

**CYCLE**  
**“QUELLE PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE  
POUR QUELLE EUROPE ?”**

**“Un traité simplifié vraiment compliqué ?”**

*Présentation du séminaire organisé  
par l'Ifri le 4 octobre 2007*



Programme  
“Quelle présidence française  
pour quelle Europe ?”



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision communautaire.

*Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

ISBN : 978-2-86592-214-7

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

**Ifri**

27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 - France  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00-  
Fax: 33 (0)1 40 61 60 60  
Courriel : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

**Eur-Ifri**

22-28 Avenue d'Auderghem  
1040 - Bruxelles, Belgique  
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10  
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15  
Courriel : [info.eurifri@ifri.org](mailto:info.eurifri@ifri.org)

Site Internet : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

# **PREMIER SÉMINAIRE DU CYCLE « QUELLE PRÉSIDENTE FRANÇAISE POUR QUELLE EUROPE ? »**

## **« UN TRAITÉ SIMPLIFIÉ VRAIMENT COMPLIQUÉ ? »**

*organisé par l'Ifri, le 4 octobre 2007*

### **Contexte**

Après l'échec des référendums français et néerlandais portant sur la ratification du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'Union européenne s'est trouvée dans une impasse institutionnelle. La Constitution devait en effet être ratifiée par l'ensemble des Etats membres pour pouvoir entrer en vigueur. En outre, les élargissements de 2004 et de 2007, qui avaient fait passer le nombre d'Etats membres de l'UE de 15 à 27, nécessitaient une réforme profonde de l'UE permettant un fonctionnement efficace et simplifié des institutions.

Afin de résoudre cette crise, tout en tenant compte des inquiétudes exprimées par les électeurs français et néerlandais ainsi que par certains gouvernements, les Chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles du 21 au 23 juin 2007, se sont mis d'accord sur un projet de traité réformateur. Une Conférence intergouvernementale (CIG) a été convoquée pour finaliser le texte. Celui-ci prendra la forme d'une modification des deux traités sur lesquels est fondée l'Union européenne : le traité instituant la Communauté européenne (TCE), et le traité sur l'Union européenne (TUE). (*Cf encadré ci-dessous*).

Le nouveau traité, en discussion à la CIG depuis le 23 juillet, s'intitulera « Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la communauté européenne » et sera donc composé de deux volets : le TUE modifié, et le TCE modifié, qui prendra d'ailleurs le nouveau nom de « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. » Le nouveau traité sera présenté au Conseil Affaires générales du 15 octobre, et pourrait être approuvé formellement lors du Conseil informel des 18-19 octobre prochains à Lisbonne. La signature aurait ensuite probablement lieu en décembre. Si ces échéances sont respectées, le processus de ratification sera enclenché dans les 27 Etats membres et le nouveau traité

---

*Présentation rédigée par Marianne Ollivier.*

entrerait en vigueur si possible le 1<sup>er</sup> janvier 2009, ou à tout le moins à temps pour les élections européennes de juin 2009.

Le traité instituant la Communauté européenne (TCE), signé à Rome en 1957 et modifié à de nombreuses reprises, met en place les modalités de l'action communautaire : il institue le marché commun, prévoit des politiques communes comme la politique agricole commune (PAC) et la politique de concurrence, et définit le fonctionnement institutionnel de la Communauté européenne. Des compétences communautaires sur de nouvelles politiques et des modifications du mode décisionnel sont apparues avec les traités successifs (Acte unique, traité de Maastricht, traité d'Amsterdam, traité de Nice).

Le Traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht en 1992, institue l'Union européenne qui est constituée de trois piliers : les Communautés européennes, fondées sur les traités CE, Euratom et CECA - ce dernier ayant expiré en 2002 ; la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ; et la coopération en matière de Justice et affaires intérieures (JAI). Ainsi, le TUE renforce à la fois l'action communautaire (mise en place de l'Union économique et monétaire, élargissement des compétences communautaires dans des domaines extra économiques, accroissement des pouvoirs du Parlement européen et création d'une citoyenneté européenne) et permet le lancement de l'intégration politique en ouvrant la voie à la coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère et d'affaires intérieures.

