

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de M. Alain Lamassoure (séance du lundi 13 décembre 2004)

Roland Drago : Nous discutons, il y a quelques années, en déplorant que le Traité de Rome, même avec la révision de 1986, ne fût pas suffisamment précis sur les compétences des Etats par rapport aux compétences de l'Union. Mais vous ajoutiez, avec raison comme nous le voyons aujourd'hui, que vous croyiez en l'avenir. En effet le traité constitutionnel détermine clairement les différentes normes qui peuvent être prises au titre de l'Union et il définit tout aussi clairement les compétences respectives des Etats et de l'Union.

Vous souhaitiez aussi que la Cour de Justice des Communautés devienne un juge constitutionnel. Pensez-vous qu'elle en prenne le chemin ?

Vous avez pris connaissance de la décision du Conseil constitutionnel du 13 novembre et du projet de révision constitutionnel. Quel regard portez-vous sur cette décision ?

Enfin, comment peut-on envisager, par rapport aux nouvelles dispositions, l'évolution de la nouvelle Cour de Justice ?

*
* *

Jean Baechler : Loin des contraintes œcuménistes qui s'imposent à l'homme politique, le philosophe, le sociologue et l'historien peuvent se livrer à des réflexions libres. Le premier penserait, en vous écoutant, au passage célèbre de *La Politique* d'Aristote, où est mise en avant une différence conceptuelle irréductible entre la « symmachie », c'est-à-dire l'alliance, et la « polis », que l'on pourrait appeler la polities. Dans le premier cas, on ne peut agir que si l'on tombe d'accord. Dans le deuxième cas, il existe des dispositifs et des procédures qui permettent d'agir malgré les désaccords. Le traité constitutionnel est-il du côté de la « symmachie-traité » ou du côté de la « polities-constitution » ?

Le sociologue ferait sans doute plutôt référence à Marx, ce dernier ayant émis l'idée géniale que le capitalisme évoluait irrésistiblement par l'entremise des solutions aux problèmes qu'il posait lui-même, lesquelles solutions posaient à nouveau des problèmes et ainsi de suite. La construction européenne a fonctionné sur le principe de l'engrenage. Une entreprise collective peut en effet évoluer si l'on prend à bras-le-corps un problème, qu'on lui donne une solution en calculant que cette solution posera de nouveaux problèmes qui exigeront une solution, laquelle etc. Avec un peu d'habileté, on peut faire émerger un sens de cette procédure apparemment chaotique. Mais une deuxième manière de réussir une entreprise collective est d'en faire un projet et de réunir les moyens les plus adéquats pour faire aboutir ce projet. L'Europe, telle qu'elle est aujourd'hui, peut-elle encore fonctionner sur le principe de l'engrenage ou bien doit-elle devenir un projet ?

L'historien songerait à l'analyse de l'histoire helvétique par Denis de Rougemont, qui montre que la Suisse n'a pu devenir une polities, hors d'une alliance extrêmement étroite, que par une crise profonde à l'issue de laquelle les Suisses se sont rassemblés pour discuter et délibérer sur la manière d'éviter toute crise future. Pensez-vous que dans les décennies à venir nous puissions éviter une crise profonde ?

*
* *

Alain Plantey : Plusieurs questions types se posent à la Grande Bretagne ? Les Anglais accepteront-ils un législateur dont le pouvoir ne procède pas du suffrage universel ? L'Angleterre acceptera-t-elle de se départir de son droit de veto aux Nations Unies au bénéfice d'une politique étrangère commune ? Même s'il n'a pas de pouvoir, la désignation d'un Président européen sera-t-elle compatible avec l'institution sacramentelle de la Reine ? Je pense que nous risquons au moins un refus du traité constitutionnel, celui de la Grande Bretagne. Tout l'édifice s'en trouvera ébranlé car il sera difficile à l'Europe de se priver de la puissance britannique.

Un autre problème est celui de savoir si l'Europe et notamment la France sont prêtes à accepter que des milliers de kilomètres de frontières, maritimes et terrestres, ne soient pas contrôlables. Je crains que la crise ne soit déjà ouverte, notamment à travers la mer Méditerranée et à travers les plaines orientales. L'Europe ne se fait-elle pas parfois dans une trop grande précipitation ? Avons-nous réglé toutes les questions qui ont résulté de l'effondrement de la Yougoslavie ? Nous allons au devant de problèmes innombrables avec des frontières poreuses et l'intégration de pays dont une partie importante de la population est originaire de nations extérieures à l'Union européenne. Il suffit de penser à ce stade aux fortes minorités russes des pays baltes.

