Audition : 28 octobre 2003
Constitution européenne, pour quelle Europe ?

Francis Wurtz,
Député européen,
Président du groupe
de la Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique
au Parlement européen.

J'aborderai dans mon introduction trois aspects. D'abord une question préalable, le problème démocratique essentiel que pose la Constitution qui nous est présentée. Deuxième aspect, les principales questions en débat depuis la publication du projet, au sein de la Conférence intergouvernementale, mais aussi en général. Et troisièmement, je m'arrêterai davantage sur la politique extérieure et de sécurité commune, et sur la politique de sécurité et de défense, vu l'environnement dans lequel je me trouve aujourd'hui.

La question préalable, je l'ai posé à Valery Giscard d'Estaing, en septembre dernier, lorsqu'il est venu présenter son texte au Parlement européen. Je dois dire qu'il m'a fait une réponse laborieuse, que je pourrais, le cas échéant, évoquer dans le débat.

Une Constitution, si j'en crois le « Petit Robert » est une loi fondamentale qui détermine la forme de gouvernement d'un pays. Eventuellement, elle peut en outre fixer des valeurs de référence, des droits fondamentaux, mais en aucun cas elle ne peut brider pour trente à cinquante ans, puisque telle est la longévité promise à ce texte par l'ancien président de la Convention, Giscard d'Estaing, la liberté des citoyens de choisir souverainement leur modèle de société. Or dans le projet qui nous est présenté, il y a toute la structure de l'Europe libérale. On trouve, à quatre, cinq reprises une référence explicite à la fameuse économie de marché où la concurrence est libre, une référence très structurante. Il y a aussi énoncés des statuts et des missions de la Banque Centrale Européenne qui sont des statuts et des missions extrêmement connotés, stabilité des prix, contrôle des coûts salariaux, interdiction à tous organismes de donner des ordres et des consignes à cette institution qui est seule responsable de la politique monétaire de l'Union européenne. La libre circulation des capitaux est tellement réaffirmée comme élément intangible de la politique européenne que pour la première fois dans un traité européen les élus européens, c'est-à-dire les élus du peuple, sont sommés de s'efforcer de la promouvoir. Donc une Constitution d'un modèle de société. Ce qui pose la question légitime et fondamentale, qu'adviendrait-il si durant cette période, de trente à cinquante ans, il y avait une évolution politique significative dans tel ou tel pays membre, si une majorité se dégageait démocratiquement lors d'élections nationales en faveur d'un modèle de société alternatif à celui-là ? Ce pays serait-il de fait anticonstitutionnel et bloqué dans la volonté souveraine de son peuple, du fait de cette Constitution ? Enfin, soulignons une circonstance aggravante. L'essentiel de la structure de ce modèle libéral figure dans la troisième partie du projet de Constitution, laquelle représente pratiquement les 3/5 me de la totalité du texte. Or dans la plupart des éditions qui circulent jusqu'à ce jour, y compris l'exemplaire remis par Monsieur Giscard d'Estaing le 20 juin aux chefs d'Etat et de gouvernement, au Sommet européen de Thessalonique (Grèce), aussi incroyable que cela paraisse, cette partie 3 ne figure pas. Dans l'exemplaire remis à tous les parlementaires européens, il y a une semaine, jour pour jour, la partie 3 ne figure toujours pas. Ça s'arrête à la partie, bien rédigée, sur les objectifs, les valeurs, les attributions, la Charte des droits fondamentaux, quelque chose de relativement

