

La convocation de la Conférence intergouvernementale 2007

À l'ouverture du Conseil européen de juin 2007, le principal défi de la présidence allemande était de vérifier l'existence d'un consensus entre les 27 sur le principe de greffer aux traités actuels le dispositif institutionnel du traité constitutionnel. Il s'agissait de la condition sine qua non pour la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG 2007). Contestée par la Pologne, la nouvelle définition de la majorité qualifiée n'a de sens que si les domaines politiques auxquels elle s'applique sont maintenus. L'ambition de la présidence allemande avait toujours été plus large que la préparation d'un « mini traité » institutionnel. La CIG, convoquée le 23 juillet, négociera un « traité modificatif » des traités actuels à partir des dispositions du traité constitutionnel. Le traité devrait être adopté dès le mois d'octobre lors du Conseil européen de Lisbonne et signé en décembre. S'il est ratifié, le futur traité dotera l'Union des instruments susceptible d'accroître sa représentation extérieure. Avec ou sans nouveau traité, la conception des relations de l'Union avec le reste du monde relève avant tout des relations commerciales. En plus des négociations au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), d'importantes négociations sont également en cours avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Les pays ayant ratifié le traité constitutionnel avaient accepté l'abandon du terme de « Constitution ». Ils avaient en outre admis le principe de revenir à la méthode de révision traditionnelle des traités, à savoir la négociation d'un traité amendant les traités existants (traité sur l'Union européenne – TUE - et traité instituant la Communauté européenne - TCE). Il s'agit-là, selon le rapport de la présidence allemande rédigé à la suite de ses consultations bilatérales, d'une « *concession majeure* » (1). La technique du « traité modificatif » adoptée par le Conseil européen de juin 2007 implique la mise en œuvre de la procédure de révision des traités actuels et requiert l'avis des institutions européennes (article 48 TUE) (2). Politiquement cependant, la base du mandat de la CIG (3) est le traité constitutionnel (TC). Son contenu, parfois déjà passablement modifié, est réparti dans le TUE, dont la dénomination restera inchangée, et dans le TCE, renommé « traité sur le fonctionnement de l'Union ». L'Union sera dotée d'une personnalité juridique unique. Le terme « Communauté » sera partout remplacé par le terme « Union ». Les deux traités constitueront les fondements de l'Union qui se substitue et succède à la Communauté. Les deux

traités auront la même valeur juridique. Le « projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne » a été publié à l'occasion de la convocation de la CIG (4). Il en va de même pour les projets de protocoles et de déclarations (5). La CIG aura un caractère technique. Trois représentants du Parlement européen (contre deux précédemment) y seront associés : Elmar Brok (PPE-DE, ALL), Enrique Baron Crespo (PSE, ESP) et Andrew Duff (ALDE, RU).

À l'arrivée, le « traité modificatif » sera incompréhensible en tant que tel. Ce n'est qu'après sa présentation sous la forme d'une version consolidée des traités que les citoyens européens pourront comprendre les modifications dans leur ensemble (6). D'autres méthodes aboutissaient à une présentation simplifiée, basée sur le contenu des parties I et IV du traité constitutionnel. Il s'agit du « traité fondamental » de Jo Leinen, président de la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen (PSE, ALL) (7), ou du « modèle de traité simplifié » du groupe Amato (désigné entre-temps comme « Comité d'action pour la démocratie européenne » (ACED) (8) ou encore

d'un texte qui porte toujours le nom de Constitution et comprend l'intégralité du texte de la Charte des droits fondamentaux selon Gérard Onesta (9). La proposition Amato envisageait la suppression des symboles et une réorganisation partielle des procédures de révision dont le contenu était inchangé. Ces solutions avaient le mérite de la clarté et l'inconvénient de reproduire quasi à l'identique le contenu de la première partie du traité constitutionnel. La France et les Pays-Bas avaient annoncé leur refus de tout nouveau texte dont le contenu s'apparenterait au texte refusé par référendum.

On remarquera les leçons différentes que tiraient de la période de réflexion les propositions Amato et Leinen. Afin de tenir compte des préoccupations exprimées par les citoyens lors des référendums en France, aux Pays-Bas ainsi que dans le débat sur l'avenir de l'Europe, Jo Leinen avait proposé d'ajouter deux protocoles au traité sur les politiques de l'Union : l'un sur le changement climatique et un autre sur l'Europe sociale. Il permettrait de définir de nouveaux objectifs pour l'Union tels que :

- l'introduction de standards sociaux minima (tels qu'un salaire minimum européen) ;
- une meilleure coordination des politiques économiques, monétaires et sociales, spécialement dans la zone euro ;
- une réforme du Pacte de stabilité et de croissance, afin de garantir l'égalité poursuite des deux objectifs de stabilité et de croissance.

Le groupe Amato considérait pour sa part que « *mieux communiquer avec les citoyens, les informer pleinement des initiatives et des travaux de l'Union européenne et les impliquer dans un dialogue réel et permanent doit devenir la première de nos missions* » (10). On notera que les conclusions auxquelles étaient arrivés les Professeurs Olivier Costa et Paul Margette allaient dans un sens diamétralement opposé (11). Ces auteurs attribuent le refus du traité constitutionnel en France au sentiment que « *l'Union fait des politiques, mais pas de la politique ; les États font de la politique, mais plus de politiques publiques* ». Selon eux, « *le problème n'est pas d'améliorer l'information des citoyens sur l'Union européenne et les enjeux et modalités de sa réforme, mais de prendre acte du rejet et de la crainte que ce système et sa réforme suscitent* ».

Le mandat de la CIG

Le mandat de la CIG contient la future structure du traité sur l'Union européenne (voir encadré) qui ne sera visible, rappelons-le, qu'après l'opération de consolidation des traités. Nous retiendrons ici les principales modifications qui se dégagent à la lecture du mandat de la CIG et confirmées dans le « projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne » et les projets de déclarations et de protocoles, publiés à l'ouverture de la CIG.

STRUCTURE DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE

Préambule du TUE

Intègre un nouveau deuxième considérant : « S'INSPIRANT des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ».

Titre I. Dispositions communes

- Reprend les articles sur les valeurs (non modifié) et les objectifs (modifié).
- Référence à la Charte des droits fondamentaux qui a un statut juridiquement contraignant. Le Royaume-Uni s'exclut. Objections de deux délégations (Irlande et Pologne).
- Reprend l'article sur l'Union et son environnement proche et sur la suspension des droits des États membres.
- L'article sur les principes fondamentaux concernant les compétences sera précisé en indiquant que l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités.

Titre II. Dispositions relatives aux principes démocratiques

- Reprend en partie le Titre VI de la première Partie du traité constitutionnel – TC - (« La vie démocratique de l'Union ») sur l'égalité démocratique, la démocratie représentative, la démocratie participative et l'initiative citoyenne.
- L'article sur la citoyenneté est purement et simplement supprimé (article I-10 du TC)
- L'article sur les partenaires sociaux et le dialogue social sera transféré au début du chapitre sur la politique sociale du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- L'article sur le statut des églises et organisations non confessionnelles est transféré au Titre II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article relatif au médiateur est inscrit au titre de la citoyenneté du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- Insertion d'un article sur le rôle des Parlements nationaux.

