

Traité réformateur : le veto, les peuples et les mots

Les problèmes que le traité réformateur ne règle pas

20 octobre 2007, Par [Florence Deloche-Gaudez \(Sciences Po\)](#)

Docteur en science politique, Florence Deloche-Gaudez est Secrétaire générale du Centre d'études européennes et enseignante à Sciences Po. Elle s'intéresse aux institutions, au processus de décision européens et est spécialiste des processus d'élaboration des textes fondateurs de l'Union (notamment dans le cadre de la Convention européenne.)

Un traité réformateur pour tourner la page de l'échec constitutionnel : c'est là un objectif louable tant le devenir de la Constitution européenne restait une source de frictions et d'incertitudes au sein de l'Union. Faire oublier le « non » français et redorer le blason européen de la France n'est pas non plus étranger aux visées de Nicolas Sarkozy, le premier à avoir proposé la conclusion d'un nouveau texte qui reprenne les dispositions clés de la Constitution. Mais en donnant la priorité au sauvetage du texte constitutionnel, les dirigeants européens risquent de passer à côté des problèmes mis en lumière par son impossible ratification.

Le coup d'arrêt porté au traité constitutionnel témoigne pourtant d'un problème fondamental : il devient de plus en plus difficile de faire évoluer les textes fondateurs de l'Union dans le cadre des procédures actuelles, immuables depuis le début de la construction européenne. Pour voir le jour, le nouveau traité doit recueillir une double unanimité. Il doit être conclu par tous les chefs d'Etat et de gouvernements puis ratifié dans tous leurs pays. Cette exigence, typique des exercices diplomatiques, s'est appliquée aux traités qui l'ont précédé. Elle valait aussi pour la Constitution – d'où son intitulé « traité établissant une Constitution pour l'Europe ».

Une telle exigence pose problème. Dans le passé, déjà, il a fallu faire voter deux fois les Danois et les Irlandais pour pouvoir passer outre un premier rejet et permettre l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et du traité de Nice. Aujourd'hui, deux éléments exacerbent la difficulté à recueillir cette double unanimité : le nombre croissant d'Etats membres, qui multiplie d'autant le nombre de vetos potentiels ; le recours plus fréquent, lors de la phase des ratifications, à des référendums, qui tendent à être utilisés par les Européens pour exprimer une opposition. Ainsi, le traité constitutionnel n'a pas résisté aux « non » français et néerlandais.

Le problème persiste car il n'est pas aisé à résoudre. La solution qui paraît s'imposer sur le papier - substituer la règle de la majorité à celle de l'unanimité – est délicate à mettre en oeuvre. Comment faire pour que les gouvernements nationaux renoncent à leur droit de veto concernant le premier des pouvoirs - le pouvoir constituant (c'est bien à constituer l'Union que servent les textes fondateurs) ? Comment le faire sans qu'ils y soient contraints juridiquement, puisque toute révision des traités existants doit se faire à l'unanimité ? Probablement, en mettant en évidence l'impasse politique dans laquelle nous nous trouvons.

La nature même de la construction européenne exige des ajustements permanents. On peut en effet considérer que le processus de construction est primordial. Nous ne savons pas

exactement où nous mène cette Union inédite, mais nous avons décidé d'agir ensemble. Dès lors, ce qui est fait ensemble doit refléter et suivre les préférences, changeantes, des acteurs de l'Union. Plus concrètement, dans la mesure où les textes fondateurs organisent le fonctionnement et les compétences de l'Union, il faut pouvoir les amender pour répondre à de nouveaux besoins. Il n'est pas évident que nous puissions encore le faire à l'unanimité.

Prenons l'exemple de la règle de vote au Conseil des ministres, considérée par beaucoup comme cruciale pour améliorer le fonctionnement d'une Union élargie. De nombreuses simulations montrent que la règle de la double majorité facilite la décision commune par rapport à l'actuel système de pondération des voix. Pourtant, depuis l'élaboration du traité de Nice, en 2000, différents Etats ont fait usage de leur droit de veto pour en retarder l'application ou en édulcorer le principe. Dernier exemple en date : alors que le traité réformateur devait se limiter à une opération de prélèvement d'articles sur la défunte Constitution, la Pologne a usé de son veto pour que la règle de la double majorité ne s'applique finalement qu'en 2014, voire en 2017 ! Il ne s'agit pas de mettre à l'index tel ou tel gouvernement mais de critiquer des procédures qui conduisent à de tels résultats. C'est d'autant plus regrettable que les oppositions proviennent souvent d'une petite minorité d'Etats, voire d'un Etat, auquel l'unanimité donne le pouvoir de bloquer, seul, l'ensemble.