visible pour les gens. Mais toute la partie, très structurante sur le modèle de société, pour l'essentiel, ne figure pas.
Donc, j'avais posé cette question à Monsieur Giscard d'Estaing et nous avons d'ailleurs publié sa réponse, dans un cahier spécial de « l'Humanité » qui est diffusé par ailleurs à un million et demi d'exemplaires, où figurent les parties les plus significatives de cette face cachée de la Constitution. L'explication de Monsieur Giscard d'Estaing fut laborieuse. Il a dit : « il faut comprendre qu'un tel texte est traduit en vingt-deux langues. Sa traduction et son impression prennent du temps ! Je pense beaucoup plus plausible l'explication suivante :si l'essentiel du reste du texte mérite débat, le clivage pour l'essentiel, mis à part quelques articles certes importants, n'était pas aussi apparent que dans la partie 3. La partie 3 fait, en quelque sorte, réapparaître la partie la plus contestée du Traité de Maastricht. Donc le fait de la soustraire au débat de fond n'est évidemment pas innocent. Je rappelle que la fameuse Convention s'est réunie pendant seize mois. Et pendant seize mois ils n'ont parlé que des parties 1 et 2, sans évoquer la partie 3. Dans la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement de Thessalonique est indiqué clairement : nous accordons à la Convention une petite rallonge pour permettre d'introduire les résultats des travaux d'experts, des trois institutions : Commission, Conseil, Parlement, pour des aménagements techniques restant à faire. Les aménagements techniques c'est introduire Maastricht dans le projet de Constitution, remis dans sa globalité à la présidence italienne, à Monsieur Berlusconi, par Valéry Giscard d'Estaing, seule, le 18 juillet, et donc toujours inexistant dans la version qui vient d'être distribuée aux parlementaires eux-mêmes. Il y a donc une question préalable, soyons transparents, mettons cartes sur table. C'est un problème démocratique majeur.
Ensuite, deuxième élément d'introduction, les principales questions en débat, qui, vous vous en doutez, ne concernent pas les questions que je viens d'évoquer. Néanmoins, ce sont des questions importantes. Au niveau de la Conférence intergouvernementale les principales questions qui font débat sont au nombre de quatre et de nature très différente. D'abord, le nombre des commissaires européens à partir de 2009, car d'après le projet de Constitution, la composition de la Commission doit changer à partir de 2009. En 2009 il n'y aurait plus un commissaire par Etat, mais un total de quinze commissaires avec un système de rotation égalitaire, chaque pays à son tour. Il y aurait en quelque sorte quinze commissaires de plein droit et quelques autres commissaires qui n'auraient pas le droit de vote. C'est ce système à deux vitesses qui est très violemment contesté, à mes yeux de façon légitime, par un certain nombre d'Etats, notamment ceux qu'on appelle très maladroitement les petits pays, les pays les moins peuplés, qui estiment qu'une culture nationale soit absente d'une institution aussi puissante pose un problème supplémentaire. C'est une question en débat. Une autre grande question en débat est le mode de calcul de la majorité qualifiée au Conseil des ministres. Il y a un certain nombre de points qui restent de l'Union limitée, on y reviendra tout à l'heure, mais la plupart des domaines dans le projet de Constitution, par le jeu de la majorité qualifiée, par son mode de calcul, attirent tous les regards. Ce qui avait été décidé dans le Traité de Nice, c'était qu'une décision pouvait être prise à condition que les représentants de la moitié des Etats membres s'y retrouvent, que ceux qui s'y retrouvent représentent 62% de la population de l'Union Européenne et qu'en plus ils réunissent un certain nombre de voix. Il y avait un système de pondération en fonction de la population des pays membres. Par exemple, les quatre pays les plus peuplés, Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie bénéficiaient de vingt-neuf voix, et deux pays, en l'occurrence l'Espagne et la Pologne avaient presque autant de voix que ces quatre pays les plus peuplés, ils bénéficiaient de vingt-sept voix. Dans le projet de Constitution ce système est abandonné au profit d'un autre système où la pondération des voix n'existe plus. Dans le projet de Constitution, il y avait une double clé. D'une part, pour qu'un décision puisse être prise il faut qu'elle recueille l'assentiment de la moitié des Etats membres, représentant 60% de la population de l'Union. Il n'y a plus

