

Traité réformateur : quelle démocratie pour l'Europe ?



Une démocratie à trois niveaux : Etats membres, peuples européens, composantes d'un peuple européen en construction

9 octobre 2007, Par Florence CHALTIEL, IEP Grenoble

Le traité simplifié présente des avancées fortes en matière de démocratie européenne. Ce peut être perçu comme un paradoxe. Car en supprimant les termes de « Constitution » et de « loi », les rédacteurs du traité ont supprimé des termes qui pouvaient gêner la susceptibilité des Etats, mais au contraire faciliter la compréhension de l'Europe par les peuples. Mais en inscrivant le principe même de la démocratie européenne, les rédacteurs du traité répondent enfin à une question controversée et toujours discutée. La démocratie européenne est officiellement reconnue. Or jusque là, la question d'une possible démocratie supranationale ne cessait d'être débattue. Non seulement le principe de la démocratie européenne est affirmé, mais en plus, c'est une démocratie renouvelée qui se présente dans le traité. Elle apparaît comme la plus exhaustive possible et modernisée. L'étymologie du mot « démocratie » est le pouvoir du peuple. La démocratie européenne est spécifique en tant qu'elle est fondée sur les Etats fondateurs, les peuples européens, eux mêmes composantes d'un peuple européen en construction.

L'existence de bases démocratiques dans les traités pré-existants

Le **Parlement européen**, élu au suffrage universel direct depuis 1979, est la base démocratique de l'Union européenne. Les députés siègent par groupes politiques et non par nationalité. L'accroissement progressif de ses prérogatives, son rôle d'investiture de la Commission et de contrôle politique de celle-ci, en font un acteur majeur de la démocratie européenne. La Commission européenne est responsable devant le Parlement. Les ministres membres du Conseil de l'Union sont, aussi, selon des modalités variées en fonction des Etats membres, responsables devant leurs peuples. En somme, le triangle institutionnel est régi par le principe démocratique. Ce qui n'empêche pas de constater la faiblesse de l'espace public européen, l'absence de bonne connaissance des mécanismes européens par les citoyens.

Plus généralement, l'article 6-1 du traité sur l'Union européenne, introduit par le traité de Maastricht, pose le **principe démocratique** de l'Union européenne. Selon l'article 6-1 du traité sur l'Union européenne, « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres ». Par ailleurs, la Cour de justice européenne développe, de longue date, le principe démocratique. Elle a veillé régulièrement à la sauvegarde des prérogatives du parlement européen et a développé une riche protection jurisprudentielle des droits fondamentaux.

Le traité d'Amsterdam, révisé sur ce point par le traité de Nice, constitue une forte – mais peu remarquée – avancée du principe de la démocratie européenne. Il crée en effet ce que nous appelons une « **clause d'alerte démocratique** ». En cas de violation des principes démocratiques par un Etat membre, ses droits peuvent être suspendus par le Conseil. Cette nouvelle disposition a été complétée par une phase précoce avec le traité de Nice. Les rédacteurs des traités ont en effet jugé utile de prévoir non pas seulement le cas extrême d'une violation avérée des principes démocratiques, mais aussi de poser en amont une procédure en cas de « risque clair de violation grave » des dits principes. Le traité d'Amsterdam comporte ainsi une avancée décisive en termes de démocratie dans l'Union européenne. « Le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, après avoir invité le gouvernement de cet État membre à présenter toute observation en la matière. Lorsque la constatation (...) a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application du présent traité à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre du présent traité restent en tout état de cause contraignantes pour cet État. ». Cette disposition du traité (article 7) a été révisée et complétée lors du traité de Nice. Une étape préalable a été instaurée, sous forme de ce que l'on peut appeler l' « **avertissement démocratique** ». Désormais, en cas de risque de violation des principes démocratiques, un avertissement peut être adressé à l'Etat en cause (selon l'article 7, « Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et lui adresser des recommandations appropriées [1]. ». Il s'agissait déjà, sans que cela soit formulé ainsi, d'une élévation de la veille démocratique du niveau national vers le niveau supranational.

Les apports du traité réformateur

La **démocratie européenne** est pleinement consacrée par le traité. C'est sans doute un de ses apports majeurs. Une rubrique entière du traité est consacrée aux « Principes démocratiques » [2]. Le titre II du traité est consacré aux « dispositions relatives aux principes démocratiques ». Outre un principe général, le traité consacre trois niveaux d'exercice de la démocratie européenne. Le principe général est celui de l'*égalité démocratique*. Selon l'article 8 nouveau, « Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. » Il faut rappeler que le principe d'égalité est un principe cardinal de la construction européenne. L'objectif de création d'un marché intérieur dans un premier temps, et d'une union politique dans un deuxième temps, emportent la nécessité d'une égalité entre les sujets de droit européen que sont les citoyens.

Les trois niveaux d'exercice de la démocratie à l'échelle européenne sont précisés dans les articles 8A, 8B et 8C. La démocratie européenne se réalise par des principes de **démocratie représentative**, des principes de **démocratie participative** et enfin par l'intermédiaire des **parlements nationaux**. Cet ensemble de dispositions apparaît comme un aboutissement,

reprenant un certain nombre d'éléments pré-existants, d'autres prévus dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Le principe général du régime de l'Union est celui de la démocratie représentative : « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative. » (article 8A 1.) Selon le point 3 de l'article 8A, « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens ». Il s'agit là du développement du principe démocratique. La démocratie signifiant étymologiquement le pouvoir du peuple, l'idée de démocratie européenne implique nécessairement le droit pour les citoyens européens de participer à la vie démocratique de l'Union. La référence aux décisions prises le plus près possible des citoyens reprend quant à elle la philosophie du principe de subsidiarité. Il est un principe à double tranchant signifiant que les décisions doivent être prises le plus près possible des citoyens, les autorités plus lointaines n'étant légitimées à agir qu'en cas d'effet dépassant les frontières d'un Etat ou en cas d'efficacité renforcée. Celui-ci est inscrit dans les traités depuis le traité de Maastricht. Il s'agissait alors de concilier la nécessaire protection de la souveraineté des Etats membres, à un moment d'accroissement des compétences de l'Europe et de renforcement de sa dimension politique. Il s'agissait aussi de témoigner implicitement l'orientation fédérale de l'Union et de permettre son action en cas de nécessité. En droit européen, le principe de subsidiarité concerne l'exercice des compétences concurrentes et ne vaut que pour les rapports entre les Etats et l'Union européenne. Les Etats demeurent libres d'organiser la répartition des compétences entre l'Etat central et les entités fédérées ou décentralisées selon la forme juridique de l'Etat.

La démocratie représentative concerne à la fois les Etats membres et les citoyens, conformément à la double légitimité de l'Union, fondée sur la légitimité interétatique et sur la légitimité des peuples. « Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. » (article 8A, 3.). **La corrélation entre les deux types de représentation se fait par l'intermédiaire de la référence à la responsabilité des gouvernements devant les Parlements nationaux ou directement devant les peuples des Etats.**

Le Parlement européen est officiellement reconnu comme l'institution par excellence de représentation des citoyens européens au niveau de l'Union : « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. » (article 8A 2.). Ce principe était déjà présent dans les traités antérieurs. Il en va de même de l'instrument d'expression démocratique que sont les partis politiques. Leur rôle dans la formation de la conscience politique européenne et réaffirmé et enrichi de l'expression de la volonté des citoyens : « Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. » (point 4 de l'article 8A).

Plus nouvelle est l'affirmation officielle et explicite du « principe de la démocratie participative » auquel est consacré l'article 8B. Il faut souligner en premier lieu que la notion de démocratie participative ne fait pas partie des traditions constitutionnelles des Etats membres. Si plusieurs Etats membres connaissent la pratique référendaire, tous n'en ont pas la possibilité constitutionnelle (l'Allemagne par exemple ne peut organiser de référendum au niveau fédéral), et cette pratique demeure souvent limitée et le principe de l'initiative citoyenne n'est que peu présent. Il apparaît cependant de plus en plus dans les années les plus récentes et principalement dans les Constitutions des nouveaux Etats membres [3]. Pourtant

une telle inscription dans le traité correspond à la fois à une officialisation d'une pratique supranationale et à une revendication des sociétés européennes.

Deux de formes de démocratie participative sont reconnues dans le traité, celle des citoyens en tant que tels, membres d'un nouveau type de peuple, et **celle de ce que l'on appelle la société civile organisée**. « Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. » (article 8B 1)

S'agissant de la société civile organisée, on parle aussi souvent de groupes de pression, groupes d'intérêt ou encore lobbies. La tradition française est peu familière de cette pratique. La conception de la loi, expression de la volonté générale n'intègre que tardivement l'idée de la participation de groupes d'intérêt. Cependant, dans l'ordre juridique européen, la rencontre des traditions juridiques conduit au développement d'une pratique plus anglo-saxonne, de participation des groupes d'intérêt à la réflexion et la discussion menant à la décision. Ainsi, dès les débuts de la construction européenne, les groupes d'intérêt se sont organisés et disposent de bureaux à Bruxelles. Le Parlement européen s'est doté d'un code de bonne conduite en la matière (article 9 de son règlement intérieur). Les groupes d'intérêts doivent faire une demande d'accréditation. Ils sont ainsi présents à tous les stades de la préparation d'une décision. Ils suivent de près la préparation des Livres blancs et des Livres verts (documents préparatoires avant l'initiative formelle). Ils font bénéficier les institutions de leur expertise et continuent à être présents à la fois lors de la discussion et lors de l'adoption de mesures d'exécution des décisions. Cette pratique, qui s'est développée auprès de chaque institution, est ainsi formulée par le point 2 de l'article 8B : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. » La référence aux « voies appropriées » servira alors de base pour une décision générale d'organisation de la participation des groupes d'intérêt à la réflexion et à la prise de décision. Il s'agira ensuite d'adopter un texte général de réglementation de ce dialogue. En effet l'existence d'un code adopté par le Parlement européen, et la préférence pour un plus grand pragmatisme de la part de la Commission créent un certain manque de lisibilité d'une pratique désormais quotidienne. Un texte global sera bienvenu.

Une pratique plus récente est comprise dans le traité. Il s'agit de la consultation des « parties concernées » par la Commission. Derrière l'expression « parties concernées » se trouvent à la fois des acteurs de la société civile organisée, mais aussi tout citoyen. Ainsi une première expérience a pu se développer lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union. Celle-ci, préparant le traité établissant une Constitution pour l'Europe, était organisée en différents groupes de travail correspondant à des thèmes centraux du texte en cours d'élaboration : la subsidiarité, les politiques, les parlements nationaux... Or les moyens de communication informatique permettent une participation de chacun à la discussion. Le secrétariat de la Convention avait pu suivre et synthétiser ces contributions. De manière plus quotidienne, la Commission lance régulièrement des forums de réflexion. C'est le cas sur plusieurs textes importants, comme lors de la préparation de la réglementation Reach en 2006 sur les produits toxiques. Des forums se poursuivent en 2007 dans le cadre du « plan D » lancé en 2006 par la Commission, pour « Démocratie, dialogue, débat ». Trois thèmes de discussion sont ouverts en septembre 2007 : le développement économique et social de l'Europe, les frontières de l'Europe et son rôle dans le monde, la perception de l'Union européenne et de ses missions. De même, en septembre 2007, un forum de réflexion et de discussion est lancé sur la préparation du budget. (budget-review@ec.europa.eu.) Cette pratique se trouve reprise au point 3 de l'article 8B, Les institutions entretiennent un dialogue

ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. « En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées. »

Enfin une disposition de feu le traité constitutionnel est reprise à part entière. Il s'agit de l'**initiative citoyenne**. Celle-ci avait été quelque peu moquée, les uns affirmant qu'il s'agissait d'un gadget, les autres critiquant le caractère de simple proposition à la Commission de l'initiative. En réalité, donner la possibilité à un million de citoyens de faire une proposition de texte à la Commission est une avancée démocratique, symbolique et pratique. D'un point de vue démocratique, la participation, affirmée, des citoyens à la vie démocratique de l'Union, implique de leur donner les moyens de cette participation. Que la Commission n'ait pas l'obligation de suivre la proposition relève du simple bon sens. En tant que gardienne des traités, elle doit s'assurer que de telles initiatives ne violent pas les principes des traités. Si l'initiative s'inscrit dans le champ des compétences et objectifs européen, il va de soi que la Commission reprendra à son compte la proposition. Il en ira ainsi sans doute dans un premier temps sur le plan du symbole. Il sera en effet inédit de voir un ensemble de citoyens européens prendre part visiblement à la vie publique européenne. Dans un deuxième temps, si cette avancée est saisie par les citoyens, celle-ci deviendra une pratique, permettant à chacun de s'intéresser de plus près à ce que fait l'Europe, avec la conscience d'une possible contribution. Le point 4 de l'article 8 B consacre cette possibilité. « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités [4] . » . Il s'agit là d'une heureuse avancée de la démocratie européenne. Elle s'inscrit dans la suite logique de la citoyenneté européenne et de la démocratie désormais affirmée. Ce droit d'initiative citoyenne permettra sans doute aux peuples de l'Union à la fois de mieux percevoir les domaines de compétences de l'Union européenne et de pouvoir concrètement s'associer à des initiatives.

