

Le Traité Réformateur

Les changements par rapport au Traité Constitutionnel

Maria Pallares

Maria Pallares termine actuellement le Master Affaires Européennes de l'IEP de Paris. De 2005 à 2006, elle a coordonné le programme Europe de la Fondation Rafael Campalans, basée à Barcelone. A *Notre Europe*, elle assiste la Secrétaire Générale sur les questions institutionnelles de l'UE. Maria Pallares est d'origine argentine.

NOVEMBRE 2007

Sommaire

| | |
|---|------|
| Introduction | p. 1 |
| I - Genèse du Traité Réformateur | p. 3 |
| II - Ce qui change : abandon des éléments « constitutionnels » et introduction des clauses « d’opting out » | p. 5 |
| III- Ce qui reste : les principales innovations du Traité Constitutionnel | p. 7 |

Introduction

Les 18 et 19 octobre derniers, à l’occasion du sommet informel de Lisbonne, les Vingt Sept ont formellement adopté un nouveau Traité qui vise à remplacer la Constitution rejetée par les Français et Néerlandais au printemps 2005. Ce dernier, appelé Traité Réformateur, a été rédigé pendant presque trois mois par la Conférence Intergouvernementale (CIG) sur les bases du mandat établi au Conseil européen de juin 2007. Avant de rentrer en vigueur, le Traité devra être formellement signé le 13 décembre prochain et ratifié par les Etats membres avant le 1er janvier 2009¹.

1 Le 1er janvier 2009 est la date d’entrée en vigueur prévue dans les Dispositions finales du traité de Lisbonne, (article 6, alinéa 2). Il est cependant entendu qu’un décalage est possible, la réelle date butoir étant celle des élections européennes en juin 2009. Le choix du futur Président du Conseil et du Haut Représentant devrait intervenir dès décembre 2008. Mais face à l’hostilité du Parlement Européen pour une nomination à ces postes avant les élections européennes de juin 2009 –puisque rappelons-le, le Haut Représentant doit être le Vice-président de la Commission -, il a été décidé de pourvoir le poste de Haut représentant pour une période transitoire du 1er janvier 2009 jusqu’en octobre 2009, et de procéder ensuite, en tenant compte des résultats des élections européennes, à sa nomination définitive, parallèlement à l’élection du président de la Commission. Le président du Conseil européen, par contre, serait déjà nommé dès l’entrée en vigueur du traité en janvier 2009.

I. Genèse du Traité Réformateur

Le 23 juin dernier, après d'intenses négociations, le Conseil Européen est parvenu à un accord sur les bases d'un nouveau Traité sous forme d'un « mandat », un document ajouté aux Conclusions de la présidence. Ce mandat a servi de base à la CIG, chargée de retranscrire juridiquement les termes du compromis. Le projet de Traité Réformateur (mis à disposition début octobre) se structure en quatre parties : un projet de préambule, un projet de modifications à effectuer dans les Traités en vigueur, un projet de protocoles et un projet de déclarations. La prochaine étape est donc celle de la signature formelle du document en vue d'une ratification par les Etats membres.

Ainsi, c'est la méthode traditionnelle de révision des Traités (amendements des Traités en vigueur via l'instrument intergouvernemental de la CIG) qui a conduit au Traité Réformateur. On a donc abandonné la forme et le propos d'un Traité constitutionnel, qui consistait à fusionner tous les traités en vigueur en un seul texte via un nouvel outil, la Convention. Le Traité Réformateur se limite donc à introduire des modifications dans le Traité sur l'Union Européenne (TUE) et dans le Traité instituant une Communauté Européenne (TCE). Ce dernier change aussi de nom : le TCE devient le Traité sur le Fonctionnement de l'Union.

II. Ce qui change : abandon des éléments « constitutionnels » et introduction de clauses « d'opting out »

Afin d'arriver à un accord global, certains éléments ont dû être écartés. C'est notamment le cas des éléments de nature symbolique, à valeur constitutionnelle ou politique. Le nom de « Constitution » disparaît, ainsi que toutes les références aux symboles de l'Union (hymne, drapeau, devise). On efface aussi toutes les dénominations qui supposent un changement vers un super-Etat européen, telles la mention directe à la primauté du droit communautaire², le nom de « ministre » pour désigner le « Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » ou les termes de « loi » et « loi cadre » pour les règlements et les décisions. Tout aussi symbolique, la référence aux citoyens aux côtés des Etats membres comme constituants de l'Union disparaît. Quant au contenu de la Charte des Droits Fondamentaux, il est supprimé dans le Traité et remplacé par une référence à celle-ci ; toutefois, elle sera juridiquement contraignante. Enfin, certains éléments politiques jugés problématiques pour certains ont été retirés. C'est notamment le cas de la référence à la libre concurrence parmi les objectifs du Traité, qui, sous pression française, a été supprimée.

