

Discours du Président du Parlement européen

Josep BORRELL FONTELLES

au Collège d'Europe

Bruges, 13 octobre 2006

***"De Revolutionibus Europae
ou le défi de la crise constitutionnelle"***

Monsieur le Recteur,

Mesdames et Messieurs les Professeurs,

Chers étudiants,

"La Constitution est **caduque**." (1)

"La Constitution est dans le **coma**. Il faudrait la débrancher..." (2)

"La Constitution est **morte**." (3)

Ce n'est pas moi qui le dis. C'est ce qu'on entend aux Pays-Bas (3), ou à la Chambre des Communes britannique (2), ou encore dans les déclarations d'une candidate à l'élection présidentielle française (1).

Moi, je voudrais qu'elle survive parce que **les problèmes** que la Constitution voulait résoudre **sont toujours là**.

Ils sont plus graves encore aujourd'hui qu'au lendemain de Nice.

Mais je n'ai **pas de plan B** dans ma poche.

Nous sommes dans une "**période de réflexion**" et **je vous remercie** de me donner l'occasion d'exprimer la mienne.

Je suis heureux de le faire dans le plus ancien établissement post-universitaire transnational. Et j'en profite pour rendre hommage à **Salvador de Madariaga** qui a eu l'idée de créer votre Collège.

Je salue aussi les étudiants de Natolin, qui assistent à notre débat par vidéoconférence.

Copernic

Il y a quelques semaines, j'étais à l'Université de **Cracovie**. Là où votre "saint-patron", Nicolas **Copernic**, fut étudiant.

Son fameux ouvrage - ***De Revolutionibus Orbium Coelestium*** - a bouleversé la conception qu'on avait du système solaire à son époque.

A la **mi-2007**, quand vous aurez achevé votre année académique, vous serez connus comme "**la promotion Copernic**".

Vous quitterez ainsi ce prestigieux Collège au moment où la **Présidence allemande** devrait nous proposer un plan de sortie de crise.

Mais rien n'annonce encore la **révolution copernicienne**, dont l'Europe aurait bien besoin.

En tout cas, croyez-moi, l'Europe n'est plus le centre du monde. Je reviens d'Inde et de Chine et j'en suis encore plus convaincu.

Bientôt nous ne représenterons que 5 % de l'humanité. Et ne vous consolez pas en pensant que seule la qualité compte.

1. Etat des lieux

1.1. Les ratifications en panne

Au Conseil européen, **le mot d'ordre est de poursuivre les ratifications.**

On verra, après les élections présidentielles françaises, en mai prochain, comment relancer la machine.

Pour l'instant, **15 Etats ont achevé leurs ratifications**, dont deux par voie référendaire, l'Espagne et le Luxembourg. **La plupart l'ont fait en 2005.**

Peu de choses ont bougé en **2006**. La **Belgique** a bouclé son marathon parlementaire en février. L'**Estonie** en mai.

La **Finlande** espère clôturer sa ratification en décembre, par voie parlementaire également.

En ratifiant leur Acte d'adhésion, la **Bulgarie** et la **Roumanie** ont ratifié du même coup le Traité constitutionnel.

Nous serions donc **18 sur 27** en janvier prochain. **Exactement la majorité des deux tiers !**

Hélas ! Cela ne suffit pas. Et en cela, le terme de "Constitution" est sans doute abusif. **L'unanimité** est requise, comme pour un traité ordinaire.

Sept pays doivent encore se prononcer. Mais **aucune date** n'est avancée nulle part.

Le Danemark a déjà dit officiellement qu'il ne procédera pas à la ratification. Et d'après mes contacts, au moins **trois ou quatre ne le feront pas non plus.**

Par exemple, la **Chambre des Communes du Royaume-Uni** n'a même pas fixé définitivement sa procédure de ratification, interrompue dès le 6 juin 2005.

1.2. Les citoyens attendent

Le dernier "Eurobaromètre", publié en juillet, montre pourtant que **61 % des Européens soutiennent** le concept d'une Constitution pour l'Europe. **22 % s'y opposent.**

C'est encore **plus que la majorité des deux tiers**, si on considère seulement les opinions exprimées.

Et même **62 % des Français** et **59 % des Néerlandais** se disent toujours favorables à une Constitution !

Dans six des sept Etats qui doivent encore ratifier, les citoyens sont moins favorables que la moyenne communautaire. Mais **partout, le "oui" l'emporte sur le "non"**.

Je cite des sondages. Pas mes souhaits. Ces sondages valent ce qu'ils valent. Et c'est la seule chose que nous ayons tant que certains gouvernements n'auront pas le courage de poser la question à leurs citoyens.