Cet ensemble d'éléments de démocratie représentative au niveau européen, participative au niveau européen, est accompagné d'éléments de démocratie exercée par les représentations nationales. L'article 8C est consacré entièrement aux Parlements nationaux. Ces derniers étaient déjà largement compris dans le traité constitutionnel. Ils apparaissent désormais comme des acteurs à part entière de la démocratie européenne. Cette donnée est en phase avec la nature décentralisée de l'ordre juridique européen. En effet, nombre de décisions européennes nécessitent des mesures nationales d'application. **A ce titre, les lois nationales doivent à la fois respecter et mettre en œuvre le droit européen.** Elles sont, dans les domaines de compétences de l'Union européenne, des actes européens décentralisés. Au fronton de l'article 8C, figure le principe selon lequel « Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union ». Cette contribution est déclinée dans plusieurs directions par le traité. Les parlements nationaux disposent d'un droit d'information et de coopération interparlementaire, d'un droit de contrôle et de droits plus spécifiques autour de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, d'abord, des processus de révision des traités ensuite, et des procédures d'adhésion enfin.

Les droits d'information et de coopération interparlementaire visent à impliquer davantage les parlements nationaux dans la vie publique européenne. Informés en amont des propositions de textes européens, ils disposent de moyens de se prononcer, par le biais de critiques et de propositions. Selon le point a) de l'article 8C cette participation se fera « en étant informés par

les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs européens conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux ». Les Etats membres ont déjà pris l'habitude de cette transmissions des projets d'actes européens. L'inscription dans le traité harmonise et renforce l'obligation. La parlementarisation devrait se faire encore davantage par la voie de la coopération interparlementaire. Selon le point f) de l'article 8C, la coopération se fera « en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux. ». Cette reprise de dispositions pré-existantes, accompagnée de nouvelles prérogatives des Parlements nationaux, devrait renforcer l'implication des représentations nationales dans le processus de décision européenne.

Les Parlements nationaux disposeront désormais de pouvoirs en matière de contrôle du principe de subsidiarité. Ce principe, à double tranchant, protecteur des compétences nationales, vecteur d'une action européenne renforcée, donne la compétence de principe aux Etats, dans les rapports de pouvoirs entre l'Union et les Etats membres. Il est donc compréhensible que les représentations nationales puissent veiller au respect de ce principe qui est à la fois juridique et politique. Selon le point b) de l'article 8C, les parlements nationaux veillent « au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ». Conformément à ce qui était prévu dans le traité constitutionnel, les parlements nationaux seront aussi associés aux procédures de révision. Ils seront informés des demandes d'adhésion à l'Union. Enfin, un rôle spécifique leur est désormais attribué en matière d'évaluation des politiques européennes dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ils seront notamment associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust.

La démocratie proposée dans le traité repose donc sur trois piliers : **la représentation au niveau supranational, la participation des citoyens au niveau supranational, la représentation par les parlements nationaux.** Cette forme de démocratie à plusieurs niveaux correspond à la logique de la construction européenne. Le pouvoir européen qui se crée depuis cinquante ans repose sur la double légitimité des Etats et des peuples. Cette double légitimité donne naissance à une troisième forme de pouvoir et de sa légitimation. Il existe un nouveau pouvoir politique, le pouvoir politique européen, exercé par une pluralité d'acteurs incarnant la légitimité des Etats, celle des peuples et celle du citoyen nouveau du nouvel objet politique Europe. Ce pouvoir est démocratique en tant que le peuple est à la source de son exercice. La nouvelle équation démocratique européenne porte en effet reconnaissance d'un peuple nouveau au fondement du pouvoir politique européen, légitimé par les Etats et les peuples qui le composent.

<http://www.eurosvillage.com/Traite-reformateur-quelle>

Traité réformateur : que devient la légitimité démocratique ?



5 octobre 2007, Par [Alain LAMASSOURE \(MEP/PPE-DE\)](#)

Député européen, membre du Parti Populaire Européen (PPE-DE), Alain Lamassoure est secrétaire national de l'UMP en charge des questions européennes. Il a notamment été conseiller de Nicolas Sarkozy sur les questions européennes lors de la campagne présidentielle.

L'un des paradoxes du référendum du 29 mai 2005 est qu'une majorité de Français a dit « non » à un texte qui donnait enfin le pouvoir aux citoyens en Europe ! Il faut dire que les principaux défenseurs du « oui » n'ont guère insisté sur cette portée politique fondamentale – que tous n'avaient peut-être pas comprise. Et pourtant, ce saut démocratique était au cœur des intentions de la Convention européenne, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, qui a été l'inspiratrice du projet de Constitution.

Nous voilà maintenant en route pour le paradoxe symétrique : c'est finalement la procédure parlementaire, et non plus le référendum, qui, en approuvant le « traité modificatif », va permettre aux citoyens de jouir pleinement de ce nouveau pouvoir ! En effet, toutes les dispositions institutionnelles contenues dans le projet de Constitution ont été reprises dans le texte du nouveau traité.

Indépendamment des avantages indirects que les citoyens retireront en ayant une Union enfin efficace et compétente dans les domaines où l'on a le plus besoin d'elle, ceux-ci bénéficieront directement de plusieurs progrès importants.

1 – Le Parlement élu par eux méritera enfin son nom en accédant à la totalité du pouvoir exercé par une assemblée élue dans un système démocratique :

- ▶ le pouvoir législatif, qu'il exercera à égalité avec le Conseil des ministres ;
- ▶ le pouvoir budgétaire, pour lequel il aura même le dernier mot face aux Conseil des ministres, pour toutes les catégories de dépenses communautaires ;
- ▶ et le pouvoir d'élire le chef de l'exécutif. Le Président de la Commission européenne, jusque là nommé par les gouvernements, sera bel et bien élu par le Parlement européen, et cela dès 2009 si le traité est ratifié dans les délais prévus.

Cette dernière disposition est une véritable révolution politique. Elle obligera les partis politiques européens (Parti populaire européen, Parti des Socialistes européens, Libéraux, Verts, etc.) à annoncer à l'avance le nom de leur candidat(e) à la fonction : en votant pour une liste, les citoyens sauront pour quel candidat Président ils votent, comme c'est le cas dans nos élections municipales, et dans les élections législatives de tous nos partenaires. Il y aura désormais en Europe une personnalité forte de la légitimité donnée par le vote des représentants de 500 millions de citoyens !

2 – Les citoyens bénéficieront d’un droit inconnu dans notre pays, le droit d’initiative collective : si un million de citoyens appartenant à plusieurs pays signent une pétition visant à créer, modifier ou abroger des règles européennes, la Commission sera obligée de s’en saisir et de proposer une suite aux organes de décision que sont le Parlement européen et le Conseil. A l’heure d’Internet, de l’épanouissement de la société civile, des aspirations à une « démocratie participative », voilà l’Europe en avance sur la quasi-totalité de ses Etats membres !

3 – Le pouvoir de contrôle des Parlements nationaux sur l’activité européenne sera renforcé : un « droit d’alerte précoce » leur sera donné pour s’assurer que l’Union ne sort pas de son champ de compétences. A côté des députés européens, les députés nationaux seront donc également redevables auprès de leurs électeurs en cas d’action intempestive de « Bruxelles. »

4 – A côté des acteurs politiques, la société civile se voit formellement reconnue dans la vie de l’Union : les partenaires sociaux, bien entendu, mais aussi les organisations non gouvernementales, et même les églises et les sociétés philosophiques.

5 – Enfin, le traité donnera force juridique à la Charte des droits fondamentaux de la personne humaine, qui avait été adoptée par le Conseil européen de Biarritz en octobre 2000, mais qui n’était pas opposable devant les tribunaux. Ce texte très simple et très sobre complète la vieille déclaration des droits de l’Homme en y ajoutant, non seulement les droits sociaux déjà reconnus dans d’autres textes, mais aussi les droits environnementaux, ainsi que les droits de la personne face aux progrès des sciences et de la technologie (biosciences, nouvelles techniques de communication, etc.).

Je suis sûr que certains lecteurs écarquillent les yeux à cette lecture, et ont envie de nous interpellier : « Mais pourquoi ne l’avez-vous pas dit plus tôt ? Le vote de 2005 aurait été différent ! » Hélas ! nous avons été quelques-uns à le dire. Mais qui souhaitait entendre ? L’atmosphère passionnelle de l’époque balayait avec rage tout ce qui avait l’air d’un appel à la raison. Si la formule du traité ordinaire permet de parvenir au même résultat dès 2009, dans un climat apaisé, les citoyens obtiendront le pouvoir qui leur est dû et qu’ils avaient un peu rapidement rejeté.

<http://www.eurosvillage.com/898-Traite-reformateur-que-devient>

**Article d'Alain Lamassoure, ancien Ministre, Député européen,
publié dans la revue « Défense nationale » - septembre 2007**

LE TRAITE SIMPLIFIE ET LA RELANCE DE L'EUROPE

Après deux ans de paralysie et de doute, voilà l'Union européenne relancée. L'accord intervenu lors du Conseil européen des 21 et 22 juin est une double bonne nouvelle.

Sur le fond, d'abord. C'est peu dire que l'essentiel des novations que comportait le projet de Constitution est préservé : la quasi-totalité des changements institutionnels et juridiques du traité signé le 29 octobre 2004 se retrouvent dans les conclusions du 22 juin relatives au « traité modificatif ». Et, cette fois, le consensus pour recourir à la ratification parlementaire partout où cela est possible donne une solide garantie d'éviter un nouvel « accident de ratification. » Si bien que le nouveau traité devrait s'appliquer dès juin 2009, au moment des prochaines élections européennes : si ce calendrier est tenu, le temps perdu par l'échec des référendums français et hollandais aura quasiment été rattrapé.

Sur l'état d'esprit, ensuite. Il y avait longtemps que les grands dirigeants européens n'avaient pas pris à bras le corps l'avenir de l'Union comme ils l'ont fait au solstice de juin. Une chancelière allemande aussi habile que déterminée, un nouveau Président français mettant son infatigable dynamisme au service de la cause commune, et aussi les Premiers Ministres espagnol, italien, britannique, luxembourgeois, hollandais participant à ce travail d'équipe, tandis que le Tchèque aidait à convaincre le Polonais : derrière la dramaturgie médiatique, c'est une image reconfortante, et qui augure bien de la relance politique de l'Europe, au-delà de l'accord sur ses institutions.

On rappellera la genèse du nouveau texte et les grandes lignes de son contenu, avant d'évoquer quelques-unes des initiatives politiques qu'il devrait rendre possibles.

I – GENESE : DU « MINI-TRAITE » AU « TRAITE MODIFICATIF ».

Rendons à César : après le coup de tonnerre du référendum du 29 mai 2005, Nicolas Sarkozy a été le premier homme d'Etat européen à sortir de l'hébétude dont l'événement nous avait tous frappé. Dès le mois de septembre, alors que la plupart des partisans du « oui » dissertaient encore sur la nature du coma dans lequel la Constitution était plongée, et que les partisans du « non » devaient reconnaître qu'ils n'avaient pas de « plan B », le Président de l'UMP lance publiquement l'idée d'un « mini-traité ».

L'analyse est simple. Le traité de Nice ne permet pas le fonctionnement efficace de la grande Europe ; la voie constitutionnelle est durablement fermée ; reprenons dans un bref traité ordinaire les règles de fonctionnement nouvelles élaborées par la Convention européenne, et contentons-nous partout d'une ratification parlementaire. C'est la formule qu'il reprend à l'occasion d'un discours à Berlin en mars 2006.