*
* *

Jacques de Larosière : Permettez-moi de vous poser la question de la coordination des politiques qui sont du domaine de la subsidiarité nationale. Ainsi, en matière budgétaire, bien que le pacte de stabilité et de croissance ait été approuvé par tous, un certain nombre de pays, dont la France et l'Allemagne, ont tendance à l'ignorer, ce qui diminue la cohésion générale. On touche là le problème de la subsidiarité. Les budgets sont sans doute du ressort de chaque Etat, mais comment concilier cette indépendance avec l'acceptation de règles de cohésion multilatérales telles que celles définies dans le traité de Maastricht et dans le pacte de stabilité et de croissance ?

Un autre exemple serait celui de l'économie de la connaissance. Certes, les politiques de recherche et d'enseignement sont du domaine national. Mais il est de fait que l'addition de toutes les politiques nationales ne fait pas une Europe très attractive sur le plan de la recherche.

Peut-être aussi devrait-on aller un peu plus loin dans l'application des directives européennes afin d'harmoniser davantage les politiques nationales. Croyez-vous que les nouveaux textes constitutionnels, sans évidemment abandonner la notion de subsidiarité, permettront d'arriver à de meilleurs résultats en matière de coopération ?

*
* *

Marianne Bastid-Bruguière : Les Chinois ont l'habitude de dire que celui qui n'avance pas recule. C'est pourquoi je partage votre optimisme, qui n'interdit pas de prendre en considération tous les obstacles qui se dressent sur la voie choisie.

A la fin de votre exposé, vous avez évoqué deux contresens politiques graves. Pourriez-vous nous préciser à quoi vous faisiez allusion ?

Vous avez en outre mentionné la possibilité pour l'Union européenne d'être représentée corporativement dans un certain nombre d'organisations internationales. Mais les avantages que l'Union européenne pourrait en retirer dépendront *in fine* des statuts particuliers de ces organisations. Si les règles de fonctionnement du FMI apparaissent favorables à une représentation

européenne unique, il n'en sera sans doute pas de même aux Nations Unies. Ne craignez vous pas sur ce point des dissensions parmi les Etats membres de l'Union européenne ?

*
* *

Réponses :

A Roland Drago : La question de savoir ce que deviendrait la Cour de Justice a été longuement débattue au sein de la Convention. Les politiques estimaient qu'on avait besoin, non pas d'une Cour suprême, mais d'une instance qui puisse jouer le rôle d'une Cour constitutionnelle. En revanche, les juges de la Cour de Justice n'en voulaient pas, craignant de devenir des juges de la subsidiarité, sujet hautement politique. Mais par définition, le rôle d'une Cour constitutionnelle n'est-il pas de rendre des jugements qui ont des effets politiques ? Il faudra se poser la question de l'organisation interne de la Cour pour tenir compte de cette nouvelle orientation dans ses compétences.

Je ne crains pas l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice. Vous avez pu constater qu'après avoir rendu des arrêts systématiquement favorables à l'accroissement du rôle de l'Union, la Cour a récemment commencé à avoir une jurisprudence plus équilibrée. Maintenant que la Cour pourra être saisie par les Parlements nationaux, voire par le Comité des Régions, elle sera sans doute conduite à pondérer ses arrêts.

Il faudra bien entendu que nous tenions compte de la nouvelle composition de la Cour de Justice. Mais il s'agit d'un sujet aujourd'hui tabou. Dans une Union à 25, si l'on veut que toutes les institutions comprennent une seule personne par Etat membre, des difficultés surgiront. Il y aura un problème de représentativité et aussi un problème de qualité, les gisements de talents n'étant pas les mêmes dans tous les pays.

Un député, fût-il député européen, doit se garder de critiquer les avis ou les arrêts des organes constitutionnels. Il se trouve néanmoins que je trouve tout à fait sage l'avis du Conseil constitutionnel que vous avez évoqué. Il confirme en effet la primauté naturelle du droit de l'Union sur le droit interne et rend un jugement particulièrement bienvenu sur la Charte des droits fondamentaux. Cette Charte ne peut pas être contraire à la Constitution française. Elle se réclame au contraire explicitement, à travers l'article 7, paragraphe 3, du projet de Constitution des traditions constitutionnelles des Etats membres. Elle pourra donc entrer dans notre système juridique et succèdera à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui date de deux siècles et qui avait besoin d'être dépoussiérée et complétée par des droits que l'on n'imaginait pas il y a deux cents ans : les droits de la femme, les droits de la personne humaine face aux progrès de la science, les droits sociaux etc.

