

Schwarzer, Daniela; Maurer, Andreas

Research Report

Abattez vos cartes! Réflexions pour surmonter le malaise constitutionnel de l'Union Européenne

SWP Comments, No. Juillet 2006

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schwarzer, Daniela; Maurer, Andreas (2006) : Abattez vos cartes! Réflexions pour surmonter le malaise constitutionnel de l'Union Européenne, SWP Comments, No. Juillet 2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/256021>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Abattez vos cartes!

Réflexions pour surmonter le malaise constitutionnel de l'Union Européenne

Andreas Maurer / Daniela Schwarzer

La «pause de réflexion» que les chefs d'Etat et de gouvernement avaient décrétée pour eux-mêmes et pour leurs citoyens à la suite des résultats négatifs des référendums sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE) organisés en France et aux Pays-Bas, a été prolongée d'au moins une année supplémentaire. Le Conseil Européen des 15 et 16 juin 2006 s'est contenté d'esquisser une feuille de route pour la période menant à la fin de l'année 2008, date à laquelle des décisions devraient être prises quant à la poursuite du processus de réformes. Une stratégie concrète, qui permette de mettre en œuvre le Traité Constitutionnel ou une solution alternative, est pour l'instant toujours hors d'atteinte. Avant même de pouvoir s'entendre sur la manière de progresser, les 25 membres de l'UE devraient exposer clairement les objectifs qu'ils poursuivent dans le processus de réforme institutionnelle (reconnu par tous comme nécessaire) et quelles démarches leur paraissent nécessaires pour le mener à bien. Dans ce contexte, des prises de positions claires au sujet de l'importance et de l'avenir souhaitable du Traité Constitutionnel sont indispensables. Il est improbable qu'un consensus puisse être trouvé sur ces questions entre les 25. Pour permettre toutefois une discussion constructive, les 25 devraient s'accorder sur des critères communs afin d'évaluer les différentes réformes proposées, ainsi que sur des options de sortie de cette «crise constitutionnelle».

Ce ne sont pas les paroles optimistes qui manquent. Vers la fin de la rencontre informelle entre les ministres des Affaires étrangères de l'UE à Klosterneuburg, près de Vienne, les 27 et 28 mai 2006, la présidente, Ursula Plasnik, a déclaré que la «phase de silence sur le Traité Constitutionnel» ainsi que le «mutisme» étaient bien finis. «Le ciel s'éclaircit» et «les nuages d'orages de l'année dernière disparaissent lentement». Pourtant, la pause de réflexion a été of-

ficiellement prolongée par le sommet des 15 et 16 juin. D'après les conclusions du récent Conseil Européen, la présidence allemande devrait, dans le courant du premier semestre 2007, présenter un rapport sur l'état des discussions portant sur le Traité Constitutionnel et étudier de possibles évolutions futures. La tâche de relancer le Traité Constitutionnel ou de faire émerger une solution alternative sera politiquement extrêmement difficile à réaliser.

Ces derniers mois, la Commission, le Parlement Européen (PE) ainsi que quasiment tous les Etats membres ont formulé des propositions visant à résoudre la crise déclenchée par le double «non». Ceci n'a pour l'instant produit aucune sorte de clarification, et il n'y a en fait même pas d'interprétation consensuelle de la crise. Les acteurs partent d'hypothèses et de présupposés en partie contradictoires, ils ne dévoilent pas leurs intérêts réels et ne formulent que de vagues propositions. C'est la raison pour laquelle le sommet de juin, un an après les deux référendums négatifs, n'a pas été en mesure d'aboutir à une décision stratégique commune en faveur du Traité ou en faveur d'une alternative. Afin d'apposer une structure aux positions actuelles au sein de la «discussion de crise», il est utile de les systématiser en fonction de deux indicateurs: premièrement par rapport aux différentes positions relatives à la question de la poursuite ou de l'abandon du processus de ratification du TCE, et deuxièmement par rapport aux objectifs de réforme réels que les différents acteurs poursuivent (voir aperçu 1, p. 9):

- ▶ Un groupe, constitué autour des Etats ayant déjà ratifié le TCE, se prononce en faveur d'une **poursuite du processus de ratification** et du maintien du texte du TCE, du fait que les réformes qui y sont formulées correspondent toujours aux objectifs de ces Etats (TCE). Ils envisagent tout au plus de compléter le TCE par des déclarations ou des protocoles, lesquels pourraient faciliter la ratification dans d'autres Etats (TCE plus). Il faudrait à leurs yeux prendre l'initiative d'une deuxième tentative de ratification du TCE en France et aux Pays-Bas.
- ▶ Un deuxième groupe, organisé autour de représentants français, néerlandais, polonais et tchèques, suggère «**d'enterrer**» le TCE et de revenir au statu quo du Traité de Nice, afin de discuter de réformes du système institutionnel de l'UE sur cette base (Traité de Nice plus).
- ▶ Entre ces deux extrêmes se trouve **l'option d'un «mini-traité»** sur la base

des deux premières parties du TCE. Les tenants d'une telle « option passerelle » souhaitent en particulier sauver la première et la deuxième partie du TCE et s'assurer ainsi de la mise en œuvre des réformes institutionnelles et procédurales (TCE moins). Il faudrait pour cela renégocier le TCE dans le cadre d'une nouvelle convention ou d'une brève conférence intergouvernementale.

