



Madrid, le 30 octobre 2007

BILAN DE LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE ET PERSPECTIVES DE FUTUR POUR L'UNION EUROPÉENNE.

La dernière Conférence Intergouvernementale consacrée à la négociation d'une réforme du Droit Primaire de l'Union Européenne puise ses origines dans le résultat négatif des référendums sur le Traité constitutionnel qui ont eu lieu en 2005 en France et aux Pays Bas. Une fois constatée l'impossibilité de conclure avec succès le processus de ratification, les États Membres de l'Union Européenne ont décidé de s'octroyer une pause pour la réflexion qui a duré deux ans.

Après cette pause, il a été convenu de négocier un nouveau texte de réforme "traditionnelle" qui introduirait, dans les Traités existant, les principaux progrès du Traité constitutionnel. À cet effet, le Conseil Européen a approuvé, lors d'une réunion organisée à Bruxelles en juin 2007, un mandat pour qu'une Conférence Intergouvernementale puisse adopter un Traité de Réforme des Traités en vigueur de l'Union Européenne et de la Communauté Européenne (celui-ci s'appellera dorénavant Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne).

En conséquence, contrairement à ce qui a été prévu dans le Traité constitutionnel, les Traités actuels resteront valables, mais modifiés (comme ce fut le cas autrefois avec les Traités d'Amsterdam et de Nice), c'est à dire que les nouveautés de la CIG de 2004 seront ajoutés aux Traités en vigueur ainsi qu'il est établi dans le mandat adopté avec les Conclusions du Conseil Européen de juin 2007.

Conformément au mandat, le Traité de Réforme contient deux clauses substantives qui modifient, respectivement, le Traité de l'Union Européenne (TUE) et le Traité constitutif de la Communauté Européenne (TCE). Il est stipulé que les deux Traités sont les Traités sur lesquels l'Union est fondée et que l'Union remplace et succède à la Communauté. Les modifications techniques du Traité EURATOM et des Protocoles actuels accordés au cours de la CIG de 2004 seront réalisées à travers des protocoles annexes au Traité de Réforme.

La Conférence Intergouvernementale (CIG) a démarré ses travaux le 24 juillet et en a présenté le résultat lors de la réunion informelle des Chefs d'État et de Gouvernement qui a eu lieu au Portugal les 18 et 19 octobre derniers. Au cours de cette réunion, les chefs d'État et de Gouvernement ont adopté le texte proposé par la CIG et ont fermé les aspects restés ouverts soit parce qu'ils traitaient des questions excédant



le mandat de la CIG, soient parce qu'il s'agissait de demandes réalisées par les États membres alors que les travaux étaient achevés d'un point de vue technique de la Conférence.

Le 13 décembre aura lieu la signature du texte final du Traité de Réforme, avec les modifications adoptées par les Chefs d'État et de Gouvernement lors de la réunion de Lisbonne et, à partir de cet instant, les procédures de ratification nationales seront lancées.

L'objectif consiste à faire entrer en vigueur le Traité de Réforme, après la ratification de tous les États membres, le 1er janvier 2009 et avant les élections européennes de juin 2009.

Nous pouvons être satisfaits du résultat de la Conférence Intergouvernementale puisque le nouveau Traité, le Traité de Réforme de l'Union, regroupe les innovations les plus importantes que le Traité constitutionnel apportait à l'Union Européenne: ainsi, le Traité de Réforme permettra à l'Union d'être plus préparée pour faire face aux défis que nous apporte le nouveau siècle, en lui donnant de meilleurs instruments qui lui permettront d'agir en toute légitimité et efficacité. Voici les éléments clé, l'efficacité et la légitimité, à travers lesquels nous devons lire les nouveautés apportées par le Traité de Réforme concernant les textes légaux actuels.

L'Union doit, en toute premier lieu, augmenter sa légitimité et surtout, que les citoyens en soient conscients. Pour ce faire, de nombreuses réformes introduites par le nouveau Traité ont pour objectif le rapprochement de l'Union et des citoyens et garantir qu'il servira leurs intérêts.

À titre d'exemple, l'inclusion dans le Traité de Réforme de certains principes fondamentaux qui réglementent les relations entre l'Union et ses États membres. Bien que certains de ces principes sont déjà inclus dans les traités actuels, ils sont dorénavant exprimés de façon claire dans les textes réformés. Il faut signaler le principe de l'attribution des compétences, en vertu duquel l'Union ne peut agir si ce n'est à l'intérieur des limites des compétences que lui attribuent les États membres dans les Traités, afin d'atteindre les objectifs déterminés par ces derniers. Il faut également citer le principe du respect par l'Union des structures fondamentales politiques et constitutionnelles des États membres, ainsi que de celui de la coopération loyale entre ceux-ci et l'Union.

Le principe de primauté du Droit de l'Union sur les États membres apparaît quant à lui dans une déclaration où l'on rappelle la jurisprudence du Tribunal de Justice de l'UE sur ce sujet.



