
Surmonter la crise constitutionnelle

Janis A. Emmanouilidis

Février 2006

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

Tous droits réservés, Ifri, 2006 - www.ifri.org

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 - France

Eur-Ifri
22-28 av. d'Auderghem
B -1040 Bruxelles - Belgique

Introduction

L'Union européenne (UE) est enlisée dans une crise sévère. Le double « non » au traité constitutionnel (TC) en France et aux Pays-Bas n'est pas la cause du problème, mais plutôt le résultat d'une profonde crise de légitimation et d'orientation. L'UE et ses États membres n'ont pas encore été capables de fournir à leurs citoyens des réponses convaincantes à deux questions fondamentales : pourquoi avons-nous besoin de l'UE – quelle est sa valeur ajoutée au-delà du niveau d'intégration déjà atteint ? Quelle direction prendra à l'avenir l'UE composée de 25 membres et plus ? Aucune constitution européenne, quelle que soit sa qualité, ne peut répondre seule à ces questions fondamentales. Le texte fondamental de l'UE peut simplement poser le cadre politico-institutionnel. Il aurait été illusoire de croire que le traité constitutionnel aurait pu apporter un remède au malaise européen actuel.

En dépit de ces limites, cependant, le danger est que cette crise constitutionnelle ait des effets négatifs de long terme sur l'avenir de l'UE. Ce sera le cas si la crise n'est pas suivie d'une forte réaction mais plutôt par de la résignation, des ajustements au coup par coup ou de l'inertie. Quatre mois après le référendum en France et aux Pays-Bas, la classe politique semble toujours largement paralysée. La phase de réflexion n'a pas produit de résultats significatifs, ni même un débat substantiel derrière la rhétorique politique. Soit les Européens ne remarquent pas la crise actuelle, soit, pire, cela leur est égal. L'Union européenne et ses États membres ne peuvent pas se permettre d'ignorer cette situation : ce serait une erreur, mais que faudrait-il faire ? Afin de trouver une solution convaincante, il est nécessaire de répondre à trois questions essentielles :

- Le traité constitutionnel devrait-il ou plutôt peut-il être sauvé ?
- Qu'est-il possible de faire si la ratification et l'entrée en vigueur du traité constitutionnel échouent ?
- Comment l'UE peut-elle retrouver le contact avec ses citoyens dans le contexte actuel de crise ?

Janis A. Emmanouilidis est chercheur au Centre de recherche appliquée en politique de l'université de Munich. Il s'agit d'une version actualisée d'un article paru à l'occasion d'un colloque du Parlement européen du 13 /14 octobre 2005, sous le titre : « Overcoming the constitutional crisis – the future of the constitutional process of the European Union ». Traduction de l'anglais : Sonia Marcoux.

Sauver le traité constitutionnel – une affaire de réalisme politique

S'il s'agissait d'une question de souhait, le traité constitutionnel serait sauvé. Le document réalisé par la Convention et la Conférence intergouvernementale (CIG) est loin d'être parfait. Cependant, avec le traité constitutionnel, l'UE et ses États membres ont, pour la première fois dans l'histoire, trouvé un accord sur un texte fondamental unique, liant les membres les uns aux autres de façon plus étroite que jamais. Après l'échec de Nice, le traité comprend une série d'importantes réformes améliorant l'efficacité, la transparence et la légitimité de l'UE élargie. À cause du poids important de ces points positifs, il est évident que le traité constitutionnel devrait être sauvé.

Cependant, sauver ce traité n'est pas, en fin de compte, une question de souhait, mais un problème de réalisme politique. Selon les perspectives les plus récentes, cela semble même être hautement improbable. Le traité constitutionnel n'est pas « mort », mais il est entré dans un coma profond. Un aperçu de quelques conditions préalables nécessaires à son réveil montre l'improbabilité d'une guérison.

Un large soutien à travers l'UE : les élites politiques et intellectuelles ont fortement soutenu le traité constitutionnel dans tous les États membres. La classe politique devrait dire de manière crédible à l'électorat européen qu'il n'y avait pas d'alternative à la ratification. Pourtant, dans les mois qui ont suivi le double « non » en France et aux Pays-Bas, le sujet n'a plus été en tête des agendas nationaux. Avec le temps, les dirigeants semblent de moins en moins vouloir défendre avec acharnement le traité.