A la recherche d'une échelle d'évaluation commune

Le problème central de la discussion actuelle au sein de l'UE n'est pas l'absence de consensus au sujet de savoir comment s'attaquer à la stagnation du projet de Traité Constitutionnel ainsi que, plus généralement, à la crise du processus d'intégration européenne qui la sous-tend. Il y a une cause plus profonde à la désorientation et au fait que les différentes propositions ne soient pas mises en rapport les unes avec les autres, empêchant ainsi que se dessine un quelconque rapprochement des positions, sans même parler d'un accord: aucun des 25 gouvernements de l'UE n'a clairement exposé les objectifs politiques qu'il associe à la discussion en cours sur le futur de l'Union. Il manque une échelle d'évaluation et de référence commune et explicable, au moyen de laquelle il serait possible de «mesurer» le potentiel de solution des problèmes ainsi que les chances de réalisation des différentes propositions. 3 critères s'imposent à une telle échelle de référence:

1. **Réalisation du Traité Constitutionnel comme convenu en 2009.**
La première question à se poser pourrait être de savoir si les propositions servent ou non l'objectif de mettre en œuvre le TCE au plus tard en juin 2009, ce à quoi les chefs d'Etat et de gouvernement se sont engagés en paraphant le Traité.
2. **Désamorçage des causes ayant conduit les citoyens à rejeter le TCE voire même l'intégration européenne en général.**
Un tel critère permettrait d'évaluer dans quelle mesure les solutions proposées

prennent en compte les facteurs ayant entraîné un refus du TCE en France et aux Pays-Bas, ou qui pourraient mener à un tel refus dans les pays dans lesquels le processus de ratification reste à achever. Des propositions prenant en compte les réticences augmenteraient les chances de ratifier le TCE ou un traité alternatif.

3. Mise en œuvre des objectifs de réforme fixés par les traités.

Toutes les propositions pourraient être examinées à la lumière du respect du mandat de la Convention sur l'avenir de l'Europe et de la conférence intergouvernementale, mandat ébauché par le Traité de Nice (dans la Déclaration n°23 sur l'avenir de l'Union) et concrétisé par le Conseil Européen de Laeken en décembre 2001. Ce mandat englobait plusieurs requêtes : adapter les institutions de l'Union à l'élargissement, délimiter le partage des compétences entre Union et Etats membres, clarifier le statut de la Charte des Droits Fondamentaux, définir le rôle des parlements nationaux dans l'Union et simplifier les traités. Le TCE, signé et donc reconnu par tous les Etats membres à la suite d'un large et profond débat dans le cadre de la Convention, peut être considéré comme l'aboutissement de ce mandat. L'analyse de solutions alternatives au TCE en fonction de ce troisième critère se doit donc de confronter les propositions aux réponses fournies par le TCE.

Ces trois critères de référence permettent d'évaluer les différentes options de manière transparente. Des analyses qui ne se référeraient pas explicitement à de tels critères seraient au contraire condamnées à l'arbitraire d'une recherche orientée en fonction d'un but politique prédéterminé, comme le sauvetage ou l'abandon du TCE. Il est également nécessaire que les acteurs prenant part à la discussion politique rendent publics leurs objectifs et leurs points de repère afin d'éclairer leurs interlocuteurs sur les problèmes qu'ils souhaitent résoudre et les intérêts qu'ils poursuivent.

L'absence d'une telle transparence

risquerait d'effriter le débat et de fragmenter politiquement l'Union. L'insatisfaction et «l'euro-scepticisme» croissants des citoyens, favorisés par l'impression de désarroi donnée par l'action publique au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que par l'instrumentalisation d'une image négative de l'Europe par des mouvances populistes, ne peuvent que renforcer ces forces centrifuges. Il faut d'ailleurs s'attendre à ce que ces dernières dominent par rapport aux éléments centripètes de l'Union Européenne dans un futur proche. Ceci s'explique entre autres par des tendances toujours plus nettes à la constitution de «camps politiques» au sein d'une Commission Européenne normalement liée par les traités à «l'intérêt général européen», ainsi que par le recul sensible, dans le débat public, de la force d'impulsion intégratrice et de l'influence politique de la Commission vis-à-vis des gouvernements nationaux.

