
Le Sauvetage du Traité constitutionnel : Retour sur un dossier prioritaire de la présidence allemande

Andreas Maurer

Septembre 2007

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - www.ifri.org

ISBN : 978-286592-200-0

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

EUR-IFRI

22-28 av. d'Auderghem
B -1040 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri.ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Introduction

Les présidences de l'Union européenne (UE) sont loin de détenir tous les leviers du pouvoir. Leurs fonctions découlent des travaux en cours de l'ensemble des institutions communautaires et correspondent à un rôle représentatif et de porte-parole. Chaque présidence se trouve ainsi confrontée à un « programme obligatoire » global ; pour l'essentiel, il s'agit de poursuivre les processus décisionnels relatifs à des projets de loi en cours ainsi que de traiter des « dossiers à date butoir¹ ».

La poursuite des négociations sur la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE), signé en octobre 2004 mais rejeté par les deux référendums de mai et de juin 2005 (respectivement en France et aux Pays-Bas), rendait tout d'abord nécessaire d'activer les fonctions de moteur, de gestion et de médiation de la présidence ; pour mettre en place une telle action, on a pu se référer à différentes règles établies par le passé².

Quant aux fonctions de représentation, elles obéissaient avant tout à une logique intérieure, tournée vers une opinion publique allemande critique : si, en Allemagne, la ratification parlementaire du Traité constitutionnel a été un succès, il restait à convaincre les acteurs extraparlamentaires et les partisans d'un référendum de l'« honorabilité », d'un point de vue normatif, des objectifs de la présidence. Cette dernière n'a pourtant pas cherché à exacerber à son profit le débat entre partisans et adversaires du TCE – ne serait-ce que pour accroître sa popularité sur la scène intérieure grâce au succès du sommet de juin 2007. Cela s'explique en grande partie par le fait qu'au moment des planifications de la présidence, l'issue du

Andreas Maurer est chercheur et responsable du groupe « Intégration européenne » à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin. Traduction de l'allemand : Stéphanie Bauer.

1 A. Maurer, « Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union », *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 35, n°2/2007, p. 139-156.

2 Notamment du Traité sur l'Union européenne (article 4 TUE et article 204 TCE), du règlement du Conseil (en particulier l'annexe V conclue en 2006 sur les méthodes de travail du Conseil élargi) et d'une pratique devenue courante dans le cadre des réformes du Traité ; celle-ci implique dans la préparation confidentielle des négociations du Conseil européen non seulement le Conseil Affaires générales et Relations extérieures regroupant les ministres des Affaires étrangères et le Comité des représentants permanents, mais aussi un groupe de « chargés de mission personnels » des chefs d'État et de gouvernement.

conflit était plus qu'incertaine. Le gouvernement allemand n'avait donc aucun intérêt à se voir imputer l'échec éventuel du processus de réforme³.

³ R. Silberberg, secrétaire d'État, définit ainsi cette attitude attentiste : « à la fin de la présidence allemande, la question de la Constitution ne sera pas réglée. Mais nous restons optimistes quant à notre capacité à élaborer et à concilier nos vues sur l'orientation, la démarche à suivre et le calendrier à tenir » (discours prononcé lors du colloque « EU-Countdown: in 100 Tagen zur EU-Präsidentenschaft », 4 octobre 2006.

Le contexte des négociations

Sur la question de savoir si, comment, à quel rythme et avec quel résultat la crise du Traité constitutionnel pourrait être résolue, les institutions de l'Union, les parlements et les gouvernements des États membres attendaient beaucoup du gouvernement allemand.

D'un point de vue analytique, le dossier du Traité constitutionnel relevait de la catégorie des sujets relativement bien « préparés » ; il ne nécessitait pas de capacités organisationnelles particulières de la part de la présidence en matière de prospection des différentes positions nationales. Il s'agissait là cependant d'une priorité, pour laquelle, à ses débuts, la présidence disposait presque uniquement des références sur les différentes positions nationales. Dans la majorité des cas, la présidence n'avait aucun aperçu fiable des logiques de fond et des dynamiques nationales de repli. Sur ce terrain incertain, l'espoir était grand de voir l'Allemagne activer une fonction de médiation.

