles	57
1.3.1 La promotion d’une Europe à vocation sociale	57
1.3.2 L’affirmation de la personnalité extérieure de l’Union	60
1.3.3 D’authentiques novations en matière de coopération policière et judiciaire	64
1.3.4 Une coordination économique accrue	67
2. Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique	70
2.1 L’approbation d’un cadre qui maintient la possibilité de choix politiques alternatifs	72
2.1.1 A la France de continuer à faire ses grands choix politiques	74

2.1.2 Ce sont les décisions futures de l'Union qui dessineront l'Europe.....	77
2.2 L'adoption d'un compromis optimal dans l'Europe d'aujourd'hui	82
2.2.1 Un compromis difficilement obtenu	83
2.2.2 Un compromis optimal	87
2.2.3 Un compromis révisable à moyen terme.....	92
2.3 Le rejet du "non" et de ses conséquences régressives ...	97
2.3.1 Une application des Traités existants	99
2.3.2 La France affaiblie et isolée, l'Europe en crise ?	103
Conclusion.....	110
Annexes	114

Introduction

La Constitution européenne : un rendez-vous historique

Le référendum organisé en France pour approuver la Constitution européenne est, à maints égards, un rendez-vous historique. Alors que la construction européenne a pris naissance voilà plus d'un demi-siècle, l'élaboration de cette Constitution témoigne d'abord du premier vrai effort de mettre "l'Europe" à la portée des citoyens. Au fondement même de la démarche des initiateurs de la construction européenne, il y avait l'idée de poursuivre par des voies détournées, essentiellement économiques, ce qui ne pouvait l'être directement dans le contexte de l'après Seconde Guerre mondiale, c'est-à-dire le rapprochement politique des pays européens. Cette démarche a produit des résultats très positifs, parmi lesquels l'établissement inédit d'une paix durable entre les pays du continent. Alors que l'Union européenne intervient désormais dans un nombre sans cesse croissant de domaines, une telle démarche a néanmoins atteint ses limites : l'"Europe", à la fois lointaine et très présente, suscite de plus en plus souvent incompréhension et défiance auprès de ses peuples. C'est dans ce contexte que l'élaboration d'une Constitution européenne est apparue nécessaire aux chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union, dont il faut saluer la clairvoyance.

Réunis à Laeken en décembre 2001, ils n'ont pas seulement adopté une "déclaration"⁽¹⁾ établissant un diagnostic lucide des défis démocratique, politique et institutionnel auxquels est confrontée l'Union européenne. Ils ont également choisi de confier à une "Convention", présidée par Valéry Giscard d'Estaing, le soin de réaménager les Traités communautaires en vigueur et de les présenter sous forme de texte constitutionnel unique. Ce faisant, ils ont pour la première fois accepté qu'un Traité communautaire soit élaboré par un cénacle composé non des seuls représentants des gouvernements nationaux, mais aussi de parlementaires nationaux et européens et de représentants de la Commission européenne. Alors que la méthode des négociations diplomatiques utilisée depuis les années 50 montrait des signes d'essoufflement de plus en plus nets, les 105 membres de la "Convention sur l'avenir de l'Europe" sont parvenus à rédiger un Traité constitutionnel en un peu plus d'une année, en permettant au grand public d'accéder librement à leurs travaux et en consultant largement les représentants de la société civile. Ce projet de Traité a été repris et approuvé quasiment à l'identique par les chefs d'Etat et de gouvernement européens réunis à Bruxelles le 18 juin 2004. Voilà une deuxième raison de qualifier d'"historique" la Constitution européenne que les Français sont invités à approuver et qui, une fois n'est pas coutume, n'est donc pas seulement un Traité résultant de tractations diplomatiques absconses et indifférentes à la manière dont elles sont perçues par les citoyens. "Historique", la Constitution européenne l'est à un troisième titre, dès lors qu'elle représente d'abord un rendez-vous que "l'Europe" s'est

(1) Pour le texte intégral de la déclaration de Laeken, voir : europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_fr.htm

Introduction

fixée à elle-même. La Constitution a en effet essentiellement pour but de simplifier et de réaménager les Traités communautaires existants, avant même de proposer les innovations institutionnelles et politiques dont l'Union européenne a besoin. Ce que symbolise l'usage du terme "Constitution", c'est bel et bien un retour de la construction européenne sur elle-même, ainsi qu'une volonté de clarifier les bases politiques et philosophiques de l'Union européenne afin qu'elles soient formellement approuvées par ses Etats et ses citoyens. En adoptant le texte de cette Constitution, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union ont en quelque sorte imposé une épreuve de vérité à la construction européenne. Cette dernière pourra en ressortir re-légitimée et plus forte si la Constitution est approuvée, mais aussi désavouée et affaiblie dans l'hypothèse d'un rejet.

Le rendez-vous historique fixé par la Constitution européenne prend un relief particulier dans notre pays, puisqu'un référendum permettra aux Français de décider du sort de ce texte. Même s'il est plutôt logique que les Français soient appelés à se prononcer directement sur un Traité communautaire à vocation constitutionnelle, ce n'est pourtant que la troisième fois en plus de cinquante ans qu'une telle occasion leur est offerte. Le premier référendum "communautaire" organisé en France date de 1972 et portait sur l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark à la Communauté Economique Européenne. Le second remonte à 1992 et à l'adoption du Traité de Maastricht instituant l'Union européenne et mettant l'euro sur les rails. Le référendum organisé avant l'été 2005 représente dès lors une opportunité rela-

tivement rare pour les Français. Seulement 10 des 25 pays de l'Union auront d'ailleurs recours au référendum pour adopter la Constitution européenne, les autres s'en remettant à leur seul Parlement. Il faut espérer que les Français mesurent la chance qui leur est donnée et qu'ils en profitent pour s'exprimer massivement.

Dans cette perspective, il leur revient aussi d'être à la hauteur du rendez-vous historique auxquels ils sont conviés. Ce référendum sur la Constitution européenne sera d'abord et avant tout un rendez-vous avec une construction européenne patiemment bâtie pendant des décennies. Que les Français s'en saisissent pour dire ce qu'ils pensent de "l'Europe", de ses projets, de son fonctionnement, qu'ils en débattent, qu'ils la critiquent, et qu'ils approuvent ou rejettent cette Constitution en leur âme et conscience ! Mais qu'ils ne se laissent pas détourner du véritable enjeu de ce référendum, en se laissant notamment entraîner sur le terrain de la politique politicienne nationale. A cet égard, nous nous en tiendrons à deux rappels. Tout d'abord, il nous est parfaitement indifférent que ce soit Jacques Chirac qui ait convoqué le référendum visant à approuver la Constitution européenne, tout comme il nous avait été égal d'approuver le Traité de Maastricht alors qu'il était ardemment défendu par François Mitterrand. Pour nous, il en va du rite référendaire comme de l'institution matrimoniale : dans les deux cas, ce n'est pas à l'organisateur de la cérémonie qu'il s'agit de dire oui, mais au projet d'avenir qui est proposé. Il est par ailleurs inévitable que la perspective d'une éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union européenne s'invite dans le débat référendaire. Sans entrer dans

Introduction

la controverse que cette question suscite, nous nous bornerons à souligner qu'elle doit être clairement distinguée de celle de la ratification de la Constitution européenne, dès lors que cette dernière ne dit rien précisément des frontières de l'Union. Nous rappellerons également que, dans le cadre de la modification de la Constitution française qui est programmée, il est désormais prévu que les Français seront obligatoirement consultés pour dire s'ils souhaitent oui ou non une adhésion de la Turquie (probablement entre 2013 et 2015). Cela doit les inciter à concentrer leur attention sur les vrais enjeux du référendum de 2005.

Pour ce faire, il nous paraît impératif de se prononcer sur la Constitution européenne en se positionnant sur un double registre.

- C'est d'abord à un choix de conviction que le référendum sur la Constitution européenne convie les Français : il s'agira pour eux d'évaluer le contenu du texte qui leur est proposé et mesurer s'il comporte suffisamment d'aspects positifs pour emporter leur adhésion. Sans aller jusqu'à une analyse exhaustive et détaillée de cette Constitution⁽²⁾, nous nous efforcerons dans un premier temps de leur fournir une grille de lecture visant à leur permettre de mieux identifier ses éléments essentiels, en soulignant les grandes raisons pour lesquelles ce texte nous paraît éminemment bienvenu : d'abord parce qu'il procède à la codification d'un glorieux héritage ; ensuite parce qu'il répond aux défis institutionnel et démocratique auxquels l'Union doit faire face ; enfin parce qu'il propose des avancées politiques en phase avec les demandes exprimées par les citoyens européens.

- C'est également sur le registre de la respon-

sabilité que nous nous situons, en évoquant le contexte dans lequel intervient le choix des Français. En politique plus qu'ailleurs, il est assez rare de pouvoir choisir dans l'absolu, et beaucoup plus fréquent de devoir arbitrer entre des options plus ou moins satisfaisantes : c'est particulièrement le cas lors d'un référendum qui n'offre qu'une alternative binaire ne permettant pas la nuance. Quand il s'agit d'"Europe", cette contrainte est d'autant plus forte, dès lors que la construction européenne et les décisions communautaires traduisent nécessairement un compromis établi entre une multitude de pays aux traditions et aux intérêts divergents. Il n'est, à notre avis, pas responsable de juger de cette Constitution européenne sans s'aviser que la France fait désormais partie d'une Union composée de 25 pays qu'elle n'a pas vocation à régenter.

C'est en nous situant sur ce double registre de la conviction et de la responsabilité que nous avons examiné la Constitution européenne soumise au vote des Français. Et c'est en ayant bien mesuré les améliorations substantielles proposées par ce texte et après avoir constaté qu'il représentait un résultat "optimal" dans l'Europe d'aujourd'hui que nous avons abouti à un verdict qu'il est aisé de résumer : la Constitution européenne, pour nous, c'est deux fois oui !

(2) Une analyse exhaustive du texte de la Constitution est disponible sur le site spécial créé par la Fondation Robert Schuman www.constitution-europeenne.info

Résumé

La Constitution européenne soumise à l'appréciation des Français mérite à double titre d'être approuvée.

1 – Un oui de conviction : le contenu du texte de la Constitution apporte des avancées bienvenues.

- Avancées formelles : la Constitution européenne s'inscrit pour beaucoup dans la droite ligne de l'héritage légué par les initiateurs de la construction européenne, dont elle rappelle et clarifie notamment les objectifs et les valeurs - approuver la Constitution est donc en grande partie approuver ce glorieux héritage.

- Avancées institutionnelles et démocratiques : la Constitution européenne répond aux défis actuellement lancés à l'Union européenne, défi du nombre, qui exige une réforme du fonctionnement des institutions, et défi démocratique qui rend indispensable le rapprochement de l'Union avec ses citoyens.

- Avancées politiques : l'adoption de la Constitution permettra à l'Union de progresser en matière sociale, sur le plan diplomatique et en matière de coopération policière et judiciaire.

2 – Un oui de responsabilité : c'est aussi en tenant compte du contexte politique entourant l'élaboration et l'adoption de la Constitution

européenne qu'il faut résolument se prononcer pour le "oui".

- D'abord, en soulignant que la Constitution européenne n'est pas un cadre rigide, et qu'elle maintiendrait la possibilité de choix politiques "droite-gauche", tant au niveau européen qu'au niveau des Etats membres.

- Egalement, en soulignant que la Constitution européenne est un compromis difficilement négocié et qu'il représente un résultat optimal dans l'Europe d'aujourd'hui compte tenu des intérêts et des attentes des 25 pays de l'Union.

- Enfin, en montrant qu'un "non" Français à la Constitution aurait des conséquences régressives tant sur le plan juridique (application des Traités existants et enlisement inévitable) que sur le plan politique (situation d'isolement de la France à l'égard de ses partenaires européens).

Summary

The European Constitution submitted to the French opinion especially deserves to be approved.

1 – A convinced “yes” : the content of the text of the Constitution provides long expected progress.

Formal progress on the one hand: the European Constitution comprises, in the eyes of many, the natural inheritance of that left by the founders of European construction ; a reminder and a clarification notably of their objectives – therefore by voting in favour of the Constitution we are approving, in the main, this magnificent heritage.

Institutional and democratic progress on the other, since the European Constitution meets the challenges that the European Union is faced with today: the challenge of number that demands the reform of how the institutions are run and a democratic challenge that makes it vital for the European Union to draw closer to its citizens.

Finally there has been political progress ; as soon as the Constitution is adopted the Union will be able to make progress on social and diplomatic levels as well as in terms of police and legal co-operation.

2 – A responsible “yes” : if the political context that surrounds the writing and adoption of the

European Constitution is to be respected then we must resolutely vote in favour.

First and foremost it must be pointed out that the European Constitution is not a rigid format and the political choices “left-right” will be kept open both on a European level as well as within the Member States.

Also it must be emphasised that the European Constitution was a difficult compromise to negotiate and that it represents the optimal result in today’s Europe given both the interests and expectations of EU25.

Finally if the French vote “no” to the Constitution this will herald a step backwards both in legal (application of the existing treaties and an inevitable inertia) and political terms (isolation of France vis à vis its European partners).

1 Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

Les lecteurs du texte de la Constitution européenne doivent d'emblée en être avertis : de par son contenu, cette Constitution est pour beaucoup une formalisation des Traités communautaires en vigueur.

Cela n'est guère étonnant et correspond parfaitement aux objectifs fixés à ses rédacteurs par la “déclaration de Laeken”. Que dit en effet cette déclaration ? Qu'il s'agit essentiellement de rendre “l'Union plus démocratique, plus transparente et plus efficace” et que, pour ce faire, il faut promouvoir des réformes portant sur une série de “questions ciblées” :

- une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne ;
 - la simplification des instruments de l'Union ;
 - l'accroissement de la légitimité et de la transparence des institutions européennes ;
 - l'amélioration de l'efficacité du processus décisionnel européen dans une Union de vingt-cinq Etats ;
 - l'éventuelle adoption d'un texte constitutionnel, auquel devraient conduire la simplification et le réaménagement évoqués ci-avant.
- Une analyse comparée de tous les Traités com-

munautaires aujourd'hui en vigueur et du texte de la Constitution confirme, elle aussi, que cette dernière est essentiellement une entreprise de formalisation :

- deux tiers environ de ses 448 articles reprennent en effet presque littéralement ceux qui figurent dans les Traités communautaires signés depuis 1951 ;
- un quart de ses articles correspondent également dans l'esprit à des articles déjà présents dans des Traités antérieurs, même si leur libellé a été modifié pour des raisons juridiques (les mettre en cohérence avec un texte de nature constitutionnelle) et politiques (les rendre plus clairs et plus compréhensibles pour les citoyens) ;
- sur le fond, un peu plus d'un dixième des articles de la Constitution présentent des nouveautés marquantes par rapport aux Traités antérieurs : ils correspondent pour la plupart aux réformes institutionnelles et démocratiques proposées par cette Constitution ainsi qu'aux avancées politiques qu'elle rend possibles dans quelques domaines bien précis.

Ce rappel politico-juridique ne diminue en rien la portée du texte sur lequel les Français sont prochainement appelés à se prononcer. Il a simplement vocation à les inciter à se concentrer sur les trois niveaux de lecture qu'il convient selon nous d'adopter pour savoir s'il faut voter oui ou non :

- Juger du contenu du texte de la Constitution européenne doit ainsi conduire à se prononcer sur l'héritage géopolitique, économique, social et politique que nous lègue un demi-siècle de construction européenne, et que cette Constitution ne fait que codifier.

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

- Avant d’opter pour le oui ou pour le non, il s’agit également d’évaluer l’impact des réformes institutionnelles proposées par cette Constitution, et qui ont vocation à rendre plus efficace une Union désormais composée de 25 pays, mais aussi à démocratiser une “Europe” souvent perçue comme lointaine et opaque par ses citoyens.

- Choisir entre approbation et refus de la Constitution doit enfin inciter à valider ou non les avancées politiques substantielles qu’elle esquisse, notamment en matière sociale ou sur le plan de la politique étrangère.

Notre conviction est que, sur ces trois registres, la Constitution est un texte éminemment bienvenu qu’il faut approuver.

1.1 La codification d’un précieux héritage

Depuis son lancement en 1950, la construction européenne a progressé sur la base de Traités successifs, dont l’empilement a eu pour effet de rendre l’Europe de moins en moins lisible et compréhensible pour les citoyens. Les grands Traités fondateurs, et notamment le désormais mythique Traité de Rome de 1957, ont été suivis par des Traités portant sur des points plus techniques (dont celui signé à Nice en l’an 2000). L’ensemble représente des milliers de pages que seuls les spécialistes des “Affaires européennes” parviennent encore, tant bien que mal, à décrypter.

La rédaction d’une Constitution européenne vise à sortir de cet empilement en se substituant aux Traités existants, mais aussi à l’ensemble complexe des accords, conventions, déclarations

et autres protocoles conclus tout au long de la construction européenne. En ne modifiant que légèrement le contenu des textes communautaires qui l’ont précédé, ce “Traité constitutionnel” a avant tout pour vertu de donner une unité d’ensemble à l’Union européenne et de la rendre plus accessible pour ses citoyens.

Même si ce texte unique n’est sans doute pas aussi simple et concis qu’il eût été souhaitable, il constitue donc d’abord un progrès décisif sur le plan formel. Il présente en effet de manière claire les finalités philosophiques (c’est-à-dire les objectifs et les valeurs) et politiques (c’est-à-dire les compétences) de l’Union européenne. Ce faisant, il permet en particulier aux Européens de mieux comprendre les principes qui sous-tendent une construction européenne souvent mystérieuse et de mieux saisir pourquoi “l’Europe” intervient si souvent dans leur pays et dans leur vie.

Au total, cette Constitution apparaît donc d’abord comme une codification de l’héritage juridique et politique légué par plus d’un demi-siècle de construction européenne. Voilà qui doit inciter tous ceux qui chérissent cet héritage à le défendre sur le fond, et constitue la première raison majeure d’approuver le texte soumis à l’avis des Français.

1.1.1 Un Traité à vocation constitutionnelle qui reprend en grande partie les textes existants

La diversité des formulations utilisées pour qualifier la Constitution européenne peut susciter une légitime confusion. S’agit-il réellement d’une

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

Constitution, d'un “Traité”, d'un “Traité établissant une Constitution pour l'Europe” ? Si ces interrogations paraissent “techniques”, l'enjeu ne l'est pas : décrire précisément le cadre politique dans lequel vivent les Européens est important pour qu'ils comprennent ce sur quoi ils sont amenés à se prononcer.

L'Union européenne a une nature duale : elle est plus qu'un simple marché et qu'une simple organisation internationale, mais n'est pas pour autant un Etat. Qu'elle soit décrite par un “Traité à vocation constitutionnelle” reflète bien cette dualité.

Un Traité consolidé...

D'un point de vue juridique, il est clair que la Constitution européenne a la nature d'un Traité, et ce pour plusieurs raisons :

- le texte de cette Constitution a été signé par des Etats réunis en “conférence intergouvernementale” ;
- il ne peut être ratifié qu'avec l'accord de l'unanimité des Etats membres de l'Union, qui devront procéder à cette ratification selon leurs règles constitutionnelles respectives ;
- la procédure prévue pour la révision du Traité établissant la Constitution prévoit l'application de la règle de l'unanimité des Etats membres.

Pour que le texte soumis à l'approbation des Français puisse être considéré comme une véritable Constitution, il faudrait que les techniques de ratification et de révision reposent sur le prin-

cipe majoritaire et non plus sur celui de l'unanimité. Ce texte serait ainsi adopté si la majorité des Etats-membres de l'Union l'approuvent (soit 13 pays sur 25) et il devrait être appliqué par tous, y compris les Etats qui se seraient prononcés négativement. Cela représenterait un saut qualitatif que les Européens ne sont pas prêts à accomplir, en raison de leur attachement à leur Etat.

S'il en était besoin, un élément supplémentaire confirme la réalité de ce sentiment d'allégeance, ainsi que la nature juridique de ce “Traité constitutionnel” : l'un de ses articles donne en effet aux Etats membres un “droit de retrait volontaire” de l'Union – une disposition qui s'inscrit parfaitement dans la logique du droit international, et non dans l'univers du droit public constitutionnel.

à vocation constitutionnelle...

C'est en adoptant une grille de lecture politique que nous pouvons pourtant qualifier le Traité soumis aux Français de “constitutionnel”. Une Constitution est en effet à la fois l'expression d'une philosophie politique et sociale et un instrument d'organisation des pouvoirs. Soit très précisément les deux éléments que la “Constitution européenne” a vocation à clarifier, et qu'elle expose aussi nettement que possible (pour un plan d'ensemble de la Constitution, voir annexe I).