Sauver le TCE en l'amincissant ou en le renégociant

A l'occasion de son discours de vœux du 12 janvier 2006, Nicolas Sarkozy, ministre français de l'Intérieur et président du parti majoritaire UMP, s'est prononcé pour la renégociation d'un traité plus court sur la base de la première partie du TCE, lequel traité s'attacherait uniquement aux questions d'organisation institutionnelle et procédurale des 25. Ce «TCE aminci» réglerait donc l'organisation de la présidence du Conseil des Ministres et du Conseil Européen, les champs d'application de la prise de décision à la majorité qualifiée et de la procédure de codécision du Parlement Européen (PE) ainsi que la création d'un poste de ministre européen des Affaires étrangères. Ce «mini-traité» pourrait ensuite être ratifié, selon Sarkozy, par voie parlementaire. Ce-dernier a pour l'instant laissé en suspens la question de l'entrée en vigueur de la Charte des Droits Fondamentaux (reprise dans la deuxième partie du TCE) ainsi que des réformes com-

prises dans les troisième et quatrième parties du traité.

La proposition de Sarkozy ne constituerait cependant une issue viable que dans le cas où le candidat auto-déclaré à la présidence de la République remporterait l'élection de mai 2007, pour s'appuyer ensuite sur le mandat des électeurs afin de faire passer le traité raccourci au parlement. Parmi les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE, seul le nouveau premier ministre italien, Romano Prodi, a pour l'instant approuvé cette offensive.

Les propositions de ce type se réfèrent certes au texte du TCE, mais elles ne tiennent pas compte de sa dimension essentielle en tant que résultat de processus de «bargaining» (c'est-à-dire de négociations et de marchandages), remettant ainsi en question le compromis obtenu par la Convention et la conférence intergouvernementale. Il est vraisemblable que la discussion ne porterait pas uniquement sur les points critiqués par les opposants au TCE en France et aux Pays-Bas, mais que d'autres domaines seraient également remis en cause. Certains acteurs pourraient utiliser ces renégociations comme un prétexte pour remettre d'autres éléments dérangeants sur la table. Le ministre français des Affaires étrangères a déjà laissé présager, en janvier 2006, que la France envisageait de reconsidérer la procédure de «double majorité» prévue par le TCE pour la prise de décision au Conseil. La Pologne pourrait également émettre des critiques contre le nouveau mode de pondération des voix au Conseil, lequel affaiblit sa position par rapport aux règles établies par le Traité de Nice.

Une telle décortication du compromis constitutionnel risquerait de retarder le processus de ratification bien au-delà de 2009. Cette proposition n'aborde d'ailleurs pas suffisamment les causes du rejet du TCE lors des référendum français et néerlandais. La longueur et la structure du traité (dont un exemplaire avait été envoyé à chaque ménage en France) ont certes pu nourrir l'incompréhension et donc le refus chez les électeurs français, mais cet aspect ne repré-

sente qu'un facteur parmi nombre d'autres, escamotés par la stratégie du raccourcissement.

Rajouts et intégration différenciée (opting-in) comme bouées de sauvetage

Des projets de complément au traité s'orientent d'avantage vers un maintien du TCE (ainsi que de son ambition de réaliser les projets de réformes annoncés par le Traité de Nice). Il pourrait s'agir ici d'un protocole, d'une déclaration ou d'une charte. Un rajout de ce type pourrait faire des concessions constructives à l'égard des critiques, sans altérer toutefois la substance politique du traité. En conséquence, le point de départ de ces réflexions se rapporte aux causes des «non» français et néerlandais. Parmi d'autres, trois facteurs peuvent être mentionnés comme dénominateur commun du refus du TCE: une inquiétude concernant les propres perspectives de vie des citoyens (relatives en particulier à l'avenir de la protection sociale et de l'identité nationale), des craintes liées au contexte de l'élargissement de l'UE et enfin le souhait de préserver l'autonomie de l'Etat, perçu comme le dernier rempart face aux menaces d'une mondialisation que la libéralisation du marché intérieur européen semble plus renforcer qu'amortir.

Dans le contexte de cet ensemble de facteurs, les attentes et les craintes de nombreux citoyens européens peuvent servir comme point de départ à un éclaircissement des objectifs du traité. Le but principal serait d'affirmer et de montrer clairement la dimension économique et sociale de l'Union Européenne ainsi que le rôle de l'UE en rapport à la souveraineté et à l'identité nationale des Etats membres dans le contexte de la mondialisation et de l'élargissement de l'UE. Un processus de ce genre pourrait tout d'abord aboutir à l'élaboration d'une déclaration sur la dimension sociale de l'UE, allant éventuellement de pair avec la publication d'une «stratégie européenne face à la mondialisation»,

laquelle transposerait les principes économiques et sociaux fondamentaux de l'UE en directives de politiques étrangères pour les relations de l'UE avec des Etats tiers.