Or, sur ce point précis, la présidence ne pouvait s'appuyer sur d'autres médiateurs. Même la Commission européenne, faute de voir se former un consensus sur ce dossier, au sein du collège, s'était peu à peu éloignée de cette fonction. C'est seulement sur des points particuliers, précis et bien délimités, comme le différend avec la Pologne concernant l'équilibre des voix au sein du Conseil des ministres, que la présidence a pu établir un groupe constitué de la France, du Royaume-Uni, de l'Espagne et du Luxembourg avec à sa tête le Premier ministre lituanien ; celui-ci s'est vu attribuer un rôle de « messenger » entre les camps, entamant les pourparlers avec le président polonais et menant les négociations en concertation parallèle avec la délégation allemande.

La présidence du Conseil n'était soumise à aucun délai qu'elle ne se serait imposé à elle-même et aux autres pays partenaires. De façon informelle toutefois, le programme de financement de l'UE en cours (2007-2013), dont il faudra tirer un premier bilan en 2008-2009, conditionnait la configuration du calendrier. Sur la base de ce bilan, les négociations pour la prochaine période de financement s'ouvriront. De leur côté, les États au poids territorial et financier relativement plus important ont critiqué le ralentissement des délibérations sur le TCE, soulignant que l'UE ne pourrait dès lors échapper à d'inévitables blocages financiers. Mis à part ce cadre temporel, ces fortes exigences en matière de gestion et de médiation relevaient d'un débat interne, et faisaient l'objet d'un calcul bien calibré en amont.

Le dossier « TCE » comptait parmi les sujets politiques les plus sensibles de la présidence du Conseil. Dès lors, les exigences concernant ses capacités de gestion, de médiation et de pilotage étaient très élevées.

Cinq facteurs ont fortement contribué à faciliter la tâche que s'était fixée la présidence :

- les travaux préparatoires de la présidence autrichienne du Conseil au premier semestre 2006 : celle-ci avait fait avancer de façon énergique les débats autour du TCE et formulé, dans les conclusions du Conseil européen de juin 2006, un mandat très clair à l'adresse de la présidence allemande ;

- les travaux préparatoires de la présidence finlandaise du Conseil : au second semestre 2006, cette dernière a exploré les frontières du faisable quant aux configurations futures du droit primaire européen sur la base des contrats existants. La Finlande s'est seulement « contentée » de tester ce projet de réforme dans les domaines de la collaboration pénale et policière. Cependant, l'échec de cette esquisse a clairement montré à tous les pays concernés qu'il ne suffirait pas d'emprunter des chemins purement fonctionnels et étroitement délimités pour sortir de la crise de réforme que connaît l'Europe aujourd'hui ;

- la rencontre de Madrid et la déclaration des « amis du Traité constitutionnel » pour une « Europe meilleure » du 26 juin 2007 : à l'initiative des gouvernements espagnols et luxembourgeois, ceux des 21 États qui avaient déjà ratifié le TCE ou dont la position par rapport au Traité était fondamentalement favorable (Irlande, Danemark, Suède et Portugal) se réunirent, témoignant ainsi de leur disposition à ratifier ce texte. La conférence comportait certes le risque de voir se dessiner un antagonisme entre les « partisans » et les « adversaires » présumés du TCE. Toutefois, ce danger invoqué – du côté de la France, des Pays-Bas et du Royaume-Uni – permit à la présidence d'asseoir son autorité et de conforter son rôle de médiatrice entre les fronts. Parallèlement, lors de la réunion de Madrid, la constellation des acteurs a subi une recombinaison stratégique : jusqu'à présent, les « partisans du non » et les critiques du TCE étaient en première ligne pour livrer une compétition virtuelle contre le texte, la victoire revenant à celui qui trouverait les mots les plus marquants pour décrire le chant du cygne d'un traité déplaisant ; désormais, l'écrasante majorité des gouvernements, solidaires du gouvernement allemand, déclaraient leur attachement à la substance de ce traité et leur disposition à ne poursuivre les négociations que sur ces fondements. Les États critiques à l'égard du TCE se

voyaient donc obligés de formuler des propositions concrètes concernant les modalités d'une alternative consensuelle au Traité ;

– le nouveau gouvernement néerlandais, dans son contrat de coalition, et le président français Nicolas Sarkozy (dès la période de campagne) ont très rapidement déclaré quels passages du TCE nécessitaient selon eux d'être revus ; ils ont aussi précisé en quels termes ils envisageaient un traité modifié « renforcé », nouveau dans la forme, mais sur le fond fortement axé sur le TCE. C'était là le signe très clair, non pas tant pour la présidence que pour le Royaume-Uni, la République tchèque et la Pologne, que même les deux États partisans du non entendaient procéder à la « restauration » du TCE dans des limites bien définies et qu'ils avaient l'intention de s'en tenir aux grandes lignes des réformes arrêtées dans le cadre de la Convention et de la conférence intergouvernementale (CIG) qui s'ensuivit ;