Un geste fort de la part du camp du « oui » : une poursuite réussie du processus de ratification implique un signal convaincant de la part des 14 États membres qui ont déjà ratifié le traité constitutionnel¹. Ces pays, qui représentent 235 des 454 millions de citoyens de l'UE (51,8 %), devraient conjointement demander aux neuf États membres restants² de le ratifier eux aussi. Toutefois, on peut remarquer un certain degré de lassitude à l'égard de la Constitution dans les membres du camp du « oui ». Cette fatigue a atteint aussi bien les dirigeants politiques que les citoyens

¹ Le traité constitutionnel a été ratifié dans les 14 États suivants : Lituanie (3,5 millions d'habitants), Hongrie (10,1 millions), Slovénie (2 millions), Italie (57,3 millions), Grèce (11 millions), Slovaquie (5,4 millions), Espagne (41,5 millions), Autriche (8,1 millions), Allemagne (82,5 millions), Lettonie (2,3 millions), Chypre (0,7 million), Malte (0,4 million), Luxembourg (0,4 million) et Belgique (10,3 millions).

² Le traité constitutionnel n'a pas été ratifié dans les 9 États suivants : République tchèque (10,2 millions d'habitants, référendum facultatif), Danemark (5,4 millions, référendum obligatoire), Estonie (1,3 million, ratification parlementaire), Finlande (5,2 millions, ratification parlementaire), Irlande (4 millions, référendum obligatoire et ratification parlementaire), Pologne (38,2 millions, éventuellement référendum facultatif), Portugal (10,4 millions, référendum facultatif), Suède (9 millions, ratification parlementaire) et Royaume-Uni (59,3 millions, référendum facultatif et ratification parlementaire).

ordinaires et le nombre de personnes qui ne soutiennent pas le traité augmente.

Une relance de la part des neuf États membres restants : le traité constitutionnel peut être sauvé uniquement si davantage d'États membres décident de continuer les processus de ratification, même après le « non » en France et aux Pays-Bas. L'exemple luxembourgeois a montré le chemin, mais celui d'un seul pays ne suffira pas – d'autres États devront suivre. Des votes favorables dans les neuf États restants – dans six d'entre eux se tiendra (probablement) un référendum – donneraient une impulsion politique importante au processus de ratification. Cependant, les élites politiques de ces pays ne semblent pas impatientes de lier leur destin politique à celui du traité constitutionnel et cette tendance s'accroît avec le temps, en particulier si les hommes politiques au pouvoir ne sont pas ceux qui ont adopté le traité lors de la CIG.

Un second référendum dans le camp du « non » : il faudrait que les pays dans lesquels le traité constitutionnel a été initialement rejeté votent à nouveau. En fin de compte, cela ne concernera probablement pas la France et les Pays-Bas. Si le processus des ratifications nationales se poursuit, il est plutôt probable que d'autres pays de l'UE se prononceront aussi contre le traité. Toutefois, il sera difficile d'organiser un second référendum dans plus d'un État membre : les raisons d'un vote négatif étant (très) différentes d'un pays à l'autre, il n'est pas aisé de trouver de nouveaux arguments qui conviennent à tous.

Une absence d'alternative à la ratification dans tous les États membres : même si le processus de ratification se poursuit, l'un des grands déficits de la construction constitutionnelle demeure. L'entrée en vigueur du traité constitutionnel présuppose sa ratification dans tous les États membres. C'est, depuis le début, une condition très exigeante, qui est devenue un obstacle presque impossible à franchir après les « non » français et néerlandais et les sentiments négatifs qu'ils ont suscités dans toute l'Europe.

Chercher une alternative faute de mieux : un traité pour réviser le traité de Nice

La liste des conditions requises pour sauver le traité constitutionnel montre l'improbabilité d'un sauvetage. Il est donc nécessaire de réfléchir aux alternatives. Mais quelles sont les différentes options et quelle alternative semble être la meilleure ?

Les « non-choix »

Les trois possibilités suivantes ne devraient pas être prises en considération.

