

Dossier spécial

Traité de Lisbonne

Avec la participation de

Florence Chaltiel
Poul Nyrup Rasmussen
Pierre Moscovici
Éloi Laurent
Florence Deloche-Gaudez
Gaétane Ricard Nihoul
Alain Lamassourre
Sylvie Goulard
Sandro Gozi
Frédéric Esposito
Jo Leinen

*Dossier coordonné par
Mathieu Collet et Pierre Roca*

DOSSIER SPECIAL EUROS DU VILLAGE

Equipe

Mathieu Collet
(Président, directeur du projet)

Pierre Roca
(directeur de la rédaction)

Benoît Roussel
(assistant coordination)

Lucie Carrouée
(assistante coordination)

Conception graphique

Mathieu Collet,
pour Euros du Village ASBL

Dossier
Traité de
Lisbonne

2

*Les opinions exprimées dans le
présent dossier n'engagent que leurs
auteurs*

© **Euros du Village ASBL**
Bruxelles, 2007

*Diffusion électronique gratuite
Format imprimé : 15 €*

Dossier spécial

Traité de Lisbonne

Avec la participation de

Florence Chaltiel
Poul Nyrup Rasmussen
Pierre Moscovici
Éloi Laurent
Florence Deloche-Gaudez
Gaétane Ricard Nihoul
Alain Lamassourre
Sylvie Goulard
Sandro Gozi
Frédéric Esposito
Jo Leinen

*Dossier coordonné par
Mathieu Collet et Pierre Roca*

Dossier
Traité de
Lisbonne

3



Sommaire

Avant-propos

7 **Euros du Village, d'un traité à l'autre**

Par Mathieu Collet

Introduction : le Traité décrypté

8 **Le sauvetage des avancées institutionnelles au mépris des peuples ?**

Par Stéphane Van Wassenhove

Analyses & points de vue

13 **Le gouvernement de la zone euro dans le traité de Lisbonne :**

En attendant la crise...

Par Éloi Laurent

19 **Quelle démocratie pour l'Europe après le Traité de Lisbonne ?**

Par Florence Chaltiel

26 **Le veto, les peuples et les mots**

Par Florence Deloche-Gaudez

30 **Ne jetons pas le bébé-Convention avec l'eau du bain du Traité constitutionnel**

Par Gaëtane Ricard-Nihoul

34 **Le traité simplifié plongera-t-il l'UE dans une nouvelle tourmente citoyenne ?**

Par Frédéric Esposito

37 **Un règlement intérieur pour l'Union**

Par Pierre Moscovici

40 **Que devient la légitimité démocratique ?**

Par Alain Lamassoure

42 **La Charte ou la vie ?**

Par Sylvie Goulard

45 **Les nouveaux « opting in/opting out » dans le Traité de Lisbonne : des opportunités d'intégration ?**

Par Sandro Gozi

48 **Pourquoi les Socialistes européens et les sociaux démocrates apportent-ils leur soutien au Traité ?**

Par Poul Nyrup Rasmussen

51 **Le Parlement européen, grand vainqueur du nouveau Traité**

Par Jo Leinen

Dossier

Traité de
Lisbonne

5

Avant propos

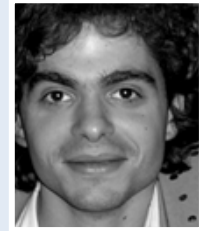
Euros du Village, d'un traité à l'autre

Près de deux ans et demi après le rejet, par référendum, du projet de constitution pour l'Europe, les chefs d'Etat et de gouvernement des 27 Etats membres de l'UE se sont mis d'accord sur un nouveau traité, destiné à lever les principaux blocages d'une Union en peine d'avenir. C'est

au cours de ces quelques mois d'hésitations, d'incertitudes, de statu quo, que le projet Euros du Village a vu le jour, s'est développé, s'est cherché aussi. Un projet né d'un simple blog comme on en trouve des centaines sur internet, mais qui, au fil des semaines, s'est affirmé comme l'un des piliers de l'information sur l'Europe, un espace d'échanges, une organisation de la société civile active réunissant plusieurs dizaines de jeunes spécialistes animés par une même envie : ouvrir les horizons du débat et dépasser les idées reçues. Nous nous efforçons désormais de proposer un magazine équilibré, parmi les plus riches du web, en trois langues – très bientôt quatre –, avec une exigence de qualité à laquelle nous sommes particulièrement attachés.

Mathieu Collet

Président-fondateur d'Euros du Village, directeur du projet



Ce dossier spécial que nous proposons sur le « traité de Lisbonne », est une bonne illustration de notre démarche : proposer un contenu expert, mais accessible, au croisement entre réflexion profonde sur l'Europe et opinion. C'est ainsi que nous avons choisi de nous associer au think tank « Notre Europe », dont la qualité des analyses est largement reconnue. Les auteurs de ce dossier ont été certes choisis pour leur qualité d'experts, leur diversité, mais aussi pour leur souhait de créer du dialogue entre mondes académique, politique et citoyens. Tous ont d'emblée accepté avec plaisir de participer à ce dossier ; il s'agit pour nous non seulement d'une marque de reconnaissance, mais aussi et surtout un signe d'ouverture et une volonté de dépasser les cadres traditionnels des débats sur l'Europe que sont les amphithéâtres des grandes universités, les cercles de réflexion bruxellois ou les revues spécialisées.

Les points de vue exprimés ici représentent certes des visions dites classiquement « pro-européennes », mais il est intéressant de constater qu'aucune « pensée unique » ne s'en dégage. Entre la satisfaction exprimée par Alain Lamassourre de voir enfin émerger un véritable déblocage à la crise de légitimité de l'Union, le scepticisme d'Eloi Laurent sur la viabilité d'une gouvernance économique, le vision positive des « opting out » de Sandro Gozi et la critique de Sylvie Goulard sur les exceptions britanniques et polonaises, le débat n'est pas tranché et ne se réduit pas à une simple opposition entre pro et anti traité.

Nous espérons que ce dossier vous permettra de mieux apprécier les enjeux que porte cette étape de la construction européenne. Bonne lecture et merci pour votre fidélité à « Euros du Village ».

Introduction : le Traité décrypté

Le sauvetage des avancées institutionnelles au mépris des peuples ?

L'accord trouvé dans la nuit du 18 au 19 octobre sur le projet de « traité modificatif » européen témoigne une nouvelle fois de la détermination des chefs d'Etat et de gouvernement européens à doter l'Union élargie d'un cadre institutionnel et de procédures la mettant

en capacité d'accomplir plus efficacement les missions qu'ils lui ont assignées. En donnant le coup d'envoi du lourd processus conduisant à la signature du nouveau traité au sommet de décembre et à la ratification du nouveau traité par chacun des 27 d'ici aux élections européennes de juin 2009, le Conseil ne tente pas seulement de clore une décennie de négociations institutionnelles infructueuses, il innove : pour la première fois depuis les précédents du Danemark et de l'Irlande , ce ne sont pas les pays 'récalcitrants' seuls, mais bien l'ensemble des Etats, dont les 19 qui ont effectivement ratifié le traité constitutionnel, que l'on invite à approuver une seconde fois le même paquet institutionnel.

Basé sur le mandat¹ péniblement arrêté lors du sommet européen de juin, et élaboré par une Conférence intergouvernementale expresse, le traité modificatif² gagne en effet à être pris pour ce qu'il est : non pas un « mini-traité », encore moins un « traité simplifié ». Bien au contraire, c'est d'une complexe tentative de sauvetage des avancées institutionnelles de feu le traité constitutionnel qu'il s'agit, mise sur pied dans un contexte politique bridé par la règle de l'unanimité et par la défiance d'une minorité d'Etats membres vis-à-vis du processus d'intégration européenne. Bien entendu, les multiples renoncements dont il témoigne par rapport aux ambitions du traité établissant une Constitution pour l'Europe ne sont pas anodins, notamment au regard du saut qualitatif suggéré par le vocable constitutionnel, du calendrier d'application et de l'effort de simplification consenti. Mais sur le fond, comme le reconnaît le président de la Convention³, ce

Stéphane Van Wassenhove

Président de l'Association
Promouvoir l'Europe Fédérale
(APEF)



¹ Voir les conclusions du sommet de juin 2007 - <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st11/st11218.fr07.pdf>

² Projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne - <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cq00001re01fr.pdf>

³ « Si l'on en vient maintenant au contenu, le résultat est que les propositions institutionnelles du traité constitutionnel – les seules qui comptaient pour les conventionnels – se retrouvent intégralement dans le traité de Lisbonne, mais dans un ordre différent, et insérées dans les traités antérieur. », Le Monde, 26 octobre 2007.

nouveau traité n'est ni plus ni moins que la transcription technique de la plupart des propositions institutionnelles formulées par la Convention européenne. Reste un procédé ouvertement destiné à éviter l'écueil de nouvelles consultations populaires. Reste aussi que l'occasion manquée par le Conseil de tirer les leçons de la non ratification du traité constitutionnel, en omettant de s'attaquer à l'hypothèque que fait porter la triple unanimité requise sur l'entrée en vigueur et la révision des traités, et de séparer dans les textes le cadre institutionnel –qui appelle l'approbation des citoyens européens – et les politiques de l'Union – dont la définition incombe à leurs représentants.

Une situation de blocage inédite issue des 'Non'

Au lendemain des referendums négatifs en France (54,6%) et aux Pays-Bas (61,6%), et malgré la courageuse ratification référendaire du Luxembourg, le processus de ratification du traité constitutionnel s'est enrayé. Si quelques dix-huit Etats membres ont effectivement ratifié (auxquels il convient d'ajouter l'Allemagne, qui a ratifié mais dont la signature finale a été reportée), une minorité d'Etats, la Pologne et le Royaume-Uni en tête, ont choisi de suspendre le processus, achevant de condamner un texte qu'ils avaient pourtant signé, mais dont il était exclu de le soumettre à nouveau aux pays l'ayant déjà refusé.

Face à cette situation de blocage inédite, le Conseil a d'abord jugé urgent d'attendre –notamment le remplacement d'un Président français discrédité– en ouvrant une 'période de réflexion' de dix-huit mois, qui vit se sédimenter la divergence de vues entre une large majorité d'Etats déterminés à conserver les adaptations institutionnelles proposées par la Convention, et ceux résolus à les revoir à la baisse. Ce fut notamment le cas des Pays-Bas, que l'analyse du 'non' comme le rejet d'un embryon d'Etat européen fédéral et budgétivore poussa à exiger l'abandon du vocable constitutionnel et des symboles de l'Union, ainsi qu'un encadrement plus strict du pouvoir d'initiative de la Commission ; soucieux d'éviter toute consultation référendaire sur le nouveau traité, le Royaume-Uni a pour sa part très tôt défini des 'lignes rouges' afin d'obtenir des clauses d'exception, en particulier quant à l'application de la charte des droits fondamentaux et pour les domaines passant à la majorité qualifiée en matière de sécurité intérieure ; la Pologne, de son côté, renouait avec la contestation du cœur même de la réforme institutionnelle, le passage à la double majorité des Etats et de la population pour la définition de la majorité qualifiée, suivie en cela par la République tchèque du président Vaclav Klaus. A mi-chemin entre ce groupe d'Etats désireux de renégocier tout ou partie du paquet institutionnel et les « amis de la Constitution » décidés à préserver le contenu du traité constitutionnel, le Danemark, l'Irlande, le Portugal, la République tchèque et la Suède reportaient sine die la tenue de leur referendum.⁴

⁴ Pour un état des lieux des ratifications voir le Site de l'APEF - http://www.pefa.eu/Pages/Sur_TCE/Pg_Sur_TCE_Ratifications.htm

Remanier la forme pour préserver le fond

Curieuse période de réflexion que celle-ci, qui fut dominée par l'attentisme des chefs d'Etat et de gouvernement, et par l'atonie ahurissante de la Commission. Si le Parlement et la société civile la mirent à profit pour formuler tout un ensemble de propositions visant soit à améliorer le texte de la Convention, comme celles des eurodéputés Leinen, Duff ou Onesta, soit à en faciliter l'adoption, à l'instar de la campagne des Jeunes européens pour un referendum transnational, aucune ne parvint à s'imposer dans le huis clos du Conseil. Dans ce contexte difficile, la proposition de Nicolas Sarkozy de rédiger un « mini-traité » –requalifié en traité « simplifié » devant la levée de bouclier des pays ayant ratifié– sacrifiant la forme du traité constitutionnel mais pas les avancées de la partie I, finit par s'imposer au terme d'une intense campagne diplomatique, en particulier grâce au soutien de la présidence allemande. En annonçant son intention de ratifier le traité par voie parlementaire, le nouveau président français ne renonçait pas seulement à exiger de ses partenaires les adaptations qu'aurait rendu inévitable une seconde consultation de ses concitoyens ; il offrait aussi un précédent des plus précieux aux Etats refusant de prendre le risque d'une ratification référendaire, pourtant justifiée à bien des égards par les modifications apportées au fonctionnement de l'Union.

Un mandat politique pour un traité des plus techniques

Si la démarche s'est avérée payante, l'accord trouvé par le Conseil européen n'a pu être conclu, en dépit du mandat clair attribué à la CIG en juin, qu'au terme de plusieurs mois de bras de fer diplomatiques, notamment avec un gouvernement polonais désireux d'arracher d'ultimes concessions avant les législatives du 21 octobre. La forme du traité s'en ressent, d'autant plus qu'elle est marquée par le retour à la méthode intergouvernementale de révision des traités par voie d'amendements : il s'agit d'un montage complexe de plus de 260 pages portant réforme des institutions communautaires, dont la lecture impose de se référer constamment aux traités existants. On est loin de l'ambition du traité constitutionnel, qui malgré son indéniable touffeur entreprenait de remplacer les traités en vigueur en offrant une base juridique unifiée à l'Union. Le 'paquet' institutionnel se compose d'un peu plus de 350 modifications aux traités existants (le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, renommé pour l'occasion traité sur le fonctionnement de l'Union), que complètent 11 nouveaux protocoles, un protocole modificatif, 57 déclarations gouvernementales, ainsi qu'un accord de principe sur la composition du Parlement européen après les élections de 2009⁵.

