



DELEGATION
POUR
L'UNION EUROPEENNE

Paris, le 5 décembre 2007

LE PRESIDENT

Réunion du mercredi 12 décembre 2007

Sujet : « Le traité simplifié à la veille du Conseil européen »

Ce qui complique un peu les choses lorsqu'on parle du traité de Lisbonne, c'est qu'il n'y a pas, comme à l'accoutumée, un seul terme de comparaison. D'habitude, pour comprendre un nouveau traité, on le compare aux traités en vigueur. Il faut bien sûr faire cela pour évaluer le traité de Lisbonne, mais il y a aussi un deuxième terme de comparaison, qui est le traité « établissant une Constitution pour l'Europe », plus couramment appelé « traité constitutionnel » ou « Constitution européenne ». Il y a eu un référendum sur ce traité, les citoyens en ont discuté ; maintenant, ce texte est abandonné, un autre lui succède, et les citoyens veulent aussi savoir en quoi le nouveau traité est différent de celui qu'ils ont rejeté il y a deux ans.

Je vais donc aborder successivement les deux questions :

– en quoi le traité de Lisbonne est-il différent du traité constitutionnel ?

– quels sont les changements par rapport aux traités en vigueur ?

1. LES MODIFICATIONS PAR RAPPORT AU TRAITE CONSTITUTIONNEL

Comment se présentait la situation au printemps dernier ?

Dix-huit États sur vingt-sept avaient approuvé le traité constitutionnel. Deux l'avaient rejeté par référendum. Dans les sept autres pays, le processus d'approbation était suspendu : c'étaient le Danemark, l'Irlande, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni et la Suède.

Pour élaborer un compromis, la présidence allemande a retenu la ligne suivante : gardons les grandes lignes du traité constitutionnel, mais tenons compte des préoccupations apparues dans les pays qui ont voté « non », ou qui ne se sont pas prononcés.

Les modifications qu'apporte le traité de Lisbonne par rapport au traité constitutionnel expriment donc la prise en compte de ces préoccupations.

- Dans plusieurs pays membres (Pays-Bas, République tchèque, Danemark, Royaume-Uni ...), le traité constitutionnel suscitait **la crainte de voir apparaître un « super-État » européen**. Cette inquiétude a été prise en compte de plusieurs manières.

Tout d'abord, on ne parle plus de « Constitution ». Le nouveau traité est dans la ligne des précédents : il modifie les textes en vigueur, sans essayer de les remplacer par un texte unique doté d'un statut plus solennel. On ne parle plus de « ministre des Affaires étrangères de

l'Union », de « lois européennes », on ne mentionne plus les symboles de l'Union (le drapeau, l'hymne, la devise).

D'une manière générale, on s'est attaché à éliminer tout ce qui évoquait l'idée de Constitution : c'est pourquoi la Charte des droits fondamentaux ne figure pas dans le corps même du nouveau traité : il y a simplement un renvoi à ce document.

Finalement, on revient donc à la présentation et à la terminologie antérieures. Juridiquement, cela ne change rien. Politiquement, ce n'est pas la même chose. Pourquoi avait-on voulu appeler « Constitution » ce qui demeurerait un traité ? C'est parce qu'on pensait franchir ensuite plus facilement l'étape suivante, qui aurait été l'adoption d'une Constitution en bonne et due forme, comme la Constitution des États-Unis ou celle de l'Allemagne. De ce point de vue là, le traité de Lisbonne marque un coup d'arrêt. On revient à une vision plus pragmatique de la construction européenne.

La crainte de voir apparaître un super-État européen est prise en compte, également, par les divers aspects du nouveau traité qui insistent sur l'interprétation stricte des compétences de l'Union. L'Union ne doit pas sortir de son rôle : ce principe est souligné à de nombreuses reprises. Et le nouveau traité met l'accent sur le principe de subsidiarité, selon lequel, en substance, l'Union ne doit intervenir que si elle est mieux placée que les États membres pour agir.

Déjà, le traité constitutionnel avait mis en avant ce principe, en chargeant les parlements nationaux de veiller à son application. Les parlements nationaux pouvaient alerter la Commission européenne et lui demander de revoir un projet, s'ils le jugeaient contraire à la subsidiarité (ce qu'on appelait le « carton jaune »). Pour le même

motif, ils pouvaient saisir la Cour de justice après l'adoption d'un texte (« carton rouge »). Tout cela est conservé par le traité de Lisbonne, mais il ajoute un troisième carton (« carton orange ») : si une majorité de parlements nationaux estime qu'un projet en discussion ne respecte pas la subsidiarité, alors on interrompt la discussion ; le Conseil des ministres doit voter sur le point de savoir si la subsidiarité est respectée, le Parlement européen doit faire de même, et si l'un **ou** l'autre donne raison aux parlements nationaux, le projet est abandonné.