La Constitution européenne s'apparente ainsi à un “contrat social” conclu par les pays qui participent à la construction européenne et s'unissent volontairement autour de valeurs et d'objectifs communs. Elle débute notamment par un préambule qui rappelle les principaux objectifs de

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

l'Union européenne. Fait plus original, sa deuxième partie expose les droits fondamentaux que l'appartenance à l'Union européenne confère à ses citoyens – cette deuxième partie reprenant la Charte européenne des droits fondamentaux adoptée à Nice en décembre 2000.

La Constitution européenne précise par ailleurs la répartition des pouvoirs et des compétences entre l'Union et ses Etats membres. Elle identifie ce qui relève des compétences de l'Union et classe ces compétences en fonction de leur nature. Elle apporte ainsi une clarification essentielle aux yeux des citoyens européens, qui peinent souvent à comprendre pourquoi l'Union intervient dans tel ou tel domaine et qui s'occupe de quoi en Europe.

Au total, c'est donc bien un “Traité à vocation constitutionnelle” que les Etats et les peuples de l'Union sont invités à approuver.

...et qui inventorie les politiques communautaires existantes

C'est parce que ce “Traité constitutionnel” a pour vocation de codifier l'ensemble des Traités existants qu'il inventorie dans sa troisième partie les politiques conduites au niveau communautaire.

Plutôt inédite pour un texte à vocation constitutionnelle, cette situation est directement liée au fait que la construction européenne s'est appuyée initialement “sur des réalisations concrètes, créant d'abord des solidarités de fait” - selon la fameuse formule de la déclaration Schuman du 9 mai 1950. Ce n'est pas en se lançant dans une “construction d'ensemble” que

les gouvernements européens ont pu approfondir leur coopération, mais en s'entendant sur des politiques précises et sectorielles, qu'ils ont ensuite progressivement mises en oeuvre. Parmi ces politiques, citons celles visant à organiser la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, la “politique agricole commune” ou, plus récemment, la “politique étrangère et de sécurité commune”.

La Constitution européenne étant appelée à reprendre l'ensemble des dispositions des Traités européens antérieurs, il est apparu logique qu'elle consacre de larges passages à l'exposé des politiques communautaires décrites dans ces Traités. Ce n'est pas pour les “figer dans le marbre⁽³⁾” que les rédacteurs de la Constitution ont consacré sa troisième partie à la description de ces politiques. C'est avant tout par souci d'exhaustivité, afin de présenter aux Européens un texte qui expose clairement ce qu'est “l'Europe” d'aujourd'hui et sur quels projets concrets elle est basée. L'inclusion des politiques communautaires dans la Constitution allonge sans doute de manière excessive ce texte en l'entraînant dans des détails et des procédures techniques. Nous ne voyons cependant pas comment ces politiques auraient pu être laissées de côté compte tenu de la nature “opérationnelle” de la construction européenne, et encore moins pourquoi leur simple description devrait être dénoncée en tant que telle.

1.1.2 Une sacralisation des finalités de l'Union

La Constitution européenne consacre les valeurs communes autour desquelles s'unissent des

⁽³⁾ Voir deuxième partie – Un cadre qui maintient la possibilité de choix politiques alternatifs.

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

Etats et des citoyens européens trop longtemps divisés par les guerres et les expériences totalitaires. Si elle n'innove pas fondamentalement par rapport aux Traités communautaires qui l'ont précédée, cette Constitution donne plus de force à ces valeurs et à ces objectifs.

Un préambule qui réaffirme les valeurs de l'Union

La définition des valeurs de l'Union est placée au tout début de la Constitution. Cela signifie que l'Europe n'est pas qu'une organisation internationale mais une véritable communauté de valeurs, et que ces dernières constituent un élément fondateur de la construction européenne.

Le préambule de la Constitution rappelle ainsi que l'Europe est un continent porteur de civilisation. Son article I-2 affirme notamment que l'“Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, et de respect des Droits de l'Homme, y compris les droits des minorités”. Il précise que “ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes”. La dignité humaine est placée au cœur de la Constitution, comme en témoigne l'évocation du rôle central de la personne humaine dans le préambule de la Constitution. Cela indique clairement la place particulière que la civilisation européenne accorde à la personne humaine, et que toutes les valeurs auxquelles se réfère l'Union européenne puisent leur source dans cette valeur particulière. C'est de la dignité de l'homme que

procèdent la liberté, la justice, la solidarité et *in fine* les droits de l'Homme.

Le débat sur les valeurs de l'Union a suscité un consensus global des représentants de ses 25 pays membres. Seule l'éventuelle référence aux “valeurs chrétiennes” dont la construction européenne se serait inspirée a fait l'objet d'une réelle controverse. Contrairement à ce que souhaitaient certains pays, notamment la Pologne, l'Espagne ou l'Italie, la Constitution européenne ne mentionne ni Dieu ni le christianisme. Elle se contente d'invoquer les “héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe”, dont les valeurs sont à l'origine du rôle central de la personne humaine et de ses droits inviolables et inaliénables, ainsi que du respect du droit. Cette invocation historique objective a permis de satisfaire les pays souhaitant un strict respect du principe de laïcité, dont la France.

Une fois définies les valeurs fondamentales et les principes qui fondent l'identité de l'Union, la Constitution précise que “l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs et qui s'engagent à les promouvoir en commun”. L'importance de ces valeurs se traduit dans le fait que leur respect constitue l'une des conditions essentielles de l'admission de nouveaux membres (article I-1). La Constitution européenne s'adresse d'ailleurs directement aux pays candidats à rejoindre l'Union en sacralisant des principes d'abord énoncés par l'article 49 du Traité de Maastricht, puis précisés lors du Conseil européen de Copenhague en décembre 1993 (d'où l'expression de “critères de Copenhague”). Elle indique en effet que seuls les pays disposant d'institutions stables garantis-

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

sant la démocratie, respectant les principes de liberté, les droits de l'Homme et des minorités, ainsi que l'Etat de droit peuvent déposer une demande d'adhésion à l'Union.

La Constitution européenne affirme enfin clairement que l'ensemble de ces valeurs doit être continûment respecté par les Etats, y compris lorsqu'ils ont été autorisés à adhérer à l'Union. Tirant partiellement les leçons de l'épisode euro-autrichien consécutif à l'arrivée au pouvoir du parti de Jorg Haider, elle stipule que le non respect des valeurs de l'Union peut conduire à la suspension des droits d'appartenance d'un Etat membre, et notamment de ses droits de vote (article I-58). Cela signifie que les “valeurs” de l'Europe sont fondamentales et incontestables et leur donne une portée juridique encore plus nette, et en tout cas supérieure à celle qu'auraient des normes éthiques purement déclaratoires.

La consécration des droits fondamentaux de l'Union

La Constitution européenne proclame et consacre également les droits fondamentaux des citoyens de l'Union. En les énonçant clairement, elle donne là encore davantage de force à ces droits fondamentaux.

En disposant que l'Union européenne sera désormais dotée de la personnalité juridique, la Constitution permettra tout d'abord à cette dernière d'adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Etablie en 1950 sous l'égide du Conseil de l'Europe, cette Convention a joué un rôle capital pour promouvoir l'Etat

de droit au sein des Etats de la communauté européenne, puis dans la moitié orientale de l'Europe. Elle a conduit à la création de la Cour européenne des droits de l'Homme, établie à Strasbourg, que chaque citoyen européen a la possibilité de saisir pour contester une décision de son Etat d'origine. L'adhésion de l'Union européenne à cette Convention permettra à ses citoyens d'attaquer toutes les décisions communautaires qu'ils jugent contraires aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. Elle permettra d'organiser, pour la première fois, un contrôle juridictionnel de l'Union fondé sur le respect des droits de l'Homme.

Sur le même registre, la Constitution européenne confère également une place centrale à la Charte européenne des droits fondamentaux “proclamée” par les gouvernements de l'Union en décembre 2000. Véritable synthèse de la vision et des positions européennes en matière de droits civils et politiques, de droits économiques et sociaux, d'égalité entre les femmes et les hommes, de citoyenneté européenne et de droit pénal, cette Charte avait jusque-là une valeur essentiellement politique. En l'intégrant dans le corps de son texte (c'est sa deuxième partie), la Constitution européenne lui donne une véritable force juridique, puisqu'elle pourra être invoquée devant les juridictions nationales et communautaire. Elle la transforme du même coup en texte de référence en matière de droits fondamentaux, et que pourront invoquer les citoyens de l'Union pour remettre en cause ses décisions. L'intégration de cette Charte permet de parachèvement le dispositif européen de protection des droits de l'homme : ajoutée aux textes fonda-

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

mentaux des Etats membres et à la Convention européenne des droits de l'Homme, cette Charte fera de l'Union l'espace démocratique où les droits fondamentaux sont le mieux reconnus et le plus complètement garantis dans le monde.

1.1.3 Une clarification des compétences de l'Union

La Constitution européenne a également le grand mérite de clarifier les finalités politiques de la construction européenne, c'est-à-dire les compétences de l'Union. Elle précise le partage des pouvoirs entre l'Union européenne et les Etats qui en sont membres. Ce faisant, elle apporte une clarification bienvenue à des citoyens qui ont souvent des difficultés à comprendre “qui fait quoi” en Europe, et remettent parfois en cause la légitimité des interventions communautaires.

Des compétences mieux identifiées

La Constitution européenne précise le partage des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres selon les principes suivants :

- elle indique que l'Union dispose seulement des compétences que les Etats lui attribuent, et que toutes les autres compétences continuent d'appartenir aux Etats. Ce “principe d'attribution” garantit que l'Union ne peut pas étendre ses compétences aux dépens de celles des Etats sans leur accord.
- elle ajoute que l'Union agit dans les domaines où les Etats ont décidé de mettre en commun leur pouvoir pour être plus efficace (principe

de subsidiarité) dans le respect de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés (principe de proportionnalité).

Sur ces bases, la Constitution européenne distingue trois grandes catégories de compétences (voir annexe 2 pour la liste complète) :

- les compétences exclusives de l'Union : les règles de fonctionnement du marché intérieur européen comme la concurrence ; la politique monétaire pour les Etats dont la monnaie est l'euro ; la politique commerciale commune et l'union douanière, etc.
- les compétences partagées entre l'Union et les Etats membres, les Etats exerçant leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne : par exemple la protection de l'environnement, les transports et la protection des consommateurs.
- les domaines où les Etats membres demeurent totalement compétents mais où l'Union peut mener des actions d'appui ou de complément parmi lesquelles la culture, le tourisme ou encore l'éducation pour les échanges universitaires et l'enseignement des langues, etc.

Des compétences qui demeurent globalement les mêmes

Au-delà de la clarification des principes qui régissent le partage des compétences, il faut noter que la Constitution n'octroie pas de nouvelle compétence exclusive à l'Union, ce qui corrobore, là encore, l'idée qu'elle représente une

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

codification de l’acquis empilé patiemment par l’ensemble des Traités communautaires.

Au registre des compétences partagées elle facilite, par exemple, la politique de recherche et de développement technologique et ouvre les perspectives d’une véritable politique spatiale européenne, notamment à travers un programme spatial européen.

Dans la catégorie des “actions d’appui, de coordination ou de complément”, la Constitution précise que l’Union pourra par exemple, agir dans les domaines de la protection civile, du tourisme et de la propriété intellectuelle.

Un meilleur contrôle de la répartition des compétences

Il faut enfin noter que la Constitution européenne garantit le partage des compétences entre l’Union et les Etats membres en octroyant une capacité de contrôle aux Parlements nationaux. Elle introduit en effet un “mécanisme d’alerte précoce” qui permettra à chaque Parlement national de signaler toute action des institutions européennes qui outrepasserait les compétences qui leur sont assignées. Ce mécanisme d’alerte prévoit qu’au-delà d’un tiers d’avis négatifs de la part des Parlements nationaux (un quart dans le domaine “Justice et affaires intérieures”), la Commission européenne sera invitée à retirer et à revoir la proposition d’action qu’elle avait faite. La Constitution prévoit également la possibilité pour chaque Etat membre de transmettre à la Cour de justice des recours pour violation du

principe de subsidiarité. L’implication inédite des Parlements nationaux dans le contrôle politique de l’application du principe de subsidiarité, à côté du contrôle juridique effectué par la Cour de justice, constitue une véritable avancée démocratique et permettra de garantir que l’Union n’interviendra pas dans des domaines où elle n’est pas habilitée à le faire.

Dans ce contexte, il est certes possible de s’étonner du maintien d’une “clause de flexibilité” (article I-18) permettant à l’Union de se saisir de sujets pour lesquelles elle n’a pas de compétence claire. Nous considérons pourtant que cette clause manifeste un souci légitime de permettre à l’Union d’agir dans des cas et sur des domaines aujourd’hui non prévus, et où son intervention sera jugée unanimement souhaitable par les gouvernements européens. Les Parlements nationaux ayant aussi vocation à s’opposer à l’interprétation dévoyée de cette clause, elle ne nous apparaît pas remettre en cause l’oeuvre de clarification salutaire engagée par les rédacteurs de la Constitution.

1.1.4 Un héritage à revendiquer

L’ensemble de ces éléments confirme que la Constitution est avant tout une mise en forme des différents Traités qui ont jalonné l’histoire de la construction européenne et une clarification de ses finalités philosophiques et politiques. La Constitution européenne formalise un héritage qu’il faut aussi revendiquer sur le fond : approuver cette Constitution, c’est en grande partie, approuver ce glorieux héritage à la fois géopolitique, économique, social et politique.

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

Un héritage géopolitique : la réconciliation de l'Europe

L'héritage d'un demi-siècle de construction européenne est géopolitique : elle a en effet permis la réconciliation des pays du continent.

C'est dans le contexte de désolation et d'affaiblissement créé par la Seconde Guerre mondiale que l'objectif fondateur de la construction européenne prend tout son sens : œuvrer à la réconciliation des pays d'Europe et établir durablement la paix sur le continent est au cœur de l'entreprise communautaire, comme le rappelle le préambule de la Constitution. La poursuite de cet objectif de paix et de réconciliation donne d'ailleurs lieu, au début des années 50 à une initiative hautement symbolique : la création, à l'initiative de Robert Schuman, de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (ou “CECA”), c'est-à-dire la mise en commun des deux industries à l'époque stratégiques pour des pays entre lesquels la guerre doit désormais devenir “matériellement impossible” autant que “psychologiquement impensable”. Cette quête de réconciliation aurait pu conduire à la mise en place d'une union politique, notamment fondée sur la définition d'une défense commune ; le rejet du projet de “Communauté européenne de défense”, en 1954, a marqué l'échec de cette démarche. Le rapprochement des pays européens s'est donc fait par la voie d'une communauté économique, laquelle constitua une réponse à la seconde grande nécessité de l'époque : celle de la reconstruction et du développement agricole et industriel. Lancé par le Traité de Rome en 1957, ce processus de construction marchand

a été poursuivi avec constance : marché commun et politique agricole commune dans les années 60 ; marché intérieur fondé sur les quatre libertés après l'“Acte unique” de 1986 ; Traité de Maastricht en 1992, avec la mise sur les rails de la monnaie unique, qui a débouché dix ans plus tard sur l'avènement de l'euro.

C'est cette même logique réconciliatrice qui est à l'œuvre depuis la fin de la guerre froide, symbolisée par la chute du mur de Berlin, et qui a ouvert la perspective d'une réunification de tout le continent européen. L'Union européenne est ainsi en passe de réaliser l'objectif initial de la construction européenne, en étendant l'espace de paix et de prospérité qu'elle a créé aux pays d'Europe centrale, orientale, méditerranéenne et balkanique. Comme la déclaration de Laeken le souligne, l'Union est sur le point de “tourner définitivement une des pages les plus sombres de son histoire, celle de la Seconde Guerre mondiale et du partage artificiel de l'Europe qui l'a suivie. L'Europe va enfin, sans effusion de sang, devenir une grande famille”. Un tel constat permet de souligner la nécessité de dépasser les oppositions classiques entre “élargissement” et “approfondissement”, en montrant qu'“élargir” l'Union, c'est aussi et avant tout “approfondir” le projet géopolitique européen en lui donnant une assise territoriale plus vaste et plus solide. Près d'une dizaine de pays, notamment issus de l'ex-Yougoslavie, ont encore vocation à adhérer à l'œuvre de réconciliation et de stabilisation engagée par la construction européenne, et qui a permis de mettre un terme à des siècles de guerres intestines. Cette réconciliation aussi inédite que précieuse ne pourra être que confortée par l'adoption de la

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

Constitution européenne, qui manifestera pour la première fois de manière formelle le “vouloir vivre ensemble” des 25 Etats membres de l’Union.

Un héritage économique : les bénéfices du “marché intérieur”

Instituer la libre circulation des marchandises, des services et des personnes en Europe a eu avant tout pour but de rapprocher les peuples et les sociétés de l’Union, en multipliant les occasions d’échanges entre eux. De l’“Acte unique” de 1986 à la “Stratégie de Lisbonne” adoptée en l’an 2000, la construction européenne a cependant affiché une vocation plus clairement économique, au point de subir un procès permanent en “ultralibéralisme”.

Les partisans de la Constitution européenne ne doivent pas craindre d’affronter un tel procès. Si cette Constitution affirme la dimension sociale de l’Union, elle ne remet pas en cause l’existence et l’organisation du “marché intérieur” européen (évoquées aux articles III-130 - III-176). Sans même avoir besoin de se lancer dans un bilan chiffré largement positif, il faut donc revendiquer les bénéfices tirés de l’appartenance au marché intérieur européen à partir de quelques idées simples.

La mise en place d’un “marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée” doit en particulier être assumée par tous les défenseurs de la construction européenne. Cet objectif figurait en bonne place dans le Traité de Rome, et la Constitution européenne ne fait que le reprendre mot pour mot. Même s’il n’est ni possible ni souhaitable d’atteindre un tel objectif,

il a utilement guidé l’ouverture progressive à la concurrence européenne et le processus de libéralisation engagé depuis les années 50, dont il faut revendiquer clairement les vertus. Il faut par exemple souligner que l’existence d’un “marché unique” où les biens, les services, les capitaux et les travailleurs peuvent circuler librement stimule le dynamisme et l’esprit d’innovation des entreprises de l’Union : la mobilisation générale engendrée en vue de sa réalisation en 1992 le démontra à elle seule. Il faut également affirmer que les consommateurs européens profitent des bienfaits de la concurrence européenne, et notamment des baisses de prix qu’elle engendre. Lorsque les services de la Commission européenne traquent les ententes entre entreprises, les abus de position dominante ou les fusions monopolistiques, ils ne font que défendre le pouvoir de choix et d’achat des consommateurs européens : l’adoption de la Constitution européenne doit être l’occasion de le rappeler ! Elle offrira ainsi aux citoyens et aux responsables politiques une occasion rêvée de sortir enfin de la schizophrénie qui les caractérisent trop souvent - chacun profitant de la concurrence dans sa vie quotidienne, mais personne ne semblant parvenir à louer ses bienfaits dès lors qu’elle s’exerce au sein de l’espace économique européen.

La mise en concurrence organisée par le “marché intérieur européen” doit également être assumée au regard des quelques transferts d’activités qu’elle peut engendrer. Particulièrement mis en cause depuis quelques mois, ces transferts - ou “délocalisations” - sont toujours demeurés limités dans leur

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

ampleur depuis les années 50. Il est impossible de les évoquer sans rappeler que l'ouverture à la concurrence européenne n'est pas un jeu à somme nulle, notamment parce qu'ouvrir son marché à la concurrence permet d'obtenir en retour un accès plus libre au marché de ses partenaires : cette ouverture européenne réciproque engendre chaque année de très importants bénéfices industriels et commerciaux pour la France, dont profitent un nombre sans cesse croissant de ses salariés. La mise en concurrence des pays européens conduit parfois à des restructurations, y compris en France, même si elle a un très faible impact au regard de la concurrence extra-européenne (par exemple asiatique). Ces restructurations doivent certes faire l'objet d'un accompagnement social et industriel substantiel, dès lors qu'aucun secteur d'activité ou aucune catégorie de travailleurs n'a vocation à être victime expiatoire de la construction d'une Europe unie et prospère. Pour autant, elles ne sauraient suffire à remettre en cause une ouverture à la concurrence européenne largement positive pour l'économie française et celle de l'Union.