– avec la déclaration de Berlin, le gouvernement allemand a défini la condition préalable du succès de l'entreprise : il avait pour but avoué d'entretenir en Europe une atmosphère positive, favorable à un éventuel compromis constitutionnel. Certes, la déclaration ne fait pas expressément mention du TCE. Cependant, grâce aux efforts de la chancellerie, les chefs d'État et de gouvernement ainsi que les présidents de la Commission de l'Union et du Parlement européen se sont entendus, « d'ici les élections du Parlement européen en 2009 », sur la « redéfinition des fondements communs de l'Union européenne ». Avec cette phrase finale, la présidence se donne pour tâche de fixer les limites temporelles de la poursuite du processus de révision du TCE. La date de juin 2009 impose un calendrier serré : la conférence intergouvernementale devrait être close au plus tard en décembre 2007, étant donné que la ratification d'un nouveau traité dans les 27 États membres – y compris le contrôle juridique du texte du traité – prend habituellement, et dans le meilleur des cas, 18 mois environ. De ce calendrier, la présidence a tiré deux mesures stratégiques : d'une part, le mandat de juin 2007 devait être suffisamment concret pour que la CIG arrive à son terme dans un délai de six mois maximum ; d'autre part, seul un cercle étroit, directement et confidentiellement mandaté par les chefs d'État et de gouvernement, pouvait être associé à l'élaboration de ce mandat.

Le déroulement des négociations

Les limites de l'action

Le rôle d'une présidence médiatrice neutre est difficilement conciliable avec celui de moteur et de défenseur des intérêts nationaux. Du point de vue de la politique intérieure, la pression qui pesait sur le gouvernement allemand était pourtant bien moins lourde qu'à l'époque des négociations sur les traités de Maastricht, d'Amsterdam ou de Nice. Seule la décision du Tribunal constitutionnel fédéral de ne pas donner suite – jusqu'à nouvel ordre – à la plainte pour défaut de constitutionnalité de la loi d'approbation relative au TCE, déposée par le député Peter Gauweiler, est venu gêner la présidence. Avec la décision du tribunal de Karlsruhe de ne pas statuer, la République fédérale ne pouvait plus prétendre faire partie des inconditionnels défenseurs du TCE. Indirectement, des pays comme le Royaume-Uni, la Pologne et la République tchèque s'en trouvèrent confortés dans leur attitude attentiste depuis l'échec des référendums. Le scénario le plus vraisemblable était donc que la présidence allemande ouvre la voie des négociations sur un traité modifié, dont le contenu variait très fortement d'une capitale européenne à l'autre. Le gouvernement allemand s'est refusé à toute déclaration au sujet de ce « feu croisé » en provenance de Karlsruhe⁴, ce qui lui permit, alors qu'il venait d'essuyer un revers en la matière, d'aborder les négociations avec un éventail argumentatif relativement large et solide pour la suite des événements.

Stratégie de la présidence

Prenant acte de l'essoufflement du processus de ratification du Traité constitutionnel, le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a chargé la présidence allemande de mener des délibérations serrées avec tous les États membres de l'Union ; il lui a aussi demandé de rendre son rapport au Conseil européen à l'issue de ces pourparlers. Le rapport en question devait annoncer les tendances des évolutions

⁴ A. Maurer et D. Schwarzer, « Querschuss aus Karlsruhe », *Financial Times Deutschland*, 3 novembre 2006, p. 30.

futures et servir de base aux décisions concernant la façon dont se poursuivrait le processus de réforme de l'Union. Dès lors, la fonction de la présidence allemande devait logiquement être celle d'un « préparateur de terrain » et de « gestionnaire des attentes ».

