

Paris, le 11 avril 2005

Institut de France
Petite Salle des séances

LE PROJET DE CONSTITUTION EUROPEENNE

INTERVENTION PRONONCEE PAR M. JACQUES DE LAROSIERE,
Membre de l'Institut
DEVANT L'ACADEMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

Je laisserai à d'autres, plus compétents que moi, le soin de se prononcer sur le bien-fondé de la notion de « Constitution ». S'agit-t-il d'une Constitution où plutôt — comme je serais enclin à le penser — d'un Traité qui reprend l'ensemble des Traités existants, en les modifiant sur certains points ?

La question sur laquelle je souhaite m'exprimer est différente : « En quoi les innovations proposées dans le projet de Constitution sont-elles bonnes pour la construction européenne ? Sont-elles suffisantes ? »

o0o

I. Quelles sont les innovations apportées par le texte ?

Il faut observer que l'essentiel de la construction européenne — résultat de cinquante ans de travaux — reste défini par les textes fondateurs du Traité de Rome (1957) et par les nombreuses adjonctions ultérieures dont les plus importantes sont : l'Union douanière (1968), les accords de Schengen sur la libre circulation des personnes (1985), l'Acte Unique Européen (1986), le Traité de Maastricht portant création de l'Union Européenne qui se substitue à la Communauté (1992), le Traité d'Amsterdam (1997), la création de l'euro dans onze Etats-membres (1999) et le Traité de Nice (2001) destiné à faciliter le fonctionnement des institutions après l'élargissement de l'Union à dix nouveaux Etats en 2004.

Cette énumération a seulement pour objet de mettre en perspective et de relativiser l'apport du Traité Constitutionnel de 2004. Ce traité est, pour l'essentiel, une codification de l'ensemble des textes qui ont fait l'Europe et qui sont ainsi fusionnés. Il incorpore, par ailleurs, la charte des droits fondamentaux proclamés lors du Conseil Européen de Nice en Décembre 2000.

Quels sont les apports vraiment nouveaux du projet de constitution adopté par les chefs d'Etat et de gouvernements de vingt-cinq pays le 29 octobre 2004 ?

1. Sur le plan des valeurs et des principes :

La plupart des valeurs démocratiques figuraient déjà dans les traités précédents.

Quelques adjonctions peuvent être notées : la non discrimination, la protection des droits des enfants et des personnes appartenant à des minorités. De nouveaux objectifs, tels que la lutte contre l'exclusion sociale, la solidarité entre les générations, l'économie sociale de marché sont mentionnés.

A la référence à Dieu et à l'héritage des religions judéo-chrétiennes, on a préféré, en fin de compte, la notion « d'héritages culturels, religieux et humanistes ».

2. Sur le plan de l'amélioration du fonctionnement des institutions :

- *une présidence de l'Union plus stable* : le Président du Conseil européen sera élu par ses pairs pour un mandat, à plein temps, de deux ans et demi, renouvelable une fois, au lieu de l'actuelle rotation semestrielle.
- *un ministre européen des affaires étrangères* : nommé par le Conseil Européen, il conduira la politique étrangère et la sécurité et sera membre du Conseil européen et vice-président de la Commission. Mais le vote à l'unanimité est maintenu pour tout ce qui concerne la diplomatie et la défense.
- *une Commission plus réduite* : la Commission comporte, aujourd'hui, un commissaire par Etat-membre. A partir du 1^{er} novembre 2014, le nombre des commissaires sera réduit. Il sera égal aux deux-tiers du nombre des Etats-membres de l'Union (dans le cas d'une Union à 27 –après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007- , la Commission comprendrait ainsi 18 commissaires et non 27). Les Etats-membres devront donc « tourner » à chaque renouvellement des commissaires tous les cinq ans. Une certaine homogénéité dans la répartition géographique devra être assurée.
- *un recours plus extensif aux majorités qualifiées* : pour faciliter les prises de décision au sein d'une union élargie, les domaines auxquels s'appliquera le vote à la majorité qualifiée ont été étendus par rapport aux votes à l'unanimité. Mais, pour renforcer le caractère démocratique des décisions, un système complexe prenant en compte le poids des populations a été créé. A partir du 1^{er} novembre 2009, la majorité qualifiée devra remplir deux conditions :
 - comporter les votes d'au moins 55 % du nombre des Etats-membres avec un minimum de 15 Etats (72 % si le texte n'émane pas de la Commission ou du Ministre des Affaires Etrangères) ;
 - et représenter 65 % de la population de l'Union.

Par ailleurs, quatre Etats pourront constituer une minorité de blocage et empêcher la prise de décision à la majorité qualifiée. Enfin, si des Etats réunissant au moins les $\frac{1}{3}$ de la population totale et du nombre des Etats nécessaires à la constitution d'une minorité de blocage (3) se prononcent contre l'adoption d'un texte à la majorité qualifiée, le Conseil devra obligatoirement débattre de la question pour trouver une solution.