Au-delà de cette question de forme, qui le réserve, avant consolidation, aux cercles de juristes les plus acharnés, sur le fond, le traité modificatif reprend toutes les principales modifications institutionnelles du précédent traité, en les insérant pêle-mêle dans les textes existants :

La présidence stable au Conseil européen – la fonction de Présidence du Conseil européen est confiée à une personnalité élue à la majorité qualifiée par ses membres, en lieu et place du système de rotation semestrielle. Son mandat de deux ans et demi renouvelable une fois demeure

⁵ Les documents qui composent le traité modificatif sont disponibles sur le site du Conseil - http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=fr&mode=g

inchangé, de même que ses fonctions. Par contre, la présidence tournante semestrielle du Conseil des ministres est maintenue ;

Le passage à la double majorité – La nouvelle définition de la majorité qualifiée a sans conteste été le point le plus âprement discuté : à compter du 1er novembre 2014, la pondération des voix au Conseil sera remplacée par le régime de la double majorité des Etats (55%) et de la population (65%). La Pologne a néanmoins obtenu de pouvoir demander à voter selon le régime actuel jusqu'au 31 mars 2017. Elle a aussi obtenu l'intégration du « compromis de Ioannina », qui permet à un groupe d'Etats ne réunissant pas de justesse une minorité de blocage de demander une poursuite de la discussion. Cette disposition, qui ne fut appliquée qu'à une seule occasion depuis qu'elle fut consentie à l'Espagne, en 1984, figure dans un protocole additionnel. En tout état de cause, elle ne peut que différer la tenue d'un vote ;

Le vote à la majorité qualifiée est étendu à plus de quarante nouveaux domaines, notamment ceux liés à l'asile, l'immigration, la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale. Le Royaume-Uni a toutefois obtenu de pouvoir choisir de participer (opt-in) ou non (opt-out) aux politiques mises en œuvre ;

L'extension de la co-décision – Le Parlement européen voit ses compétences accrues, la procédure de co-décision entre Conseil et Parlement devenant la procédure législative ordinaire. Sa composition est limitée à 751 députés, l'Italie ayant obtenu que la parité avec le Royaume-Uni soit conservée envers et contre le principe de représentation démographique ;

La réduction du nombre de commissaires – Pour restaurer l'esprit de l'institution et son efficacité, la Commission verra en 2014 son collège réduit aux deux tiers du nombre des Etats membres, soit dix-huit commissaires, chaque pays devant être représenté sur la base d'une rotation égalitaire. La Commission issue des élections européennes de 2009 comptera néanmoins encore vingt sept membres ;

Le « Ministre des affaires étrangères » et son service – les attributions dudit Ministre sont intégralement conservées, seul son titre change, sous la pression britannique : Vice-président de droit de la Commission, le « Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et la politique de sécurité commune » sera assisté d'un service diplomatique européen et présidera le Conseil des affaires étrangères ;

La Charte des droits fondamentaux – à défaut de la reprendre dans son intégralité, le traité modificatif donne à la Charte la même valeur que les traités, tout en encadrant strictement sa portée et son application via son titre VII. A la consternation générale, le Royaume-Uni a une fois de plus obtenu une clause dérogatoire, de même que la Pologne. Cette dernière pourrait finalement y renoncer sous l'influence de son nouveau Premier ministre, comme l'Irlande avant elle ;

Le droit d'initiative populaire – le droit d'initiative populaire, c'est-à-dire la possibilité d'inviter la Commission à prendre une initiative soutenue par plus d'un million de citoyens européens, est conservé ;

Les modes de révision – les modalités de révision des traités sont conservées, à savoir une procédure de révision ordinaire (convocation après validation du Conseil d'une Convention ou d'une CIG selon l'ampleur des modifications envisagées et ratification à l'unanimité) et deux procédures simplifiées⁶.

En définitive, on pourrait dire sans trop forcer le trait que le traité simplifié ne comporte que des reculs par rapport au traité constitutionnel, et néanmoins que des avancées par rapport aux traités existants. Ses dispositions institutionnelles représentent de considérables améliorations de la base juridique et du fonctionnement actuel des institutions, et semblent, qui plus est, continuer de recevoir un très large soutien : tout comme les politiques il y a deux ans –l'ancienne partie III tant décriée–, c'est aujourd'hui l'intention assumée d'éviter de nouvelles consultations référendaires, et non le contenu du traité qui cristallise les oppositions. Il est vrai que l'Europe des peuples n'a jamais paru plus éloignée, en dépit des efforts consentis en matière de démocratie participative.

C'est sans doute là qu'il faut rechercher les causes de l'ambivalence, ou à tout le moins de l'indifférence que le traité modificatif suscite jusque chez les principaux partisans du processus d'intégration européenne. S'il offre bien une solution à la crise de croissance de l'Union, en lui proposant un cadre institutionnel à 27 renouvelé, il ne répond pas à la crise plus profonde, de maturité celle-ci, qu'a révélé la campagne référendaire, à tout le moins en France. A présent que les objectifs originels de paix et de prospérité du projet européen ont été atteints, c'est dans les valeurs démocratiques et humanistes, dans ces abstractions mobilisatrices chères à Malraux, qu'il trouve à la fois sa justification et sa finalité.

Il existe aujourd'hui une réelle attente de clarification du rôle des citoyens dans la machinerie institutionnelle européenne. En persistant à ne pas dissocier cadre institutionnel et politiques opérationnelles, via les mandats de la Convention puis de la CIG, le Conseil échoue à faire faire à l'Union le saut qualitatif qui la réconcilierait avec ses peuples. En cherchant à tout prix à éviter de les consulter, il entérine et alimente leur désaffection grandissante pour la construction européenne. A l'origine, le projet de Nicolas Sarkozy prévoyait de lancer une seconde phase constitutionnelle après l'adoption du nouveau traité, avec la convocation d'un comité de sages puis d'une assemblée constituante à l'horizon 2012. Souhaitons que cette ambition ne se soit pas elle aussi perdue dans le huis clos du Conseil.

⁶ Voir l'article I-55 du traité modificatif.

Le gouvernement de la zone euro dans le traité de Lisbonne : en attendant la crise...

Le gouvernement de la zone euro – c'est-à-dire les institutions, les objectifs et les instruments de la zone monétaire régionale qui rassemble les treize pays partageant la monnaie unique européenne – avait été, on s'en souvient, réduit à la portion congrue dans les débats par ailleurs animés des sessions de la Convention sur l'avenir de l'Europe, puis lors de la Conférence Intergouvernementale (CIG) de 2004. Ce qui apparaissait à l'époque comme une occasion manquée fait aujourd'hui figure de lourde faillite collective.

Éloi Laurent

Economiste sénior à l'OFCE (Centre de recherche en économie de Sciences-po), maître de conférences à Sciences-po Paris



Dossier
Traité de
Lisbonne

13

A l'heure où les Etats membres divergent dangereusement en termes d'inflation, de croissance et de soldes commerciaux, alors que des choix de politique économique en ordre dispersé mettent à mal la cohésion européenne et menacent l'union monétaire dans son principe, quand la concurrence fiscale et sociale fait rage entre pays partenaires, tandis que l'on cherche en vain sur la scène mondiale l'esquisse d'une politique de change européenne apte à domestiquer un euro hors de contrôle et à présent que la trop brève reprise européenne donne des signes d'essoufflement préoccupants dans un contexte d'incertitude mondiale, qui peut aujourd'hui douter qu'un débat ouvert et approfondi sur le fonctionnement du cœur de l'Europe économique était – est plus que jamais – nécessaire ?

Certes, de nouvelles dispositions touchant à la zone euro avaient bien été inscrites dans le marbre friable de feu la « Constitution européenne ». La présentation au public du projet de « traité modificatif » (appellation qui ne sera pas d'un usage aisé dans le débat public français) ou « simplifié » (200 pages tout de même en comptant les Protocoles annexés), vient opportunément nous rappeler que des « réformes » du gouvernement de la zone euro ont bel et bien été actées lors de la signature du traité mort-né. Dès lors que le mandat de la nouvelle CIG comprend explicitement l'ambition que « le traité modificatif [introduise] dans les traités actuels, qui restent en vigueur, les innovations découlant des travaux de la CIG de 2004 » et parmi elle « l'amélioration de la gouvernance de l'euro », il faut passer en revue ces changements et déterminer s'ils se situent à l' hauteur des enjeux que l'on vient d'énumérer. La réponse courte à cette question ? Non, hélas.

LA BCE SERA-T-ELLE PLUS INDEPENDANTE ? (oui, encore plus)

On ne peut que le déplorer, les symboles de l'Union européenne mis à l'honneur à l'Article I-8 du « traité établissant une Constitution pour l'Europe » ont disparu du texte du projet de traité simplifié. Certes, l'euro remplace enfin officiellement l'ECU et fait son apparition à l'Article 3 du projet (cf. infra), mais, déchu de son rang de symbole, c'est un peu de sa valeur démocratique qui lui a été retirée.

Ce sentiment se renforce lorsque le lecteur prend connaissance des dispositions nouvelles concernant la Banque centrale européenne (BCE). Une première question, loin d'être négligeable, concerne l'indépendance financière de la BCE, qui se voit expressément confirmée à l'alinéa 4 du nouvel article 245bis (« Elle est indépendante dans l'exercice de ses pouvoirs et dans la gestion de ses finances. »). Cette nouvelle disposition avait été réclamée par la BCE elle-même dans l'avis que l'institution de Francfort avait rendu en septembre 2003 sur le projet de traité constitutionnel. L'ensemble de la nouvelle section 4bis du traité simplifié (« La Banque centrale européenne ») fait d'ailleurs largement droit aux demandes de la BCE, qui du coup, fort logiquement, se satisfait de la formulation du texte dans le nouvel avis qu'elle a rendu public le 5 juillet 2007 .

La BCE prend même le soin de donner aux dirigeants européens des indications précises sur la meilleure marche à suivre pour introduire les « innovations convenues lors de la CIG de 2004 sur la gouvernance de l'euro » dans le futur traité « sans dépasser le Mandat de la CIG ». On n'est jamais trop prudent.

Sur le plan juridique, la BCE ressortira assurément plus indépendante du traité simplifié (TS), si aucune avancée nouvelle n'est acquise au cours des débats de la CIG, ce qui est à peu certain. Les dispositions qui la concernent sont présentes à deux endroits du TS : dans la première partie, au chapitre des institutions et des politiques de l'Union et dans la seconde partie, au sein de la nouvelle section 4bis mentionnée plus haut. Le texte fait de la BCE une institution de l'Union, ce qui ne change rien à ses objectifs, à ses instruments et à ses statuts, mais renforce encore son indépendance, dès lors qu'elle est, au sein des institutions européennes, la seule à bénéficier de la personnalité juridique.

La « stabilité des prix » devient, à nouveau selon la recommandation de la BCE de 2003, un objectif de l'Union, laquelle « œuvre » désormais « pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix... » (Article 3, alinéa 3). En outre, la politique monétaire est expressément citée comme une « compétence exclusive » de l'Union pour les « États membres dont la monnaie est l'euro » dans le nouveau Titre I (« Catégories et domaines de compétence »). Un des enjeux de cette formulation est l'attribution de la compétence juridique en matière de politique de change. A cet égard, et alors que jamais sans doute la nécessité d'une politique de change susceptible de faire de l'euro une monnaie souveraine ne s'est autant faite sentir, le projet de traité simplifié ne permet pas de progresser.

L'EUROPE POURRA-T-ELLE MENER UNE POLITIQUE DE CHANGE ? (non, vive l'euro fou !)

La responsabilité de la politique de change européenne est laissée de facto dans les mains de la BCE, alors qu'elle devrait être, selon la lettre des traités européens, partagée avec le Conseil. Ce détournement du droit a conduit à une gestion contre-productive de l'euro sur la scène internationale. L'euro n'est pas seulement une monnaie sans État, c'est une monnaie sans souveraineté. C'est ainsi que dans la mondialisation et singulièrement dans la crise financière au milieu de laquelle nous sommes, elle se trouve instrumentalisée par les pôles américain et asiatique et sert de variable d'ajustement à la somme de leurs déséquilibres. Le point n'est pas de savoir si l'euro doit être « faible » ou « fort ». Le problème européen est que l'euro est, pour l'Europe elle-même, un facteur d'instabilité, faible quand la croissance est forte, forte quand la croissance est faible. Les traités européens devraient donc pouvoir être appliqués pour permettre à la zone euro, qui en a économiquement besoin, de bénéficier d'une véritable politique de change, à laquelle elle a juridiquement droit.

L'ambiguïté des traités est en effet à double tranchant : le Conseil peut formuler des « orientations générales de politique de change » dans le respect de l'ordre économique lexicographique européen (d'abord la stabilité des prix, puis, quand celle-ci est assurée, le soutien au reste des objectifs de politique économique, Article 111) ; la BCE, elle aussi soumise à cet ordre, doit, après avoir été consultée, mettre en œuvre ces orientations (Article 105). Non seulement la politique de change apparaît comme une compétence partagée, mais, à travers elle, l'appréciation de la stabilité effective des prix pourrait également le devenir.

En droit, le rôle de la BCE peut être compris en distinguant indépendance de moyens et indépendance d'objectifs. La BCE est indépendante pour ce qui concerne les moyens d'atteindre les orientations fixées par le Conseil, ces orientations devant être débattues entre le Conseil et la BCE afin de les rendre compatibles avec l'objectif de stabilité des prix. La politique de change est donc bien, même si c'est de manière tortueuse, une compétence juridique partagée entre le Conseil et la BCE. Parce que le Conseil a renoncé de son propre chef à exercer sa responsabilité politique, la BCE est seule aux commandes de l'euro, convaincue que celui-ci n'a pas besoin d'être piloté. Le résultat est sous nos yeux.

Le traité simplifié ne fait hélas rien pour redonner au Conseil le sens de sa responsabilité et il y a donc fort à parier que l'euro continue d'être subordonné à l'objectif de stabilité des prix, d'autant que celui-ci sortira vraisemblablement renforcé de la CIG (cf. supra). Dans un contexte où le dollar, le yen, le yuan (et les autres monnaies asiatiques) ont chacun des raisons différentes d'être orientés à la baisse, l'euro, lesté par le biais restrictif de la BCE, ne peut que s'apprécier et mettre à mal les exportations et, finalement, la cohésion européenne. La reconnaissance « informelle » de l'Eurogroupe (cf. infra) n'y fera rien. La création du « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », dans le domaine économique comme dans les autres, ne changera pas non plus le fait têtue qui veut qu'un représentant d'une politique indéfinie voit la portée de son rôle limitée. La zone euro ne peut guère compter sur une politique de change avisée pour prospérer. Restent les politiques monétaire et budgétaires.

LE POLICY MIX EUROPÉEN SERA-T-IL PLUS EFFICACE ? (non : il sera plus asymétrique)

A ce jour, seules deux dispositions garantissent la coordination des politiques macroéconomiques (le policy mix), dans la zone euro : les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) et le Pacte de stabilité et de croissance.

Or, il apparaît à l'épreuve des faits que ces règles, soumises dans la hiérarchie institutionnelle européenne à l'objectif de stabilité des prix de la BCE, sont biaisées au détriment d'une croissance forte et soutenue, sans pour autant assurer le degré de stabilité monétaire ou de soutenabilité des finances publiques qui les justifient (pour de plus amples développements, voir Creel, Laurent et Le Cacheux 2007).

Le policy mix européen consiste jusqu'à présent dans la simple juxtaposition d'une politique monétaire excessivement restrictive, ou en tout cas trop peu accommodante (qui a tendance à allonger les récessions et à abrégé les reprises), et de politiques budgétaires nationales qui, agrégées, sont excessivement expansionnistes, en tout cas dans les phases de reprise. Un meilleur dosage et une meilleure coordination des deux instruments, fixant collectivement les grandes orientations des politiques budgétaires et fiscales, évitant les stratégies nationales opportunistes et promouvant un dialogue véritable avec la BCE, permettraient certainement à la zone euro de bénéficier à la fois d'une croissance plus forte, de finances publiques plus saines et soutenables et de modèles sociaux plus faciles à réformer. Or, le projet de traité simplifié ne traite aucune de ces questions.

Seul le versant punitif de l'imparfaite coordination européenne est renforcé : la Commission européenne pourra désormais adresser directement un avertissement à qui dévierait des GOPE sans devoir passer par le Conseil. De plus, lorsque le Conseil décidera d'adresser des recommandations à un Etat, celui-ci ne prendra pas part au vote. De même, la fameuse procédure dite des « déficits excessifs » du Pacte de stabilité et de croissance sera durcie : là aussi, la Commission pourra court-circuiter le Conseil pour mettre en garde un Etat qu'elle jugerait laxiste (ce qui ne manquera pas d'arriver...). Enfin, le Conseil se prononcera désormais sur l'existence d'un déficit excessif et sur le déclenchement de la procédure de sanction à la majorité ordinaire (représentant au moins 65% de la population de la zone euro). Là aussi, l'Etat en cause se verra exclu du vote sur son propre cas. On le voit, l'autonomie régionale de la zone euro, qui doit pouvoir compter sur ses propres forces dans la mondialisation et non pas sur la vigueur de la demande mondiale comme le ferait un petit pays, ne progresse pas. Une zone monétaire sans politique économique cohérente est en réalité une collection de petits pays, qui sont mécaniquement incités à entrer en concurrence fiscale et sociale les uns avec les autres. Si la souveraineté économique de la zone euro au sein de l'Union européenne avance dans le projet de traité simplifié, on peut donc néanmoins se demander dans quel but.