Un héritage social : l'Europe comme espace de solidarité

Alors que la construction européenne est régulièrement critiquée pour son manque de dimension sociale, les partisans de la Constitution européenne doivent souligner qu'elle constitue un authentique espace de solidarité.

C'est parce qu'ils ont eu accès au marché intérieur européen que des pays comme l'Espagne,

le Portugal, la Grèce ou l'Irlande ont pu, si rapidement, rattraper une grande partie de leur retard économique par rapport à la moyenne des pays de l'Union. Les huit pays d'Europe centrale et orientale qui viennent de rejoindre l'Union devraient à leur tour profiter de ce mouvement de rattrapage progressif, qui contribuera en outre à conforter leur stabilité sociale et politique, au grand bénéfice de l'ensemble des pays du continent. Ce rattrapage socio-économique témoigne d'une solidarité implicite mais réelle entre les sociétés de l'Union, et qu'il importe de maintenir.

L'espace de solidarité institué par la construction européenne a également une forte dimension financière. La création du “marché intérieur” s'est en effet accompagnée de transferts budgétaires sans précédent au bénéfice des pays et des régions les plus défavorisés de l'Union – les pays européens les plus riches prenant en charge le financement de ces transferts. Mises en place au fil de la construction européenne, les politiques régionale et de cohésion (citées aux articles III-220-224) sont constamment montées en puissance depuis leur création, au point de représenter actuellement plus d'un tiers du budget communautaire.

Ces politiques “structurelles” ont permis de cofinancer de nombreuses infrastructures (routes, ponts, aéroports, etc.), des actions de reconversion ou des projets environnementaux, dont des panneaux ou des plaques portant le drapeau européen viennent parfois signaler l'existence. Cette solidarité active a notamment bénéficié aux pays du sud de l'Europe, mais aussi aux régions françaises les plus défavorisées ;

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

elle bénéficie désormais aux pays d'Europe centrale et orientale. C'est parce que cette solidarité est encore assez peu connue du grand public que l'approbation de la Constitution européenne constitue une bonne occasion de la mettre en évidence.

Il faut enfin rappeler inlassablement que l'espace de solidarité européen a beaucoup bénéficié aux agriculteurs de l'Union, et notamment aux agriculteurs français. Créée à la demande du général De Gaulle, la fameuse “politique agricole commune” (mentionnée aux articles III-225-232) a eu pour but de favoriser les intérêts français. Elle a longtemps mobilisé la quasi-intégralité du budget communautaire et en représente encore près de la moitié. Les soutiens à l'exportation et à la production agricole qu'elle a financés ont largement bénéficié aux agriculteurs hexagonaux – même si ceux-ci font souvent preuve d'ingratitude vis-à-vis de “l'Europe de Bruxelles”.

Si les pays européens avaient décidé d'ouvrir leurs marchés agricoles à la concurrence internationale, il est évident que, depuis bien longtemps, beaucoup des productions françaises et européennes auraient disparu. C'est parce que l'Allemagne et d'autres pays d'Europe acceptent de subventionner les agriculteurs européens, tout en contraignant leurs consommateurs à acheter plus cher les denrées agro-alimentaires, que l'agriculture française a pu maintenir son dynamisme économique. Il y a là une manifestation de solidarité essentielle, et que l'adoption de la Constitution européenne doit inciter à davantage mettre en lumière.

Un héritage politique : l'Union fait la force !

L'adoption de la Constitution européenne doit enfin inviter ses partisans à démontrer une nouvelle fois le bien-fondé des politiques communes mises en place dans le cadre de l'Union.

N'en déplaise aux souverainistes, il faut ainsi souligner que les politiques “internes” conduites par l'Union (et recensées par le titre III de la troisième partie de la Constitution) permettent toutes d'engendrer un surcroît d'efficacité bienvenu pour les Etats membres. L'exemple emblématique de la protection de l'environnement est souvent cité pour rappeler que les Etats européens ont tout intérêt à unir leurs efforts pour traiter beaucoup des problèmes auxquels ils font face : ni les fleuves pollués ni les nuages radioactifs ne connaissent les frontières, et il est donc préférable de coopérer pour lutter contre ces phénomènes. L'Union fournit à cet égard un lieu de cohérence et de référence que les Etats européens ont raison de mettre à profit. Ces Etats étant tous confrontés à des problèmes similaires, l'Union peut même organiser de très utiles échanges d'idées et d'expériences, comme c'est souvent le cas dans les domaines où elle n'a que des “compétences d'appui ou de coordination”. L'Union fait la force : il est essentiel de le rappeler pour répondre aux critiques si prompts à dénoncer l'interventionnisme bruxellois, et qui voudront se faire entendre lors de la campagne référendaire.

C'est aussi sur le registre international que les bienfaits de l'Union doivent être invoqués pour démontrer l'utilité de la construction européenne. Inventoriées dans le titre V de la troi-

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

sième partie de la Constitution, les “politiques externes” de l’Union contribuent toutes, peu ou prou, à mieux servir les intérêts des pays européens que ne le pourraient les Etats agissant isolément. L’Union fait la force sur le plan diplomatique : lorsque l’Europe parle d’une seule voix, comme en matière de politique commerciale et lors des négociations de l’OMC, elle est encore mieux capable de défendre les intérêts de ses Etats-membres. L’Union fait également la force en matière financière : c’est parce que les Etats européens conjuguent leurs efforts budgétaires qu’ils sont les premiers donateurs mondiaux d’aide humanitaire ; c’est lorsqu’ils feront de même en matière militaire qu’ils parviendront à se doter d’équipements de défense et d’intervention leur permettant de peser davantage dans la résolution des grandes crises internationales. Ce faisant, ils contribueront d’ailleurs à parachever l’oeuvre de la construction européenne : d’une Union destinée à favoriser la réconciliation interne des pays du continent, ils auront fait un instrument d’affirmation de l’Europe sur le plan international, lui permettant ainsi de refermer la parenthèse d’affaiblissement relatif dans lequel le XX^{ème} siècle l’aura plongée.

Rejeter la Constitution serait naturellement interprété comme un signe de défiance à l’égard de l’héritage géopolitique, économique, social et politique légué par un demi-siècle de construction européenne, dès lors que cette Constitution a essentiellement pour but de codifier ce glorieux héritage. Pour nous qui entendons le revendiquer, l’approbation de la Constitution est d’autant plus naturelle qu’elle prévoit aussi nombre de réformes institutionnelles et démocratiques qui

permettront de le consolider, et même de mieux le valoriser à l’avenir.

1.2 Une réponse aux défis institutionnel et démocratique de l’Union

La Constitution européenne soumise à l’approbation des Français a une deuxième grande vertu : celle de répondre aux défis institutionnel et démocratique auxquels est confrontée l’Union, et que les conférences intergouvernementales organisées au cours des années 90 n’ont pas su traiter. La Constitution européenne ne modifie certes pas l’organisation traditionnelle de l’Union, notamment fondée sur un “triangle institutionnel” formé de la Commission européenne, du Conseil des ministres et du Parlement européen (voir annexe 3). Elle permet cependant d’adapter cette organisation aux deux évolutions majeures qui caractérisent l’Union depuis une décennie :

- évolution quantitative avec l’accroissement du nombre des pays participant à la “construction européenne”. L’Union est passée en 10 ans de 12 à 25 Etats membres (depuis le 1er mai 2004) et est appelée à en accueillir de nouveaux dans un avenir proche. Il suffit de rappeler qu’il est plus facile de se mettre d’accord à 10 qu’à 25 ou plus pour souligner que cet agrandissement de la famille communautaire peut menacer à terme l’efficacité de l’Union. C’est pour répondre à ce “défi du nombre” que la Constitution européenne propose des réaménagements institutionnels et politiques bienvenus.

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

- l'évolution qualitative rapide des compétences et des interventions de l'Union la place devant un authentique “défi démocratique”, que la “déclaration de Laeken” a le mérite d'avoir souligné. Depuis le Traité de Maastricht, l'Union a la possibilité d'intervenir en matière économique et monétaire, sur le plan diplomatique et militaire, et elle dispose de compétences nouvelles dans toute une série de domaines. Dans ce contexte, il est d'autant plus dommageable que les peuples européens peinent à comprendre son fonctionnement et se sentent dépossédés de leur pouvoir de décision par une structure complexe. C'est pour répondre à ce deuxième défi que les rédacteurs de la Constitution ont proposé des réformes institutionnelles et politiques favorisant la démocratisation de l'Union.

1.2.1 Un texte qui répond au défi du nombre

Un débat efficacité-légitimité enfin soldé

Voilà plus d'une décennie que l'Union est confrontée à un dilemme apparemment inextricable : il lui faut accueillir de nouveaux pays membres, pour approfondir le projet de réconciliation européenne engagé au début des années 50. Face aux risques de lourdeurs et de blocages qu'un tel afflux de nouveaux membres peut provoquer, il lui faut également redéfinir la manière dont les pays de l'Union sont habilités à participer aux prises de décisions communes, tout en maintenant la légitimité de ces décisions.

La redéfinition de la représentation des 25 pays de l'Union n'a pas posé de problèmes majeurs

s'agissant du Parlement européen. Les députés européens étant les représentants directs des peuples de l'Union, il est apparu naturel d'augmenter substantiellement leur nombre pour prendre en compte l'arrivée de nouveaux pays. Il a également semblé légitime de faire dépendre le nombre de députés désignés par chaque pays, de la taille de sa population – d'où par exemple, davantage de parlementaires européens allemands ou français que d'eurodéputés luxembourgeois ou maltais. Enfin, le Parlement européen prenant la quasi-totalité de ses décisions à la majorité simple, l'accroissement du nombre de ses membres n'a logiquement pas été considéré comme une source de blocage potentiel.

L'avènement d'une Union de 25 pays a, en revanche, suscité une inquiétude plus vive s'agissant des modalités de prise de décision au Conseil des ministres qui représente les Etats et de la composition de la Commission européenne.

Pour le Conseil des ministres, qui représente les Etats, les termes du problème sont assez simples : si le vote à l'unanimité continue d'être nécessaire, l'Union aura de grandes difficultés à prendre ses décisions et sera menacée d'inefficacité, voire de paralysie ; les Etats peuvent-ils cependant abandonner leur pouvoir d'appréciation à l'égard de décisions européennes ayant des implications sans cesse croissantes sur leur économie, leur société et leur diplomatie ?

Pour la Commission européenne, la situation est plus ambiguë : alors même qu'elle est supposée incarner “l'intérêt général européen”, cette institution pourra-t-elle être composée d'un représentant de chaque Etat membre de l'Union, au

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

risque de compter un jour une trentaine de membres et de voir ainsi mises en cause son efficacité et sa collégialité ? En même temps, est-il envisageable pour les Etats de l'Union de n'être plus représentés au sein d'une institution communautaire majeure, qui dispose notamment du monopole de l'initiative législative et exerce d'importants pouvoirs en matière de concurrence ? Dans les deux cas, l'Union est confrontée au même dilemme : comment maintenir, voire améliorer l'efficacité de ses institutions, en leur assurant une légitimité qui repose principalement sur la représentation et le consentement de ses Etats membres ?

Les gouvernements européens se sont d'abord réunis entre 1995 et 1997, puis entre 1999 et 2000, pour essayer de résoudre ce dilemme. Ils se sont séparés sur un constat d'échec à Amsterdam en 1997, puis sur un accord au rabais à Nice en 2000, de sorte qu'il leur est apparu nécessaire de remettre sans délai l'ouvrage sur le métier et de demander aux rédacteurs de la Constitution de s'en saisir. Notre sentiment est que ces derniers se sont bien acquittés de leur tâche, en proposant des réformes institutionnelles et politiques qui permettent de concilier efficacité et légitimité au sein de l'Union, réformes qui amélioreraient sensiblement la situation léguée par le Traité de Nice aujourd'hui en vigueur.

L'extension du vote majoritaire au Conseil des ministres

La Constitution européenne prévoit une extension du vote à la majorité au Conseil des ministres à 20 nouveaux domaines (voir annexe 4). Sont par exemple concernés le contrôle aux fron-

tières extérieures, l'asile ou l'immigration ou le régime de sécurité sociale des travailleurs se déplaçant au sein de l'Union : autant de domaines dans lesquels il sera plus facile pour l'Union de prendre ses décisions puisque le refus d'un ou deux pays ne suffira plus à leur faire obstacle. A cet égard, la Constitution européenne marque donc une nouvelle avancée de l'intégration politique européenne – même si elle ne supprime pas l'ensemble des domaines où le vote à l'unanimité est requis.

Cette extension du vote majoritaire est assortie d'un nouveau mode de calcul des voix dont disposent les pays de l'Union au Conseil des ministres. Lorsqu'il n'a plus recours à l'unanimité, le Conseil des ministres ne décide pas à la majorité simple de ses membres (soit 13 sur 25) : il se prononce sur la base d'un vote à la majorité qualifiée pour lequel les Etats de l'Union bénéficient d'un nombre de voix reflétant leur importance démographique, économique et politique (voir annexe 5).

Le Traité de Nice a pérennisé ce système plutôt obscur, tout en élevant les seuils à atteindre pour obtenir une décision. La Constitution européenne lui substitue un système fondé sur une “double majorité” d'Etats et de population : elle prévoit que le Conseil des ministres pourra prendre une décision dès lors qu'elle obtient l'accord d'au moins 55 % des Etats de l'Union (soit 14 Etats membres dans une Union à 25) représentant au moins 65 % de la population de l'Union. Ce nouveau système est plus efficace en comparaison de celui établi par le Traité de Nice, puisqu'il facilite la formation des majorités et donc la prise de décision. Il est aussi plus démo-

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

cratique car beaucoup plus compréhensible par les citoyens et prenant davantage en compte les différences de population entre pays membres de l'Union. A double titre, il représente donc l'une des raisons importantes d'approuver la Constitution européenne.

Un recours facilité aux “coopérations renforcées” entre Etats

La Constitution européenne prévoit le maintien du vote à l'unanimité pour plusieurs décisions importantes, dont celles relatives à la fiscalité, à la politique sociale et à la politique étrangère. La seule référence à ces domaines “régaliens” témoigne du fait qu'au-delà de ses objectifs traditionnels de réconciliation et d'ouverture marchande, la construction européenne s'est désormais engagée vers d'autres perspectives : organiser une gestion commune de l'espace de libre circulation européen, notamment en matière de coopération judiciaire et policière ; favoriser l'affirmation d'une personnalité diplomatique et militaire de l'Europe sur la scène internationale et progresser vers une homogénéisation des normes sociales et des systèmes fiscaux pratiqués par les différents pays de l'Union. Autant de sujets qui touchent à la souveraineté des Etats et aux consensus sociopolitiques nationaux, et pour lesquels il est d'autant plus délicat pour les gouvernements européens de se dessaisir du “droit de veto” dont ils bénéficient en cas de vote à l'unanimité au Conseil des ministres.

Pour ne pas insulter l'avenir et permettre des adaptations au cas par cas, la Constitution européenne prévoit certes que le Conseil des

ministres pourra décider (à l'unanimité) de passer à la majorité qualifiée dans un certain nombre de domaines - c'est le mécanisme dit des “clauses passerelles”. Mais c'est surtout en facilitant le recours aux “coopérations renforcées” qu'elle prend acte de la difficulté persistante à passer au vote majoritaire et ouvre à l'Union une voie d'action permettant de concilier efficacité et légitimité. Prévu par le Traité d'Amsterdam mais non utilisés depuis lors, les “coopérations renforcées” permettent en effet aux pays volontaires d'engager ensemble une action commune dans tel ou tel domaine, tout en laissant la porte ouverte à ceux qui souhaiteraient les rejoindre ultérieurement.

Le mérite de la Constitution est d'assouplir les conditions requises pour permettre à un groupe de pays “pionniers” de mettre en oeuvre une “coopération renforcée” : la décision d'engager une coopération renforcée relèvera désormais, de façon générale et sauf exception, de la règle de la majorité qualifiée ; ces pays “pionniers” pourront être seulement un tiers des pays de l'Union ; ce double assouplissement devrait faciliter le passage à l'acte des pays volontaires. Ce changement institutionnel a le mérite de reconnaître la diversité des intérêts au sein d'une Union à 25, tout en ménageant un espace pour des perspectives d'action communes. Il illustre à lui seul la devise d'une Union ayant vocation à organiser l'unité dans la diversité et représente une des avancées de la Constitution.

Une Commission européenne plus restreinte

La Constitution européenne prévoit de réformer la composition de la Commission euro-

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

péenne – sujet qui a lui aussi fait l’objet de négociations longues et infructueuses dans les années 90. Depuis l’entrée en vigueur du Traité de Nice, les pays de l’Union disposent tous d’un représentant au sein du collège bruxellois. Les conséquences d’un tel système sont évidentes : nationalisation de la Commission européenne ; difficulté pour les membres de la Commission de fonctionner de manière réellement collégiale en raison de leur nombre élevé ; sur-représentation des petits Etats au regard du poids démographique et économique des pays plus influents : à titre d’exemple, la France et l’Allemagne, qui représentent, à elles seules, 30 % de la population de l’Europe à vingt-cinq et un peu plus de 50 % du PIB des pays de la zone euro ne disposent que d’un commissaire chacun, comme Malte ou la Lituanie.

La Constitution européenne prévoit de maintenir à court terme un tel dispositif : elle satisfait ainsi la revendication des petits et des moyens pays, qui souhaitent continuer à être représentés dans une institution très influente. Elle prévoit cependant que, dès que l’Union comptera 27 Etats membres, la Commission européenne sera composée de seulement 18 commissaires, que les pays de l’Union désigneront à tour de rôle.

Cette modification de la composition de la Commission contribuera à éviter qu’elle ne devienne une institution “intergouvernementale” en charge de la défense des intérêts nationaux et lui permettra de renouer avec son fonctionnement collégial. Elle doit, elle aussi, permettre de concilier efficacité et légitimité au sein de l’Union.

1.2.2 Un texte qui relève le défi de la démocratie

Par son existence même, la Constitution européenne témoigne d’une volonté de mettre l’Europe à la portée du plus grand nombre, c’est-à-dire de la démocratiser, puisqu’elle clarifie les finalités philosophiques et politiques de l’Union aux yeux de ses citoyens. Mais c’est aussi par son contenu qu’elle traduit la volonté de mieux associer les citoyens européens à la conduite d’“Affaires européennes” dont ils se sentent souvent exclus.

Une telle exigence était au cœur du mandat que les chefs d’Etat et de gouvernement avaient assigné aux rédacteurs de la Constitution au terme de la “déclaration de Laeken”. Satisfaire pleinement cette exigence prendra nécessairement du temps, dès lors qu’elle marque une évolution substantielle par rapport aux premières décennies de la construction européenne, qui a plutôt été le fait d’une élite, certes éclairée, mais qui n’a pas suffisamment pris en considération la nécessaire adhésion des citoyens.

A la lecture de la Constitution européenne, notre sentiment est que l’exigence a été entendue, au moins partiellement, dès lors que le texte soumis à l’approbation des Français apporte une série de réponses adaptées au défi démocratique auquel est confrontée l’Union.

L’affirmation d’une authentique citoyenneté politique européenne

La Constitution européenne affirme clairement que l’Union repose sur une “double légitimité” :

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

celle des Etats, notamment représentés au Conseil européen et au Conseil des ministres, mais aussi celle des peuples, qui élisent par exemple les membres du Parlement européen. En invoquant la “légitimité étatique” des institutions communautaires, la Constitution relativise les critiques traditionnelles dénonçant le “déficit démocratique” de l’Union : elle rappelle en effet que des institutions comme le Conseil des ministres ou la Commission européenne sont légitimes, puisque leurs membres sont désignés directement par les pays de l’Union. En se référant explicitement à la “légitimité populaire” des institutions communautaires, la Constitution n’en marque cependant pas moins une grande avancée démocratique : pour la première fois dans l’histoire de la construction européenne, il est en effet solennellement indiqué que la légitimité des institutions et des décisions européennes doit aussi être recherchée dans le consentement des citoyens eux-mêmes. L’affirmation de cette “double légitimité” explique qu’un titre de la Constitution européenne soit consacré à la “vie démocratique” de l’Union (Titre VI de la partie I) – ce qui n’a pas été le cas dans les Traités communautaires précédents. Elle montre que nous ne saurions nous satisfaire d’une Union seulement légitimée par ses gouvernements et que l’Union doit associer à la démocratie indirecte l’implication directe des citoyens dans la gestion des “Affaires européennes”.