Dans le souci de fournir à l'Union une légitimité plus palpable et plus importante, se trouve le classement des compétences de l'Union dans trois catégories nettement indépendantes: exclusives, partagées et mesures de soutien. Alors que la liste des domaines considérés comme étant des compétences exclusives¹ de l'Union et celle des domaines qui pourront faire l'objet de mesures de soutien² ont un caractère exhaustif, la liste des domaines considérés comme étant des compétences partagées³ entre l'Union et les États membres est indicative puisque elle définit, par opposition, tous les domaines d'action n'ayant pas de caractère exclusif ni de mesures de soutien. Tout cela, ainsi que la subsistance de la fameuse "clause de flexibilité", représente une garantie minimum pour permettre l'évolution de l'Union et son adaptation aux nouveaux besoins de la réalité sociale et économique.

Enfin, il s'agit d'un ensemble de mesures destinées à garantir le respect du principe de subsidiarité en vertu duquel l'Union ne doit agir que lorsque les États membres ne sont pas capables de le faire et que l'action de l'Union apporte une valeur ajoutée.

Les modifications introduites dans les Traités actuels destinés à rehausser le rôle des Parlements nationaux concernant le contrôle du respect du principe de subsidiarité atteignent ainsi toute leur importance. Le Traité de Réforme prévoit, ainsi que nous le savons, un mécanisme, appelé communément "alerte précoce", selon lequel toutes les propositions de la Commission Européenne de nature législative devront être adressées directement aux Parlements nationaux, afin que ces derniers puissent émettre un avis à l'attention de la Commission, du Conseil et du Parlement Européen. Si au moins un tiers des Parlements nationaux (voire un quart dans le cas des propositions relatives aux affaires touchant la justice, la liberté et la sécurité) émet des avis déclarant que le principe de subsidiarité n'est pas respecté, la Commission devra réexaminer sa proposition, pour ensuite décider de la maintenir, de la revoir ou de la retirer. Dans le cas où les avis en question proviennent au moins d'une majorité simple des Parlements nationaux et que la Commission décide de maintenir sa proposition, 55% des membres

¹ Union douanière, concurrence sur le marché intérieur, politique monétaire de la zone euro, conservation des ressources biologiques marines et politique commerciale commune.

² Santé, industrie, culture, tourisme, éducation, jeunesse, sport et formation professionnelle, protection civile et coopération administrative.

³ Marché intérieur, aspects de la politique sociale, cohésion, agriculture et pêche (excepté la conservation des ressources biologiques marines), environnement, protection des consommateurs, transports, réseaux transeuropéens, énergie, espace de liberté, sécurité et justice, et certains aspects communs en matière de santé publique.



du Conseil (soit 15 États de l'Union actuelle) ou une majorité simple du Parlement Européen pourra décider de mettre un terme à la procédure législative.

La mise en pratique effective de ce mécanisme de contrôle exigera un grand effort à la fois de la part des Parlements nationaux et des Parlements régionaux dans le cas des États, comme ceux présents ici même, à la structure décentralisée, mais nous aurons ainsi la garantie que la réglementation communautaire sera strictement conforme au principe de subsidiarité régissant tous les actes de l'Union.

Dans cet ordre de choses, afin d'augmenter la légitimité du processus de prise de décision de l'Union, la procédure actuelle de codécision entre le Parlement Européen et le Conseil est généralisée jusqu'à se transformer en procédure législative ordinaire de l'Union, qui sera utilisée pour créer des normes concernant les matières réglementées par près de 50 bases juridiques, à la fois celles nouvellement créées et celles soumises à des procédures différentes à celle de la codécision selon le Droit primaire en vigueur. Il convient de mentionner, entre autres, l'immigration, la coopération judiciaire en matière pénale, Europol et Eurojust, la propriété intellectuelle, l'énergie (excepté les mesures à caractère fiscal), l'initiative législative des citoyens, la culture, le tourisme et le sport. L'accord à la fois du Conseil et du Parlement Européen à titre général sera donc nécessaire afin d'adopter des normes juridiques au sein de l'Union.

Afin de donner une plus grande participation aux citoyens dans la vie de l'Union, le Traité de Réforme introduit l'un des principaux apports du Traité constitutionnel: l'initiative législative populaire. La procédure établie pour qu'elle soit exercée détermine qu'au moyen du recueillement des signatures d'au moins un million de citoyens issus de plusieurs États membres, il sera possible de demander la Commission de présenter une proposition concrète.

Autre avance fondamentale apportée par le nouveau texte, il s'agit de la reconnaissance de la valeur juridique de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union. Le Traité de Réforme prévoit d'inclure dans le Traité de l'Union Européenne une clause qui renvoie au texte de la Charte, qui sera proclamé formellement par les trois institutions avant la signature du Traité, en lui donnant un caractère juridiquement inaliénable. On introduit également dans le TUE une clause permissive qui permettra à l'Union d'adhérer à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, si les États membres en décident ainsi à l'unanimité. Cela placera l'Union dans une situation similaire à celle qu'ont les États membres soumis au contrôle externe du Tribunal de Strasbourg en matière de Droits de l'Homme.