LA ZONE EURO SERA-T-ELLE PLUS AUTONOME DANS L'UE ? (oui, mais dans quel but ?)

L'Alinéa 4 de l'Article 3 du projet de traité simplifié, qui dispose « L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro », est à la fois une bonne et une mauvaise nouvelle pour la souveraineté économique de la zone euro. D'un côté est instituée une reconnaissance du caractère centrale de l'Union économique et monétaire dans l'UE. De l'autre, la zone euro et l'Union européenne se voient imbriquées institutionnellement, au moment où il faudrait au contraire dissocier ces deux ensembles, qui ne poursuivent pas les mêmes objectifs et ne devraient donc pas être confondus dans le même cadre institutionnel.

Il est vrai que le traité simplifié, qui reprend ici (comme ailleurs) les rares innovations introduites par « traité établissant une Constitution pour l'Europe » en matière de politique économique, prévoit de rendre collectivement plus autonomes les Etats membres de la zone euro. Mais il s'agit à nouveau davantage de coercition que de coordination : les Etats de la zone euro pourront désormais statuer seuls au sein du Conseil et à la majorité qualifiée pour « renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire » et « élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union, et en assurer la surveillance. » (Article 114, Alinéa 1 du nouveau chapitre 3bis).

La véritable amélioration concerne l'émergence d'un cadre formel pour décider de la représentation de la zone euro dans les institutions internationales : « Afin d'assurer la place de l'euro dans le système monétaire international, le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte une décision établissant les positions communes concernant les questions qui revêtent un intérêt particulier pour l'union économique et monétaire au sein des institutions et des conférences financières internationales compétentes. Le Conseil statue après consultation de la Banque centrale européenne » (Article 115bis).

Le chapitre 3bis (« Dispositions propres aux Etats membres dont la monnaie est l'euro ») constitue certainement l'avancée la plus significative du traité simplifié en matière de gouvernement de la zone euro. Il n'y a en revanche que peu à attendre de la reconnaissance en trompe l'œil de l'Eurogroupe proposée dans le projet.

L'EUROGROUPE SERA-T-IL RENFORCÉ ? (non, mais sa faiblesse sera juridiquement reconnue)

Plutôt que de formaliser la création d'une instance de gouvernement par la discussion entre la BCE et le Conseil sur la politique économique de la zone euro en s'appuyant sur la lettre des traités européens, les gouvernements de l'UE ont préféré donner le jour, au cours du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997, à une non-institution, l'Eurogroupe, conçu comme une subdivision informelle du Conseil ECOFIN : « En vertu du traité, le Conseil ECOFIN est au cœur de la coordination des politiques économiques des États membres et est habilité à statuer dans les domaines concernés. »... « Les ministres des États participant à la zone euro peuvent se réunir entre eux de façon

informelle pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique. »... « Dans tous les cas où une décision doit être prise, celle-ci l'est par le Conseil ECOFIN selon les procédures fixées par le traité ».

Le chapitre 3bis comprend, en son Article 115, des dispositions qui intéressent l'Eurogroupe : « Les modalités des réunions entre ministres des États membres dont la monnaie est l'euro sont fixées par le protocole sur l'Eurogroupe. » Mais ces réunions restent informelles, le Conseil des ministres demeurant la véritable instance de décision. S'ajoute le Protocole n°3, consacré à l'Eurogroupe, qui se voit ainsi pour la première fois reconnu dans un traité européen. Certes, le Protocole s'ouvre par l'ambition ô combien louable « de développer une coordination sans cesse plus étroite des politiques économiques dans la zone euro » et évoque « la nécessité de prévoir des dispositions particulières pour un dialogue renforcé entre les États membres dont la monnaie est l'euro »

Mais il y a loin de la coupe aux lèvres. L'Article premier du Protocole rappelle ainsi : « Les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro se réunissent entre eux de façon informelle. Ces réunions ont lieu, en tant que de besoin, pour discuter de questions liées aux responsabilités spécifiques qu'ils partagent en matière de monnaie unique... ». L'Article 2 du Protocole se contente de préciser que « Les ministres des États membres dont la monnaie est l'euro élisent un président pour deux ans et demi, à la majorité de ces États membres. » Nulle part est indiqué comment l'Eurogroupe peut trouver sa place entre la BCE, le Conseil et la Commission européenne dans la définition de la politique économique de la zone euro. L'Eurogroupe – dont le sort a été scellé lors de la pseudo-confrontation entre Les deux Jean-Claude (Trichet et Juncker) du printemps et de l'été 2006 – est condamné à rester ce que le gouverneur de la BCE appelle avec une certaine magnanimité un « collège d'Etats ».

Au total, le traité simplifié apparaît comme une réforme conservatrice du gouvernement de la zone euro, au double sens du terme. Il ne changera pas l'architecture actuelle des institutions de politique économique de la zone euro et ne portera donc pas remède à ses graves lacunes. Mais il confirme aussi son orientation structurellement restrictive : il renforce l'indépendance de la BCE, y compris, par défaut, dans le domaine de la politique de change ; il durcit la discipline budgétaire ; enfin, il ne construit pas les instances démocratiques capables de mettre la politique économique européenne au service de la croissance et du plein emploi.

Faut-il une crise majeure pour convaincre les Etats de la zone euro de gouverner leur économie ?

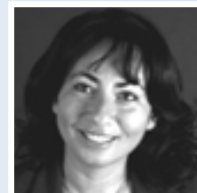
Quelle démocratie pour l'Europe après le Traité de Lisbonne ?

Le traité simplifié présente des avancées fortes en matière de démocratie européenne. Ce peut être perçu comme un paradoxe. Car en supprimant les termes de « Constitution » et de « loi », les rédacteurs du traité ont

supprimé des termes qui pouvaient gêner la susceptibilité des Etats, mais au contraire faciliter la compréhension de l'Europe par les peuples. Mais en inscrivant le principe même de la démocratie européenne, les rédacteurs du traité répondent enfin à une question controversée et toujours discutée. La démocratie européenne est officiellement reconnue. Or jusque là, la question d'une possible démocratie supranationale ne cessait d'être débattue. Non seulement le principe de la démocratie européenne est affirmé, mais en plus, c'est une démocratie renouvelée qui se présente dans le traité. Elle apparaît comme la plus exhaustive possible et modernisée. L'étymologie du mot « démocratie » est le pouvoir du peuple. La démocratie européenne est spécifique en tant qu'elle est fondée sur les Etats fondateurs, les peuples européens, eux mêmes composantes d'un peuple européen en construction.

Florence Chaltiel

Professeure de Droit Public à l'IEP de Grenoble



L'existence de bases démocratiques dans les traités pré-existants

Le Parlement européen, élu au suffrage universel direct depuis 1979, est la base démocratique de l'Union européenne. Les députés siègent par groupes politiques et non par nationalité. L'accroissement progressif de ses prérogatives, son rôle d'investiture de la Commission et de contrôle politique de celle-ci, en font un acteur majeur de la démocratie européenne. La Commission européenne est responsable devant le Parlement. Les ministres membres du Conseil de l'Union sont, aussi, selon des modalités variées en fonction des Etats membres, responsables devant leurs peuples. En somme, le triangle institutionnel est régi par le principe démocratique. Ce qui n'empêche pas de constater la faiblesse de l'espace public européen, l'absence de bonne connaissance des mécanismes européens par les citoyens.

Plus généralement, l'article 6-1 du traité sur l'Union européenne, introduit par le traité de Maastricht, pose le principe démocratique de l'Union européenne. Selon l'article 6-1 du traité sur l'Union européenne, « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ». Par ailleurs, la Cour de justice européenne développe, de longue date, le principe démocratique. Elle a veillé régulièrement à la sauvegarde des prérogatives

du parlement européen et a développé une riche protection jurisprudentielle des droits fondamentaux.

Le traité d'Amsterdam, révisé sur ce point par le traité de Nice, constitue une forte – mais peu remarquée – avancée du principe de la démocratie européenne. Il crée en effet ce que nous appelons une « clause d'alerte démocratique ». En cas de violation des principes démocratiques par un Etat membre, ses droits peuvent être suspendus par le Conseil. Cette nouvelle disposition a été complétée par une phase précoce avec le traité de Nice. Les rédacteurs des traités ont en effet jugé utile de prévoir non pas seulement le cas extrême d'une violation avérée des principes démocratiques, mais aussi de poser en amont une procédure en cas de « risque clair de violation grave » des dits principes. Le traité d'Amsterdam comporte ainsi une avancée décisive en termes de démocratie dans l'Union européenne. « Le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, après avoir invité le gouvernement de cet État membre à présenter toute observation en la matière. Lorsque la constatation (...) a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre du présent traité restent en tout état de cause contraignantes pour cet État. ». Cette disposition du traité (article 7) a été révisée et complétée lors du traité de Nice. Une étape préalable a été instaurée, sous forme de ce que l'on peut appeler l' « avertissement démocratique ». Désormais, en cas de risque de violation des principes démocratiques, un avertissement peut être adressé à l'Etat en cause (selon l'article 7, « Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et lui adresser des recommandations appropriées⁷. ». Il s'agissait déjà, sans que cela soit formulé ainsi, d'une élévation de la veille démocratique du niveau national vers le niveau supranational.

Les apports du traité réformateur

La démocratie européenne est pleinement consacrée par le traité. C'est sans doute un de ses apports majeurs. Une rubrique entière du traité est consacrée aux « Principes démocratiques »⁸. Le titre II du traité est consacré aux « dispositions relatives aux principes démocratiques ». Outre un principe général, le traité consacre trois niveaux d'exercice de la démocratie européenne. Le principe général est celui de l'égalité démocratique. Selon l'article 8 nouveau, « Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. » Il faut rappeler que le principe d'égalité est un principe cardinal de la construction européenne. L'objectif de création d'un marché intérieur

⁷ Dans cette procédure, le Parlement européen statue à la majorité des deux tiers des voix exprimées, représentant une majorité de ses membres.

⁸ Document de travail de la CIG du 23 juillet 2007.

dans un premier temps, et d'une union politique dans un deuxième temps, emportent la nécessité d'une égalité entre les sujets de droit européen que sont les citoyens.

Les trois niveaux d'exercice de la démocratie à l'échelle européenne sont précisés dans les articles 8A, 8B et 8C. La démocratie européenne se réalise par des principes de démocratie représentative, des principes de démocratie participative et enfin par l'intermédiaire des parlements nationaux. Cet ensemble de dispositions apparaît comme un aboutissement, reprenant un certain nombre d'éléments pré-existants, d'autres prévus dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Le principe général du régime de l'Union est celui de la démocratie représentative : « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. » (article 8A 1.) Selon le point 3 de l'article 8A, « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens ». Il s'agit là du développement du principe démocratique. La démocratie signifiant étymologiquement le pouvoir du peuple, l'idée de démocratie européenne implique nécessairement le droit pour les citoyens européens de participer à la vie démocratique de l'Union. La référence aux décisions prises le plus près possible des citoyens reprend quant à elle la philosophie du principe de subsidiarité. Il est un principe à double tranchant signifiant que les décisions doivent être prises le plus près possible des citoyens, les autorités plus lointaines n'étant légitimées à agir qu'en cas d'effet dépassant les frontières d'un Etat ou en cas d'efficacité renforcée. Celui-ci est inscrit dans les traités depuis le traité de Maastricht. Il s'agissait alors de concilier la nécessaire protection de la souveraineté des Etats membres, à un moment d'accroissement des compétences de l'Europe et de renforcement de sa dimension politique. Il s'agissait aussi de témoigner implicitement l'orientation fédérale de l'Union et de permettre son action en cas de nécessité. En droit européen, le principe de subsidiarité concerne l'exercice des compétences concurrentes et ne vaut que pour les rapports entre les Etats et l'Union européenne. Les Etats demeurent libres d'organiser la répartition des compétences entre l'Etat central et les entités fédérées ou décentralisées selon la forme juridique de l'Etat.

La démocratie représentative concerne à la fois les Etats membres et les citoyens, conformément à la double légitimité de l'Union, fondée sur la légitimité interétatique et sur la légitimité des peuples. « Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. » (article 8A, 3.). La corrélation entre les deux types de représentation se fait par l'intermédiaire de la référence à la responsabilité des gouvernements devant les Parlements nationaux ou directement devant les peuples des Etats.

Le Parlement européen est officiellement reconnu comme l'institution par excellence de représentation des citoyens européens au niveau de l'Union : « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. » (article 8A 2.). Ce principe était déjà

présent dans les traités antérieurs. Il en va de même de l'instrument d'expression démocratique que sont les partis politiques. Leur rôle dans la formation de la conscience politique européenne est réaffirmé et enrichi de l'expression de la volonté des citoyens : « Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. » (point 4 de l'article 8A).

Plus nouvelle est l'affirmation officielle et explicite du « principe de la démocratie participative » auquel est consacré l'article 8B. Il faut souligner en premier lieu que la notion de démocratie participative ne fait pas partie des traditions constitutionnelles des Etats membres. Si plusieurs Etats membres connaissent la pratique référendaire, tous n'en ont pas la possibilité constitutionnelle (l'Allemagne par exemple ne peut organiser de référendum au niveau fédéral), et cette pratique demeure souvent limitée et le principe de l'initiative citoyenne n'est que peu présent. Il apparaît cependant de plus en plus dans les années les plus récentes et principalement dans les Constitutions des nouveaux Etats membres⁹. Pourtant une telle inscription dans le traité correspond à la fois à une officialisation d'une pratique supranationale et à une revendication des sociétés européennes.

Deux de formes de démocratie participative sont reconnues dans le traité, celle des citoyens en tant que tels, membres d'un nouveau type de peuple, et celle de ce que l'on appelle la société civile organisée. « Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. » (article 8B 1)

S'agissant de la société civile organisée, on parle aussi souvent de groupes de pression, groupes d'intérêt ou encore lobbies. La tradition française est peu familière de cette pratique. La conception de la loi, expression de la volonté générale n'intègre que tardivement l'idée de la participation de groupes d'intérêt. Cependant, dans l'ordre juridique européen, la rencontre des traditions juridiques conduit au développement d'une pratique plus anglo-saxonne, de participation des groupes d'intérêt à la réflexion et la discussion menant à la décision. Ainsi, dès les débuts de la construction européenne, les groupes d'intérêt se sont organisés et disposent de bureaux à Bruxelles. Le Parlement européen s'est doté d'un code de bonne conduite en la matière (article 9 de son règlement intérieur). Les groupes d'intérêts doivent faire une demande d'accréditation. Ils sont ainsi présents à tous les stades de la préparation d'une décision. Ils suivent de près la préparation des Livres blancs et des Livres verts (documents préparatoires avant l'initiative formelle). Ils font bénéficier les institutions de leur expertise et continuent à être présents à la fois lors de la discussion et lors de l'adoption de mesures d'exécution des décisions. Cette pratique, qui s'est développée auprès de chaque institution, est ainsi formulée par le point 2 de l'article 8B : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. » La référence aux « voies appropriées » servira alors de base pour une décision générale d'organisation de la participation des groupes d'intérêt à la réflexion et à la prise de décision. Il s'agira ensuite d'adopter un texte général de réglementation de ce dialogue. En effet l'existence d'un code adopté par le Parlement européen, et la préférence pour un plus grand pragmatisme de la part de la Commission créent un certain manque de lisibilité d'une pratique désormais quotidienne. Un texte global sera bienvenu.

⁹ On citera par exemple l'article 182 de la Constitution polonaise qui dispose qu'une loi définit les conditions de la participation des citoyens à la justice.