A Jean Baechler : Je réponds au philosophe que nous passons effectivement de l'alliance à la polittie. Quelle est en effet la différence entre un traité et une constitution ? Un traité repose sur la méfiance. C'est un contrat que l'on signe avec quelqu'un dont on se méfie. Cela explique pourquoi dans les premiers traités européens, on a pris toutes sortes de précautions pour limiter la marge de manœuvre du décideur européen. Et comme il y avait une méfiance générale et réciproque, on a décidé que les décisions ne pourraient être prises qu'à l'unanimité au sein du Conseil des ministres européen. Ne mésestimons cependant pas cette Europe des traités car c'est elle qui a permis d'avancer.

Une constitution repose au contraire sur la confiance. C'est l'esprit d'un contrat de mariage. On sait qu'il y aura des litiges, mais on se met d'accord sur la façon de régler les désaccords. On accepte donc les décisions à la majorité. On accepte d'avoir un texte constitutionnel beaucoup plus concis que celui des traités.

Au sociologue, et j'adhère totalement à la finesse de votre analyse, je répondrai qu'effectivement nous avons dépassé le stade de l'engrenage et que nous avons désormais besoin d'un projet, d'un projet élaboré, non par les constituants, mais par des autorités démocratiques élues par les citoyens.

Enfin, l'historien évoque la Suisse. C'est un cas que nous avons longuement étudié. Les Suisses ont mis plusieurs siècles à constituer la Confédération helvétique, que les professeurs de droit constitutionnel considèrent généralement comme un système fédéral. Il y a eu des crises et des guerres civiles graves, mais finalement, un équilibre harmonieux a été atteint. Nous avons beaucoup de choses à apprendre de la Suisse et notamment en matière de démocratie directe. C'est du reste en nous inspirant du modèle suisse que nous avons élaboré le paragraphe 4 de l'article 47 du projet de Constitution instaurant le droit de pétition collective, inconnu du droit français, et qui permettra à un million de citoyens issus d'un nombre significatif de pays européens d'obliger l'Union européenne à évoquer tel ou tel sujet.

La Suisse a connu des crises. L'Europe en connaîtra également. Sans doute dès l'année prochaine. Sur les 25 pays qui sont engagés dans le processus de ratification du traité constitutionnel, neuf ou dix ont décidé de choisir le référendum, procédure qui, selon la façon dont on l'utilise, peut être la plus authentiquement démocratique ou la plus médiocre pour prendre le pouls de l'opinion. Aucun pays européen, sauf la Suisse, n'a d'expérience suffisante du référendum et donc la probabilité que s'exprime quelque part un « non » est assez forte. Nous n'éviterons pas la crise, mais nous la surmonterons. Il est toutefois hautement souhaitable qu'il n'y ait pas de tremblement de terre. Le « non » de l'Estonie serait une crise surmontable. Le « non » de la France serait un tremblement de terre ébranlant les bases même de l'édifice.

A Alain Plantey : Vous parlez de précipitation, mais voilà un demi-siècle que nous avons commencé. Et après un demi-siècle nous ne sommes même pas capables d'avoir une politique étrangère commune. C'est d'ailleurs un paradoxe sur lequel se pencheront un jour les historiens, car nous sommes parvenus à mettre en commun des politiques hautement conflictuelles en termes de contradiction d'intérêts – pensons à la politique agricole ou à la politique commerciale – alors que nous avons des difficultés pour nous mettre d'accord dans un domaine où nos intérêts communs sont évidents. Il y a donc un besoin urgent de réaliser une politique étrangère commune et d'achever la construction européenne. Il ne s'agit pas de précipitation, mais d'une nécessité. Si nous n'avancions pas rapidement, le monde se fera sans nous.

Le risque d'un « non » au référendum existe bel et bien. Il est vrai que l'une des faiblesses du projet de Constitution – l'un des deux contresens que j'évoquais – tient au fait que nous maintenons le principe de l'unanimité dans un certain nombre de domaines législatifs, et même de double unanimité en matière constitutionnelle, car il faut l'accord des gouvernements, plus la ratification par les parlements nationaux ou par le peuple. A 25, c'est une gageure.

Je ne sais si la Grande Bretagne dira « non » à la Constitution européenne, mais je m'amuse à l'avance du débat britannique. Le plus européen des Britanniques loge au 10, Downing Street et il a à convaincre une opinion publique intoxiquée par des décennies d'articles de tabloïds d'un euro-scepticisme ricanant et primaire. Il est clair que nous avons besoin du Royaume Uni. La Constitution nous donne l'immense occasion d'obliger l'Angleterre à avoir les deux pieds dans l'Europe ou à l'extérieur – et non plus un pied à l'intérieur et l'autre à l'extérieur. Le calendrier a été fixé de telle sorte que les Britanniques soient les derniers à se prononcer sur le projet de Constitution.

