

Vers un Traité européen

L'accord des 27 dirigeants de l'Union Européenne le 23 juin dernier devrait permettre de sortir de l'impasse dans laquelle elle était plongée depuis les non français et néerlandais au projet de Traité Constitutionnel Européen (TCE). Parlons net : on enterre – provisoirement, nous l'espérons- ce dernier, en même temps que le « traité simplifié » promis par le président Sarkozy. On se contente de modifier le Traité de Rome instituant la Communauté européenne, qui devient le « traité sur le fonctionnement de l'Union », ainsi que le Traité de l'Union Européenne de Maastricht. Au lieu donc de remplacer les textes existants par un seul document synthétique de référence, on en revient à la méthode traditionnelle : un nouveau traité qui les amende...ce qui n'est pas, à l'évidence, une solution de simplification et de lisibilité par le commun des mortels¹, puisque pour se faire une idée précise d'un sujet il faut à la fois se reporter à plusieurs textes de traités, aux protocoles et aux déclarations. Le seul vrai texte lisible, toutes proportions gardées, demeure le Traité constitutionnel européen² défunt !

LE COMPROMIS ENTRE LES 27 : SES DISPOSITIONS

Ce qui disparaît et qui était dans le TCE : les éléments conférents à l'union Européenne les attributs d'un super-Etat

- *Le terme de Constitution*, qui marquait la naissance de l'entité politique Union européenne, fédération d'Etats-Nations. Au grand dam du Parlement européen, qui compte bien relancer le sujet constitutionnel après les élections de 2009.

- *La référence aux symboles* : Le drapeau aux douze étoiles, l'hymne (l' « Ode à la joie » de la Neuvième symphonie de Beethoven), la devise, "L'Union dans la diversité", la journée de l'Europe le 9 mai. Même si ces symboles continueront d'exister, il a été jugé préférable de ne pas les afficher, concession à l'égard de la minorité de pays sourcilleux face à tout ce qui traduit une affirmation politique supranationale.

- *La mention "la monnaie de l'Union est l'euro"*

- *L'abandon de la terminologie « lois » et « lois-cadres » qui donnait aux citoyens une perception claire de la nature des décisions de l'Union : on en restera aux expressions « règlements », « directives ».* Ainsi est énoncé, en creux, la concession majeure faite aux eurosceptiques : le refus de consacrer l'existence d'un peuple européen, se dotant d'un Etat fédéral sur les compétences déléguées par les Etats-Nations, membres de l'Union européenne.

¹ Le projet soumis à la CIG comprend 147 pages + 63 pages de Déclarations + 69 pages de protocoles, soit au total 279 pages en format A4., qui modifient ou s'ajoutent aux 331 pages des deux traités modifiés, sans oublier les 87 pages du traité de Nice et les quelques 120 pages du Traité de la Communauté européenne de l'Energie atomique.

² 192 pages dans la version du site du Conseil Constitutionnel.

■ **Ce qui est maintenu : au total l'essentiel du contenu des trois parties de l'ancien Traité Constitutionnel Européen.**

● D'abord la **partie III du TCE** ne sera pas reprise dans le projet de Traité réformateur, tout simplement parce qu'elle était dans les Traités que la Constitution remplaçait, traités qui demeurent et fixent les règles du marché unique, les politiques communes et leurs mises en œuvre, que ce soit sur le marché intérieur, la concurrence, la politique agricole, l'union monétaire, ou la coopération judiciaire et policière.

Autrement dit, ceux qui ont voté « non » au projet de TCE pour obtenir de profondes modifications de cette partie III en sont pour leur frais : son contenu demeure gravé dans le marbre, toujours modifiable, il est vrai, à l'unanimité des Etats.

● **De nombreux aspects positifs du traité constitutionnel sont consolidés sans modification fondamentale :**

a) *La personnalité juridique unique de l'Union européenne* est maintenue avec la fusion des trois piliers (les politiques communautaires gérées selon les méthodes communautaires – 1^{er} pilier ; la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) -2^{ème} pilier, qui conserve cependant un caractère intergouvernemental³ ; la coopération judiciaire et policière - 3^{ème} pilier)

b) *La référence aux héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe.*

c) *La rénovation du fonctionnement institutionnel :*

- la *présidence stable de l'Union* pendant deux ans et demi, renouvelable une fois, au lieu d'une présidence tournante du conseil tous les six mois ;
élection du Président de la Commission par le Parlement européen, sur proposition du Conseil ;