Une pratique plus récente est comprise dans le traité. Il s'agit de la consultation des « parties concernées » par la Commission. Derrière l'expression « parties concernées » se trouvent à la fois des acteurs de la société civile organisée, mais aussi tout citoyen. Ainsi une première expérience a pu se développer lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union. Celle-ci, préparant le traité établissant une Constitution pour l'Europe, était organisée en différents groupes de travail correspondant à des thèmes centraux du texte en cours d'élaboration : la subsidiarité, les politiques, les parlements nationaux... Or les moyens de communication informatique permettent une participation de chacun à la discussion. Le secrétariat de la Convention avait pu suivre et synthétiser ces contributions. De manière plus quotidienne, la Commission lance régulièrement des forums de réflexion. C'est le cas sur plusieurs textes importants, comme lors de la préparation de la réglementation Reach en 2006 sur les produits toxiques. Des forums se poursuivent en 2007 dans le cadre du « plan D » lancé en 2006 par la Commission, pour « Démocratie, dialogue, débat ». Trois thèmes de discussion sont ouverts en septembre 2007 : le développement économique et social de l'Europe, les frontières de l'Europe et son rôle dans le monde, la perception de l'Union européenne et de ses missions. De même, en septembre 2007, un forum de réflexion et de discussion est lancé sur la préparation du budget. (budget-review@ec.europa.eu.) Cette pratique se trouve reprise au point 3 de l'article 8B, Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. « En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées. »

Enfin une disposition de feu le traité constitutionnel est reprise à part entière. Il s'agit de l'initiative citoyenne. Celle-ci avait été quelque peu moquée, les uns affirmant qu'il s'agissait d'un gadget, les autres critiquant le caractère de simple proposition à la Commission de l'initiative. En réalité, donner la possibilité à un million de citoyens de faire une proposition de texte à la Commission est une avancée démocratique, symbolique et pratique. D'un point de vue démocratique, la participation, affirmée, des citoyens à la vie démocratique de l'Union, implique de leur donner les moyens de cette participation. Que la Commission n'ait pas l'obligation de suivre la proposition relève du simple bon sens. En tant que gardienne des traités, elle doit s'assurer que de telles initiatives ne violent pas les principes des traités. Si l'initiative s'inscrit dans le champ des compétences et objectifs européen, il va de soi que la Commission reprendra à son compte la proposition. Il en ira ainsi sans doute dans un premier temps sur le plan du symbole. Il sera en effet inédit de voir un ensemble de citoyens européens prendre part visiblement à la vie publique européenne. Dans un deuxième temps, si cette avancée est saisie par les citoyens, celle-ci deviendra une pratique, permettant à chacun de s'intéresser de plus près à ce que fait l'Europe, avec la conscience d'une possible contribution. Le point 4 de l'article 8 B consacre cette possibilité. « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens

considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités¹⁰. » . Il s'agit là d'une heureuse avancée de la démocratie européenne. Elle s'inscrit dans la suite logique de la citoyenneté européenne et de la démocratie désormais affirmée. Ce droit d'initiative citoyenne permettra sans doute aux peuples de l'Union à la fois de mieux percevoir les domaines de compétences de l'Union européenne et de pouvoir concrètement s'associer à des initiatives.

Cet ensemble d'éléments de démocratie représentative au niveau européen, participative au niveau européen, est accompagné d'éléments de démocratie exercée par les représentations nationales. L'article 8C est consacré entièrement aux Parlements nationaux. Ces derniers étaient déjà largement compris dans le traité constitutionnel. Ils apparaissent désormais comme des acteurs à part entière de la démocratie européenne. Cette donnée est en phase avec la nature décentralisée de l'ordre juridique européen. En effet, nombre de décisions européennes nécessitent des mesures nationales d'application. A ce titre, les lois nationales doivent à la fois respecter et mettre en œuvre le droit européen. Elles sont, dans les domaines de compétences de l'Union européenne, des actes européens décentralisés. Au fronton de l'article 8C, figure le principe selon lequel « Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union ». Cette contribution est déclinée dans plusieurs directions par le traité. Les parlements nationaux disposent d'un droit d'information et de coopération interparlementaire, d'un droit de contrôle et de droits plus spécifiques autour de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, d'abord, des processus de révision des traités ensuite, et des procédures d'adhésion enfin.

Les droits d'information et de coopération interparlementaire visent à impliquer davantage les parlements nationaux dans la vie publique européenne. Informés en amont des propositions de textes européens, ils disposent de moyens de se prononcer, par le biais de critiques et de propositions. Selon le point a) de l'article 8C cette participation se fera « en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs européens conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux ». Les Etats membres ont déjà pris l'habitude de cette transmissions des projets d'actes européens. L'inscription dans le traité harmonise et renforce l'obligation. La parlementarisation devrait se faire encore davantage par la voie de la coopération interparlementaire. Selon le point f) de l'article 8C, la coopération se fera « en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux. ». Cette reprise de dispositions préexistantes, accompagnée de nouvelles prérogatives des Parlements nationaux, devrait renforcer l'implication des représentations nationales dans le processus de décision européenne.

Les Parlements nationaux disposeront désormais de pouvoirs en matière de contrôle du principe de subsidiarité. Ce principe, à double tranchant, protecteur des compétences nationales, vecteur d'une action européenne renforcée, donne la compétence de principe aux Etats, dans les rapports de pouvoirs entre l'Union et les Etats membres. Il est donc compréhensible que les représentations nationales puissent veiller au respect de ce principe qui est à la fois juridique et politique. Selon le point b) de l'article 8C, les parlements nationaux veillent « au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Conformément à ce qui était prévu dans le traité

¹⁰ Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article [I-47(4)(dernière phrase)] du traité sur le fonctionnement de l'Union.

constitutionnel, les parlements nationaux seront aussi associés aux procédures de révision. Ils seront informés des demandes d'adhésion à l'Union. Enfin, un rôle spécifique leur est désormais attribué en matière d'évaluation des politiques européennes dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ils seront notamment associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust.

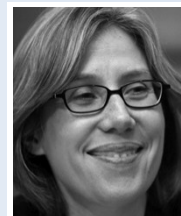
La démocratie proposée dans le traité repose donc sur trois piliers : la représentation au niveau supranational, la participation des citoyens au niveau supranational, la représentation par les parlements nationaux. Cette forme de démocratie à plusieurs niveaux correspond à la logique de la construction européenne. Le pouvoir européen qui se crée depuis cinquante ans repose sur la double légitimité des Etats et des peuples. Cette double légitimité donne naissance à une troisième forme de pouvoir et de sa légitimation. Il existe un nouveau pouvoir politique, le pouvoir politique européen, exercé par une pluralité d'acteurs incarnant la légitimité des Etats, celle des peuples et celle du citoyen nouveau du nouvel objet politique Europe. Ce pouvoir est démocratique en tant que le peuple est à la source de son exercice. La nouvelle équation démocratique européenne porte en effet reconnaissance d'un peuple nouveau au fondement du pouvoir politique européen, légitimé par les Etats et les peuples qui le composent.

Le veto, les peuples et les mots

Un traité réformateur pour tourner la page de l'échec constitutionnel : c'est là un objectif louable tant le devenir de la Constitution européenne restait une source de frictions et d'incertitudes au sein de l'Union. Faire oublier le « non » français et redorer le blason européen de la France n'est pas non plus étranger aux visées de Nicolas Sarkozy, le premier à avoir proposé la conclusion d'un nouveau texte qui reprenne les dispositions clés de la Constitution. Mais en donnant la priorité au sauvetage du texte constitutionnel, les dirigeants européens risquent de passer à côté des problèmes mis en lumière par son impossible ratification.

Florence Deloche-Gaudez

Secrétaire Générale du
Centre d'Etudes Européennes
de Sciences Po



Dossier
Traité de
Lisbonne

26

Le coup d'arrêt porté au traité constitutionnel témoigne pourtant d'un problème fondamental : il devient de plus en plus difficile de faire évoluer les textes fondateurs de l'Union dans le cadre des procédures actuelles, immuables depuis le début de la construction européenne. Pour voir le jour, le nouveau traité doit recueillir une double unanimité. Il doit être conclu par tous les chefs d'Etat et de gouvernements puis ratifié dans tous leurs pays. Cette exigence, typique des exercices diplomatiques, s'est appliquée aux traités qui l'ont précédé. Elle valait aussi pour la Constitution – d'où son intitulé « traité établissant une Constitution pour l'Europe ».

Une telle exigence pose problème. Dans le passé, déjà, il a fallu faire voter deux fois les Danois et les Irlandais pour pouvoir passer outre un premier rejet et permettre l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et du traité de Nice. Aujourd'hui, deux éléments exacerbent la difficulté à recueillir cette double unanimité : le nombre croissant d'Etats membres, qui multiplie d'autant le nombre de vetos potentiels ; le recours plus fréquent, lors de la phase des ratifications, à des référendums, qui tendent à être utilisés par les Européens pour exprimer une opposition. Ainsi, le traité constitutionnel n'a pas résisté aux « non » français et néerlandais.

Le problème persiste car il n'est pas aisé à résoudre. La solution qui paraît s'imposer sur le papier - substituer la règle de la majorité à celle de l'unanimité – est délicate à mettre en oeuvre. Comment faire pour que les gouvernements nationaux renoncent à leur droit de veto concernant le premier des pouvoirs - le pouvoir constituant (c'est bien à constituer l'Union que servent les textes fondateurs) ? Comment le faire sans qu'ils y soient contraints juridiquement, puisque toute révision des traités existants doit se faire à l'unanimité ? Probablement, en mettant en évidence l'impasse politique dans laquelle nous nous trouvons.

La nature même de la construction européenne exige des ajustements permanents. On peut en effet considérer que le processus de construction est primordial. Nous ne savons pas exactement où nous mène cette Union inédite, mais nous avons décidé d'agir ensemble. Dès lors, ce qui est fait ensemble doit refléter et suivre les préférences, changeantes, des acteurs de l'Union. Plus concrètement, dans la mesure où les textes fondateurs organisent le fonctionnement et les compétences de l'Union, il faut

pouvoir les amender pour répondre à de nouveaux besoins. Il n'est pas évident que nous puissions encore le faire à l'unanimité.

Prenons l'exemple de la règle de vote au Conseil des ministres, considérée par beaucoup comme cruciale pour améliorer le fonctionnement d'une Union élargie. De nombreuses simulations montrent que la règle de la double majorité facilite la décision commune par rapport à l'actuel système de pondération des voix. Pourtant, depuis l'élaboration du traité de Nice, en 2000, différents Etats ont fait usage de leur droit de veto pour en retarder l'application ou en édulcorer le principe. Dernier exemple en date : alors que le traité réformateur devait se limiter à une opération de prélèvement d'articles sur la défunte Constitution, la Pologne a usé de son veto pour que la règle de la double majorité ne s'applique finalement qu'en 2014, voire en 2017 ! Il ne s'agit pas de mettre à l'index tel ou tel gouvernement mais de critiquer des procédures qui conduisent à de tels résultats. C'est d'autant plus regrettable que les oppositions proviennent souvent d'une petite minorité d'Etats, voire d'un Etat, auquel l'unanimité donne le pouvoir de bloquer, seul, l'ensemble.

Enfin, rien n'assure que le futur traité sera ratifié par les vingt-sept Etats membres. Pour l'instant, seule l'Irlande, contrainte par sa Constitution, s'est engagée à organiser un référendum. Mais restera-t-elle isolée ? Gordon Brown saura-t-il par exemple résister aux pressions de son opposition et des eurosceptiques britanniques ? Et les majorités requises dans les différents Parlements nationaux seront-elles si aisées à obtenir ?

Nous l'avons dit, le traité constitutionnel ne remettait pas en cause l'écueil de cette double unanimité sur laquelle il s'est échoué. Toutefois, une de ses déclarations, abandonnée par le traité réformateur, introduisait l'idée d'un seuil majoritaire. Non contraignante juridiquement, elle prévoyait qu'à partir du moment où les 4/5^è des Etats membres avaient ratifié le traité constitutionnel, le Conseil européen pouvait se saisir du problème posé par le groupe des pays récalcitrants¹¹. Cette déclaration pourrait ouvrir la voie à une réflexion visant à préciser ce que ferait le Conseil européen en pareil cas. En effet, il faut savoir que l'entrée en vigueur et la révision de la « Constitution pour l'Europe » n'ont pas fait l'objet de discussions approfondies, même au sein de la vaste Convention européenne qui a préparé le texte constitutionnel¹².

Pour les révisions à venir, le traité constitutionnel ouvrait d'autres pistes qui sont reprises par le traité réformateur. Par exemple : l'institutionnalisation de Conventions chargées de préparer les textes à venir qui, on l'a vu avec la dernière Convention européenne, peuvent atténuer la contrainte de l'unanimité. Mais, encore faut-il, on l'aura compris, que le traité contenant ces dispositions entre lui-même en vigueur !

¹¹ Le texte exact de la déclaration est : « si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant la Constitution, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. »

¹² F. Deloche-Gaudez, « La Convention européenne : Ruptures et continuités ». In G. Amato, H. Bribosia, B. de Witte (eds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne / Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruylant, 2007.

Le « non » que les Français et les Néerlandais ont opposé au traité constitutionnel soulève un autre problème : celui de la place faite aux peuples lors de l'élaboration des textes fondateurs européens.

Désireux de mener à bien leur opération de sauvetage du traité constitutionnel, les dirigeants européens ont préféré recourir à des méthodes éprouvées plutôt que de s'interroger sur la cause des référendums perdus. Retour, donc, pour la rédaction du traité réformateur, aux méthodes « inter-gouvernementales », qui font la part belle aux experts juridiques de ces gouvernements nationaux, et priorité, pour sa ratification, aux Parlements nationaux. Il est vrai que la façon dont un traité européen est ratifié relève de décisions strictement nationales. Mais redouter de consulter les peuples, dans un système qui se veut démocratique, mériterait une réflexion commune.

L'instrument référendaire lui-même peut être tenu pour responsable de ces échecs. Il autorise démagogues, coalitions d'opposants hétéroclites et les électeurs ne répondent pas toujours à la question posée. Mais il a aussi un mérite : susciter un débat et un intérêt pour les questions européennes qui dépassent le cercle habituel des initiés. Difficile, de toute façon, de tabler sur la disparition des référendums dans tous les Etats de l'Union !

Réfléchir aux conditions dans lesquelles ces consultations sont organisées apparaît plus fructueux. Le décalage entre, d'une part, le cadre, national, et la date, arrêtée sans coordination, des référendums et, d'autre part, leur sujet, européen, a souvent été souligné. La campagne de 2005 a aussi montré que la question très concrète de la diffusion de l'information (support, contenu...) ne devait pas être négligée. On peut enfin se demander si les électeurs ne sont pas impliqués trop tard. En les sommant de choisir, en bout de course, entre un blanc-seing ou un coup d'arrêt à un texte déjà ficelé, les référendums eux-mêmes alimentent le sentiment que l'Europe se fait sans eux.

En théorie, le traité constitutionnel aurait dû atténuer ce sentiment puisque, pour une fois, il a été préparé dans une Convention, composée non seulement de représentants des gouvernements nationaux mais aussi d'élus nationaux et européens, et largement ouverte au public. Mais, en pratique, cette enceinte n'a pas été suffisamment visible, ni perçue, par les Européens, comme un moyen d'avoir prise sur la phase d'élaboration des textes. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir aux moyens de valoriser cette séquence conventionnelle. Comme le montrent les référendums, le meilleur moyen de susciter l'intérêt des Européens est de leur donner du pouvoir. Pourquoi ne pas leur donner le pouvoir d'élire certains des Conventionnels ? Cela permettrait de provoquer, dès ce stade, des débats contradictoires, d'envoyer des élus susceptibles de les restituer et d'attirer l'attention des électeurs sur leur travail. Les élus les plus eurosceptiques seraient porteurs des points de vue les plus critiques mais ils seraient aussi conduits à se socialiser et à participer à la fabrication de compromis, qui pourraient avoir ensuite leur soutien.

Troisième problème mis en lumière par l'impossible entrée en vigueur de la « Constitution » européenne : celui des mots. Il est parfois difficile de trouver en Europe les mots justes, notamment parce qu'ils manquent pour désigner une construction inédite (un « objet politique non identifié » pour reprendre les mots de Jacques Delors) ou qu'ils sont instrumentalisés pour suggérer une réalité qui n'est pas. Un problème à première vue superflu mais qui touche à l'essentiel : la capacité à dire, expliquer ce que nous faisons ensemble. A se l'approprié aussi.