Non-choix n° 1 : approche « wait and see » : cette option prévoit de geler le processus de ratification – au moins pour deux ou trois ans. Le processus de ratification pourra continuer lorsque le climat économique et politique global dans l'UE et dans les États membres se sera amélioré. Cette option suppose en particulier un changement de gouvernement en France et aux Pays-Bas comme prérequis de la poursuite des procédures de ratification nationales. L'approche « wait and see » a un défaut : le traité perd de l'intérêt à mesure que le temps passe. Le dynamisme constitutionnel risque de s'évaporer. De plus, si le climat politique et économique devait effectivement s'améliorer, les opposants au traité constitutionnel pourraient indiquer que l'expérience a prouvé que l'UE n'avait pas besoin de ce traité. D'un autre côté, si le cadre politique et économique n'évolue pas de manière positive, la probabilité d'une issue positive du processus de ratification s'amincira encore plus.

Non-choix n° 2 : renégociation mineure du traité constitutionnel : selon cette option, le processus de ratification devrait continuer après quelques modifications marginales du traité. Cette alternative théorique n'est pas non plus une option viable. Les causes du « non » en France et aux Pays-Bas n'étaient pas identiques – et elles ne seront pas non plus semblables à celles d'un possible futur « non » dans d'autres États membres. Alors quelles dispositions du traité constitutionnel faudrait-il changer ? Ou bien que pourrait-on y ajouter ? Des modifications pourraient être perçues positivement dans un État membre mais négativement dans un autre. De plus, il y a de fortes chances que des modifications mineures du traité conduisent à une reprise des discussions sur le texte tout entier – avec des conséquences négatives sur sa qualité globale.

Non-choix n° 3 : s'en sortir tant bien que mal et l'approche « Nice + » : cette option part de l'argument selon lequel l'UE élargie continue à fonctionner efficacement sur les bases légales de Nice. Cette alternative inclut la possibilité que quelques innovations du traité constitutionnel puissent être mises en œuvre, en pratique, par des accords inter-institutionnels, en changeant individuellement les règles de procédure des institutions de l'Union européenne ou en incorporant certaines réformes dans le cadre de futurs traités d'adhésion. Le maintien du traité de Nice (« Nice forever ») n'est pas une option vraisemblable au regard des déficits déjà existants de l'UE en matière de démocratie, d'efficacité et de transparence. La plupart des décideurs politiques et des experts s'accordent à dire que ce traité n'est pas le cadre approprié pour préparer l'UE à 25 États membres (et bientôt plus) à faire face aux défis à venir. En outre, l'implémentation de certaines réformes en l'absence d'un traité constitutionnel ratifié (Nice +) se heurtera à diverses barrières légales et politiques :

- une telle pratique de choix des meilleures dispositions (*cherry-picking*) risquerait de créer un patchwork opaque de dispositions en ordre dispersé ;
- des innovations individuelles pourraient échouer à surmonter l'obstacle immense du consensus entre les États membres puisque la méthode de l'accord global (*package deal*) sera beaucoup plus difficile à employer que dans une conférence intergouvernementale à grande échelle ;
- dans de nombreux cas, la mise en œuvre de réformes majeures stipulées dans le traité constitutionnel ne pourra avoir lieu sans une révision formelle des traités européens actuels (par exemple la « double majorité »), l'extension de la prise de décision à la majorité qualifiée par le Conseil et l'introduction d'une personnalité juridique unique.

Comme ces options ne sont pas viables ou possèdent des insuffisances notables, une autre alternative est nécessaire si le traité constitutionnel ne peut entrer en vigueur.

Une option pragmatique

Une option pragmatique serait d'incorporer l'essentiel des innovations constitutionnelles dans les traités existants. En effet, ce ne sont pas les réformes institutionnelles et de procédure qui ont provoqué des controverses dans les États membres. Les améliorations considérables concernant l'efficacité, la démocratie et la transparence n'ont pas été remises en question. Ces traits fondamentaux devraient être préservés même si la ratification devait être un échec.

Pour mettre en pratique cette alternative, il est nécessaire d'identifier les réformes principales du traité constitutionnel et de les rassembler sous forme d'un traité révisant celui de Nice. Dans une première étape, un « groupe des sages » pourrait choisir les éléments indispensables à un tel traité.

Les modifications stipulées par un traité révisant celui de Nice se référerait à la fois au traité instituant la Communauté européenne et au traité sur l'Union européenne. Dans la tradition des précédentes révisions des traités, ce futur traité aura été adopté par une conférence intergouvernementale et ratifié par les États membres sur la base des dispositions nationales respectives. La réforme des traités actuels sur la base des innovations essentielles contenues dans le traité constitutionnel aura un effet dans plusieurs domaines³.