à terme, *la composition réduite de la Commission européenne* (15 membres à partir de 2014) ; *le droit d'initiative citoyenne*, qui permettra à un million de citoyens d'inviter la Commission à soumettre une proposition au processus décisionnel ;

un *Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*, à la fois président du conseil des ministres des affaires étrangères et vice-président de la Commission, disposant d'un service diplomatique, portera, avec le Président, la voix de l'Europe dans le monde. Une déclaration précise que les pouvoirs diplomatiques de chaque Etat demeurent et que ceux qui détiennent un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies le conservent.

d) *Le partage des compétences entre les Etats et l'Union européenne:*

la délimitation des compétences : l'Union douanière, le commerce, la concurrence, la politique monétaire demeurent des domaines exclusifs de l'Union. La politique sociale, le marché intérieur, la recherche restent des compétences partagées avec les Etats. La lutte contre le changement climatique et l'énergie sont intégrées. L'unanimité reste la règle pour la politique étrangère, la sécurité sociale, la fiscalité et la culture.

l'extension des domaines à majorité qualifiée, en particulier en matière de coopération judiciaire en matière pénale et de coopération policière, concerne 51 domaines supplémentaires.

l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen, co-législateur avec le conseil des Ministres sur 86 domaines au lieu de 37.

³ Les décisions devront être prises à l'unanimité, sans codécision avec le Parlement et sans contrôle de la Cour de Justice européenne.

La mise en place d'un mécanisme destiné à *faciliter les coopérations renforcées* entre les Etats désireux d'aller de l'avant, avec seulement un minimum de 9 Etats (au lieu de 13 dans le TCE), ce qui ouvre la possibilité de contourner les Etats récalcitrants.

Des aspects sont maintenus avec des évolutions :

La Charte des droits fondamentaux, qui constituait la partie II du Traité constitutionnel fait l'objet d'une référence qui lui donne une force juridique contraignante, même si n'est pas reprise in extenso dans le projet de futur traité. La pression des 18 Etats qui ont ratifié le TCE et de la Confédération Européenne des Syndicats. La Grande-Bretagne, en obtenant d'être exemptée de son application, crée un précédent inquiétant : objectivement, il est grave qu'un ou plusieurs pays européens puissent décider maintenant de ne plus être liés par la charte des droits fondamentaux, qui s'affirmait dans le TCE comme la base commune des valeurs qui lient les Européens.

L'article sur les objectifs de l'Union modifié : certes « la concurrence libre et non faussée » disparaît à ce niveau, mais elle demeure comme un « instrument politique majeur » au service des objectifs du traité, comme le précise une déclaration. La réalisation de l'union économique et monétaire est affirmée comme objectif de l'Union, comme « la protection des citoyens ».

La primauté du droit européen sur le droit national n'est pas réaffirmée dans le traité ; le principe fait seulement l'objet d'une déclaration renvoyant à la jurisprudence de la Cour de Justice qui l'impose.

La règle de la double majorité, qui stipule qu'une décision doit être prise par 55% des Etats membres (au moins 15 Etats) et 65% de la population, subsiste pour l'essentiel même si son application est reportée au 1^{er} novembre 2014 à la demande de la Pologne. Pendant une phase de transition, de 2014 à 2017, un pays pourra demander de voter selon les règles du traité de Nice, s'il est mis en minorité et qu'il ne l'accepte pas. De plus un groupe d'Etats qui approche la minorité de blocage (35 % de la population et au moins 4 Etats ou 45% des Etats) de demander le réexamen d'une décision adoptée à la majorité qualifiée du conseil dans un « délai raisonnable »⁴. En gros pendant dix ans, on pourrait voir subsister les modalités de vote de Nice renforcées par un dispositif de réexamen. Seule la pratique permettra d'apprécier s'il s'agit seulement d'un garde-fou et d'un instrument de pression ponctuel, dans un fonctionnement où, de facto, le recours au vote formel était rare. *Le rôle des Parlements nationaux est renforcé pour s'assurer que l'Union ne dépasse pas ses compétences* : la période qui leur est accordée pour examiner un projet de texte respecte bien le principe de subsidiarité passe de six à huit semaines ; la Commission devra justifier une décision, la revoir ou la retirer, si elle est contestée par le tiers des parlements nationaux.

■ **Ce qui est nouveau**

Un protocole sur *les services publics* souligne l'importance des services d'intérêt général, met l'accent sur les « valeurs communes » de l'Union, mentionne le rôle essentiel et la marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales en la matière.

⁴ On sait que le débat demeure entre la Pologne et les autres Etats sur ce que recouvre ce terme : 3 à 4 mois ? une fois ou plusieurs fois ? deux ans ?

