



Confrontations Europe fournit sans retard une analyse approfondie du Sommet des 21-22 juin 2007 sur le Traité institutionnel
(Katia Didaoui)

Calendrier :

23 juillet 2007 : début des travaux de la CIG dans sa rédaction du traité réformateur

18/19 octobre 2007 : conclusion des travaux de la CIG

Avant juin 2009 (élections du Parlement européen): ratification et applicabilité du traité réformateur, à l'exception du système de vote à la double majorité.

1. Contexte et enjeux du Sommet :

a) En Europe : « éviter un échec, à tout prix »

Le débat institutionnel, qui était à l'ordre du jour du Sommet de juin, n'était pas nouveau en Europe. Plus exactement, **ce débat faisait partie de la vie de l'UE depuis l'effondrement du communisme et l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO)**. L'intégration des dix PECO en 2004 avait rendu inévitable une modification du règlement intérieur de l'Union européenne (UE) pour lui permettre de fonctionner, désormais, à 27 Etats membres (EM).

Et depuis, ce débat s'était soldé par des **échecs successifs** : du déchirement des EM à Amsterdam (1997) et à Nice (2000), où chaque EM avait tenté de préserver le maximum de poids et de pouvoir au sein des institutions communautaires (Conseil des Ministres, nombre de commissaires et de députés européens), jusqu'au décrochage de certains peuples (rejet de la Constitution par la France et les Pays-bas).

A l'heure où une bataille devrait être engagée sur des questions et des enjeux mondiaux (changement climatique, compétition mondiale des pays émergents, immigration), et à l'heure où les Européens eux-mêmes attendent que l'UE leur apportent « protection et sécurité » dans ces domaines, l'absence d'accord au Sommet de juin aurait eu des conséquences considérables : aux yeux de nos concitoyens, d'abord, mais également, de nos partenaires mondiaux, l'UE offrant le spectacle de sa propre impuissance et de son incapacité à s'entendre sur son propre fonctionnement...Il en allait ainsi de **la crédibilité et de la légitimité de l'UE au niveau interne et externe**.

b) En France : « marquer le retour de la France en Europe et de l'Europe en France »

Le soir de son élection, Nicolas Sarkozy a déclaré que « *la France {était} de retour en Europe* ». Depuis, défiant parfois le rôle prépondérant de la présidence allemande dans la recherche d'un compromis européen, il a multiplié les contacts et les rencontres diplomatiques avec Madrid, Varsovie, Berlin, et Londres notamment. Avec sa proposition de « mini Traité » devenue « Traité simplifié », il a réussi un **double coup de force : convaincre les maximalistes** de garder « la substance » du texte de la Constitution (les dix-huit Etats qui avaient ratifié la Constitution) **et les minimalistes**, sceptiques face à un projet de nature constitutionnelle (comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni), en abandonnant tout habillage constitutionnel, et reprenant les innovations institutionnelles. Ce faisant, M. Sarkozy a remis la France au cœur du dispositif européen, avec des propositions constructives visant à sortir l'Europe d'une crise qu'elle avait en partie provoquée. Il participe ainsi à la réconciliation de la France avec ses partenaires européens, en faisant du pays une force de proposition et de médiation, notamment, eu égard à l'intransigeance de la Pologne et du Royaume Uni.

Au niveau national, l'enjeu était et *sera* également de taille pour le président. Bien que le processus de ratification soit parlementaire, on doit souhaiter un effort de pédagogie et de débats publics pour faire comprendre l'intérêt de ce Traité institutionnel. **Les deux innovations** inscrites dans le Traité institutionnel, à la demande de la France, témoignent de la prudence et de la prise en compte des craintes exprimées par les Français en mai 2005¹ : dans la partie relative aux objectifs de l'UE, la France a fait inscrire la « **protection des citoyens** », après avoir fait **supprimer l'article I.3.2 du projet de Constitution sur « la concurrence libre et non faussée »**.² Pour symboliques qu'elles soient – car ces modifications ne changeront pas le droit de la concurrence en soi-, ces modifications / innovations soulignent une volonté manifeste de **réconcilier les Français avec l'Europe**.

La ratification de ce Traité en France implique une **révision constitutionnelle**, le titre XV de l'actuelle Constitution française sur l'UE n'entrant en vigueur qu'avec l'ancienne Constitution européenne issue des travaux de la Convention de 2004. Or, la majorité issue des urnes le 17 juin est théoriquement trop courte pour réunir les suffrages des 3/5 des députés et sénateurs nécessaires à cette révision. M. Sarkozy devra inévitablement compter avec des voix de la gauche (sur 577 députés, 323 UMP, 20 Nouveau Centre ; sur 331 sénateurs, 146 UMP, 33 au Centre).

