

# Le Traité constitutionnel et le Sommet de juin : quelle issue ?

Gaëtane Ricard-Nihoul est Secrétaire Générale de Notre Europe. Docteur en politique européenne de l'université d'Oxford, elle s'est spécialisée dans les questions de déve-

loppement institutionnel de l'Union. Elle a notamment participé, en tant que conseillère de la Vice-Première Ministre belge, au Conseil européen de Nice et à la

préparation de la Déclaration de Laeken. Elle est auteur de l'étude de Notre Europe « Le non français du 29 mai : comprendre, agir ». ■



Gaëtane Ricard-Nihoul

## Un engagement de résultat avant juin 2009

A la veille du Conseil européen des 21 et 22 juin, le sentiment dominant est ambivalent. La crise européenne est bien là et se renforce au fur et à mesure que se confirment les positions divergentes des Etats membres. En même temps, un mouvement de relance semble se dessiner alors que le Conseil européen s'est engagé à sortir

de l'impasse constitutionnelle avant les élections européennes de 2009. La synthèse de ces deux sentiments n'est pas de nature à rassurer : la volonté d'aboutir combinée avec la diversité des souhaits exprimés dans les capitales ne peut conduire qu'au plus petit commun dénominateur. Or, l'UE d'aujourd'hui ne peut s'en sortir que par le haut.

### Conclusions du Conseil européen de juin 2006

... Le résultat de cet examen [du rapport de la présidence] servira de base aux décisions ultérieures concernant la manière de poursuivre le processus de réforme, étant entendu que les mesures nécessaires à cet effet auront été prises au plus tard au cours du deuxième semestre de 2008.

### Déclaration de Berlin de mars 2007

... Nous partageons l'objectif d'asseoir l'Union européenne sur des bases communes renouvées d'ici les élections au Parlement européen de 2009.

## Une présidence allemande volontaire

Pour sortir de cette impasse constitutionnelle au 2<sup>e</sup> semestre 2008, le Conseil européen a prévu qu'un rapport, fondé sur des consultations approfondies avec les Etats, lui soit présenté au 1<sup>er</sup> semestre 2007. C'est donc à la présidence allemande qu'échoit la tâche de proposer au Sommet des 21 et 22 juin une « feuille de route » sur les moyens de sortir de la crise. Consciente de son rôle de médiateur, la présidence allemande s'est gardée jusqu'ici de toute position tranchée sur le contenu de ce document. La Chancelière a dit à plusieurs repri-

ses qu'elle souhaitait préserver la « substance » du Traité constitutionnel européen (TCE), sans pour autant en préciser les contours. A première vue, les positions contrastées des Etats apparaissent irréconciliables. Mais la présidence allemande s'est montrée habile sur d'autres dossiers, notamment dans le domaine de l'énergie, et la détermination de Mme Merkel ne semble pas faiblir. Elle se dit prête à donner du contenu à la feuille de route et à lancer une Conférence Intergouvernementale (CIG) dès le mois de juin pour aboutir à un nouveau Traité en décembre.

# L'Europe et la nouvelle donne française

Même en minimisant l'impact du « non » français au référendum de 2005, et même en reconnaissant que les pays qui ont suspendu la ratification portent une part non négligeable de la responsabilité du blocage actuel, il est difficile de contester que la France, pays inspirateur et fondateur de l'UE, devra jouer un rôle clé pour créer une dynamique de relance. Le calendrier électoral français est, à cet égard, à double tranchant. D'un côté, l'élection d'un nouveau Président en mai dernier a laissé très peu de temps pour une concertation européenne avant le Conseil européen de juin. De l'autre, la nouvelle donne politique en France donne aussi à espérer un nouveau souffle contagieux.

## Le « mini » Traité de N. Sarkozy

Nicolas Sarkozy a été le premier des principaux candidats à la présidentielle à proposer son plan détaillé de « sortie » de crise. Il a en effet choisi de s'exprimer dès septembre 2006, à Bruxelles. Pour N. Sarkozy, il s'agit avant tout de « boucler » le dossier institutionnel qui plombe la dynamique actuelle de l'Union. Il propose de se limiter à reprendre les éléments essentiels de la première partie du Traité constitutionnel, qui serait relativement « consensuelle ». C'est ainsi qu'il a parlé de l'adoption d'un « mini traité institutionnel » qui contiendrait les dispositions suivantes :

extension des domaines décidés à la majorité qualifiée et en codécision, vote à la double majorité au sein du Conseil, élection du Président de la Commission par le Parlement européen, contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux, présidence durable du Conseil européen, création du ministre des Affaires étrangères, initiative citoyenne, facilitation de la coopération renforcée, et attribution de la personnalité juridique à l'Union. Ce texte devrait être élaboré rapidement dès la présidence allemande et les ratifications devraient, selon lui, être achevées sous présidence française.