A propos des *élargissements futurs* à d'autres pays, le texte précise que « les critères d'éligibilité ayant fait l'objet d'un accord du Conseil Européen sont pris en compte »

La possibilité expresse de *réduire les compétences de l'Union* est donnée aux Etats.

Une procédure claire sur *la manière de quitter l'Europe*.

■ Des grands sujets sont encore absents

Rien sur le modèle social européen, *pas de protocole social* précisant les compétences entre l'Union et les Etats membres et auquel auraient pu adhérer les Etats membres qui le souhaitent, comme cela a été fait dans le passé. Le citoyen a pourtant bien besoin de savoir, non seulement qui fait quoi en matière d'emploi, de revenu minimum, de protection sociale, mais aussi de quelles ambitions communes en matière sociale l'Union veut témoigner dans la mondialisation.

Rien sur un pacte de coordination des politiques économiques nationales et l'expression de l'Europe sur la scène internationale face aux désordres monétaires. Au lieu d'une critique inefficace des statuts de la banque centrale européenne, le renforcement de la gouvernance économique dans la zone euro est la vraie urgence.

Aucune initiative annoncée par le groupe des Etats membres de l'union économique et monétaire qui manifesterait clairement que l'Europe ne se laissera pas aligner sur le rythme des Etats pusillanimes, eurosceptiques, repliés sur les vieilles lunes de la défiance et l'égoïsme national.

Rien sur les conditions ultérieures de révision des traités : il est évident que l'Europe doit pouvoir évoluer sans être bloquée par le veto d'un seul ; le traité de réforme devrait prévoir que les révisions doivent être approuvées à une majorité très élevée (par exemple 5/6 ème des Etats)

LA PROCHAINE ETAPE : LA CONVENTION INTERGOUVERNEMENTALE (JUILLET-OCTOBRE 2007)

Que doit faire la CIG⁵ sous présidence portugaise : réunie depuis le 23 juillet, elle va écrire le projet de traité sur la base du mandat donné par le Conseil européen, qui devrait être signé au Conseil des 18-19 octobre prochains.

Or cela ne se fera pas sans que soient opérées des clarifications, même si le mandat donné est assez précis. Pourquoi ? Parce que ce texte est un compromis et que *des tensions demeurent* qui ne manqueront pas de s'exprimer lors de la CIG.

a) Ainsi les représentants du *Parlement européen* sont mandatés pour essayer d'obtenir :

- un consensus général sur le caractère intangible de la Charte des droits fondamentaux,

⁵ Composée de représentants des Etats membres et de trois représentants du Parlement européen (MM. Brok, Crespo et Duff).

- un approfondissement des nouveaux défis auxquels l'Union est confrontée depuis la rédaction du TCE,
- une clarification de la dénomination et de la hiérarchie des actes juridiques de l'Union.

Ils veulent aussi peser en faveur d'une transparence des travaux de la CIG et de l'association des Parlements nationaux et de la société civile à son élaboration, en rendant publics les documents de travail de la CIG.

b) *On imagine sans peine que les revendications polonaises contre « l'hégémonie allemande »* pourraient bien faire un retour en force à propos des droits de vote. La multiplication des dérogations en faveur des Britanniques risque de créer d'autres demandes. On a bien vu à l'ouverture de la CIG la représentante de la Pologne évoquant la possibilité de s'associer à la dérogation accordée à la Grande-Bretagne sur la Charte des droits fondamentaux : l'usage de cette menace comme instrument de pression est en soi significative de la fragilité de l'accord de juin dernier.

c) Les décisions du Conseil de juin ont confirmé *un contexte préoccupant d'une mini-ambition européenne*, où les marchandages entre Etats se sont affrontés, manifestant un recul de l'esprit européen comme projet commun, porté par un sens de l'intérêt général et une certaine idée de l'Europe. La démarche intergouvernementale l'emporte sur la logique fédérale.

L'Italie, la Belgique, le Luxembourg l'ont regretté ouvertement, traduisant l'amertume des 18 pays⁶ qui ont approuvé le TCE, de la majorité du Parlement Européen et de la Commission, devant les concessions faites aux Etats les plus réticents qu'il s'agisse de la Grande-Bretagne, de la Pologne, de la République Tchèque, ou encore à la France et aux Pays-Bas.

Ils devraient chercher à obtenir *l'annonce d'étapes ultérieures* d'une relance sur le fond avec des clauses de rendez-vous après 2009. Cela pourrait porter :

- sur la remise sur les rails d'un projet de Constitution, qui paraît seule capable de porter un projet politique, un nouveau modèle de développement à l'enjeu des défis planétaires, une dimension culturelle et de traduire une adhésion citoyenne.