Titre III. Dispositions relatives aux institutions

- Reprend en partie le Titre IV de la première partie du TC (« Les institutions et organes de l'Union »). Le nouveau titre III reprendra les modifications apportées au système actuel, soit aux articles portant sur les institutions de l'Union, le Parlement européen (nouvelle composition), le Conseil européen (transformation en une institution et création de la fonction de président), le Conseil (introduction du système de vote à la double majorité et changements apportés au système de présidence semestrielle du Conseil, avec la possibilité de le modifier), la Commission européenne (nouvelle composition et renforcement du rôle de son président), le ministre des affaires étrangères de l'Union (création de la nouvelle fonction, dont la dénomination devient haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité) et la Cour de justice de l'Union européenne.
- L'application de la nouvelle définition de la majorité qualifiée est repoussée à 2017 et comprend un système intermédiaire entre 2014 et 2017.

Titre IV. Dispositions sur la coopération renforcée

- Actuel Titre VII du TUE (Chapitre III du Titre V de la première partie du TC). Nombre minimum d'États membres requis pour le lancement d'une coopération renforcée sera de neuf (et non plus d'un tiers).

Titre V. Dispositions générales sur l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune

- Reprend les dispositions du TC. (nouveau chapitre 1 inséré au titre V de l'actuel TUE). Le Chapitre 2 comprendra le service européen pour l'action extérieure et la coopération structurée permanente dans le domaine de la défense.
- Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune

Titre VI. Dispositions finales

- Dispositions finales actuelles du Titre VIII et notamment les procédures de révision de la quatrième partie du TC).
- Y figureront également les articles sur la personnalité juridique de l'Union et le droit de retrait.
- Ajout : la procédure de révision ordinaire peut servir pour accroître ou diminuer les compétences de l'Union.
- Nouvel article sur les critères d'éligibilité et la procédure d'adhésion.

1. Traité sur l'Union européenne

Report de l'application de la nouvelle définition du vote à la majorité qualifiée

La Pologne obtient le report à 2014 de l'application de la nouvelle définition de la majorité qualifiée (55 % des États représentants 65 %)

de la population. Ensuite, jusqu'au 31 mars 2017, un système transitoire permettra à un pays de demander l'application du système de la pondération des voix en vue de l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée. À compter du 1^{er} avril 2017, le mécanisme complétant la minorité de blocage est maintenu et renforcé alors que le traité constitutionnel envisageait sa suppression (12). Cette concession à la Pologne n'enlève rien au fait que dans le domaine des politiques, l'extension du champ d'application du vote à la majorité qualifiée est maintenue dans le traité sur le fonctionnement de l'Union.

Selon le mandat de la CIG, « *les innovations telles qu'agréées lors de la CIG de 2004 [donc les innovations du traité constitutionnel NDLR] seront insérées dans le traité de la manière habituelle, sous la forme de modifications ponctuelles. Elles concernent les catégories et les domaines de compétence, le champ d'application du vote à la majorité qualifiée et de la codécision, la distinction entre les actes législatifs et non législatifs, les dispositions relatives entre autres à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la clause de solidarité, l'amélioration de la gouvernance de l'euro, les dispositions horizontales telles que la clause sociale, les dispositions particulières telles que les services publics, l'espace, l'énergie, la protection civile, l'aide humanitaire, la santé publique, le sport, le tourisme, les régions ultrapériphériques, la coopération administrative, et les dispositions financières (ressources propres, cadre financier pluriannuel, nouvelle procédure budgétaire)* ».

Droits fondamentaux

La Confédération européenne des syndicats avait fait du maintien du statut juridiquement contraignant de la Charte LA ligne rouge à ne pas franchir. Dans le « Manifeste de Séville », adopté le 24 mai, la CES plaidait « pour la défense de l'essence du traité constitutionnel, y compris la Charte des droits fondamentaux et les droits syndicaux à s'organiser et à faire grève ». La CES avait organisé un rassemblement le 20 juin 2007 en vue de soutenir le caractère contraignant de la Charte dans le futur traité. À cette occasion, l'organisation syndicale avait averti qu'elle s'opposerait à tout nouveau texte qui abandonnerait la force contraignante de la Charte.

Le Parlement européen avait également inscrit cette priorité au nom de la défense des droits des citoyens. Le PE avait adopté par 469 voix pour,

141 contre et 32 abstentions la résolution basée sur le rapport de Enrique Baron Crespo (PSE, ES) et Elmar Brok (PPE-DE, ALL) (13). Son message principal rejoint les préoccupations syndicales concernant la Charte quand il déclare « *qu'il s'opposera à ce que le résultat des négociations aboutisse, par rapport au traité constitutionnel, à un affaiblissement de la protection des droits des citoyennes et citoyens (insiste en particulier sur le maintien de la charte des droits fondamentaux, notamment de son caractère juridiquement contraignant), à moins de démocratie, de transparence et d'efficacité dans le fonctionnement de l'Union* » (para. 11).

Conformément au mandat de la CIG 2007, la Charte des droits fondamentaux ne sera plus intégrée dans les traités. Elle garde son caractère juridiquement contraignant. Elle sera adoptée ultérieurement au cours de l'année 2007 et sera publiée séparément au Journal officiel et « *aura la même valeur juridique que les traités* » (14). Selon les termes d'un protocole, elle ne sera pas applicable au Royaume-Uni. Il faut savoir que deux délégations, l'Irlande et la Pologne, n'ont pas encore confirmé leur adhésion à ce protocole. Deux déclarations seront adoptées, la première rappelant que la Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union, la seconde qui est une déclaration unilatérale de la Pologne, selon laquelle « *la Charte ne porte atteinte en aucune manière au droit des États membres de légiférer dans le domaine de la moralité publique, du droit de la famille ainsi que de la protection de la dignité humaine et du respect de l'intégrité humaine physique et morale* ».

Le principe de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme est maintenu mais avec un net recul procédural. Il sera en effet ajouté à l'article sur la procédure de conclusion des accords internationaux (15) que l'accord sur l'adhésion de l'Union à la CEDH sera conclu par le Conseil, statuant à l'unanimité et moyennant la ratification des États membres. Cela diminue fortement la probabilité d'une telle adhésion.

Objectifs de l'Union

L'article sur les objectifs de l'Union est modifié. L'Union n'offrira plus à ses citoyens « *un espace liberté de sécurité et de justice sans frontières internes, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée* ». Le Président français Nicolas Sarkozy a demandé la suppression des

termes « *où la concurrence est libre et non faussée* ». En réaction à cette suppression, un « *Protocole sur le marché intérieur et la concurrence* » a été ajouté. Selon ce protocole, « *compte tenu du fait que le marché intérieur tel qu'il est défini à l'article 3 du traité sur l'Union européenne comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée* », l'Union prend, « *si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions des traités et notamment l'article 308 du traité sur le fonctionnement de l'Union* ». Selon le service juridique du Conseil de l'Union, « *un tel protocole serait en conformité avec le traité, mais superflu d'un point de vue juridique* » (16). Une déclaration devrait suffire. Il reviendra à la CIG de trancher.

Dans le traité sur le fonctionnement de l'Union, le futur article 97 ter reprendra en supprimant les termes « *et selon les rythmes* » le premier paragraphe de l'actuel article 4 du traité CE (qui correspond au libellé de l'article III-177 par. 1) :

« *1. Aux fins énoncées à l'article 2, l'action des États membres et de la Communauté comporte, dans les conditions (et selon les rythmes) prévus par le présent traité, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* ». On se souviendra que les deux traités ont la même valeur juridique.

ARTICLE 308

L'article 308 sera modifié conformément au traité constitutionnel mais il lui sera ajouté un quatrième paragraphe : « *1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées.*

2. La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article [I-11], paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.

3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités excluent une telle harmonisation.

4. Le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et respecte les limites fixées par l'article [III-308, second alinéa.] ».