Cette invocation explicite de la légitimité populaire de l’Union a permis aux rédacteurs de la Constitution d’approfondir le contenu de la “citoyenneté européenne” créée par le Traité de Maastricht. Cette singulière “citoyenneté” continue à coexister avec la citoyenneté nationale, à laquelle “elle s’ajoute et qu’elle ne remplace pas”.

Elle continue à donner aux Européens une série de droits civils, électoraux et administratifs de nature diverse : parmi eux, la liberté de circulation d’un pays à l’autre, le droit de vote et d’éligibilité aux élections européennes et aux élections locales de son pays de résidence ou celui de saisir le Médiateur européen en cas de problème avec l’administration communautaire. Cette “citoyenneté européenne” se voit néanmoins conférer un contenu beaucoup plus substantiel par la Constitution, qui se réfère directement aux droits politiques des Européens, c’est-à-dire leur capacité à être partie prenante des décisions prises en leur nom à Bruxelles et à Strasbourg. Le grand mérite de cette Constitution est ainsi d’essayer de mettre l’Union à l’heure de la démocratie moderne : une démocratie d’abord représentative, c’est-à-dire fondée sur le pouvoir des représentants du peuple ; une démocratie également participative, c’est-à-dire marquée par une transparence croissante et une implication accrue des citoyens.

Plus de pouvoirs aux parlementaires européens

La Constitution européenne attribue un rôle inédit aux parlementaires nationaux, en leur confiant en particulier, la capacité de contrôler que l’Union n’outrepasse pas les compétences qui lui ont été attribuées. C’est cependant en confirmant et en amplifiant la montée en puissance des parlementaires européens qu’elle contribue le plus à la démocratisation de l’Union. Les parlementaires européens sont les seuls représentants communautaires à être élus au suffrage universel direct : l’accroissement de leurs pouvoirs législatif, budgétaire et de contrôle doit donc donner aux citoyens le sentiment qu’ils sont plus étroi-

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

tement impliqués dans les décisions et les interventions de l'Union.

La Constitution européenne prévoit d'abord l'extension de la procédure de codécision législative à une trentaine de nouveaux domaines (voir annexe 6). Cette procédure, qui donne au Parlement européen des pouvoirs législatifs comparables à ceux du Conseil des ministres, sera principalement appliquée aux domaines de compétences actuels de l'Union (marché intérieur et gouvernance économique en particulier), et plus marginalement aux quelques compétences nouvelles attribuées à l'Union. Dans ce dernier cas, notons que les pouvoirs législatifs du Parlement européen porteront sur le contrôle des personnes aux frontières, aux dispositions régissant l'accueil et le traitement des demandeurs d'asile, ainsi qu'à la lutte contre l'immigration clandestine. Si la Constitution est approuvée, le Parlement européen deviendra donc un véritable législateur aux côtés du Conseil des ministres.

En matière budgétaire, la Constitution européenne prévoit par ailleurs que le Parlement européen décidera désormais à égalité avec le Conseil des ministres. Cela signifie que les Etats ne disposent plus du dernier mot pour les dépenses dites “obligatoires”, qui représentent une large part du budget européen et qui comprennent par exemple le budget agricole. Les décisions prises dans le domaine budgétaire seront les résultats de compromis politiques négociés publiquement avec les membres du Parlement européen, et qui ne résulteront plus seulement de marchandages opaques entre gouvernements : cela contribuera à l'avènement

d'une “démocratie financière” européenne.

Grâce à la Constitution européenne, le Parlement européen voit enfin s'accroître ses pouvoirs de contrôle. C'est à lui qu'il reviendra d'élire le Président de la Commission européenne proposé par les chefs d'Etat et de gouvernement, puis le collège de commissaires qu'il aura formé. Pour obtenir l'aval du Parlement européen, les chefs d'Etat et de gouvernement devront se concerter préalablement avec lui et tenir compte des résultats des élections européennes et de la majorité sortie des urnes. C'est en anticipant la mise en place de ce dispositif que le Parlement européen a d'ores et déjà joué un rôle majeur dans la désignation de la Commission Barroso à l'automne 2004, qu'il a dans un premier temps menacé de refuser d'investir. Désormais constitutionnalisé, ce dispositif conduira à politiser les élections européennes et donc à donner du poids au vote des citoyens européens, qui pourront dès lors influencer plus directement le cours de la vie politique européenne.

Une Union plus simple et plus transparente

L'invocation commode et récurrente des “décisions de Bruxelles” symbolise, à elle seule, l'opacité qui caractérise parfois l'Union européenne. Cette opacité résulte en partie de la complexité inhérente à une communauté de 25 pays. Elle n'est cependant pas fatale, et le grand mérite de la Constitution européenne est de s'efforcer de la réduire.

La Constitution européenne propose ainsi de donner un nouveau visage à l'Union, en prévoyant

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

la désignation d'un Président du Conseil européen qui pourra personnifier “l'Europe” aux yeux de ses peuples. Le Conseil européen réunit actuellement les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'Union à raison de deux à trois “sommets” annuels : cette intermittence empêche les citoyens de se familiariser avec l'un des lieux de pouvoir européen majeurs. La désignation d'un Président stable à plein temps, et qui ne pourra pas exercer de mandat national, donnera chair au Conseil européen. Désigné par ses pairs pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois, ce Président coordonnera les travaux du Conseil européen et sera chargé de donner les impulsions et les orientations nécessaires à l'Union. Il constituera un interlocuteur identifiable pour les citoyens européens, qui pourront lui adresser leurs critiques et leurs suggestions.

La Constitution européenne impose également la publicité des réunions du Conseil des ministres, lorsque celui-ci se réunit pour prendre des décisions législatives. Alors que le débat et le vote publics des lois sont au fondement même de la démocratie, nous ne pouvons que nous réjouir d'une novation qui rompra avec des décennies de confidentialité. Il est parfaitement anormal que le Conseil des ministres puisse se réunir à huis clos pour prendre des décisions législatives dont l'impact est de plus en plus important pour les peuples et les sociétés européennes. La publicité des réunions du Conseil des ministres doit permettre aux citoyens et, plus directement, aux médias d'accéder à ce qui est l'une des institutions essentielles de la vie politique communautaire. Nul doute qu'elle contribuera à atténuer en partie la défiance populaire suscitée par les décisions prises à Bruxelles.

La Constitution européenne simplifie enfin le fonctionnement de l'Union, en essayant de le rendre plus compréhensible pour les citoyens. Elle supprime l'organisation de l'Union en trois piliers créée par le Traité de Maastricht (Communauté européenne ; “Politique étrangère et de sécurité commune” ; Coopération en matière de “justice et d'affaires intérieures”). Cette simplification doit mettre un terme à la coexistence assez confuse entre les différentes politiques communautaires (qui concernent le premier domaine) et les politiques intergouvernementales (qui concernent les deux autres). La Constitution simplifie le vocabulaire utilisé pour désigner les principaux instruments de l'Union, en créant les “lois” et “lois-cadres européennes”, en lieu et place des actuels “règlements” et “directives”. Parallèlement, elle réduit de 15 à 6 le nombre de ces instruments : ne demeureront désormais que la loi et la loi-cadre européennes pour les actes législatifs ; le règlement européen, la décision européenne, la recommandation et l'avis pour les actes non-législatifs. Toutes ces simplifications témoignent d'une vraie volonté de la rendre plus accessible et plus compréhensible.

Une participation civique accrue

Ultime contribution à la démocratisation de l'Union, la Constitution européenne favorise la participation des citoyens à la vie publique communautaire.

Elle reconnaît l'importance du dialogue entre les citoyens, les associations de la société civile et les institutions de l'Union, en particulier la Commission européenne.

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

Au-delà de ces déclarations d'intention bienvenues, la Constitution européenne crée également un droit d'initiative populaire. Elle prévoit, en effet, qu'un million de citoyens européens peuvent se mobiliser sur les questions pour lesquelles ils considèrent “qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution”. Cette mobilisation citoyenne aura pour seul effet “d'inviter la Commission à soumettre une proposition appropriée” au Conseil des ministres et au Parlement européen – de sorte que nous sommes encore loin du référendum d'initiative populaire. Reste que, dans son esprit, cette innovation institutionnelle organise pour la première fois l'accès des citoyens au cœur même du processus décisionnel communautaire, et qu'elle marque donc un authentique progrès.

Au total, la Constitution européenne prévoit donc nombre de réformes institutionnelles et démocratiques qui devraient améliorer l'efficacité et la légitimité de l'Union au regard de ses Etats membres et de ses citoyens. Il nous paraît donc d'autant plus judicieux de l'approuver qu'elle permettra en outre à l'Union de conduire plus aisément les politiques dont elle est chargée – y compris s'agissant de celles dont la Constitution favorisera la mise en oeuvre.

1.3 Des avancées politiques très utiles

La troisième grande vertu de la Constitution européenne soumise au vote des Français est qu'elle prévoit que l'Union puisse intervenir de manière

plus efficace dans plusieurs domaines.

Consacrée aux politiques communautaires, sa “Partie III” se borne à reprendre le texte des Traités européens en vigueur en proposant un inventaire minutieux de ces politiques. L'invitation à “mieux définir les compétences de l'Union européenne” et à proposer des réaménagements institutionnels a cependant permis aux rédacteurs de la Constitution de s'accorder sur des avancées politiques en phase avec l'évolution rapide du contexte international et des demandes sociales et citoyennes à l'égard de “l'Europe”.

Ces avancées politiques d'importance inégale permettront :

- la promotion d'une Europe à vocation sociale ;
- l'affirmation de la personnalité extérieure de l'Union ;
- d'authentiques novations en matière de coopération policière et judiciaire européenne ;
- à un degré moindre, une coordination accrue des politiques économiques des Etats.

1.3.1 La promotion d'une Europe à vocation sociale

Pour des raisons historiques, l'Union européenne s'est construite sur la base d'un grand marché commun, puis unique. La mise en oeuvre de cet espace économique, parachevée par l'avènement de l'euro dans 12 des 25 pays de l'Union, ne s'est pas accompagnée d'une démarche parallèle en matière sociale. Chaque Etat membre s'est jusqu'ici montré soucieux de maintenir ses spécificités en matière de droit du travail, de protection sociale ou de services publics. C'est ce qui explique qu'il

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

n'y ait pas à proprement parler une “Europe sociale”. Néanmoins, il faut souligner que la Constitution européenne tranche de manière assez nette avec les Traités qui l'ont précédée en affirmant que l'Union européenne a aussi une vocation sociale.

L'affirmation d'un modèle social européen

La Constitution rappelle ainsi, dans son préambule, que l'Union est fondée sur un certain nombre de valeurs communes à ses Etats membres, et notamment sur l'égalité. Elle précise en particulier que les sociétés européennes sont toutes caractérisées par la non-discrimination, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle rappelle que le respect de ces valeurs constitue une condition de l'adhésion et de l'appartenance à l'Union.

L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution revêt aussi une forte dimension sociale. Cette Charte promeut par exemple la “liberté professionnelle et le droit de travailler”, “le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise”, “le droit de négociation et d'actions collectives”, ou encore “la protection en cas de licenciement injustifié”. La valeur constitutionnelle de ces droits fondamentaux leur confère une force juridique contraignante : ces droits sociaux pourront donc être garantis par les juges nationaux et communautaires, ce qui accentuera la dimension sociale de l'Europe.

La reconnaissance des services publics

La Constitution européenne est également le

premier Traité européen à mentionner les “services d'intérêt économique général”. Elle les dote d'un fondement juridique spécifique permettant aux institutions de l'Union de définir les principes et les conditions qui régissent leur mise en place et leur fonctionnement. Cela signifie en clair qu'elle reconnaît l'utilité et la légitimité des “services publics” et qu'elle admet qu'ils puissent bénéficier d'un rôle particulier au sein du grand marché européen. La Constitution précise par ailleurs que c'est aux Etats qu'il revient de “fournir, de faire exécuter et de financer” leurs services publics.

Cette reconnaissance inédite doit être soulignée. Si elle ne préjuge pas des décisions législatives et budgétaires relatives aux services publics, elle marque une évolution philosophique importante et qui facilitera la promotion et la défense de ces services au niveau européen.

La fixation inédite d'objectifs sociaux pour l'Union

La Constitution européenne assigne aussi des objectifs sociaux à l'Union européenne. Le progrès social, la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, la promotion de la justice, la solidarité entre les générations, la protection des droits des enfants, la solidarité et le respect mutuel entre les peuples, l'élimination de la pauvreté : autant d'objectifs mentionnés dans son préambule, et qui devront guider l'action des institutions communautaires.

La Constitution européenne prévoit, de surcroît, une “clause sociale” qui impose la prise en compte des exigences sociales dans toutes les

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

politiques de l'Union. Ces exigences sont “liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humain”.

La Constitution européenne renforce, enfin, le dialogue social européen, en prévoyant notamment l'organisation régulière d'un “sommet social”. Dédié à la croissance et à l'emploi, ce sommet social tripartite réunira les syndicats de salariés, les organisations patronales et les gouvernements de l'Union européenne. Même si, là encore, nous ne pouvons pas préjuger du résultat de tels sommets, ils auront pour premier mérite de placer les problématiques sociales au coeur de l'agenda politique communautaire.

1.3.2 L'affirmation de la personnalité extérieure de l'Union

La Constitution européenne permettra également d'importantes avancées en matière diplomatique et militaire, en accordant à l'Union la possibilité de développer une politique extérieure cohérente et l'efficace.

Le fait que la Constitution européenne octroie la “personnalité juridique” à l'Union est particulièrement symbolique de ces avancées. En donnant à l'Union la capacité d'être partie d'une convention internationale ou membre d'une organisation internationale, cette novation devrait accroître sa capacité d'influence et sa faculté à parler d'une seule voix sur la scène diplomatique. Elle pourra être mise à profit aussi bien dans les domaines du commerce extérieur,

de la politique de développement et d'aide humanitaire, que de la formation des normes internationales qui régulent la mondialisation, ou encore s'agissant de la représentation des Etats européens à l'ONU et dans les autres organisations internationales.

Au-delà de cette avancée juridique, la Constitution européenne permet, aussi, d'affirmer la personnalité extérieure de l'Union, en renforçant les outils dont elle dispose.

L'insertion de clauses de “défense mutuelle” et “de solidarité”

La Constitution européenne comporte une “clause de défense mutuelle”, selon laquelle si l'un des Etats membres de l'Union européenne fait l'objet d'une agression armée, les autres lui doivent aide et assistance par tous moyens (y compris militaires). Cette clause reproduit les dispositions du Traité de Bruxelles de 1948, qui avait institué l'Union de l'Europe Occidentale, que tous les pays de l'Union n'avaient pas rejoints (en particulier les pays neutres). Si elle est parfaitement compatible avec l'appartenance à l'OTAN (rappelons que 19 des 25 pays de l'Union en sont membres, dont la France), elle affirme pour la première fois une solidarité militaire propre aux Etats membres de l'Union et distincte du lien transatlantique. L'insertion de cette “clause” peut donc être appréhendée comme une étape transitoire vers une future défense commune européenne, qui prolongera les interventions militaires d'interposition d'ores et déjà mises en oeuvre par des pays européens dans les Balkans et en Afrique.

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

La Constitution consacre, également, la solidarité des Européens face à d'autres menaces comme le terrorisme et les catastrophes d'origine humaine ou naturelle. Elle prévoit en effet une “clause de solidarité” qui oblige l'Union et chaque Etat membre à porter assistance, par tous les moyens, à un Etat membre touché par une catastrophe ou un acte terroriste. L'insertion de cette clause de solidarité s'accompagne logiquement d'une extension de la gamme des missions militaires que l'Union est habilitée à conduire, et qui sont notamment étendues à la lutte contre le terrorisme et à la prévention des conflits.

La création d'un Ministre européen des Affaires étrangères

La Constitution européenne prévoit la création d'un Ministre européen des Affaires étrangères, qui sera habilité à représenter l'Union au niveau international. Ce Ministre exercera les fonctions jusqu'ici dévolues au Haut représentant du Conseil pour la politique étrangère et de sécurité commune et au Commissaire européen chargé des relations extérieures. Il présidera en effet le Conseil des ministres des affaires étrangères et sera en même temps l'un des vice-Présidents de la Commission européenne.

Ce regroupement des responsabilités aura pour premier effet de renforcer la cohérence de la politique extérieure européenne. Il permettra aussi au Ministre européen des Affaires étrangères de donner à la fois “un visage et un numéro de téléphone” à l'Union sur la scène internationale, et de personnifier ainsi “l'Europe” aux yeux du monde – un rôle que le futur Président du

Conseil européen ne devrait pas être en mesure de lui contester.

La définition de positions diplomatiques communes aux pays de l'Union est souvent délicate, et le demeurera sans aucun doute. Les positions exprimées par les opinions publiques européennes au moment de la guerre d'Irak ont cependant montré qu'un consensus diplomatique communautaire était envisageable sur de grands enjeux. Cela doit être une raison supplémentaire de se féliciter que la Constitution européenne prévoit qu'un Ministre aux compétences larges et reconnues puisse se consacrer inlassablement à rapprocher les diplomaties nationales et à permettre à l'Union de peser davantage sur la scène internationale.

Des coopérations structurées en matière de défense

La Constitution établit enfin une forme de coopération renforcée spécifique à la défense : la “coopération structurée”. Cette coopération structurée sera ouverte aux Etats qui s'engageront à participer aux principaux programmes européens d'équipement militaire et à fournir des unités de combat immédiatement disponibles pour l'Union. Ces Etats seront ainsi en mesure de remplir les missions militaires les plus exigeantes pour le compte de l'Union, en particulier dans le cadre des résolutions de l'ONU (missions de maintien de la paix dans les Balkans par exemple). Ils coopéreront entre eux pour augmenter leur effort de défense. La Constitution consacre par ailleurs l'existence de l'agence européenne de l'armement mise en place en juin 2004 et étend son champ d'ac-

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

tion aux questions industrielles et commerciales, en vue de la mise en place d'une réelle politique européenne de l'armement.

1.3.3 D'authentiques novations en matière de coopération policière et judiciaire

Troisième avancée politique apportée par la Constitution européenne : elle permet à l'Union de mieux répondre aux attentes des citoyens européens en matière de sécurité et de justice.

Mis en place à compter du 1er janvier 1993, le grand espace européen de libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux a fait naître d'authentiques besoins de coopération policière et judiciaire. La justice et la police demeurent en effet du ressort des Etats alors que les hommes et les femmes, qu'ils soient honnêtes, délinquants, criminels ou terroristes, peuvent passer librement d'un pays de l'Union à l'autre. Pour une Europe confrontée à la criminalité organisée et au terrorisme, il s'agit donc d'intensifier les efforts engagés lors des années récentes – ce que permet justement la Constitution européenne.

Une coopération judiciaire mieux structurée

L'absence de coordination entre les différents systèmes judiciaires propres à chaque Etat membre pose de nombreux problèmes. Pour illustrer l'ampleur de ces problèmes, l'exemple de la difficulté à organiser la garde partagée d'enfants de ressortissants communautaires habitant dans deux Etats membres différents

est souvent cité. C'est pour permettre de mieux traiter ce type de problèmes, mais aussi et surtout ceux liés à la criminalité et au terrorisme transnationaux, que la Constitution promeut de nombreux changements.

Elle pose tout d'abord le principe d'une coopération judiciaire accrue en matière civile et pénale, en promouvant le principe de “reconnaissance mutuelle”. Il signifie que chaque système juridique reconnaît comme valables et applicables les décisions adoptées par les systèmes juridiques des autres Etats membres.

Afin de renforcer la lutte contre la criminalité organisée (terrorisme, exploitation sexuelle des femmes, trafic illicite de drogues et d'armes, blanchiment d'argent, criminalité informatique, etc.), la Constitution autorise l'Union à établir des règles minimales relatives à la définition des infractions et des sanctions pénales. L'adoption de ces règles minimales sera décidée par le Parlement européen et le Conseil des ministres (à la majorité qualifiée).

La Constitution ouvre la possibilité de créer un Parquet européen qui sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions. Ces infractions sont pour l'heure limitées à celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, mais le Conseil européen a la possibilité d'étendre la compétence du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transnationale (comme le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de drogue, etc.). En attendant la mise en place de ce Parquet européen, “Eurojust”, actuellement doté de simples

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

pouvoirs de coordination, pourra proposer le déclenchement de poursuites, qui dépend des autorités nationales.