d'autres critères. Les deux pays qui étaient dans le système de Nice sur avantagés, l'Espagne, la Pologne, n'entendent pas renoncer à cet avantage acquis, qui est un peu un pouvoir de blocage. Troisième question, qui vient souvent à la Conférence intergouvernementale, l'évocation ou non dans le projet de Constitution de la religion chrétienne. Vous savez que dans le projet on se contente de dire : »s'inspire des héritages culturels, religieux, humanistes de l'Europe » et par ailleurs il y a une allusion à un dialogue spécifique avec les Eglises. C'était le compromis entre les pays de tradition laïque qui sont nombreux dans l'Union Européenne, notamment la France et la Belgique et d'autre part les autres qui ignorent la référence à la laïcité dans leur Constitution et à plus forte raison les pays sui souhaitent en particulier l'Espagne et la Pologne, une référence explicite à la religion chrétienne. Quatrième grande question qui vient dans ces débats c'est la question de la défense européenne. Le texte du projet de Constitution est critiqué de deux manières contradictoires. D'Un côté, les pays « neutres » qui ne sont pas chauds pour que figure dans le Traité une référence à la défense européenne et d'autre part les pays les plus atlantistes qui ont peur d'un découplage entre l'Union Européenne et les Etats-Unis, car il y aurait en quelque sorte trop d'autonomie.
Il y a évidemment beaucoup d'autres questions en débat que celles que je viens d'évoquer. Je quitte la Conférence intergouvernementale pour aborder l'amorce de débat qui a lieu sur ce texte dans les différents pays européens. Beaucoup de questions tournent autour du clivage, fédéralisme ou inter gouvernementalisme, méthodes communautaires ou méthodes intergouvernementales. Les questions visées à ce propos sont pour l'essentiel les suivantes : d'abord les prérogatives du président du Conseil européen, telles qu'elles sont prévues dans le projet de Constitution. Ceux qui s'interrogent sur cette fonction craignent qu'elle ne fasse de l'ombre à la Commission et insistent pour que les prérogatives de ce président soient les plus réduites possibles. Cette discussion était déjà venue à la Convention européenne. La mouture que propose le projet de Constitution est déjà celle que Giscard d'Estaing avait appelé un chairman et non pas un président à la française, qui serait chargé d'impulser, de coordonner, mais non pas de diriger. Dans le même ordre d'idée est discuté le statut du ministre des affaires étrangères, conçu dans le projet de Constitution, c'est-à-dire qu'il revêtirait une double casquette, celle qui est actuellement portée par Monsieur de politique extérieure et de sécurité commune, Javier Solana et d'autre part le commissaire chargé des relations internationales Chris Patten. Alors si ce ministre a une double casquette, laquelle est la plus grande ? Il y a ceux qui souhaitent qu'avant tout il parle au nom de la Commission et ceux qui souhaitent qu'il parle avant tout au nom des Etats Dans ce projet de Constitution ce ministre est nommé par le Conseil européen, mais responsable devant le Parlement européen et il est vice-président de la Commission. Donc forcément il y a des pressions contradictoires, lesquelles nécessitent clarification. Toujours dans le même ordre d'idée se pose la question des votes qui demandent l'unanimité, ceux qui demandent la majorité qualifiée, le droit de veto, ce qu'on appelle les clauses passerelles. L'unanimité requise dans le projet de Constitution pour l'essentiel de la politique extérieure et de sécurité commune, je reviendrai dans un instant sur les exceptions, car danse un tel domaine, passer de l'unanimité à la majorité qualifiée ce n'est évidemment pas une petite chose. Mais pour l'essentiel, la politique extérieure et de sécurité commune requiert l'unanimité, de même que la fiscalité, le social pour l'essentiel et des questions d'ordre plus juridique comme le Parquet européen. En revanche, tout le reste bascule dans les votes à majorité qualifiée. Ce qu'on appelle la clause passerelle, ce sont les cas où le Conseil européen, c''est-à-dire les chefs d'Etat et de gouvernement, décident à l'unanimité que dans tel domaine le Conseil des ministres décide à la majorité qualifiée. Enfin le droit de veto, qui ne s'appelle pas le droit de veto existe néanmoins dans certains cas, je vais y revenir dans un instant.
Troisième point, la PESC et la PESD. Ceux qui estiment que c'est devenu une exigence pour l'Union européenne dans le monde d'aujourd'hui afin de devenir un acteur mondial pensent

