

Alain Lamassoure, *Après la Convention: vers la Constitution européenne*

Légende: En automne 2003, le Français Alain Lamassoure, ancien ministre délégué aux Affaires européennes et membre de la Convention européenne en qualité de représentant du Parlement européen, analyse dans la revue Commentaire le résultat des travaux de la Convention et se félicite de la méthode conventionnelle pour porter le débat sur l'avenir de l'Union européenne.

Source: Commentaire. Automne 2003, n° 103; Volume 26. Paris. "Après la Convention: vers la Constitution européenne", auteur:Lamassoure, Alain , p. 603-609.

Copyright: (c) S.A. Commentaire

URL: http://www.cvce.eu/obj/alain_lamassoure_apres_la_convention_vers_la_constitution_europeenne-fr-751fa50d-4049-4472-83ef-7084c13ef9b4.html

Date de dernière mise à jour: 19/12/2013

Après la Convention : vers la Constitution européenne

ALAIN LAMASSOURE

LA Convention européenne a été d'abord une serre géante, qui a permis un mûrissement accéléré de la réflexion européenne. Ses six premiers mois ont plus fait progresser le débat européen que les trois conférences intergouvernementales précédentes - celles de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. Cet « effet de serre » si bénéfique a été perceptible dans nos contacts avec le monde extérieur. Au bout de quelques mois, beaucoup d'anciens commissaires, ministres ou ambassadeurs, parlementaires, universitaires, publicistes et autres experts autoproclamés de la chose européenne, jusque-là religieusement écoutés, nous sont apparus aussi décalés que les kremlinologues le furent après 1991. Quelles idées, quelles impressions, quels jugements ont donc mûri sous cette serre inédite ?

La répartition des tâches entre l'Union et les États membres fait l'objet d'un accord quasi unanime

Voilà qui est étrange. Et inespéré. La mise à jour de la répartition des compétences était une revendication récurrente des Länder allemands. C'est sur leur pression que le sujet a été introduit par la déclaration n° 24 annexée au traité de Nice, puis dans le mandat donné à la Convention à Laeken.

C'était s'attaquer à un tabou. Jacques Delors et tout le petit monde communautaire mettaient en garde contre l'ouverture d'une boîte de Pandore qui risquait de conduire au détricotage de toute la tapisserie européenne. Depuis 1957, tout l'effort des communautaires - à commencer par la Cour de justice - a tendu à interpréter le texte des traités de la manière la plus extensive possible, par exemple en sollicitant à l'extrême les pouvoirs liés au « grand marché » pour faire intervenir la Communauté dans les domaines les plus divers, avant de consacrer cette avancée dans le traité suivant. Remettre à plat l'ensemble risquait de redonner aux eurosceptiques une occasion de remettre en cause ce qu'on avait arraché à leur insu.

Demandé par les Länder, relayés par les parlementaires nationaux, l'exercice aurait dû déboucher sur une redistribution des tâches au profit des États membres. Il n'en a rien été. Au contraire, le consensus s'est fait pour étendre pleinement la compétence de l'Union à « l'espace des personnes » - après l'espace économique -, c'est-à-dire à la libre circulation des personnes et à la lutte contre la criminalité transfrontalière. La préoccupation de la Convention a plutôt été de mettre la créativité législative de l'Union sous contrôle: en définissant le partage des compétences de manière plus stricte et plus logique; en instituant un droit d'intervention des Parlements nationaux; en faisant de la Cour de justice le juge de l'application du principe de subsidiarité. Ayant ses compétences clarifiées, et déclarée légitime pour intervenir au-delà de l'économique, l'Union ne pourra plus s'appuyer sur l'objectif de la réalisation du marché intérieur pour étendre indéfiniment son champ d'action.

En définitive, après un demi-siècle de pratique européenne, nous avons désormais une idée assez claire de ce qu'il est raisonnable de faire ensemble, et de ce qu'il vaut mieux laisser aux États membres. Tout le monde en convient, et c'est tant mieux.