Les premières réactions de nos partenaires sont mitigées. Certes, l'abandon de l'ambition constitutionnelle est assez vite admis, même si les Allemands, liés par leur accord de coalition, ne souhaitent pas le dire trop rapidement. En revanche, la formule d'un « mini-traité », réduit à une douzaine d'articles, ne plaît vraiment qu'aux Britanniques. Elle hérissé

nos autres partenaires, qui ne veulent pas renoncer à l'acquis considérable de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing. En outre, à l'époque, Nicolas Sarkozy inquiète les petits pays en plaidant par ailleurs pour une « un nouveau moteur européen constitué par les six grands pays », et il irrite les milieux les plus communautaires par ses attaques renouvelées contre la Banque centrale européenne.

Mais, à nos yeux, le plus important est un non-événement : l'absence totale de contre-proposition, tant à Bruxelles qu'à Paris, ou dans les autres capitales européennes. En juin 2006, le Conseil européen présidé par l'Autriche se contente de souhaiter que le dossier institutionnel soit rouvert un an plus tard par la présidence allemande, dans la perspective d'un accord politique à trouver vers 2009. A l'automne, la campagne électorale hollandaise se déroule en laissant de côté ce sujet trop sensible. En France, ni les antilibéraux, incapables de parvenir à une candidature unique du « non de gauche », ni le PS, trop divisé sur le sujet, ni même l'ultra-européen François Bayrou ne profitent de la campagne présidentielle pour présenter un projet alternatif. C'est donc autour des propositions de Nicolas Sarkozy que va se préparer le rendez-vous de la présidence allemande.

Ces propositions, le Président de l'UMP va les préciser à l'occasion d'un grand discours prononcé symboliquement à Bruxelles, à l'invitation des organisations fédéralistes, le 8 septembre 2006. Soigneusement préparé, précédé de réunions de travail avec le Premier Ministre belge Verhofstadt, le Président de la Commission européenne et Hans-Gert Pöttering, futur Président du Parlement, ce discours est présenté et compris comme la feuille de route européenne de Nicolas Sarkozy dans l'hypothèse de son accession à l'Elysée. L'influent éditorialiste de l'Agence Europe, Ferdinando Riccardi, porte-parole des milieux fédéralistes, relève que « c'est la première fois qu'un candidat à l'élection présidentielle française précise son projet européen, et dans une perspective aussi communautaire. »

A partir de là, Nicolas Sarkozy tient à présenter lui-même ses propositions à Tony Blair, Gordon Brown, Angela Merkel, José-Luis Zapatero, Jean-Claude Juncker. Il me charge de les mettre en musique avec leurs collaborateurs respectifs, et en rencontrant officieusement nos autres partenaires pour affiner le dispositif.

Il nous apparaît très vite que l'opération ne peut réussir qu'à quatre conditions.

Premièrement, obtenir un accord préalable pour éviter les référendums dans tous les pays : un nouvel échec sur un tel sujet bloquerait la construction européenne pour cinquante ans. C'est pourquoi, tout au long de sa campagne électorale, Nicolas Sarkozy va prendre le risque politique de préciser haut et fort qu'il soumettra le nouveau traité à l'approbation du seul Parlement. Nous n'avons aucun mal à convaincre nos partenaires sur ce point. En particulier, les Espagnols, qui ont ratifié le traité constitutionnel par un vote populaire de 75%, ne se voient pas du tout présenter un nouveau traité à leur peuple en plaidant que celui-ci plaît davantage... aux Français ! « Nous aurions de nouveau 75%, prédit un de nos interlocuteurs, mais, cette fois, ce serait 75% de « non » ! » Réélu Premier Ministre hollandais, Jan-Peter Balkenende ne veut pas, non plus, prendre le risque d'un nouvel échec référendaire. Tony Blair est séduit par une formule qui lui permettrait de s'exonérer de l'engagement qu'il avait pris de recourir au référendum pour le projet de Constitution. Les Danois estiment que, selon le contenu du traité, ils peuvent aussi se passer du recours à la démocratie directe. En fait, seule l'Irlande est tenue, de par sa Constitution, à faire ratifier par référendum, mais, en l'espèce, ses dirigeants ne sont pas inquiets sur l'issue finale.

Deuxièmement, il faut éviter de rouvrir la boîte de Pandore institutionnelle : personne ne veut remettre en cause l'équilibre politique très délicat auquel était parvenu la Convention européenne sur les institutions, les compétences, le système de décision, le rôle des Parlements, la représentation des Etats, les droits des citoyens. Toucher à un seul point serait remettre tout en cause. Le seul moyen de l'éviter est de prendre le traité constitutionnel comme seule base de travail. Pour symboliser la démarche, je propose l'image d'un « nouveau traité élaboré, non avec un stylo, mais avec des ciseaux : on prend le traité constitutionnel, et on conserve *toutes* les dispositions juridiques, mais *seulement* les dispositions juridiques, qui constituent des novations par rapport au traité de Nice. » Ce faisant, je m'appuie sur ce qui a été notre chance dans le malheur de l'échec référendaire : les critiques ravageuses du « non de gauche » ont porté, non sur les vraies nouveautés du traité constitutionnel, mais, tantôt sur des formules déclamatoires (« la concurrence libre et non faussée »), tantôt sur les dispositions juridiques déjà existantes (la fameuse troisième partie). Les unes et les autres peuvent être ôtées sans inconvénient grave.

Cette présentation est la seule acceptable par l'Allemagne, comme par les autres pays qui ont ratifié la Constitution. Mais elle est évidemment loin du « mini-traité » : elle aboutit, non à une dizaine, mais à plusieurs dizaines d'articles. Bienvenue, donc, au « traité simplifié » ! Du coup, ce sont les pays plus eurosceptiques qui froncent les sourcils. Nous leur rappelons qu'ils ont tous signé le traité constitutionnel le 29 octobre 2004, et que ce n'est pas à ceux qui ont renié leur signature de faire prévaloir leur position sur ceux qui l'ont honorée. Pour souligner le rapport de forces, nous encourageons le camp « constitutionnel » à s'unir et à parler haut et fort – y compris contre le « mini-traité ». Un front du « refus au refus » se constitue ainsi autour du Parlement européen, de Valéry Giscard d'Estaing, du groupe de travail constitué par Giuliano Amato avec Michel Barnier et d'autres anciens Conventionnels, et des pays ayant ratifié la Constitution. Nous convainquons même le Parlement finlandais de ratifier à son tour le traité politiquement mort : plus le nombre des pays qui ont ratifié sera élevé, plus le nouveau texte devra « coller » au défunt projet. L'opération trouve son point culminant en février 2007 lorsque, à l'initiative de Jean-Claude Juncker et José-Luis Zapatero, les dirigeants de 22 pays favorables au traité constitutionnel se réunissent spectaculairement à Madrid.

A ces pays, le « traité élaboré avec des ciseaux » peut être présenté, à bon droit, comme reprenant la totalité des dispositions juridiques qu'ils ont ratifiées, tandis qu'aux autres il est possible de montrer que l'ambition constitutionnelle a disparu, tout comme les apparences de « super-Etat » liées à un vocabulaire maladroit (« Ministre européen des affaires étrangères »...)

Troisièmement, l'opération ne peut réussir que si l'on profite de la fenêtre d'opportunité inespérée de mai-juin 2007. L'Union sera alors présidée par l'Allemagne, une Allemagne gouvernée à la fois par la droite et la gauche, sous la direction avisée d'Angela Merkel ; à ce moment, les deux pays qui ont dit « non », les Pays-Bas et la France, auront de nouveaux dirigeants forts de la légitimité donnée par une élection toute récente ; Tony Blair sera encore au 10 Downing Street, et il est clair qu'il ne veut pas quitter la scène sur un échec européen ; enfin, la seule chance d'aboutir est de s'obliger à appliquer le nouveau traité dès juin 2009, à l'entrée en fonction du nouveau Parlement européen et de la nouvelle Commission : à défaut, il serait trop facile aux opposants, aux paresseux et aux sceptiques, de plaider qu'on a cinq ans de plus pour trouver un accord, aboutissant à l'enlisement mortel de tout le processus.

Quand Angela Merkel présente les objectifs de sa présidence devant le Parlement européen, en janvier 2007, personne ne remarque qu'elle donne un formidable coup d'accélérateur au calendrier que le Conseil européen avait retenu un an auparavant : un mandat de négociation précis devrait être arrêté dès juin, le nouveau traité signé dès la fin de l'année 2007, laissant dix-huit mois pour les ratifications pour application en juin 2009.

Seul moyen d'y parvenir : limiter la négociation aux seuls numéros 1 de chaque pays. Ceux-ci sont invités à désigner des représentants personnels, qui travailleront sur la base d'un questionnaire limité à une page. Angela Merkel se fixe même comme objectif, non seulement d'engager, mais d'achever bel et bien la négociation politique sous sa présidence, pour limiter la conférence intergouvernementale qui suivra à une simple mise au point juridique. A cette fin, dans la plus grande discrétion, les collaborateurs de la Chancellerie, en liaison régulière avec nous, font préparer une maquette du « traité simplifié » par les services juridiques du Conseil – qui, par une coïncidence heureuse, sont dirigés par des Français. Ce texte ne sera révélé aux « sherpas » que deux jours avant le Conseil européen du 21 juin !

La quatrième condition de la réussite est ... la victoire électorale de Nicolas Sarkozy. Car, malgré les contacts que nous prenons en coulisse avec ses conseillers, et malgré les pressions des dirigeants socialistes européens, Ségolène Royal s'est enfermée dans la perspective sans issue de la rédaction d'une nouvelle Constitution à soumettre au référendum.

C'est pourquoi, le 6 mai, l'élection de Nicolas Sarkozy rend, d'un coup, tout le scénario crédible. Quand je remets à Claude Guéant, le 11 mai, le dossier préparé le jour même, à Paris, avec les collaborateurs d'Angela Merkel, bien peu nombreux sont ceux qui savent que vingt-cinq des vingt-sept pays sont déjà acquis à la démarche. Il reste à convaincre les Polonais, et à accommoder les Britanniques : ce sera l'objet de la négociation magistrale du Conseil européen. L'accord se fait sur un projet de traité qualifié désormais de « modificatif ». Le jour même où j'écris ces lignes, un sondage montre que 80% des Français qui avaient voté « oui » au référendum constitutionnel et 50% des « nonistes » accueillent favorablement le nouveau texte : pari gagné.

II – LE POTENTIEL DU NOUVEAU TRAITE :

Sur la capacité d'action de l'Union, le traité modificatif contient exactement le potentiel du projet de Constitution, simplement modifié dans sa présentation, et assorti essentiellement d'une clause d'exception (« opting out ») pour le Royaume-Uni sur la coopération judiciaire et policière, ainsi que sur la Charte des droits fondamentaux. Il n'est pourtant pas inutile de rappeler les novations proposées tant, dans le climat passionnel de l'époque, la campagne référendaire de 2005 les a déformées, voire ignorées.

Comme le traité constitutionnel, le traité rectifié vise à combler les trois lacunes qui affectent l'Union :

- Un système de décision efficace, en abandonnant l'exigence de l'unanimité dans la quasi-totalité des cas, au profit d'un accord à la majorité qualifiée entre les Etats membres. La concession faite aux Polonais ne porte pas sur ce point essentiel, mais sur la date d'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul des droits de vote respectifs de chaque Etat : le système actuel, qui surreprésente les petits et moyens Etats, s'appliquera jusqu'en 2014.

- Des dirigeants propres à l'Union, qui se substitueront aux dirigeants nationaux, censés gouverner l'Europe pendant leurs heures supplémentaires. Il s'agit du Président à temps plein du Conseil européen, du Haut-Représentant pour les affaires étrangères et la sécurité, et du Président de la Commission européenne, désormais élu démocratiquement.

- Un fondement démocratique irréprochable. Ceux qui décident au niveau européen seront désormais clairement identifiés et élus pour cela, et pour cela seulement, par les citoyens eux-mêmes. Le Parlement européen exercera la plénitude du pouvoir législatif à égalité avec le Conseil des Ministres, et il aura le dernier mot en matière budgétaire. C'est lui qui élira désormais le Président de la Commission : autant dire que, si les partis politiques européens s'organisent à cet effet – en annonçant à l'avance le nom de leur candidat(e) pour la fonction –, celui-ci sera bel et bien élu par les représentants des 500 millions de citoyens européens, comme le Premier Ministre d'un régime parlementaire.