Toutefois, un complément au TCE qui irait plus loin que la substance initiale du texte pourrait compromettre sa ratification en Grande-Bretagne, en Pologne et en République Tchèque. A l'opposé, un simple protocole «placebo» ne risquerait pas, dans le cadre d'une nouvelle tentative de ratification en France, de réduire au silence les opposants et encore moins de renforcer le «oui», mais plutôt d'être dénoncé comme une nouvelle «combine». Une solution à ce dilemme pourrait être de façonner les éléments d'approfondissement dépassant le cadre du TCE en tant qu'option ouverte à un nombre minimum d'Etats pouvant être plus tard rejoints par d'autres membres. Le TCE, sous la forme jusqu'à présent soumise à ratification, resterait intact et aucun Etat ne serait contraint de participer au nouvel approfondissement.

Le «Nee» néerlandais a avant tout exprimé la crainte de la disparition de l'identité nationale ainsi que le refus d'une «homogénéisation» et d'un «nivellement européen» à la suite du processus d'intégration. Des sensibilités semblables sont également susceptibles d'influencer les votes en République Tchèque, en Pologne et au Royaume-Uni, de telle sorte qu'une déclaration unique relative à la dimension sociale de la construction européenne ne serait pas en mesure de favoriser la ratification dans ces pays. Les citoyens européens et leurs représentants pourraient donc tenter, à l'instar de la politique économique et sociale, de donner un contenu concret aux concepts d'«identité nationale» (jusqu'à présent uniquement mentionnés par l'article 6 du Traité sur l'Union Européenne) et, dans un deuxième temps, d'augmenter leur valeur politique en les proclamant solennellement. L'article I-5 du TCE, affirmant que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant la Constitution ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales

politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale», pourrait à cet égard constituer un point de départ adapté. Les représentants nationaux devraient cependant éviter d'interpréter et d'utiliser ces identités nationales comme des limites perpétuelles et inaliénables à la politique d'intégration.

Ce procédé pourrait en effet encourager la constitution de camps opposés entre UE d'un côté et Etats-nations de l'autre, handicapant ainsi une coopération constructive dans le cadre institutionnel de l'Union. Trop souligner voire même aviver l'opposition entre l'UE et l'Etat-nation risquerait de geler l'intégration politique au niveau actuel et d'empêcher des réformes nécessaires. L'on pourrait au pire assister à une renationalisation de certaines coopérations économiques et politiques. Le conflit récemment provoqué par la remise en cause *de facto* des règles de la politique de concurrence par des entreprises du secteur de l'énergie ainsi que par les gouvernements en France et en Espagne a démontré quelle vigueur les tendances protectionnistes ont déjà atteinte. En conséquence, il serait essentiel de définir les identités nationales non pas en contradiction à l'intégration européenne, mais bien comme éléments constitutifs de ce projet. L'UE se verrait assigner le rôle de «force de protection» de ces valeurs et de ces ambitions au sein de la concurrence globale. Prise dans cette perspective, l'affirmation des identités nationales aurait un effet dynamique à l'intérieur de l'UE et protecteur dans ses relations extérieures.

Enfin, une déclaration ou bien une charte consacrée aux problématiques ici esquissées devrait également servir à clarifier la notion de « Constitution » utilisée par le TCE. Une impulsion à l'élaboration de cette charte pourrait être donnée de manière informelle dans le cadre de la présidence finlandaise, en coopération avec la France et les Pays-Bas. Son contenu pourrait finalement être complété – au sujet par exemple de la politique d'élargissement – durant la présidence allemande ou au plus

tard sous présidence portugaise, pour être ensuite soumis à la prise de décision.

Nice et Nice plus: Faire l'inventaire et réaliser des projets concrets

Le ministre néerlandais des Affaires étrangères, Bernard Bot, a souligné, à l'occasion de sa critique envers les plans de la présidence autrichienne de raviver le processus de ratification, que son gouvernement considérait comme plus opportun de se concentrer « en premier lieu sur des mesures concrètes sur la base du Traité de Nice ». Le président français, Jacques Chirac, s'est depuis janvier 2006 également engagé pour une réforme de l'UE « sur la base des traités existants » afin d'améliorer le fonctionnement de ses institutions. Cette proposition a ensuite été consolidée en avril 2006 par une contribution envoyée par les ministres français des Affaires étrangères et des Affaires européennes à la ministre des Affaires étrangères de l'Autriche. Plus exactement, il y est proposé:

d'utiliser la clause dite « passerelle » de l'article 42 du Traité sur l'Union Européenne sur le transfert de politiques appartenant au « troisième pilier » de l'UE, lequel organise des coopérations intergouvernementales dans le domaine de la police et de la justice en matière pénale, vers le domaine du Traité sur la Communauté Européenne, à caractère supranational. Il s'agit donc de réformer et de « communautariser » ces coopérations: tout ou partie des politiques établies dans le troisième pilier seraient soumises à la procédure de la majorité qualifiée au sein du Conseil, à la procédure de codécision du Parlement Européen (et non plus au seul droit de consultation, bien moins important) et enfin à un renforcement du contrôle juridique par la Cour de Justice Européenne.