Les polémiques suscitées par le « traité établissant une Constitution pour l'Europe » ont montré les limites d'une solution possible : emprunter des mots du registre national. Le terme de « Constitution » a en effet désarçonné nombre d'électeurs français et néerlandais, en partie parce que le document en question ne ressemblait pas aux textes constitutionnels nationaux : trop long, contenant trop de

dispositions sur les politiques et trop difficile à modifier - ou encore « gravé dans le marbre » (on y revient...), disaient ses adversaires. Bref, des mots considérés comme familiers au niveau national portent en germe le risque de désigner autre chose au niveau européen et d'embrouiller au lieu d'éclaircir.

Au moins, pensera-t-on, le traité réformateur ne tombe-t-il pas dans ce travers puisque le terme de « Constitution » a été abandonné... sauf que le projet reprend nombre des dispositions de ladite Constitution, voire qu'il ressemble davantage à un texte constitutionnel puisqu'il ne contient plus la partie III sur les politiques de l'Union ! D'ailleurs, ses différentes dénominations pourraient révéler une certaine gêne. Jamais, semble-t-il, un texte fondateur n'a suscité autant de qualificatifs : mini-traité, traité simplifié, traité réformateur, traité modificatif... Et le soupçon de naître : cette profusion de « traité » ne révèle-t-elle pas la volonté de dissocier à tout prix le nouveau traité de la précédente « Constitution » dans le but d'éviter d'incertains référendums ?

Le traité constitutionnel avait le mérite de prêter attention au problème des mots et d'apporter certaines solutions. En premier lieu, il se présentait sous la forme d'un texte lisible et non sous la forme d'amendements aux traités existants (incompréhensibles si l'on n'a pas entre les mains ces traités). Là encore, retour en arrière : il suffit d'ouvrir les quatre documents que recouvre le « projet de traité modificatif » pour comprendre que la priorité de leurs auteurs n'est pas d'être lus par le plus grand nombre¹³. En second lieu, sous l'impulsion de plusieurs Conventionnels, le traité constitutionnel procédait à des changements sémantiques bienvenus. Le mot de « règlement » y était remplacé par celui de « loi », ce qu'il est en réalité. L'expression « procédure législative ordinaire » continue d'ailleurs de remplacer, dans le traité réformateur, celle de « procédure visée à l'article 251 ».

En définitive, notre propos n'est pas de dénigrer le traité réformateur. On peut penser que des dispositions permettant notamment de mieux lutter contre la criminalité organisée, d'organiser des référendums d'initiative citoyenne ou d'accroître les pouvoirs du Parlement européen doivent être sauvées car elles renforceront l'efficacité et la légitimité de l'Union. Mais il est peu probable que le traité réformateur suffise, à lui seul, à clore la crise ouverte par les « non » français et néerlandais. Il ne s'attaque pas vraiment aux problèmes qu'elle a révélés : la difficulté à faire évoluer les textes fondateurs de l'Union au fil des besoins nouveaux, à impliquer les peuples européens et à trouver les mots pour dire ce que nous faisons ensemble.

Il ne faudrait surtout pas que le traité réformateur nous conduise à passer à côté du seul avantage des crises : elles incitent à réfléchir. Réfléchir à l'avenir de l'Union – telle serait justement la tâche du comité des sages voulu par Nicolas Sarkozy et désormais approuvé par Angela Merkel. Mais une nouvelle Convention européenne, une enceinte plus transparente et inclusive, reflétant mieux la pluralité européenne, apparaît plus adaptée à une réflexion touchant aux fondements de la construction européenne. Alors pourquoi pas un comité pour préparer une Convention ?¹⁴ Plus tôt cette perspective sera tracée, mieux les limites du traité réformateur seront acceptées.

¹³ Les documents se trouvent sur le site du Conseil - <http://www.consilium.europa.eu>

¹⁴ Pour une proposition plus détaillée, voir le papier de Gaétane Ricard-Nihoul, à paraître sur le site de Notre Europe - <http://www.notre-europe.eu/>

Ne jetons pas le bébé-Convention avec l'eau du bain du Traité constitutionnel !

Après les rejets français et néerlandais du Traité constitutionnel (TCE) et la suspension par sept Etats membres de leur procédure de ratification, les solutions proposées ici et là pour sortir de la crise européenne ont été nombreuses et très

diverses. Les 18 pays qui ont ratifié le TCE ont plaidé pour maintenir la « substance » de celui-ci tandis que l'idée, en France et ailleurs, de l'adoption rapide d'un texte strictement institutionnel faisait son chemin. Les trois pays les plus récalcitrants aux avancées institutionnelles – Royaume Uni, Pologne et République tchèque – ont cherché à sauver des décombres un Traité minimaliste, qui devait leur permettre d'affaiblir voire de supprimer les dispositions qui leur paraissaient les plus embarrassantes. Le nouveau « Traité Réformateur » est en quelque sorte une synthèse de ces trois positions. Le compromis qu'il représente, s'il est ratifié dans tous les Etats membres, devrait permettre à l'UE de sortir de l'impasse où elle semblait se trouver. Et c'est là un aboutissement qu'il faut saluer, néanmoins, la question de la méthode qui devrait être utilisée pour organiser cette révision n'a pas fait l'objet d'un débat, et c'est bien dommage.

Gaëtane Ricard-Nihoul

Secrétaire Générale de
Notre Europe



Malgré leurs divergences, toutes les options déclarées pour sauver tout ou partie du TCE ont eu en commun de se pencher principalement sur ce qui, dans le Traité, devait faire l'objet d'une révision et, dans le meilleur des cas, sur le mode de ratification de ce nouveau texte. Mais toutes ont, de façon étrange, fait une part très réduite à la méthode qui devrait être utilisée pour organiser cette révision. La question est apparue souvent secondaire ou encore, sous prétexte de trouver rapidement une solution de relance, elle a été évacuée au motif que la seule solution possible était celle d'une courte Conférence Intergouvernementale chargée d'établir un nouveau compromis politique.

La méthode conventionnelle : une méthode morte-née ?

Certains ont évoqué l'idée d'une Convention pour une étape ultérieure de refonte plus substantielle des textes fondamentaux, en particulier pour lancer un grand débat sur ce que les Européens veulent vraiment faire ensemble, à travers une discussion sur les politiques de l'Union. Les promoteurs de cette idée – et non des moindres, le gouvernement français – y ont cependant vite renoncé et ils sont restés généralement muets sur la valeur ajoutée de la Convention et sur la façon dont ils conçoivent son rôle et son fonctionnement.

Le débat sur la manière de réviser les Traités européens est pourtant vital pour l'avenir de l'intégration européenne. Parmi toutes les raisons qui expliquent le rejet du Traité, celle de « l'éloignement citoyen » par rapport au projet européen est une des rares qui soient communes aux contextes français et

néerlandais. Et cet éloignement est en réalité, selon les enquêtes d'opinion, un phénomène visible dans l'Union européenne depuis une quinzaine d'années et contribuant largement au malaise identitaire que ressentent les citoyens de l'UE dans le monde globalisé d'aujourd'hui. Si l'on considère primordial de remédier à cette distance croissante entre la construction européenne et ceux sur laquelle elle est censée reposer, on ne peut faire l'impasse d'une réflexion sur la manière d'associer les citoyens à l'acte le plus fondamental de cette construction, à savoir la révision des textes qui forment sa charpente.

Parmi les facteurs qui créent un éloignement croissant entre les citoyens et la construction européenne, celui du sentiment d'opacité du mécanisme de prise de décision européen et de manque de vecteurs démocratiques permettant d'influencer celle-ci semble jouer un rôle crucial. Si une certaine dynamique intergouvernementale est incontournable dans un système basé sur l'instrument du Traité international, l'opacité qui semble inhérente aux négociations diplomatiques devient de plus en plus problématique. Une CIG se réunit à huis clos, que ce soit au stade technique ou politique, et l'information distillée par les médias se concentre sur les jeux de pouvoirs et les détails des intérêts nationaux, sans perspective d'ensemble.

La Convention : une méthode plus efficace qu'il n'y paraît

Avec ses forces et ses faiblesses, la méthode de la Convention a été une étape essentielle pour la démocratisation et la transparence de la procédure de révision des Traités. Les grands atouts de la Convention sont non seulement l'ouverture de ses débats au public mais également son effort de prise en compte des positions de la société civile par le biais de différents mécanismes. Les travaux de la Convention ont démarré par une longue phase d'écoute, trop longue même aux yeux de certains. Un des Vice-présidents, Jean-Luc Dehaene, avait spécifiquement dans ses attributions le dialogue avec la société civile. Outre la mise en place d'un forum électronique où il était possible de poster des contributions écrites, deux consultations plus « formelles » ont été organisées : une audition des organisations de la société civile en juin 2002 et une Convention « jeunes » en juillet 2002. De manière générale, la plupart des documents de la Convention étant accessibles, il était plus aisé pour des parties au débat de réagir en contactant, même de manière informelle, un certain nombre de Conventionnels.

Cette écoute de la société civile a provoqué des frustrations de part et d'autre et il faudra revenir sur les moyens de faire de cette écoute un véritable dialogue. En même temps, le saut qualitatif que permet la Convention en termes d'ouverture et de transparence par rapport à une CIG est immense.

Par ailleurs, - et c'est un point qui n'apparaît peut-être pas comme le plus évident dans un plaidoyer pour l'utilisation de la Convention - lorsqu'on y regarde de près, l'efficacité des Conventions a été jusqu'ici supérieure à celle des CIG qui les ont précédées ou suivies. Cela faisait une douzaine d'années que le Conseil européen tentait, de CIG en CIG, de résoudre un certain nombre d'équations fondamentales pour l'avenir de l'Union, qui allait connaître un élargissement sans précédent. La

question de l'équilibre institutionnel - entre anciens et nouveaux Etats membres, entre petits pays et grands pays, entre fédéralistes et intergouvernementalistes - avait fini par paraître insoluble.

La Partie I du Traité constitutionnel n'était pas parfaite mais elle avait le mérite de contenir un compromis cohérent sur ces aspects institutionnels. Ce compromis a d'ailleurs été repris dans sa majeure partie par le Traité Réformateur. Aux dires des Conventionnels eux-mêmes, la troisième Partie du TCE sur les politiques n'était pas aboutie mais il convient de rappeler que la Convention a demandé au Conseil européen à pouvoir disposer d'une prolongation dans le temps, ce que ce dernier lui a refusé. Il n'est pas absurde de considérer que, si la Convention avait eu ce temps supplémentaire à sa disposition, elle en aurait fait bon usage, comme pour la première Partie du texte.

Mais le critère le plus explicite pour évaluer l'efficacité du travail de la Convention réside dans l'attitude de la CIG à l'égard du résultat de ses travaux. Les deux CIG qui ont succédé aux Conventions ont pris en compte le travail de celles-ci de manière tout à fait remarquable puisque la Charte des droits fondamentaux a été adoptée telle qu'elle par le Conseil européen tandis que ce dernier a conservé près de 90% du texte de la Constitution. En faisant cela, le Conseil a reconnu non seulement la qualité du travail effectué mais a également considéré qu'il n'était pas utile de revenir sur un certain nombre de débats au cours desquels toutes les sensibilités avaient pu s'exprimer, y compris nationales. Si les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont gardé le dernier mot et ont modifié des éléments parfois essentiels du texte issu de la Convention, le poids du travail de celle-ci, par sa plus grande légitimité démocratique et par le caractère public de sa délibération et de ses résultats, s'est en quelque sorte « imposé » à la CIG.

La Convention : une méthode à réformer si elle veut véritablement s'imposer

Même si le modèle de la Convention devrait désormais - pourvu que le Traité Réformateur entre en vigueur - devenir la norme pour toute réforme des Traités d'une certaine envergure, son utilisation reste aléatoire, soumise au bon vouloir des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Or, ceux-ci ont senti, à deux reprises, que la Convention leur faisait perdre une partie du contrôle qu'ils ont l'habitude d'exercer sur la révision des Traités au profit d'un système plus ouvert aux débats publics. Ils ne seront sans doute pas les premiers à proposer d'y recourir.

L'absence de débats sur la question de savoir si le TCE devait être réexaminé dans le cadre d'une CIG ou d'une Convention et la proposition française, susceptible d'être retenue par le Conseil européen de décembre, d'établir un Comité des sages pour penser l'avenir de l'Union, semblent augurer une période de méfiance par rapport à l'outil de la Convention. Or il serait très regrettable – pour les raisons évoquées brièvement ci-dessus et beaucoup d'autres – de jeter le bébé-Convention avec l'eau du bain du Traité constitutionnel. A moyen et long terme, cela ne ferait qu'aggraver les causes du rejet du TCE.

Le Comité des sages peut être une bonne idée s'il ouvre la voie à un débat démocratique plus large sur le futur de l'intégration européenne et les politiques que l'UE devrait mener pour qu'elle ait plus de poids dans un monde globalisé. L'étude de Notre Europe à paraître sur le modèle de la Convention, basée sur les réflexions d'un groupe de travail, proposera que la définition du mandat des futures Conventions soit confiée à un groupe de sages. Pourquoi ne pas confier à ce Comité des sages la tâche d'imaginer les sujets dont devrait débattre une nouvelle Convention ?

Il faut bien sûr repenser la méthode de la Convention et améliorer autant que possible son mode de fonctionnement tant du point de vue démocratique que sur le plan de l'efficacité. Mais, au-delà de cette réflexion essentielle dont Notre Europe proposera prochainement un certain nombre d'éléments, le modèle de la Convention doit être défendu pour ses qualités évidentes de démocratisation et de transparence, en espérant qu'elle puisse se rendre peu à peu indispensable dans le système institutionnel de révision des Traités. Le caractère public de la délibération et la démocratisation des débats touchant à la révision des textes fondateurs de l'Union ne sont pas un luxe. Ils sont une nécessité vitale pour l'avenir du projet européen.

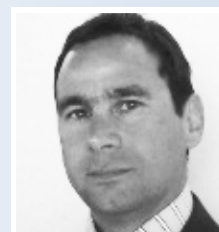
Le traité simplifié plongera-t-il l'UE dans une nouvelle tourmente citoyenne ?

Alors que s'ouvre la conférence intergouvernementale (CIG) devant rédiger le projet de futur traité simplifié, la perspective à venir d'un vote sur ce texte en Irlande, voire au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, pourrait faire ressurgir le spectre d'un refus populaire. Pourtant, un des

objectifs de ce nouveau traité dit simplifié était précisément de neutraliser toute contestation potentielle venant des urnes. Or le problème reste entier : l'UE permet la pratique du référendum à sa périphérie – dans les Etats membres mais ne l'autorise pas au cœur du système. Or, les conséquences de ces votes nationaux touchent directement le processus d'intégration européenne dans son ensemble. En d'autres termes, l'UE doit trouver une solution aux votes négatifs des populations ou des Parlements des Etats membres aux traités de révision, afin d'éviter tout blocage, comme ce fut le cas avec le 'non' français et hollandais sur la Constitution européenne. C'est dans ce contexte que l'idée d'un référendum européen prend tout son sens. En l'organisant dans tous les Etats membres et selon des règles bien établies (période de vote définie, question identique posée aux citoyens, modalités de validation du scrutin fixées), cette rupture de légitimité entre le niveau national et communautaire pourrait être atténuée. Toutefois, ce vote européen n'est pas sans soulever d'innombrables questions.

Frédéric Esposito

Chargé de cours à
l'Université de Genève



Un référendum consultatif ou décisionnel ?