Une coopération policière plus efficace

La Constitution européenne renforce l'efficacité de la prise de décision pour ce qui concerne le contrôle aux frontières extérieures de l'Union et l'asile. La règle de la majorité qualifiée s'appliquera désormais à ces domaines. L'Union pourra donc harmoniser en son sein les règles concernant l'octroi de l'asile, ce qui permettra de mettre un terme au système complexe de juxtaposition des règles diverses qui sont applicables dans les différents Etats membres de l'Union et de développer une politique commune en matière d'asile. La Constitution renforce également les moyens de lutte de l'Union européenne contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Les décisions seront désormais prises à la majorité qualifiée en “codécision” avec le Parlement européen.

La Constitution reconnaît l'existence d'un embryon de police européenne, qui peut appuyer l'action des polices nationales dans la collecte et l'analyse des informations. Elle prévoit qu'“Europol”, l'Office européen de police, pourra aussi coordonner, organiser et même réaliser des enquêtes et des opérations conjointement avec des équipes de police nationales.

1.3.4 Une coordination économique accrue

Les Etats membres de l'Union qui ont adopté l'euro sont seuls compétents pour gérer leurs

politiques économique, budgétaire et fiscale. Ils sont néanmoins tenus de respecter les règles du “pacte de stabilité et de croissance” qu'ils ont adopté en 1997 et incités à se coordonner avec les autres Etats membres. La Constitution européenne approfondit l'effort de coordination engagé sur ces deux registres.

Un meilleur respect du pacte de stabilité et de croissance

La Constitution confirme d'abord le rôle de la Commission comme gardienne des Traités en matière de contrôle des comptes publics⁽⁴⁾. Elle lui reconnaît le pouvoir d'adresser des avis à l'Etat membre qui connaîtrait un déficit excessif. Il est également prévu que la procédure de sanction à l'encontre des Etats fautifs soit adoptée par le Conseil des ministres sur la base d'une proposition de la Commission, et non plus suite à une simple recommandation. Cela implique que le Conseil des ministres ne pourra s'opposer à l'initiative de la Commission qu'à l'unanimité de ses membres. Ces nouvelles dispositions devraient permettre un meilleur respect du pacte de stabilité.

Si cette évolution désolera sans doute ceux qui militent pour l'assouplissement du “pacte de stabilité et de croissance”, elle traduit pourtant une réalité : ce pacte a été librement contracté par les Etats ayant adopté l'euro, et il est difficile pour ceux qui ne le respectent pas d'obtenir des aménagements de la part de ceux qui s'en tiennent à leurs engagements. Elle révèle aussi et surtout que le recours à un déficit public massif et l'explosion de la dette publique ne sont pas perçus comme des solutions viables par la majorité des

⁽⁴⁾ Le pacte de stabilité et de croissance prévoit notamment que les Etats membres de la zone euro ne doivent pas dépasser des limites respectivement fixées à 3% du produit intérieur brut pour le déficit et à 60% pour la dette.

1

Pour un “oui” de conviction : un texte bienvenu

Etats de l'Union. Les utiliser pour soutenir une conjoncture économique défailante ou financer quelques grands travaux d'infrastructure peut certes se concevoir. Y recourir de manière permanente, en transférant aux générations futures la charge de les rembourser, témoigne à l'inverse d'une vision à courte vue que les rédacteurs de la Constitution nous semblent donc avoir bien fait de rejeter.

Vers un gouvernement économique européen

La Constitution permet aux pays ayant adopté l'euro de progresser vers la création d'un “gouvernement économique européen”. Elle reconnaît officiellement “l'Eurogroupe”, c'est-à-dire la réunion des Ministres de l'Economie et des Finances des Etats membres de la zone euro. Elle prône également l'adoption de grandes orientations de politique économique (GOPE) adaptées aux Etats membres de la zone euro, en plus des orientations globales déjà définies pour l'ensemble des pays de l'Union.

Ces quelques changements décevront là encore ceux qui espéraient la remise en cause du “pacte de stabilité” ou l'avènement d'un authentique gouvernement économique européen, apte à influencer plus directement les politiques nationales. Notre conviction est au contraire que, comme beaucoup de ceux proposés par cette Constitution, ces changements doivent être positivement accueillis, dès lors qu'ils témoignent d'une évolution progressive et résultent nécessairement d'un compromis entre 25 pays. Plus que tout autre, ce quasi statu quo en matière de coordination économique nous paraît symbolique de la nécessité d'évaluer le

contenu de la Constitution européenne non pas seulement en fonction de ses convictions ultimes, mais aussi en tenant compte du contexte politique et diplomatique dans lequel a été élaboré ce texte – c'est à dire en faisant preuve d'esprit de responsabilité.

2 Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

Les débats et controverses que le projet de Constitution européenne suscite l'ont d'ores et déjà illustré : la décision d'approuver ou non ce projet doit certes se fonder sur le contenu du texte qui sera prochainement soumis à l'approbation des citoyens ; mais, bien d'autres éléments liés au contexte politique doivent eux aussi être pris en considération pour se déterminer.

Les “Affaires européennes” symbolisent en effet mieux que toutes autres la double dimension de la décision politique. Au niveau communautaire, l'éthique de conviction ne peut seule guider analyses et prises de position ; elle est inséparable d'une éthique de la responsabilité qui doit prendre en compte le contexte de toute décision. S'il est un domaine qui oblige à adapter une stratégie empreinte de réalisme et de mesure c'est bien celui des négociations communautaires.

Approuver le contenu du projet de Constitution peut ainsi permettre de répondre à une partie de ses détracteurs, que nous qualifierons, pour aller vite, d'adversaires “classiques” de la construction européenne. De l'extrême gauche à l'extrême droite, en passant par les commu-

nistes et les souverainistes, certains rejettent la Constitution comme ils ont rejeté tous les Traités européens qui l'ont précédée. C'est en affirmant notre conviction que le texte de la Constitution nous paraît “bienvenu” que nous nous sommes adressés à eux dans la première partie de cette note.

Reste que cette Constitution européenne a également des opposants plus inédits, et que c'est aussi sur le terrain de la responsabilité politique qu'il faut se situer pour leur répondre. Pour cela, nous inviterons à laisser de côté les éléments partisans et électoraux qui, comme dans tout référendum, conduiront à répondre à une question qui n'est pas posée, pour mieux nous concentrer sur les deux catégories d'objections pratiques les plus souvent opposées à la Constitution européenne.

- Le projet de Constitution européenne suscite une opposition fondée sur les conséquences contraignantes et irrémédiables qu'aurait l'adoption de ce texte. En adoptant la Constitution, la France figerait pour longtemps le visage de “l'Europe” et priverait ses gouvernements de toute liberté d'action dans l'avenir. Nous répondrons à ces critiques en soulignant que le débat et l'action publics ne se réduisent pas à un texte, fut-il constitutionnel ; et que c'est le jeu politique normal qui continuera à déterminer les principaux choix politiques nationaux et européens à l'avenir.

- Nombre des détracteurs de la Constitution européenne s'opposent à ce texte en prétendant qu'il serait à la fois souhaitable et possible d'en obtenir une nouvelle version plus accep-

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

table, et en prétendant que les conséquences d’un “non” français ou européen seraient positives, dès lors qu’il permettrait de remettre l’ouvrage sur le métier. A ceux-là, nous répondrons que, comme toutes les décisions européennes, la Constitution est le fruit d’un compromis entre 25 pays aux intérêts et aux visions par nature différents ; et que, si elle ne peut être jugée dans l’absolu ni correspondre au résultat rêvé par tel ou tel acteur ou pays, elle nous paraît correspondre à un compromis optimal dans l’Europe d’aujourd’hui. Nous leur répondrons également que, bien loin de permettre un hypothétique remodelage du texte, un “non” aurait de fait des conséquences régressives, aussi bien sur le plan juridique que sur le plan politique.

2.1 L’approbation d’un cadre qui maintient la possibilité de choix politiques alternatifs

Nous ne pouvons poursuivre cet appel à approuver la Constitution européenne sans mettre en perspective la portée du choix que les Français vont faire lors du prochain référendum.

En approuvant la Constitution, les Français et les Européens prendront-ils une décision qui pré-déterminera l’ensemble des politiques nationales et communautaires conduites dans les prochaines années ? Beaucoup des partisans du “non” prétendent qu’une fois la Constitution européenne adoptée, tout sera joué pour long-

temps : nous croyons qu’il n’en est rien, et que cet argument témoigne d’une étrange conception de la stratégie politique. Tout se passe, en effet, comme si l’action publique se réduisait au contenu d’un texte constitutionnel, et comme si l’Europe résumait entièrement l’horizon de l’action publique. Au total, la Constitution européenne semble parfois faire office de bouc émissaire pour ses détracteurs, qui la chargent de pêchés qui prennent leur source ailleurs.

C’est donc en invoquant l’esprit de responsabilité que nous nous efforcerons de replacer la Constitution européenne dans un contexte politique plus large, en rappelant que son objectif consiste essentiellement à fournir un cadre à l’action des autorités publiques nationales et communautaires. Cela nous permettra de souligner les deux évidences suivantes :

- Si se prononcer sur la Constitution européenne est naturellement une décision de première importance, son adoption ne détermine pas le contenu de l’ensemble de l’action politique de la France en 2005 : c’est bel et bien au niveau de chaque Etat membre de l’Union que les principaux choix politiques, économiques, sociaux et diplomatiques continuent d’être opérés.

- Approuver la Constitution permettra certes de confirmer les grandes orientations de la construction européenne : néanmoins, cela ne conduira pas à prédéterminer les décisions que l’Union est appelée à prendre et qui continueront à résulter de l’interaction entre le Conseil des ministres, la Commission européenne, et le Parlement européen.

2

Pour un "oui" de responsabilité : un choix stratégique

2.1.1 A la France de continuer à faire ses grands choix politiques

Prétendre que l'adoption d'une Constitution européenne "corsèterait" irrémédiablement le débat public et les choix politiques français nous paraît largement excessif. Pouvons-nous vraiment tout reprocher à "l'Europe", et plus encore à un texte constitutionnel qui ne fait qu'explicitement les grands objectifs et les valeurs du projet européen et préciser l'organisation de l'exercice des pouvoirs communautaires ? Pouvons-nous réellement considérer qu'une fois cette Constitution adoptée, c'en sera fini du jeu démocratique français, du clivage droite-gauche et de la possibilité d'adopter des choix alternatifs pour la conduite de la politique nationale ? Cela peut certes paraître commode, mais ne nous semble en fait guère convaincant.

Des choix politiques différents selon les pays

Même sans connaître dans le détail les pays qui composent l'Union européenne, aucun observateur attentif ne peut manquer de constater la diversité de leur situation politique, économique et sociale. Taux de chômage, droit du travail, système fiscal, niveau d'insécurité, sensibilité environnementale, niveau des dépenses militaires : autant d'exemples de sujets sur lesquels des différences substantielles demeurent aujourd'hui entre les pays de l'Union. Il faut donc le rappeler : c'est au niveau de chaque Etat membre qu'une grande partie des choix publics est effectuée. Les grands choix publics allemands, anglais, suédois, français ou encore polonais sont, dans maints domaines, différents, en tout cas à

l'heure actuelle.

Cette diversité n'a d'ailleurs rien d'étonnant ni de condamnable : elle souligne simplement que les pays de l'Union, tout en ayant accepté d'oeuvrer en commun dans certains domaines, gardent la maîtrise des choix qui influencent par exemple la structure et l'évolution de leur économie et de leur diplomatie. En dehors de celles qui lui ont permis d'organiser le "marché unique" et de créer l'"euro", l'Union européenne dispose somme toute de compétences assez réduites. Certains des adversaires du projet de Constitution ne manquent pas, par exemple, de dénoncer le manque de capacité d'action communautaire en matière fiscale et sociale. Par souci de cohérence, ils devraient aussi en déduire que c'est donc bien au niveau étatique que s'effectuent les grands choix sociaux et fiscaux. Et donc ne pas prétendre qu'approuver cette Constitution reviendrait à abandonner toute liberté d'action en ces domaines comme dans bien d'autres.

Des choix publics français structurés par les clivages politiques

Le fait que la Constitution européenne puisse être approuvée à la fois par des partis et électeurs de droite et de gauche ne doit pas masquer une autre réalité essentielle. Dès lors qu'une partie importante des choix publics sont effectués au niveau de chaque Etat, c'est bel et bien via l'alternance entre coalitions gouvernementales des deux camps que continueront à s'opérer les changements de caps et de politiques souhaités par les Français. L'Europe n'a pas empêché le gouvernement Jospin d'opter

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

pour les 35 heures ou le gouvernement Raffarin de réformer la sécurité sociale ou les retraites. “L’Europe” n’est pour rien dans les évolutions de la politique de lutte contre l’insécurité ni dans la définition des politiques nationales d’emploi et d’éducation. Nous pourrions multiplier les exemples de ce type.

Un cadre européen structurant

Cette double évidence étant rappelée, il est juste de préciser que le cadre politique formalisé par la Constitution européenne pèsera en partie sur les choix effectués par les gouvernements français.

Le “pacte de stabilité et de croissance”, que la Constitution se contente de reprendre, symbolise ainsi à lui seul les règles issues de l’appartenance à l’Union monétaire européenne. A cet égard, nous rappellerons simplement que ces règles ont été librement consenties par les pays auxquels elles s’appliquent – les Français ont par exemple adopté l’euro et ses critères de convergence en même temps que le Traité de Maastricht. Nous soulignerons surtout que seuls les quelques pays dont les déficits et la dette publics ont atteint des niveaux excessifs subissent de manière contraignante ces règles. Face à de telles “contraintes”, il peut certes être tentant d’incriminer un “pacte” ou une Constitution. C’est une manière commode d’éviter de mettre en cause l’utilité et le caractère soutenable de pratiques budgétaires qui conduiront les générations futures à rembourser les excès de leurs devancières. Le cadre budgétaire fixé par le “pacte de stabilité” ne fait que définir des règles de bonne gestion

que chaque gouvernement national a tout intérêt à respecter : remettre en cause le projet de Constitution ne doit pas suffire à masquer cette évidence.

Plus globalement, l’intégration de la France à un “marché intérieur” ouvert à 25 pays continuera à avoir des incidences économiques et sociales. Il est en particulier inévitable que les différences fiscales et salariales constatées entre les pays de l’Union soient perçues comme des éléments de concurrence entre les Etats membres de l’Union européenne. Faire preuve d’esprit de responsabilité oblige pourtant à constater que ces différences résultent de la nature des choses et qu’il n’appartient pas à une Constitution de les réduire. Cela conduit surtout à relativiser l’importance des niveaux de salaires et d’imposition dans la détermination de la compétitivité d’un pays. Les pays nordiques pratiquent, par exemple, des niveaux d’imposition et de salaires supérieurs à ceux pratiqués en France : cela ne les empêche pourtant pas de bénéficier d’une protection sociale et d’un niveau d’emploi plus satisfaisant que ceux constatés dans notre pays tout en étant compétitifs sur le plan économique. Ce simple rappel doit lui aussi inciter à considérer que l’appartenance au marché européen n’empêche pas chaque pays de faire des choix sociaux et fiscaux autonomes, et qui sont déterminés par le libre jeu des démocraties nationales.

2.1.2 Ce sont les décisions futures de l’Union qui dessineront l’Europe

Une fois constaté qu’adopter la Constitution européenne ne conduira pas à prédéterminer les choix des gouvernements français dans les

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

années qui viennent, il reste encore à admettre que cela ne figera pas définitivement le visage de l'Union. Comme pour celles qui peuvent exister dans les Etats, la Constitution européenne est un texte précisant les grands principes philosophiques et d'organisation qui structurent la construction européenne. Nous ne pouvons de bonne foi réduire le débat public européen et les décisions communautaires à venir au seul contenu d'un texte constitutionnel, comme tentent de le faire ses détracteurs.

Une Constitution, ce n'est qu'un texte

L'exemple de la Constitution française devrait, à lui seul, ramener à la raison ceux qui surestiment la portée concrète de la Constitution européenne. Ni le préambule ni les articles de la Constitution de 1958 n'ont en effet pesé de manière centrale sur la conduite de la politique économique, sociale et diplomatique de la France depuis des décennies. Une Constitution a principalement pour but d'organiser l'exercice des principaux pouvoirs publics : elle n'a pas vocation à prévoir et à définir les choix de ces pouvoirs publics, qui relèvent du jeu normal de la démocratie.

Cette réalité valant aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national, il est plutôt déconcertant d'entendre que la Constitution européenne doit par exemple être rejetée “car elle n'empêche pas les délocalisations”. Car avons-nous déjà vu, quelque part dans le monde, une Constitution capable d'empêcher des délocalisations ? Il est tout aussi déroutant d'entendre dire qu'il s'agit d'“une Constitution qui soumet l'Europe à la domination des Etats-Unis” ? Car

pensons-nous vraiment que c'est à cause d'un texte que cette soumission supposée existe ? Ce ne sont là que deux exemples parmi bien d'autres : ils nous incitent à rappeler que, “comme la plus belle femme du monde”, une Constitution ne peut donner que ce qu'elle a, et donc à appeler à davantage de modération et de sagesse ceux qui prétendent charger le projet européen actuel de tous les maux.

Les politiques ne valent que pas leur mise en oeuvre

Les détracteurs de la Constitution européenne posent certes une vraie question lorsqu'ils soulignent qu'il est inhabituel qu'un texte constitutionnel inventorie aussi les politiques publiques à mettre en oeuvre. La troisième partie de la Constitution détaille de fait l'ensemble des politiques que l'Union européenne est habilitée à conduire, dans le souci de reprendre l'intégralité des dispositions des Traités européens antérieurs. Cette inclusion des politiques communautaires dans le projet de Constitution européenne présente un risque : celui de faire croire qu'adopter cette Constitution reviendra à prédéterminer les politiques que l'Union sera amenée à conduire dans les prochaines années. Cette crainte nous paraît largement relever d'une erreur d'analyse et d'une confusion entre l'adoption de bases juridiques permettant à l'Union d'agir et la mise en oeuvre concrète des politiques communautaires, qui résultera du jeu institutionnel usuel de l'Union européenne.

L'exemple de la politique étrangère et de sécurité européenne suffit à le montrer : en reprenant à peu de choses près le texte des Traités pré-

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

cédents, la Constitution se borne, sur cet aspect, à décrire les outils dont dispose l'Union sur le plan diplomatique, ce qui permet aux citoyens de mieux les identifier. Elle n'indique en rien quelle politique devra être menée par l'Europe au Proche-Orient ou vis-à-vis de l'Afrique. Il en va de même des autres politiques communautaires inventoriées par la Constitution.

Prenons également l'exemple des “services d'intérêt économique général”, reconnus par la Constitution (et plus précisément son article III-122) : il permet de rappeler que, si cette reconnaissance doit être considérée comme positive, elle n'augure pas à elle seule des décisions économiques et sociales que prendra l'Union à l'avenir. Ce n'est pas la Constitution qui décidera de l'ouverture plus ou moins grande à la concurrence de secteurs où certains services publics sont rendus : c'est le Conseil des ministres et le Parlement européen, sur proposition de la Commission européenne.

Le combat politique continue !

Que la troisième partie du projet de Constitution soit consacrée aux politiques communautaires ne doit donc pas amener à considérer que son adoption prédéterminera le contenu de ces politiques pour les années à venir : cela reviendrait en effet à confondre la description de moyens d'action avec l'usage qui en sera fait dans l'avenir par les institutions européennes et par les gouvernements dans le cadre de l'Union. Comme par le passé, les décisions et politiques communautaires continueront d'être définies par les principales autorités européennes. Les gouvernements désignés

par les peuples conserveront à cet égard une influence majeure, puisqu'ils siègent au Conseil des ministres et qu'ils désignent les membres de la Commission européenne. Les députés européens désignés par ces mêmes peuples continueront eux aussi d'avoir leur mot à dire : si la Constitution est adoptée, elle donnera même aux eurodéputés élus en 2009 des pouvoirs croissants. Le jeu politique pourra donc continuer au niveau communautaire, et c'est lui qui déterminera le contenu et l'intensité des principales politiques européennes.

Ce combat politique pourra aussi porter sur le contenu même de la Constitution européenne. Le reproche qui pourrait être adressé à l'actuelle Constitution n'est pas en effet de prédéterminer les choix politiques futurs de l'Union : c'est plutôt de ne pas fournir à l'Union les bases juridiques ou institutionnelles qui lui permettraient d'agir dans de nouveaux domaines, où cela pourrait pourtant se justifier. Regretter que l'Union doive continuer à prendre ces décisions à l'unanimité en matière fiscale a un sens. Déplorer que les bases d'un véritable gouvernement économique européen n'aient pas été plus solidement jetées est tout aussi légitime.