Une réforme du système institutionnel de l'UE : les principales réformes institutionnelles du traité constitutionnel devraient être incorporées dans les traités actuels. Cela se rapporte avant tout à la nomination d'un président élu par le Conseil européen, l'introduction d'un poste de ministre des Affaires étrangères et d'une nouvelle structure administrative (le service européen d'action extérieure ?), la réduction de la taille de la Commission et le renforcement du rôle de son président, enfin la nomination d'un président permanent de l'Eurogroupe. La personnalisation de l'architecture du leadership européen donnera la possibilité d'identifier plus clairement les responsabilités au niveau de l'Union européenne et d'améliorer la continuité, la visibilité et la cohérence de la prise de décision politique dans l'UE.

Un développement des procédures de décision et de vote : si l'UE souhaite conserver sa capacité à agir et améliorer sa légitimité démocratique, elle a besoin de réformer les procédures de prise de décision et de vote en Conseil des ministres et au Parlement européen, et d'attribuer un rôle important aux parlements nationaux.

L'introduction du vote à la « double majorité » constitue un fait essentiel dans le développement de l'Union européenne. Appliquer à la fois le critère du nombre de citoyens et celui du nombre d'États à la prise de décision au Conseil des ministres permet de refléter les deux sources de légitimité de l'UE. En outre, cette procédure de vote rendra plus difficile pour les États membres l'élaboration de coalitions et facilitera la formation de majorités constructives.

L'extension de la prise de décision à la majorité en Conseil des ministres de 137 à 181 domaines est une mesure décisive pour la capacité d'une Union élargie à résoudre des problèmes et devrait être également prise en compte dans la révision du traité de Nice. Quant aux droits des parlements nationaux, ils devraient être augmentés (mécanisme d'alerte précoce) et des éléments de démocratie directe (initiatives citoyennes), introduits. De plus, les pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire et de codécision dans le processus législatif devraient être renforcés.

Une réforme et une amélioration des instruments d'intégration différenciée : dans l'Union européenne élargie, les intérêts des États membres deviennent de plus en plus divers. C'est pourquoi les stratégies d'intégration différenciée sont de la plus grande importance. Les blocages ou le manque de volonté politique dans les domaines de la politique monétaire, interne ou sociale ont déjà été surmontés dans le passé grâce à la différenciation, qui encourage de cette façon le processus d'intégration.

³ Pour une *draft version* du traité de révision, voir Bertelsmann Stiftung and Center for Applied Policy Research (CAP), « Treaty Amending the Treaty of Nice », juin 2005, <www.cap-lmu.de/publikationen/2005/vertrag.php>.

La révision des traités actuels devrait intégrer les réformes des instruments de flexibilité actuels stipulées par le traité constitutionnel (coopérations renforcées) et adopter de nouveaux instruments, en particulier dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : structure de coopération permanente, missions de l'UE, coopération avec l'Agence européenne de défense (European Defence Agency, EDA).

Une série de dispositions structurelles : en plus des changements institutionnels, de la réforme des procédures de prise de décision et de vote, et du développement d'instruments d'intégration différenciée, certaines dispositions structurelles du traité constitutionnel devraient former une partie des amendements aux traités existants. Cela inclut :

- l'intégration juridiquement contraignante de la Charte des droits fondamentaux dans le traité de Nice. Une référence à la valeur juridiquement contraignante de la charte – au lieu du texte complet – suffirait ;
- l'intégration de ladite « passerelle » ou clause, qui rendra possible une amélioration des procédures de prise de décision en Conseil des ministres, des pouvoirs de codécision du Parlement européen et certaines politiques internes sans avoir recours à une conférence intergouvernementale ;
- la réforme des procédures de révision des traités, afin que les futures modifications des textes de droit primaire ne soient pas décidées uniquement par des représentants des gouvernements derrière des portes closes, mais soient publiquement débattues et conclues dans le cadre d'une convention réunissant aussi des représentants des parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne.

Ces modifications apportées à certaines dispositions du traité de Nice pourraient permettre de préserver les principales innovations du traité constitutionnel sans se lancer dans une reformulation constitutionnelle du droit primaire européen. La révision restreinte des traités actuels par une conférence intergouvernementale renforcerait à la fois la capacité de l'UE à agir et sa légitimité démocratique. Dans le même temps, cela permet d'éviter délibérément d'accorder une importance extrêmement symbolique à la place des traités dans le processus d'intégration.