Le « fil rouge » du gouvernement, sur lequel il y avait eu un accord interne fin 2005 et qui avait été rappelé avec insistance à tous les partenaires européens avant l'ouverture de la présidence allemande, consistait à s'entendre sur un accord de réforme du traité dont les termes s'inspireraient fortement du TCE, déjà ratifié dans 18 États membres. Malgré l'obligation de neutralité à laquelle la présidence s'est engagée en prenant ses fonctions, les représentants du gouvernement allemand se sont d'emblée alignés sur cette position, ce qui voulait dire que la République fédérale se déclarait ouvertement favorable au Traité constitutionnel dans « le respect de sa substance politique⁵ ». Par rapport aux États membres, on s'est alors entendu sur une hiérarchie certes non explicite, mais importante pour la suite des négociations. En premier lieu, il fallait s'intéresser aux États et aux citoyens ayant ratifié le TCE. En deuxième lieu, prendre en compte « le jugement de nos amis français et néerlandais, selon lequel le présent traité ne peut pas être présenté une nouvelle fois sous cette forme ». C'est seulement à un troisième échelon qu'ont été considérés les États européens n'ayant pas même soumis le TCE pour ratification avant le début de 2007 et n'ayant pas l'intention de le faire à l'horizon de la présidence allemande⁶. Le mot d'ordre du gouvernement allemand, selon lequel « tous les États seraient certes bien inspirés d'initier le mouvement, mais, à la lumière de cette constellation, peut-être certains plus que d'autres », témoigne de cet ordre de priorités.

Ce rôle de gestionnaire des diverses attentes a été important pour le bilan de la présidence : son attitude par rapport au processus constitutionnel a forcé le gouvernement allemand à se retrancher sur un terrain de négociation aux marges de la sphère publique et ne comprenant qu'un cercle très restreint de participants.

La présidence du Conseil a eu recours à des instruments spécifiques dans le pilotage des processus informels de concertation et des processus formels de négociation. Lors des conférences inter-gouvernementales, on a utilisé des méthodes spécifiques pour drainer des informations quant à la marge de négociation des différents gouvernements et les réduire à l'essentiel à l'horizon du

⁵ Voir « Neuer Schub für die EU-Verfassung, Staatsminister Gloser: Text bleibt in der Substanz erhalten », *Deutschlandfunk*, 16 juin 2006 ; « Prioritäre Anliegen der Länder im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft », annexe à la circulaire de la conférence des ministres des Affaires européennes des Länder, 7 juin 2006 ; « Steinmeier will "politische Substanz" der EU-Verfassung », *Münchener Merkur*, 23 juillet 2006 ; voir aussi le discours de F. W. Steinmeier, ministre allemand des Affaires étrangères, lors du débat sur le budget au Bundestag, 6 septembre 2006.

⁶ « Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung », discours de R. Silberberg, *op. cit.* [3].

sommet du Conseil européen de juin 2007 ; ce faisant, on a pris soin de faire ressortir les intérêts propres qui se cachaient derrière les différentes positions afin de les engager sur la voie du consensus.

Se démarquant des CIG antérieures, en général préparées par des fonctionnaires politiques et les secrétaires d'État des ministères des Affaires étrangères, la chancelière Angela Merkel a proposé aux chefs d'État et de gouvernement, dans une lettre ouverte du 2 janvier 2007, une consultation directe et permanente entre les différentes autorités gouvernementales centrales. La mise en place des fameux *focal points* ou « points focaux nationaux », en fait des correspondants en charge des négociations secrètes et au nombre de deux par pays, témoignait clairement de la mise à l'écart du pôle traditionnel de concertation constitué par les ministres des Affaires étrangères et leurs agents au sein des représentations permanentes auprès de l'Union. Les négociations autour de la réforme du Traité constitutionnel devaient se dérouler en priorité entre les capitales européennes, à égale participation avec les présidents du Parlement européen et de la Commission⁷. Pour ce qui est des autres partenaires des négociations, on a pris soin de bien calibrer la « sphère d'influence » élargie en la réduisant à ces seuls agents associés aux délibérations des correspondants (*focal points*) et d'opérer une répartition asymétrique des canaux d'information couvrant les relations entre les ambassades et les instances centrales.

Les rencontres bilatérales entre les correspondants ont été fixées à la période allant de fin avril à début mai 2007. Douze points formulés sous forme d'interrogation par les correspondants allemands devaient servir de base aux délibérations.