Retrait des éléments contribuant à donner à l'Union un caractère « étatique »

Outre la dénomination, les symboles ne seront plus repris dans le traité sur l'Union européenne (le drapeau, l'hymne et la devise). Il en va de même pour l'article sur la primauté du droit de l'Union. Une déclaration rappellera la jurisprudence de la Cour de justice en la matière. L'euro était mentionné parmi les symboles de l'Union. Un nouveau paragraphe 4 sera introduit à l'article 3 du traité UE (sur les objectifs de l'Union) selon lequel « *L'union établit une Union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro* ».

Le retrait des éléments contribuant à donner à l'Union un caractère étatique est une concession à la France et aux Pays-Bas mais aussi au Royaume-Uni et au Danemark permettant la justification de la ratification parlementaire. En Irlande, la ratification référendaire est obligatoire. Au Royaume-Uni, il s'agissait d'une décision de l'ancien Premier ministre, Tony Blair qui avait ainsi anticipé la demande de l'opposition. Au Danemark, la pratique du référendum est devenue une tradition même si la Constitution danoise ne prévoit le référendum qu'en cas de transferts de compétences vers l'Union (le traité de Nice avait été ratifié par voie parlementaire). En raison des dérogations dont bénéficie le Danemark, ce pays n'est pas concerné par l'extension du rôle de la majorité qualifiée dans les domaines de l'asile et de l'immigration ou dans les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale. Ces politiques sont organisées au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dont l'article sur les dispositions particulières (actuellement dans la première partie du traité constitutionnel) sera déplacé dans le traité sur le fonctionnement de l'Union qui reprendra l'ensemble des dispositions du TC (voir infra).

Parlements nationaux

Répondant aux demandes néerlandaises, le rôle des Parlements nationaux sera renforcé mais pas autant que ne l'auraient souhaité les Pays-Bas. Un nouvel article qui regroupe l'ensemble des domaines dans lesquels les Parlements nationaux sont concernés sera inséré dans le nouveau titre II (Dispositions relatives aux principes démocratiques). La procédure du « carton jaune », permettant aux Parlements nationaux de contester une proposition de la Commission ne respectant pas le principe de subsidiarité est transformée en « car-

ton orange ». Le protocole sur l'interprétation du principe de subsidiarité sera modifié de manière à prolonger le délai, de six à huit semaines, au cours duquel les Parlements nationaux peuvent envoyer un avis motivé. Selon le mandat, lorsque les avis motivés représentent une « majorité simple » des voix attribuées aux Parlements nationaux, le projet doit être réexaminé. Le mandat de la CIG pouvait laisser penser que le nombre de voix requis serait plus élevé que dans le traité constitutionnel (qui requerrait un tiers de ces voix et un seuil abaissé à un quart dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière), ce qui relativisait la portée du changement introduit. Ces proportions ne seront pas modifiées. L'article 7 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit que dans le cas où les avis motivés représentent un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux Parlements nationaux pour un « projet d'acte législatif », le projet doit être réexaminé (17). Ce seuil est d'un quart dans le cadre la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière.

Mais, « dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux », la proposition doit être réexaminée. « À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer ».

Le rôle des Parlements nationaux sera renforcé dans l'hypothèse où la Commission maintient une proposition. Dans ce cas, l'avis de la Commission et les avis motivés des Parlements nationaux sont transmis au législateur (Conseil et Parlement).

Cela déclenchera une procédure spécifique :

- « avant d'achever la première lecture dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le législateur (le Conseil et le Parlement) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission ;
- si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des voix exprimées au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi ».

De manière beaucoup plus préoccupante, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, le rôle des Parlements nationaux est réellement renforcé. Toute proposition de décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière susceptibles de faire l'objet d'un acte adopté selon la procédure législative ordinaire, sera notifiée aux Parlements nationaux. La possibilité pour un Parlement de s'opposer à ces mesures est introduite. Une seule opposition interrompt la procédure. En l'absence d'opposition le Conseil peut adopter la décision.

Démocratie participative

Le Titre II sur la vie démocratique de l'Union reprend en partie le Titre VI de la première partie du traité constitutionnel « La vie démocratique de l'Union ». Il intègre les dispositions sur l'égalité démocratique, la démocratie représentative, la démocratie participative et l'initiative citoyenne. La base juridique en vue de l'adoption de celle-ci sera transférée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union. Les articles sur les partenaires sociaux et le dialogue social, le médiateur et le statut des églises et organisations non confessionnelles seront transférés au début du chapitre sur la politique sociale dans le traité sur le fonctionnement de l'Union.

Procédure de révision

Inscrit au sein du futur Titre VI contenant les dispositions finales, l'article 48 du TUE actuel (procédure de révision des traités) sera modifié de manière à regrouper les procédures de révision du traité constitutionnel (la procédure ordinaire et les deux procédures de révision simplifiée). La procédure de révision ordinaire sera modifiée de manière à indiquer que les traités peuvent être révisés pour accroître ou réduire les compétences de l'Union.

2. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Dans le traité sur le fonctionnement de l'Union, la nouvelle terminologie de lois et lois-cadres sera abandonnée. La dénomination existante de « règlement », « directive » et « décision » sera maintenue et la définition de la « décision » du traité constitutionnel sera intégrée dans le traité sur le fonctionnement de l'Union. La procédure législative, nouvelle manière de désigner la pro-

cédure de codécision, est maintenue. Il en va de même pour ses domaines d'application (cf. supra).

Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Autre concession au Royaume-Uni, le ministre des Affaires étrangères sera désigné « Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». La fonction du Haut représentant demeure cependant inchangée. Dans le futur traité sur l'Union, le caractère intergouvernemental de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) sera rappelé : ajout d'un nouveau paragraphe à l'article 308 (ex-clause de flexibilité- article I-18 du TC) selon lequel cet article ne peut être utilisé pour atteindre un objectif relevant de la PESC (cf. supra), deux déclarations réaffirmeront l'interdiction de l'adoption d'actes législatifs dans ce cadre, l'exclusion de la compétence de la Cour de justice dans ce domaine. Une nouvelle base juridique sera introduite sur la protection des données dans le domaine de la PESC. Un autre ajout précise que la sécurité nationale « *reste de la [seule] compétence des États membres* ». Les deux articles sur la PESC du traité constitutionnel seront intégrés au Titre V du TUE (Dispositions générales sur l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune). Les articles relatifs au service commun pour l'action extérieure et le principe de la coopération permanente structurée dans le domaine de la défense seront également repris sous ce Titre. Le contenu d'une nouvelle déclaration confirme la volonté du Royaume-Uni de garder son statut de membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Selon le texte diffusé à l'ouverture de la CIG, le traité sur le fonctionnement de l'Union comprendra une V^{ème} partie entièrement consacrée à l'action extérieure de l'Union, ce qui n'est pas le cas du TCE. La clarification introduite par le traité constitutionnel sera donc maintenue.

Facilitation et extension du champ des coopérations renforcées

De manière générale, l'Union confirme le renforcement de son inévitable différentiation. Actuellement, l'Union avance selon des rythmes différents dans le domaine monétaire, dans le cadre de la coopération des accords de Schengen, dans le cadre des politiques d'immigration et d'asile ainsi que dans le cadre de la coopération policière

et judiciaire en matière pénale. Dans le nouveau traité sur l'Union européenne, le déclenchement d'une coopération renforcée nécessitera neuf États membres (et non plus un tiers, par conséquent le nombre d'État sera de neuf y compris dans une Union comprenant plus de 27 États membres). Les dispositions du traité constitutionnel seront greffées dans le traité sur le fonctionnement de l'Union. Le mécanisme ne pourra s'appliquer aux compétences exclusives de l'Union parmi lesquelles figure la politique monétaire pour les États dont la monnaie est l'euro. Ce point mériterait d'être éclairci. Il n'est pas précisé (futur article 280 D du traité sur le fonctionnement de l'Union) que le déclenchement d'une coopération renforcée nécessite une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée dans la mesure où « *le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement* » (18). Le dispositif de déclenchement d'une coopération renforcée dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune nécessitera une décision du Conseil statuant à l'unanimité.