► d'utiliser la clause passerelle de l'article 137.2 du Traité sur l'Union Européenne pour passer à la codécision dans les domaines de la politique sociale actuellement sous la contrainte de l'unanimité au Conseil et uniquement soumises à la

procédure de consultation du PE.

- de rechercher une plus grande interconnexion de même qu'une unification institutionnelle et procédurale des organes du Conseil et de la Commission chargés des questions de politique extérieure, sur la base du droit d'auto-organisation de ces organes.
- de poursuivre l'amélioration de la transparence des travaux du Conseil, sur la base de son droit d'auto-organisation.
- de renforcer les droits de contrôle et d'information du Parlement Européen dans le cadre des comités compétents pour les questions d'application du droit communautaire européen (comitologie).
- e renforcer les instruments de l'UE dans le domaine de la coordination des politiques économiques et financières, dans le cadre et sur la base du droit d'organisation autonome de l'Eurogroupe.
- d'anticiper *de facto* la mise en œuvre du protocole du TCE relatif au principe de subsidiarité dans le but d'une meilleure intégration des parlements nationaux, ceci sur la base du protocole existant relatif au rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne.

La Commission, sans s'aligner explicitement sur la position de ceux qui considèrent le TCE comme « mort », s'est pourtant rapprochée de cette ligne et a ainsi proposé des réformes semblables à travers sa récente communication au Conseil Européen, « Un projet pour les citoyens – Produire des résultats pour l'Europe ».

De nombreux efforts sont par ailleurs mis en œuvre actuellement afin d'appliquer les deux protocoles du TCE sur le rôle des parlements nationaux et sur l'emploi du principe de subsidiarité. Le coup d'envoi de cette entreprise avait été donné par Jack Straw, ancien ministre des Affaires étrangères britannique, lequel avait à la suite des deux référendums négatifs immédiatement insisté sur le fait que les deux protocoles mentionnés plus haut pouvaient aussi bien entrer en vigueur sans que le TCE n'ait été ratifié. De même, à la fin novembre 2005, la majorité des participants à la conférence

annuelle sur la subsidiarité du Comité des Régions avaient réclamé la mise en œuvre du protocole de subsidiarité prévu par le TCE.

Dans ce contexte, beaucoup d'énergie politique est employée depuis l'automne 2005 à faire avancer «l'Europe des projets», afin de fournir aux populations des Etats membres des réussites visibles et concrètes. Les résultats du sommet de Hampton Court, tenu en octobre 2005 sous présidence britannique, sont à ce titre particulièrement exemplaires : le projet principal qu'il a engendré a ainsi été l'idée d'un «fonds d'ajustement à la mondialisation», tandis qu'il a stimulé la discussion sur la politique énergétique et a conféré une nouvelle dynamique à la discussion prônée par le président français Jacques Chirac sur les projets dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

Ces initiatives ne se rapportent certes pas au traité constitutionnel au sens strict. Elles sont cependant envisagées comme des tentatives de modifier le contexte, c'est-à-dire d'améliorer l'humeur des citoyens vis-à-vis de l'UE, pour plus tard pouvoir, le cas échéant, remettre en jeu l'idée d'une ratification du traité constitutionnel. Cependant, il existe justement au sujet des gouvernements plaidant pour la voie de «l'Europe des projets » des raisons de supposer qu'ils n'ont pas intérêt, du moins provisoirement, à ce que le TCE soit ratifié.

Lorsque l'on se demande si le fait de se concentrer sur des réformes partielles et des projets ponctuels pourrait permettre d'atteindre les motifs des citoyens ayant rejeté le TCE (ou qui seraient susceptibles de le rejeter, comme au Royaume-Uni), la réponse est plutôt négative. L'activité démontrée sur la scène européenne est certes sûrement utile dans le but d'affaiblir les critiques à l'encontre du système de l'Union Européenne et de relativiser l'argument (d'ailleurs empiriquement contestable) d'un euroscepticisme croissant des populations. Pourtant, il serait très improbable d'attendre que les «projets» déploient une réelle efficacité d'ici à 2009.

Il faut finalement remarquer que cette fixation sur «le meilleur» du TCE et sur les projets concrets relève d'une interprétation voyant dans la crise actuelle de l'UE avant tout le résultat d'un «problème d'output», c'est-à-dire d'une efficacité insuffisante dans la performance du système politique de l'Union. Cette lecture, qui relève dans une certaine mesure de considérations tactiques, s'accompagne en France du poids exagéré attribué par les élites politiques aux motivations sociales dans le rejet du traité. Ceci a pour conséquence de détourner l'attention d'autres sujets comme la crise de la direction politique en France, les insuffisances de la représentation des intérêts français par le gouvernement au niveau européen ou encore la question fondamentale de la légitimation du système de prise de décision européen. Il est intéressant de constater que l'interprétation politique du « non » ne diffère pas seulement en France des résultats de la discussion académique, tout du moins en ce qui concerne le rôle de ce manque de légitimation. L'analyse scientifique a ainsi produit un grand nombre de publications sur le thème de la démocratisation et de la politisation de l'Union Européenne.