Ceci me confirme dans l'idée que **certains se cachent derrière la France et les Pays-Bas** pour ne pas prendre de risque. Mais aussi, hélas, pour freiner un texte que tous ont signé en grande pompe à Rome, en 2004.

2. Quatre scénarios théoriques

Mais à quoi bon poursuivre les ratifications ? direz-vous.

C'est inutile puisqu'il faut l'**unanimité ! Et ni la France, ni les Pays-Bas** ne revoteront le même texte !

Pour ma part, je considère que **les ratifications doivent se poursuivre**. C'est aussi l'avis du Parlement européen.

Pourquoi ?

- d'une part, **chaque citoyen européen** (ou ses élus) **a le droit de se prononcer** sur un projet pour lequel ses représentants se sont battus;
- d'autre part, **le scénario de sortie de crise aurait plus de chances de ressembler à notre projet actuel** s'il était ratifié par davantage de pays.

Voyons les scénarios possibles. En somme, il y en a **quatre** :

- maintenir **le texte** tel quel, **avec** l'un ou l'autre **ajout**;
- sauver les éléments principaux dans **un plus petit Traité**;

- **rouvrir des négociations** sur certains points contestés (**Nice+**);
- **abandonner** et attendre des temps meilleurs pour renégocier (en rester à **Nice, sans plus**).

2.1) Le texte tel quel, avec ajouts

Maastricht a été préservé malgré le "non" danois et **Nice** malgré le "non" irlandais. Des déclarations politiques et des protocoles additionnels ont permis de sauver les traités sans modifier leur substance.

Aujourd'hui, comme pour le lancement d'une fusée, on parle d'une "**fenêtre d'opportunité**" de quelques semaines, pendant la Présidence allemande, entre l'élection présidentielle française et le **Conseil européen de juin 2007**.

Quelle fusée ? Jusqu'à présent, la Chancelière allemande, Mme Merkel, a évoqué un **Protocole social**. Cette hypothèse aurait l'avantage de ne pas changer le Traité lui-même, mais peut-être la manière dont on l'a parfois interprété.

Mme Merkel voudrait un texte qui mérite encore le nom de "Traité constitutionnel". Mais elle a précisé qu'elle **lancerait simplement le processus**.

Seule échéance mentionnée: aboutir avant les élections européennes de juin 2009.

La balle rebondira dans le camp des présidences suivantes: Portugal, Slovénie, France...

Mais je ne pense pas qu'un tel ajout puisse permettre de reposer la question aux deux peuples qui ont rejeté le Traité constitutionnel.

La déclaration de Berlin

J'ajoute qu'**en mars 2007, à Berlin**, les gouvernements de l'Union ont l'intention de proclamer une **déclaration solennelle**. Il s'agira de réaffirmer le sens de notre action commune, 50 ans après le Traité de Rome.

Espérons que cela ne soit pas **une déclaration banale**. Mais pour qu'elle soit porteuse d'avenir, comment et par qui sera-t-elle rédigée ? Et que contiendra-t-elle ?

2.2. Le mini-Traité institutionnel

Deuxième scénario : sauver les éléments novateurs dans le domaine institutionnel. Ce serait un **"mini-Traité" non pas constitutionnel mais institutionnel**.

Il s'agirait de reprendre rapidement dans un nouveau traité, plus court, la nouvelle architecture institutionnelle : le Ministre des Affaires

étrangères, l'extension de la majorité qualifiée et de la codécision, l'élection du président de la Commission par le Parlement, etc.

Des personnalités comme Nicolas Sarkozy, Romano Prodi ou Geoff Hoon (ministre UK des Aff. européennes) vont dans ce sens.

On l'appelle "mini" parce qu'on veut volontairement diminuer son importance et éviter de nouveaux référendums.

Or, la question institutionnelle est la grande question à régler depuis Maastricht et Amsterdam.

Beaucoup imaginent d'**ôter la partie III**, celle qui organise les politiques. C'est sur elle que se sont focalisées une majorité des critiques et elle reprend à plus de 80 % les traités existants.

Mais renoncer à ces innovations, notamment dans le domaine de la sécurité et de la justice, serait extrêmement dommageable, notamment au regard du grand débat sur l'immigration aujourd'hui.

Jusqu'à présent, le Parlement européen s'est manifesté contre cette formule car l'ensemble du texte représente un équilibre global.

Certains voient dans le "mini-Traité" l'extraction d'éléments particuliers, ouvrant ainsi la porte à des revendications en cascade.

Par exemple, M. Juncker vient de déclarer qu'il n'était pas hostile à la proposition de mini-traité de M. Sarkozy. Mais, selon lui, la liste des points à sauvegarder est "*trop courte*".