## Contenu du traité modificatif

La plupart des réformes institutionnelles de la Constitution se retrouvent dans le traité modificatif, qui introduit également certaines innovations. Toutefois, il porte aussi la marque des réserves exprimées par certains Etats membres.

Parmi les principales réformes institutionnelles reprises de la Constitution, on peut citer l'établissement d'une présidence fixe du Conseil européen, pour une durée de deux ans et demi ; la nomination par le Conseil européen d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui occupera le poste de vice-président de la Commission européenne en charge des relations extérieures ; l'établissement d'une personnalité juridique pour l'Union ; l'élargissement du champ d'application de la majorité qualifiée ainsi que de la codécision ; la modification des règles de vote au Conseil, avec une « double majorité » atteinte à partir de 55% des Etats membres représentant au moins 65% de la population européenne ; la réduction du nombre de commissaires aux deux tiers du nombre d'Etats membres ; le renforcement du rôle des parlements nationaux dans le processus législatif communautaire ; la valeur contraignante de la Charte des droits fondamentaux dans 25 Etats membres (*infra*).

Parmi les innovations, il faut citer l'ajout d'une clause de solidarité énergétique en cas de difficultés d'approvisionnement (clause obtenue par certains pays d'Europe centrale et orientale) et l'apparition d'une politique de lutte contre le changement climatique, révélatrice de la position de leadership que souhaite assurer l'UE dans ce domaine.

Enfin, il faut noter le retrait ou l'allègement de certaines dispositions, résultant des concessions obtenues par certains Etats membres. La référence aux symboles de l'Union (drapeau, hymne, devise...) a ainsi été retirée du projet de traité à la demande de la Pologne et de la République tchèque. A l'initiative de la France, la référence à « une concurrence libre et non faussée » a été soustraite des objectifs de l'Union. A noter par ailleurs que les remaniements institutionnels et décisionnels ne prendront effet qu'à partir de 2014<sup>1</sup>, date qui correspond à la fois à la nouvelle période de programmation financière (2014-2020), à l'entrée en fonction de la nouvelle Commission, et à l'élection d'un nouveau Parlement. Enfin, le Royaume-Uni a négocié un protocole sur la non application de la Charte des droits fondamentaux sur son territoire, ce qui a provoqué certaines controverses, notamment parmi les syndicats.

## Enjeux et perspectives

### Une actualité à suivre de près

Des points de désaccord subsistent entre les Etats membres et il est toujours possible que certaines revendications empêchent l'adoption d'un accord les 18-19 octobre prochains. Si le groupe d'experts juridiques des Etats membres a refusé d'inclure dans le traité les demandes tardives de la Pologne – intégration du « compromis de Ioannina<sup>2</sup> » dans le traité, augmentation du nombre d'avocats généraux polonais à la Cour de justice, introduction de l'unanimité pour l'octroi de prêts de la BEI à des Etats tiers – celles-ci pourraient resurgir lors du Conseil Affaires générales du 15 octobre, voire lors du Sommet de Lisbonne des 18 et 19 octobre. Ces inquiétudes sont d'autant plus fortes que des élections législatives anticipées se tiendront le 21 octobre en Pologne, ce qui fait craindre à certains observateurs que les autorités polonaises refusent tout compromis pour augmenter leurs chances électorales. Enfin, la question de la répartition des sièges au Parlement européen après 2009, qui n'a pas été confiée à la CIG mais au Parlement, fera l'objet d'une proposition de celui-ci qui devra être adoptée par l'unanimité des Etats membres lors du sommet de Lisbonne. Il est possible que parmi les Etats membres, ceux qui perdront des sièges soient tentés d'user de la menace de leur veto pour négocier d'autres modifications au traité réformateur. Si le traité est toutefois signé comme prévu en décembre, se posera la question de sa ratification. La France a fait le choix de la ratification parlementaire, tout comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Néanmoins, dans ce dernier pays, le parti conservateurs, la presse eurosceptique et une partie des syndicats exercent une forte pression sur Gordon Brown pour la tenue d'un référendum. Ces pressions interdisent toute possibilité d'une évolution des positions britanniques sur les questions sensibles des modalités de la coopération judiciaire et policière et sur le statut de la Charte des droits fondamentaux.