Ce n'est pas une réforme, c'est une révolution : les citoyens prendront enfin le pouvoir en Europe ! Si tout va bien, cela interviendra dès le printemps 2009, pour la prochaine élection européenne.

En ce qui concerne la politique étrangère et la défense, qui intéressent plus particulièrement nos lecteurs, les avancées sont très appréciables.

- Le principe est posé que l'Union a compétence pour toutes les relations extérieures dans ses domaines de compétence intérieure : non seulement le commerce, mais aussi la concurrence, les relations monétaires et financières, la protection de la propriété intellectuelle, la sécurité maritime et aérienne, l'espace, l'environnement (y compris la lutte contre l'effet de serre), les normes techniques dans d'innombrables domaines, les réseaux de transport, les télécommunications et, désormais, l'énergie. Bref, 90% des relations internationales qui relèvent – heureusement – des « arts de la paix ».

- La politique étrangère proprement dite continue de relever de la compétence des Etats membres, mais ceux-ci s'obligent à une coordination systématique, et l'Union bénéficie désormais des moyens institutionnels et administratifs de rendre celle-ci beaucoup plus efficace.

Membre du Conseil européen et Vice-président de la Commission, le Haut-Représentant présidera le Conseil des Affaires étrangères. Conséquence pratique : à chaque crise (du type Irak ou Moyen-Orient, Ukraine, Darfour, etc.), les Européens se parleront désormais entre eux avant de parler à d'autres ; et ils se prononceront sur une position européenne, avant de s'exprimer sur la position des autres. Certes, le droit de veto subsistera, mais la charge de la preuve incombera à celui ou ceux qui refusent de s'associer à la vision européenne.

Ayant autorité sur un service diplomatique, un état-major et un centre opérationnel propres, sur les moyens civils et militaires que les Etats membres s'engagent à mettre au service de la politique commune, sur l'Agence de défense, et sur les 7 Md d'euros consacrés par l'Union à sa politique de coopération, le Haut-Représentant pourra enfin proposer une politique globale à l'égard de la Russie, de la Chine, du Brésil, des pays méditerranéens, comme de l'Afrique et, plus généralement, des pays d'origine des immigrants clandestins.

- Un régime de « partenariat privilégié », alternatif à l'adhésion, pourra être proposé à la Turquie et aux autres principaux voisins de l'Union européenne.

- En matière de défense, si l'Agence européenne a pu voir le jour sans attendre le nouveau traité, tous les Etats membres s'engagent à une solidarité totale en matière de lutte contre le terrorisme, et ceux qui le souhaitent pourront s'engager dans une coopération renforcée, sans condition de nombre, ni de procédure.

*

Deux remarques de conclusion.

D'une part, cette construction reste fragile. L'accord politique obtenu le 22 juin devra être confirmé par la signature du nouveau traité, et surtout par sa ratification unanime. L'expérience nous a appris la prudence. Même sans référendum, certains pays (dont la France) auront besoin d'une majorité qualifiée dans leur Parlement national. Un accord reste à trouver entre les Etats membres et le Parlement européen sur la nouvelle répartition des sièges au Parlement de Strasbourg. Et, pas plus que la Constitution, le « traité modificatif » ne prétend régler le fonctionnement de l'Union pour un siècle. Il comporte au moins deux défauts majeurs : la composition absurde de la Commission européenne, fondée sur l'égalité artificielle entre des Etats membres très inégalement peuplés ; et l'obligation de ratifier tout nouveau traité à l'unanimité : comme en matière législative, à 27 membres et plus, une telle unanimité va devenir quasiment impossible à réunir.

D'autre part, l'usage de ces potentialités dépendra naturellement de la qualité des premiers titulaires des nouvelles fonctions, et de la volonté politique des grands dirigeants nationaux. L'Union européenne fait partie de ces outils qui s'usent lorsqu'on ne s'en sert pas. Disons à tout le moins que l'esprit nouveau qui a soufflé au Sommet du solstice, et l'impressionnante volonté commune exprimée à Paris comme à Berlin, offrent aux Européens, pour la première fois depuis longtemps, le luxe oublié de l'optimisme.

alainlamassoure.eu/liens/694.doc



Policy Brief

July 2007

The King Baudouin Foundation and Compagnia di San Paolo are strategic partners of the European Policy Centre

The EU Reform Treaty: easier signed than ratified?

By Sara Hagemann

Background

Three weeks after Portugal took over the EU Presidency, it has already met its first major challenge in managing the institutional reform process, by submitting a full draft text of the new Reform Treaty to Member States at the Intergovernmental Conference (IGC) on 23-24 July.

Lisbon now has just three months to meet its aim of steering the negotiations to a successful conclusion at the 18-19 October informal EU summit, with a view to completing the process of ratifying the new treaty ahead of the June 2009 European elections. So is everything likely to go according to plan?

Potential stumbling blocks

There are two main reasons why the treaty so carefully formulated in the IGC mandate agreed at the June 2007 summit may run into problems.

The first has to do with the fact that at the end of the summit, EU leaders only agreed the mandate

verbally – it was not put down on paper until the German Presidency's final summit conclusions were circulated a few hours *after* the end of the marathon negotiations.

And although the mandate contains a detailed explanation of the changes that will be made to the existing treaties (the TEU and the TEC) – on the basis of the original text of the ill-fated Constitution – the IGC is sovereign in deciding on the content, form and path of the new Reform Treaty.

The claim that the text is already 'closed and sealed' could therefore be challenged once lawyers, officials and politicians in the Member States have had a chance to scrutinise the details of the treaty text presented on 23 July.

It is against this backdrop that Portuguese Prime Minister José Socrates, who is chairing the IGC negotiations, will be keeping one eye firmly on the Polish government in the coming weeks. Warsaw argued in the aftermath of the June summit

that a 'gentleman's agreement' on voting rules it had allegedly secured at the Council had been omitted from the mandate text – a claim which most of those involved in the summit talks strenuously denied.

Although the text circulated on July 23 makes no reference to the disputed point, the Poles appear to have backed down over this, but EU officials are still waiting nervously for final confirmation that the issue is now closed. Most governments are so anxious to put this issue behind them that the Poles will be under immense pressure not to make any further demands which risk re-opening the whole package and dragging out negotiations beyond mid-October.

Other controversial issues could also be raised once the full draft text has been scrutinised and it will therefore require – once again – a carefully orchestrated process to bring the treaty reform process to a conclusion, bearing in mind the principle that nothing is agreed until everything is agreed.

The second major obstacle is linked not to the intergovernmental negotiations themselves, but rather to what comes afterwards.

A new round of ratifications at the national level is required and although most EU governments are determined to avoid referenda this time if they can, this may not be possible in all cases. Meeting the high thresholds in some Member

States for ratifying the treaty through national parliaments could also prove more challenging than has been assumed so far.

This observation may be regarded as rather pessimistic – and possibly even unhelpful – by some in Brussels. These factors cannot, however, be ignored. EU leaders need to be aware of the potential hurdles and traps which lie on the

road ahead, and the steps that may have to be taken in order to avoid them.

Merely praising the treaty text or the diplomatic skills of the German Presidency in getting the EU to this point will not mobilise the necessary majorities in favour of the treaty in either national parliaments and/or the wider public.

State of play

So what are the requirements for ratifying the Reform Treaty, assuming EU leaders sign the final text later this year?

The table at the end of this Policy Brief lists the thresholds for approval in each national parliament and assesses whether they are likely to be met, on the basis of the current political situation in each country. It also indicates which Member States will – or might – hold a referendum on the treaty.

Parliamentary requirements

Most countries that successfully ratified the draft Constitutional Treaty will only have to secure a simple or absolute majority of votes in their national parliaments to do so again.

However, not all of these countries have yet had these requirements confirmed by their legal/constitutional councils (where these exist). In some cases, a definitive ruling will not be made until the final text has been agreed and scrutinised by national lawyers.

It nevertheless seems safe to say that Germany, Italy, Greece, Hungary, Sweden, Lithuania, Latvia, Estonia, Cyprus and Malta will adopt the treaty text by simple or absolute majority. In all these cases, this looks likely to be relatively plain sailing, as it does in the EU's newest Member

States, Bulgaria and Romania, which ratified the Constitutional Treaty before they joined the club.

Belgium also has a simple majority threshold, but with an additional requirement that at least two-thirds of members are present in both parliamentary chambers and that the regional assemblies also give their approval. The result is a seven-chamber process that is likely to be quite protracted, even if it is not further complicated by tensions between the different communities.

That leaves 14 countries where the situation is more complex: France, the UK, Poland, Spain, the Netherlands, the Czech Republic, Austria, Slovakia, Denmark, Finland, Ireland, Luxembourg and Portugal itself.

Of these, six will need to meet a higher threshold to get parliamentary approval for the treaty, while eight either have a legal requirement to hold a referendum or may yet decide to do so for internal political reasons.

The three-fifths 'club'

There are three Member States where a three-fifths majority will be required: France, the Czech Republic and Slovakia.

In France, President Nicolas Sarkozy may run into unexpected problems because of a wrinkle

in the newly amended (2004) French Constitution, which includes direct references to the expectation that there would be an EU Constitutional Treaty.

The text of the French Constitution may therefore have to be revisited and amended accordingly. This would require a two-thirds majority in "Congress", which encompasses both chambers and delegates from regional councils.

Mr Sarkozy's UMP and its coalition allies will therefore need some support from the left-wing opposition to win the necessary majority, which may help explain the President's *ouverture* to personalities from the left following his election victory. But the French government has so far sounded firm in its intention not to call another referendum.

Slovakia also has a three-fifths majority requirement, but this is unlikely to cause any real problems. The same cannot be so easily said of the Czech Republic, where again the three-fifths thresholds has to be met in both the House and the Senate. The current Czech government is mildly Eurosceptic (although marginally less so than the President), but, once again, the opposition may prove decisive in securing the necessary votes.

However, at this stage, neither the Poles nor the Czechs – who had

committed themselves to holding a referendum on the Constitutional Treaty – have completely ruled out holding a popular vote on its replacement.

The two-thirds 'club'

Moving yet another step up the 'threshold ladder', there are few concerns about three of the Member States – Austria, Finland and Slovenia – in the group which require a two-thirds majority in parliament to ratify the treaty, as there are no signs currently that this threshold cannot be met easily in all three countries.

Other Member States may be more problematic. For example, the Polish government has yet to give a clear indication of what rules will be applied. There are two options: a simple majority in both chambers if no constitutional amendments are deemed necessary; or a two-thirds majority if they are. The political climate in the Polish parliament is somewhat unpredictable, but the pro-EU inclination of the opposition parties (as compared to the current government coalition) may prove crucial to securing the necessary votes.

Referendum or not?

A key negotiating card played successfully by some governments over the last six months has been to present their 'red lines' in Brussels as essential to avoid a new round of referenda.

However, some of them are now facing renewed and increasing demands for a popular vote on the new treaty – and if one bows to this pressure, it could trigger a 'domino effect' in others, as happened in 2004-05.

Ireland is the only EU Member State legally bound to hold a referendum. The countries which are seriously considering the option or will come under intense pressure to do so

are the UK, the Netherlands, the Czech Republic, Portugal, Denmark – and, for other reasons, Spain and Luxembourg.

The Irish government appears convinced that winning the referendum will not be all that difficult, as long as politicians avoid a repeat of the mistakes they made over the Nice Treaty, make strenuous efforts to campaign for a Yes and provide the public with the information people need to make up their minds. The only unknown is the country's economic situation: were it to worsen, this could put the outcome into question – which is one reason why Irish politicians favour a swift deal and ratification process.

Portugal had committed itself to a referendum on the Constitutional Treaty and recent disagreements within the parliament over whether the Reform Treaty will indeed be comparable to the 'Constitution' may yet make it difficult to resist calls for a popular vote on its replacement, although the government is doing its best to play down this possibility.

In the UK, new Prime Minister Gordon Brown is determined not to put the Reform Treaty to a referendum, claiming the UK successfully defended all its 'red lines' at the June summit. However, the Conservative opposition and the Eurosceptic media have already called for one, and the Liberal Democrats have not yet made up their minds on the new treaty.

If Mr Brown is forced to bow to the pressure for a referendum, the result would almost certainly be a resounding 'No'. However, if he stands firm, a simple majority in both houses of parliament will suffice.