Un nouveau Titre IV sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) sera intégré dans le traité sur le fonctionnement de l'Union incluant cinq chapitres : chapitre 1 : Dispositions générales, chapitre 2 : Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, chapitre 3 : Coopération judiciaire en matière civile, chapitre 4 : Coopération judiciaire en matière pénale et chapitre 5 : Coopération policière. Cela signifie que la structure en pilier sera abolie. La méthode communautaire sera applicable : droit d'initiative de la Commission, quasi extension de la procédure de codécision (vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et implication du Parlement européen), et renforcement du contrôle de la Cour de justice notamment dans le domaine de l'asile et de l'immigration.

Dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale, le développement de coopérations renforcées est davantage facilité. Elle concernera les deux articles de la coopération judiciaire en matière pénale (19). Si un État membre estime qu'un projet porterait atteinte à des aspects fondamentaux de son système juridique, il peut faire appel au Conseil européen qui se saisit de la question (frein de secours). Dans un délai de quatre mois (et non plus douze mois) après la suspension d'une procédure d'adoption du projet et en cas de désaccord persistant, si un tiers des États membres souhaitent instaurer une coopéra-

tion renforcée, ils en informent le Parlement, le Conseil et la Commission. L'autorisation de déclencher une coopération renforcée est réputée acquise. Par rapport au TC, elle sera étendue à la possibilité d'instaurer un Parquet européen (20) et dans le domaine de la coopération policière opérationnelle (21). À l'article 69 J par 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union (qui concerne la coopération opérationnelle), la procédure permettant le développement de coopération renforcée ne s'appliquera pas « aux actes qui constituent un développement de l'acquis de Schengen ».

Le Royaume-Uni entend maintenir, voire étendre le principe de sa non participation (ce que l'on appelle des dérogations ou « opt out »). Le protocole annexé au traité constitutionnel sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, étendait le principe de la non participation de ces pays au Titre IV du traité CE (visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes), négocié à Amsterdam en 1997, au mécanisme d'évaluation de l'ELSJ et du principe de reconnaissance mutuelle (22), à la coopération administrative (23), et enfin à l'échange de renseignements dans le cadre de la coopération policière (24). Il était reconnu à ces États la possibilité d'y prendre part au cas par cas, ainsi que le prévoit le protocole de 1997 (opt-in). Ce protocole tel qu'« amendé » par le traité constitutionnel sera maintenu pour le Royaume-Uni et pourrait également concerner le développement de l'acquis Schengen, objet d'un autre protocole négocié en 1997. L'Irlande déterminera sa position ultérieurement.

À l'issue de la CIG 2004, le Danemark avait maintenu ses dérogations. Après le « non » au traité de Maastricht, le Danemark avait obtenu des dérogations en matière d'Union économique et monétaire, de citoyenneté de l'Union et de politique étrangère et de sécurité commune. Par la suite, il avait obtenu de nouvelles dérogations (Protocole sur la position du Danemark, annexé au traité d'Amsterdam). Le Titre IV Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes ne lie pas le Danemark, à l'exception de certains aspects de la politique des visas. Le traité d'Amsterdam avait intégré l'acquis Schengen aux traités. Cet acquis avait été ventilé entre le Titre IV du traité CE et le Titre VI du traité UE (Dispositions relatives à la coopération judiciaire et à la coopération judiciaire en matière pénale). Dans ce domaine, le Danemark bien que signataire des accords de Schengen bénéficie d'un

statut particulier. Selon un autre protocole, la partie de l'acquis Schengen relative au Titre IV du traité CE le Danemark n'est lié que par une obligation de droit international. C'est ainsi que ce pays participe au système d'asile de l'Union après avoir signé un accord avec la Communauté européenne (25).

Ces « refus » traduisent le « non » à la méthode communautaire par le Royaume-Uni et l'Irlande et la volonté de ne participer qu'à l'Europe de la coopération intergouvernementale dans le domaine de la libre circulation des personnes. Dans la pratique, le Royaume-Uni et l'Irlande choisissent l'« opt-in » dans le domaine de l'asile. Il en va de même pour certains textes dans le domaine de l'immigration illégale mais pas en ce qui concerne l'immigration légale ou les mesures tendant par exemple à l'octroi aux ressortissants des pays tiers légalement établis dans le territoire de l'Union d'un statut comparable à celui des citoyens européens. Ce statut, octroyé aux migrants résidant légalement sur le territoire de l'Union au bout d'une période de cinq ans, n'est pas appliqué au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark.

D'autres pays du « non » à l'intégration sont associés aux politiques de l'Union. C'est le cas du Liechtenstein, de l'Islande et de la Norvège qui participent à l'Espace économique européen (EEE) dans lequel sont appliquées les quatre libertés fondamentales du marché intérieur (y compris la libre circulation des personnes et les mesures transitoires concernant la libre circulation des travailleurs). La participation de la Norvège à l'Union européenne avait été rejetée lors d'un référendum en 1995. Depuis, elle participe également aux politiques de l'Espace Schengen. La Suisse avait refusé de participer à l'EEE lors d'un référendum organisé le 6 décembre 1992. Depuis différents accords ont été négociés avec la Suisse, un pays qui a dit « oui » à l'Espace Schengen et au système d'asile européen (Dublin et EURODAC) le 5 juin 2005. Enfin, le 26 novembre 2006, les Suisses ont dit « oui » au milliard de francs suisses (quelques 630 millions d'euros) pour les pays de la cohésion (nouveaux pays de l'Est). Ils savent ce que leur rapporte économiquement le marché intérieur en évitant les contraintes de l'intégration.

Sécurité sociale et libre circulation des travailleurs

L'article 42, tel qu'« amendé » par le traité constitutionnel (article III-136) sera maintenu. Cet ar-

ticle prescrit le vote à la majorité qualifiée (procédure législative ordinaire) en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants (salariés et non salariés et leurs ayant droit). La possibilité pour un État de s'opposer à un projet et de demander l'arbitrage du Conseil européen (système de freinage) est maintenue. Son utilisation signifie la suspension de la procédure. Dès lors (ce qui est souligné est ajouté), « *après discussion et dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, le Conseil européen :*

- a) *renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire ; ou*
- b) *n'a pas agi ou demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition ; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté ».*

À la différence de la coopération judiciaire en matière pénale, cet article ne prévoit pas le recours au mécanisme de la coopération renforcée en cas de blocage persistant.

3. Les ajouts : protocole sur les services d'intérêt général, énergie et environnement et procédure d'adhésion

La pétition « Pour des services publics de qualité et accessibles à tous », lancée fin 2006 par la Confédération européenne des syndicats, bénéficie du soutien de plusieurs personnalités, du groupe socialiste (PSE) du Parlement européen et du groupe des Verts/ALE et de nombreuses associations de la société civile. La CES et le groupe socialiste du Parlement européen ont déjà présenté des projets de directive-cadre relative aux services d'intérêt économique général. Onze ministres des Affaires sociales de l'Union avaient lancé un appel en faveur d'un « nouvel élan pour l'Europe sociale ». La question des services publics dans l'Union européenne est en débat. Cette réalité est cependant absente du rapport de la présidence allemande, précité. Selon ce rapport, des demandes avaient été formulées sur « la nécessité de régler la question de la sécurité énergétique et du changement climatique ». On lit également dans le rapport qu'« [i]l avait également été proposé de donner une plus grande importance aux critères de Copenhague sur l'élargissement ».