² La CIG a néanmoins adopté une déclaration qui rappelle la jurisprudence de la Cour européenne de justice sur ce sujet (voir « Déclaration relative à la primauté », Projet de déclarations, n°27).

D'autre part, des dérogations ont du être accordées, via des *opting-out*, des précisions interprétatives, des protocoles ou des déclarations. Ainsi, le Royaume-Uni a obtenu des clauses d'*opting-out* en matière de coopération pénale et judiciaire ainsi que sur la Charte des Droits Fondamentaux (Protocole n°7)³. La Pologne des frères Kaczynski s'est également jointe à cette dernière clause et a déclaré que « la Charte ne porte atteinte en aucune manière au droit des États membres de légiférer dans le domaine de la moralité publique [...] »⁴. Cependant, les dirigeants de la PO, parti libéral qui a remporté les élections législatives polonaises du 21 octobre dernier, veulent renoncer à cette disposition et appliquer pleinement la Charte. D'autre part, dans le domaine PESCE, Tony Blair et Gordon Brown ont obtenu des clauses qui spécifient que les dispositions relatives à cette politique ne doivent pas affecter l'indépendance de chaque Etat membre à mener sa propre politique extérieure ainsi que ses spécificités⁵. Enfin, sous pression néerlandaise, un Protocole sur les services d'intérêt général a été adoptée (Protocole n°9).

³ Voir Projet de Protocoles, protocole n°7.

⁴ Voir Projets de Déclarations, Déclarations des Etats membres, n°51.

⁵ Voir Projet de Déclarations, n°31.

III. Ce qui reste : les principales innovations du Traité Constitutionnel

Malgré quelques changements de fond et de forme, la substance du Traité a été conservée. Les principales réformes institutionnelles ont ainsi été conservées.

On maintient donc l'institutionnalisation du Conseil Européen, la création d'une présidence stable à sa tête, l'établissement d'une Commission réduite⁶. En matière de PESCE, si le « Ministre des Affaires Etrangères » est remplacé par un « Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », cela n'affecte ni ses compétences (représentant de l'UE dans tous ses domaines de politique extérieure, vice-présidence de la Commission) ni les moyens à sa disposition (Service d'Action Extérieure).

D'autre part, les mesures relatives aux procédures ont elles aussi été recueillies dans le nouveau Traité. La codécision s'étend ainsi à 45 nouveaux domaines dont l'espace de justice, liberté et sécurité ainsi que

⁶ Jusqu'en 2014, la Commission serait constituée d'un commissaire par Etat membre. Ensuite, l'effectif de la Commission serait réduit à 2/3 du nombre d'Etats membres (c'est-à-dire 18 commissaires s'il y a 28 Etats membres).

dans la totalité des mesures prises dans le cadre de la cohésion économique, sociale et territoriale. En ce qui concerne la majorité qualifiée, le principe de double majorité est maintenu. Les Vingt Sept ont cependant adopté des mesures transitoires permettant une « transition sans heurts ». Ainsi, entre la date de l'entrée en vigueur du traité et le 31 octobre 2014, ce sont les règles de pondération du traité de Nice qui s'appliquent. A partir du 1er novembre 2014, la double majorité (55% des Etats membres et 65% de la population) devient la règle, mais le système de Nice peut s'appliquer dans certains cas, à la demande d'un Etat membre. La double majorité s'impose pleinement à partir du 1er avril 2017. Aussi, face à des revendications polonaises, la CIG a réactivé le mécanisme du compromis d'Ioannina, qui permet à quelques Etats membres, sans forcément atteindre une minorité de blocage, de geler certaines décisions.

Le Traité Réformateur reprend aussi les mesures relatives au rôle des parlements nationaux et à la vie démocratique (notamment le système « d'alerte précoce », l'élection du Président de la Commission par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen ainsi que le droit d'initiative législative pour les citoyens). Le chapitre sur la vie démocratique se voit cependant fractionné et ses dispositions sont dispersées à l'intérieur du Traité.

Les compétences attribuées par le Traité de 2004 sont également reprises dans l'intégralité par le nouveau Traité. C'est notamment dans le domaine de l'espace de liberté, sécurité et justice (articles 61 à 69L) ou encore dans la protection des services d'intérêt économique général (article 14 TFUE), renforcés par le Protocole n°9. De plus, ce paquet est complété par des innovations introduites en matière d'énergie et de changement climatique.

Enfin de manière plus générale, le nouveau Traité attribue, comme le Traité Constitutionnel, la personnalité juridique à l'UE.

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, novembre 2007