

Ce qu'il faut retenir du mandat pour la CIG adopté par le Conseil européen le 23 juin 2007 Première réaction sur le document de la présidence 11177/07 (annexe 1)

1. Angela Merkel a réussi un tour de force.

La crise ouverte par les non français et néerlandais est en principe close. Loin de se contenter de donner une « feuille de route », la Présidence allemande a obtenu, lors du Conseil européen, un accord à 27 sur la substance. Ainsi, la conférence intergouvernementale (CIG) n'aura plus qu'à opérer une mise en forme juridique. Ce pari qui n'était pas gagné d'avance a été réussi. Naturellement, le soutien de plusieurs Etats membres, dont la France, y a contribué mais le mérite en revient largement à la Chancelière qui a su prendre ses responsabilités.

2. La forme est changée, la substance reste largement préservée.

La principale concession faite au camp du non consiste à renoncer au principe d'une constitution conçue comme un texte remplaçant les traités existants ; le terme « constitution » disparaît, comme celui de « ministre des affaires étrangères », ou ceux de « lois / lois cadres » (au lieu de règlements et directives). Sont effacées aussi les références explicites à la devise, à l'hymne ou au drapeau. Notons que ces symboles ne disparaissent pas pour autant ; ils conservent simplement leur statut actuel. De même, la primauté du droit communautaire expressément énoncée dans la constitution ne figurera plus dans les futurs traités mais sa nature jurisprudentielle est rappelée dans le mandat .

En contrepartie, la plus grande part des innovations institutionnelles qui, du reste, n'avaient pas été contestées lors des referendums et que 18 pays avaient agréées, demeurent acquises ; elles sont reprises dans un traité qui modifiera les textes existants, traité UE et traité CE (qui change de nom pour devenir le « traité sur le fonctionnement de l'UE »). Une CIG rédigera le texte modificatif d'ici fin 2007 ; il sera soumis à ratification d'ici 2009, essentiellement par voie parlementaire (même G. Brown s'y est engagé pour le RU).

L'UE est ainsi revenue à la « bonne vieille méthode » du traité modifiant les traités antérieurs. Pour cette seule raison, il est peu opportun de parler de « traité simplifié » puisqu'un acte modificatif est forcément plus complexe à lire qu'un texte obéissant à sa logique propre comme la constitution. Le mandat qui est publié sur ce même site atteste de la difficulté de l'exercice.

3. Les avancées importantes qui sont préservées :

- la personnalité juridique de l'Union
- la charte des droits fondamentaux qui acquiert force contraignante (sauf pour le RU)
- les dispositions de démocratie participative
- les changements institutionnels suivants:
 - la création d'une Présidence stable du Conseil européen (pour 2 ans et demi) ;
 - la décision sur la base de la double majorité (même si l'entrée en vigueur est reportée à 2014 avec possibilité de demander la pondération de Nice jusqu'en 2017 + un filet de sécurité de type compromis de Ioannina renforcé) ;
 - la création d'un Haut représentant pour les affaires étrangères, membre de la Commission et du Conseil des ministres (à double casquette) et disposant d'un service diplomatique ;
 - une certaine extension du vote à la majorité qualifiée, sauf dérogation pour les Britanniques sur certains aspects de la justice et les affaires intérieures (JAI) ;
 - o les dispositions relatives à la Commission.

4. Quelques (bonnes ou moins bonnes) surprises

- La lutte contre les changements climatiques et la politique énergétique sont mentionnées ;
- Le nombre d'Etats nécessaires pour une coopération renforcée est désormais de 9 ; les coopérations renforcées sont facilitées en matière de JAI ;
- Les critères pour l'élargissement (notamment ceux de Copenhague adoptés en juin 1993), sont introduits indirectement dans le droit primaire (nouvel article 49) ;
- La possibilité expresse de réduire les compétences de l'UE est donnée aux Etats ;
- Le contrôle des Parlements nationaux est plus poussé que dans la constitution ;
- La disparition, parmi les objectifs de l'UE de la concurrence « libre et non faussée » ; elle reste toutefois inchangée sur le fond ;

5. Un mot du contexte

Certaines dispositions reflètent bien ce qu'il faut appeler un climat de méfiance envers l'UE et la Commission : la politique de concurrence qui est pourtant d'un des fleurons des politiques communautaires, n'est plus assumée ; contrôle accru des Parlements nationaux (au risque du blocage ?) ; subsidiarité « méfiante » ;

L'esprit communautaire semble envolé dans certaines capitales ; les revendications polonaises contre « l'hégémonie » allemande étaient déplacées et pourront rejaillir sur les négociations ultérieures (budgétaires notamment). La multiplication des dérogations en faveur des Britanniques amène à s'interroger sur leur désir de participer à l'UE. La plus vieille démocratie parlementaire du monde est otage d'une presse outrancière qui l'amène à perdre des chances de jouer un rôle leader en Europe.

Les discussions intergouvernementales à huis clos ne sont guère satisfaisantes ; le degré de concurrence à pratiquer dans le marché intérieur, sa combinaison avec une certaine dose de régulation, méritait un débat public où les experts, les acteurs économiques et sociaux, les citoyens pourraient confronter leurs points de vue en public.

Les dérogations sont toutefois accordées à des pays non membres de la zone Euro. Avec l'ouverture des coopérations renforcées, une piste se dessine assez nettement pour contourner les récalcitrants.

1 Si nous pouvons regretter ces abandons, en raison de leur force symbolique, n'oublions pas que le traité portant constitution restait en droit un traité et que c'est même la raison pour laquelle sa non-ratification par un Etat membre suffisait à empêcher son entrée en vigueur.