De telles avancées n'ont pas été possibles dans l'immédiat : peut-être le seront-elles dans quelques années – mais cette perspective doit, elle aussi, inciter à poursuivre le combat politique. Toute avancée constitutionnelle résultera quoi qu'il en soit d'un compromis entre les différentes sensibilités nationales et partisanes en présence – et, à cet égard, le texte soumis prochainement à l'approbation des Français repré-

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

sente sans doute un optimum dans l'Europe d'aujourd'hui.

2.2 L'adoption d'un compromis optimal dans l'Europe d'aujourd'hui

C'est à nouveau sur le terrain de la responsabilité que nous nous placerons pour répondre à ceux qui s'opposent à ce projet en prétendant qu'il serait possible d'obtenir un texte substantiellement différent et amélioré.

Nous ne pouvons aborder sérieusement le débat relatif à la Constitution européenne sans rappeler inlassablement une évidence : comme tous les Traités communautaires qui l'ont précédé, cette Constitution est le fruit d'un compromis entre de nombreux pays marqués par des histoires et des traditions différentes, dont les choix de société ne sont pas identiques et dont les intérêts nationaux peuvent parfois diverger. Par définition, ce projet ne peut donc être jugé dans l'absolu, ni à l'aune de la vision d'un seul de ces pays, et encore moins en fonction des aspirations de telle ou telle formation politique dans tel ou tel Etat.

Ce rappel ne diminue en rien le caractère bienvenu et positif du texte de la Constitution européenne. Mais il est particulièrement nécessaire s'agissant d'un texte que nombre de ses détracteurs hexagonaux prétendent rejeter non parce qu'il serait mauvais ou régressif, mais parce qu'il n'irait pas assez loin sur plusieurs points.

Nous leur répondrons ci-après en soulignant que :

- la Constitution soumise aux Français résulte d'un équilibre qui aura été long à se dessiner ;
- son contenu représente sans doute un compromis optimal dans l'Europe d'aujourd'hui,
- et il sera possible de faire évoluer ce compromis, fut-ce à moyen terme.

2.2.1 Un compromis difficilement obtenu

Toutes les décisions européennes résultent nécessairement d'un compromis et la Constitution européenne ne fait pas exception à cette loi d'airain de la vie politique communautaire, bien au contraire. Elle résulte en effet de négociations très longues et complexes et traduit un compromis qu'il serait difficile de modifier à court terme.

Un échec des gouvernements rattrapé par le succès de la “Convention”

Il est essentiel de rappeler que l'actuel projet de Constitution est en grande partie né de deux échecs : ceux des Traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000), dont les rédacteurs ne sont notamment pas parvenus à s'accorder sur les réformes institutionnelles visant à adapter l'Union à l'arrivée de 10 nouveaux pays membres. C'est en effet à Nice que l'idée de réunir une “Convention” a été retenue, en référence à celle réunie préalablement pour rédiger la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. C'est parce qu'un gouvernement belge particulièrement familier de la réalité communautaire

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

assurait la présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 2001 qu'il a été possible d'adopter sous son impulsion la “déclaration de Laeken” fixant le mandat de cette Convention.

La “Convention sur l'avenir de l'Europe” s'est réunie à Bruxelles pendant près de dix-huit mois, à raison d'une session plénière mensuelle et sur la base de multiples groupes de travail thématiques. Elle a rassemblé 105 membres issus des parlements nationaux et européens, des gouvernements et de la Commission, représentatifs de multiples tendances politiques et partisanes. Cette Convention a pu accoucher d'un projet de Constitution adopté par consensus, et qui a donc dû refléter les multiples sensibilités en présence.

Le projet élaboré par cette Convention a servi de base de discussion à une Conférence intergouvernementale réunissant les représentants des 15 Etats membres de l'Union et des 10 pays appelés à la rejoindre le 1er mai 2004. Dans un premier temps, les diplomates et les ministres se sont livrés à un vaste marchandage globalement stérile. Conduites sous présidence italienne, ces négociations n'ont pu se conclure comme prévu lors du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2003, notamment en raison de l'opposition exprimée par l'Espagne et la Pologne s'agissant des règles de vote au Conseil des ministres. La reprise des négociations sous la houlette du Premier ministre irlandais a, dans un deuxième temps, permis de renouer le fil des discussions et de parvenir à un compromis final, grandement facilité par l'arrivée d'un nouveau gouvernement en Espagne en mars 2004, et conclu à Bruxelles le 18 juin 2004.

Au total, si nous prenons comme point de départ la seule partie institutionnelle du projet de Constitution (modalités de votes au Conseil des ministres et composition de la Commission européenne en particulier), il n'est pas exagéré de dire que ce texte vient couronner près de dix années de négociations communautaires. C'est dire qu'il traduit un compromis pesé au trébuchet des intérêts et des aspirations des différents pays de l'Union, et qu'il ne sera pas facile de modifier substantiellement, en tout cas à court terme.

Un compromis qui traduit un équilibre complexe entre acteurs

La Constitution européenne présente des avancées importantes tant sur le plan de l'accroissement de l'efficacité des institutions européennes, de sa démocratisation et de progrès réalisés dans le cadre de certaines politiques. Elle n'en reflète pas moins un équilibre complexe entre les positions exprimées par les 105 membres de la “Convention”, mais aussi par les 25 gouvernements de l'Union.

Il en va par exemple ainsi des grandes orientations de la construction européenne, telles qu'elles ont été reprises et codifiées par la Constitution européenne :

- le partage des compétences clarifié par la Constitution traduit les choix stratégiques opérés par les pays membres de l'Union : il confirme que l'Union dispose d'abord et avant tout de compétences en matière économique et commerciale, et que les Etats demeurent plus réticents à l'égard de son intervention en

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

matière fiscale ou sociale.

– en matière militaire, l’objectif de créer une défense européenne est maintenu, de même que sa complémentarité avec l’OTAN. Cette double référence entérine un arbitrage effectué au moment du Traité de Maastricht, et qui permet de réunir les partisans d’une affirmation militaire de l’Europe autant que ceux qui souhaitent voir l’OTAN continuer à jouer un rôle important sur notre continent.

- en matière monétaire, les missions de la Banque centrale européenne n’ont pas été modifiées, et restent donc principalement tournées vers le maintien d’un faible niveau d’inflation (sans référence à la croissance et à l’emploi) ; ce statu quo porte la marque des pays historiquement attachés à la stabilité monétaire, comme l’Allemagne.

Cet esprit de compromis imprègne également les nouveautés introduites par la Constitution, qui traduisent elles aussi un équilibre entre les 25 pays de l’Union :

– sur le plan institutionnel, l’abandon de la règle de l’unanimité au Conseil des ministres n’a pas pu être obtenu en matière d’harmonisation sociale et fiscale, notamment en raison des oppositions britannique et luxembourgeoise ; mais elle n’a pas non plus été obtenue en matière de négociations commerciales ayant un impact sur la diversité culturelle, à la demande de la France. Au total, c’est là aussi sur la base d’un compromis reflétant les positions de tous les États que le texte de la Constitution a pu être finalisé.

- plusieurs pays de l’Union ont souhaité que l’héritage chrétien de l’Europe soit évoqué dans le préambule de la Constitution ; d’autres, dont la France, s’y sont opposés. Il a donc été décidé de mentionner “l’héritage religieux” de l’Europe, au même titre que son héritage culturel et humaniste, tout en réaffirmant le principe de laïcité.

Nous pourrions multiplier les exemples de ce type : tous démontreraient que le texte de la Constitution résulte d’un compromis entre des visions et intérêts qui peuvent diverger, sur certaines questions et dans certains domaines. Dans ce contexte, et même si ce compromis est sans doute révisable à moyen terme, il nous paraît d’autant plus logique de l’approuver qu’il revêt une dimension optimale.

2.2.2 Un compromis optimal

Quiconque consent à prendre en compte le contexte politique et diplomatique de l’actuelle Union à 25 est en effet conduit à le constater : le compromis constitutionnel proposé par la Convention et adopté par les chefs d’État et de gouvernement représente un résultat optimal en matière institutionnelle, économique, sociale et diplomatique. Il est d’autant plus souhaitable de l’approuver qu’il a, en outre, le grand mérite de faciliter la mise en œuvre de coopérations renforcées pour les pays qui souhaiteront aller de l’avant dans tel ou tel domaine.

L’illusion d’une “Europe à la française”

Il n’est pas responsable de juger du contenu de la Constitution européenne à l’aune des seules

2

Pour un "oui" de responsabilité : un choix stratégique

revendications françaises. Ce projet ne peut par définition refléter les vues d'un seul pays. Si la France conserve évidemment une place éminente au sein de l'Union, si sa capacité d'impulsion et d'influence demeure parmi les plus importantes, cela ne saurait suffire à faire adopter une Constitution en tous points conformes à ses vues. L'Europe ne se construit pas ou plus comme un "jardin à la française", surtout dans une Union de 25 membres.

Ce rappel à la réalité est d'autant plus nécessaire que plusieurs des revendications souvent exprimées en France à l'égard de la Constitution nous paraissent relever du vœu pieux, voire du rêve éveillé.

Lorsque certains en France plaident par exemple pour davantage d'"Europe sociale", ils sous-estiment largement le scepticisme que suscitent de tels appels dans bon nombre de pays de l'Union européenne. Pour beaucoup d'Européens, la France est un pays qui n'a pas grand-chose à apprendre aux autres en matière sociale : il souffre d'un taux de chômage durablement élevé, ses régimes de protection sociale et de retraite affichent une situation financière dégradée, son droit du travail est souvent jugé rigide - autant d'éléments qui devraient incliner à la modestie les partisans français d'une Europe plus sociale.

Autre exemple tout aussi cruel : les Français ont tout à fait le droit de militer pour la mise en place d'un gouvernement économique européen ou l'assouplissement du pacte de stabilité. Ils devraient cependant s'aviser qu'en dépassant trois années de suite le niveau de déficit public fixé par ce pacte, ils n'ont guère renforcé leur crédibilité en matière

économique et financière et leur aptitude à peser sur ces sujets

Une "autre Europe" est-elle possible ?

D'une manière plus générale, il serait salubre que les Français ne nourrissent pas d'illusions démesurées quant à la possibilité de faire naître une "autre Europe" ou, plus prosaïquement, une autre Constitution, dans le contexte actuel. Un tour d'horizon, même superficiel, des grandes orientations définies par le texte de cette Constitution conduit de fait à confirmer que, dans ses grandes lignes, il représente un compromis optimal et qu'il est souhaitable d'approuver comme tel.

De quelle autre "Europe économique" un nouveau projet de Constitution pourrait-il accoucher, en effet ? D'une Europe renonçant à la consolidation et à l'approfondissement du "grand marché" qui a constitué sa raison d'être pendant des décennies ? C'est peu probable. D'une Europe dont les gouvernements s'engageraient plus fermement à coordonner leurs politiques économiques ? C'est envisageable à moyen terme. D'une Europe qui sacraliserait les services publics ? Dans une Union où cette notion très française suscite parfois l'incompréhension, la reconnaissance inédite de "services d'intérêt économique général" devrait déjà être considérée comme une victoire.

De quelle "Europe sociale" un Traité constitutionnel pourrait-il précipiter l'avènement ? Aussi longtemps que le droit du travail et les systèmes de protection sociale et de retraite refléteront des arbitrages collectifs divergents

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

selon les pays, il sera difficile voire impossible pour l'Union d'intervenir sur de tels sujets. Il en va de même s'agissant des différentiels salariaux entre tel ou tel pays d'Europe. Ces différentiels sont inscrits dans la diversité de l'histoire économique de pays comme la France, la Pologne, le Portugal ou le Royaume-Uni. Ils ne sont que l'un des nombreux facteurs qui déterminent la compétitivité d'une entreprise ou d'un pays. Ces différentiels salariaux sont appelés à se résorber progressivement. Dans l'immédiat, croire que l'instauration d'un “SMIC européen” est envisageable relève au mieux de l'illusion.

Quelle autre “Europe puissance” l'actuel projet de Constitution aurait-il pu évoquer ? Une Europe qui ne mentionne aucunement le rôle joué par l'OTAN dans la défense de son territoire, alors que 19 de ses 25 pays sont membres de cette organisation (dont la France) ? Une Union qui tourne le dos à une organisation qui a dû intervenir militairement dans l'ex-Yougoslavie pour faire cesser la guerre ? Une Europe qui s'affranchisse dans les textes des Etats-Unis alors que, dans les faits, ce pays a garanti la sécurité collective des Européens depuis 50 ans et qu'il est vu par beaucoup d'autres comme le seul capable de contrebalancer le retour de la politique d'influence russe aux frontières orientales de l'Union européenne ?

Quelle autre Europe institutionnelle un autre projet de Constitution aurait-il pu mettre en place ? Une Europe davantage démocratique ? Sans doute : la démocratisation de l'Union n'en est qu'à ses débuts et il faudra davantage que quelques années de négociations pour rapprocher de manière plus satisfaisante l'Europe des

citoyens et en finir avec le déficit démocratique. Une Europe plus efficace, et qui abandonne davantage encore le recours au vote à l'unanimité ? Cela supposerait que chaque pays accepte un vote majoritaire dans les domaines où il veut pour l'heure conserver un droit de veto : le jour où la France consentira par exemple à abandonner ce droit de veto synonyme de maintien de l'“exception culturelle”, elle obtiendra peut-être que le Royaume-Uni fasse de même en matière fiscale.

Les coopérations renforcées comme perspectives d'avenir

Dans ce contexte, il faut rappeler que l'un des grands mérites de la Constitution est de prendre acte de la diversité d'une Union de 25 pays en facilitant le recours à des coopérations ne concernant que quelques-uns d'entre eux. Elle permet en effet à seulement 9 pays de s'engager dans une coopération plus approfondie et allège les conditions à réunir pour qu'ils soient autorisés à le faire. En facilitant le recours aux coopérations “renforcées” ou “structurées”, elle autorise donc les pays volontaires d'agir dans les domaines pour lesquels la règle de l'unanimité a dû être maintenue. Si la France souhaite entraîner d'autres pays de l'Union dans la voie d'une harmonisation fiscale ou sociale, il lui sera plus facile de le faire lorsque l'actuel projet de Constitution sera adopté. Il en ira par exemple de même s'agissant d'éventuelles initiatives communes en matière diplomatique ou militaire. Largement de quoi relativiser le caractère supposé timide ou décevant du compromis constitutionnel adopté sur telle ou telle politique communautaire – et ce d'autant plus que

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

les possibilités de le réviser ont été parallèlement accrues.

2.2.3 Un compromis révisable à moyen terme

Constaté que la Constitution européenne résulte d'un compromis optimal dans l'Europe d'aujourd'hui ne revient pas à dire qu'il faut l'adopter *ad vitam aeternam*. Il n'est pas douteux que le caractère inédit et solennel de la présente Constitution devrait lui conférer une certaine pérennité. Ses opposants ont pourtant tort d'affirmer qu'il sera gravé pour les siècles des siècles dans le marbre des immeubles bruxellois.

Un Traité aussi révisable que les précédents

Le terme “Constitution” ne doit pas être utilisé pour induire en erreur : rappelons en effet que, d'un point de vue juridique, le texte soumis aux Français est un Traité. Il sera donc aussi aisé de le réviser que de réviser les Traités antérieurs, qui l'ont d'ailleurs été à maintes reprises lors des dernières années.

Il suffit de se pencher sur l'histoire récente de la construction européenne pour le constater. En moins de 20 ans, les Européens auront conclu pas moins de cinq Traités : l'Acte unique en 1986, le Traité de Maastricht en 1992, celui d'Amsterdam en 1997, celui de Nice en 2000, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2004. Voilà qui montre à soi seul que les Traités européens ne sont pas figés et qu'il est possible de les modifier si le besoin s'en fait sentir. Cela ne signifie naturellement pas que 5

nouveaux Traités seront conclus au cours des 20 prochaines années. Les Traités de Nice, d'Amsterdam et la présente Constitution avaient tous, peu ou prou, pour objet d'adapter les institutions européennes à l'accroissement substantiel du nombre de ses membres. La Constitution européenne étant parvenue à des réformes institutionnelles satisfaisantes, il ne devrait par exemple pas être besoin d'y revenir à court terme s'il est adopté.

Pour le reste, il est toujours possible d'imaginer d'autres sujets sur lesquels la coopération européenne pourra sans doute être approfondie dans les prochaines années. D'aucuns prévoient par exemple que la prise de conscience récente de la nécessité de démocratiser l'Union donnera peut-être lieu à de nouveaux réaménagements des institutions communautaires dans un avenir proche. D'autres évoquent la possible conclusion d'un Traité plus ambitieux en matière sociale. D'autres ambitionnent peut-être encore de nouvelles avancées dans le domaine diplomatique et militaire. Une fois la Constitution adoptée, tout restera possible – donc toutes les options resteront ouvertes.

Si aucun obstacle juridique n'empêchera de réviser la “Constitution” européenne, ses opposants ont certes beau jeu de souligner que cette révision sera politiquement plus difficile dans une Union de 25 pays. Pour la révision des Traités européens, c'est en effet la règle de l'unanimité qui continuera logiquement à s'appliquer, dès lors que ces Traités constituent le pacte fondateur que chaque Etat membre de l'Union se doit d'approuver. Qu'un accord sur leur adoption ou leur modification soit plus facile à conclure entre 12

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

ou 15 pays plutôt que 25 ou 27 ne saurait être nié. Il faut pourtant doublement nuancer ce constat.

Si la nécessité d'une révision de la Constitution se fait jour, il n'y a pas en effet de raison qu'elle suscite a priori une opposition fondamentale chez tel ou tel groupe de pays de l'Union. Une dynamique constitutionnelle lancée par des pays “leaders” comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni aurait toutes les chances d'entraîner dans son sillage l'ensemble des membres de l'Union.

Un texte dont la révision sera juridiquement plus facile

Il faut par ailleurs souligner que la Constitution européenne offre de nouvelles possibilités de revenir sur le contenu du compromis passé entre les Etats de l'Union.

Elle prévoit de faciliter la révision des dispositions relatives aux politiques de l'Union (la 3^{ème} partie du texte, controversée). Il ne sera en effet pas nécessaire de convoquer une “conférence intergouvernementale” pour modifier l'une ou l'autre de ces politiques : il suffira d'une simple décision du Conseil européen, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union. Si la nécessité de réorienter ou d'approfondir telle ou telle politique communautaire se fait jour, il ne tiendra qu'aux responsables politiques de la traduire dans la réalité : non seulement la Constitution ne les en empêche pas, mais elle les incite même à le faire.

Pour les politiques actuellement soumises à l'una-

nimité des Etats (par exemple en matière sociale, fiscale ou diplomatique), il est prévu que les gouvernements de l'Union pourront décider entre eux de passer de l'unanimité à la majorité qualifiée. L'insertion de cette clause particulière de la Constitution (appelée “clause passerelle” par les spécialistes) doit certes son existence au refus exprimé par un ou plusieurs Etats s'agissant du passage au vote majoritaire. Pour qu'elle puisse être utilisée, il faudra donc que les Etats concernés changent d'avis et qu'ils acceptent demain ce qu'ils ont refusé hier. Cette “clause passerelle” a cependant le mérite de dédramatiser les éventuelles adaptations du mode de décision européen : elle permettra en effet d'abandonner la règle de l'unanimité lorsque les travaux du Conseil des ministres en souligneront la nécessité concrète, et non à l'issue d'un débat constitutionnel ou philosophique prompt à exacerber les réticences des Etats.

Sur un plan plus général, il faut enfin noter que le projet de Constitution européenne accorde une capacité d'initiative inédite au Parlement européen, qui pourra proposer les “révisions constitutionnelles” qu'il juge souhaitable. Cette disposition nouvelle est loin d'être neutre : elle légitime en effet l'intervention de la seule institution communautaire dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et ont développé une vision de l'Union qui dépasse la seule confrontation des diplomaties nationales. C'est notamment parce que la Convention sur l'avenir de l'Europe comprenait une majorité de parlementaires nationaux et européens qu'elle a pu adopter une vision globale des intérêts de l'Union et adopter par consensus nombre de compromis. En donnant une capacité d'impulsion propre au

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

Parlement européen, la Constitution européenne augmente donc les possibilités futures de réviser le texte que les Français sont appelés à approuver. Cela doit être une raison supplémentaire de récuser l'argumentaire selon lequel leur choix les engage *ad vitam aeternam*.