---

<sup>1</sup> Avec une période de transition de 2014 à 2017 pour le vote à la double majorité, ce qui signifie qu'à la demande d'un Etat membre, les règles actuelles pourront continuer à s'appliquer jusqu'en 2017.

<sup>2</sup> Compromis par lequel un Etat membre peut obtenir la poursuite des discussions sur une décision pendant un délai raisonnable, s'il estime que celle-ci peut porter atteinte à ses intérêts les plus fondamentaux.

## Un dossier important pour la présidence française

La France a joué un rôle déterminant dans l'adoption des conclusions du Conseil de Bruxelles qui a fixé les principaux aspects du traité réformateur. Un échec du processus de ratification mettrait donc la France dans une situation très difficile. Dans l'hypothèse où le traité serait ratifié, il incombera à la présidence française de préparer la mise en œuvre des nouvelles dispositions du traité, en coordination avec les présidences tchèque et suédoise : élection d'un président du Conseil européen, nomination d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, mise en place du service européen d'action extérieure, sans oublier le renouvellement de la Commission et du Parlement qui interviendront en 2009.

Par ailleurs, le président Sarkozy a fait savoir, lors de son discours du 29 août dernier à la Conférence des ambassadeurs, qu'il souhaitait voir créé par le Conseil européen un Comité des sages qui entame une réflexion, dès la fin de cette année, sur le thème « quelle Europe en 2020-2030 et pour quelles missions ? ». Cette idée a déjà été saluée par l'Allemagne et la Commission, et pourrait effectivement se concrétiser prochainement. Les travaux du comité coïncideraient alors pour partie avec la présidence française, l'objectif étant la remise d'un rapport peu après le renouvellement institutionnel de 2009.

## Quel impact pour la relance européenne ?

Ce traité constitue-t-il la voie de relance de l'Union européenne, qui lui permettra de sortir de plusieurs années d'essoufflement, ou n'est-il qu'une simple étape supplémentaire dans le processus de réforme institutionnelle ?

Le compromis atteint en juin a été jugé par beaucoup comme satisfaisant, reprenant en grande partie la substance de la Constitution de 2004, tout en tenant compte des préoccupations des plus eurosceptiques. Le secrétaire d'Etat aux Affaires européennes Jean-Pierre Jouyet a ainsi déclaré que le compromis de juin permettait de dénouer « 10 à 15 ans de doute et de débat institutionnel en Europe ». Le Président du conseil italien Romano Prodi a quant à lui estimé que le traité « était le meilleur compromis que l'on pouvait trouver ».

Toutefois, certains observateurs ont souligné les faiblesses du traité. Celui-ci, dénué de caractère constitutionnel, n'a pas répondu à l'objectif de simplification qui avait été fixé pour la rédaction du traité constitutionnel de 2004. Le compromis de Bruxelles a été atteint au prix de nombreuses concessions et marchandages intergouvernementaux, sans susciter de débat public.

Ainsi, le traité apparaît comme une adaptation institutionnelle supplémentaire plus que comme une véritable refondation de l'Union. Les coopérations renforcées qu'il facilite demeurent encore difficiles à mettre en œuvre. Néanmoins, les défis actuels portent à croire que les Etats membres avanceront ensemble, de manière intergouvernementale ou par la méthode communautaire, dans certains domaines traditionnellement confinés à la sphère nationale : immigration, coopération en matière policière et militaire, approvisionnement énergétique. Le traité réformateur facilite en effet de nouvelles coopérations dans ces domaines, ce qui augure d'ores et déjà le renforcement de l'intégration européenne. L'avenir nous dira si l'adoption de ce traité est la première étape de l'ouverture d'un nouveau processus constitutionnel.