Enfin, rien n'assure que le futur traité sera ratifié par les vingt-sept Etats membres. Pour l'instant, seule l'Irlande, contrainte par sa Constitution, s'est engagée à organiser un référendum. Mais restera-t-elle isolée ? Gordon Brown saura-t-il par exemple résister aux pressions de son opposition et des eurosceptiques britanniques ? Et les majorités requises dans les différents Parlements nationaux seront-elles si aisées à obtenir ?

Nous l'avons dit, le traité constitutionnel ne remettait pas en cause l'écueil de cette double unanimité sur laquelle il s'est échoué. Toutefois, une de ses déclarations, abandonnée par le traité réformateur, introduisait l'idée d'un seuil majoritaire. Non contraignante juridiquement, elle prévoyait qu'à partir du moment où les 4/5^è des Etats membres avaient ratifié le traité constitutionnel, le Conseil européen pouvait se saisir du problème posé par le groupe des pays récalcitrants [1]. Cette déclaration pourrait ouvrir la voie à une réflexion visant à préciser ce que ferait le Conseil européen en pareil cas. En effet, il faut savoir que l'entrée en vigueur et la révision de la « Constitution pour l'Europe » n'ont pas fait l'objet de discussions approfondies, même au sein de la vaste Convention européenne qui a préparé le texte constitutionnel [2].

Pour les révisions à venir, le traité constitutionnel ouvrait d'autres pistes qui sont reprises par le traité réformateur. Par exemple : l'institutionnalisation de Conventions chargées de préparer les textes à venir qui, on l'a vu avec la dernière Convention européenne, peuvent atténuer la contrainte de l'unanimité. Mais, encore faut-il, on l'aura compris, que le traité contenant ces dispositions entre lui-même en vigueur !

Le « non » que les Français et les Néerlandais ont opposé au traité constitutionnel soulève un autre problème : celui de la place faite aux peuples lors de l'élaboration des textes fondateurs européens. Désireux de mener à bien leur opération de sauvetage du traité constitutionnel, les dirigeants européens ont préféré recourir à des méthodes éprouvées plutôt que de s'interroger sur la cause des référendums perdus. Retour, donc, pour la rédaction du traité réformateur, aux méthodes « inter-gouvernementales », qui font la part belle aux experts juridiques de ces gouvernements nationaux, et priorité, pour sa ratification, aux Parlements nationaux. Il est vrai que la façon dont un traité européen est ratifié relève de décisions

strictement nationales. Mais redouter de consulter les peuples, dans un système qui se veut démocratique, mériterait une réflexion commune.

L'instrument référendaire lui-même peut être tenu pour responsable de ces échecs. Il autorise démagogues, coalitions d'opposants hétéroclites et les électeurs ne répondent pas toujours à la question posée. Mais il a aussi un mérite : susciter un débat et un intérêt pour les questions européennes qui dépassent le cercle habituel des initiés. Difficile, de toute façon, de tabler sur la disparition des référendums dans tous les Etats de l'Union !

Réfléchir aux conditions dans lesquelles ces consultations sont organisées apparaît plus fructueux. Le décalage entre, d'une part, le cadre, national, et la date, arrêtée sans coordination, des référendums et, d'autre part, leur sujet, européen, a souvent été souligné. La campagne de 2005 a aussi montré que la question très concrète de la diffusion de l'information (support, contenu...) ne devait pas être négligée. On peut enfin se demander si les électeurs ne sont pas impliqués trop tard. En les sommant de choisir, en bout de course, entre un blanc-seing ou un coup d'arrêt à un texte déjà ficelé, les référendums eux-mêmes alimentent le sentiment que l'Europe se fait sans eux.

En théorie, le traité constitutionnel aurait dû atténuer ce sentiment puisque, pour une fois, il a été préparé dans une Convention, composée non seulement de représentants des gouvernements nationaux mais aussi d'élus nationaux et européens, et largement ouverte au public. Mais, en pratique, cette enceinte n'a pas été suffisamment visible, ni perçue, par les Européens, comme un moyen d'avoir prise sur la phase d'élaboration des textes. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir aux moyens de valoriser cette séquence conventionnelle. Comme le montrent les référendums, le meilleur moyen de susciter l'intérêt des Européens est de leur donner du pouvoir. Pourquoi ne pas leur donner le pouvoir d'élire certains des Conventionnels ? Cela permettrait de provoquer, dès ce stade, des débats contradictoires, d'envoyer des élus susceptibles de les restituer et d'attirer l'attention des électeurs sur leur travail. Les élus les plus eurosceptiques seraient porteurs des points de vue les plus critiques mais ils seraient aussi conduits à se socialiser et à participer à la fabrication de compromis, qui pourraient avoir ensuite leur soutien.