Une Constitution qu'il faut approuver pour elle-même

Souligner que la Constitution européenne pourra être revue et corrigée dans les années et décennies qui viennent doit permettre de rassurer ceux qui craignent de faire un choix irrémédiable. Cela ne doit pas pour autant conduire à considérer que cette Constitution n'est qu'un pis aller et que, une fois adoptée, il sera possible et souhaitable de la modifier aussi vite que possible.

C'est parce qu'elle contient de véritables avancées que la Constitution doit être approuvée : ce n'est pas parce qu'elle sera immédiatement suivie d'un hypothétique “Traité social” ou d'avancées supposées fulgurantes en matière fiscale. Une fois adoptée, cette Constitution pourra servir de base pour aller plus loin.

Ceux qui déterminent ses grandes orientations et ses décisions quotidiennes pourront être remplacés par d'autres : la couleur politique des chefs d'Etat et de gouvernement européens aura forcément évolué d'ici 5 à 10 ans. Même si leurs effets ne seront perceptibles qu'à moyen terme, ces évolutions politiques et partisans pourront être mises à profit par ceux qui voudront revenir sur certaines dispositions de la Constitution, mais elles ne gommeront

pas les spécificités de tel ou tel Etat défendues par tel ou tel pays de l'Union, et qui dépassent largement le clivage droite-gauche.

Ce n'est donc pas en se référant à ces hypothétiques avancées futures qu'il faut appeler à approuver la Constitution européenne : c'est d'abord en défendant les progrès concrets et immédiats qu'elle contient. À cet égard, les partisans du “oui” à la Constitution doivent faire preuve d'esprit de responsabilité, en évitant de se livrer eux aussi à une “surenchère”.

Appeler à adopter le projet actuel tout en misant sur de prochaines avancées conduit en effet à faire une promesse très difficile à tenir. Pis, cela légitime en partie le discours de ceux qui prétendent que le rejet de cette Constitution permettrait de parvenir à un meilleur texte – notre conviction étant au contraire, que le projet actuel représente un résultat optimal, au moins à moyen terme.

2.3 Le rejet du “non” et de ses conséquences régressives

La formule a déjà maintes fois servi, mais nous la reprendrons volontiers à notre compte : pour nous, dire “non” au “non” est aussi une ultime raison de dire “oui” à la Constitution européenne.

Faire preuve d'esprit de responsabilité ne doit en effet pas seulement inciter à percevoir la projet de Constitution européenne comme le résultat d'un compromis difficile à améliorer. Comme pour toutes les décisions politiques,

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

cela doit aussi conduire à définir sa stratégie en évaluant les conséquences probables d'une approbation ou d'un refus. C'est en l'espèce d'autant plus nécessaire que beaucoup des détracteurs de cette Constitution justifient leur “non” en précisant qu'il est “constructif”, et qu'il permettrait dans un second temps d'obtenir un meilleur texte. Aussi louable qu'elle puisse paraître, cette stratégie nous paraît très illusoire.

Les conséquences positives du “oui” sont assez claires : il permettra l'adoption d'un texte codifiant l'héritage de la construction européenne, répondant aux principaux défis institutionnel et démocratique de l'Union et apportant des avancées politiques utiles. Au total, le “oui” permettra de maintenir la dynamique de la construction européenne et de mettre le cap sur de nouvelles étapes et de nouveaux objectifs.

Les conséquences du “non” nous paraissent quant à elles clairement régressives. Sur le plan juridique, elles sont implacables : le “non” conduira au maintien en vigueur des Traités communautaires actuels et effacera les progrès institutionnels, démocratiques et politiques proposés par la Constitution. Le maintien d'un tel *statu quo* peut être ouvertement souhaité par les opposants traditionnels de la construction européenne.

Ceux qui prétendent rejeter la Constitution au nom d'une exigence européenne supérieure ne peuvent, en revanche, s'en accommoder qu'en prétendant que le contexte politique créé par ce rejet permettra d'en obtenir une version améliorée. Ce faisant, ils nous paraissent lar-

gement sous-estimer les conséquences politiques négatives d'un éventuel rejet de la Constitution, que nous nous efforcerons d'envisager en guise d'ultime appel à la raison.

2.3.1 Une application des Traités existants

Les conséquences juridiques d'un rejet du projet de Constitution européenne sont très claires : les Traités européens actuels continueraient d'être appliqués. De ce point de vue, il faut donc souligner que le “non” ne créerait pas de “vide” ni de “crise” juridique, mais qu'il forcerait en revanche l'Union à continuer à fonctionner et à agir dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui. Ce *statu quo* obligé la conduirait – et ce n'est pas rien – à renoncer aux progrès philosophiques, institutionnels, démocratiques et politiques que nous avons décrits dans la première partie de cette note. Sans reprendre dans le détail la description de ces progrès, nous nous bornerons à évoquer les plus notables d'entre eux pour prendre la mesure du gâchis engendré par un éventuel “non” de la France.

Le maintien d'une Europe difficile à comprendre

L'objectif principal et le grand mérite de la Constitution européenne sont de rendre plus accessibles les finalités et le fonctionnement de l'Union. Si ce projet était rejeté, les citoyens européens n'auraient d'autres choix que de continuer à se référer à l'empilement des Traités en vigueur. Les valeurs et les objectifs de l'Union leur demeureront moins familiers ; la répartition des compétences entre l'Union et les États restera obscure ; la structure en

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

“piliers” de l’Union perdurera, en même temps que son caractère impénétrable pour le commun des citoyens. Les importantes clarifications apportées par la Constitution ne pourront plus bénéficier qu’aux Européens suffisamment “éclairés” pour continuer à s’y référer.

Le risque de blocages institutionnels

Rejeter le projet de Constitution aura une autre conséquence beaucoup plus lourde : celle d’empêcher la mise en oeuvre des réformes institutionnelles que les pays de l’Union ont mises en chantier dès 1995.

Le “non” aura tout d’abord des conséquences négatives du point de vue de la démocratisation de l’Union. Première conséquence majeure : l’accroissement substantiel des pouvoirs législatif, budgétaire et de contrôle du Parlement européen sera remis en cause, de même que son implication nouvelle dans le processus de révision de la Constitution. La désignation d’un Président du Conseil européen donnant un visage à l’Union sera remise au magasin des accessoires. L’exigence de publicité imposée aux réunions législatives du Conseil des ministres sera ajournée, de même que la création d’un “droit d’initiative” citoyenne. Cette Constitution étant le premier Traité communautaire à évoquer réellement le “déficit démocratique” de l’Union, son rejet entraînera le maintien d’un cadre juridique assez peu enclin à favoriser l’implication et le pouvoir des citoyens.

Le “non” aura également des incidences importantes sur l’efficacité décisionnelle de l’Union.

Il conduira au maintien en vigueur des dispositions approuvées par le Traité de Nice, dont la quasi-totalité des observateurs s’accorde à souligner la dimension régressive. Le rejet du système de “double majorité” proposé par la Constitution entraînera ainsi le maintien du système actuellement en vigueur, et qui rend la prise de décision beaucoup plus difficile au Conseil des ministres. Il conduira au maintien du nombre de voix accordé à chaque pays de l’Union en cas de vote majoritaire, au détriment de pays comme la France, dont le poids démographique sera moins mis en valeur. Il ne permettra pas l’assouplissement du recours aux “coopérations renforcées” dont l’utilisation restera donc délicate. Il conduira enfin au maintien d’une Commission européenne pléthorique, puisque composée de 25 voire 27 membres.

L’abandon des avancées politiques prévues

Rejeter le projet de Constitution européenne conduira enfin à se priver des avancées politiques non négligeables que comprend le texte.

Sur le plan de la politique étrangère et de défense, le “non” remettra en cause l’application des clauses “de défense mutuelle” et “de solidarité” prévues par la Constitution, en même temps que la volonté d’affirmation et d’appartenance commune qu’elles symbolisent. Il portera un coup d’arrêt à la mise en place d’un “Ministre européen des Affaires étrangères” ayant vocation à exprimer des positions communes au niveau international. Il diffèrera la mise en oeuvre des “coopérations structurées” prévues en matière d’équipements militaires et

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

d'interventions communes.

Sur le plan de la coopération policière et judiciaire, le “non” aura pour effet d'opérer un recul quant aux efforts de coopération policière, civile et pénale programmés par la Constitution. Il maintiendra la prise de décision à l'unanimité pour toutes les matières où un passage à la majorité a été prévu. Il repoussera aussi la perspective de création d'un Parquet européen habilité, par exemple, à lutter contre la criminalité financière.

Si un rejet de la Constitution entravera la marche engagée vers l'établissement de politiques économique et budgétaire davantage coordonnées, c'est enfin et sans conteste en matière sociale qu'il sera le plus régressif.

Le “non” conduira en effet au maintien en vigueur des dispositions économiques à vocation libérale introduites par le Traité de Rome en 1957, l'“Acte unique” en 1986 et le Traité de Maastricht en 1992.

Il annulera les progrès inédits résultant de la démarche constitutionnelle ; les nouveaux objectifs sociaux fixés à la construction européenne seront mis de côté. La Charte des droits fondamentaux n'obtiendra pas la force juridique contraignante que lui accorde la Constitution ; la reconnaissance des “services d'intérêt économique général” sera évacuée, en même temps que les actions de promotion des services publics qu'elle rend possibles tout comme l'organisation obligatoire d'un sommet social pour la croissance et l'emploi réunissant régulièrement les syndicats européens.

2.3.2 La France affaiblie et isolée, l'Europe en crise ?

Les conséquences juridiques d'un rejet de la Constitution sont à ce point claires qu'elles devraient faire l'objet d'un diagnostic partagé. Le plus souvent, seuls les adversaires traditionnels de la construction européenne sont cependant prêts à les assumer : il faut dire qu'elles sont en parfaite cohérence avec le combat qu'ils ont toujours mené – sauf peut-être en matière sociale pour ses adversaires de gauche.

Pour un nombre important des opposants au texte constitutionnel, ces conséquences régressives sont, en revanche, beaucoup plus difficiles à admettre, dès lors qu'elles sont souvent en contradiction avec leurs objectifs supposés. C'est en laissant entrevoir l'obtention d'un meilleur projet constitutionnel que ces opposants-là prétendent maintenir la cohérence de leur position. “Voter non et les lendemains chanteront” : tel est à peu près leur langage.

Un tel optimisme nous paraît largement hors de propos. Si les conséquences politiques du “non” à la Constitution sont délicates à prévoir, croire qu'un rejet français permettrait d'obtenir un meilleur texte nous semble très illusoire. Non seulement parce que la nécessité de parvenir à un compromis entre des pays aux intérêts et aux visions hétérogènes n'aura pas disparu comme par enchantement, et qu'il n'y a guère de raison qu'un refus français change substantiellement les données du problème. Mais aussi et surtout parce que, d'un point de vue juridique et politique, la situation créée par le “non” ne favoriserait sans doute ni la pro-

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

motion des idées françaises, ni même la relance des négociations constitutionnelles européennes.

La France en situation de faiblesse et d'isolement

La France étant l'un des 6 pays “fondateurs” de la construction européenne et l'un des plus influents de l'Union actuelle, le “non” de sa part au projet de Constitution ne passerait naturellement pas inaperçu à Bruxelles et ailleurs. Les Français ont naturellement toute liberté d'opter pour le “non” : leur faire croire que ce choix permettrait à leur pays d'obtenir des modifications substantielles du texte de la Constitution nous paraît cependant triplement illusoire.

Si elle vote “non”, la France se trouvera en situation de faiblesse politique, dès lors que sa crédibilité en sera inévitablement affectée. Pour la première fois depuis un demi-siècle, c'est-à-dire depuis le Traité créant la “Communauté européenne de défense”, en 1954, la France rejettera un Traité européen. Elle choisira en outre de rejeter la Constitution codifiant un héritage que l'ensemble des présidents et gouvernements français ont patiemment contribué à bâtir, s'inscrivant ainsi en rupture avec son propre héritage politique.

Si elle vote “non”, la France se trouvera en situation de faiblesse sur le plan diplomatique. Il lui sera difficile de trouver des alliés disposés à défendre ses vues, puisque la plupart des autres pays de l'Union auront vraisemblablement approuvé la Constitution : rappelons en effet que 15 de ces pays, dont l'Allemagne et l'Italie,

ont recours à la voie parlementaire pour ratifier la Constitution européenne, et que leur “oui” est donc quasiment acquis. Même à moyen terme, d'éventuels changements de gouvernement ailleurs en Europe ne contribueraient guère à la promotion des thèses françaises, par exemple en matière sociale ou diplomatique : s'ils parvenaient au pouvoir, les conservateurs britanniques et allemands ne seraient sans doute pas davantage sensibles à ces thèses que leurs prédécesseurs sociaux-démocrates. Il n'y a qu'en Italie où, sur le modèle de la récente alternance en Espagne, le retour au gouvernement de Romano Prodi pourrait favoriser les positions de la France.

Dans l'immédiat, c'est quoi qu'il en soit avec le ou les autres pays qui auraient rejeté la Constitution que la France devrait s'efforcer de former une hypothétique alliance. La France se retrouverait bien mal placée pour imposer ses vues lorsque les circonstances l'auront rangée du côté de tels alliés, surtout si leur tiédeur européenne est coutumière ? Sera-t-elle en position d'arracher les concessions qu'elle réclame, alors même que le ou les autres pays s'étant prononcé(s) pour le “non” réclameraient sans doute des aménagements allant à l'inverse de ceux souhaités par la France ? Le cas échéant, la concomitance d'un vote négatif des Français et d'un référendum britannique également négatif aurait par exemple pour effet de nous rapprocher d'un Royaume-Uni favorable à une Europe conçue uniquement comme un marché et peu disposé à soutenir une Europe sociale ou une Europe puissance. La France se retrouverait ainsi placée dans une situation d'isolement et de faiblesse

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

qui l’empêcherait de promouvoir et de faire avancer sa propre vision de l’avenir politique et démocratique de l’Europe.

Il faut enfin souligner que le “non” placera la France dans une situation de faiblesse sur le plan juridique. Les lecteurs attentifs de la Constitution auront noté que ses dispositions finales prévoient que, dès lors que 4/5 des pays de l’Union auront approuvé la Constitution, ils pourront se réunir pour étudier le sort qu’il conviendra de réserver aux éventuels pays réfractaires. C’est déjà ainsi que les choses s’étaient passées lorsque le Danemark avait initialement rejeté le Traité de Maastricht : il lui avait alors été proposé d’être exempté de certaines coopérations prévues par ce Traité, notamment de la mise en place de l’euro. Dans le cas de la Constitution, il est difficile de définir quels aménagements institutionnels ou politiques pourraient être trouvés. En revanche, il est certain qu’en rejetant ce texte, la France se placerait en situation de négocier “de l’extérieur” d’éventuelles dérogations et exemptions. Ce faisant, elle n’aurait sans doute pas le pouvoir de modifier le contenu d’un texte que plus de 20 pays auront approuvé – de surcroît en recourant au référendum pour une dizaine d’entre eux.

L’Europe en crise ?

L’autre conséquence d’un rejet de la Constitution serait de créer une situation de crise politique en Europe. Cette crise serait d’autant plus vive si elle était suscitée par un pays aussi influent que la France, mais il nous paraît très excessif de postuler que cette crise

serait nécessairement “salutaire”, comme le laissent entendre certains opposants au texte.

Un rejet de la Constitution serait tout d’abord un désaveu de premier ordre pour l’Union. Ce texte marque l’aboutissement de près de dix années de négociations institutionnelles ; il a été en grande partie élaboré par une “Convention” regroupant 105 représentants parlementaires et gouvernementaux et ouverte à des organisations de la société civile. Il n’est pas du tout certain qu’un rejet de la Constitution incite tous ceux qui ont contribué à son élaboration à remettre l’ouvrage sur le métier. Il est en particulier difficile d’imaginer qu’une nouvelle “Convention” serait convoquée pour amender le texte constitutionnel.

Le “non” à la Constitution pourrait dès lors marquer un “pas en arrière” pour la construction européenne – résultat qui serait d’ailleurs parfaitement cohérent pour ceux qui la combattent depuis des années, mais pas pour ceux qui reconnaissent, europhiles ou non, que l’Europe constitue un cadre indispensable de l’action publique dans certains domaines bien définis. Il n’est en effet pas acquis que les 25 pays de l’Union seraient obligés de renégocier en profondeur le texte de la Constitution s’il était rejeté. Certains d’entre eux ne voulaient pas d’une Constitution – à l’instar du Royaume-Uni qui n’a pas lui-même de Constitution écrite. Beaucoup pourraient considérer alors que l’Union a déjà consacré suffisamment d’années et d’énergie à des négociations institutionnelles et constitutionnelles finalement infructueuses, et qu’il serait désormais temps de passer à autre chose. Obtenir une nouvelle Constitution ne

2

Pour un “oui” de responsabilité : un choix stratégique

serait pas aisé et l'occasion d'adopter un nouveau texte ne se présenterait peut-être pas dans l'immédiat. La Communauté européenne de défense a été rejetée par le Parlement français en 1954 – un demi-siècle plus tard, cette communauté commence seulement à émerger. Même si comparaison n'est pas raison, cette occasion manquée-là devrait nourrir la réflexion de ceux qui rejettent la Constitution en souhaitant obtenir un meilleur texte.

Désaveu évident et coup d'arrêt possible, le “non” à la Constitution ne conduirait pas nécessairement à une crise de la construction européenne. L'Union continuerait de fonctionner, mais avec moins d'efficacité et sans claires perspectives d'avenir, ce qui conduirait à une situation d'enlèvement. Si une “crise” advenait, il est selon nous plus que douteux qu'elle serait salutaire. Nous ne pensons pas qu'elle déboucherait sur l'adoption d'une meilleure Constitution. Une chose est sûre : elle créerait une dynamique politique négative en Europe, et sur laquelle il nous paraît très imprudent de miser pour annoncer des “lendemain qui chantent”.

Conclusion

Le nécessaire engagement des europhiles

La Constitution européenne soumise aux Français est dans une large mesure la codification de l'héritage légué par un demi-siècle de construction européenne, qu'elle permettrait en outre de faire fructifier grâce aux réformes institutionnelles, démocratiques et politiques qu'elle propose. De par sa nature, cette Constitution résulte également d'un compromis entre les 25 pays de l'Union européenne, et qu'il faut savoir apprécier à sa juste valeur sans le juger dans l'absolu.

Pour ces deux raisons, la Constitution européenne est une proie facile pour les adversaires traditionnels de "l'Europe de Bruxelles", mais aussi pour des opposants plus inédits prétendant qu'il serait possible d'obtenir un bien meilleur texte. Cette double opposition constitue un authentique défi pour les "europhiles", et qu'ils auraient grand tort de sous-estimer.

La construction européenne suscite de fait depuis ses origines des oppositions que l'adoption d'une Constitution ne manquera pas de coaliser. Tous ceux qui, au cours des décennies passées, ont rejeté "l'Europe" seront encore tentés de voter "non" lors du référendum. La Constitution européenne suscitera des non divers : souverainistes, nationalistes, "antilibé-

raux" ou altermondialistes, voire même "anti-américains", "anti-Turcs" et "anti-chiraquiens"...

Aucun de ces "non" ne parvient à nous convaincre : la construction européenne n'est certes pas parfaite, mais elle ne mérite certainement pas les excès d'indignité que certains lui font subir, tant ses apports ont été nombreux. De par son caractère hétéroclite, la coalition des "non" représente à elle seule un défi classique⁽⁵⁾ mais redoutable pour les partisans de la Constitution européenne, et qu'il leur faudra relever avec sérieux et ténacité.

La mobilisation des partisans de la Constitution européenne sera d'autant plus décisive qu'ils seront confrontés à des contradicteurs plus inédits : ceux qui recommandent de voter "non" lors du référendum en protestant de leur foi européenne et en prétendant qu'un rejet de la Constitution européenne permettra d'obtenir un meilleur texte. Ces opposants-là sont tout aussi redoutables que les précédents. Il est en effet plus facile de s'opposer à un texte communautaire au nom d'objectifs européens supposés plus ambitieux que sur la base d'un rejet pur et simple. Plus aisé de dire "non" au prétexte de faire advenir une Union et une Constitution européennes plus "belles" qu'elles ne le sont. Plus simple de convaincre en promettant beaucoup, quand bien même il n'est pas certain de pouvoir tenir sa promesse.