2. Substance du nouveau Traité : le projet de mandat de la CIG et ses limites

Ce projet de mandat constitue le compromis obtenu par la présidence allemande. Il est composé de **cinq parties**, les plus importantes étant la deuxième et la troisième, portant respectivement sur les modifications du Traité de l'UE (TUE) et du Traité de la CE (TCE).

1^{ère} partie du projet de mandat :

¹ M. Sarkozy aurait déclaré à ce sujet : « j'essaie de tenir compte de ce qu'ont dit les Français. Il s'est passé quelque chose, quand même. Les Français ont dit non à 55%. J'ai ce mandat-là aussi ».

² Ainsi la partie du traité relative aux objectifs précisera que « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens ». En outre, le passage tant décrié par les opposants au projet de Constitution sur la « libre concurrence et non faussée », qui avait nourri les arguments du « non » en 2005 en France notamment, a été abandonné.

Comme le souligne la 1^{ère} partie sur les observations générales, « *la CIG est invitée à rédiger un « traité réformateur » modifiant les traités actuels (...)* ». *Le concept constitutionnel est abandonné : le traité modificatif introduira dans les traités actuels les innovations découlant des travaux de la CIG de 2004* ».

Ce traité contiendra deux clauses de substance modifiant le TUE et le TCE :

- le TUE conserve son titre actuel
- le TCE devient *le Traité sur le fonctionnement de l'UE*, celle-ci étant dotée de la personnalité juridique, elle se substitue à la CE.

Ces deux traités n'auront **aucun caractère constitutionnel** : maintien des termes actuels de « règlements », « directives » et « décisions », abandon du terme de Constitution, substitution du terme de « Ministre des affaires étrangères de l'UE » par celui de « Haut Représentant pour les affaires étrangères européennes et la politique de sécurité » à la demande du Royaume Uni, et abandon de toute référence aux symboles (drapeau, hymne, devise). En ce qui concerne la primauté du droit, l'adoption d'une déclaration rappelant la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE devrait permettre de confirmer la primauté du droit européen sur les droits nationaux, à l'exception du Royaume Uni.

2^{ème} partie du projet de mandat :

Concernant le TUE, il sera divisé en **six parties** :

- I. Dispositions communes
- II. Dispositions relatives aux principes démocratiques
- III. Dispositions relatives aux institutions
- IV. Dispositions sur la coopération renforcée
- V. Dispositions générales sur l'action extérieure de l'Union et dispositions concernant la PESC
- VI. Dispositions finales

Les **titres II et III relatifs aux principes démocratiques et aux institutions** sont nouveaux, ils introduiront les innovations convenues par la CIG de 2004. Les titres les moins consensuels et les plus problématiques lors des négociations ont été les titres I, III et V.

Titre I ou Dispositions communes :

Elles contiennent des articles sur les valeurs et les objectifs de l'UE, les relations entre l'UE et les EM. La **Charte des droits fondamentaux** (ex partie II de la Constitution) n'a pas été intégrée dans le Traité. Mais l'article sur les droits fondamentaux y fait référence, confirmant son **caractère juridiquement contraignant** et définissant son champ d'application. Le Royaume Uni est exempté de son application.

Titre II Dispositions sur les principes démocratiques :

Ce titre est consacré aux dispositions agréées par la CIG de 2004 sur **l'égalité démocratique, la démocratie représentative, la démocratie participative et l'initiative citoyenne**. Les EM ont convenu de reprendre les innovations suivantes :

- le droit d'initiative citoyenne : il permettra à un million de citoyens d'inviter la Commission à soumettre une proposition

- le renforcement du rôle des Parlements nationaux dans la procédure législative : le **déla** pour examiner des projets d'actes législatifs et donner des avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité est étendu de six à **huit semaines** + un **mécanisme de contrôle renforcé de la subsidiarité est instauré** (si un projet d'acte législatif est contesté par la *majorité simple* des voix attribuées aux parlements nationaux, la Commission doit *réexaminer sa proposition* ; si elle décide de la maintenir, elle doit donner un *avis motivé* en relation au principe de subsidiarité). Une procédure spécifique en découle :

- **avant d'achever la première lecture** dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le législateur (le Conseil et le Parlement) **examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité**, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission;

- si, en vertu d'une **majorité de 55% des membres du Conseil ou d'une majorité des voix exprimées au Parlement européen**, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, **l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi**. (Le protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité sera modifié en conséquence)

En conclusion : **le pouvoir d'initiative de la Commission européenne n'est donc pas modifié, ni réduit, mais ses « contre-pouvoirs », renforcés.**

Le Sommet de juin a permis d'introduire une nouveauté, à la demande des Pays-Bas, soutenus par la France : **un protocole sur les services publics**, qui souligne l'importance des SIG et met l'accent sur les « valeurs communes de l'UE », « le rôle essentiel et la marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales ».