Des 12 points à la définition de l'énoncé du mandat

Les raisons de fond du rejet commun du TCE dans quelques-uns des États membres s'articulent autour de trois éléments principaux : l'anxiété concernant sa propre existence à l'avenir (liée à la sécurité et

⁷ Du côté de la présidence allemande, le cercle des participants effectifs était plus important. Toutes les instances représentant l'Allemagne dans les États membres se virent confier la tâche de rédiger, sur la base d'un modèle de référence conçu par le ministère fédéral des Affaires étrangères, une série de rapports sur les positions des pays concernés et leur degré d'influence au niveau politique intérieur (schémas reflétant l'opinion dans les ministères, les parlements, la presse, etc.). En contrepoint à ce rôle relativement important, il fut expressément enjoint aux ambassades de s'abstenir de toute communication concernant le processus de concertation entre les correspondants. Au sein du ministère allemand des Affaires étrangères, on s'est arrangé pour réglementer les admissions de représentants du gouvernement dans le cadre d'auditions du Parlement, de discours et de rapports à la presse de telle sorte que la « capacité à s'exprimer » sur l'avancée des concertations entre les correspondants s'en est trouvée clairement limitée.

à la définition d'une identité sociale nationale), les craintes suscitées par les élargissements successifs de l'UE et le souhait de voir maintenue l'autonomie de son propre État, perçue comme ultime bastion contre la mondialisation que la libéralisation du marché intérieur de l'Union exacerbe plus qu'elle ne garantit son alignement sur les exigences sociales et les impératifs de la souveraineté et de l'autonomie étatiques. C'est cette conjugaison de facteurs que les négociateurs en chef de la présidence allemande ont résumée en avril 2007 dans un questionnaire devant servir aux séances de réunion du 23 avril au 4 mai 2007.

Questions sur la révision du TCE	Protagonistes étatiques des pays membres auxquels se rapportent ces questions
1. Maintien de la structure actuelle du traité (pas de traité global) doublé de l'introduction du concept de personnalité juridique de l'Union	France (« mini-traité » renforcé visant à remplacer les traités en vigueur), Royaume-Uni (les modifications techniques apportées au traité rendent caduc un référendum), Pays-Bas et République tchèque (éviter toute « analogie constitutionnelle »).
2. Maintien de la première partie du TCE comme noyau dur du futur traité révisé	France (voir ci-dessus) avec le soutien de l'Italie.
3. Abandon de la « terminologie constitutionnelle » (notions se rapprochant du corpus conceptuel étatique traditionnel comme « ministre des Affaires étrangères » ou « loi »)	Pays-Bas, Royaume-Uni (voir ci-dessus) avec le soutien passif de la République tchèque et de la Pologne.
4. Abandon de l'article du TCE relatif aux symboles de l'Union	Pays-Bas, Royaume-Uni, République tchèque, largement soutenus par la quasi-totalité des délégations (sauf celles de la Belgique et du Luxembourg).
5. Abandon de l'article du TCE statuant sur la priorité du droit communautaire sur le droit national	Pays-Bas, Royaume-Uni avec le soutien de la République tchèque (et le soutien passif des acteurs politiques allemands).
6. Remplacement de la partie II du TCE (Charte des droits fondamentaux) par un renvoi à leur contenu et à leurs implications juridiques	Royaume-Uni avec le soutien de la Pologne.
7. Maintien du paquet de réformes institutionnelles contenu dans le TCE	« Les amis du TCE », avec le soutien du Danemark, de la Suède, du Portugal et de l'Irlande (seule la Pologne s'y oppose ouvertement, avec le soutien passif de la République tchèque).
8. Maintien d'autres réformes contenues dans le TCE comme noyau dur des futurs traités	Question ouverte qui, au cours des négociations, a conduit à s'interroger sur d'autres domaines non évoqués dans le présent questionnaire. Par conséquent « porte ouverte » pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni au renforcement des prérogatives en matière de recours des parlements nationaux établi par le protocole de subsidiarité du TCE.
9. Rajout de nouveaux éléments constitutionnels (et des prérogatives liées) dans les domaines de l'énergie et du climat ainsi que de l'immigration clandestine	Royaume-Uni, Pologne, Estonie, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Autriche (énergie-/climat) et Allemagne, Pays-Bas (immigration clandestine).

10. Renforcement de l'évocation des critères d'adhésion de Copenhague (sous forme de renvoi ou de citation explicite)	France, Pays-Bas avec le soutien de l'Autriche, de l'Allemagne et du groupe PPE-DE du Parlement européen.
11. Renforcement ou consolidation de la dimension sociale de l'Union dans le Traité	France, Allemagne, Belgique et le groupe PSD du Parlement européen.
12. Rajout de règlements d'exception spécifiques (<i>opting out</i>) et/ou de règles particulières pour une collaboration renforcée dans des domaines spécifiques	Pour les règlements d'exception : Royaume-Uni, Pologne. Pour une collaboration renforcée : Belgique, Italie, Luxembourg, Allemagne.