Une révision générale des traités européens au moyen d'un inventaire *de facto* du TCE ainsi que de réformes partielles sur la base du Traité de Nice serait une entreprise lourde et risquée. En effet, des modifications dans les relations des organes entre eux ainsi qu'entre les organes et les Etats membres pourraient de ce fait être décidées, qui ne s'accorderaient pas avec la logique et la méthode du «bargaining» pratiqué au cours des conférences intergouvernementales. Chaque point isolé requerrait des concessions et une disposition au compromis plus importante que lors de la dernière conférence intergouvernementale. Ce procédé aurait en outre le désavantage de multiplier le nombre de documents et de normes, aggravant encore plus l'opacité du système politique de l'UE, déjà largement critiquée par les citoyens. Un des objectifs centraux du Traité Con-

stitutionnel, simplifier le droit primaire européen, serait donc abandonné. Finalement, l'utilisation de ce procédé laisserait de côté un certain nombre de réformes importantes prévues par le TCE (pour de plus amples détails, consulter: SWP-Studie S 4/06, p. 24f.).

Marges de manœuvre pour 2007

Dans le contexte du débat renforcé sur la ratification du TCE, il est de première importance que la pause de réflexion ne se limite plus à une discussion improductive et sans ligne directrice sur le futur de l'Union, en l'absence d'une quelconque entente sur les critères d'évaluation ou même d'une énonciation des buts poursuivis.

Si la future présidence allemande du Conseil considère comme première priorité de replacer le TCE, sous sa forme actuelle, sur le chemin de la ratification, alors la célébration du 50^{ème} anniversaire de la Communauté Européenne fin mars 2007 pourrait être utilisée pour proclamer une déclaration solennelle et une «stratégie face à la globalisation», dans le sens des réflexions exposées plus haut. Il faudrait discuter ouvertement des chances d'un tel sauvetage du TCE avec la France et les Pays-Bas, qui se refusent pour l'instant à l'éventualité d'une nouvelle tentative de ratification. Les acteurs politiques de ces deux Etats ne pourront certes pas s'engager de manière ferme avant les échéances électorales de 2007. Il faudrait pourtant tenter de favoriser chez eux une position de base plus mitigée et ouverte à des solutions diverses, et en particulier d'encourager une auto-réflexion critique sur leur rôle au sein de l'Union ainsi que sur les coûts d'un affaiblissement de l'UE du fait de leur attitude.

Dans le cas où l'exercice d'inventaire devait entre temps continuer et un certain nombre d'éléments du TCE être mis en œuvre, il faudrait y joindre une offensive commune des « amis du TCE » visant à réanimer le processus de ratification, dans la poursuite de l'objectif de sauver le TCE dans son ensemble.

Il s'agit cependant d'évaluer sobrement les scénarios plausibles : Une stratégie de confrontation contre les pays ayant dit «non» ou n'ayant pas encore ratifié pourrait mener à une situation dans laquelle vingt pays, dans le meilleur des cas, auraient ratifié le TCE, deux s'y opposeraient toujours et trois se contenteraient de temporiser. Dans une telle constellation, la marge de manœuvre politique des «amis du TCE» serait faible: il n'est ni dans l'intérêt de l'Allemagne de pousser la France à quitter l'UE, afin de mettre en œuvre le TCE au sein du noyau restreint des «amis», ni probable que les cinq «opposants au TCE» supposés se laissent forcer la main pour modifier leur position. Une telle offensive ne serait donc judicieuse que si la situation des «opposants» changeait dans le sens d'un nouvel intérêt vis-à-vis du TCE, ou bien si les «amis» arrivaient à la conclusion qu'une progression avec un nombre réduit de partenaires serait préférable à un abandon du Traité Constitutionnel.

Ces options devraient être clairement identifiées, afin d'en déduire ensuite des stratégies d'action. Mais si ceci ne se produit pas et que les acteurs restent guidés – comme durant la campagne référendaire française – par le principe selon lequel «on ne peut pas faire ce que l'on n'a pas le droit de faire», alors une fixation sur le Traité constitutionnel empêcherait le développement et l'examen d'alternatives. Certes, en considérant la mise en œuvre du Traité constitutionnel inchangé comme la seule option acceptable, le découpage du texte pourrait être retardé un certain temps. Mais au cas où cette stratégie échouerait – ce qui, dans la constellation actuelle, n'est pas improbable -, alors la nécessaire discussion sur de possibles alternatives pourrait s'étendre sur des années. L'UE resterait prisonnière de sa stagnation et perdrait de précieuses années dans la compétition globale.