In the Netherlands, the government has delegated the decision on whether to hold another referendum to the State Council, a constitutional body tasked with evaluating the impact of the new treaty. Its members belong to a generation that is still

strongly pro-EU, but the left-wing Socialist Party is increasingly raising its voice to push for a popular vote and thus creating problems for the Labour Party (PvdA), which is part of the ruling coalition.

Denmark is often mentioned as a candidate for a referendum because of its history of ratifying EU treaties by popular vote. However, Anders Fogh Rasmussen's government went to the June summit with a clear mandate from most of the major parties, and the nine points which would almost certainly have triggered a referendum in Denmark have been accommodated in the draft Reform Treaty.

That said, the Danish government may find it hard to resist calls for a popular vote if other EU countries decide to hold one. And even if it manages to avoid this, it may still have to pass a very high threshold – securing a five-sixths majority – to get the treaty ratified by the parliament, unless an independent legal council rules that it does not entail further transfers of powers to the EU, in which case, a simple majority would suffice.

In the Czech Republic, the government now sees a referendum as too great a risk and fears it could disrupt preparations for the country's EU Presidency in the crucial first half of 2009. So, while whatever the Poles decide could have an impact on the Czech Republic, mainstream political leaders will certainly try to stick to a purely parliamentary path.

Finally, Spain and Luxembourg, which both secured comfortable majorities in their referenda on the Constitutional Treaty, have a special problem, in that those votes – although purely 'consultative' – may have to be superseded by new ones. However, both governments appear to prefer a quick parliamentary ratification and, either way, there seems to be no risk of failure.

Prospects

Virtually all those involved in the lengthy and tortuous process of crafting and drafting, first, the Constitutional Treaty and, now, the Reform Treaty are anxious to see this issue put to bed as quickly as possible.

This is entirely understandable, but it does not mean that they can afford to relax now that the most difficult issues appear to have been resolved. Quite the opposite.

As is clear from the above, robust efforts will be needed during the last phase of the institutional reform process in order to translate the deal reached on paper into an enforceable treaty.

Success or failure in the ratification process will largely depend on two factors.

First, much could depend on which country is first to ratify the new treaty – and whether any other Member State apart from Ireland decides to call a referendum at an early stage in the process. If that happens, it will be increasingly difficult for those governments which find themselves in the ‘grey area’ to avoid having one.

Second, the outcome of the ratification process will depend on governments recognising that in most cases, support for the treaty – either among the citizens or in national parliaments – cannot be taken for granted.

Sharing ‘ownership’

In this respect, the way in which the June summit agreement was

reached could have consequences for the process which lies ahead.

There is no doubt that the June mandate was a clear and carefully formulated document which allowed almost all Member States to present a few ‘trophies’ to their home audiences and declare themselves as ‘winners’, despite their sometimes contradictory demands.

However, generally speaking, EU governments have made few attempts so far to include other actors in their ‘winning teams’ and, as a result, will be largely on their own in their efforts to sell the Reform Treaty text to their populations and/or parliaments.

Given the lack of efforts to launch multi-stakeholder debates on the negotiations in the Member States, interest groups with a direct or indirect social and economic stake in the EU have not been offered ‘ownership’ of the emerging deal and are therefore likely to play only a minor role, if any, in the ensuing ratification phase.

Furthermore, Eurosceptic parties in some Member States will almost certainly try to use both the way in which the new text has been negotiated, and its intricate and cumbersome provisions, to stir up opposition to ‘Europe’ and, of course, their own national governments.

Even if governments manage to resist their calls for a referendum on the treaty itself, all this may well have an impact the next time the public gets the chance to vote

on EU issues – in the 2009 European Parliament elections.

It would indeed be very bad and very sad if those elections were turned into an *ex post facto* plebiscite against the EU and its new treaty, even if the ratification process had just been successfully completed.

This is why it is essential for governments and political leaders across Europe to make a serious effort to engage relevant interest groups and the wider public in the debate in an attempt to give them ownership of the reforms.

This cannot wait until after the IGC is over and the new treaty has been signed by the leaders of the EU’s 27 Member States. That debate needs to begin now both to counter criticisms that the entire deal is being ‘stitched up’ behind closed doors and to make the case for the reforms the new treaty will contain.

If all goes according to plan, the ratification process will begin a few short months from now. Leaving it until then to launch a wider debate would be too little, too late, with potentially serious consequences. There is no time to lose.

■ The EPC will monitor and debate progress in the IGC negotiations and the subsequent ratification process in its EU Governance Forum, and is establishing a Rapid Reaction Group to enable it to respond promptly to key developments.

Sara Hagemann is a Policy Analyst at the European Policy Centre.



The ratification process 'at a glance'

Country	Parliamentary/chamber threshold	Referendum?	Majority assured in parliament/chambers?	Majority likely in referendum? *
Austria	2/3 in both chambers	No	Yes	
Belgium	Simple majority in the seven regional and federal chambers	No	Yes	
Bulgaria	Simple majority	No	Yes	
Cyprus	Absolute majority in parliament; President and Council of Ministers can veto parliament's decision	No	Yes	
Czech Rep.	Simple majority if no transfers of powers, or else 3/5 of votes in both parliament and senate	Unclear	Unclear	Yes
Denmark	5/6 majority if powers transferred, simple majority if not	Unclear	Unclear	Unclear
Estonia	Simple majority	No	Yes	
Finland	2/3 majority in parliament	No	Yes	
France	Simple majority in both chambers, unless a constitutional amendment is required In that case, a referendum is necessary unless both chambers approve a request by the President and approve the amendment by a 3/5 majority	No	Yes	Unclear
Germany	Simple majority approval in Bundestag & Bundesrat	No	Yes	
Greece	Simple majority in parliament	No	Yes	
Hungary	Majority of votes in parliament, with at least half of its members present	No	Yes	
Ireland	Simple majority	Yes	Yes	Likely
Italy	Simple majority in both chambers	No	Yes	
Latvia	Simple majority in two readings	No	Yes	
Lithuania	Simple majority	No	Yes	
Luxembourg	Simple majority	Unclear	Yes	
Malta	Undecided, procedure varies according to what constitutional amendments are required	No	Yes	
Netherlands	Simple majority in both chambers	Unclear	Yes	Unclear
Poland	2/3 majority in both chambers if defined as a transfer of powers, otherwise simple majority	Unclear	Yes	Likely
Portugal	Simple majority of votes in parliament	Unclear	Yes	Yes
Romania	Simple majority	No	Yes	
Slovakia	3/5 of members of parliament	No	Yes	
Slovenia	2/3 majority	No	Yes	
Spain	Absolute majority	Unclear	Yes	
Sweden	Majority in parliament depending on competences involved	No	Yes	
UK	Simple majority in both houses	Unclear	Unclear	No
Total		1 Yes 8 Unclear 18 No	24 Yes 3 Unclear	2 Yes 3 Unclear 2 Likely 1 No

* Based on national experts' estimations

Professeur Dusan Sidjanski

Président du Centre Européen de la Culture
Professeur Emérite, Université de Genève



Courtesy Dusan Sidjanski

IEUG/Fac.SES***
Geneva University
Professor: 1968-1998

* Institut Européen de
l'Université de Genève

** Département de
Science Politique, Fa-
culté des Sciences Eco-
nomiques et Sociales,
Université de Genève

Fondateur du Département de science politique à l'Université de Genève, DUSAN SIDJANSKI est professeur émérite de la Faculté des sciences économiques et sociales et de l'Institut européen de l'Université de Genève.

Il a été depuis 1956 proche collaborateur de Denis de Rougemont au Centre Européen de la Culture fondé en 1950 à la suite de la Résolution culturelle du Congrès de La Haye de 1948.

Il est auteur d'ouvrages sur le fédéralisme et sur l'intégration européenne dont *Fédéralisme amphictyonique, Eléments de système et tendance internationale*, Paris et Lausanne, Pedone et Rouge & Cie, 1956; *Dimensions européennes de la science politique*, Paris, LGDJ, 1963; *Europe Elections, de la démocratie européenne*, Paris, Stanké, 1979; *Union ou désunion de l'Europe? La Communauté européenne à l'épreuve de la crise yougoslave et des mutations en Europe de l'Est*, Dossiers de l'Institut universitaire d'études européennes, (IUEE) Genève, 1991; *L'Avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines*

Europe at 50

au traité de Maastricht, Paris, PUF, 1992, 1993 qui a été traduit en italien, serbo-croate, portugais (Préface de J.M. Barroso), grec, russe (Préface par le Recteur IO.H. Afanasiev), espagnol (Préface par J.M. Gil-Robles) et anglais. La version anglaise mise à jour a été publiée par The University of Michigan Press *The Federal Future of Europe*, Introductory note by Jacques Delors, Foreword by Harold K. Jacobson, Ann Arbor, 2000; *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, Notre Europe, 2001 paru en versions portugaise (Principia – 2001), italienne (Franco Angeli – 2002), serbo-croate (Galaxie Gutenberg – 2002) et allemande (Haupt – 2004);

Une vision future de la Constitution fédérative européenne, dans *L'Europe en suspens (Europa in bilico)*, Dir. P.A. Baldocci et A. Gasparini, Quaderni di Futuribili, ISIG, Gorizia, 2007 ; *Le dialogue des cultures à l'aube du XXIe siècle. Le dialogue des cultures à l'aube du XXIe siècle. Hommage à Denis de Rougemont par José Manuel Barroso*, (Dir. en collaboration avec F. Saint-Ouen), Bruxelles, Bruylant, à paraître en septembre 2007.

<http://www.eurofederalism.com>

<http://www.ceculture.org>

Le Traité européen simplifié et l'avenir de la fédération européenne*

Une fois de plus, le Conseil européen a abouti à un accord sur les réformes constitutionnelles à l'aube du 23 juin 2007. La grande ambition à la doter d'une « Constitution pour l'Europe » a été brisée par les non de deux pays fondateurs de la Communauté Européenne, la France et les Pays-Bas. L'élan constitutionnel cassé, la Commission adopte une stratégie pragmatique de projets et de réalisations concrètes comme en témoignent ses initiatives en matière d'énergie et d'environnement. En parallèle, la période de réflexion s'écoule paisiblement jusqu'à l'avènement de la chancelière Merkel à la présidence du Conseil Européen. Sa volonté déclarée consiste à sauver l'essentiel des réformes institutionnelles contenues dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe qui a été signé solennellement à Rome le 29 octobre 2004. Dès lors, tout en respectant la signature de tous les membres et les 18 ratifications, il s'agissait de contourner les obstacles des référendums français et néerlandais et les rejets annoncés en cas d'un référendum au Royaume-Uni. La constellation de trois personnalités Angela Merkel, Nicolas Sarkozy et José Manuel Barroso a permis, au prix de sacrifices symboliques, de préserver l'essentiel afin de rendre l'Union Européenne plus efficace et plus démocratique. La Constitution a accouché d'un mini traité tout en débloquent le processus d'intégration.

* *Les opinions exprimées dans cet article sont strictement personnelles et n'engagent que son auteur..*

Le Conseil Européen de Bruxelles a été révélateur des clivages traditionnels et de la diversité qui caractérisent l'Union des 27. Depuis le Congrès de La Haye en 1948, le Royaume-Uni, fidèle à sa politique traditionnelle, est leader d'un groupe de pays acquis à la méthode intergouvernementale ou de coopération à l'encontre du couple franco-allemand et des pays de la zone euro favorables à la méthode communautaire ou fédérale. Le clivage, qui varie en fonction des intérêts sectoriels, se recoupe avec les lignes de division au sujet de la priorité à accorder à l'approfondissement face à l'élargissement, à l'Europe politique sur l'Europe focalisée sur le marché. La leçon principale qui ressort des débats et des confrontations au cours de ces longues journées du Conseil Européen de Bruxelles est que malgré le recul de l'esprit communautaire et l'affirmation indécente des intérêts de la Pologne par les frères jumeaux et malgré l'obstination du Premier Ministre Blair, la troïka a réussi à sauver l'essentiel des avancées de la Constitution pour l'Europe.

Ce succès rappelle le rôle fondamental à la fois des personnalités et du Conseil Européen composé des chefs d'Etats et de gouvernement et du Président de la Commission Européenne. Le Conseil Européen et son noyau dynamique s'affirment désormais comme la plus haute autorité politique de l'Union Européenne.