La souveraineté s'évapore lentement

Oh, elle ne disparaît pas du paysage politique! Nos amis d'outre-Manche demeurent des avocats, aussi fatigants qu'infatigables, de la souveraineté de Westminster. Les petits pays membres de l'Union ont même des accents nouveaux pour évoquer, chacun, son identité propre, et pour réclamer pour la première fois une véritable « égalité des États ». Ils ont le renfort des nouveaux adhérents: leur indépendance, fraîchement acquise ou reconquise, ne saurait se compromettre dans un super-État fédéral dont ils n'ont connu que le modèle yougoslave ou soviétique - au point que le mot de « Présidium », bizarrement choisi pour désigner le bureau de la Convention, est apparu à certains comme un symbole inquiétant.

Mais, du côté des... J'allais écrire « fédéralistes ». Or, qui donc, à la Convention, s'est affiché comme « fédéraliste » ? Ce n'est pas simplement que le mot suscite des réactions épidermiques dans l'autre camp. Chacun a le sentiment qu'il ne correspond pas ou plus à ce que nous voulons faire. Dire « les

communautaires » serait plus exact, mais, hélas, le beau nom de « Communauté européenne » semble bien avoir été abandonné à jamais. « Pro-européens », « europhiles » ? Nous ne savons pas comment nous nommer. C'est une faiblesse, mais c'est ainsi. Au demeurant, cela facilite le consensus.

Car il en va de même en face, et pour la même raison. Seuls les huit signataires de la contre-proposition finale s'avouent « souverainistes ». Les autres n'aiment pas se nommer « eurosceptiques », et insistent, au contraire, pour se faire reconnaître comme d'authentiques « européens ». Ils voient bien, eux aussi, que l'Union ne sera pas un super-État... et que les États ne sont plus tout à fait ce qu'ils étaient. Au demeurant, nous ne parlons plus guère de « souveraineté partagée », mais de simples « transferts de compétences ». Sur ces transferts, nous vérifions qu'il y a une véritable unanimité, au nord, au sud et à l'est; à gauche, à droite, chez les rosés comme les verts; dans les Parlements nationaux et à l'Assemblée de Strasbourg; chez les philes et phobes. L'article sur les droits des États dans l'Union rassure ceux qui avaient besoin de l'être. La procédure inédite de contrôle de subsidiarité par les Parlements nationaux les comble d'aise, tout comme le maintien de l'unanimité pour la politique étrangère et la fiscalité. La novation sur le « droit de retrait » achève de les convaincre: allons, la souveraineté n'est pas en cause puisque chaque État reste maître de son destin ultime!

En 1992, au moment où, à la tribune de l'Assemblée nationale, Philippe Seguin tonitruait son opposition talentueuse au traité de Maastricht, j'ai proposé d'introduire dans la Constitution française une définition consensuelle de l'Union européenne. « La France participe à l'Union européenne, dont les États membres ont décidé librement d'exercer en commun certaines compétences. » Voté à l'unanimité par l'Assemblée, ce texte est devenu l'article 88-1 de la Constitution de la V République. Il nous suffit pour construire l'Europe, sans avoir besoin de mettre en cause la souveraineté. Il nous laisse du temps pour mesurer la portée d'un phénomène devenu entre-temps familier, la « mondialisation », et d'un autre tout aussi important, encore plus révolutionnaire, mais curieusement ignoré: les effets de la paix perpétuelle sur tout le continent européen. Bien de nos concepts politiques, de nos institutions, de nos pratiques, de notre vocabulaire même sont nés de la guerre. La souveraineté est sans doute l'un des enfants de Mars. Mais laissons ce débat-là pour une Convention ultérieure. Réjouissons-nous que le thème suscite un peu moins de passion. L'évaporation est à l'œuvre.