Comme je le rappelais au début, nous ne pouvons oublier que, outre l'obtention d'une certaine légitimité vis à vis des citoyens, l'Union doit être plus efficace et, pour ce



faire, être plus flexible, pour répondre à temps et de la manière qu'il se doit aux changements vécus par la réalité sociale et économique, lesquels sont de plus en plus accélérés et de plus en plus difficiles à prévoir. C'est la raison pour laquelle certaines modifications des Traités actuels considérées dans le Traité de Réforme sont aussi importantes et, bien qu'à première vue elles semblent être des adaptations purement techniques, elles supposent, dans la pratique, des changements significatifs dans le mode de fonctionnement de l'Union et de ses institutions.

C'est le cas, par exemple, de la reconnaissance d'une personnalité juridique unique pour l'Union Européenne et de la disparition de la structure de "piliers" créée par le Traité de Maastricht de 1992, avec des procédés de travail et de décision différents pas toujours justifiés, selon qu'il s'agissait de la construction du marché intérieur ou de celle de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice.

L'existence d'un Président "élu" du Conseil Européen, avec un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois, permettra de donner une plus grande continuité aux travaux du Conseil Européen, qui se transforme à son tour en une Institution de plein droit de l'Union, et de renforcer la visibilité de l'Union vers le reste du monde, étant donné que le "visage" de l'Union Européenne ne changera pas, comme jusqu'à ce jour, tous les six mois avec tout ce que cela implique. Ces objectifs seront également atteints à travers la réforme du système des Présidences semestrielles du Conseil, où, bien que le système actuel est maintenu dans ses éléments essentiels, l'importance et les options de coordination sont accentués au sein des "équipes présidentielles" composées de plusieurs États membres (trois).

C'est dans cette même ligne qu'il faut interpréter l'établissement de la figure du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Étrangères et de la Politique de Sécurité, qui sera également mandataire du Conseil pour les affaires de la politique extérieure (PESC) et de la défense (PESD) et vice président de la Commission chargé des relations extérieures, qui préside le Conseil des Relations Extérieures de l'Union. Par ailleurs, il comptera sur le soutien d'un Service Européen de l'Action Extérieure, composé de fonctionnaires des Institutions de l'Union et des États membres.

La flexibilisation de la prise de décision de l'Union élargie sera également favorisée par l'extension du vote à la majorité qualifiée à de nouveaux domaines. Il s'agit de l'une des questions les plus débattues traditionnellement lors des Conférences Intergouvernementales pour la réforme des Traités en raison de la crainte de nombreux États membres d'être éventuellement "minorisés" au cours d'un vote et de l'interprétation erronée, d'un point de vue juridique, du fait que le passage dans un domaine concret de la règle de l'unanimité pour la prise de décisions à celle de la majorité qualifiée suppose le transfert des compétences vers l'Union.



Le nouveau traité supposera l'extension du vote par majorité qualifiée à presque 50 nouvelles bases juridiques, qui coïncident en grande partie avec celles qui font l'objet d'une procédure législative ordinaire ou de codécision. L'unanimité continuera d'être la règle générale dans les domaines particulièrement sensibles pour les États membres tels que la politique extérieure, la fiscalité, la politique sociale, les ressources financières de l'Union et la révision des Traités, entre autres.

Enfin, et en marge des améliorations de la légitimité et de l'efficacité de l'Union, nous ne pouvons oublier que le Traité de Réforme tient compte de nombreuses questions qui préoccupent actuellement les citoyens européens. Ainsi, par exemple, il contient de nouvelles bases juridiques qui reconnaissent le rôle important joué dans nos sociétés par les services publics et d'intérêt général et d'autres qui permettront à l'Union de jouir d'une meilleure politique en matière de sécurité et de lutte contre le crime organisé ou en matière de politique d'immigration ou de lutte contre le changement climatique, pour ne citer que ceux qui mettent en valeur la solidarité entre les États membres, qu'il s'agisse d'affronter les catastrophes naturelles ou pour garantir la distribution énergétique nécessaire, l'un des signes d'identité de l'intégration européenne.

En résumé, le Traité qui sera signé à Lisbonne par les représentants des États membres le 13 décembre prochain, bien que ce ne soit pas le texte idéal souhaité par nous tous, adeptes de l'intégration européenne convaincus, représente une base solide qui fournit à l'Union les instruments nécessaires pour faire face aux défis futurs grâce au soutien de ses citoyens, une fois que sera entré en vigueur le Traité de Réforme, lequel permettra de percevoir avec une plus grande clarté les bénéfices de ce que l'on appelle "projet Europe".