En dernière analyse, les décisions concernant la politique étrangère, la défense, la fiscalité, « l'exception culturelle », la libre circulation des travailleurs et les droits des salariés devront toujours être adoptées par un vote à l'unanimité du conseil.

3. Sur le plan d'une plus grande démocratisation de l'Union :

- *un Président de la Commission élu en fonction des élections au Parlement européen :*

Le Conseil Européen devra désormais tenir compte des résultats des élections au Parlement lorsqu'il proposera, à la majorité qualifiée, un candidat à la présidence de la Commission. Celui-ci sera ensuite élu (et non plus seulement approuvé) par le Parlement Européen. Le Président de la Commission, rendu ainsi plus « légitime », pourra demander à un Commissaire de démissionner sans avoir à obtenir l'approbation des autres membres de la Commission.

- *un rôle accru du Parlement Européen :*

Son pouvoir législatif, partagé avec le Conseil, sera étendu à davantage de domaines (notamment politique commerciale, mouvements migratoires...).

- *un droit d'initiative populaire en matière législative :*

Les citoyens européens, s'ils sont au moins un million, pourront demander à la Commission de présenter une proposition de texte à caractère législatif.

4. Sur le plan des politiques communautaires :

- *l'Eurogroupe voit son existence reconnue :* il réunit les ministres de l'économie et des finances des seuls pays dont la monnaie est l'euro. Avec un mandat de 2 ans et demi (contre 6 mois antérieurement), le président de l'Eurogroupe devrait disposer d'une plus grande légitimité et de moyens d'actions plus soutenus en matière de coordination de politique économique et budgétaire.
- *l'Europe sociale est réaffirmée au niveau des principes :* le texte mentionne la « justice, la solidarité et la non discrimination » au titre des valeurs de l'Union tout en se référant à « l'économie sociale de marché » au titre des objectifs.
- *L'Europe de la sécurité et de la justice :* les décisions communautaires en matière de coopération judiciaire seront désormais prises à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité.

o0o

II. Qu'en penser ?

1. Le texte proposé contient des améliorations significatives mais qui, dans l'ensemble, ne vont pas aussi loin qu'on pourrait le souhaiter.

Ce qui a trait, notamment, à l'amélioration du fonctionnement des institutions (présidence de 2 ans et demi au lieu de 6 mois, extension des votes à la majorité qualifiée, réduction du nombre des commissaires...) va certainement dans le bon sens et devrait faciliter la gestion d'une Europe élargie.

Mais, si l'on a une vision plus ambitieuse de l'Europe, notamment en matière de cohérence des politiques économiques et des politiques structurelles, force est de reconnaître que les « domaines réservés » où l'unanimité reste de règle, sont encore très étendus et ne permettront guère à l'Europe d'avancer assez rapidement vers les objectifs de Lisbonne. Du reste, les dispositifs de blocage de la majorité qualifiée risquent de rendre difficile la réunion de ces majorités.

Introduites par le traité d'Amsterdam, les « coopération renforcées » -dont le champ d'action est étendu par le nouveau Traité et qui doivent concerner au moins un tiers des Etats (soit 9 sur 25 au lieu de 8 aujourd'hui)- seront, en fin de compte, le véritable moyen de faire avancer l'Europe sur le plan des politiques communes.

2. La procédure de ratification

15 Etats sur les 25 ont décidé de procéder par ratification parlementaire (les Parlements de Hongrie, de Lituanie et de Slovaquie se sont déjà prononcés favorablement).

Les 10 Etats ayant choisi la voie référendaire sont le Danemark, l'Espagne (référendum positif il y a quelques semaines), la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République Tchèque et le Royaume-Uni.

Comme on le sait, la ratification de chacun des Etats-membres est indispensable à l'adoption de la constitution.

Etant donné le caractère relativement technique et limité des innovations apportées par le texte, il est clair que le référendum fait courir un risque politique considérable au processus engagé. En effet, les populations interrogées répondront-elles à la question du bien-fondé des innovations exposées ci-dessus, ou ne profiteront-elles pas de la consultation pour exprimer un mécontentement plus général, voire une disatisfaction à l'égard de l'Europe dans son ensemble : élargissement, délocalisations...., sujets qui ne font pas partie de la question posée ?

Plus le caractère emblématique de la consultation (terme de « constitution », recours au référendum), est accusé, plus les risques d'amalgame et de vote-sanction sont élevés.

Au cas où, par malheur, ce serait notre pays qui, le premier, donnerait à la question une réponse négative, ce n'est pas « l'Europe de tous les jours » qui s'arrêterait (on a vu que l'ensemble des textes qui ont construit l'Europe sont en vigueur et le resteront). Mais, son élan, sa capacité à faire fonctionner correctement une union élargie, son dynamisme politique, son image dans le monde ainsi que la marge d'initiative de la France elle-même, seraient menacés.