Nous avons besoin du modèle fédéral

Sous la serre chaude de la Convention, ni les fédéralistes, ni les intergouvernementalistes n'ont gagné. Et l'accord ne s'est pas fait sur une solution intermédiaire, mais sur ce que j'appelle un « compromis par addition ». Paresse ou lâcheté ? Non point: nous avons besoin d'ajouter les deux modèles.

Nous ayons évidemment besoin du modèle fédéral. À partir du moment où nous nous sommes mis d'accord - et j'insiste: à l'unanimité - sur les compétences à confier à l'Union, qui pourrait sérieusement plaider que celles-ci doivent continuer d'être exercées dans des conditions obscures, peu efficaces et sans contrôle démocratique ? Ce n'est pas un enjeu de souveraineté: n'importe quelle ville, région ou autre collectivité territoriale est dotée d'un exécutif et d'une assemblée délibérante élus par les citoyens. Si nous refusons que l'Europe devienne un super-État, considérons-la au moins comme une collectivité territoriale, certes un peu particulière par sa taille! Cela signifie un exécutif élu par les citoyens - le président de la Commission, désormais élu comme un Premier ministre de régime parlementaire; et un pouvoir législatif partagé entre les représentants des deux catégories d'acteurs politiques de l'Union que sont les citoyens (le Parlement européen) et les États (le Conseil). Vocabulaire à part, c'est un système fédéral, plus proche du modèle allemand (Premier ministre issu du Parlement, composition du Conseil des États) que du modèle américain. Finalement, l'extension des pouvoirs du Parlement à toute la législation européenne et l'élection du président de la Commission à la majorité simple du Parlement au lendemain des élections européennes ont été admises bien plus facilement que l'on ne pouvait s'y attendre.

Mais, une fois le système fédéral en place, la moitié du problème reste à résoudre. Car, dès maintenant, au sein du Conseil européen, nos dirigeants ont pris l'heureuse habitude de se fixer des objectifs communs mobilisateurs et ambitieux. Ainsi au sommet de Lisbonne, en 2000, dans un enthousiasme digne de la nuit du 4 août, ils ont annoncé qu'en 2010 l'économie européenne devrait être rien moins que « la plus

compétitive du monde ». L'effet d'annonce a été tel qu'une partie de la presse française a présenté la chose comme une certitude déjà acquise : les États-Unis n'avaient plus qu'à bien se tenir ! Or, où en sommes-nous trois ans après ? Certes, l'Union a travaillé, émis des rapports, adopté des directives. Seulement voilà : la plupart des outils nécessaires pour doper nos économies continuent d'être dans la main des États et non de l'Union. C'est le cas de la politique budgétaire, de la politique fiscale, du droit du travail, d'une grande partie de la promotion de la recherche, de tout ce qui relève de « l'économie de la connaissance ». Et tout le monde en est bien d'accord. Donc, si tous les États membres n'ordonnent pas leur propre politique économique vers cet objectif commun, même une Union fonctionnant parfaitement - selon le modèle fédéral - n'y suffira pas.

C'est pourquoi la coordination des politiques nationales est aussi importante que le bon fonctionnement du communautaire. La création d'un président permanent du Conseil européen, la réforme du Conseil des ministres autour d'un Conseil Affaires générales chargé de la coordination des autres formations intergouvernementales, l'assouplissement de la mise en œuvre des « coopérations renforcées » et du fonctionnement de la zone euro ont été les réponses apportées par la Convention. Seront-elles suffisantes ? L'expérience le dira. L'important est que la Constitution reconnaisse qu'à côté des compétences propres de l'Union et des compétences que celle-ci partage avec ses membres existe une catégorie particulière, inconnue dans les systèmes fédéraux classiques : le pouvoir de coordination des politiques nationales. Et que le Conseil européen et le Conseil des ministres soient réformés pour mieux en tenir compte. L'esprit du « compromis par addition » est un élément fort du consensus global.