Services d'intérêt général

L'article 16 du traité CE sera amendé et reprendra le contenu de l'article III-122 du TC. Le traité constitutionnel envisageait une « loi européenne ». Il s'agissait d'un instrument législatif similaire au règlement actuel. L'instrument d'une directive-cadre est plus souple en laissant une plus grande marge de manœuvre aux États membres au moment de la transposition du texte dans les législations nationales.

Le projet de traité modificatif ne précise plus la nature de l'acte législatif. Dans le projet diffusé en juillet, le futur article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union porte sur les services d'intérêt économique général et le fonctionnement de ces services « sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions ». Selon le texte : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services. »

Un protocole sur les services d'intérêt général sera ajouté. L'article 2 de ce protocole confirme la compétence des États membres en ce qui concerne les services non économiques d'intérêt général. Selon cet article, « les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général ». Ce protocole ne clarifie donc pas les « zones grises » concernant les services sociaux économiques d'intérêt général (SSEIG) (26).

Énergie et environnement

L'article 100 du TCE (approvisionnement en certains produits) intégrera l'énergie.

« 1. Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie. »

Dans le domaine de l'environnement (27), il sera ajouté que « - la promotion, sur le plan interna-

tional, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre les changements climatiques. ». L'adoption de mesures en vue de la concrétisation de cet article et notamment les mesures de nature fiscale nécessitera toujours une décision à l'unanimité (pas de modification des articles 175 et 176 fusionnés dans l'article III-234 du TC). Les articles 174 et 175 seront donc réécrits en intégrant le contenu du TC. L'article 176 sera maintenu.

Le titre et l'article introduit par le TC dans le domaine de l'énergie seront maintenus (insertion d'un nouveau Titre XI et d'un nouvel article 176 A) et révisé en y indiquant l'esprit de solidarité :

« 1. Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres :

- a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
- b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union, et
- c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ;
- d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques ».

Par rapport au TC, le reste de l'article demeure inchangé quant au fond :

« 2. Sans préjudice de l'application d'autres dispositions des traités le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés au paragraphe 1. Ces mesures sont adoptées après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social.

Elles n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article [III-234, paragraphe 2, point c)].

3. Par dérogation au paragraphe 2, le Conseil, statuant conformément à une procédure législa-

tive spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, établit les mesures qui y sont visées lorsqu'elles sont essentiellement de nature fiscale ».

Cela signifie que l'adoption de mesures de nature fiscale nécessitera une décision unanime du Conseil et la simple consultation du Parlement européen.

Admission de nouveaux États membres

Une nouvelle phrase sera introduite à l'article 49 du TUE (Critères d'éligibilité et procédure d'adhésion à l'Union) de manière à renforcer le respect des valeurs de l'Union et l'engagement de les promouvoir de la part des pays candidats. Les demandes de candidature seront transmises au Parlement européen et aux Parlements nationaux. La demande des Pays-Bas que le texte contienne une référence aux critères de Copenhague n'est pas reprise en tant que telle.

« Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et qui s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande.

L'État candidat adresse sa demande au Conseil, qui statue à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen, qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité ayant fait l'objet d'un accord du Conseil européen sont pris en compte. »

4. CIG 2007 : avis des institutions de l'Union

Le Parlement européen, la Commission, le Conseil et la Banque centrale européenne (BCE) ont donné un avis positif sur la convocation de la CIG début juillet. L'avis de la BCE est requis dès lors que la révision la concerne, ce qui est le cas. D'autres modifications que celles agréées par la CIG 2004 ne sont pas inscrites dans le mandat de la CIG 2007.

La BCE a adopté un avis positif sur la convocation de la CIG le 5 juillet 2007. Selon cet avis, *« la BCE se félicite de l'ouverture de la CIG. La BCE croit comprendre que, sauf indication contraire dans le Mandat de la CIG, le texte du traité UE restera inchangé. En particulier, la BCE se satisfait de ce*

que le Mandat de la CIG confirme que la stabilité des prix constitue l'un des objectifs de l'Union et de ce que la politique monétaire soit expressément citée comme l'une des compétences exclusives de l'Union. La BCE est également favorable à la révision de l'article sur les objectifs de l'Union de façon à y inclure l'établissement d'une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro » (28).

La Commission européenne a adopté un avis positif sur la convocation de la CIG le 10 juillet (29). On y lit que *« par rapport aux traités en vigueur, les changements proposés doteront l'Union européenne d'une base institutionnelle et politique saine pour répondre aux attentes de ses citoyens ».* L'une des principales demandes des « citoyens européens » identifiées par les institutions européennes est la réponse de l'Union à la mondialisation. Selon l'avis de la Commission, *« la mondialisation a accentué la nécessité de répondre aux problèmes les plus pressants – développement durable, compétitivité, changements climatiques, énergie, terrorisme, migrations, lutte contre la pauvreté – qui sont communs à la politique intérieure et à la politique extérieure. La prospérité, la liberté et la sécurité dépendent toutes trois de la capacité de l'Europe à se projeter sur la scène mondiale. (...) Pour que la politique extérieure soit un succès, les instruments de politique extérieure de l'Union doivent s'articuler de manière à en garantir une utilisation optimale. Le mandat donné permet une cohérence maximale en garantissant que toutes les politiques d'action extérieure, telles que la PESC, la politique commerciale, l'élargissement, le développement et l'assistance humanitaire seront politiquement et juridiquement placées sur un pied d'égalité ».*

Le Parlement européen a également *« exprimé un avis favorable sur la convocation de la CIG »* dans la résolution, adoptée le 11 juillet, par 526 voix, 138 contre et 26 abstentions (30). Le PE *« regrette le fléchissement de la bonne volonté européenne et du courage politique des représentants des États membres et se déclare préoccupé par le développement des attitudes hostiles aux idéaux européens de solidarité et d'intégration ».* Il *« souligne que le mandat permet de modifier la dénomination des actes juridiques mais ne prévoit pas de changement substantiel dans leur structure ni dans leur hiérarchie ; fait part de son intention d'examiner de près la manière dont ces modifications seront introduites dans les dispositions concernées, en vue de garantir la responsa-*

bilisation politique et de sauvegarder ses pouvoirs législatifs, notamment en ce qui concerne le contrôle des actes délégués ». Il « se félicite cependant que le mandat préserve en grande partie la substance du traité constitutionnel, notamment la personnalité juridique unique de l'Union et l'abolition de la structure en piliers, l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et de la codécision entre le Parlement et le Conseil, les éléments d'une démocratie participative, le statut juridiquement contraignant de la Charte des droits fondamentaux, le renforcement de la cohérence de l'action extérieure de l'Union et un dispositif institutionnel équilibré ». Le PE rappelle également « que tous les résultats positifs obtenus en termes de renforcement des procédures démocratiques et des droits des citoyens, d'extension des compétences et de définition des valeurs et objectifs de l'Union européenne résultent exclusivement des travaux de la Convention européenne ». Il « se félicite que la réalisation de l'union économique et monétaire sera reconnue, dans le traité sur l'Union européenne, comme un objectif de l'UE ». Mais il considère « comme un dramatique retour en arrière et comme une atteinte grave au sens profond de l'identité de l'Union européenne qu'un ou plusieurs États membres puissent à présent se prévaloir d'une clause d'opting out par rapport à la Charte des droits fondamentaux ; demande par conséquent instamment à tous les États membres de mettre à nouveau tout en œuvre pour surmonter cette division interne et revenir à un consensus sur la pleine validité de la Charte ». Un amendement demandant la ratification par voie référendaire du futur traité, déposé par Francis Wurtz (GUE, FR), fut rejeté par la plénière. En revanche, l'amendement déposé par Gérard Onesta (Verts/ALE) fut adopté. Il annonce « la ferme intention [du PE] d'émettre, après les élections de 2009, de nouvelles propositions pour un nouvel accord constitutionnel pour l'Union, conformément à la clause de révision du traité [mise en œuvre de la procédure de révision ordinaire. Cf. article IV-443 du traité constitutionnel], parce que l'Union européenne est un projet commun en rénovation permanente ».