Notons que les Britanniques admettent que l'existence d'un Président du Conseil européen n'est pas incompatible avec le rôle joué par Sa Majesté britannique. Le Président du Conseil européen ne sera du reste pas un Chef d'Etat. L'Union européenne ne sera pas un Etat, mais quelque chose d'autre, une communauté d'Etats souverains.

A Jacques de Larosière : Vous avez mis le doigt sur le problème fondamental de la coordination des politiques nationales. Le projet de Constitution n'a pas réglé la question, mais il permet de s'y attaquer. Il n'en demeure pas moins qu'il est extrêmement choquant que nous coordonnions moins bien maintenant nos politiques budgétaires, alors qu'existe l'euro, que nous ne le faisons auparavant. Il est également regrettable que nous nous servions de l'euro pour négliger les règles élémentaires de bonne gestion. Quel saisissant paradoxe que de voir le gouvernement français relativiser la règle des 3 % de déficit du PIB alors qu'elle a été établie à la suite d'une demande française !

Il ne faut donc plus se laisser aller à la facilité. Mais il faut aussi aménager le pacte de stabilité car il prévoit en fait de punir d'une amende un pays ruiné. Il faut mieux adopter une politique d'épargne qui contraint les membres à faire des réserves en période d'abondance et à puiser dedans en période de pénurie.

Il m'apparaît sage d'harmoniser entre les membres de l'Union européenne les calendriers budgétaires. J'ai en outre lancé depuis plusieurs années l'idée que le Conseil des ministres des Finances admette, à côté du ministre seul habilité à engager l'Etat, des représentants du Parlement, puisque c'est le Parlement qui vote le budget. Un autre point à étudier est celui des méthodes de travail à inventer pour relier le Parlement européen aux parlements nationaux. Au niveau européen, la France ne saurait être représentée par les seuls membres du gouvernement.

Vous avez enfin souligné, à très juste titre, que le droit communautaire s'appliquait très mal. Nous avons construit une Europe qui n'a pas d'administration européenne. Les fonctionnaires qui sont à Bruxelles sont des fonctionnaires de conception. Toute la gestion des politiques européennes et des fonds européens est faite au niveau national, par l'administration nationale et les collectivités locales, qui sont naturellement enclines à avantager leurs ressortissants. Je citerai deux exemples concrets dont j'ai eu à connaître. Un avocat belge peut, en vertu du droit communautaire, s'inscrire au barreau de Bayonne, mais si le barreau de Bayonne le refuse, l'avocat devra se lancer dans deux à trois ans de procédure pour obtenir gain de cause. Un citoyen espagnol, diplômé d'une université britannique ne parviendra pas à faire reconnaître son diplôme par l'Université royale de Madrid alors qu'il en a le droit. Ces difficultés viennent du fait qu'aucune instance ne s'occupe de l'application des lois communautaires après qu'elles ont été votées.

A Marianne Bastid-Bruguère : Le projet constitutionnel contient deux contresens très gênants. Le premier, déjà évoqué est celui de l'unanimité. Je ne reviens pas sur le problème au niveau constitutionnel, qu'il faudra traiter à chaud. Dans le domaine législatif, il y a deux cas de figure. Le premier est celui d'une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres – en matière sociale ou d'harmonisation fiscale. La règle de l'unanimité empêchera toute harmonisation européenne, ce qui n'est pas en soi très pénalisant. Le deuxième est celui d'une compétence transférée intégralement à l'Union européenne – comme celle concernant les bases des taux de TVA – et où l'on garde le principe de l'unanimité. Là, aucune décision ne sera jamais possible car il se trouvera toujours un Etat membre pour s'opposer à une proposition sous prétexte qu'il demande par ailleurs un avantage qu'on se refuse à lui accorder.

Le second contresens est celui de la composition prévue de la Commission européenne. Celle-ci devient de plus en plus le pouvoir exécutif de l'Union. Avant même que la Constitution ne s'applique, le Président de la Commission européenne est devenu une autorité politique, puisque c'est pour la première fois le Parlement européen qui a imposé un Président émanant de la majorité élue. La Constitution prévoit que la Commission soit composée d'un Commissaire par pays. C'est un contresens absolu parce que, d'une part, la Commission fait ainsi double emploi avec le Conseil des Ministres et que, d'autre part, chaque Commissaire est incité à défendre les intérêts de son pays au lieu de défendre les intérêts communs de l'Union.

Les imperfections du texte constitutionnel ne sont toutefois pas rédhibitoires. Elles sont en effet susceptibles d'être corrigées et les avancées que nous fera faire le projet de Constitution sont bien supérieures aux inconvénients que, de toute façon, tôt ou tard, nous parviendrons à éliminer. C'est pourquoi je reste convaincu que le projet de Constitution est un élément positif et absolument nécessaire à la construction européenne.

*
* *