Après un traité pour réviser le traité de Nice, comment retrouver le contact avec les citoyens de l'UE ?

Une révision du traité de Nice ne signifie pas la fin de l'histoire. Aucune réforme des traités actuels de l'Union ne suffira en elle-même à renouer le lien entre l'UE et ses citoyens. D'autre part, des campagnes d'information et des forums européens *ad hoc* impliquant la société civile – quelle que soit leur importance – ne résoudreont pas non plus le problème. Afin de regagner le soutien des peuples au projet européen, il est nécessaire d'améliorer le contenu et les structures des politiques européennes. Le contenu et la structure sont les deux faces d'un même problème : se concentrer sur un seul aspect serait voué à l'échec. L'Union européenne et ses États membres devraient renforcer la légitimité des actions de l'UE et élaborer une Constitution digne de ce nom.

Renforcer la légitimité des actions de l'UE – définir un nouveau projet

Les réformes législatives et institutionnelles ne suffiront pas à renouer le lien entre les citoyens et l'UE. Depuis Maastricht au début des années 1990, l'opinion publique a eu l'impression que les politiques européennes étaient uniquement des réformes institutionnelles. L'électorat, cependant, est intéressé par le contenu et les résultats des politiques européennes et non pas par les structures sous-jacentes. Les expériences du marché commun, l'introduction de l'euro, les accords de Schengen et l'élargissement ont montré que l'UE avait besoin de projets concrets pour garantir son dynamisme et sa légitimité. Les anciens grands projets ne sont plus très attirants. L'Union européenne a donc besoin de nouveaux projets qui soient ambitieux, et en même temps concrets et réalistes. L'UE et ses États membres ne devraient pas faire naître de faux espoirs, qui pourraient avoir finalement l'effet inverse et augmenter la frustration des citoyens européens. Des enquêtes indiquent clairement que les citoyens veulent en particulier que l'UE soit à la hauteur dans les domaines de l'économie et de la sécurité.

En ce qui concerne l'économie, l'expérience du processus de Lisbonne est la preuve que l'Union européenne n'a pas été capable de délivrer des résultats tangibles au-delà des effets positifs du marché commun. Le processus de Lisbonne a été globalement un échec. La responsabilité de ce résultat négatif doit être attribuée principalement aux

États membres et non pas à l'UE en tant que telle, qui ne dispose pas des compétences adéquates. Pour l'avenir de l'UE, une intégration économique qui dépasserait l'achèvement du marché commun semble hautement improbable. En dépit des débats superficiels sur un gouvernement économique, les États membres ne souhaitent pas abandonner davantage de compétences. De plus, on peut se demander si, d'un point de vue économique, un degré d'intégration plus élevé est recommandé. Comme c'est déjà le cas, de futurs projets pourraient se concentrer uniquement sur l'objectif d'achèvement du marché commun – la libéralisation des services, l'harmonisation fiscale, etc. Les projets de ce type sont importants en eux-mêmes, mais ils sont trop « petits » et ainsi ne sont pas appropriés pour capter l'attention des citoyens.

En ce qui concerne la sécurité, afin de prendre en compte les attentes des citoyens et les défis que l'avenir nous réserve sur le plan national et international, il semble raisonnable de chercher un nouveau grand projet dans ces deux domaines. Ces champs, intérieur et extérieur, sont déjà très dynamiques, mais les activités sont trop dispersées. Le principal déficit est l'absence de grand projet visible. Toute tentative de formulation d'un tel projet dans le domaine de la sécurité devrait commencer par la définition d'un but concret (la mise sur pied d'une armée européenne intégrée), d'un agenda (similaire à celui de l'introduction de l'euro), de mesures concrètes (comme celles du programme du marché commun) et d'une stratégie de communication détaillée.

Rédiger une Constitution II

Les fondations législatives de l'UE devraient être révisées à la base. L'élaboration d'une Constitution digne de ce nom est indépendante de la ratification du traité constitutionnel ou de l'aboutissement d'autres options. La nouvelle Constitution devrait s'appuyer sur le traité constitutionnel, mais éliminer ses principales faiblesses. Une « Constitution II » devrait en particulier inclure trois caractéristiques.