L'architecture qui en découle confirme le caractère original de l'entité politique qu'est l'Union européenne. Petit à petit émerge un être politique nouveau, qui a bien des aspects des êtres connus - États, fédérations, confédérations - mais qui introduit une dimension nouvelle dans la vie politique. Nouvelle et révolutionnaire. La démocratie avait ainsi changé la politique en donnant le pouvoir au peuple. Deux siècles après sa première apparition, elle est encore inconnue de plus de la moitié des habitants de la planète, mais elle, progresse inexorablement. La construction européenne change la politique en organisant une vie commune pacifique entre des peuples différents. Elle bouleverse nos repères, dérange nos habitudes - particulièrement celles des élus et des fonctionnaires bénéficiaires du système antérieur. Elle suscite la perplexité dans les organisations internationales : faut-il la faire siéger dans l'ordre aristocratique des États, ou dans la catégorie plébéienne des « organisations non gouvernementales » ? Elle dérange, donc elle aussi aura besoin de temps. Mais c'est une idée juste : le besoin des peuples voisins de vivre ensemble en paix, chacun respectant l'autre, est aussi fondamental que le besoin des individus de vivre libres et égaux dans une société démocratique.

Le projet européen exige de compléter l'analyse des trois pouvoirs

La science politique continue de se référer à la distinction fondamentale des trois pouvoirs séparés, faite par Locke, Montesquieu et les autres grands théoriciens de l'âge des Lumières et des révolutions. La réussite du projet européen fait apparaître d'autres pouvoirs ou, plus précisément, trois autres besoins de pouvoirs que n'identifie pas vraiment la trinité classique des pouvoirs *législatif, exécutif et judiciaire*.

Prenons une comparaison nautique. « As-tu connu miracle plus miraculeux que cette approche du navire que l'on eût bâti et gréé en mer ? » interroge un personnage de Saint-Exupéry dans *Citadelle*. L'Europe est un tel navire qui continue de se construire tout en avançant. C'est ce qui rend sa navigation bien difficile. C'est aussi ce qui complique sa compréhension par les passagers : à chaque campagne électorale européenne, il nous faut d'abord décrire le bateau (les institutions actuelles), puis présenter nos idées sur son architecture future (la réforme institutionnelle), avant d'évoquer enfin le seul sujet qui passionne ceux qui sont montés à bord - le but du voyage. Alors que ce problème n'existe guère dans la politique nationale : les réformes constitutionnelles sont mineures, elles portent sur le mobilier de la salle des cartes plus que sur le carénage ; ou alors le changement de Constitution a lieu en une seule fois, alors que le navire européen se construit par un lent processus qui a déjà occupé trois générations d'ouvriers.

Ainsi, l'Europe a d'abord besoin d'un *grand maître d'ouvrage*. Une autorité qui soit le gardien du projet, qui veille à garder le cap, et qui passe périodiquement commande à un *maître d'oeuvre* (conférence diplomatique, Comité des Sages, Convention...) pour le chantier suivant. C'est évidemment le rôle qu'ont

assumé Jean Monnet et les pères fondateurs. Puis les grandes équipes franco-allemandes, Giscard-Schmidt, Mitterrand-Kohl-Delors. Dans la future Constitution, ce rôle sera partagé entre: le Conseil européen, désormais clairement dispensé de se commettre dans la politique au jour le jour de l'Union; le président permanent dudit Conseil, que son statut incitera à voir plus haut et plus loin; et le président de la Commission, incarnant l'intérêt commun, et fort de sa nouvelle légitimité démocratique. Compte tenu de la nature collective du projet européen, cette fonction très particulière n'a pas besoin d'être exercée par une seule personne, ni une seule autorité. Mais elle doit être comprise, identifiée et clairement assumée! C'est le *pouvoir bâtisseur*.