5) « Une Europe plus forte pour un monde meilleur » ?

Le président du Conseil, le Premier Ministre portugais José Socrates avait présenté l'objectif de la présidence portugaise devant le Parlement européen : « Une Europe plus forte dans un monde

meilleur ». La négociation du nouveau traité est la priorité essentielle du Portugal. José Socrates a souhaité l'association du Président du Parlement européen aux réunions de la CIG au niveau des Chefs d'État et de gouvernements en plus des trois représentants du PE aux travaux de la CIG.

Les conclusions du Conseil européen de juin 2007 affirment que « tous les pays d'Europe partagent l'intime conviction que ce n'est qu'en travaillant ensemble que nous pourrions défendre nos intérêts et nos objectifs dans le monde de demain. L'Union européenne est déterminée à contribuer à l'évolution mondiale en promouvant sa conception d'un ordre économique et social efficace, juste et durable ». Pourtant, le mandat de la CIG annexé à ces conclusions, confirme bien que dans plusieurs domaines, l'Union européenne poursuit la voie d'une plus grande différenciation avec l'extension des dérogations et du champ d'application du mécanisme des coopérations renforcées. La dissociation du Royaume-Uni est accentuée tant dans le domaine des politiques (coopération policière et coopération judiciaire en matière pénale) que dans son refus de la Charte des droits fondamentaux. Quelle conception des droits fondamentaux l'Union entend-elle promouvoir si elle est incapable de réunir l'accord de l'ensemble de ses membres sur ces principes et leur application ?

Parallèlement à la CIG, l'Union est engagée dans d'autres négociations capitales pour l'avenir des relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il s'agit des Accords de Partenariat économiques (APE), négociés dans le cadre de l'accord de Cotonou qui organise sur une base régionale les relations entre l'Union et les pays ACP. Le contenu de ces accords, qui prévoient davantage d'ouverture que celle prévue dans le cadre des négociations de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC, cycle de Doha dit « du développement »), offre un aperçu de la conception des futures relations entre l'Union et le reste du monde dont les pays les plus pauvres de la planète.

Pour mémoire, la Commission presse les pays ACP en vue de la conclusion des négociations des APE d'ici la fin de l'année 2007. Pour la Commission, la raison en est que la dérogation temporaire aux règles de l'OMC pour les préférences tarifaires que la Communauté accorde aux États ACP dans le cadre de l'accord de Cotonou obtenue lors du lancement du cycle de Doha (2001) arrive à échéance à cette date. Le Parlement européen a

déjà demandé à la Commission d'utiliser le cadre de l'OMC en vue de réviser ou de clarifier l'article XXIV du GATT selon lequel la conclusion d'accord régionaux est subordonnée au fait que ces accords doivent être des accords de libre-échange (voir encadré point 51 de la résolution du PE sur les accords de partenariat économique). Les APE sont des accords de libre-échange régionaux et doivent donc être compatibles avec l'article XXIV du GATT, qui aujourd'hui ne contient pas de notion d'asymétrie dans les accords associant des pays développés avec des pays en développement.

En outre, en conformité avec sa politique commerciale globale, la Commission a réinscrit au sein des APE certains des sujets qui avaient été retirés de l'agenda du cycle de Doha en 2003 (concurrence, investissements, marchés publics : trois des thèmes dits de « Singapour ») (31). En prônant un système dont les bénéfices sont loin d'être quantifiables pour nombre de ces pays, l'Union contribue-t-elle à une « évolution mondiale », basée sur la conception « d'un ordre économique et social efficace, juste et durable » ? On peut se poser la même question dans le cadre de la définition de la politique migratoire de l'Union (32). Celle-ci entend négocier des « partenariats pour la mobilité » avec des pays « *disposés à s'engager à collaborer activement en matière de gestion des flux migratoires, notamment en luttant contre les migrations clandestines en partenariat avec l'UE, plus particulièrement dans le domaine du retour et de la réadmission* ». La Commission conditionne ces futurs partenariats à des « engagements » des pays tiers dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine (signature d'accords de réadmission, règles sur les documents de voyage etc.). La Commission mentionne en dernier point que : « *l'engagement de favoriser la création d'emplois productifs et le travail décent et, de manière plus générale, d'améliorer l'environnement social et économique devrait également être exigé du pays tiers concerné car il peut contribuer à réduire les incitations à la migration clandestine* » (33). On peut se demander si les politiques commerciales de l'Union, en ce compris les subsides aux exportations agricoles et, à l'avenir, notamment le volet commercial des APE ne constituent pas en eux-mêmes l'un des principaux obstacles à l'amélioration « de l'environnement économique et social » de certains pays parmi lesquels les plus pauvres (PMA).

POSITION DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE)

Le Parlement européen a déjà demandé à la Commission « à ne pas exercer de pressions excessives et, si les négociations ne sont pas achevées au 1^{er} janvier 2008, à consentir des efforts au niveau de l'OMC afin de tenter d'éviter l'interruption des exportations existantes des pays ACP vers l'UE dans l'attente d'un règlement final » (point 8 de la résolution) (34).

Dans cette résolution, le Parlement :

- « reconnaît que des mécanismes de sauvegarde efficaces permettant aux régions ACP de faire face aux fortes hausses des importations de l'UE sont essentiels, en particulier pour les produits agricoles » (point 18).

- « demande à l'UE de promouvoir le commerce équitable et d'autres moyens d'améliorer la situation des petits producteurs, des producteurs marginalisés et des travailleurs pauvres » (point 19)

- « rappelle aux négociateurs que la sécurité alimentaire doit être dûment prise en compte dans l'amélioration des stratégies de compétitivité agricole des pays ACP » (point 20).

- « souligne qu'il est essentiel de veiller à ce que les pays ACP maintiennent le droit de protéger certains produits sensibles » (point 21).

- « comprend la réticence des pays ACP à s'engager dans des négociations bilatérales sur les questions dites de Singapour, qui ont été supprimées des négociations multilatérales, et reconnaît qu'il appartient aux groupes régionaux des pays ACP d'apprécier les avantages, en termes de développement, de tout accord portant sur ces questions ; rappelle que 77 pays pauvres se sont opposés à l'inclusion de négociations sur les questions concernant Singapour dans le programme de Doha pour le développement » (point 33).

- « invite la Commission, conformément à l'article 37, paragraphe 6, de l'accord de Cotonou, dans les cas où les pays ACP ne faisant pas partie des pays les moins avancés ne seraient pas en mesure de conclure un APE, à examiner les possibilités d'offrir à ces pays un nouveau cadre commercial, qui soit équivalent à la situation existante et conforme aux règles de l'OMC » (point 39).