Vous voyez que le nouveau traité fait beaucoup pour éviter que, à l'avenir, l'Union ne se montre trop envahissante, trop interventionniste.

- Une autre inquiétude est prise en compte par le nouveau traité, celle concernant **l'élargissement de l'Union**. On a bien vu dans les débats référendaires en France comme aux Pays-Bas que le processus d'élargissement suscitait des appréhensions. Beaucoup de citoyens avaient l'impression qu'on était engagé dans un processus sans limite précise, ils craignaient la concurrence des nouveaux États membres sur le marché européen, qui risquait d'entraîner les standards sociaux vers le bas.

Pour les rassurer, le traité de Lisbonne introduit une référence aux critères d'adhésion qu'avait adoptés le Conseil européen en 1993 : démocratie, économie de marché viable, capacité à assumer les obligations qu'entraîne l'appartenance à l'Union, et « *capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne* ».

• Une autre critique concernait **l'orientation trop exclusivement « libérale » de la construction européenne** (elle s'était exprimée notamment en France). Elle est prise en compte dans la reformulation des objectifs de l'Union (suppression de la « concurrence libre et non faussée », ajout de la « protection des citoyens » dans les relations de l'Union avec le reste du monde) et par de nouvelles dispositions garantissant **le respect des exigences propres aux services publics** (un protocole est consacré à ce sujet).

Certaines préoccupations étaient plus spécifiques :

– les inquiétudes de la **Pologne** sur sa place dans le processus de décision sont prises en compte par un compromis (dont je vous épargne les détails) qui garantit la recherche de larges accords au sein du Conseil des ministres,

– face aux **réticences de l'opinion britannique**, la solution est recherchée dans une accentuation de la position particulière du Royaume-Uni (non application de la Charte des droits fondamentaux, extension de la participation « à la carte » en matière de justice et d'affaires intérieures, y compris pour le contrôle de la Cour de justice).

On peut, bien sûr, estimer qu'en fin de compte la portée de ces changements est limitée. Il est clair que l'essentiel du traité constitutionnel est maintenu. En même temps, ce n'est pas le même traité : d'ailleurs, le Conseil d'État néerlandais – qui est un peu l'équivalent à la fois de notre Conseil constitutionnel et notre Conseil d'État – a estimé que le nouveau traité était « substantiellement différent » du traité constitutionnel.

Est-ce que cela suffit à justifier l'abandon de la procédure référendaire pour son approbation ? Certains disent : c'est presque le même traité, et seul un second référendum pourrait revenir sur le premier. Je voudrais pour ma part faire deux remarques :

– d'abord, le président de la République s'est très clairement prononcé, durant la campagne présidentielle, pour une ratification parlementaire, alors que ses deux principaux concurrents se prononçaient, quant à eux, pour un référendum ; donc, les électeurs ont voté, en connaissance de cause, pour un candidat hostile à un nouveau référendum. Cela donne tout de même une légitimité au choix de la procédure parlementaire ;

– ensuite, nous devons être conscients du risque que représenterait un nouveau référendum en France. On ne peut être sûr que le « oui » l'emporterait, même si cela paraît probable. Et surtout, cela rendrait presque inévitable un référendum au Royaume-Uni, où un succès du « oui » serait pour le moins incertain. Nous aurions toutes les chances d'aller vers une nouvelle crise. L'Europe n'en a pas besoin.

2. LES MODIFICATIONS PAR RAPPORT AUX TRAITES EN VIGUEUR

J'en viens maintenant aux principaux **changements qu'apportera le traité de Lisbonne par rapport aux textes en vigueur.**

Ils sont importants sur le plan **institutionnel**. Le point le plus saillant est l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen, mais d'autres changements sont de grande portée : personnalité juridique de

l'Union, présidence stable du Conseil européen, mise en place d'un haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et la sécurité, nouvelle composition de la Commission européenne (à partir de 2014, le nombre des commissaires sera égal aux deux tiers du nombre des États membres), nouvelles règles pour la majorité qualifiée au Conseil, renforcement du contrôle de la Cour de justice.

Sur le plan des **politiques**, les changements sont également importants.

C'est le cas, tout d'abord, en matière de **justice et d'affaires intérieures**.

Le traité élargit le champ de la coopération judiciaire en matière civile comme en matière pénale, renforce les rôles d'Europol et d'Eurojust, et prévoit la mise en place progressive d'un système intégré de gestion des frontières extérieures.