Les mêmes autorités assureront aussi une autre fonction, que, faute de mieux, j'appellerai le *pouvoir d'impulsion politique*. Le déroulement du projet européen a permis de mieux comprendre l'importance cruciale de ce rôle, qui est dévolu, au niveau national, au pouvoir qualifié trop modestement d'« exécutif ». L'exécutif n'est pas seulement, ni même principalement, en charge de l'exécution des lois. Sa fonction première est de donner l'impulsion politique, de proposer l'action à conduire. Il en a reçu le mandat du peuple, à l'issue d'une campagne électorale qui a permis à celui-ci de choisir entre des projets concurrents portés par des personnes rivales. Dans le système communautaire, « l'exécution » des décisions est partagée entre la Commission et l'administration des États membres. La Commission a aussi le monopole de l'initiative législative. Mais l'impulsion politique majeure, le lancement de politiques nouvelles, la fixation de grands objectifs communs, ne pouvaient pas venir d'elle : là encore, le tandem franco-allemand a fait œuvre de pionnier, puis le Conseil européen a pris le relais. À l'avenir, ce *pouvoir moteur* sera entre les mêmes mains que le *pouvoir bâtisseur*, auquel, évidemment, il devra survivre: une fois le navire achevé, le rôle du skipper demeurera plus que jamais.

L'Union européenne a enfin besoin d'un pouvoir rassembleur. La métaphore maritime trouve ici sa limite : le rôle mêlerait celui d'un maître d'équipage et d'un « gentil organisateur » en charge du moral des passagers. « L'union sans cesse plus étroite » a été un leitmotiv de tous nos traités. Ce que le droit commercial appelle *l'affectio societatis*, et que le conventionnel roumain Severin qualifie *d'animus convivendi*, la volonté de vivre ensemble, n'est pas aussi forte que dans une seule nation. Giscard a évoqué à plusieurs reprises « la fragilité du tissu européen ». Jusqu'à présent, s'il est arrivé que l'un des peuples s'oppose à un progrès de l'Union (comme le Danemark à l'union monétaire), aucune décision communautaire n'a fait l'objet d'une contestation de légitimité: la directive sur les chasses traditionnelles est peut-être la seule exception. Mais tant que le principe de l'unanimité était conservé pour les décisions les plus importantes, le mécontentement populaire pouvait se tourner vers les dirigeants nationaux. Alors, selon un jeu subtil, parfois habile, jamais très courageux, mais finalement efficace, ceux-ci prenaient « Bruxelles » comme bouc émissaire, tout en se solidarisant, en fait, avec la décision prise. La loi de la majorité devenant la règle de droit commun, comme l'apparition de dirigeants européens distincts des dirigeants nationaux et dotés de leur légitimité propre, vont changer la donne. Les Américains ont raison de rappeler que l'autorité d'un pouvoir politique se mesure à sa capacité de prendre les *tough décisions*, celles qui font mal. Voilà des années que nous peinons à le faire à Paris : jusqu'où pourrons-nous le faire à Bruxelles ? Et qui peut, dans l'Union européenne, exercer le *pouvoir rassembleur* ?

La Convention elle-même l'a fait, pendant dix-huit mois, mais elle n'était qu'une assemblée éphémère. À lui seul, le président « permanent » du Conseil européen n'en aura pas les moyens : élu par un club limité à une petite trentaine de membres, pour un mandat d'une brièveté insolite (deux ans et demi), dépourvu d'autorité hiérarchique comme de pouvoirs juridiques ou financiers, privé de contact institutionnel avec les citoyens, comme avec les Parlements nationaux, « marqué à la culotte » par le président de la Commission et le président du Conseil Affaires générales, il n'aura rien d'un président exécutif. Au pire, un *chairman*, un président de séance, au mieux... quelque chose de plus; dans tous les cas, beaucoup moins qu'un président symbole. En revanche, fort de la présence des chefs d'exécutif nationaux et du président de la Commission, et s'il est intelligemment conduit par son président permanent, dont c'est le rôle, le Conseil européen tout entier peut devenir une sorte de chef *collectif d'Union d'États*. Aurons-nous besoin, un jour, d'une seule personne ? Je n'en sais rien. Aujourd'hui, non seulement c'est impossible, mais ce serait contre-productif : les peuples différents qui forment l'Union seront plus rassurés par l'entente de leurs différents dirigeants que par le message d'un seul personnage placé hors de portée de leur bulletin de vote.