- « invite l'UE à ne pas inclure dans les APE de dispositions relatives aux droits de propriété intellectuelle qui constituent des obstacles supplémentaires à l'accès à des médicaments essentiels et à utiliser le cadre des APE pour aider les pays ACP à mettre en œuvre les possibilités de flexibilité prévues par la déclaration de Doha ; rappelle à ce titre qu'en vertu de la déclaration de Doha de 2001 sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique, l'UE s'est engagée à faire prévaloir la santé publique sur ses intérêts commerciaux » (point 45)

- « souligne que l'aspect régional des APE est essentiel pour renforcer non seulement les échanges Nord-Sud mais également les échanges Sud-Sud ; considère que l'Europe n'accorde pas suffisamment d'attention à cet aspect et que la réalisation d'une bonne intégration intrarégionale est peut être plus importante encore que l'engagement d'un programme d'intégration interrégionale » (point 46).

- « invite la Commission à prendre l'initiative de mobiliser l'opinion internationale afin de réviser ou de clarifier l'article XXIV du GATT en ce qui concerne les accords de libre-échange entre les parties ayant différents niveaux de développement » (point 51).

- « demande la création, dans le cadre de chaque accord de partenariat économique, d'une commission parlementaire mixte commerce et développement qui travaillerait en collaboration avec l'APP [Assemblée parlementaire paritaire] ACP-UE et serait chargée de suivre et de réexaminer publiquement l'incidence de la mise en œuvre des APE sur le commerce et le développement, de concevoir des mécanismes visant à garantir l'obligation de rendre compte et de dresser des rapports réguliers sur la contribution des APE à un développement équitable et durable » (point 54).

En adoptant sa résolution sur les objectifs du Millénaire, il s'est à nouveau prononcé sur les APE (35). Les points 94 à 97 de la résolution sont consacrés aux APE. Le Parlement :

- estime que les pays ACP doivent avoir expressément le droit de choisir s'ils souhaitent étendre les négociations au-delà du commerce des marchandises ; invite la Commission à garantir que les droits de la propriété intellectuelle et les questions de Singapour (politique de concurrence, marchés publics et investissements) soient retirés de l'ordre du jour des négociations si les pays ACP ne souhaitent pas négocier sur ces thèmes ;

- appelle la Commission à empêcher une perturbation du commerce pour le groupe des États ACP, et lui demande dès lors instamment de garantir que si les négociations sur les APE ne peuvent être conclues avant la fin de 2007, des dispositions seront prévues pour éviter une situation d'incertitude pour nos partenaires ACP ; souligne que, pour ce faire, il est nécessaire de garantir que les termes et les conditions d'accès au marché de l'UE resteront inchangés pour les pays ACP, par rapport aux termes et conditions actuels, quelle que soit alors l'avancée des négociations sur les APE, comme le prévoit l'accord de Cotonou ; invite la Commission à clarifier comment de telles dispositions pourraient être mises en œuvre de manière à éviter une situation d'incertitude pour les exportateurs et les importateurs ;

- prend acte d'études récentes, notamment celles de la CNUCED [Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement NDLR], qui révèlent qu'une libéralisation commerciale de grande envergure dans les PMA [Pays les moins avancés] a eu peu d'effet sur les objectifs de réduction durable et substan-

tielle de la pauvreté, et qu'elle a contribué à un déclin du commerce dans les pays en développement, en particulier les États africains ; invite l'UE à lancer une campagne suivie et honnête visant à réellement augmenter la capacité d'exportation de ces pays en encourageant une assistance technique pour le renforcement des normes phytosanitaires, du droit de propriété, des compétences en matière commerciale et des programmes de création de valeur ajoutée ;

- invite la Commission à adapter, autant que possible, ses politiques en matière de coopération et de commerce afin d'aider les gouvernements des pays en développement à maintenir et à développer les services publics, en particulier ceux qui garantissent à l'ensemble de la population l'accès à l'eau potable, aux services de santé, à l'éducation et aux transports ».

Conclusion

Le contenu du projet de « traité modificatif » est connu. La CIG sera un exercice technique. Il faut prendre acte de la révision de certains articles du traité constitutionnel. Elle indique qu'au bout de la phase de réflexion, les dirigeants européens sont loin d'avoir une vision commune des politiques qu'ils veulent défendre au nom de l'Union. Au contraire, le contournement du « non » à l'Europe du Royaume-Uni se poursuit. La dissociation du Royaume-Uni suit son cours au moment même où l'Union est dominée par la logique du marché et les craintes que cela engendre dans le domaine social et des politiques publiques des États membres. Le retrait d'articles symboliques et la nouvelle dénomination du ministre des Affaires étrangères permet aux Pays-Bas de défendre un traité dont l'objectif n'est plus la création d'un « super État ». Le Conseil d'État néerlandais doit rendre un avis sur la procédure de ratification.

Que fera l'Union dans les mois à venir ? La transformation des dispositions du traité constitutionnel en simples amendements des traités existants est un exercice politiquement périlleux. Les défenseurs du traité constitutionnel défendront la nécessité de conserver l'acquis des travaux de la Convention européenne et de la CIG 2004. Ses détracteurs soutiendront que le contenu de la Constitution est réintroduit par une voie qui évite les « peuples ». La réalité est plus pragmatique. À partir de 2008, l'Union européenne va entreprendre un « *un réexamen complet et global, couvrant tous les aspects des dépenses de l'UE, y compris la politique agricole commune, ainsi que des ressources, y compris la compensation en faveur du Royaume-Uni* » (35). Un rapport sera établi en 2008-2009. Il était donc important de dissocier le

processus d'adoption de réforme des traités et celui de la révision du financement de l'Union.

À ce stade rien ne dit que la CIG abordera la question de la réponse du Conseil européen confronté à un nouvel échec de ratification. Un référendum sera organisé en Irlande selon les règles constitutionnelles de ce pays. Le débat est vif au Danemark, dont les dérogations sont maintenues dans de nombreux domaines de l'Union au premier rang desquels figure la monnaie unique. Cela pose la signification même de la ratification par référendum des traités européens dont le contenu est appliqué à géométrie variable et particulièrement dans les pays à forte tradition eurosceptique. Il faudra en tenir compte. Le maintien de l'unanimité dans les procédures de révision et la nécessité de l'unanimité des ratifications ne sont pas tenables. Il est donc nécessaire d'assouplir les clauses de révision et les conditions d'entrée en vigueur des traités européens. Si le Conseil européen n'aborde pas concrètement cette question, de futurs refus ne sont pas exclus. La proposition du projet de Constitution d'Altiero Spinelli (entrée en vigueur si ratification par une majorité d'États membres dont la population forme les deux tiers de la population globale) pourrait être adaptée : entrée en vigueur si ratification 4/5 des États membres. Le statut des pays n'ayant pas ratifié pourrait être précisé en s'inspirant des propositions de la Commission européenne en 2002 (projet Pénélope).

La révision en cours indique également que les objections en matière économique et sociale n'ont pas été prises en compte. Puisque le statut du futur texte est celui d'un traité, il semble essentiel qu'il contienne le principe d'une clause de rendez-vous en vue d'une future révision des politiques de l'Union. Nombre de partisans du traité constitutionnel avaient lié leur accord à l'engagement de convoquer rapidement une troisième convention sur les politiques de l'Union. Il faut le rappeler sinon l'opération consistant à présenter un nouveau traité à l'occasion des élections européennes du mois de juin 2009 en vue de contrer l'apathie des citoyens européens risque d'être un échec. En attendant les États membres de la zone euro pourraient envisager sérieusement comment améliorer les questions de la gouvernance et des politiques, économiques, monétaires, fiscales et sociales de la zone euro et la Communauté européenne assouplir sa politique commerciale extérieure, en ce compris le volet commercial des Accords de partenariat économique (APE), voire

pour certains pays ou groupe de pays envisager une solution alternative.