La simplicité d'une Constitution : une Constitution originale devrait rassembler les principales dispositions de droit primaire dans un document constitutionnel court, concis et lisible. Pour cette raison, le droit primaire de l'UE devrait être divisé en deux parties : la première contiendrait toutes les dispositions constitutionnelles fondamentales et inclurait globalement les parties I, II et IV du traité constitutionnel ; la seconde serait constituée de tous les éléments non constitutionnels détaillés et ressemblerait ainsi à la partie III du traité constitutionnel. Toutefois, il ne suffira pas, en pratique, de mettre ensemble les parties I, II et IV (TC) dans un document et d'évacuer la partie III d'une nouvelle Constitution. Une simplification constitutionnelle demandera plutôt d'importants changements de la partie III et nombre de modifications techniques mais aussi politiquement sensibles des parties restantes du traité constitutionnel (par exemple une nouvelle procédure de ratification). La partie non constitutionnelle devra être soumise à une procédure de révision simplifiée.

Une procédure de ratification originale : les problèmes liés à la ratification du traité constitutionnel sont une preuve évidente que l'UE a besoin de nouvelles règles pour déterminer l'entrée en vigueur de ses fondements constitutionnels. Comme le niveau d'intégration progresse et que le nombre d'États membres augmente, il apparaît clairement nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions permettant à une future Constitution d'entrer en vigueur même si la ratification a échoué dans certains États. Les dispositions du traité constitutionnel à cet égard sont insuffisantes.

La politisation du système de l'UE : plus important encore, de futures réformes devraient servir à augmenter le niveau de politisation de l'Union européenne. Les citoyens se sentent de plus en plus comme des objets et non comme des sujets souverains des politiques européennes. L'électorat a l'impression qu'il ne peut influencer les décisions prises à Bruxelles – ni au niveau national, ni au niveau européen. Ce déficit ne peut pas être éliminé par une implication (sporadique) plus poussée de la société civile ou par l'introduction de nouvelles institutions européennes (par exemple le congrès des peuples d'Europe). Il requiert plutôt des réformes systémiques.

L'intérêt et la participation du public européen ne s'accroîtront que si le principe de l'opposition trouve sa place dans les politiques européennes au niveau supranational, national et infranational. Le développement et l'évocation publique de concepts et d'idées politiques alternatifs ont le pouvoir d'attirer l'attention de l'électorat pour les questions européennes. L'introduction de réformes issues du traité constitutionnel aurait été une étape dans la bonne direction. Plus de votes à la majorité qualifiée au Conseil et l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen auraient provoqué des coalitions plus durables et plus visibles. Si le Conseil européen était obligé de prendre en compte les résultats des élections européennes lorsqu'il élit le président de la Commission, cela augmenterait indirectement les pouvoirs des électeurs.

Ces réformes auraient pu accroître le niveau de politisation de l'UE. Toutefois, une future Constitution II devra aller plus loin. De manière plus significative, les réformes devraient « forcer » les familles politiques partisanes européennes à maîtriser leur hétérogénéité et à définir des alternatives politiques claires. Elles n'iront dans cette direction que si le système politique de l'UE les oblige à agir ainsi. À cet égard, une Constitution II devra être plus innovante. L'élection directe du président de la Commission par le Parlement européen serait un élément très important car il contraindrait les partis européens à nommer des candidats sur la base d'un programme commun. Une telle innovation augmenterait substantiellement le niveau de politisation de l'UE et capterait ainsi à nouveau l'intérêt des citoyens européens et des médias pour les politiques européennes.

L'élaboration d'une telle constitution nécessiterait cependant une autre convention, et une CIG. Le processus prendra des années. En considérant la situation politique actuelle dans l'UE et dans les États membres, on peut prévoir qu'une telle entreprise commencerait en 2007-2008 au plus tôt. En attendant, l'Union devrait préparer un mandat pour cette entreprise, une sorte de « Laeken II » qui définirait les objectifs d'une nouvelle convention.

Perspective allemande sur l'avenir de la Constitution

Sauver la constitution européenne est au centre des intérêts de la politique étrangère allemande. L'Allemagne a en effet un intérêt « prioritaire » à la poursuite de la construction européenne, compte tenu du caractère central de sa situation politique, économique, géostratégique et démographique. Le processus d'intégration européenne s'est révélé être le cadre « le plus productif » pour la représentation des intérêts allemands en Europe et dans le monde. Sans le niveau européen, l'Allemagne est « sous-équipée » pour traiter politiquement les défis globaux, économiques, sociaux et en matière de sécurité. Le succès de la politique européenne est donc une condition décisive de la capacité de ce pays à faire face à l'avenir.