Les effets de la « révolution du nombre »

L'adhésion simultanée de dix nouveaux membres à l'Union des Quinze a représenté un véritable big bang, provoquant à lui seul une « révolution du nombre ». Certaines conséquences en étaient prévisibles: par exemple, l'impossibilité de prendre des décisions à l'unanimité, ou l'inadaptation du système de la rotation semestrielle pour la présidence du Conseil. La Convention a eu le courage de s'y attaquer, et y a répondu mieux que les gouvernements n'avaient fait à Nice. Non sans lacunes fâcheuses: le problème de la composition de la Commission a été carrément mal réglé, et celui de la Cour de justice n'a même pas été posé.

Mais le changement d'échelle a eu aussi des effets psychologiques, perceptibles au sein même de la Convention. Apparu pour la première fois dans l'amère négociation de Nice, un décalage est apparu entre petits et grands pays.

Forts de la malheureuse expérience de Nice, nous nous attendions naturellement à revoir ce problème sur la table: le *big bang* fait entrer neuf petits pays nouveaux pour un seul grand. La brutalité de son embrasement nous a surpris. C'est une véritable révolte des petits pays qu'ont suscitée les propositions institutionnelles de Giscard le 22 avril. Un « front du refus » de dix-huit États s'est bientôt constitué, menaçant ouvertement de s'opposer à tout consensus final. Que s'est-il donc passé ?

La vérité est que la plupart des petits pays ne sont plus demandeurs d'intégration communautaire supplémentaire. C'est un changement majeur. Depuis l'origine de l'aventure européenne, le Bénélux était résolument à l'avant-garde: las d'être le champ de bataille de leurs grands voisins ou l'enjeu de leur réconciliation, les trois pays ont sans cesse milité pour l'émergence d'un pouvoir européen qui les garantirait contre l'hégémonie des grands. Ils étaient intéressés, moins par leur représentation à la Commission que par la force et la crédibilité de celle-ci. Ils s'opposaient au droit de veto, parce qu'ils voulaient une Europe efficace. Mais nous voilà en 2003. Le problème ne se pose plus en ces termes. Le niveau actuel d'intégration leur convient au fond assez bien, comme à beaucoup d'autres petits pays. Ils sont désormais à l'abri d'une guerre sur leur sol. Leurs entreprises bénéficient d'un marché dix ou vingt fois plus grand que leur clientèle nationale et, sur la scène mondiale, c'est l'Union européenne qui défend leurs intérêts commerciaux. La participation à l'Union a aidé à assainir et à rééquilibrer les relations délicates de certains d'entre eux avec un trop grand voisin - l'Irlande et le Royaume-Uni, le Portugal et l'Espagne, le Danemark, l'Autriche et la République tchèque avec l'Allemagne. Et tout cela en permettant à chacun non seulement de conserver tous les attributs de son identité nationale, mais aussi de faire reconnaître sa langue comme langue européenne, d'offrir à ses élites des carrières européennes, et même de préserver parfois son statut de paradis fiscal. Aller plus loin dans la voie d'une démocratisation du pouvoir européen serait faire plus de place aux citoyens eux-mêmes, donc au principe de l'égalité des citoyens, au détriment de l'égalité des États. Vive le traité de Nice, à bas la Constitution de Giscard, acteur méphitique d'un complot ourdi par les « grands »!