- sur la préparation d'un futur « acte unique de promotion de politiques communes », d'une « Europe des projets ». Cela fut le cas en 1986 pour le chantier du marché unique et cela peut passer par des coopérations renforcées de la zone euro et de l'Espace de Schengen.

Les sujets ne manquent pas : dotation du budget européen en fonds propres, permettant une politique budgétaire dynamique ; l'harmonisation fiscale sur l'impôt sur les sociétés et les revenus financiers ; relancer la stratégie économique et sociale de Lisbonne, notamment sur l'organisation du marché du travail, y compris dans ses mouvements, en faveur d'un plein emploi ; bâtir un système financier européen, avec des fonds d'investissements européens ; renforcer les capacités industrielles et de services de l'Europe ; la coordination des politiques économiques de la zone euro ; le développement durable (énergie et transports), la société de la connaissance (universités et recherche, éducation de la jeunesse pour construire une conscience européenne) et, plus largement, et de l'innovation.

⁶ En fait 20, si on y ajoute le Portugal et l'Irlande qui avaient annoncé leur intention de le faire.

On aimerait que la France s'exprime haut et fort à cet égard lors de la CIG.

e) Enfin, *le comportement des Britanniques pose un problème spécifique* : on sait qu'ils ont l'art de ne prendre de l'intégration européenne que ce qui les intéresse ; on sait aussi qu'ils pratiquent un entrisme poussé dans l'administration européenne. La moindre des choses serait de leur demander de ne pas voter dans les instances sur les sujets où ils refusent les abandons de souveraineté pour eux-mêmes et d'écarter leurs représentants des domaines de l'administration européenne dont ils se mettent à l'écart. Tant qu'à leur faire la place dérogatoire qu'ils demandent, autant en négocier des contreparties significatives.

La CIG ne sera pas une promenade de santé. A la fin août-début septembre, les amendements aux textes seront examinés par les experts juridiques des Etats pendant six jours. Puis les ministres des affaires étrangères de l'Union se retrouveront les 7 et 8 septembre pour étudier les points qui font problèmes et se livrer aux ultimes arbitrages. C'est alors qu'on saura si le « traité de Lisbonne » verra le jour cinq semaines plus tard.

Le risque d'échec de la CIG n'est pas nul : l'aboutissement dans un calendrier si serré - le plus court dans l'histoire de l'Europe - est à la fois un atout et une gageure. Si tout se passe bien, le texte du Traité réformateur, qui préserve finalement la substance du Traité Constitutionnel, sera ratifié par le Conseil Européen des 18 /19 octobre, puis soumis à ratification⁷ au premier trimestre 2008, pour être adopté avant l'élection du parlement européen en juin 2009 et entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Sera-t-il prévu une période commune à tous les Etats-membres pour organiser la ratification ? Que se passera-t-il si un ou plusieurs pays à nouveau ne ratifient pas ? Le projet de traité réformateur devra bien répondre à ces questions.

LE PROBLEME DE LA RATIFICATION FRANCAISE

On sait que le Président de la République et sa majorité ont choisi la ratification par voie parlementaire.

Un préalable : une réforme constitutionnelle ?

Le conseil constitutionnel devra dire si la modification de la Constitution incluse en 2005 pour accueillir le Traité constitutionnel européen et les transferts de souveraineté qu'il impliquait doit être ou non réécrite. S'il le faut, avant la ratification parlementaire, le Congrès des députés et sénateurs devra adopter une modification de la constitution par 3/5 des voix : 545 voix sur 908 : or, l'UMP et le Nouveau centre rassemblent seulement 522 voix, en admettant qu'ils votent d'un seul bloc. Certes des non-inscrits et les quelques Modem peuvent se rallier. Mais pour atteindre la majorité requise, si tous les parlementaires votent, il faudra aussi des voix socialistes. Il est vrai que l'abstention ou le vote blanc peuvent aider au calcul des 3/5^{ème} sur les exprimés. Le vote des parlementaires socialistes et verts n'en sera pas moins regardé avec attention tant en France, qu'en Europe. Il est difficilement imaginable qu'ils n'émettent pas un vote positif et unanime. C'est du moins le souhait que formule notre association.

⁷ Par voie parlementaire ou référendaire selon les règles propres à chaque pays

b) Reste ensuite, la réforme constitutionnelle acquise, **le vote même de ratification à l'Assemblée et au Sénat**, où les députés de la majorité et de l'opposition devront bien prendre individuellement position sur le fond.