## Ratification parlementaire

Essentiellement d'ordre « technique », ce mini traité devrait, selon N. Sarkozy, être ratifié, du moins en France, par le parlement et non par référendum.

## Un deuxième rendez-vous ?

Ce 2<sup>e</sup> volet des propositions de N. Sarkozy a été beaucoup moins relayé par les médias et, à vrai dire, relégué au second plan par son propre promoteur. Il a pourtant évoqué l'idée d'une 2<sup>e</sup> étape qui consisterait à convoquer une Convention après les élections européennes de 2009, avec un mandat très large (a priori plutôt sur les politiques de l'UE) et une désignation démocratique.

Il est difficile de contester que la France, pays inspirateur et fondateur de l'UE, devra jouer un rôle clé pour créer une dynamique de relance.

## Propositions françaises et réalités européennes

### Mini ou Maxi ?

Même si les conseillers de N. Sarkozy ont essayé de troquer l'idée de « mini » Traité pour celle de Traité simplifié voire pour une sorte de « Traité aux ciseaux » qui reprendrait toutes les avancées du TCE sous forme d'amendements au Traité de Nice, le mot « mini » a marqué les esprits et créé une ligne de clivage. Le groupe des 18 pays qui ont ratifié le TCE ont insisté pour maintenir la substance de celui-ci. D'autres ont saisi la perspective du mini Traité comme solution à leur problème. Celui du gouvernement néerlandais qui doit aussi tenir compte du « nee » à 62% de sa population. Celui des Britanniques, des Polonais et des

Tchèques, pour qui l'idée d'échanger la Constitution contre une mini réforme est non seulement alléchante mais, en ouvrant le jeu, leur permet de revenir sur une partie de l'accord institutionnel. Et enfin, celui des pays comme le Danemark ou la Suède qui n'ont pas entamé le processus de ratification et l'imaginent plus aisément, face à l'euro-scepticisme d'une bonne partie de leurs citoyens, sur une base a minima.\*

### Un risque pour l'équilibre global ?

La thèse du mini Traité a suscité des réactions mitigées de la part des experts. Beaucoup d'entre eux, souvent d'anciens Conventionnels, pensent que l'équilibre

global du texte du TCE rend son démembrement très risqué. Puisque les Parties I et II du texte ont été signées par l'ensemble des gouvernements et n'ont pas posé de problèmes majeurs lors des ratifications, certains ont proposé de

se concentrer sur la 3<sup>e</sup> Partie, portant sur les politiques, en améliorant son contenu sur des sujets comme l'environnement ou le social et en allégeant sa procédure de révision et de ratification.

\* L'Irlande et le Portugal ont quant à eux rejoint le « groupe des 18 » en se ralliant à la déclaration adoptée lors de la réunion de Madrid en janvier 2007 et donc à la nécessité de trouver un accord acceptable par tous qui respecte la substance et les équilibres du TCE.

## Propositions

### Ne pas se tromper de débat : les fondamentaux

#### 1. Ne pas ouvrir la boîte de Pandore :

La Partie I du TCE sur les institutions ne fait pas l'objet d'un consensus entre les Etats membres. La question institutionnelle, et en particulier celle touchant au mode de vote au sein du Conseil ou au nombre de députés européens et de Commissaires, n'est autre que celle sur laquelle les Etats butent depuis les « reliquats d'Amsterdam », soit près de dix ans. L'équilibre institutionnel du TCE n'est peut-être pas irréprochable mais il est un compromis inespéré après autant d'années et en particulier l'échec de Nice. Cette Partie I touche à des questions sensibles de souveraineté nationale, en particulier pour des pays comme le Royaume Uni ou la Pologne. La remettre sur la table des négociations revient à rouvrir la boîte de Pandore. Partant du principe qu'elle a été approuvée par les 27 gouvernements, il aurait sans doute été plus sage de proposer qu'elle soit reprise comme un bloc, sans renégociation, en faisant porter celle-ci sur la 3<sup>e</sup> partie du texte. Dans la

mesure où cette option semble écartée, il est fondamental que les pays souhaitant un accord ambitieux restent déterminés. L'absence d'accord est parfois préférable à un mauvais résultat et il n'y a pas de raison pour que seuls les minimalistes utilisent leur droit de veto. En particulier, l'extension du vote à la majorité – prévu d'ailleurs dans la Partie III du TCE – est indispensable au fonctionnement d'une vraie Union.

#### 2. Ne pas céder sur la Charte des droits :

L'histoire jugera l'ampleur de la crise provoquée par l'échec de ratification du TCE. Mais une chose paraît sûre dès aujourd'hui : les concessions obtenues des Britanniques pendant la Convention ne sont pas prêtes de se renouveler. Le gouvernement du Royaume Uni, que Brown soit confirmé ou remplacé par son rival conservateur, n'aura pas la même ouverture que celui d'un Tony Blair, déjà en retrait par rapport à l'ambition de ses partenaires européens. Le fait que les Anglais aient accepté, certes, moyennant moult conditions – que la Charte

des droits fondamentaux soit intégrée dans le TCE était une réelle avancée. Céder sur la force juridique contraignante de cette Charte, à l'heure où la majorité des citoyens de l'Union appellent celle-ci à devenir plus humaine et plus sociale, serait une décision regrettable.