Mais une conséquence quasi mécanique de la révolte des petits a été de faire apparaître une solidarité improbable des grands. Le complot craint par certains n'a existé ni avant, ni après, mais les réactions au « complot » ont contribué à faire réaliser par les grands que, désormais, c'étaient eux qui avaient le plus besoin d'une Europe forte! Sur le moment, le fait est passé inaperçu des observateurs; mais qu'en pleine crise irakienne le gouvernement de Jacques Chirac ait abandonné les positions traditionnellement « intergouvernementales » de la France pour une posture communautaire irréprochable marque un tournant historique. De son côté, avant même d'assurer son tour de présidence, le gouvernement de Silvio Berlusconi, pourtant plus enthousiaste pour exprimer son américanophilie que son zèle européen, a soutenu également les choix les plus communautaires: le fait que son porte-parole soit un homme comme Gianfranco Fini, rénovateur d'une droite italienne autrefois nationaliste, n'a donné que plus de portée à cette position.

Et même le Royaume-Uni... Non, bien sûr, l'Angleterre n'a pas basculé dans le camp fédéraliste. Tout au long des travaux de la Convention, les représentants du *Labour*, étroitement conseillés par les observateurs de *Downing Street* et *Whitehall*, ont tiré au canon de marine sur tout ce qui portait le pavillon européen. Le représentant personnel de Tony Blair en est même venu un jour à s'opposer catégoriquement à un article établissant la supériorité du droit européen sur le droit national... une disposition qui existe depuis le traité de

Rome! Mais après avoir déployé une activité inlassable pour freiner tout progrès, moquant les novations au nom du « réalisme » - ce mot de Cambronne des diplomates anglais -, se battant tantôt sur le fond, tantôt sur les mots, ils se sont refusés à prêter la main au torpillage de la Convention quand celui-ci était possible. À la Convention, les Anglais ont voulu tout raboter, mais ils n'ont pas saboté.

Seuls parmi les « grands », l'Espagne et la Pologne ont plutôt soutenu la position conservatrice des « petits », mais apparemment pour réserver leur position dans la conférence intergouvernementale à suivre.

Ce reclassement entre les uns et les autres est-il durable? La description ci-dessus n'est qu'une photographie faite au printemps 2003. Les attitudes évoquées étaient celles des représentants de certains gouvernements, mais elles n'étaient pas suivies par une majorité de parlementaires issus des mêmes pays. Au moins, chaque pays a-t-il compris qu'il devait repenser sa situation et son action dans la grande Europe du XXI^e siècle. La conférence intergouvernementale fournira le cadre de cette réflexion, et la ratification du traité constitutionnel en sera la sanction.

Il existe encore des sujets tabous

Les échecs de la Convention sont évidemment aussi révélateurs que ses réussites. Elle s'est cassé les dents sur certains sujets, et elle a même purement et simplement évité d'en évoquer d'autres. Il y a les sujets qui fâchent trop, ceux qui ennuiant et ceux qui font peur - les vrais tabous du débat européen.

À la première catégorie appartient évidemment la politique étrangère. La crise irakienne a montré combien les citoyens européens appelaient de leurs vœux une position européenne commune, et combien leurs dirigeants y étaient peu préparés. L'effet de mûrissement a été ici insuffisant. Il y faudra une autre initiative politique.

Il en a été de même pour le financement du budget de l'Union. Chacun en convient en privé: le système actuel, reposant sur des contributions nationales, est anticommunautaire et ne survivra pas à l'entrée des nouveaux membres. La seule alternative possible, et conforme à la démocratisation de l'Union, est l'affectation directe à celle-ci de véritables recettes fiscales. Le projet de Constitution se contente d'en prévoir le principe: le débat de fond est renvoyé à 2005.

