



COMMISSION EUROPÉENNE

SECRETARIAT GENERAL

Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne

Bruxelles, le 25 Juin 2001

Note

Objet : Compte-rendu du déjeuner de la gouvernance du mercredi 30 Mai 2001 sur l'« Après Nice : un processus constituant ? », par M. Paul Magnette, Maître de Conférences à l'ULB et Directeur associé de l'Institut d'Etudes Européennes.

La conférence fait partie des Déjeuners de la gouvernance organisés par l'équipe Gouvernance de Jérôme Vignon, et a été animée par M. J-C Leygues, Directeur à la DG Politique Régionale.

Paul Magnette a abordé la question du projet de Constitution européenne en précisant que l'Institut d'Etudes Européennes de l'ULB est traditionnellement un institut militant, fondé entre autres personnes par Paul-Henri Spaak, et que les thèmes d'une constitution de l'Union et des rapports entre Parlement Européen et Commission ont toujours été au cœur de ses préoccupations.

Paul Magnette a joliment qualifié le projet de constitution de l'UE d' « arlésienne » de la construction européenne. On a cru en effet à plusieurs reprises que le projet de constitution allait voir le jour, mais sans succès. Une première fois en 1984, lors du traité sur l'Union, où dans un moment d'euphorie, on pensait mettre sur pied une constitution, ce qui n'a pas été le cas. Le même phénomène s'est reproduit lors du lancement de l'euro en 1992. On pensait à chaque fois que ces événements allaient causer un spill-over vers une Constitution.

Mais aujourd'hui, la situation est différente, le débat actuel est de plus grande ampleur notamment parce qu'il est relayé par les politiques.

Pourquoi une telle accélération ?

La perspective très proche de l'élargissement joue son rôle. Un rapport de Jean-Luc Dehaene préconisait en son temps que l'élargissement allait obliger à une refonte complète du système institutionnel. Paul Magnette ne partage pas cette idée et estime que si un élargissement constitue un choc politique majeur, une refonte totale n'est pas nécessaire. Le meilleur précédent historique à ce titre sont les Etats-Unis : une Constitution prévue pour 13 Etats à l'époque est aujourd'hui celle de 50 états.

Un autre élément rend le débat actuel si particulier : il existe un besoin de clarification. La construction européenne s'est faite sur des ambiguïtés volontaires, inhérentes à la méthode fonctionnaliste de Jean Monnet. Clarifier, c'est prendre le risque d'aviver les tensions. Jusqu'à présent, chacun pouvait interpréter comme il lui semblait certaines

ambiguïtés dans les textes. Depuis Maastricht, on remet en cause le fait que le projet politique européen ait des fins insondables. Le texte de Nice stipule la nécessité d'un « grand débat sur les fins ultimes ».

Toute la difficulté d'un projet de Constitution pour l'Union Européenne est là : comment écrire une constitution pour un système qui n'est pas un Etat ? Que mettre dedans ?

Paul Magnette a analysé dans un deuxième temps la prise de position de Lionel Jospin dans son discours du 28 mai 2001 sur « L'avenir de l'Europe élargie ».

Il s'agit pour M. Magnette d'une vision « complète et classique », où le débat sur une constitution se prépare en plusieurs temps. Dans la phase préparatoire, on met sur pied une convention. Ce sont les Etats sont les détenteurs des pouvoirs constituants. Ensuite, il faut faire ratifier le texte par les peuples, et là se pose la question de l'organisation de la participation des citoyens. La préparation du texte est confiée à un organe non-gouvernemental, pour que la CIG puisse se baser ensuite sur un texte pour travailler. M. Magnette a souligné le fait que les citoyens ne participent pas beaucoup à l'élaboration de la nouvelle Constitution dans le texte de Jospin. Or, l'aspiration démocratique est forte de nos jours, et on ne sait pas toujours comment en tenir compte.

Selon lui, il faut organiser un grand débat public tout au long du processus, mais M. Magnette ne croit pas beaucoup dans les méthodes de consultation et de dialogue en ligne (mise en ligne du texte, e-mails, contributions...) qu'il considère comme des « gadgets », malgré le souci de transparence louable dont ils sont l'expression. Il faut réussir à transposer le débat européen dans les espaces publics européens. Dans ce domaine, le meilleur précédent est le débat sur la ratification du traité de Maastricht, fait « ex-post ». A un autre niveau, on ne sait pas encore comment on va faire participer les pays concernés par l'élargissement à ce débat.

Pour M. Magnette, la position française n'est pas une position de compromis entre M. Chirac et M. Jospin, tout comme l'utilisation du terme « fédération d'états », empruntée à Jacques Delors, n'est pas seulement un compromis pour mettre tout le monde d'accord. Ce concept est tout à fait dans la ligne de l'histoire de la construction européenne, et il est une « mise en forme de la méthode communautaire ».

Paul Magnette a axé sa réflexion par la suite sur les relations entre les institutions européennes et l'équilibre des pouvoirs. L'UE est fondée sur « un quadrilatère des pouvoirs » (article de P. Pescatore, 1976), entre le triangle institutionnel Commission, Conseil, Parlement européen et la Cour de Justice européenne. La Commission peut être vue comme le résultat d'un compromis entre J. Monet et C. De Gaulle : on « encadre » la décision du Conseil qui représente les Etats en amont et en aval, par la préparation et l'application confiée à un organe qui représente l'intérêt commun.

Pour M. Magnette, la solution serait d'avoir un système fédéral, mais qui reposerait sur les Etats. En effet, ce sont les Etats qui sont vécus par les opinions publiques comme étant la sphère réelle de la vie publique, là où est l'identité.

Questions

Les questions ont évidemment porté sur les enjeux liés à l'élaboration d'une constitution. Pourquoi une constitution ? Pour répartir les pouvoirs entre qui ? Quelle forme va-t-on lui donner par rapport aux traités actuels ? Comment organiser le débat citoyen dans le processus constituant ?

Faut-il revenir au moment fondateur ?

Nous nous trouvons dans un processus d'institutionnalisation d'un acquis. On va aujourd'hui de plus en plus vers un modèle unique de politique européenne. Les pays sont de plus en plus proches. L'écart entre la gauche et la droite est moins grand aujourd'hui.

Comparaison entre les discours de M. Schröder et M. Jospin

Si on force le trait, on peut dire que le discours de M. Jospin parle de politiques sans institutions, tandis que celui de M. Schröder parle d'institutions sans politiques.

Pour M. Magnette, il n'est pas du tout contradictoire de renforcer à la fois le Conseil et la Commission, et c'est ce qui ressort du rapport de M. Jean-Louis Quermonne, paru en 1999. Cela peut même conduire à une situation gagnant/gagnant. Pour M. Magnette, il faut sortir de la dichotomie entre fédéralisme et intergouvernementalisme.

Certaines questions manifestaient une inquiétude quant à la construction européenne comme processus dont on ne voit pas la fin, et également un problème concernant le report de traité en traité de certaines choses qu'on ne traite pas vraiment (un « spill-over négatif »).