D'autres pays refusent le "cherry-picking" comme une excuse pour ne pas aller aussi loin que le texte le permettait.

Il faudrait un miracle pour que les 27 Etats membres aient exactement la même idée de ce qu'il faut préserver.

Ensuite, il faut savoir que la suppression de **la Partie III** ne se fera **pas d'un trait de plume**.

Ce sera **difficile sur le plan juridique**. Mais ce sera aussi **délicat sur le plan politique**.

Car la Partie III comporte des avancées qui équilibrent ou complètent d'autres dispositions de la Partie I :

- les **services d'intérêt général**;
- la communautarisation du pilier **Liberté, Sécurité et Justice**;
- la cohérence de **l'action extérieure**;
- la base juridique d'une politique de **l'énergie**.

Supprimer purement et simplement la Partie III, ou trouver l'unanimité sur une liste de points à sauver, c'est un scénario qui risque fort d'**ouvrir la voie à une renégociation** (scénario 3).

2.3. La renégociation partielle (Nice +)

Dans ce troisième scénario, celui d'une renégociation partielle, on imagine mal qu'on puisse aller vite sans convoquer une **nouvelle Convention**.

Certains pays annoncent déjà leur volonté de remettre en cause certaines dispositions du Traité comme la pondération des voix au Conseil, ou de rediscuter de points fondamentaux comme les "racines chrétiennes" de l'UE.

Rappelons-nous qu'il s'est écoulé **deux ans et demi** entre le début des travaux de la Convention (fin février 2002) et la signature du Traité constitutionnel (Rome, octobre 2004).

Après quoi une période de **ratification de deux ans** avait été jugée nécessaire.

L'Union élargie peut-elle se permettre un retard supplémentaire de quatre à cinq ans pour améliorer son efficacité ?

Au Conseil européen de juin 2007, on fêtera les dix ans d'Amsterdam ! Et de son échec institutionnel...

2.4. L'abandon (et la porte ouverte)

Reste un quatrième scénario : **l'abandon** du Traité constitutionnel.

C'est-à-dire **revenir à la case départ et en rester au Traité de Nice**, dont tout le monde reconnaissait les insuffisances dès le début.

En 1954, lorsque la France a dit "non" à la **Communauté européenne de Défense (CED)**, la Conférence de Messine a lancé un autre grand projet moins d'un an plus tard. Du « non » français à la signature des traités CEE et Euratom, les « Six » n'ont mis que 31 mois.

Mais il a fallu **37 ans pour que le mot "défense" réapparaisse** dans un traité européen...

Il est probable que l'abandon du Traité constitutionnel ouvrirait la porte à des **coopérations renforcées**. Avec le risque de voir ces coopérations se développer **en dehors du cadre communautaire et en négligeant le rôle du Parlement européen**.

Pour le **Parlement européen**, toute idée de coopération renforcée ne devrait être envisagée qu'**en dernier recours et dans le cadre communautaire**.

Mais pour d'autres, ces coopérations sont le seul recours.

Dans une Union à 27, avec une hétérogénéité accrue, des rapports économiques et sociaux plus déséquilibrés, l'intégration politique n'avancer pas au rythme nécessaire.

3. L'Europe des résultats

Vous avez sans doute déjà vu ce slogan dans les magasins en réfection :
"Pendant les travaux, les affaires continuent !"

A charge pour le client de se frayer un passage à travers les échafaudages et de retrouver les rayons...

De même au Conseil européen. Chacun est bien d'accord : en attendant une solution constitutionnelle, **il faut que l'Europe continue à fonctionner et qu'elle produise des résultats tangibles.**

Ainsi nos citoyens retrouveront confiance et peu à peu ils accepteraient mieux l'idée d'une Constitution.

Il faut croire que **personne ne lit les Eurobaromètres !** Je le répète : 61 % des citoyens sont favorables au moins au concept d'une Constitution.

N'est-ce pas plutôt nos gouvernements qui n'ont pas confiance !?

Qui **ne se font plus** confiance !?

3.1. Des résultats positifs

Certes, il serait faux de croire que l'Union ne fonctionne plus.

Le Parlement est en train de boucler un des plus gros dossiers législatifs de son histoire: le règlement **REACH** sur les produits chimiques.

Nous, parlementaires, avons réussi à débloquer **la directive sur les services (Bolkestein)** et à surmonter la méfiance qui bloquait les Etats membres.

Depuis les deux "non" français et néerlandais, pas moins de **six nouvelles missions civiles, de police ou militaires** ont été déployées dans le monde :

- Aceh, en Indonésie;
- aide à la Police palestinienne;
- Rafah (contrôle de la frontière Gaza / Egypte);
- contrôle de la frontière Moldavie / Ukraine;
- l'Eufor, en République démocratique du Congo;
- et le Liban.