En 2001, l'espoir en Europe était né de nouveau lorsque le Conseil Européen réuni à Laeken, en Belgique, les 14 et 15 décembre 2001, a convoqué la Convention Européenne sur l'avenir de l'Europe. Les 13 juin et 10 juillet 2003, la Convention a adopté par consensus le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe. En avril 2003, au cours de plusieurs échanges avec le Président Valéry Giscard d'Estaing, j'ai formulé des propositions person-

nelles que j'ai adressées aux membres du Praesidium et à quelques conventionnels ainsi qu'au Premier Ministre du Portugal José Manuel Barroso. En voici un extrait : « Une première observation saute aux yeux: le texte est long et compliqué malgré les efforts des rédacteurs*. De ce fait, il ne répond pas au critère de lisibilité et de transparence. Aux côtés des articles sur les institutions brefs et clairs, s'étalent des articles longs et techniques sur la Cour de justice ou le marché intérieur et les politiques communes**. Il en résulte un déséquilibre qui rend difficile la lecture du projet qui se devait d'être succinct et limpide, donc accessible aux Européens. A l'exception des principes régissant la répartition des compétences et le fonctionnement, les définitions et les normes plus détaillées sur les politiques communes qui peuvent varier selon les majorités politiques, seraient reprises sous la forme de lois de base en annexe du texte central de la Constitution. Il en irait de même de la PESC comme de la Charte des droits fondamentaux. Sans modifier l'équilibre des pouvoirs, la lisibilité et de ce fait l'impact du cœur de la Constitution sur les citoyens sont à ce prix. Evitant toute rupture avec le projet actuel de Constitution pour l'Europe, ces aménagements aboutiraient à une partie formée de la Constitution proprement dite, à la fois concise, simple et lisible; une deuxième partie comprendrait en

* La distribution de ce texte au moment des ratifications parlementaires mais surtout à la veille des référendums ne risque-t-elle pas d'obscurcir le débat européen, voire de provoquer des réactions négatives ? L'expérience danoise prouve qu'il ne s'agit pas uniquement d'hypothèse théorique.

** La Cour de justice occupe une place disproportionnée par comparaison avec les autres institutions de l'Union. Dès lors, une trentaine d'articles et plus de 10 pages pourraient être renvoyés en annexe.

annexe des lois de base, les protocoles et la Charte des droits fondamentaux.»*

Afin de dresser un bilan succinct du résultat du Conseil Européen sous la présidence allemande, je me propose de passer en revue les principales avancées contenues dans la Constitution Européenne et les concessions accordées, le tout sous l'angle de la future fédération européenne.

Un nouveau Traité modificatif

Le Traité modificatif réforme «le traité sur l'Union Européenne» et le Traité CE désormais intitulé «Traité sur le fonctionnement de l'Union». Il sera rédigé par la Conférence intergouvernementale (CIG) avant la fin de 2007 et devra être ratifié avant les élections européennes de juin 2009. Il a pour mission de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie et d'améliorer la cohérence de son action extérieure. Ce Traité remplace celui de la Constitution. L'usage du terme de Constitution est banni du vocabulaire officiel afin d'éviter l'épée de Damoclès des référendums. On sacrifie une appellation dans la mesure où elle évoque, dans l'esprit de certains, le spectre d'un Super-État européen. Interprétation que je conteste au nom d'une quête continue d'un nouveau fédéralisme européen libéré de tout préjugé étatique. Soit une Fédération inédite au sein de laquelle les Etats occupent une fonction majeure aux côtés des Régions, villes, collectivités publiques et des acteurs socio-économiques et exercent une souveraineté partagée. La Constitution disparaît et avec elle la mention de nombreux symboles tels le drapeau et l'hymne européens qui par ailleurs font

* Traduit en allemand, ce texte a été publié dans : Dusan SIDJANSKI : Europa auf dem Weg zu einem neuen Föderalismus, Berne, Haupt, 2004, p. 147-148

parties de la tradition. Il en va de même du principe de la primauté du droit communautaire sur le droit national pourtant consacré par la jurisprudence de la Cour de Justice. Un constat similaire s'impose à propos de l'abandon de l'exigence d'une concurrence non faussée et libre bien qu'on la conserve à son tour dans le traité CE.

En revanche, un pas important est franchi : l'Union reste dotée d'une personnalité juridique unique. Certes, la Charte des Droits Fondamentaux ne fait plus partie du Traité simplifié mais l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte du 7 décembre 2000 telle qu'arrêtée lors de la CIG de 2004 et lui attribue la même valeur juridique que les traités. Pour faire accepter par consensus le protocole annexe aux traités selon lequel la Charte est légalement contraignante, le Conseil européen a admis qu'elle n'est applicable au Royaume-Uni que dans la mesure où elle porte sur les droits inscrits dans sa propre législation. En outre, dans l'esprit de compromis, le mécanisme de contrôle de la subsidiarité a été renforcé ainsi que la participation des parlements nationaux. Faut-il rappeler que la subsidiarité joue dans les deux sens, soit en faveur de l'extension de certains domaines communs (énergie, environnement), soit dans le sens de la restriction. Dans l'ensemble, quasi toutes les modifications consenties sont aux dépens de la méthode communautaire. Ainsi va-t-il pour le système de vote à double majorité qualifiée formée.

La double majorité qualifiée est formée d'au moins 55% des membres du Conseil comprenant 15 d'entre eux sur 25 réunissant 65% de la population de l'Union. Cette règle innove en prenant en compte la majorité renforcée des Etats et des peuples qui met en œuvre le principe fédératif de la double représentation. Elle s'applique lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commis-

sion. En revanche, lorsque la Commission ou le Ministre européen des affaires étrangères, rebaptisé Haut Représentant à la demande du Royaume Uni, ne formule pas de proposition exprimant l'intérêt commun, la majorité exigée est de 72% des membres réunissant 65% de la population. Cette innovation procédurale a pour but de rétablir l'équilibre entre les grands Etats membres et le nombre accru des Moyens et Petits en introduisant le critère de la population. De surcroît, cette nouvelle règle souligne l'importance de la proposition de la Commission, critère qui se retrouve dans tous les Traités communautaires. Dans le même esprit, elle attribue le même poids aux propositions du Haut Représentant. Sous cet angle, les progrès futurs consisteraient dans l'élimination de l'obstacle que constitue l'unanimité et, partant, dans la généralisation de la règle majoritaire. En guise de concession faite à la Pologne, le nouveau système prendra effet le 1er novembre 2014 au lieu de 2009, délai supplémentaire auquel s'ajoute une période de transition jusqu'au 31 mars 2017.

L'exigence de la Pologne paraît davantage correspondre à une affirmation de prestige et à une interprétation malencontreuse de la solidarité communautaire. Or, dans la pratique, le Conseil ne recourt que rarement au vote. Le plus souvent, il s'efforce d'obtenir un consensus. Au cours de ce processus, la majorité qualifiée permet d'éviter la paralysie et contribue à accélérer le rapprochement vers un consensus. De toute manière, l'influence des Etats membres ne dépend pas uniquement ou même principalement du nombre des voix. L'exemple du Luxembourg en est une preuve constante.

Dans l'ensemble et sans modifier le fond, les deux traités ont la même valeur juridique et reprennent le système institutionnel en l'adaptant au besoin : la nouvelle com-

position du Parlement européen qui demeure le grand gagnant ; le Conseil Européen qui est transformé en une institution de l'Union et doté d'un Président permanent ; le Conseil qui, outre le nouveau système de vote, subira des changements quant à la présidence semestrielle et la Commission Européenne dont la composition sera modifiée et le rôle de son Président renforcé.

Le Parlement Européen

Le Parlement européen sort renforcé de la Convention, donnant ainsi une dimension plus démocratique à l'Union. Outre les fonctions législatives et budgétaires, il consolide ses pouvoirs de contrôle politique sur la Commission et sur le Président du Collège européen. De la sorte, il consolide son autorité. Il exerce un pouvoir d'initiative à travers la Commission, il reçoit des pétitions, nomme le Médiateur européen et a la faculté de constituer des commissions d'enquête. Cette panoplie d'instruments qui le rapprochent des citoyennes et des citoyens demeure incomplète sans la possibilité de procéder à des auditions qui permettent d'ausculter les pulsations de la société.

Le Président du Conseil européen

La grande innovation concerne le *Président du Conseil européen* élu à la majorité qualifiée. Le Président dirige et anime les travaux du Conseil européen, en assure la préparation et la continuité en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales. En outre, il œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen. Il représente l'Union dans les relations extérieures au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement en matière de politique étrangère et de sécurité commune,

sans préjudice des compétences du Haut Représentant de l'Union et j'ajouterais : « ni celles du Président de la Commission ». En effet, des réunions fréquentes et la représentation internationale de l'Union exigent en réalité la présence des deux Présidents aussi que celle du Haut Représentant. D'autant que la politique étrangère a une dimension économique forte, tandis qu'à son tour, la sécurité déborde largement le concept étroit de sécurité militaire et tend à englober des activités aussi bien économiques, sociales et culturelles que scientifiques et technologiques. Si le Conseil européen agit de préférence par consensus, il n'exclut pas pour autant le vote à la majorité qualifiée pour l'élection de son Président ouvrant ainsi une brèche et, comme c'est de règle, à la majorité simple pour l'adoption de ses règles de procédures. Progressivement, la confiance acquise par la pratique de collaboration devrait permettre au Conseil européen d'élargir et de généraliser à l'avenir le champ de la majorité qualifiée.

Une présidence double au sein d'un système communautaire

Dans le cas de la double présidence, l'exercice du pouvoir gouvernemental repose sur deux piliers institutionnels, le Conseil européen et ses bras droits, à savoir les Conseils des ministres d'une part et, d'autre part, l'Exécutif européen incarné par la Commission européenne. Outre son rôle d'une présidence personnalisée, le Conseil européen aura la pleine responsabilité des orientations et des stratégies générales définies dans le texte fondamental. Et j'ajouterais *sur proposition* de la Commission à l'avenir, tant en politique économique et monétaire qu'en relations extérieures, de la sécurité et de la défense. Ainsi, même dans ces matières hautement politiques, la décision serait, à plus ou moins long terme, du ressort du

Conseil européen agissant sur proposition de la Commission. Quant à l'exécution, elle fera l'objet d'une action conjointe du Conseil des Affaires étrangères présidé par le Haut Représentant et de la Commission. C'est l'application généralisée de la méthode communautaire qui garantit l'efficacité tout en assurant le contrôle démocratique du Parlement européen sur la Commission et son Vice-Président.

La prise de décisions fondamentales au titre de la PESC et de la PESD qui repose sur une procédure spécifique devrait être dans une perspective fédérative, de la compétence du *Conseil européen agissant sur proposition de la Commission*. La cohérence et l'efficacité de la politique extérieure sont dans une large mesure fonction des propositions communes dont l'élaboration devrait être confiée à la Commission et au Haut Représentant travaillant en liaison étroite avec le Conseil des ministres des Affaires étrangères dont il assure la présidence. De cette façon, les délibérations porteraient sur une proposition fondée sur une vision commune. De surcroît, dans cette configuration, le contrôle parlementaire pourra être exercé par le Parlement européen. Cette répartition des tâches correspond à l'exigence du niveau du pouvoir politique et du contrôle démocratique : plus les problèmes relèvent de la haute politique plus l'engagement du Conseil européen est nécessaire, mais un engagement qui s'appuierait sur les propositions de la Commission, seule responsable devant le Parlement européen. A l'évidence, sans Conseil européen, pas de véritable politique extérieure, sans Président du Conseil européen et sans proposition de la Commission et l'autorité de son Président, pas d'Union parlant d'une seule voix et agissant en commun sous l'œil du Parlement européen. Dans cette vision, les initiatives et les démarches individuelles d'un membre quel

que soit son poids politique ou d'un groupe de membres, seraient canalisées à travers les propositions de la Commission et les décisions du Conseil européen.

Le rôle du Haut Représentant

Suivant la proposition franco-allemande, «Le Ministre européen des Affaires étrangères (redevenu Haut Représentant) s'appuie sur un service diplomatique européen associant la Direction générale des relations extérieures de la Commission à une unité de politique étrangère...». Ce schéma permettra l'émergence d'une diplomatie européenne qui mettra en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'Union*.

