

Europe
Traité simplifié:
"A la fois frein et accélérateur"

L'EXPRESS
OCTOBRE 2007

INTERVENTION DE NOËLLE LENOIR
PRÉSIDENTE DE L'INSTITUT DE L'EUROPE

Europe

Traité simplifié: "A la fois frein et accélérateur"

Les dirigeants européens sont parvenus à un accord définitif sur un nouveau traité simplifié, censé remplacer la défunte Constitution européenne. Avancée ou recul? Le point de vue de Noëlle Lenoir, ancienne ministre déléguée aux Affaires européennes et présidente du Cercle des Européens.

Quelles sont les principales dispositions du nouveau traité et en quoi diffèrent-elles de celles de la défunte Constitution?

Par rapport à la Constitution, on observe d'abord le retrait de plusieurs dispositions importantes portant à la fois sur les compétences et sur les symboles (drapeau, hymne...), ainsi que la possibilité d'un *opting out*, c'est-à-dire le droit pour certains pays de ne pas être soumis aux dispositions les plus novatrices du traité. Le traité réformateur diffère ensuite de la Constitution dans la forme. Au lieu d'employer la méthode de la "table rase", qui suppose que l'on re-rédige entièrement un véritable traité "refondateur", on a eu recours à la méthode traditionnelle consistant à amender les traités existants. Un traité refondateur aurait permis de reprendre tous les aspects de la construction européenne concernant l'économie, mais aussi la charte des droits fondamentaux, les mécanismes institutionnels et le développement de compétences plus nouvelles dans les domaines de souveraineté (politique étrangère, défense, justice, coopération policière). En amendant simplement les traités préexistants, le traité réformateur réalise un changement non de nature, mais de degré, par rapport au cadre juridique actuel, ce qui est éminemment symbolique.

Et sur le fond?

Ce nouveau traité représente une formidable simplification. En 1992, avec le traité de Maastricht, une "Union" européenne s'est superposée à la "Communauté" européenne. D'un côté, la Communauté issue du traité de Rome est une structure intégrée dans les domaines économique et monétaire, et du point de vue institutionnel, elle comporte des éléments d'une Europe fédérale avec un mécanisme de décision fondée sur le monopole d'initiative de la Commission et un pouvoir législatif partagé entre le Conseil des ministres et le Parlement européen. De l'autre, l'Union fonctionne selon des mécanismes donnant la primauté aux Etats, et exerce des compétences étroitement liées aux domaines de souveraineté que sont la politique étrangère et de défense et la coopération en matière de justice et de police. Avec le nouveau traité, l'Union se substitue à tout et l'Europe cesse donc d'être schizophrène. Elle est à présent dotée d'une personnalité juridique internationale unique, qui est celle de l'Union. Toutes les compétences, quelles que soient les procédures de décision (initiative des Etats ou de la Commission, règle de la majorité ou de l'unanimité, pouvoir législatif ou consultatif du Parlement) seront désormais exercées sous le seul chapeau de l'Union. Cela va dans le sens de la cohérence et de la simplification.

Le nouveau texte permettra-t-il à l'Europe de mieux fonctionner?

Ce traité va fonctionner à la fois comme un accélérateur et comme un frein. D'une part, le nouveau mode de calcul concernant la prise de décision à majorité qualifiée, basé sur des critères démographiques, est moins contraignant et permettra de prendre plus de décisions, en limitant les minorités de blocage. Mais en même temps, on a ressuscité le "compromis de Ioannina", pour satisfaire les Polonais. Ce compromis avait été adopté en 1994, un an avant l'élargissement de 1995, car certains pays estimaient à l'époque que le système de vote allait permettre aux petits Etats d'empêcher les plus grands de décider. Il permet à un Etat craignant d'être dans la minorité d'invoquer l'atteinte à ses intérêts vitaux pour faire durer les négociations *ad vitam aeternam*. Ce texte avait été supprimé par le traité de Nice, applicable depuis 2003. Le traité réformateur est ainsi à double détente: d'une part, il facilite la prise de décision à la majorité qualifiée, mais d'autre part, à travers le droit de veto du compromis de Ioannina, il restaure d'une certaine manière le principe d'unanimité. C'est un paradoxe.

Le texte n'a-t-il pas été affaibli par trop de compromis?

Il est évident qu'il fallait avancer, trouver politiquement un accord. C'est un traité modeste. Mais il a le mérite d'exister et d'aider l'Europe à sortir de la crise institutionnelle créée par le rejet de la Constitution. Je trouve néanmoins que son prix est élevé, qu'il a fait l'objet de trop nombreuses concessions. On se dirige sans doute vers une autre Europe. L'Europe des débuts avait été conçue pour être au dessus des Etats - qui aujourd'hui la reprennent en main. Le compromis de Ioannina est une brèche dans le système du vote à la majorité qualifiée, l'*opting out* dispense certains Etats de l'application de mécanismes aussi importants que la charte des droits fondamentaux (Royaume-Uni) ou encore les décisions en matière de coopération judiciaire et policière (Danemark, Irlande, Pologne et Royaume-Uni). C'est une Europe à "géométrie variable". Une telle évolution n'est acceptable que si, en compensation, les Etats désireux d'avancer mettent rapidement en place des "coopérations renforcées", en matière fiscale, d'énergie, judiciaire ou de police par exemple. On ne peut que prendre en compte le changement de mentalité intervenu au niveau des Etats dont les positions européennes sont de plus en plus déterminées par leur agenda de politique intérieure.

La ratification ouvre-t-elle la voie à une relance de l'Europe politique?

Je l'espère ardemment. Si les citoyens vivent l'Europe au quotidien, il n'ont pas ce que j'appelle d'*affectio societatis*. Pour qu'elle existe, il faudrait soit créer un vrai gouvernement politique européen (ce qui n'est pas pour demain), soit que les citoyens aient le sentiment que l'Europe les aide à se défendre face à la mondialisation. C'est du ressort de la responsabilité des dirigeants. Ils doivent faire preuve de solidarité entre eux pour renforcer l'Europe dans la compétition mondiale. Il doivent également dire aux citoyens la vérité et donc assumer les décisions qu'ils ont prises à Bruxelles. Je reste modérément optimiste: les citoyens ont intégré l'Europe comme un fait acquis, mais ils ont besoin qu'elle apparaisse comme autre chose qu'une bureaucratie. L'Europe ne pourra se

faire sans volontarisme politique et sans que les dirigeants des Etats animent en permanence un débat public pour faire mieux comprendre l'enjeu fondamental de la construction européenne.

Noëlle Lenoir, octobre 2007