Nous développons peu à peu une **politique étrangère *sui generis*** qui peut nous donner plus de crédibilité et de poids dans les affaires du monde.

Oui, certaines choses avancent.

Mais **pour combien de temps** si nous ne réformons pas nos procédures de décision ?

3.2. Des attentes insatisfaites

En revanche, d'autres choses, fondamentales, stagnent toujours.

Les opinions publiques européennes perçoivent très bien qu'il y a **des enjeux planétaires communs** et elles attendent de l'Europe qu'elle joue **un rôle plus actif**.

Ne pas le faire, ce serait aggraver la crise de **légitimité** et d'**efficacité** que nous traversons.

Ces **enjeux**, ce sont notamment :

- la mondialisation de l'économie ;
- les ressources énergétiques ;
- les migrations ;
- le terrorisme international ;
- la criminalité transfrontalière...

Et j'en passe.

Dans ces domaines, nous ne donnons pas vraiment une image d'efficacité et de réelle volonté politique commune.

- **systèmes sociaux** : nous devrions travailler ensemble à les réformer, pour les préserver et les renforcer. Au lieu de cela, nos Etats membres et nos entreprises mettent nos systèmes sociaux **en concurrence** ;
- **compétitivité** : la stratégie de Lisbonne n'a pas encore eu les effets escomptés. Nous voulions combler nos retards dans la **recherche**. Nos investissements restent pourtant sous les objectifs **et bien en-dessous** de ceux de nos concurrents ;
- **immigration** : Comme la population européenne vieillit, nous aurons besoin d'immigrants. La Commission européenne estime que nous devons en accueillir **20 millions entre 2010 et 2020**.

Mais 7 ans après les bonnes intentions de Tampere, **nous nous refusons toujours les moyens d'une politique commune** de l'immigration. Et nous nous reprochons les uns aux autres nos politiques nationales ! Même chose pour la justice pénale.

L'Europe des projets, prônée par beaucoup pour rétablir la confiance, **ne peut se réduire à un ensemble de projets sectoriels qui ne s'attaquent pas aux objectifs fondamentaux.**

La réforme de nos systèmes sociaux, la recherche et l'innovation, l'immigration, l'approvisionnement en énergie : voilà de grands projets.

Mais **une politique commune a besoin du soutien de tout le monde**. On ne peut pas critiquer les pays qui essaient d'avancer ensemble quand on n'a pas la volonté politique d'avancer avec eux. (cfr politique d'immigration, passerelles,...)

Nous verrons au sommet informel de Lahti, en fin de semaine, si nous pouvons progresser.

Mais au-delà de cela, **l'Europe des projets ne peut pas non plus se substituer au "projet Europe"**.

Conclusion

Ecoutez ce texte et devinez par qui et quand il fut prononcé.

" J'en reviens à la question principale. Que faisons-nous ici ?

*A mon avis nous nous trouvons à une étape assez curieuse de l'histoire humaine et en particulier européenne, où il s'est produit **un écart entre la solidarité des faits et la solidarité des sentiments**.*

*En fait, peuples et nations sont maintenant liés par **une solidarité de fait absolue**, presque aussi absolue que la solidarité des gouttes d'eau dans un tuyau.*

Mais nos sentiments n'en sont pas là (...) "

Qui a bien pu dire cela ? Et dans quel colloque sur la mondialisation ?

Tony Blair, au Sommet du Millénaire ?

José Bové, à Porto Allegre ?

Giscard à Davos ?

Si vous me dites **Salvador de Madariaga, au Congrès de La Haye, en 1948**, vous avez de bonnes chances de décrocher votre diplôme !

Les hommes passent, mais les défis grandissent.

Faisons en sorte que l'Europe ne passe pas, elle aussi.

Qu'elle ne passe pas à côté de sa raison d'être dans le monde d'aujourd'hui : **être un acteur global.**

Nous sommes liés par des solidarités de faits plus grandes que nous ne le croyons.

Notre futur et le futur de l'humanité dépendent de la façon dont la Chine et l'Inde vont se développer.

Savez-vous qu'un Américain consomme 28 barils de pétrole par an; un Européen 12; un Chinois 2 et un Indien un demi ?

Les citoyens européens doivent être conscients que le rôle de l'UE dans le monde va au-delà de ce qu'ils peuvent croire

La Constitution nous offre de nouveaux moyens. Nous devons les mettre en œuvre tôt ou tard. **Mieux vaut tôt que trop tard.**

Je vous remercie.