La première d'entre elles concerne le type même de référendum : consultatif ou décisionnel ? L'expérience référendaire s'est intensifiée depuis les votes d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, sans que cela ne favorise pour autant un modèle de référendum en particulier. C'est le reflet d'une culture politique référendaire encore très hétérogène marquée par l'absence de bases légales (Allemagne) et d'expériences politiques difficiles (Belgique). Dans ce contexte, le référendum européen revêt un caractère très novateur et politiquement sensible, qui conduit à favoriser plutôt l'idée d'un référendum ad hoc (consultatif) que décisionnel, dont le résultat ne serait pas contraignant pour les autorités. Cet aspect est loin de constituer un problème, car il est rare que la volonté populaire soit bafouée. Seuls deux exemples vont dans ce sens au niveau européen : la Suède en 1955 et le Liechtenstein en 1961 pour lesquels respectivement le Parlement et le Prince ne respectèrent pas le choix du souverain populaire. D'ailleurs, le référendum consultatif n'est pas un inconnu du paysage politique européen car il a déjà été utilisé par le Danemark (Acte unique européen et l'euro), la Finlande (adhésion à l'UE), l'Italie (mandat constitutionnel aux eurodéputés italiens), la Norvège (adhésion à l'UE), Malte (adhésion à l'UE), le Royaume Uni (maintien dans l'UE), la Suède (adhésion à l'UE et à l'euro), l'Espagne et les Pays-Bas (Constitution européenne).

Ces expériences bien qu'intéressantes ne permettent pas d'affirmer pour autant que les citoyens européens sont familiarisés avec cette institution, voire avec l'institution du référendum en général. Par conséquent et pour familiariser les citoyens avec une procédure référendaire consultative au niveau européen, on pourrait imaginer un test grandeur nature lors des prochaines élections européennes de 2009... sur le projet de traité révisé. Les conclusions du colloque de Florence organisé le 9 février dernier sur le référendum européen par l'Institut européen, en partenariat avec la Commission européenne et le Mouvement fédéraliste européen évoque cette piste de réflexion.

Quelle initiative ?

Mais une telle perspective se heurte à une deuxième série de questions, tant au niveau de l'initiateur que des modalités de validité du vote. Pour déclencher cette procédure consultative, seul le Conseil européen représentant les Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'UE semblerait en mesure de légitimer cette démarche. En effet, l'idée d'un référendum européen est avant tout de faire sauter le bouchon de l'unanimité, car c'est une source de blocage lors de la ratification d'un traité européen et plus particulièrement en cas de résultat négatif. Dans la mesure où c'est au niveau national que se conclut cette procédure, il paraît cohérent que ce soit au Conseil européen de l'initier.

Quelle majorité ?

L'autre grand enjeu qui est intimement lié à l'introduction d'un référendum européen concerne la validation du résultat, c'est-à-dire le type de majorité retenu. La seule application du principe majoritaire des Etats ou de la population dans le cadre d'un vote européen, marquerait une rupture avec la règle de l'unanimité à laquelle les Etats sont habitués. L'exigence de la double majorité des populations européennes et des Etats, ainsi que l'introduction d'un quorum de participation ou d'acceptation, apparaissent alors comme autant de critères pour en adoucir l'effet.

Parmi les différents modèles de pondération existants, je pencherais pour un modèle personnel attribuant un coefficient de pondération compris entre 1 et 4 à chacun des Etats, calculé en fonction des voix dont dispose chaque Etat au sein du Conseil. L'Allemagne comme la France aurait un coefficient de 4, la Roumanie 3, la Belgique et la Slovaquie 2 et Malte 1 par exemple. De cette façon, la majorité des Etats serait obtenue lorsque la majorité absolue des voix est atteinte (31 sur un total de 61). Cette solution offre un double avantage. Premièrement, elle s'appuie sur une pondération existante au niveau du Conseil, lui conférant ainsi une certaine assise institutionnelle. Deuxièmement, elle garantit un écart de voix raisonnable entre les petits et les grands Etats, en termes de population. Il s'agit d'un élément essentiel, car de cette façon, aucun groupe d'Etat ne peut prendre l'ascendant décisionnel sur d'autres groupes, car il ne possède pas un avantage significatif de voix, favorisant ainsi la collaboration plutôt que la tyrannie.

Dans la perspective d'un référendum consultatif organisé en guise de test, le recours à une majorité simple des Etats (14 Etats) paraît cependant plus adéquat. L'organisation d'un vote à l'échelle de l'UE

est déjà en soi une démarche originale et politiquement sensible, sans qu'il y ait besoin de la compliquer pour autant.

Ainsi, et loin d'en faire un objet idéalisé, le référendum consultatif pourrait apparaître comme un instrument permettant à l'Union européenne de jouer plus clairement sa partition démocratique. Les débats menés à Florence, où l'idée d'un test grandeur nature a été avancée dans le cadre des prochaines élections européennes de 2009, est aussi un indicateur quant au retour du politique dans le projet européen¹⁵.

A un moment où l'UE va devoir poursuivre sa réflexion sur les termes de ce traité révisé, la perspective d'une consultation populaire sous la forme d'un teste grandeur nature aurait le mérite de revitaliser les démocraties nationales et de préciser les attentes des citoyens sur le projet européen.

Chronologie : les référendums sur l'Europe

- ▶ **2005, Luxembourg** : consultation relative à la ratification du Traité constitutionnel (oui)
- ▶ **2005, Pays-Bas** : consultation relative à la ratification du Traité constitutionnel (non)
- ▶ **2005, France** : ratification du Traité constitutionnel (non)
- ▶ **2004, Espagne** : consultation relative à la ratification du Traité constitutionnel (oui)
- ▶ **2003 : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République Tchèque** : adhésion à l'Union Européenne (oui)
- ▶ **2003, Suède** : adoption de la monnaie unique (non)
- ▶ **2002, Irlande** : ratification du Traité de Nice (oui)
- ▶ **2001, Irlande** : ratification du Traité de Nice (non)
- ▶ **2000, Danemark** : adoption de la monnaie unique (non)
- ▶ **1998, Danemark** : ratification du Traité d'Amsterdam (oui)
- ▶ **1994, Autriche, Finlande, Suède** : adhésion à l'Union européenne (oui)
- ▶ **1994, Norvège** : adhésion à l'Union européenne (non)
- ▶ **1992, Suisse** : adhésion à l'Union européenne (non)
- ▶ **1992, France** : ratification du traité de Maastricht (oui)
- ▶ **1992, Irlande** : ratification du traité de Maastricht (oui)
- ▶ **1992, Danemark** : ratification du traité de Maastricht (non, puis oui : deux référendums)
- ▶ **1975, Grande-Bretagne** : maintien du Royaume-Uni ans la Communauté économique européenne (oui)
- ▶ **1972, Danemark** : adhésion à la Communauté économique européenne (oui)
- ▶ **1972, Irlande** : adhésion à la Communauté économique européenne (oui)
- ▶ **1972, Norvège** : adhésion à la Communauté économique européenne (non)
- ▶ **1972, France** : Elargissement de la Communauté économique européenne au Royaume-Uni, à l'Irlande, au Danemark et à la Norvège (oui)

¹⁵ Voir à ce sujet le site de l'Institut universitaire européen de Florence - www.iue.it/RSCAS

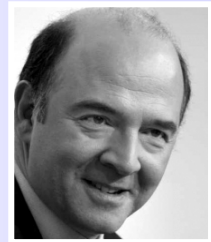
Un règlement intérieur pour l'Union

Lorsqu'il a présenté devant l'Assemblée nationale en juillet dernier, avec un peu d'embarras, les conclusions du Conseil européen de Juin, le Ministre des Affaires étrangères français a avancé une thèse curieuse: l'Europe, bien sûr sous l'égide de Nicolas Sarkozy – qui a, c'est vrai, bien voulu

reconnaître quelques mérites à Angela Merkel, Jose Luis Zapatero et José Socrates – aurait tout simplement été sauvée. Cette thèse a par ailleurs été largement reprise dans la presse française – là où nos voisins, faisant preuve de plus de circonspection, ont préféré salué la fin d'une période de la période de paralysie dans laquelle l'Union européenne est plongée depuis la mi-2005. Je vois pourtant dans cette thèse une grosse ficelle, un gros mensonge et une fausse promesse.

Pierre Moscovici

Député français
Membre du Parti socialiste
Ancien ministre des affaires européennes



Une grosse ficelle : les vingt-sept auraient enfin réussi l'improbable synthèse entre les « oui » et les « non ». D'après les dictionnaires, une synthèse est une composition, un dépassement. Or ce dont les chefs d'Etat et de gouvernement ont accouché – avec difficulté – en juin dernier à Bruxelles, ce n'est ni d'une composition, ni d'un dépassement ; c'est un compromis, et sans doute pas de la meilleure facture, une habileté, une ruse : on a voulu déminer les « non » et calmer la déception des partisans du « oui ».

Les concessions qui sont faites à ceux qui ont voté « non » sont largement de façade. La première est la disparition de la troisième partie, mais dans la mesure où il ne s'agit plus d'une constitution, mais d'un traité amendera les traités existants, tout ce qui figurait dans la troisième partie continue de figurer dans les traités en vigueur : la troisième partie n'a qu'optiquement disparu. La deuxième concession de façade, c'est la disparition de la concurrence libre et non faussée dans les objectifs de l'Union. La belle affaire ! Cela demeure une règle fondamentale, sinon la règle fondamentale depuis 1957 – n'est-elle pas, d'ailleurs, mentionnée 12 fois dans le Traité de Rome? Par ailleurs, cette notion est réintroduite dans le « protocole n° sur le marché intérieur et la concurrence » - plus discret - où elle est décrite comme « un instrument politique majeur » au service de l'UE.

Quant à ceux qui ont voté « oui », les chefs d'Etat et de gouvernement leur ont offert quelques consolations, mais ils peuvent être déçus car ils ont beaucoup perdu. Ils ont perdu la constitution, qui marquait l'avènement de l'Union européenne comme entité politique complète, ce qui veut dire que l'Europe n'a plus de colonne vertébrale politique. Ils ont perdu la notion de loi et de loi-cadre européenne. Ils ont perdu les symboles – le drapeau, l'hymne, la devise... Ils ont perdu la mention « la monnaie de l'Union est l'euro ». En clair, ils ont perdu tous les éléments qui faisaient référence, de près ou de loin, à la constitution d'une entité politique de souveraineté supérieure. Comment ne pas

remarquer que tous les éléments qui ont été supprimés du TCE caractérisent normalement, au moins sur un plan symbolique, une construction politique de type étatique?

Qu'avons-nous appris en juin dernier? Qu'aujourd'hui, dans l'Union, la méthode communautaire s'affaïsse, l'intergouvernementalisme progresse – j'en veux pour preuve le nombre incroyable de dispositions visant à encadrer strictement les compétences de l'Union: le projet de traité modificatif précise que l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités. Une « Déclaration concernant la limitation des compétences » sera également ajoutée précisant que « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres. » Un article est ajouté pour spécifier que la révision des traités peut être entreprise pour réduire les compétences attribuées à l'UE. L'article de référence croisé à la Charte indiquera que « les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies par les traités ». Une « Déclaration sur la politique étrangère et de sécurité commune » sera adoptée, indiquant notamment que « les dispositions portant sur la PESC, y compris pour ce qui est du Haut représentant (...) n'affecteront pas la base juridique existante, les responsabilités ni les compétences de chaque état membre en ce qui concerne l'élaboration de sa politique étrangère. »...

Heureusement, on note d'incontestables progrès par rapport au traité de Nice : un président du Conseil européen stable, le vote à la majorité qualifiée étendu aux questions de coopération judiciaire et policière (avec une dérogation pour la Grande-Bretagne), une répartition des compétences plus claire, un rôle des Parlements nationaux plus affirmé, la personnalité juridique unique - même si les Chefs d'Etat et de gouvernement n'ont pas poussé le raisonnement jusqu'au bout, en refusant d'abroger les traités existants et en conservant la méthode intergouvernementale dans certains domaines - le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, au double chapeau – Commission et Conseil – mais qui néanmoins n'est pas un ministre, ce qui traduit certaines réticences des diplomaties nationales à concéder des éléments de souveraineté.

Force est de constater cependant l'abandon de l'ambition européenne, et c'est bien là que se situe le gros mensonge. Ce nouveau traité, a-t-on entendu, ne serait pas du tout un recul, mais témoignerait au contraire du renouveau de l'esprit européen. Pauvres pères fondateurs ! Où est l'esprit européen, dans ce traité plein de trous et d'exemptions ? La Charte n'est plus qu'une référence, et n'est pas applicable à la Grande-Bretagne ; le vote à la double majorité ne sera mis en œuvre qu'en 2014, voire 2017 si les Polonais le décident ; il n'y aura pas de rendez-vous démocratique, ni convention nouvelle ni référendum... Ce traité est un simple règlement intérieur à portée fonctionnelle, qui, certes, a le mérite d'exister mais qui n'est certainement pas balayé par le souffle de l'esprit européen.

Le Président de la République a évoqué à Strasbourg une Europe qui protégerait et agirait, en parlant de la préférence communautaire et d'un véritable gouvernement économique. Mais c'est une fausse promesse : l'accord ne fait pas mention de la Banque centrale européenne ou du marché intérieur ; rien ne permet de contrer l'euro fort ; il n'existe pas de nouvelle compétence en matière énergétique, sociale ou environnementale ; le vote à la majorité qualifiée n'est pas prévu pour les questions fiscales et sociales. Nous n'avons fait aucun progrès à Bruxelles en matière économique et sociale !

Gardons-nous d'un excès d'honneur comme d'indignité. Le dithyrambe est ridicule, la critique radicale injustifiée. Il ne s'agit pas d'un traité fondateur, et l'Europe n'est pas sauvée, elle n'a pas trouvé un sauveur. Certes, la France est de retour en Europe, mais c'est la moindre des choses, après deux années de paralysie. Cette version minimaliste, qui a suscité des réticences de pays fondateurs comme

la Belgique, le Luxembourg ou l'Italie n'est rien de plus qu'un compromis pragmatique. Attendons les résultats de la CIG, exercice moins technique que politique, et qui peut déboucher sur des régressions. Par pragmatisme, je ne m'autorise pas à rejeter cette étape, mais par idéalisme, je ne peux me réjouir de ce qui constitue un repli stratégique. Nous aurons d'autres rendez-vous, mais nous resterons vigilants sur accompli par la CIG.

Que devient la légitimité démocratique ?

L'un des paradoxes du référendum du 29 mai 2005 est qu'une majorité de Français a dit « non » à un texte qui donnait enfin le pouvoir aux citoyens en Europe ! Il faut dire que les principaux défenseurs du « oui » n'ont guère insisté sur cette portée politique fondamentale – que tous n'avaient peut-être pas comprise. Et pourtant, ce saut démocratique était au cœur des intentions de la Convention européenne, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, qui a été l'inspiratrice du projet de Constitution.

Alain Lamassoure

Député européen
Membre du Parti Populaire Européen (PPE-DE)
Secrétaire national de l'UMP en charge des questions européennes



Nous voilà maintenant en route pour le paradoxe symétrique : c'est finalement la procédure parlementaire, et non plus le référendum, qui, en approuvant le « traité modificatif », va permettre aux citoyens de jouir pleinement de ce nouveau pouvoir ! En effet, toutes les dispositions institutionnelles contenues dans le projet de Constitution ont été reprises dans le texte du nouveau traité.

Indépendamment des avantages indirects que les citoyens retireront en ayant une Union enfin efficace et compétente dans les domaines où l'on a le plus besoin d'elle, ceux-ci bénéficieront directement de plusieurs progrès importants.

1 – Le Parlement élu par eux méritera enfin son nom en accédant à la totalité du pouvoir exercé par une assemblée élue dans un système démocratique :

- le pouvoir législatif, qu'il exercera à égalité avec le Conseil des ministres ;
- le pouvoir budgétaire, pour lequel il aura même le dernier mot face aux Conseil des ministres, pour toutes les catégories de dépenses communautaires ;
- et le pouvoir d'élire le chef de l'exécutif. Le Président de la Commission européenne, jusque là nommé par les gouvernements, sera bel et bien élu par le Parlement européen, et cela dès 2009 si le traité est ratifié dans les délais prévus.