qu'il devrait y avoir une politique extérieure commune, non pas unique, les Etats conservant la leur, mais dans le maximum de domaines et souffrent aujourd'hui de l'inexistence de fait d'une telle politique. Par exemple, au Proche Orient, l'Union européenne est sur le papier co-initiatrice avec les Etats-Unis, la Russie, les Nations Unies de la feuille de route. L4existence réelle sur le terrain est nulle. C'est un problème durement ressenti par ceux qui comptent sur l'Europe pour ne pas rester dans le face à face Bush-Sharon. En Irak, la situation est tout à fait semblable. Quand on a posé, hier, la question à Monsieur Solana, sur ce qu'il pensait de la série d'attentats, des implications du piège dans lequel se trouvent les Américains, il a eu un commentaire hautement autorisé : »En Irak, la situation n'est pas très bonne » ! La contribution de l'Union européenne à la réflexion sur la situation est inexistante. Au moment de la guerre en Irak, beaucoup de gens se sont plaints de la division de l'Europe sur cette question. Moi, j'ai pensé que c'était une bonne chose, pourquoi ? Parce que cette division existait auparavant, mais elle ne s'exprimait pas. Elle était sous l'éteignoir dans des déclarations, avec des phrases alambiquées qui ne voulaient rien dire et dans des stratégies communes qui étaient tellement généralisées qu'elles pouvaient derrière des formules vagues recueillir l'unanimité mais sans contenu. Cette division montrait clairement aux peuples la réalité de la divergence de fond entre deux options. Je pense que cette clarification des enjeux a favorisé l'intervention des peuples dans ce débat. Et on a vu que si ces dirigeants européens étaient divisés, les peuples étaient largement convergents, aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est de l'Europe. C'est une donnée majeure et positive de la situation. Le problème c'est que depuis lors l'unité des Quinze, voire des Vingt-cinq a tendance à se refaire mais sur une base négative sur une base beaucoup plus proche de la position de la Grande-Bretagne que celle de la France de l'époque. J'évoquerai tout à l'heure dans le débat, si vous le souhaitez, un document dont le vous recommande vivement la lecture, qui est un rapport de Monsieur Solana, actuellement en discussion au Conseil européen, qui doit aboutir à une doctrine stratégique européenne d'ici à la fin de l'année. Cette doctrine se voulait réplique à la doctrine stratégique américaine publiée le 20 septembre de l'année dernière dont l'idée principale était l'éloge de la force, notamment de la force militaire des Etats-Unis, la légitimation de la guerre préventive, l'utilisation des armes nucléaires miniaturisées, tactiques y compris contre des adversaires qui n'auraient pas d'armes nucléaires, en tout cas qu'ils n'utiliseraient pas. En quelque sorte la négation du système sur lequel la société internationale était fondée depuis 1945. Et bien ce document mis à part quelques précautions de langage, parce que on est quand même en Europe emprunte à la doctrine américaine, à la doctrine Bush des idées extrêmement pernicieuses et dangereuses. Ça s'appelle une Europe sûre dans un monde meilleur ? Ça a donc été remis au Conseil européen de Thessalonique du 20 juin 2003 comme texte de départ de la discussion. Et maintenant le Conseil européen travaille dessus pour arriver à un texte de référence. C'est donc un document de travail. On peut dire ça ne compte pas. Mais enfin quand un texte est signé Solana et qu'il est publié, il compte. Et le texte de décembre comptera, ce sera la doctrine stratégique de l'<Union européenne. C'est sous présidence Berlusconi que ça se prépare. Dans ce document, j'ai noté quelques exemples. D'abord il y a une description apocalyptique de la situation internationale. Il n'y a que du terrorisme. C'est extrêmement dangereux, je crois, de nez voir la situation internationale qu'à travers ce prisme très Maison Blanche. Evidemment ensuite tout le reste en découle. Les menaces nouvelles, dit-il, se situent le plus souvent à l'étranger. Suivez mon regard. Suit un passage sur ce qu'il appelle les Etats déliquescents qui sont les exemples types qui nécessitent une intervention militaire. Et il évoque la nécessité de bâtir une culture stratégique facilitant les interventions précoces, rapides et si nécessaire vigoureuses. Il évoque en termes très ambigus la nécessité d'agir préventivement. Evidemment on est pour la prévention des conflits. Mais je vous assure dans le contexte ce n'est pas ça qu'il veut dire. Mais enfin une phrase horrible, incroyable, surréaliste où il dit : »Quand l'>Union européenne et les Etats-Unis mettent leurs