Face à ces opposants-là, les partisans de la Constitution européenne n'auront pas nécessairement la tâche facile. Prendre la défense d'un texte constitutionnel est somme toute aride et par nature difficile. Pour ce faire, ils devront

⁽⁵⁾ Rappelons que le Traité de Maastricht n'avait été approuvé que par un peu plus de 51% des votants.

Conclusion

parler un langage qui ne fait pas forcément recette en politique : celui de la raison et de la responsabilité. Il leur sera indispensable de rappeler que la Constitution européenne soumise aux Français est très probablement le meilleur texte possible dans l'Europe d'aujourd'hui, qu'elle a été élaborée après des années de négociations européennes et que la rejeter ne fera pas advenir un tout nouveau texte comme par enchantement. Se réfugier dans la politique fiction, voire dans la surenchère démagogique, peut souvent permettre de glaner des suffrages : puisque les partisans de la Constitution doivent s'y refuser, ils auront à faire preuve d'une ardeur d'autant plus vive pour emporter la décision.

Ce contexte doublement adverse ne doit pas décourager les partisans de la Constitution européenne, mais au contraire décupler leurs énergies. Le référendum organisé en France pour ratifier ce texte leur offre en effet une opportunité inespérée de "refaire la preuve de l'Europe", c'est-à-dire d'expliquer et de justifier plus d'un demi-siècle de construction européenne en même temps que les nouveaux objectifs qui sont assignés à l'Union. Il leur permettra ainsi de défendre un texte aussi inédit qu'essentiel et de témoigner de leur conviction militante pro-européenne : à ce titre, il représente donc une chance qu'ils doivent se réjouir de saisir.

Ce référendum leur fournira ainsi une occasion unique de prendre davantage leurs responsabilités de citoyens, en sortant des cénacles spécialisés où ils ont coutume d'évoluer et en allant au devant des Français. Notons à cet égard

que cette mobilisation militante sera d'autant plus efficace si elle est empreinte de respect et d'humilité. C'est aussi parce qu'elle est souvent évoquée sous une forme docte et professorale que "l'Europe" paraît lointaine et inaccessible : l'adoption d'une Constitution visant à la mettre à la portée des citoyens doit permettre de rompre avec un tel tropisme et inciter les militants europhiles à se départir du "prêt à penser" et de la bonne conscience qui leur tiennent trop souvent lieu de viatique. Cela n'affaiblira aucunement le sens de leur combat, et lui confèrera même une noblesse supplémentaire.

La mobilisation des partis politiques, des associations à vocation européenne et des principaux organismes concernés par le référendum sur la Constitution européenne est d'ores et déjà engagée. Nous souhaitons qu'elle s'amplifie encore dans les mois qui viennent et qu'elle nourrisse un débat aussi approfondi que possible. Nous espérons avoir contribué à nourrir ce débat et formons pour finir le voeu que nos deux "oui" soient rejoints par des millions d'autres - afin que l'Union européenne poursuive sa marche en avant, dans l'intérêt de ses Etats et de ses citoyens.

Annexes

1. Plan d'ensemble de la Constitution européenne
2. Les compétences de l'Union dans la Constitution européenne
3. Le "triangle institutionnel communautaire" et les nouveautés prévues par la Constitution européenne
4. Décisions du Conseil des ministres prises à la majorité qualifiée (avant-après la Constitution)
5. Le calcul de la majorité qualifiée au Conseil des ministres (avant – après la Constitution)
6. Décisions européennes soumises à la procédure de co-décision (avant – après la Constitution)

Annexe I Plan d'ensemble de la Constitution européenne

Préambule

Partie I

Titre 1 Définition et objectifs de l'Union

Titre 2 Les droits fondamentaux et la citoyenneté de l'Union

Titre 3 Les compétences de l'Union

Titre 4 Les institutions et organes de l'Union
Chapitre 1 : Le cadre institutionnel
Chapitre 2 : Les autres institutions et les organes consultatifs de l'Union

Titre 5 L'exercice des compétences de l'Union
Chapitre 1 : Dispositions communes
Chapitre 2 : Dispositions particulières
Chapitre 3 : Les coopérations renforcées

Titre 6 La vie démocratique de l'Union

Titre 7 Les finances de l'Union

Titre 8 L'Union et son environnement

Titre 9 L'appartenance à l'Union

Partie 2 **La charte des droits** **fondamentaux de l'Union**

Préambule

- Titre 1* Dignité
- Titre 2* Libertés
- Titre 3* Egalité
- Titre 4* Solidarité
- Titre 5* Citoyenneté
- Titre 6* Justice
- Titre 7* Dispositions générales régissant l'interprétation et l'application de la charte

Partie 3 **Les politiques et** **le fonctionnement de l'Union**

- Titre 1* Dispositions d'application générale
- Titre 2* Non-discrimination et citoyenneté
- Titre 3* Politiques et actions internes
 - Chapitre 1* : *Marché intérieur*
 - Chapitre 2* : *Politique économique et monétaire*
 - Chapitre 3* : *Politiques dans d'autres domaines*
 - Chapitre 4* : *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

Chapitre 5 : *Domaines où l'Union peut décider de mener une action d'appui, de coordination ou de complément*

- Titre 4* L'Association des pays et territoires d'Outre-Mer
 - L'action extérieure de l'Union
 - Chapitre 1* : *Dispositions d'application générale*
 - Chapitre 2* : *La politique étrangère et de sécurité commune*
 - Chapitre 3* : *La politique commerciale commune*
 - Chapitre 4* : *La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire*
 - Chapitre 5* : *Les mesures restrictives*
 - Chapitre 6* : *Accords internationaux*
 - Chapitre 7* : *Relations de l'Union avec les organisations internationales et les délégations de l'Union*
 - Chapitre 8* : *Mise en oeuvre de la clause de solidarité*

- Titre 6* Le fonctionnement de l'Union
 - Chapitre 1* : *Dispositions institutionnelles*
 - Chapitre 2* : *Dispositions financières*
 - Chapitre 3* : *Coopérations renforcées*

- Titre 7* Dispositions communes

Partie 4 **Dispositions générales et finales**

Annexe 2

Les compétences de l'Union dans la Constitution européenne

La Constitution européenne identifie les trois catégories de compétences attribuées à l'Union :

Compétences exclusives :

- établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur
- politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro (BCE)
- politique commerciale commune
- union douanière
- conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche

Compétences partagées :

- marché intérieur
- certains aspects de la politique sociale
- cohésion économique, sociale et territoriale
- agriculture et pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer
- environnement
- protection des consommateurs
- politique des Transports
- réseaux transeuropéens (transports, télécommunications et énergie)
- espace de liberté, de sécurité et de justice
- certains aspects des enjeux communs de sécurité en matière de santé publique
- certaines compétences dans les domaines de la recherche, du développement technologique

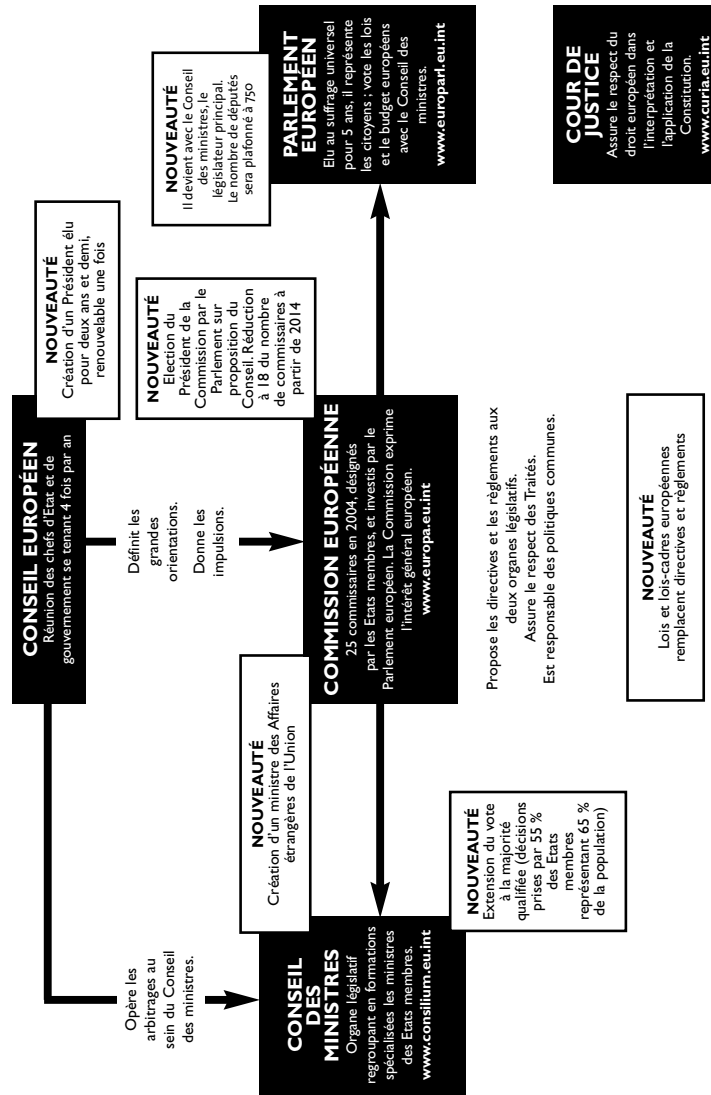
- certaines compétences dans les domaines du développement et de l'aide humanitaire
- énergie

Compétences d'appui, de coordination ou de complément :

- protection civile
- culture
- industrie
- protection et amélioration de la santé humaine
- éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport
- tourisme
- coopération administrative

Annexe 3

Le “triangle institutionnel communautaire” et les nouveautés prévues par la Constitution européenne



Annexe 4

Décisions du Conseil des ministres prises à la majorité qualifiée (avant-après la Constitution)

La Constitution européenne prévoit d'étendre de manière non négligeable le nombre des domaines où le Conseil des ministres ne décide plus à l'unanimité, mais à la "majorité qualifiée".

A – A l'heure actuelle, près de 90 domaines font l'objet d'une prise de décision à la majorité qualifiée au Conseil des ministres. Parmi eux, on peut citer :

- mesures visant à établir le marché intérieur (Art. 95 CE)
- libre circulation des travailleurs (Art. 40 CE)
- formation professionnelle (Art. 150,4 CE)
- protection des consommateurs (Art. 153,4 CE)
- facilitation de la libre circulation des citoyens de l'UE (article 18 CE)
- coopération judiciaire civile (article 65 CE)
- représentation de la Communauté européenne au niveau international dans le domaine de l'Union économique et monétaire (article III, para 4 CE)
- négociation et conclusion d'accords internationaux relatifs aux services et aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, avec exceptions (article 133 CE)
- coopération économique, financière et technique avec les pays tiers (article 181 bis nouveau CE)
- statut des députés européens, sauf aspects fiscalité (article 190 CE)
- nomination du Président et des membres de la Commission (article 214 CE)

B – Avec la Constitution européenne, 20 nouveaux domaines seront soumis au vote à la majorité qualifiée, dont :

- article III-179 : Coordination des politiques économiques
- article III-187 : Statut du Système européen des banques centrales (SEBC)
- article III-223 : Mission, objectif et organisation des fonds structurels et du fonds de cohésion
- article III-236 : Politique commune des transports
- article III-263 : Justice et affaires intérieures : coopération administrative
- article III-265 : Contrôle aux frontières
- article III-266 : Asile
- article III-267 : Immigration
- article III-272 : Prévention du crime
- article III-273 : Eurojust
- article III-275 : Coopération policière non opérationnelle
- article III-276 : Europol
- article III-280 : Culture
- article III-300 : Initiatives du ministre des Affaires étrangères
- article III-311 : Agence européenne de défense

Annexe 5

Le calcul de la majorité qualifiée au Conseil des ministres

La Constitution européenne propose une modification substantielle du mode de calcul des voix attribuées à chaque Etat en cas de vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres.

A - Système de calcul aujourd'hui en vigueur (Traité de Nice)

État membre	Voix attribuées
Allemagne	29
Royaume-Uni	29
France	29
Italie	29
Espagne	27
Pologne	27
Pays-Bas	13
Grèce	12
République tchèque	12
Belgique	12
Hongrie	12
Portugal	12
Suède	10
Autriche	10
Slovaquie	7
Danemark	7
Finlande	7
Irlande	7
Lituanie	7
Lettonie	4
Slovénie	4
Estonie	4
Chypre	4
Luxembourg	4
Malte	3
Total	321

Répartition des voix et adhésions ultérieures

La déclaration n° 20 adoptée lors de la signature du Traité de Nice a fixé la position commune des États membres à l'égard des conséquences des adhésions programmées de la Roumanie et de la Bulgarie, en accordant 14 voix à la Roumanie et 10 voix à la Bulgarie. Le total des voix attribuées au Conseil des ministres serait ainsi porté à 345 voix. En vertu de la déclaration n° 21, le seuil de la majorité qualifiée devrait donc être de 255 voix sur 345 lorsque ces deux pays auront adhéré (soit 73,9 % des voix).

B – Système de double majorité prévu par la Constitution européenne (article I-25)

La majorité qualifiée est désormais atteinte lorsqu'une décision rassemble

- 55 % des États membres, comprenant au moins quatorze d'entre eux,
- et représentant en même temps au moins 65% de la population de l'Union.

L'article I-25 spécifie que ces dispositions s'appliquent aussi dans les cas où le Conseil européen statue à la majorité qualifiée. Dans ce cas, le président du Conseil européen ainsi que le président de la Commission ne prennent pas part au vote.

La Constitution fixe la date d'application de ce nouveau système au 1er novembre 2009, date de la prise de fonctions de la nouvelle

Commission qui sera instaurée après les élections européennes de 2009. Entre 2004 et 2009, le système actuel prévu par le Traité de Nice sera appliqué. La Constitution européenne reprend ces dispositions dans le "protocole sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union" qui est annexé à la Constitution.

Annexe 6

Décisions européennes soumises à la codécision (avant-après la Constitution européenne)

La Constitution européenne étend substantiellement le nombre de décisions soumises à l'approbation conjointe du Conseil des ministres et du Parlement européen.

A – une quarantaine de domaines est aujourd'hui soumise à la procédure de codécision, parmi lesquels :

- non discrimination en raison de la nationalité (Art. 12 CE)
- liberté de circulation et de séjour (Art. 18,1 CE)
- libre circulation des travailleurs (Art. 40 CE)
- accès aux activités non salariées et à leur exercice ; reconnaissance des diplômes (Art. 47 CE)
- coopération judiciaire civile, sauf droit de la famille (Art. 65 CE)
- marché intérieur (Art. 95 CE)
- éducation : mesures d'encouragement (Art. 149 CE)
- formation professionnelle (Art. 150,4 CE)
- protection des consommateurs (Art. 153,4 CE)
- réseaux transeuropéens (Art. 156 CE)
- recherche : programme-cadre (Art. 166 CE)
- environnement (Art. 175,1-3 CE)
- accès aux documents des institutions (Art. 255,2 CE)

B – Avec la Constitution européenne, la procédure de codécision deviendra la “procédure législative ordinaire” (voir articles I-34 et III-396), puisque son champ d'application sera étendu à 29 nouveaux domaines :

I - Marché intérieur :

- exclusion de certaines activités de l'application des dispositions relatives à la liberté d'établissement (art III-139)
- extension du bénéfice des dispositions relatives aux prestations de services aux ressortissants d'un pays tiers établis dans la Communauté (art. III- 144)
- libéralisation des services (art III-147)
- adoption d'autres mesures relatives aux mouvements des capitaux à destination ou en provenance de pays tiers (art. III-157§2), etc.

2 - Gouvernance économique et Union Economique Monétaire :

- modalités de la procédure de surveillance multilatérale (art.III-179§6) – application des Grandes Orientations de Politique Economique
- modification du protocole sur les statuts du Système Européen des Banques Centrales et la Banque Centrale Européenne (art.III-187§3)

3 - Justice et Affaires Intérieures :

- contrôle des personnes aux frontières (art. III-265§2) - ex : création d'une agence de coopération des polices européennes

- asile (art. III-266) - ex : dispositions régissant l'accueil et le traitement des demandeurs d'asile
- immigration (art. III-267) - ex : lutte contre l'immigration clandestine
- coopération judiciaire en matière pénale (art. III-270) - ex : harmonisation du droit pénal
- règles minimales pour la définition d'infractions et de sanctions en matière de criminalité grave (art. III- 271)
- mesures d'appui dans la prévention du crime (art. III- 272)
- structure, fonctionnement et domaines d'action d'Eurojust (art. III- 273)
- coopération policière (art. III- 275)
- structure, fonctionnement et domaines d'action d'Europol (art. III- 276§2)

4 - Cour de Justice :

- création de tribunaux spécialisés (art. III-359)
- modalité de recours de la Cour de Justice en matière de propriété intellectuelle (art. III-364)
- modification du statut de la Cour de Justice (art. III-381)

5 – Budget :

- adoption du règlement financier à partir de 2007 (art. III- 412)
- fonds structurels et fonds de cohésion à partir de 2007 (art. III- 223)

6 - Politique commerciale commune :

- mesures de mise en œuvre (art. III- 315§2)

7 – Agriculture :

- application des règles de concurrence à la PAC (art. III -230§1)
- législation en matière de PAC (art. III-231§2) - ex : réforme de la PAC - règles sanitaires sur les produits agricoles

8 - Autres domaines :

- modalités de contrôle des compétences d'exécution (art. I- 37§3)
- coopération économique, financière et technique avec des pays tiers (art. III-319§2) - ex : programmes CARDS, TACIS, MEDA...
- établissement du statut de fonctionnaires de la Communauté européenne et du régime applicable aux autres agents de l'Union (art. III-427) - ex : réforme du statut adopté en 2003 adopté par le Conseil après consultation du Parlement.

9 - Passage à la codécision à un moment ultérieur :

- contrôle aux frontières extérieures, après accord sur le champ d'application de ces mesures, (Art. III- 265§2)
- politique d'asile, après adoption d'un cadre communautaire (Art. III-266§1)
- personnes sous protection temporaire, après adoption d'un cadre communautaire (Art. III-266§2c)

Déjà parus...

L'Union européenne face à l'immigration

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

L'avenir de l'Europe spatiale

Nicolas Werner, Octobre 2004

Laïcité : le modèle français sous influence européenne

Olivier Dord, Septembre 2004

Dérive ou rapprochement ?

La prééminence de l'économie transatlantique

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

L'Europe, une chance pour la femme

Pascale Joannin, mai 2004

Le Parlement européen : un défi pour l'influence française

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Avril 2004

L'euro aujourd'hui

François Dutaux-Lombard, Janvier 2004

Vers une bioéthique européenne ?

L'exemple de l'embryon humain

Laurence Lepienne, Novembre 2003

La France, grâce à l'Europe

Jean-Paul Betbèze, Septembre 2003

Pour en finir avec l'hécatombe routière

Béatrice Houchard, Juin 2003

Espace pénal commun en Europe :

Quelles perspectives ?

Jean-François Kriegk, Dominique Barella, Mai 2003

La consolidation des industries de défense en Europe. Et après ?

Hélène Masson, Avril 2003

Ce sera une autre Europe

Alain Lamassoure, Mars 2003

Justice, police et sécurité dans l'Union européenne

Hubert Haenel, Février 2003

Un président pour l'Europe

Pierre Lequiller, Janvier 2003

Pour l'Europe réunie

Jean-Dominique Giuliani, Novembre 2002

La fonction publique française en Europe

Eugénie Rabourdin, Juin 2002

Adresse européenne à Monsieur le Président de la République française

Dominique Reynié, Mai 2002

L'héritage du fédéralisme ?

Etats-Unis/Europe

Thierry Chopin, Mars 2002

L'Europe : un espace pour la recherche et l'innovation

Gérard Tobelem et Nicolas Georges, Mars 2002

Les moyens de la sécurité publique

Éléments d'analyse comparative
Février 2002

La fiscalité écologique

Paul Nomidès, Février 2002

La taxe Tobin :

Revue de la pensée magique
Olivier Storch, Janvier 2002

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

Elle est présidée par Monsieur Jean-Dominique Giuliani.

29, bd Raspail - 75007 Paris
Tél. : 33 1 53 63 83 00 - Fax : 33 1 53 63 83 01

Rond Point Schuman 6 - B.1040 Bruxelles
Tél. : 33 (0)2 234 78 26 - Fax : 32 (0)2 234 77 72

www.robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
p.joannin@robert-schuman.org

Achévé d'imprimer en janvier 2005