Cette dernière disposition est une véritable révolution politique. Elle obligera les partis politiques européens (Parti populaire européen, Parti des Socialistes européens, Libéraux, Verts, etc.) à annoncer à l'avance le nom de leur candidat(e) à la fonction : en votant pour une liste, les citoyens sauront pour quel candidat Président ils votent, comme c'est le cas dans nos élections municipales, et dans les élections législatives de tous nos partenaires. Il y aura désormais en Europe une personnalité forte de la légitimité donnée par le vote des représentants de 500 millions de citoyens !

2 – Les citoyens bénéficieront d'un droit inconnu dans notre pays, le droit d'initiative collective : si un million de citoyens appartenant à plusieurs pays signent une pétition visant à créer, modifier ou abroger

des règles européennes, la Commission sera obligée de s'en saisir et de proposer une suite aux organes de décision que sont le Parlement européen et le Conseil.

A l'heure d'Internet, de l'épanouissement de la société civile, des aspirations à une « démocratie participative », voilà l'Europe en avance sur la quasi-totalité de ses Etats membres !

3 – Le pouvoir de contrôle des Parlements nationaux sur l'activité européenne sera renforcé : un « droit d'alerte précoce » leur sera donné pour s'assurer que l'Union ne sort pas de son champ de compétences. A côté des députés européens, les députés nationaux seront donc également redevables auprès de leurs électeurs en cas d'action intempestive de « Bruxelles. »

4 – A côté des acteurs politiques, la société civile se voit formellement reconnue dans la vie de l'Union : les partenaires sociaux, bien entendu, mais aussi les organisations non gouvernementales, et même les églises et les sociétés philosophiques.

5 – Enfin, le traité donnera force juridique à la Charte des droits fondamentaux de la personne humaine, qui avait été adoptée par le Conseil européen de Biarritz en octobre 2000, mais qui n'était pas opposable devant les tribunaux. Ce texte très simple et très sobre complète la vieille déclaration des droits de l'Homme en y ajoutant, non seulement les droits sociaux déjà reconnus dans d'autres textes, mais aussi les droits environnementaux, ainsi que les droits de la personne face aux progrès des sciences et de la technologie (biosciences, nouvelles techniques de communication, etc.).

Je suis sûr que certains lecteurs écarquillent les yeux à cette lecture, et ont envie de nous interpellier : « Mais pourquoi ne l'avez-vous pas dit plus tôt ? Le vote de 2005 aurait été différent ! » Hélas ! nous avons été quelques-uns à le dire. Mais qui souhaitait entendre ? L'atmosphère passionnelle de l'époque balayait avec rage tout ce qui avait l'air d'un appel à la raison. Si la formule du traité ordinaire permet de parvenir au même résultat dès 2009, dans un climat apaisé, les citoyens obtiendront le pouvoir qui leur est dû et qu'ils avaient un peu rapidement rejeté.

La Charte ou la vie ?

On peut le déplorer, mais une chose est sûre : l'adoption unanime d'un nouveau traité – simplifié, réformateur, peu importe - était nécessaire pour sortir l'UE de l'ornière où l'avaient précipitée les référendums négatifs de 2005. Les traités se modifiant à l'unanimité, l'accord

des Britanniques et des Polonais sur le projet de traité, puis la ratification dans ces deux pays, étaient donc indispensables à son entrée en vigueur. Or le gouvernement britannique actuel, soumis à une surenchère eurosceptique, otage d'une presse outrancière, n'a guère de marge de manœuvre : l'inclusion sans réserve de la Charte des droits fondamentaux dans le traité signifierait le recours au référendum, c'est-à-dire, avec de fortes probabilités, le rejet du texte.

Sylvie Goulard

Présidente du Mouvement Européen France
Enseignante au Collège d'Europe et à l'IEP de Paris



Quant aux Polonais, le gouvernement sortant posait des exigences particulières que le nouveau va peut-être abandonner mais la négociation s'est déroulée sous forte contrainte. En simplifiant un peu, ces deux partenaires ont signifié aux 25 autres : « la Charte ou la vie ».

D'où la solution retenue dans un protocole annexé à ce traité qui interdit à la Cour de justice, comme à toute juridiction nationale, d'estimer que les lois, règlements ou dispositions pratiques ou action administratives du Royaume-Uni sont incompatibles avec les droits, les libertés et les principes fondamentaux qu'elle réaffirme. Et le même texte précise que le titre IV de la charte ne crée pas de « droits justiciables applicables <à la Pologne> ou au Royaume-Uni ». Pour le Royaume-Uni, cette dérogation s'accompagne d'une autre, fort complexe, touchant à la coopération judiciaire et policière en matière pénale. C'est vraiment regrettable.

Les dérogations ne portent pas sur des points mineurs

Tout d'abord, une dérogation sur les droits et principes fondamentaux n'est pas une entorse à une coopération technique. Elle touche le cœur même de l'engagement européen. En créant deux classes de citoyens en Europe, ceux qui bénéficient de droits pleins et ceux qui doivent se contenter de la portion congrue, elle porte atteinte à la citoyenneté européenne en devenir. En relativisant la portée de ces droits, elle ouvre une brèche dans un système de valeurs déjà bien foisonnant, fort mal identifié par le grand public. Reste à savoir d'ailleurs si le juge communautaire admettra ce double standard. Bien sûr, la plupart des droits contenus dans ce document sont déjà inclus dans d'autres textes, à commencer par la convention européenne des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe. Bien sûr, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes a déjà doté l'Union d'un corpus de droits et principes qui, en eux-mêmes, mettent les citoyens à l'abri des comportements arbitraires. Il n'en demeure pas moins que cette attitude, de la part du Royaume-Uni, pays qui a inventé la

démocratie parlementaire et l'habeas corpus, comme de la Pologne qui se relève de décennies de totalitarisme, donne un mauvais signal. Surtout quand le manque de solidarité se double d'un manquement à la parole donnée.

Le double-jeu britannique : gagnant sur toute la ligne

En effet, cette dérogation ne vient pas de la découverte, à l'été 2007, d'une difficulté inédite des Britanniques . Le Royaume-Uni a participé à la première Convention, présidée par Roman Herzog, qui a rédigé la charte en 1999 ; après avoir exprimé des réticences, il a fini par se rallier au consensus. Il a participé, comme la Pologne, à la Convention qui a rédigé le traité constitutionnel et décidé de donner force juridique à la charte ; dans cette enceinte, un groupe de travail présidé par le commissaire Antonio Vitorino s'est penché sur le cas britannique et a trouvé une solution technique. Après avoir exprimé de nouveau des réticences, le gouvernement britannique a fini par se rallier au consensus. A la suite de ce processus où les intérêts britanniques ont été pris en compte, le Royaume-Uni a signé le traité de Rome portant Constitution, en s'engageant à le soumettre à ratification. Mais en raison des non français et néerlandais, contrairement à d'autres Etats membres, il s'est dérobé à son obligation de ratification. Ses revendications actuelles sont donc celles d'un pays qui, sans avoir commencé à mettre en œuvre ce texte selon la procédure à laquelle il s'était engagé, a tiré prétexte de phénomènes externes pour demander des avantages supplémentaires. Et il aura été récompensé ! Rarement manquement à la parole donnée aura été si bénéfique ! Pour l'avenir de l'Union, c'est inquiétant. Autant il est compréhensible de tenir compte des situations juridiques et politiques de chacun, autant il est douteux, pour un Etat, de revenir sans cesse devant ses partenaires avec des revendications nouvelles. Notons que l'Irlande, qui a aussi un système juridique fondé sur le « common law », a finalement accepté la charte. C'est pourtant un pays qui a déjà vécu le traumatisme d'un référendum négatif et sera obligé de soumettre le traité modificatif à un nouveau scrutin populaire. La Pologne s'est engouffrée dans la brèche ouverte par les Britanniques alors qu'elle avait, elle aussi, signé le projet de traité constitutionnel et pris l'engagement de le soumettre à ratification.

Le double-statut de la Charte : un nivellement par le bas et une preuve flagrante de manque de solidarité

Les gouvernements britanniques successifs semblent incapables de ramener un peu de raison dans le débat européen national. La bataille pour l'Europe n'est pas menée ; les pires inepties circulent. En Pologne, c'est aussi une frange minoritaire de la population, dont les sentiments sont attisés par des médias peu portés à la modération, qui pose ces exigences. Incontestablement, l'UE est nivelée par le bas. Et ce n'est pas fini.

L'élargissement en péril

Là est le plus grave. L'affirmation de principes fondamentaux communs à tous les Etats – anciens et nouveaux membres – était censée parachever l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. Cet élargissement, la Grande-Bretagne l'a ardemment voulu. Mais de même qu'elle refuse de supporter le surcoût financier qu'entraîne l'arrivée de nouveaux membres, voilà qu'elle rejette la solidarité sur l'essentiel. Dès lors, le risque de « détricotage » existe ; d'autres gouvernements d'Etats actuels ou futurs de l'UE pourront, à sa suite, demander à être dispensés de ce qui les gêne. Si les dérogations se multipliaient, la règle du jeu finirait par devenir variable et donc, par perdre tout son sens.

Vis-à-vis du monde extérieur, les « opting-out » sont consternants. Comment continuer à justifier notre politique d'élargissement par la volonté « d'exporter nos valeurs », si nous ne sommes plus d'accord, entre nous, sur ce que sont ces valeurs ? Des valeurs ? Quelles valeurs ?... seront fondés à demander les candidats. Celles des continentaux ? Celles des Britanniques ? Celles qu'iront piocher dans le pot commun, demain, « à la carte », des gouvernements soumis au chantage d'une frange de leur population ? Il paraît difficile de résister à des demandes de dérogation venant de pays marqués par une histoire récente difficile, ou soumis aux influences d'un islam rigoureux, d'adhérer à nos valeurs « en bloc » si certains Européens eux-mêmes, s'y dérobent.

Sans compter que le chantier le plus vaste ouvert par le traité réformateur est celui de l'action externe : se doter d'un ministre des affaires étrangères, même s'il ne porte plus ce nom, et d'un service diplomatique, voilà une belle avancée ! Mais pour forger une politique étrangère, un accord solide sur des valeurs partagées n'est pas superflu. Les valeurs ne se substituent pas à une analyse des enjeux stratégiques et des contraintes géopolitiques, mais elles peuvent utilement éclairer la réflexion, encadrer l'action. La dérobade du gouvernement polonais précédent face aux initiatives des autres Européens tendant à l'abolition universelle de la peine de mort, nous rappelle que le socle de valeurs partagées doit être solide si l'on veut, sur cette base, bâtir une politique étrangère et de sécurité réellement « commune ».

Les valeurs ne sont pas une décoration, un stuc sur la façade de la maison européenne ; elles en sont les fondations. C'est pourquoi nous soutenons ce traité mais continuerons à nous battre sur le terrain des valeurs, quelles que soient les dérogations que certains réclament et ont hélas obtenues.

Les nouveaux « opting in/opting out » dans le Traité de Lisbonne : des opportunités d'intégration ?

Ce qui a manqué à l'occasion du sommet européen en juin c'est l'esprit communautaire ! Oui, c'est vrai, les 21 et 22 juin nous avons trouvé un compromis minimum, on a sauvé les meubles, mais la maison commune est désormais fort différente. Et il semble que la Grande Bretagne, tout juste

sortie du blairisme, l'a bien compris : après avoir tout fait pour diluer et affaiblir l'Europe, elle s'est vue réduit à devoir demander des clauses d'« opting out » dans de nouveaux secteurs, tels que la police et la justice, préfigurant ainsi la généralisation de cette méthode au sein de l'Union. Il faut donc prendre en compte cette nouvelle manière de s'intégrer et construire une Europe plus politique, à densité différenciée et avec des frontières mobiles. C'est seulement de cette manière que nous pourrons construire une Europe dotée d'une projection extérieure forte. Il s'agit donc, d'un côté, de renforcer la politique extérieure, et de l'autre, de rendre possible l'avancement de l'intégration à différents niveaux.

Sandro Gozi

Député italien (Partido Democratico)
Conseiller aux Affaires Européennes du Premier Ministre italien Romano Prodi



Dossier
Traité de
Lisbonne

45

Pourquoi doit-on avancer ensemble dans le domaine de la politique extérieure ?

Les balbutiements de la politique extérieure se font déjà entendre depuis quelques années. Celle-ci se forme et grandit, mais, comme chacun le sait, elle est loin d'être complète et épanouie. Or il faut commencer par elle et la fortifier, afin de reconstruire l'ordre mondial, et d'éviter en même temps le choc des politiques de puissance. Afin d'atteindre une réelle reconnaissance internationale, nous devons commencer par acquérir une reconnaissance interne. Combien, parmi les citoyens de l'Europe, connaissent des noms tels que ceux de Javier Solana ou de Benita Ferrero-Waldner ? Trop peu. Si les citoyens européens ne sentent pas qu'il existe un accord commun sur le monde au sein de l'UE, alors il n'y a aucune chance pour que, à l'étranger, quelqu'un songe à une quelconque « politique extérieure de l'UE ».

Il est certain que la politique internationale continue à se jouer aujourd'hui, d'une certaine façon, entre blocs. L'Europe ne peut rater le coche et devenir un bloc marginalisé. Sa force commerciale tout comme son histoire ne peuvent permettre que cela arrive. Il faut donc que soit engagée une véritable campagne afin d'unir non seulement les gouvernements nationaux mais également les citoyens européens derrière une politique extérieure. Parfois cela serait même plus simple, à travers un seul

mot : Irak ! Il s'agit d'une politique extérieure qui pourrait progresser dans plusieurs domaines grâce aux propositions du Traité réformé dont la tâche ne sera pas simplement de la faire survivre, mais de la renforcer. C'est dans cette direction que se pose la question du regroupement au sein du nouveau Traité de tous les articles de l'action extérieure de l'Union avec ceux de la PESC.

L'avancement différencié : une méthode déjà ancienne

Il nous faut profiter de cette nouvelle vague des « opting in, opting out » pour renforcer le processus d'intégration. Si on pense à l'Europe comme à une famille, alors ses enfants sont tous d'âges différents, et ne peuvent évoluer au même rythme. Encore aujourd'hui, à l'intérieur de l'Europe, nous ne sommes pas tous encore prêts à faire de nouveaux pas en avant. Loin d'être un drame, ce schéma de l'Europe à densité variable a parsemé le passé européen d'exemples réussis. Chacune des grandes avancées s'est tout d'abord forgée à travers un petit groupe de pays forts et volontaires. Une fois l'avancée réalisée, elle est prête à accueillir les nouveaux venus. L'Europe a commencé à six, Schengen reste un groupe mixte, l'Eurozone continue son absorption progressive de nouveaux membres. Faisons ce pas en avant et créons, ceux d'entre nous qui le voulons et le pouvons, une véritable union politique où la force de l'Union pourra enfin pleinement se déployer et s'épanouir.

Il faudra, tout d'abord, convaincre les citoyens en leur expliquant que ce nouveau schéma est une opportunité. Les Européens d'aujourd'hui sont divisés autour de deux tendances : l'une, critique, prend le parti de l'insatisfaction et reproche au compromis sorti du sommet de juin de ne pas donner à l'Europe ce dont elle a besoin. L'autre, au contraire, tout en reconnaissant les insuffisances dont souffre l'Europe, veut faire remarquer que le Traité n'est pas une finalité en soi, mais le premier pas en avant pour sortir de la crise, et un pas important à accomplir avant de pouvoir faire les autres.