III. Dispositions relatives aux institutions :

Ce titre comprend les changements institutionnels convenus lors de la CIG de 2004. Une partie de ces changements seront d'ailleurs intégrés dans le TUE, d'autres dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE :

PE :

Conformément aux dispositions de la CIG, les fonctions législatives et budgétaires du PE sont complétées par une **fonction de contrôle politique renforcée (le PE élit le président de la Commission**, sur proposition du CS, en tenant compte des résultats des élections européennes) ; sont définis le nombre maximum de sièges (750), le nombre minimum (6) et maximum (96) de députés par EM.

Commission :

La Commission de 2009 sera composée d'autant de commissaires que d'EM (27), comme actuellement. **A partir de 2014**, elle sera réduite, et composée à un **nombre de membres correspondant aux 2/3 du nombre des EM (15 commissaires)**. Les commissaires seront sélectionnés selon **un système de rotation égale entre EM**.

Le président de la Commission décide de l'organisation interne de la Commission, et peut remanier la répartition des responsabilités en cours de mandat.

Conseil européen:

Le Conseil européen devient une institution à part entière, et est doté d'une présidence

stable pendant deux ans et demi.

Conseil :

- **jusqu'en 2014, l'actuel système de vote à la majorité qualifiée avec pondération des voix** est maintenu³ (art.205, paragraphe 2 du TCE).
- le système de vote à la **double majorité qualifiée**, défini par la CIG de 2004, qui stipule qu'une décision doit être prise par **55% des Etats membres représentant 65% de la population** subsiste, mais son **application est reportée au 1^{er} novembre 2014**, à la demande de la Pologne.
- du **1^{er} novembre 2014 au 31 mars 2017**, un dispositif transitoire, le Compromis de Ioannina⁴, est prévu **en cas de majorité étroite** : le Conseil peut continuer de délibérer sur l'adoption d'un acte si au moins 75% de la population ou 75% des EM nécessaires pour constituer une minorité de blocage (selon la pondération des voix prévue à Nice), le demandent. A partir du **1^{er} avril 2017**, le **seuil de la minorité de blocage** sera abaissé à **respectivement au moins 55% de la population ou au moins 55% des EM nécessaires pour constituer une minorité de blocage**. Ainsi, en cas de litige, les pays pourront se référer au Traité de Nice jusqu'en 2017 et exiger le report d'une décision qui leur déplaît.

Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité :

Malgré la réticence des Britanniques, les prérogatives du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont bien été maintenues. Comme le prévoyait la Constitution, celui-ci disposera d'un **service diplomatique** et conservera sa position à cheval entre la **vice-présidence de la Commission et la présidence du Conseil des ministres des affaires étrangères**. Il regroupera les fonctions du haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et du commissaire européen aux Relations extérieures de l'Union européenne.

3^{ème} partie : modification du TCE : Traité sur le fonctionnement de l'UE

Les amendements de la CIG de 2004 seront insérés sous la forme de modifications ponctuelles.

- **extension des domaines à la majorité qualifiée** prévue par la CIG de 2004⁵
- à la demande de la France et du Royaume Uni, **le 2^{ème} pilier, la PESC, garde son caractère « intergouvernemental » → la fusion des trois piliers eût été**

³ All, Fr, Italie, UK : 29 / Pologne : 27 / Pays-Bas : 13 / République Tchèque, Hongrie, Portugal, Grèce, Belgique : 12 / Autriche, Suède : 10 / Finlande, Slovaquie, Lituanie, Irlande, Danemark : 7 / Estonie, Chypre, Lettonie, Luxembourg, Slovénie : 4 / Malte : 3

⁴ Le compromis de Ioannina tire son nom d'une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères à Ioannina, en Grèce, **le 29 mars 1994**. Cette réunion a résulté en une décision du Conseil concernant **la question spécifique du vote à la majorité qualifiée** dans une Union élargie à seize membres. Le compromis atteint prévoit que **si des membres du Conseil représentant entre 23 (ancien seuil de la minorité de blocage) et 26 voix (nouveau seuil de la minorité de blocage)** indiquent leur intention de **s'opposer à la prise d'une décision** par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui est en son pouvoir pour **aboutir, dans un délai raisonnable, à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 68 voix sur 87 au moins**. Suite à la nouvelle pondération des voix au sein du Conseil des Ministres, le traité de Nice met fin aux dispositions du Compromis de Ioannina.

⁵ Voir annexe en fin de document.

complète sans cela.

- **mécanisme de coopération renforcée facilité** : comme le prévoyait la Constitution, le nombre minimum d'EM requis est de 9.
- **délimitation des compétences entre l'UE et les EM** : l'union douanière, le commerce, la concurrence, la politique monétaire demeurent des compétences exclusives de l'UE ; la politique sociale, le marché intérieur, l'énergie, la recherche restent des compétences partagées avec les EM (le Royaume-Uni a réussi à s'exclure également des décisions européennes prises en matière de politique sociale).