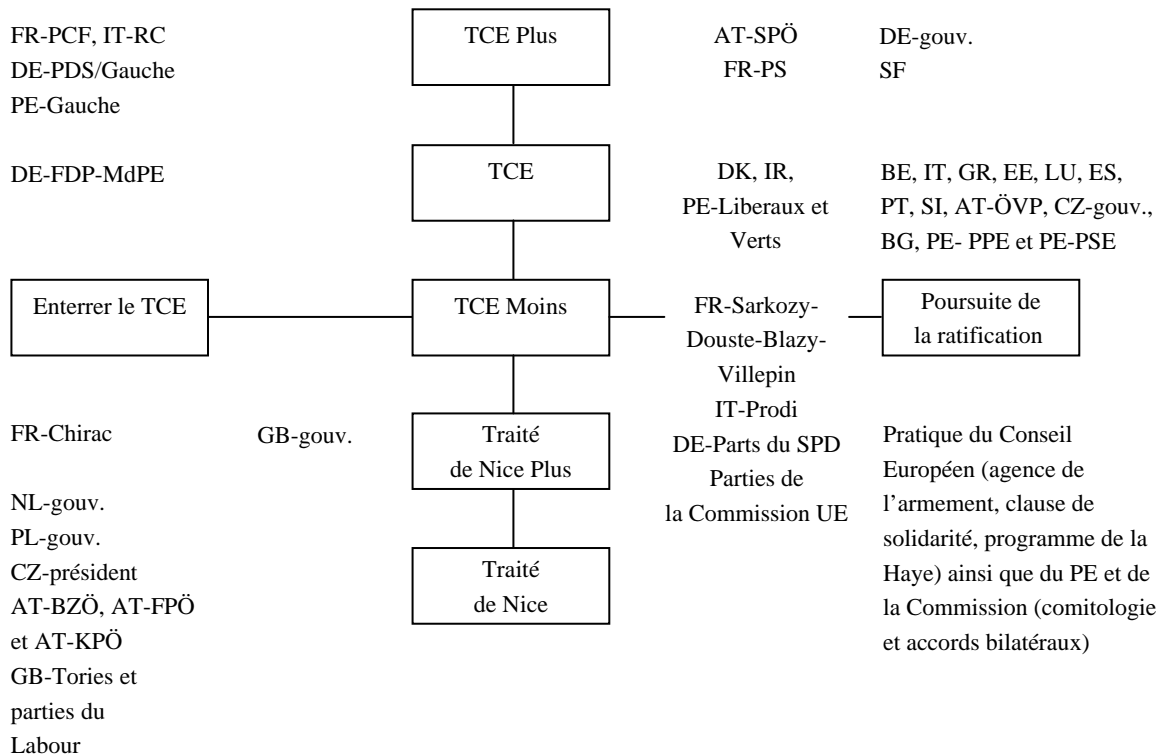
Il apparaît clairement au travers de ce dilemme combien il est urgent et nécessaire d'obtenir une clarification des positions, particulières ou partagées, entre les

25 et bientôt 27 gouvernements de l'UE. Sans cela, la deuxième année de l'époque «post-non» risque elle aussi d'être dominée par une discussion déliée et opaque, à l'instar de la première année de la «pause de réflexion». Dans ces conditions, les chances de la présidence du Conseil de l'Allemagne de proposer un plan simple

pour progresser sont minces. Il s'agit plutôt au préalable d'amener des partenaires pour l'instant repliés sur eux-mêmes, tels la France et les Pays-Bas, à exposer le plus clairement et le plus largement possible leurs intérêts et leurs dispositions à agir. Ceci a manifestement échoué durant l'année écoulée.

Aperçu 1

Positions vis-à-vis du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et vis-à-vis du processus de ratification. Etat des lieux : juillet 2006



Abréviations:

AT Autriche
 AT-BZÖ Alliance Avenir de l'Autriche
 AT-FPÖ Parti libéral d'Autriche
 AT-KPÖ Parti communiste d'Autriche
 AT-ÖVP Parti populaire d'Autriche
 AT-SPÖ Parti social-démocrate d'Autriche
 BE Belgique
 BG Bulgarie
 CY Chypre
 CZ République tchèque
 DE République fédérale d'Allemagne
 DK Danemark
 EE Estonie
 PE Parlement européen
 PE-PPE Parti populaire européen
 PE-PSE Parti socialiste européen

ES Espagne
 FR France
 FR-PCF Parti communiste français
 FR-PS Parti socialiste français
 GB Royaume-Uni
 GR Grèce
 HU Hongrie
 IR Irlande
 IT Italie
 IT-RC Rifondazione Comunista (Refondation communiste)
 LI Lituanie
 LT Lettonie
 LU Luxembourg
 MdPE Membre du Parlement européen
 MT Malte
 NL Pays-Bas