Surtout, les conditions d'adoption des textes dans ces matières sont revues. Alors que l'espace de liberté, de sécurité et de justice était jusqu'à présent régi en partie par des procédures intergouvernementales, il est désormais régi, sauf exception, par la procédure de droit commun où le Conseil vote à la majorité qualifiée, le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, et les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice.

Le traité fait de la reconnaissance mutuelle des décisions le principe de base de la coopération judiciaire, tant en matière civile qu'en matière pénale. Dans cette optique, le Conseil peut mettre en place un mécanisme d'« évaluation mutuelle » de l'application par

les États membres des politiques de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures.

Le changement est également important pour l'**action extérieure et la défense**.

La politique commerciale commune devient une compétence exclusive de l'Union et le vote à la majorité qualifiée est généralisé, à l'exception de deux domaines : les services culturels et audiovisuels, et les services sociaux, d'éducation et de santé.

Pour les politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire, les mesures sont désormais adoptées, selon la procédure de droit commun, en codécision avec le Parlement européen.

La politique étrangère et de sécurité commune est profondément réformée par la mise en place de la présidence stable du Conseil européen, par la création du haut représentant de l'Union et par l'attribution de la personnalité juridique à l'Union.

Le traité prévoit un développement important de la politique de sécurité et de défense commune, avec :

– un élargissement des missions : aux missions actuelles (dites « de Petersberg ») s'ajoutent le désarmement, le conseil en matière militaire, la stabilisation à la fin des conflits, et la lutte contre le terrorisme y compris sur le territoire d'États tiers ;

– une clause de défense mutuelle et une clause de solidarité antiterroriste ;

– le lancement d’une « coopération structurée permanente » entre les États qui souscrivent certains engagements (participation à des programmes d’équipement, mise à disposition de forces) ;

– la création d’une agence d’armement, l’« Agence européenne de défense » (qui a déjà été mise en place par anticipation).

Enfin, des évolutions significatives concernent la **gouvernance économique et sociale** :

– attribution de nouvelles compétences à l’Union en matière de santé publique, d’espace, de recherche, d’énergie, de protection civile, de tourisme, de sport ;

– mise en place d’une organisation spécifique de la zone euro : le Conseil des ministres des finances (« Ecofin ») reste le seul lieu où se prennent les décisions relatives à l’union économique et monétaire, mais, pour les mesures de coordination des disciplines budgétaires et des politiques économiques propres aux États membres dont la monnaie est l’euro, seuls les représentants de ces États prennent part au vote ;

– garantie des services d’intérêt général : une directive européenne pourra définir les principes et conditions, notamment économiques et financières, leur permettant d’accomplir leurs missions.

Même en se limitant aux aspects les plus marquants, on voit que le nouveau traité représente une évolution profonde : un grand nombre d’aspects de la construction européenne sont transformés.

Je ne souscris donc pas, pour ma part, aux analyses qui le présentent comme un traité « modeste ».

Pour le reste, naturellement, un traité est avant tout un cadre. Il sera, en grande partie, ce que les institutions européennes en feront.

Une chose me paraît certaine : si ce traité est adopté, il n'y aura pas de nouveau traité d'ordre institutionnel avant longtemps.

Ce sera d'autant plus possible que le traité de Lisbonne contient des **éléments de souplesse**. Il contient des clauses permettant d'adapter les traités sans avoir à passer par une procédure de révision.

Lorsque, dans le cadre des politiques communes, il est prévu que le Conseil des ministres décide à l'unanimité, le Conseil européen statuant à l'unanimité peut autoriser le passage au vote à la majorité qualifiée (sauf dans le cas des décisions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense). De même, dans les quelques domaines où le Parlement européen n'a pas encore un pouvoir de codécision, le Conseil européen statuant à l'unanimité peut décider que la procédure de codécision s'appliquera. (Toutefois, dans les deux cas, la décision ne peut entrer en vigueur que si aucun parlement national n'a fait connaître son opposition dans un délai de six mois).

Grâce à ces souplesses, on peut espérer reporter une nouvelle révision des traités à un avenir relativement lointain.

Il est plus que temps, en effet, de se concentrer davantage sur le contenu des politiques communes et sur les grandes questions comme la croissance et l'emploi, le développement durable, l'élargissement...

Nous ne devons pas oublier les leçons des référendums en France et aux Pays-Bas. **C'est en montrant qu'elle est efficace, qu'elle donne des résultats correspondant aux attentes des citoyens, que la construction européenne retrouvera un soutien plus large et plus solide.** Plus tôt nous sortirons du débat institutionnel, plus tôt nous pourrons passer aux autres questions.