Le principal nœud qui handicape l'Union demeure le clivage, voire le fossé qui sépare les affaires communautaires des affaires de politique étrangère, de sécurité et de défense communes. Dans ces domaines régaliens, la Commission peut agir marginalement ou par l'intermédiaire du Haut Représentant qui, de surcroît, a la faculté de présenter les propositions au nom de la Commission. Certes, la porte est ouverte à plus de responsabilité devant le Parlement européen. Il n'en demeure pas moins que dans ces matières sensibles le consensus reste de rigueur. Le Président du Conseil européen et le Haut Représentant qui président le Conseil des Affaires étrangères ont pour tâche de faciliter le consensus. Dès lors, ils contribueront à contenir les délibérations dans le cadre institutionnel et à éviter le *by pass* utilisant des circuits extérieurs dont un exemple est la lettre des Huit.

* En dépit de l'arrêt du processus constitutionnel, des propositions sont étudiées pour créer un service diplomatique européen et instituer un instrument pour la prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme.

Si l'on admet que la seule instance capable d'élaborer la stratégie et de conduire une véritable politique étrangère commune est le Conseil européen, ensemble avec le Président de la Commission et le Haut Représentant, on doit aussi admettre que la présence de la Commission contribue à limiter la domination des Grands que tendent à multiplier les actions extra communautaires. L'enceinte communautaire permet aux Etats membres petits et moyens de mieux faire entendre leur voix et d'influer sur les décisions. Dès lors, ils pourraient concentrer leurs efforts pour accroître le rôle de la Commission dans la préparation et dans le suivi. La longue expérience démontre que la Commission est le meilleur garant de l'intérêt commun et de l'équilibre démocratique au sein de l'Union. Quant aux résidus de l'unanimité et la menace qu'ils font peser sur le bon fonctionnement de l'Union, une clause de flexibilité permettrait des aménagements indispensables à l'avenir.

De toute façon, on observe que le clivage n'est pas, comme on le laisse souvent croire, entre d'une part les Grands et d'autre part les autres Etats membres. En réalité, les coalitions se nouent et dénouent selon les cas et en fonction des intérêts spécifiques et des rapports de force du moment. La crise de l'Irak a divisé tant les Grands entre eux que les moyens et petits Etats membres. Enfin, la Commission étant la seule institution responsable devant le Parlement européen, sa participation aux décisions est un élément incontournable du système démocratique de l'Union. C'est dire que sa composition et son pouvoir seront déterminants pour le bon fonctionnement de l'Union élargie.

Au demeurant, une certaine ambiguïté plane sur la double loyauté du Haut Représentant, lequel, tout en étant Vice-Président de la Commission, est soustrait à la re-

sponsabilité collégiale. Certes, il démissionne aussi en sa qualité de membre du Collège mais il reste néanmoins en fonction. Telle ne devrait plus être le cas si on adopte dans ce domaine aussi la méthode communautaire dont la conséquence logique conduirait à la responsabilité collective ou individuelle de tous les membres de la Commission. Dans la logique de la méthode communautaire, la procédure de décision au Conseil européen devrait évoluer vers le recours de plus en plus fréquent à la majorité qualifiée et à l'application de l'abstention constructive prévue par le Traité d'Amsterdam. A son tour, une distinction autrefois proposée par les projets Spinelli et Tindemans entre les questions globales qui concernent tous les Etats membres et les questions de portée plus limitée, pourrait s'avérer utile à l'avenir. Par ailleurs, le Conseil européen, sur proposition de la Commission, devrait avoir la faculté d'accorder des mandats à un Etat ou à un groupe d'Etats membres et au Haut Représentant pour diverses démarches comme dans l'exemple de l'Iran ou des relations entre Israël et la Palestine. L'accroissement de la capacité de décision et d'exécution dont l'Union européenne a besoin devra lui permettre de devenir un acteur majeur et un pôle international dans un monde multipolaire aux côtés des Etats-Unis et des puissances émergentes de la Chine, de l'Inde, du Japon et du Brésil.

Sous le signe de la *flexibilité* et de la *différenciation* ont été accomplies des avancées significatives dont l'*euro* et *Schengen* sont des témoins. Dans le même esprit, la *coopération renforcée* correspond au principe selon lequel un groupe de pays membres peut décider d'avancer comme une sorte d'avant-garde ou de noyau pionnier avec l'approbation des autres membres et à condition de leur laisser la porte ouverte. Ainsi, ce noyau dynamique assume-t-il le rôle de pionnier qui vise à attirer dans son

sillage ceux qui n'avaient pas la volonté ou les moyens de s'engager dès le départ. C'est une voie prometteuse pour l'avenir.

Vers un législatif bicaméral. Le Conseil: confusion ou séparation des pouvoirs?

Le Conseil remplit avec la Commission un rôle clé dans la chaîne décisionnelle de la Communauté européenne. En effet, il constitue l'étape finale dans le processus législatif de la Communauté européenne agissant sur proposition de la Commission et de plus en plus en codécision avec le Parlement européen. Son rôle dans l'adoption des politiques communes proposées par la Commission et ses pouvoirs gouvernementaux, qu'il partage souvent avec la Commission, renforce sa position dans le système communautaire. Tel Janus, il a deux visages, l'un du pouvoir législatif et l'autre du pouvoir gouvernemental. Avec l'extension des domaines régaliens de l'Union européenne, le Conseil est devenu, aux côtés du Conseil européen, le principal détenteur des nouvelles compétences attribuées à l'Union au titre de la PESC. De fait, il se situe au centre du débat sur le caractère intergouvernemental ou fédératif de l'Union européenne. Son ambiguïté originelle n'est pas étrangère au fait qu'il est soustrait au contrôle du Parlement européen en tant que législateur communautaire, ce qui est normal, mais aussi lorsqu'il prend des décisions gouvernementales, ce qui l'est moins. Le manque de séparation des pouvoirs aboutit à une situation paradoxale dans laquelle la Commission qui propose est soumise au contrôle démocratique du Parlement européen alors que le Conseil qui décide échappe à tout contrôle parlementaire dans l'exercice de son pouvoir gouvernemental. N'a-t-on pas coutume de dire que Montresquieu n'a pas encore fait un détour par Bruxelles ?

Dans le processus législatif de la Communauté européenne, la Commission formule des propositions et s'efforce de préserver à la fois la cohérence et l'équilibre des normes communautaires. Pas à pas, la *codécision législative* s'est étendue, renforçant le pouvoir du Parlement européen et la capacité du Conseil grâce à l'extension de la majorité qualifiée. Malgré les progrès modestes obtenus à Nice, la tendance générale s'oriente vers plus de démocratie, plus d'efficacité et plus de transparence ainsi que vers un *pouvoir législatif bicaméral*. La double participation des Etats membres et des peuples de l'Union témoigne de l'évolution de la Communauté européenne vers un système fédératif. D'où la proposition de la Convention visant à instituer un Conseil législatif. Comme souvent, cette esquisse d'une séparation des pouvoirs du Conseil a donné lieu au retour à la case de départ lors des dernières retouches à la Conférence intergouvernementale. Ainsi, l'ambivalence du Conseil a été non seulement maintenue mais aussi accentuée dans la mesure où, à côté de ses fonctions législatives, il assume désormais des fonctions gouvernementales plus nombreuses depuis que l'Union étend ses pouvoirs en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. La confusion des pouvoirs est la maladie infantile du Conseil.

Parallèlement, les pouvoirs du Parlement européen se présentent sous différentes formes qui les rapprochent de ses homologues nationaux: contrôle démocratique, pouvoir budgétaire, pouvoir d'approbation et d'investiture, avis conforme, pouvoir d'enquête et d'audit ainsi que d'initiative et de promotion. Ces procédés éclairent les activités de l'Union européenne, le Parlement européen étant *la seule institution transparente* dont la fonction de communication contribue à l'ouverture de l'Union au public européen.

Un Conseil des Etats

Le gouvernement allemand a fait des propositions qui reprennent les idées de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble* : La Commission deviendrait le gouvernement européen tandis que le Conseil serait transformé en une Chambre des Etats au côté du Parlement européen. Cette transformation a été également proposée par la Convention européenne des Jeunes à Bruxelles, le 12 juillet 2002. Ce schéma a certes l'avantage d'une grande simplicité mais constitue une rupture avec l'expérience institutionnelle de l'Union tout en s'inscrivant dans une vision fédérative d'une double participation des Etats membres et des citoyens européens.

De l'avis du Président Rau: «Nous possédons déjà les pierres essentielles à l'édification d'une fédération européenne des Etats-Nations. Il suffirait de les compléter, de les assembler et d'en faire une architecture»**. La Fédération des Etats-Nations est le concept lancé par Jacques Delors. La dénomination de Fédération d'Etats et de peuples européens me semble mieux adaptée à la réalité européenne qui compte des Etats qui ne sont pas des Nations, à l'exemple de la Belgique ou des nations qui ne sont pas des Etats. Cette architecture a sa source de légitimation dans une double représentation des citoyens au sein du Parlement européen et d'une Chambre des Etats. Selon Joschka Fischer, «il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des Etats membres qui seront élus au suffrage direct, et une chambre

* CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre 1994.

** "Une Constitution fédérale pour l'Europe", *Le Monde*, Paris, 4 novembre 1999.

des Etats comparable à notre Bundesrat»*. A la différence de représentation égalitaire des Etats membres au Sénat américain ou des Cantons au Conseil des Etats en Suisse, la répartition des sièges au Bundesrat tient compte de la dimension variable des Länder (4 Länder disposent de 6 sièges chacun, un de 5 sièges, 7 Länder de 4 sièges et 4 Länder de 3 sièges du total de 69 sièges). C'est un exemple souvent évoqué par référence à la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne, laquelle servirait de modèle à la répartition des sièges au sein du Conseil des Etats.

Le moteur de l'Union: La Commission européenne

Institution originale et autonome, la Commission dispose du droit d'initiative et de proposition aux côtés des pouvoirs de surveillance et de gestion. Elle est la seule institution dotée de pouvoirs actifs qui a la *responsabilité de dégager l'intérêt général européen* fondé sur une vision globale et objective et de promouvoir des normes politiques, des lignes d'action dans une perspective communautaire. Or, la Commission, qui remplit un *rôle pivot* au titre du premier pilier communautaire, dans le traité CE, est réduite à un *rôle marginal* dans la PESC et dans le sous-système doté d'une force de réaction rapide ainsi que, bien que dans une moindre mesure, dans les affaires intérieures et la justice. La juxtaposition de divers sous-systèmes crée des dysfonctionnements, des déséquilibres et des gaspillages.

* "L'Europe Unie selon Joschka Fischer", *Le Monde*, Paris 14-15 mai 2000, le titre officiel du discours est : De la confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne. L'expérience vécue par le Parlement européen a conduit à l'élimination du double mandat.

La Commission européenne en tant que principal moteur de l'intégration a vocation à assumer la gouvernance au sein de l'Union. De toute évidence, c'est la seule institution composée de membres à plein temps jouissant d'une autonomie suffisante pour faire contrepoids aux intérêts nationaux représentés par les Conseils. Elle est le principal garant de la cohésion globale au sein de l'Union. Pour maintenir son rôle après l'élargissement, elle doit veiller à renforcer sa *collégialité* et son *efficacité* en limitant le nombre de membres et en rendant plus performante sa petite administration. Au cours de la longue expérience de la Communauté européenne, la Commission a rempli - certes avec des hauts et des bas - son rôle d'institution chargée de promouvoir des initiatives et de formuler des propositions. Dans l'ensemble, il s'agit d'une tâche politique et pas uniquement légale ou administrative. En l'exerçant, la Commission joue le rôle d'un balancier qui assure l'équilibre, conçoit les modalités de souverainetés partagées tout en évitant des coalitions permanentes.

Par sa démarche qui se fonde souvent sur la consultation d'experts et de principaux acteurs et intéressés, la Commission cherche des solutions équilibrées aussi objectives que possible, qui préservent les intérêts des Etats membres moyens et petits, tout en tenant compte de ceux des Grands. Ce constat explique l'attachement de ceux-là au rôle indépendant qu'assume la Commission. Défendue souvent dans le passé par les petits et moyens Etats membres, la Commission l'a été aussi au cours des Conférences intergouvernementales. D'après leurs témoignages, ces Etats éprouvent plus de difficultés à affirmer leurs intérêts dans des structures intergouvernementales largement dominées par les grands Etats membres. En revanche, dans un système communautaire ou fédératif, la Commission cherche, par ses propositions

et par son rôle tout au long de la négociation, à maintenir le cap sur l'intérêt commun européen tout en ménageant l'équilibre entre tous les membres. D'où l'importance de renforcer l'autorité de la Commission ainsi que sa capacité politique dans une Union élargie. Dans cet esprit, le traité simplifié reprend la batterie d'articles qui visent à renforcer l'autorité du Président de la Commission et sa collégialité.