PL Pologne
PT Portugal
SE Suède

SF Finlande
SI Slovénie
SK République slovaque

Aperçu 2

Etat des lieux de la ratification du TCE au 2 juillet 2006

Pays	Remarques	Nombre de voix/ Pourcentages référendum		
		Oui	Non	Abst..
AT	👍 Le comité constitutionnel du Conseil National a adopté le 17 février 2005 la loi fédérale constitutionnelle portant sur la ratification du TCE. Ratification du TCE par le Conseil National le 11 mai 2005. Ratification par le Conseil Fédéral le 25 mai 2005.	182 59	1 3	
BE	👍 Procédure parlementaire avec votes positifs au Sénat le 28 avril 2005, à la Chambre des Représentants le 9 mai 2005 et dans les parlements des Régions et des Communautés linguistiques achevée le 8 février 2006.	54 118	9 18	1 1
CY	👍 Ratification parlementaire le 30 juin 2005.	30	19	1
CZ	👋 Ajournement du référendum annoncé.			
DE	👍 Ratification parlementaire le 12 mai 2005 par le Bundestag (Chambre des députés) et le 27 mai 2005 par le Bundesrat (Chambre fédérale). Attente de la signature par le président de la République fédérale.	568 66	23	2 3
DK	👋 Le référendum obligatoire initialement prévu pour le 17 septembre 2005 a été suspendu ; gouvernement et majorité parlementaire cependant pour la ratification du TCE.			
EE	👍 Procédure parlementaire initiée avec première lecture le 8 février 2006, achevée le 9 mai 2006.	73	1	
ES	👍 Référendum positif le 20 février 2005. Le Congrès espagnol a ratifié le TCE le 28 avril 2005, le Sénat le 18 mai 2005.	76,73% 311 225	17,24% 19 6	
FR	👋 Ratification parlementaire achevée le 28 février 2005 par le Congrès du Parlement rassemblant l'Assemblée nationale et le Sénat. Echec du référendum le 29 mai 2005.	730 45,13%	66 54,87%	96
GB	👋 Le référendum annoncé depuis avril 2004 et prévu pour le printemps 2006 a été ajourné sine die le 6 juin 2006. La Chambre basse a majoritairement voté pour le TCE le 9 février 2005.	345	130	
GR	👍 Procédure parlementaire achevée le 19 avril 2005.	268	17	
HU	👍 Ratification parlementaire achevée le 20 décembre 2004.	322	12	8
IR	👋 Référendum obligatoire ajourné. Présentation d'un projet de loi relatif à la 28 ^{ème} modification de la constitution irlandaise en vertu du TCE fin mai 2005. Le gouvernement, après l'échec des référendums en FR et NL, a publié un livre blanc sur le TCE et a plusieurs fois montré clairement son attachement au TCE et son intention de le faire ratifier par référendum.			

Pays	Remarques	Nombre de voix/ Pourcentages référendum		
		Oui	Non	Abst.
IT	☑ Ratification parlementaire achevée le 25 janvier 2005 à la Chambre des Députés et le 6 avril 2005 au Sénat.	436 217	28 16	5
LI	☑ Ratification parlementaire achevée le 11 novembre 2004.	84	4	3
LT	☑ Ratification parlementaire achevée le 2 juin 2005.	71	5	6
LU	☑ Référendum positif le 10 juillet 2005. Le parlement luxembourgeois a ensuite adopté le TCE le 25 octobre 2005.	56,52%	43,48%	
		55		
MT	☑ Ratification parlementaire achevée le 6 juillet 2005.	66	0	
NL	☞ Echec du référendum du 1 ^{er} juin 2005. Ratification parlementaire sur ce ajournée.	38,4%	61,6%	
PL	☞ Ajournement du référendum annoncé.			
PT	☞ Ajournement du référendum annoncé.			
SE	☞ Ajournement de la ratification parlementaire.			
SF	☞ La procédure parlementaire avait été ajournée après les référendums en FR et NL. Reprise de la ratification depuis mars 2006 ; Date visée : été 2006.			
SI	☑ Ratification parlementaire achevée le 1 ^{er} février 2005.	79	4	7
SK	☑ Ratification parlementaire achevée le 11 mai 2005. La procédure d'examen par la cour constitutionnelle reste à achever.	116	27	4

Explication des symboles:

- ☑ Ratification achevée
- ☞ Echec du référendum
- ☞ Ratification ou référendum ajourné
- ☑ Echec encore possible malgré la ratification
- ☞ procédure de ratification en cours

Pour les abréviations de noms de pays, voir p. 9 et 10.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006
All rights reserved

SWP
Stiftung Wissenschaft und
Politik
German Institute for
International and
Security Affairs

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telephone +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org