Troisième problème mis en lumière par l'impossible entrée en vigueur de la « Constitution » européenne : celui des mots. Il est parfois difficile de trouver en Europe les mots justes, notamment parce qu'ils manquent pour désigner une construction inédite (un « objet politique non identifié » pour reprendre les mots de Jacques Delors) ou qu'ils sont instrumentalisés pour suggérer une réalité qui n'est pas. Un problème à première vue superflu mais qui touche à l'essentiel : la capacité à dire, expliquer ce que nous faisons ensemble. A se l'approprié aussi.

Les polémiques suscitées par le « traité établissant une Constitution pour l'Europe » ont montré les limites d'une solution possible : emprunter des mots du registre national. Le terme de « Constitution » a en effet désarçonné nombre d'électeurs français et néerlandais, en partie parce que le document en question ne ressemblait pas aux textes constitutionnels nationaux : trop long, contenant trop de dispositions sur les politiques et trop difficile à modifier - ou encore « gravé dans le marbre » (on y revient...), disaient ses adversaires. Bref, des mots considérés comme familiers au niveau national portent en germe le risque de désigner autre chose au niveau européen et d'embrouiller au lieu d'éclaircir.

Au moins, pensera-t-on, le traité réformateur ne tombe-t-il pas dans ce travers puisque le terme de « Constitution » a été abandonné... sauf que le projet reprend nombre des dispositions de ladite Constitution, voire qu'il ressemble davantage à un texte constitutionnel puisqu'il ne contient plus la partie III sur les politiques de l'Union ! D'ailleurs, ses différentes dénominations pourraient révéler une certaine gêne. Jamais, semble-t-il, un texte fondateur n'a suscité autant de qualificatifs : mini-traité, traité simplifié, traité réformateur, traité modificatif... Et le soupçon de naïveté : cette profusion de « traité » ne révèle-t-elle pas la volonté de dissocier à tout prix le nouveau traité de la précédente « Constitution » dans le but d'éviter d'incertains référendums ?

Le traité constitutionnel avait le mérite de prêter attention au problème des mots et d'apporter certaines solutions. En premier lieu, il se présentait sous la forme d'un texte lisible et non sous la forme d'amendements aux traités existants (incompréhensibles si l'on n'a pas entre les mains ces traités). Là encore, retour en arrière : il suffit d'ouvrir les quatre documents que recouvre le « projet de traité modificatif » pour comprendre que la priorité de leurs auteurs n'est pas d'être lus par le plus grand nombre [3]. En second lieu, sous l'impulsion de plusieurs Conventionnels, le traité constitutionnel procédait à des changements sémantiques bienvenus. Le mot de « règlement » y était remplacé par celui de « loi », ce qu'il est en réalité. L'expression « procédure législative ordinaire » continue d'ailleurs de remplacer, dans le traité réformateur, celle de « procédure visée à l'article 251 ».

En définitive, notre propos n'est pas de dénigrer le traité réformateur. On peut penser que des dispositions permettant notamment de mieux lutter contre la criminalité organisée, d'organiser des référendums d'initiative citoyenne ou d'accroître les pouvoirs du Parlement européen doivent être sauvées car elles renforceront l'efficacité et la légitimité de l'Union. Mais il est peu probable que le traité réformateur suffise, à lui seul, à clore la crise ouverte par les « non » français et néerlandais. Il ne s'attaque pas vraiment aux problèmes qu'elle a révélés : la difficulté à faire évoluer les textes fondateurs de l'Union au fil des besoins nouveaux, à impliquer les peuples européens et à trouver les mots pour dire ce que nous faisons ensemble.

Il ne faudrait surtout pas que le traité réformateur nous conduise à passer à côté du seul avantage des crises : elles incitent à réfléchir. Réfléchir à l'avenir de l'Union – telle serait justement la tâche du comité des sages voulu par Nicolas Sarkozy et désormais approuvé par Angela Merkel. Mais une nouvelle Convention européenne, une enceinte plus transparente et inclusive, reflétant mieux la pluralité européenne, apparaît plus adaptée à une réflexion touchant aux fondements de la construction européenne. Alors pourquoi pas un comité pour préparer une Convention ? [4]. Plus tôt cette perspective sera tracée, mieux les limites du traité réformateur seront acceptées.

© *Euros du Village ASBL*

[1] Le texte exact de la déclaration est : « si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant la Constitution, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. »

[2] F. Deloche-Gaudez, « La Convention européenne : Ruptures et continuités ». In G. Amato, H. Bribosia, B. de Witte (eds), *Genèse et destinée de la Constitution européenne / Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruylant, 2007.

[3] Les documents se trouvent sur le site du Conseil
(http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=fr&mode=g)

[4] Pour une proposition plus détaillée, voir le papier de Gaëtane Ricard-Nihoul, à paraître sur le site de Notre Europe, <http://www.notre-europe.eu/>.