#### 3. Prévoir un 2<sup>e</sup> rendez-vous sur les politiques :

L'équilibre du TCE ne réside pas uniquement dans sa première Partie. La Partie III, détaillant les politiques que les Etats membres souhaitent mener en commun, aurait, certes, dû être améliorée par la Convention. Mais avoir un volet sur les politiques est essentiel pour montrer pourquoi l'UE a besoin d'un cadre institutionnel renouvelé. C'est la raison pour laquelle certains ont mis en garde contre un morcellement du TCE. Institutions et politiques vont de pair. Vouloir cocher la case institutionnelle sans parler de ce qu'on souhaite faire ensemble est aussi artificiel que de vouloir faire l'Europe par la preuve sans essayer de dénouer les nœuds institutionnels. Cela étant, il est fort pro-

L'absence d'accord est parfois préférable à un mauvais résultat et il n'y a pas de raison pour que seuls les minimalistes utilisent leur droit de veto.

bable que l'option d'un premier rendez-vous principalement institutionnel soit confirmée à Bruxelles les 21 et 22 juin. Dans ce contexte, il est impératif de prévoir une clause pour un second rendez-vous, portant sur la Partie III du TCE et les politiques. Une des causes majeures du malaise citoyen par rapport au projet européen tient à ce qu'il ne perçoit pas assez la valeur ajoutée de l'UE dans un monde globalisé. Pire, pour certains, l'UE serait le démultiplicateur des effets perçus comme négatifs de la mondialisation. Il est dès lors indispensable que les Etats prennent le temps de définir ensemble ce qui fait la pertinence du projet européen dans ce nouveau contexte géopolitique.

### 3. Ne pas oublier la Convention :

La grande majorité des options déclarées pour sortir de l'impasse constitutionnelle ont porté sur le contenu d'un nouvel accord potentiel et très peu

sur la méthode à utiliser pour y parvenir. La plupart ont soutenu qu'une CIG courte s'imposait. Or, parmi toutes les raisons qui expliquent les référendums négatifs en France et aux Pays-Bas, une seule apparaît commune de manière incontestable : la distance croissante entre le citoyen et la construction européenne. Et cet éloignement est en réalité général dans toute l'UE, depuis le début des années 1990, comme l'ont indiqué les enquêtes Eurobaromètres de ces quinze dernières années. La décision des Chefs d'Etat et de Gouvernement de convoquer une Convention ne visait pas uniquement à essayer de dépasser leurs propres lignes rouges. Elle résultait également de la conclusion qu'il est devenu indispensable à la survie du projet européen d'associer les citoyens à sa révision. Malgré ses faiblesses sur lesquelles il faudra revenir, la Convention est une avancée démocratique incontestable

par rapport à une CIG classique. Si elle n'est pas choisie pour renégocier l'accord institutionnel, elle est à privilégier pour toute réforme ultérieure de plus ou moins grande ampleur.

### 4. Expliciter les conséquences d'un non :

Tous ces efforts pour sauver une partie du TCE n'ont de sens que si les chances d'une ratification unanime sont réelles. Et on sait aujourd'hui que c'est là que le bât blesse. Une ratification simultanée au sein de l'UE doit être un objectif. De plus, à défaut de pouvoir faire sauter le verrou de l'unanimité à ce stade, il est impératif que les conséquences d'un non soient plus claires. Le seuil des 4/5 des Etats évoqué pour le TCE doit avoir du sens. Il doit permettre aux pays prêts à le faire d'aller de l'avant, soit par le biais d'une forme de coopération renforcée soit, à l'inverse, par un système « d'opting out » qui créerait de facto une « arrière-garde ».



## L'Europe dans les présidentielles françaises : alibi, atout ou Arlésienne ?

Publié simultanément par l'Institut espagnol Elcano avant le 1<sup>er</sup> tour des élections présidentielles françaises, cet article tente de donner quelques clés pour comprendre l'état du débat sur l'Europe en France, dans un contexte électoral marqué par les conséquences du « non » au Traité constitutionnel

lors du référendum de mai 2005. Retraçant brièvement les raisons qui expliquent le passage d'un « bouillonnement » à un « tabou » européen en France, l'article se penche sur la « petite campagne d'Europe » et les positions des différents candidats sur la relance de l'Union. Peu élaborées et empreintes

d'une grande retenue, ces positions, confrontées à une réalité européenne peu relayée par les médias français, amène l'auteur à conclure sur une mise en garde. Le futur Président devra, en très peu de temps avant le Sommet de Juin, transformer sa prudence en écoute et en volontarisme.

« L'Europe dans les présidentielles françaises : alibi, atout ou Arlésienne ? »