Le rôle-clé de la Commission se manifeste dans la relation entre la majorité qualifiée et l'autorité de la Commission. La proposition de la Commission en tenant compte de l'intérêt général et de l'équilibre entre intérêts des pays et des secteurs d'activités facilite l'extension de la règle de la majorité qualifiée. Mais pour pouvoir exercer efficacement ses responsabilités et répondre aux attentes des Etats, des régions et des peuples, la Commission doit disposer notamment d'une assise de légitimité plus directe et développer sa capacité de gouvernance. Le surplus de légitimité démocratique pourrait résulter d'une intervention plus grande du Parlement européen et des formations politiques européennes lors du choix du Président de la Commission et au moment de l'investiture du Collège.

La Commission devrait se consacrer en priorité à la fonction politique de leadership qui demande de la réflexion, de la capacité d'évaluation et de l'esprit d'innovation et d'impulsion. Promouvoir, stimuler et orienter en fonction d'objectifs à moyen et long terme mûrement réfléchis puis assurer, si besoin est, le suivi et la coordination, sont autant d'éléments requis pour la gouvernance à l'échelle européenne comme à tous les niveaux nationaux, régionaux ou locaux. La multiplicité et la rapidité des communications exigent en contrepartie une grande capacité d'analyse, de vision et de stratégie. La concentration sur

la fonction essentielle de la gouvernance est à ce prix. Cette révision générale, qui va de pair avec la réforme de la Commission, est d'autant plus nécessaire que le Collège sera amené à accroître son rôle dans la politique extérieure et de sécurité commune. Pour assumer son rôle en tant qu'institution communautaire active, la Commission devra se concentrer moins sur la gestion et davantage sur la gouvernance et sur le bien public européen.

Le Traité modificatif cherche à consolider et à élargir le rôle du Président qui tire sa double légitimité de sa désignation par le Conseil européen se prononçant à la majorité qualifiée et de son élection par le Parlement européen. Dans cette logique, le Conseil européen tient compte des résultats des élections au Parlement européen et procède aux « consultations appropriées » dans son choix d'un candidat qu'il propose au Parlement européen. A son tour, le Parlement élit le Président de la Commission à la majorité des membres qui le composent. A ce chapitre, Jacques Delors propose que chacune des deux grandes formations politiques ou une coalition d'autres groupes politiques choisit son candidat. Cette proposition a pour effet de rendre plus tangible et effectif le lien entre le vote des citoyens et l'élection du Président de la Commission et, par conséquent, de stimuler la participation aux élections européennes. Encore faut-il que les électeurs puissent percevoir clairement ce lien qui leur accorde plus de pouvoir dans le choix du Président de la Commission.

La désignation des membres de la Commission Barroso a confirmé au grand jour la pratique qui fait que le Commissaire issu d'un pays n'est pas seulement proposé mais est, en réalité, imposé au Président désigné par le gouvernement national. Ne serait-il pas plus sage de permettre à l'avenir au Président élu de choisir les membres de la Commission en consultation ou en accord avec les

gouvernements? C'est l'idée qu'à exposer le Président Sarkozy. Ainsi formé en équipe, le Collège serait soumis à l'approbation du Parlement européen après des auditions par des commissions parlementaires comme lors de la formation de la Commission Barroso. Par cette innovation, le leadership du Président serait rendu plus efficace dès le début, facilitant du même coup le sens de la collégialité. Le Président décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action. Aussi a-t-il le pouvoir de nommer des Vice-Présidents, à l'exception du Haut Représentant de l'Union qui est nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen avec l'accord du Président de la Commission. En outre, le Président a la faculté de demander la démission d'un membre de la Commission. De manière plus significative, le Président définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission.

La composition de la Commission telle que prévue par le Traité constitutionnel et reprise par le Traité modificatif sans modification, pose de sérieux problèmes. Le système de «rotation égalitaire» des membres est loin d'être satisfaisant. La formule inscrite dans la Constitution européenne crée un noyau de 15 décideurs et 12 autres membres sans droit de vote. La rotation prévue garantit la participation successive et égalitaire de tous les membres. La question demeure de savoir si cette égalité des Etats dans la répartition des Commissaires ne risque pas d'affaiblir la Commission et, du même coup, la méthode communautaire. En effet, les membres provenant de Malte seront aussi souvent décideurs que ceux en provenance d'Allemagne, les deux pays accusant le maximum de disparité en termes de ressources humaines. De surcroît, la rotation égalitaire traduit l'idée sous-jacente

selon laquelle les Commissaires seraient des «représentants» de leurs pays. Or, cette image véhiculée par les médias est en contradiction avec l'indépendance de la Commission dont les membres ne reçoivent pas de mandats extérieurs. Ces observations nous invitent à réfléchir sur la possibilité de confier au Président élu le choix des membres de son équipe. Son choix pourrait se faire sur une liste comportant deux ou trois candidats par pays. Une autre innovation est à signaler: la réduction prévue par le Traité à deux tiers des membres peut être modifiée par le Conseil européen à l'unanimité. Ainsi a-t-on prévu la possibilité d'une mini-réforme qui pourrait constituer un précédent à suivre.

La solution proposée par le Président Prodi retient la formule d'un membre par pays* mais vise à compenser la lourdeur d'une Commission de vingt-cinq membres par la mise en place d'une sorte de cabinet ministériel de sept membres dont chacun assumerait la présidence d'un groupe rassemblant une série de secteurs**. Bien que faisant une concession à l'exigence d'égalité, cette formule laisserait au Président une marge de choix des sept Vice-Présidents leaders des sous-groupes et permettrait une répartition des tâches en fonction des compétences. En conséquence, tout en comprenant un Commissaire par Etat et, de ce fait, gardant le contact étroit avec tous les pays membres, la Commission devrait être en mesure de fonctionner efficacement, de renforcer son autorité politique et de préfigurer un gouvernement européen.

* L'ancien Président de la Commission européenne, Jacques Delors, a également opté pour une Commission de 25 membres.

** Ce nombre de 7 correspond au nombre des membres du Conseil fédéral suisse. En raison d'une surcharge, on propose d'augmenter ce nombre et d'étoffer leur secrétariat en recourant aux secrétaires d'Etat notamment.

Plusieurs autres solutions sont envisagées : rotation à l'exemple des avocats généraux à la Cour de Justice ; Commissaires et Commissaires adjoints issus de certains pays et de groupes de pays.

Le rôle futur d'un noyau fédérateur

Dans l'analyse d'une trentaine de cas d'intégration et de désintégration, Karl W. Deutsch est arrivé à la conclusion qu'à chaque fois qu'un processus de rassemblement d'Etats a abouti à une union durable, à l'exemple des Etats-Unis d'Amérique ou de la Suisse, cette union a été édifiée autour d'un noyau fédérateur dynamique (Deutsch *et al.* 1957). La nécessité de renforcer le noyau dynamique à l'intérieur de l'Union européenne a été clairement énoncée dans les « Réflexions sur la politique européenne » du groupe parlementaire CDU/CSU dès 1994*. Face au risque d'érosion de la cohésion au sein de l'Union européenne, dû à l'accroissement de la diversité, voire à des divergences suite à l'élargissement, ainsi qu'à la résurgence des nationalismes et à la réémergence des identités régionales, les auteurs de ce document préconisent en priorité: « le développement institutionnel de l'Union, la mise en œuvre du principe de subsidiarité (sans écarter le transfert des compétences aux niveaux infra nationaux) et l'établissement d'un gouvernement européen ; le renforcement du « noyau dur » de l'Union (ma préférence est en faveur d'une terminologie moins restrictive: noyau dynamique ou noyau fédérateur) et l'intensification qualitative des relations franco-allemandes; le renforcement de la capacité extérieure de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité; l'élargissement de l'Union

* CDU/CSU - Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre 1994. Les auteurs de cette proposition sont Karl Lamers et Wolfgang Schäuble.

à l'Europe centrale et orientale». Aux yeux des auteurs de ce texte, l'approfondissement est une condition de l'élargissement d'autant que, sans consolidation interne, l'Union ne serait pas en mesure de faire face à l'immensité de ses tâches. Ils soulignent le risque d'instabilité qui pourrait résulter de la transformation, voire la dissolution de l'Union en un groupement d'Etats lâche ou en une zone de libre-échange « améliorée ». S'inspirant des expériences de la construction d'un Etat fédéral et du principe de subsidiarité applicable entre divers niveaux d'autorités publiques mais aussi entre les acteurs publics et privés, l'objectif visé est d'accroître la capacité d'action de l'Union et d'aménager ses fondements et ses processus démocratiques et fédératifs. Dès lors, le recours à la *différenciation* et au *noyau fédérateur* s'impose de plus en plus au sein d'une Union à 27 dans laquelle la diversité l'emporte sur l'unité. La clause de flexibilité a été reprise dans le Traité modificatif mais sa portée générale réduite, dans la mesure où elle ne peut pas servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la PESC.

Un bilan provisoire

Pour l'heure, le bilan ne peut être que provisoire en attendant le texte définitif qui doit être achevé avant la fin de 2007. Parmi les exemples de cas les plus significatifs, on peut citer quelques pas de progression comme de régression. Ainsi, la définition des actes de l'Union, masque un retour à la case départ: à la dénomination « loi » et « loi-cadre », on substitue les définitions classiques de règlement, directive et décision. En revanche, la distinction entre les actes législatifs et les actes délégués et les actes d'exécution est maintenue. De nombreuses dispositions seront simplement reprises, la répartition des compétences entre l'Union et les Etats-membres; d'autres seront

complétées comme l'article sur l'énergie par une référence à l'esprit de solidarité ainsi que par un nouveau point concernant la promotion de l'interconnexion des réseaux énergétiques. De même, l'article sur l'environnement mettra l'accent sur la nécessité particulière de lutter contre des changements climatiques par des mesures menées à l'échelle internationale. Cet ajout exprime la volonté de l'Union de poursuivre dans son rôle de pionnier.

Dans le secteur des affaires judiciaires, un nouveau mécanisme permettra à certains Etats d'aller de l'avant dans certains dossiers tout en permettant à d'autres de ne pas participer, accentuant ainsi la différenciation. Dans la mesure où le mini-traité reprend les principales avancées figurant dans la Constitution et respecte la structure générale, l'espoir des Européens ne sera pas déçu. Il n'en reste pas moins que la lourde procédure de réformes et de ratifications expose l'Union à la menace de veto et à la paralysie. A présent, il ne reste qu'à souhaiter que ce Traité modificatif comprenant deux traités jouissant d'une personnalité unique, puisse contribuer dès 2009 au développement de l'Union Européenne. De fait, le nouveau traité s'inscrit à quelques exceptions près dans l'orientation d'une esquisse de fédération européenne. Il a vocation de faire du fédéralisme inédit comme Monsieur Jourdan fait de la prose sans le savoir ou sans le dire. Seul le fonctionnement réel de ce nouveau Traité modificatif permettra de formuler une évaluation quant à son efficacité et sa contribution concrète à l'avenir fédératif de l'Union européenne.

Genève, 27 juin 2007

Bibliographie

- Bachanan J.M., Curzon Price V. et al. *Europe's constitutional future*, London, 1990.
- Deutsch K.W. et al., *Political community and North Atlantic area*, Princeton UP, Princeton, 1957.
- Sidjanski D., *The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union*, Introductory Note by Jacques Delors, Forward by Harold K. Jacobson, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.
- Sidjanski D., *Per un federalismo europeo, Una prospettiva inedita sull'Unione europea*, Prefazione all'edizione italiana di Umberto Gori, Prefazione Jacques Delors, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Sidjanski D., *L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit*, Préface de Jacques Delors, études et recherches no 14, Notre Europe, Paris, 2001.
- Sidjanski D., *L'Avenir fédéraliste de l'Europe, La Communauté européenne des origines au traité de Maastricht*, Paris, PUF, Coll. IUEE, 1993.