Pour Sauvons l'Europe Haute-Garonne, il demeure évident que le Traité Constitutionnel européen avait bien des avantages. Ceux de la transparence dans l'élaboration, de la clarté, et de l'efficacité. Celui de franchir une étape politique décisive, où s'affirmait à la face du monde une fédération originale des Etats-Nations de l'Europe. Nous avons donc regretté le non français et néerlandais, non seulement parce que nous en contestions les motivations, mais parce qu'aussi ils donnaient un facile alibi à la Grande-Bretagne et à la Pologne pour s'exonérer de leur propre responsabilité de choisir. Mais il est inutile de refaire l'histoire. Nous ne sommes pas au bout de cette aventure : il faut bien reconnaître que la Constitution européenne n'est pas mûre : espérons qu'elle interviendra un jour comme couronnement d'un processus plus ample, même si ce n'est visiblement pas l'objectif de Nicolas Sarkozy qui ne fait pas de la constitution « une fin en soi ». Notre raison d'optimisme : le chemin parcouru depuis 1957, chemin bien imprévu alors, réalisé sous la pression de la nécessité de faire face aux problèmes rencontrés.

Une chose est certaine : dans la balance, nous ne pouvons qu'être déçus des reculs que le « non » français a rendu possible et d'un traité de « réforme », si peu simplifié qu'il risque d'être illisible par le commun des mortels. Nous devons aussi nous réjouir que le Président de la République française et ses ministres de compétence aient su faire compromis, appuyer les efforts de la Chancelière allemande qui voulait que l'essentiel du TCE, approuvé explicitement par 18 pays, soit préservé. Les quelques innovations ou concessions d'affichage ne doivent faire oublier que si l'idéal européen perd des plumes dans l'aventure, l'essentiel communautaire est, sinon sauvé, du moins sorti de l'impasse.

On verra bien, à l'usage, si la concession faite à la Pologne qui lui donne, ainsi qu'au groupe des « minimalistes »⁸ de l'Europe, pendant dix ans, la possibilité de recourir au système de vote de Nice sera ou non un facteur de blocage et de régression. Ce que ces Etats vont faire demain lors de la Convention Inter-Gouvernementale (CIG) qui va écrire le projet de « traité de réforme » constituera certainement un signe avant-coureur qui peut soit alourdir l'atmosphère, soit au contraire la détendre, favorisant une ratification unanime.

Au total, le « traité réformateur », défini par le mandat du Conseil de juin, n'est donc pas un traité mineur, ne serait-ce que du point de la capacité de décision de l'Europe, condition pour que l'élargissement se traduise par un nouveau souffle et non par l'enlisement. Compromis réaliste, il fait gagner des années à la construction européenne. Il laisse ouvert l'avenir. Nous espérons que sa rédaction confirmera ce jugement.

Nous formulons un double vœu à l'égard des responsables politiques de toutes les formations de droite et de gauche : d'abord que leur analyse de ce prochain traité en cours d'élaboration se fasse sans œillères, sans surenchères politiciennes, avec le souci de doter la France et l'Europe d'une

⁸ Sur les 345 voix de Nice, le groupe « Pologne+Grande-Bretagne+Tchéquie+Pays-Bas+Danemark » représente 88 voix, soit la base proche du blocage des décisions à la majorité qualifiée.

meilleure capacité de décider à l'échelle de notre continent. Mieux vaut un « traité réformateur », moins ambitieux que le TCE, à mille lieues du Plan B mirifique décrit par les démagogues de gauche, que pas de traité du tout. Qu'on nous épargne en tous cas les simagrées de la démocratie d'opinion, sur le compromis boiteux ou la nécessité d'un referendum.

Surtout – et c'est un deuxième vœu - : que les responsables politiques conservent à l'esprit que l'image de la France en Europe a été dégradée par son « non » au TCE. On peut critiquer tel ou tel aspect du compromis, souhaiter aller plus loin demain. Mais la France a besoin d'un vote de ratification le plus large possible au Parlement, rassemblant UMP, Nouveau Centre, Modem, PS, Verts : il sera lu par nos amis des 26 autres pays comme une décision collective de tourner la page et un signal du retour de la France auprès de tous ceux qui veulent une Europe dynamique et motrice dans le monde. Faute de quoi, on laissera au seul Président de la République et à sa majorité le bénéfice de pouvoir dire : nous avons tiré la France du mauvais pas dans lequel l'avait plongée la coalition hétéroclite des « non », et d'abord des socialistes qui n'avaient pas respecté la décision de leur propre parti.