forces en commun ils constituent une force formidable au service du bien ». C'est le genre de formule qui jusqu'à présent n'existait pas dans les textes européens, mais elle existait en revanche dans les textes de Bush. Donc un document extrêmement significatif du danger que j'évoquais tout à l'heure que l'unité se rétablisse sur une base américaine ou anglo-saxonne. De même ce qu'on entend ces derniers jours, c'était d'ailleurs en débat depuis le passage de Jacques Chirac devant l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, du passage d'une doctrine de non-emploi de la force de dissuasion à une doctrine d'emploi, dans ce contexte ne doit pas être pris évidemment à la légère. Est-ce une monnaie d'échange vis à vis des Britanniques pour obtenir ce qu'on a appelé l'infléchissement britannique sur la défense européenne, sur l'idée d'ouvrir un quartier général européen faisant de l'ombre au quartier général de l'Otan. Je ne sais pas, mais toujours est-il qu'il faut prendre cela très au sérieux.
Parallèlement à cela, il y a un élément que je trouve très positif et prometteur, mais qui ne vient pas de l'Union européenne. Je veux parler de cette élévation franco-germano-britannique en Iran que je trouve symbolique d'une toute autre démarche. Il y a la prévention des conflits et non pas la guerre préventive.
Sur toutes ces questions là, le projet de Constitution est ambivalent. D'un côté il y a des objectifs très positifs, très ronflants, il y a tout, la paix, la Charte des Nations >Unies, la prévention des conflits et de l'autre côté il y a une véritable allégeance à l'Otan. Dans la première partie, il y a par exemple l'idée que la politique de défense européenne doit être, je cite, »compatible avec la politique arrêtée dans le cadre de l'Otan ». Dans une Constitution, l'identité européenne est tributaire des décisions de l'Otan. C'est inimaginable et pourtant c'est dans le texte. Il y a également toujours dans l'article 40, une très forte pression en faveur d'une augmentation substantielle des dépenses militaires. Et l'Agence européenne d'armement est présentée dans cette optique pour obtenir des engagements claires. Vous savez que l'argument principal qui est mis en avant c'est toujours l'écart, le fossé entre les dépenses européennes et les dépenses américaines en matière de défense. Quand on sait que les Etats-Unis en 2004 dépenseront au moins autant, en matière de défense, que tout le reste du monde réuni on peut souhaiter du plaisir à l'Union européenne si elle voulait au plan stratégique « rattraper ce retard ».
Personnellement, je pense qu'une donnée essentielle pour l'Union européenne devrait être une grande politique ambitieuse de prévention des conflits et une attitude très offensive à cet égard. Par exemple, quand il y a eu, il y a quelques jours, la mise au point de ce plan de paix israélo-palestinien, le groupe avait invité les deux initiateurs au Parlement européen pour informer de suite, présenter les choses. La Commission a réagi positivement, je dois le dire. J'ai interpellé Berlusconi et Prodi qui n'ont pas répondu positivement, on verra la suite. Berlusconi n'a même pas relevé la question pour que le Conseil européen cautionne cette ouverture de dialogue.
Pour terminer, encore un mot sur la défense. Dans ce contexte, la notion de coopération structurelle qui est incluse dans le projet de Constitution entre les Etats qui ont des capacités extrêmement fortes en matière militaire et qui ont fait preuve d'un engagement particulièrement volontaire pour faire des opérations très exigeantes et ceux qui sont prêts en quelque sorte à »aller au charbon », il y a une clause particulière qui s'appelle coopération structurée pour les pays qui souhaiteraient faire partie de cette avant-garde de l'Europe. Cette cluse mérite une grande attention, une grande circonspection.
En conclusion, je dirai, pour respecter le temps qui m'a été imparti, que même s'il n'y avait pas ce projet de Constitution, ce sont des enjeux qui mériteraient d'être discutés ? Vraisemblablement nous allons vers une Union européenne de vingt-cinq Etats, représentant 450 millions d'habitants, produisant le ¼ des richesses du monde, entretenant un réseau de relations avec 79 pays d'Afrique, des Caraïbes, du Pacifique, de la rive Sud de la Méditerranée, des relations étroites avec la Russie, la Chine… Si la volonté politique en

existait, elle aurait stricto-sensu, nettement plus de voix que les Etats-Unis au FMI, à la Banque mondiale. C'est-à-dire qu'est-ce qu'on fait de ce potentiel et dans toutes les régions du monde un appel vibrant est lancé à l'Union européenne pour qu'elle use de son influence pour changer la donne sur le plan international. Selon ce qu'on va faire de ce potentiel on peut soit contribuer à changer la donne ou accroître le poids de la mondialisation libérale et les relations internationales de domination. C'est un enjeu politique considérable, c'est un enjeu de civilisation. Raison de plus qu'il y a un projet de Constitution, pour agir c'est notre conviction, pour une ratification par voie de référendum, organisée par des débats réellement pluralistes, réellement publics de telle manière que les citoyens puissent s'approprier ces enjeux, les réponses alternatives qui seront sur la table en toute connaissance de cause.