Opting-out et opting-in : des avantages plus que des inconvénients

Pour nombre d'analystes européens, l'échec des référendums fut un signe que l'heure est venue de procéder à une nouvelle coopération renforcée dans divers domaines (Politique monétaire, Immigration, Sécurité, Procureur européen). Cette méthode, si elle est appliquée de manière généralisée, aura en effet deux avantages : non seulement elle permettra d'avancer, mais elle sera aussi et surtout un réel moyen de pression face aux états réticents. Un état qui sent peser sur lui la menace d'être exclu des nouveautés du Club Européen réfléchira à deux fois avant de s'auto-exclure. Enfin, c'est aussi un moyen de démontrer aux sceptiques, comme la Grande Bretagne, que nous sommes capables d'avancer.

Le leadership anglais semble de plus en plus travailler à une sorte de « modèle norvégien » où l'Europe ne serait plus réduite qu'à son dénominateur économique : le Marché Unique. De plus, le choix des Anglais commence à avoir des imitateurs (en particulier la Pologne). Les « opting out » de la Grande Bretagne s'accumulent : après Schengen et l'Euro, c'est la Charte des Droits Fondamentaux qui se voit sujette à de nombreuses dérogations. Aujourd'hui nous devons répondre à la fuite des Anglais en convertissant l'intégration européenne à la méthode de l'"opting out". Les questions techniques de telles initiatives pourraient même se résoudre par la création d'organismes communs - l'espace économique européen en est un modèle. L'Europe avec des frontières mobiles serait née. Et après

tout, pourquoi pas ? Pourquoi ne pas imaginer que des casse-têtes tels que ceux de la Turquie ou des Balkans pourraient être résolus à travers ce schéma, systématisé, de l'avancement différencié ?

"Opting in et Opting out" : définitions

► Opting in

La formule de l'opting in permet à un Etat membre ayant décidé de ne pas participer à des mesures prévues dans les traités, de pouvoir revenir sur sa position à tout moment. Par exemple, un régime spécifique a été ménagé pour le Danemark dans le traité instituant la Communauté européenne en ce qui concerne le titre IV du traité et visant les visas, l'asile et l'immigration et les autres politiques liées à la circulation des personnes. Le Danemark peut à tout moment ne plus se prévaloir de ce régime dérogatoire si le peuple danois se prononce dans ce sens.

► Opting out (clause d'exemption)

Le concept d'opting-out correspond à une dérogation, accordée à un pays ne souhaitant pas se rallier aux autres Etats membres dans un domaine particulier de la coopération communautaire, afin d'empêcher un blocage général. C'est ainsi que le Royaume-Uni n'a pas souhaité participer à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (UEM) menant à l'adoption de l'euro et que des clauses similaires ont été octroyées au Danemark en ce qui concerne l'UEM, la défense et la citoyenneté européenne.

(Source : Site de la Convention européenne - <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=FR>)

Pourquoi les Socialistes européens et les sociaux démocrates apportent-ils leur soutien au Traité?

Le Traité réformateur est un compromis. Il est donc loin d'être parfait mais nous y sommes quand même favorables. Pourquoi ? Pour deux raisons. D'une part, ce traité reflète nos valeurs fondamentales. D'autre part, il pose les changements institutionnels et organisationnels dont l'Europe a besoin pour être en mesure de régler les vrais problèmes de notre continent, et, par là-même, sortir de l'impasse. Le Traité réformateur offre ainsi une base plus solide que le Traité de Nice pour voir notre vision et nos objectifs démocratiques clairement représentés.

Poul Nyrup Rasmussen

Chef du Parti Socialiste Européen (PSE) et de la délégation socialiste danoise au Parlement Européen



Une Europe des valeurs

Le Traité réformateur protège les valeurs des Etats providence en Europe

L'Union européenne deviendra plus qu'un simple marché. Le projet de Traité fournit une base solide pour encourager le développement d'une Europe plus sociale au lieu d'un dumping social. Parmi les objectifs de l'Union, tels que définis dans le Traité de réforme, figurent la promotion d'une économie sociale de marché, le plein emploi, la lutte contre l'exclusion sociale, la promotion de la justice et de la protection et de la solidarité entre les générations.

Le Traité donne une base légale au rôle des partenaires sociaux et au dialogue social.

La cohésion économique, sociale et régionale fait partie de la longue liste de prérogatives partagées par l'Union Européenne et ses membres. Le Traité fournit également une base légale en ce qui concerne les services d'intérêt général dans toute l'Europe, ce qui permettra aux sociaux-démocrates de protéger les services publics.

Le Traité évoque une Europe fondée sur le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes et qui s'atèle à parvenir au plein emploi grâce à un développement économique et social durable. Le plein emploi exige une approche compréhensive de la politique économique. Le Traité de réforme fournit une base légale pour cela. Les gouvernements et les institutions européennes pourront coopérer de façon plus efficace dans les domaines de l'emploi et des politiques économiques dans le cadre de ce nouveau Traité.

L'Europe : un acteur qui s'impose progressivement sur la scène internationale

Le Traité réformateur définit le rôle de l'Europe dans le processus de paix dans le monde. Avec celui-ci, l'Europe accepte ses responsabilités, en accord avec la Charte des Nations Unies, de promouvoir la paix, le respect de la justice internationale et des droits humains, pour un développement durable, un commerce équitable, et l'abolition de la pauvreté. Le nouveau Traité renforce le rôle de l'Europe dans la prévention des conflits et le désarmement.

Le nouveau Traité dessine une nouvelle politique étrangère et de sécurité pour l'Union européenne. En ce qui concerne les politiques, la formation d'un Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, et la possibilité de coopération dans le domaine de la défense représentent une avancée sur les questions communes d'affaires étrangères et de sécurité. Le nouveau Traité constitue un fondement solide pour l'Europe en tant qu'acteur international responsable en matière de paix et de sécurité.

Avec les objectifs de l'Union en matière de politique étrangère de protection de l'environnement, de commerce équitable, de protection des droits fondamentaux, des droits des enfants, et de respect des lois internationales, l'Europe est en train d'adopter une base progressiste et sociale démocrate pour sa politique étrangère.

Un meilleur système de prise de décision pour une action concrète !

L'Europe fait face aujourd'hui à de véritables défis, que les Etats membres ne peuvent pas affronter de manière individuelle. Le changement climatique, et les autres problèmes environnementaux, la sécurité et l'approvisionnement énergétique, l'immigration et le trafic d'hommes et de femmes, tous ces sujets requièrent une action décisive de l'Europe – et surtout une Europe capable de prendre des décisions dans ces secteurs.

Les changements décisionnels opérés dans le cadre du traité réformateur sortent l'Europe de l'impasse et lui donnent les moyens de prendre des décisions à 27.

La volonté politique devra encore être trouvée pour avancer sur de nombreux points, mais le Traité a d'ors et déjà levé certains obstacles et points de blocage.

Le nouveau traité constitue une avancée décisive vers des institutions plus efficaces et démocratiques, fournissant ainsi une plus grande marge de manœuvre et une plus grande crédibilité dans la prise de décision.

L'élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen, qui tiendra plus compte des résultats des élections que par le passé, constitue un progrès démocratique. L'UE acquerra un président permanent du Conseil européen qui aura la possibilité de coordonner les politiques européennes des Etats membres de manière plus efficace qu'elles ne le sont à présent.

L'Union acquerra son propre Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et ce dernier sera en mesure d'insuffler une plus grande solidarité dans les domaines de la PESC et de la PESD.

La capacité de prise de décision du Conseil des ministres est accrue avec l'extension de la majorité qualifiée...

L'adoption de chaque texte européen sera sujet à un avis préliminaire des parlements nationaux.

Enfin, le Parlement européen décidera et votera, conjointement avec le Conseil des ministres, 95% des textes législatifs européens, ce qui correspond au double du chiffre actuel.

Le Parti socialiste européen (PSE) militera pour la ratification du Nouveau traité

Dans toute l'Europe, les partis nationaux membres du PSE supporteront la ratification du nouveau traité.

Que ce soit au gouvernement ou dans l'opposition, nous avons réussi à aboutir à un résultat commun qui place la Gauche européenne du côté des droits et intérêts des citoyens. La partie ne sera pas facile. Cette campagne devra être comprise comme un défi positif, une opportunité unique pour nos partis de rendre l'Europe et la gauche européenne plus proche des citoyens.

Les socialistes européens ne soutiennent pas les politiques européennes de manière aveugle et non-critique. Tant qu'une majorité des Européens voient l'UE comme éloignée, bureaucratique et comme un projet partiellement démocratique et seulement soutenu par les élites politiques, nous nous estimerons insatisfaits. Les Socialistes d'Europe continuent à se battre pour le type de société dans laquelle nous voulons tous vivre : une société démocratique, pluraliste et libre, une société prospère et socialement équitable.

Le traité réformateur constituera une meilleure base pour construire cette société et mener ce combat.

Le Parlement européen, grand vainqueur du nouveau Traité européen

L'accord sur le Traité Réformateur Européen est un pas important en direction d'une Union proche de ses citoyens. Grâce à ce traité, la prise de décision au niveau européen sera dans le futur plus rapide et plus démocratique. Le Parlement Européen et les parlements nationaux pourront jouer un rôle nettement plus important qu'aujourd'hui, en étant impliqués dans la quasi-totalité des décisions au niveau européen, de même que l'UE, en raison de cette capacité d'action améliorée, sera plus à même de faire face aux défis du 21ème siècle. La conclusion de la conférence intergouvernementale le 19 octobre dernier a donc mis fin à un marathon de négociations qui aura en tout duré un an, et ce car l'élaboration d'un nouveau traité avait été rendue nécessaire par le rejet de la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas.

Jo Leinen

Député européen (PSE),
président de la commission des
affaires constitutionnelles du
Parlement Européen



Même si le nouveau traité, sur la forme, n'est plus une constitution, il introduit tout de même, sur le fond, les réformes nécessaires. Simplement, il n'y aura plus un seul et unique « Traité Constitutionnel » qui remplacera tous les traités existants, mais plutôt un « Traité sur l'Union Européenne » d'un côté et un « Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne » de l'autre.

Un Traité qui renforce la dimension démocratique de l'UE

Le Traité Réformateur peut certes apparaître compliqué et difficile à lire pour les citoyens de l'Union, mais il permet de conserver la substance de la Constitution qui avait été élaborée par la Convention sur l'avenir de l'Europe. L'entrée en vigueur du nouveau traité rendra donc l'Union plus démocratique et plus proche de ses citoyens, notamment car la procédure de codécision entre Parlement Européen et Conseil des Ministres est dorénavant fixée comme la règle de base. Le Parlement, qui pourra s'adresser au Conseil d'égal à égal dans quasiment tous les domaines, apparaît donc comme le grand gagnant. Ceci vaut en particulier pour le domaine de la politique agricole commune, qui représente près de 40% du budget de l'Union, et dans lequel le Parlement pourra enfin participer au processus décisionnel sur un pied d'égalité avec le Conseil. L'augmentation des pouvoirs du Parlement se traduit également dans le fait qu'il est désormais chargé d'élire la Collège des Commissaires, y compris son Président, ainsi que le « Haut Représentant pour la Politique Extérieure », qui correspond de facto à un poste de ministre des affaires étrangères de l'Union. Dans ce contexte, le rôle joué par le Parlement dans des affaires récentes comme par exemple les taxes de « roaming » pour les téléphones portables

ou la fameuse « directive services » montre clairement que le Parlement est capable de prendre des décisions courageuses dans le sens de l'intérêt des citoyens. Ceci devrait être encore renforcé par son pouvoir de codécision accru.

Les parlements nationaux voient leurs pouvoirs renforcés

Les parlements nationaux sortent également renforcés de l'accord sur le nouveau traité. Ils seront à présent directement informés des projets législatifs européens et pourront également forcer la commission à retravailler ses propositions législatives. En outre, l'introduction du droit d'initiative populaire au niveau européen représente une étape supplémentaire sur la voie du rapprochement entre l'Europe et ses citoyens : quand une pétition aura été signée par au moins un million de citoyens européens, la Commission devra désormais placer le sujet porté par les citoyens sur l'agenda politique européen, ce qui offrira aux citoyens européens de nouvelles possibilités d'influencer la politique européenne de manière plus directe que jusqu'à présent.

Règne de la majorité qualifiée et nouveaux champs d'action pour le Parlement européen

Du point de vue du Parlement Européen, l'amélioration générale de la capacité d'action de l'Union est également très importante. Ceci inclut le fait que dans la plupart des domaines politiques, les décisions seront dans le futur prises à la majorité qualifiée et uniquement très rarement à l'unanimité, qui pourtant était autrefois la procédure la plus courante. Grâce à cela, les Etats membres ne pourront plus bloquer certaines décisions en raison de la défense d'intérêts particuliers égoïstes. D'autre part, la création du poste de Président du Conseil Européen permettra de rendre le travail de cet organe plus cohérent par rapport à des priorités modifiées tous les six mois en fonction du système actuel de présidence tournante. Il faut également retenir que le futur « presque » ministre des affaires étrangères européen (l'abandon de ce titre et le retour à l'ancienne formule de « haut représentant pour la PESC » n'étant due qu'à la pression du gouvernement britannique) va largement contribuer à renforcer la capacité de L'Union à apparaître et à agir sur la scène internationale de manière plus unie, et donc plus forte. Finalement, le Traité Réformateur établit de nouvelles compétences pour l'UE dans des domaines comme la politique énergétique, la lutte contre le changement climatique et l'aéronautique, dans lesquels l'action individuelle des Etats ne peut par définition pas être efficace.

L'empreinte du Parlement européen est restée intacte dans le Traité réformateur

Ce nouveau Traité Réformateur, qu'il s'agit maintenant de ratifier, n'aurait pu voir le jour sans l'action et l'engagement déterminés du Parlement Européen. Même si les derniers détails du nouveau Traité ont en majorité été réglés par les gouvernements nationaux, il apparaît que la plupart des réformes contenues dans le Traité dérivent du travail de la Convention, laquelle n'avait été constituée qu'à la suite d'intenses pressions politiques de la part du Parlement Européen. Durant les négociations de plus d'un an et demi au sein de la Convention, ce sont également les parlementaires européens et nationaux, dont le nombre excédait celui des représentants des gouvernements, qui avaient rendu possibles les modifications innovantes du droit institutionnel de l'UE. A la suite du désarroi causé par le « non » des Français et des Néerlandais, le Parlement Européen s'était également fortement impliqué dans l'optique du maintien du Traité initial et afin de renforcer la position des supporteurs de la réforme institutionnelle. Cet objectif a bien été atteint puisque lors de la conférence intergouvernementale qui a

suivi, l'essentiel du contenu de la Constitution (mise à part certaines éliminations) a pu être conservé, mettant la plus grande réforme dans l'histoire de l'Union Européenne à portée de main.

Le nouveau traité n'est cependant pas encore entré en vigueur, car il faut avant cela qu'il soit ratifié par l'ensemble des Etats membres. Seule la Constitution irlandaise requiert obligatoirement une ratification par référendum, et même si les gouvernements britannique, danois voire de quelques autres Etats membres se laissent l'option de procéder à une telle ratification par voie référendaire, il semblerait qu'ils tendent malgré tout vers une ratification par voie parlementaire. Il est cependant du devoir de chaque gouvernement, quelque soit le mode de ratification choisi, d'informer leurs citoyennes et citoyens sur le contenu et les nouveautés contenues dans le Traité Réformateur. Les sondages montrent clairement que, dans tous les Etats membres, les citoyens ne se sentent pas assez informés sur le fonctionnement et les politiques de l'Union. La priorité des mois à venir donc être avant tout de conduire un nouveau « dialogue citoyen » sur le futur de l'Europe. Et ce ne sont pas seulement les femmes et hommes politiques locaux, régionaux, nationaux et européens qui devraient participer à ce dialogue, mais bien l'ensemble des citoyens qui se sentent concernés par le futur de l'Europe.

© **Euros du Village ASBL**
Bruxelles, 2007

www.eurosduvillage.eu
www.dieeuros.eu
www.theeuros.eu