Cécile Barbier

- 1 Poursuite du processus de réforme des traités. Rapport de la Présidence sur la poursuite du processus de réforme des traités, élaboré pour faire suite à la demande formulée par le Conseil européen lors de sa session de juin 2006. Doc. 10659/07, 14 juin 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st10/st10659.fr07.pdf>
- 2 Conseil européen de Bruxelles, 21 et 22 juin 2007. Conclusions de la Présidence. Doc. 11177/07. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/94933.pdf
- 3 Mandat de la CIG de 2007, 11218/07, 26 juin 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st11/st11218.fr07.pdf>
- 4 Projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, CIG 1/07, 23 juillet 2007. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.fr07.pdf>
- 5 Projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne – Protocoles, CIG 2/07, 23 juillet 2007. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00002.fr07.pdf>
Projet de déclarations, CIG 3/07, 23 juillet 2007. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00003.fr07.pdf>
- 6 Union européenne. Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne. Journal officiel n° C 321 du 29 décembre 2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/ce321/ce32120061229fr00010331.pdf>
- 7 Fundamental Treaty of the European Union and Treaty on the Policies of the European Union. Proposal for a Solution to the Constitutional crisis. 10 May 2007. http://www.joleinen.de/www/html/content/politische_arbeit/Verfassung_GrundV_EN.pdf
Cette contribution a été rédigée en collaboration avec le Professeur Roland Bieber et Francesco Maiani (Chaire Jean Monnet de Droit européen de l'Université de Lausanne).
- 8 Les membres sont : Giuliano Amato ; Michel Barnier ; Stefan Collignon ; Jean-Luc Dehaene ; Danuta Hübner ; Sandra Kalniete ; Wim Kok ; Paavo Lipponen ; János Martonyi ; Inigo Mendez de Vigo ; Chris Patten ; Otto Schily ; Costas Simitis ; Dominique Strauss-Kahn ; António Vitorino ; Margot Wallström.
- 9 « Relance du processus constitutionnel européen : le Plan A + », 29 novembre 2006. Ce plan est défini en trois cahiers disponibles sur le site de Gérard Onesta.
- 10 ACED Declaration : « The way forward for the European Union », 4 June 2007, point 10. http://www.eui.eu/RSCAS/e-texts/ACED2007_DECLARATION_4JUNE07.pdf
- 11 Olivier Costa, chercheur au centre de recherche de l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux et Paul Magnette, Professeur de sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles. « How the EU Could Overcome the Current Constitutional Crisis », Garnet Policy Brief n° 4, May

2007. Le Réseau Garnet (Global Governance, Regionalisation and Regulation : the Role of the European Union) est financé par la Commission dans le cadre du 6e programme cadre pour la recherche et le développement de l'Union européenne). http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/policy_briefs/Garnet%20Policy%20Brief%20No%204.pdf
- 12 Une minorité de blocage requiert la participation « d'au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise ». Un projet de décision réintroduisant une formule s'inspirant du compromis de Ioannina permet de tenir compte de l'opposition à l'adoption d'un acte à la majorité qualifiée même si cette opposition ne réunit pas les conditions nécessaires à la formation d'une minorité de blocage (Déclaration n°5, annexée au traité constitutionnel).
- 13 Résolution du Parlement européen du 7 juin 2007 sur la feuille de route pour la poursuite du processus constitutionnel de l'Union. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0234+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>
- 14 Futur article 6 du traité sur l'Union européenne.
- 15 Futur article 188 N par. 8 du traité sur l'Union européenne.
- 16 Champ d'application de l'article 308 du traité CE, Avis du Service juridique, doc. 11198/07, 22 juin 2007. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st11/st11198.fr07.pdf>
- 17 CIG 2/07, page 9.
- 18 Futur article 9 C par. 3 du traité sur l'Union européenne.
- 19 Futur article 69 E du traité sur le fonctionnement de l'Union, ex-article III-270 du TC - principe de la reconnaissance mutuelle- et futur article 69 F du traité sur le fonctionnement de l'Union, ex-article III-271 du TC rapprochement des normes pénales dans le domaine de la criminalité grave à dimension transfrontalière
- 20 Futur article 69 I du traité sur le fonctionnement de l'Union, ex-article III-274 du TC.
- 21 Futur article 69 J du traité sur le fonctionnement de l'Union, ex-article III-275 du TC
- 22 Futur article 64 du traité sur le fonctionnement de l'Union, ex-article III-260 du TC.
- 23 Futur article 66 du traité sur le fonctionnement de l'Union, ex-article III-263 du TC.
- 24 Futur article 69 J du traité sur le fonctionnement de l'Union, ex article III-275 par. 2 a du TC.
- 25 Cf. « *Accord entre la Communauté européenne et le Royaume de Danemark concernant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée par un ressortissant d'un pays tiers au Danemark ou dans tout autre État membre de l'Union européenne et le système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin* », JO n° L 66 du 8/3/2006 et « *Décision 2006/188/CE du Conseil du 21 février 2006 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le Royaume de Danemark, étendant au Danemark les dispositions du règlement (CE) no 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, et du règlement (CE) no 2725/2000 du Conseil concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin* », JO n° L 66 8/3/2006.
- 26 Cf. « Les services sociaux et de santé d'intérêt général : droits fondamentaux versus marché intérieur ? Une Contribution au débat communautaire ». Collectif SSIG-FR, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 22.
- 27 Article 174, article équivalent à l'article III-233 du TC.
- 28 Avis de la Banque centrale européenne du 5 juillet 2007 sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur l'ouverture d'une conférence intergouvernementale afin de rédiger un traité modifiant les traités actuels, OJ n° C 160 du 13 juillet 2007 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/c_160/c_16020070713fr00020004.pdf
- 29 Communication de la Commission au Conseil : Réformer l'Europe pour le 21e siècle. Avis de la Commission européenne, en vertu de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres en vue de réviser les traités, COM (2007) 412 du 10 juillet 2007 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0412fr01.pdf
- 30 Résolution A6-0279/2007 du Parlement européen du 11 juillet 2007 sur la convocation de la Conférence intergouvernementale (CIG): avis du Parlement européen (article 48 du traité UE) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0328+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>
- 31 L'Accord de Cotonou ne prévoit qu'une coopération en matière de politique de concurrence et la négociation d'Accords de promotion et de protection des investissements.
- 32 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers (COM (2007) 248 du 16 mai 2007. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0248fr01.pdf
- 33 COM (2007) 248, p. 5.
- 34 Résolution A6-0084/2007 du Parlement européen du 23 mai 2007 sur les accords de partenariat économique. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0204+0+DOC+XML+V0//FR>
- 35 Résolution A6-0220/2007 du Parlement européen du 20 juin 2007 sur les objectifs du Millénaire pour le développement – Bilan à mi-parcours. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0274+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>
- 35 Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, Déclaration sur la révision du cadre financier, OJ n° C 139, 14/6/2006. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/c_139/c_13920060614fr00010017.pdf

Demain l'Europe

Lettre électronique de l'Observatoire social européen, Asbl éditée à la demande de la Confédération européenne des syndicats et en collaboration avec l'Institut syndical européen pour la recherche, l'éducation et la santé et sécurité, département recherche.

Ces textes n'engagent que la responsabilité de l'Observatoire social européen, Asbl.

Editeur responsable : *Philippe Pochet*

Rédaction : *Cécile Barbier*

Observatoire social européen, Asbl

rue Paul Emile Janson 13 - 1050 Bruxelles

Tél. : +3202/537 19 71 – Fax : +3202/539 28 08

E-mail : info@ose.be - <http://www.ose.be>