Il y a un sujet qui, curieusement, et même scandaleusement, n'intéresse personne. Ce « trou noir » du débat européen est le problème de l'application du droit communautaire. Dépourvue de son administration propre, l'Union est obligée de s'en remettre aux administrations nationales et locales, voire à des organismes professionnels ou privés, pour gérer ses programmes et appliquer sa législation. Le résultat est souvent médiocre: chaque administration tend tout naturellement à protéger discrètement ses nationaux contre la concurrence extérieure et contre les « technocrates de Bruxelles ». Les instances européennes n'aiment pas en parler, parce que ce serait reconnaître une faille grave de leur propre système; et les instances nationales ont évidemment intérêt à se taire: *nemo auditur...* Nous devons en faire un thème majeur de la prochaine campagne des élections européennes.

Enfin, il y a trois vrais sujets tabous - ceux dont on ne veut pas parler parce qu'ils sont trop passionnels.

C'est le cas du problème de la (ou des) capitale(s) de l'Europe et celui de sa (ou ses) langue(s). Le projet de Constitution s'est contenté d'un prudent *statu quo*: Bruxelles, Strasbourg et Luxembourg restent les sièges des institutions et toutes les langues nationales sont les langues officielles de l'Union. Dans l'immédiat, ce conservatisme n'est pas gênant: la « révolution du nombre » n'a pas d'effet direct sur le problème des sièges, et celui des langues peut se régler de lui-même dans la durée - simplement, il faut être conscient du fait que cela ne se fera pas en faveur du multilinguisme.

Plus urgente est la question de la fixation des frontières ultimes de l'Union. Une alliance bigarrée de libre-échangistes, de romantiques des droits de l'homme, d'adhérents néophytes, mais aussi de fédéralistes utopiques milite pour une Europe sans frontières. Or, il est clair que s'élargir trop au-delà de la communauté, déjà immense et infiniment complexe, des pays du continent serait choisir l'Europe-espace contre l'Europe-

puissance. Le débat n'a pas eu lieu, mais la Convention a introduit une novation de procédure qui peut se révéler précieuse:

désormais, toute candidature d'un pays tiers devra être adressée d'abord aux Parlements nationaux et au Parlement européen, qui pourront donc exprimer leur sentiment les premiers. La parole sera donnée d'abord aux représentants des citoyens de l'Union. Une telle procédure aurait empêché, par exemple, le Conseil européen d'Helsinki de décider souverainement et arbitrairement de l'éligibilité de la candidature turque, sans la moindre consultation en dehors de lui-même.

La Constitution n'est pas la fin du voyage

Nous espérions que le passage des traités européens à la constitution de l'Union marquerait la fin du grand chantier. Que les caravaniers bâtisseurs de continent pourraient enfin plier les tentes et prendre place dans la maison neuve, vaste et belle, fièrement dressée au milieu du village planétaire. « Nous devons bâtir pour les cinquante ans à venir » était l'ambition fixée par l'architecte en chef.

Il n'en sera rien. Née des travaux de la Convention, la maison européenne a des fondations solides et profondes et de beaux murs. Mais elle est encore ouverte à tous les vents, et son toit ne résistera pas à une forte tempête. Il sera prudent de garder les tentes, au moins pour quelque temps. Mais en préparant la tâche des maçons encore à venir. Les « coopérations renforcées », les procédures de « passerelles » vers la généralisation de la règle de la majorité, le nouveau droit de pétition collective des citoyens seront des outils disponibles pour l'équipe de relève.

La Convention n'a pas achevé le grand œuvre. Mais elle a redonné un élan que l'on n'osait plus imaginer. Elle a trouvé le moyen de mobiliser une formidable force collective pour prendre le relais des pères fondateurs. Voilà l'Europe qui reprend confiance en elle, en sa capacité d'imaginer, de créer, d'enthousiasmer. Le temps des maîtres artisans s'achève; s'ouvre celui de la communauté des compagnons, enfin élargie à tous les citoyens du continent.

ALAIN LAMASSOURE