Après les résultats décevants du sommet de Nice en décembre 2000, Berlin fut un fervent défenseur du processus constitutionnel européen. L'objectif annoncé de la politique européenne de l'Allemagne était de « consolider la construction européenne grâce à une Constitution européenne et de poursuivre son développement sur cette base⁴ ». Le vote du traité constitutionnel en juin 2004 fut accueilli fondamentalement de manière positive dans le débat allemand. L'ancien chancelier Gerhard Schröder (SPD) a vu dans la Constitution « une pierre millénaire sur la route de l'intégration européenne⁵ ». La tête de file de l'opposition d'alors, Angela Merkel (CDU), a parlé d'une « césure historique » : avec la Constitution, l'Europe réunie avait « quelque chose comme un acte de fondation, une base, sur laquelle on peut construire/travailler⁶ ».

Cependant, l'entrée en vigueur de la Constitution n'est pas dans l'intérêt de la politique allemande de l'Europe uniquement à cause de la portée historique d'une constitutionnalisation de l'Europe, mais aussi à cause de beaucoup de réformes de détail. D'après une perspective allemande, comptent parmi les acquis de la Constitution : le développement de la prise de décision à la majorité en Conseil des ministres ; l'introduction de la procédure de vote à la « double majorité », qui offrirait à l'Allemagne un accroissement important de son pouvoir en Conseil de ministres ; l'établissement d'un ministre européen des Affaires étrangères « à double casquette » proposé par l'Allemagne ; enfin une plus grande parlementarisation du système politique de l'UE grâce au développement des pouvoirs de codécision du Parlement européen et

⁴ Voir « Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zur Einigung des Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf eine Europäische Verfassung », Deutscher Bundestag, 2 juillet 2004, <www.bundesregierung.de>.

⁵ Ibid.

⁶ Angela Merkel, « Eine Historische Zäsur für die Europäische Union », Rede zur Europäischen Verfassung im Deutschen Bundestag, 2 juillet 2004, <www.cducsu.de>.

l'implication directe des parlements nationaux dans le processus de prise de décision au niveau européen (mécanisme d'alerte précoce).

Étant donné le bilan global positif de la Constitution d'un point de vue allemand et parce que l'adoption du nouveau droit primaire européen ne nécessitait pas de référendum, la ratification du traité constitutionnel devant le Bundestag et le Bundesrat a pu se faire sans problème particulier ; cela n'a d'ailleurs pas vraiment surpris. À cause des « non » aux référendums français et néerlandais, la politique européenne de l'Allemagne a été en état de choc. Malgré ce coup, le nouveau gouvernement d'Angela Merkel tient à la Constitution européenne. Dans le contrat de coalition de la CDU/CSU et du SPD, ce gouvernement plaide explicitement pour la poursuite du processus de ratification et annonce que la présidence allemande au premier semestre 2007 donnera de nouvelles impulsions⁷.

Le gouvernement fédéral part du fait qu'un vote favorable au traité constitutionnel dans tous les États membres présuppose une amélioration de l'environnement politique⁸. D'après ce calcul, un accord sur la poursuite du processus de ratification peut être obtenu au plus tôt après les élections en France et aux Pays-Bas à la fin de la présidence allemande de l'UE. Jusqu'à ce moment-là, le gouvernement fédéral s'attachera à la version du traité constitutionnel adoptée par la Conférence intergouvernementale. Dans cette optique, la partie allemande veut maintenir la pression sur tous les États membres qui n'ont pas encore ratifié la Constitution. Le gouvernement ne sera politiquement prêt à examiner prudemment des options de « plan B » que lorsqu'un accord fondamental sur la poursuite du processus de ratification se dessinera. Jusque-là, il défendra une amélioration du climat général entre les États membres et dans l'espace public européen. Des succès politiques européens comme l'accord sur le cadre financier à moyen terme au sommet européen de décembre 2005 sont donc dans l'intérêt stratégique de la politique européenne de l'Allemagne.

⁷ Voir « Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit », Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11 novembre 2005, p. 127, <www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>.

⁸ Voir le discours du ministre allemand des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier relatif à la remise du prix Adenauer-de Gaulle à Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing, Berlin, 24 janvier 2006, <www.auswaertigesamt.de>.