En amont du Conseil européen, l'ensemble de ces questions ont été analysées, de façon bilatérale puis lors d'une séance commune, par les correspondants (*focal points*). L'objectif était d'établir un mandat pour une CIG qui devrait idéalement se terminer au plus tard avant la fin 2007. Parallèlement, la chancelière allemande en personne ainsi que – en étroite concertation avec elle – le président de la République française, les chefs d'État espagnol, luxembourgeois et italien se sont entretenus en privé et de façon soutenue avec leurs homologues britannique, tchèque et polonais pour tenter d'appréhender en profondeur et au plus haut niveau les différentes positions maximalistes – habilement mises en scène sur la scène publique –, les positions minimalistes ou *red lines* – ce que l'on appelle les « meilleures alternatives à un accord négocié⁸ » – ou enfin toutes les positions de repli intermédiaires par rapport à une réforme du Traité.

Le 6 juin 2007, les correspondants nationaux ont présenté à la présidence leur rapport sur l'état d'avancement du processus de réforme, qui statuait déjà sur un certain nombre de points décisifs en vue du prochain mandat. On a ainsi convenu de commencer par renoncer au concept de constitution et à la restructuration des traités selon le modèle classique des CIG antérieures. La liste des 12 questions de départ d'avril 2007 a été réduite à trois points à l'issue encore ouverte auxquels ont été ajoutés, suite aux concertations des correspondants, quatre nouveaux points permettant d'atteindre, pour le Conseil européen, une vision d'ensemble relativement claire sur le déroulement probable – et, sans aucun doute, intense – des concertations : la question des symboles et de la primauté du droit communautaire sur le droit national (question 4) ; la qualité juridique de la Charte des droits fondamentaux (question 6) ; les particularités de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) articulées à l'ensemble des problématiques stratégiques de la politique extérieure européenne (nouveau point, à l'initiative du Royaume-Uni) ; l'application et le contrôle de la répartition des

⁸ Les meilleures alternatives à un accord négocié (*best alternative to a negotiated agreement*, BATNA) définissent les capacités de négociation d'un acteur : concrètement, il s'agit, en cherchant à les définir, d'évaluer le degré d'attraction que représentent les options alternatives proposées par un acteur dans le cas d'un échec des négociations.

compétences entre l'Union et les États membres (à l'initiative de la République tchèque) ; enfin, le rôle des parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union (à l'initiative des Pays-Bas) ; sans oublier la question de la modification des modalités de vote au Conseil des ministres, introduite dans le débat par la Pologne, certes non évoquée dans le rapport de la présidence, mais bien présente à l'esprit de tous les participants.

Sur la base de ce rapport, les deux correspondants (*focal points*) allemands ont mis au point une ébauche de projet pour le mandat de la conférence intergouvernementale. Au cours de négociations serrées sur des points de détail avec leurs homologues, les membres de la présidence conservaient le contrôle du « texte original », rédigé en anglais. Mis à part quelques rares points (titres à donner à certaines institutions, formulations de protocoles et de déclarations), un texte a pu être rédigé en collaboration avec le service juridique du secrétariat du Conseil et soumis à l'examen du Conseil européen ; la substance de ce document allait bien plus loin que ce n'est le cas dans les mandats de convocation traditionnels des conférences intergouvernementales. Il s'agissait bel et bien d'un mandat « fermé », qui définissait finalement les contours politiques, la portée fonctionnelle et la profondeur du contenu juridique de la remise en état de l'édifice du Traité constitutionnel et de sa restructuration sur les bases des traités existants de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'UE.

Ce résultat couronne le succès de la présidence, confortée dans sa méthode des délibérations confidentielles entre les correspondants. Mais, à cause de ce mandat à la forme très concrète, la présidence s'est vue obligée de se détacher d'un procédé pourtant réalisable en terme de droit des traités et maintes fois utilisé : la convocation d'une conférence intergouvernementale à la majorité simple des États membres. Même si « seuls » la Pologne ou le Royaume-Uni avaient voté contre ce mandat, l'issue de la CIG aurait été bien moins certaine si l'on avait choisi l'option – évoquée – d'un mandat fermé et validé à l'unanimité ou celle, finalement rejetée, d'un mandat de convocation ouvert relativement imprécis.

Heurs et malheurs de la procédure de médiation

L' élection présidentielle française a mis un terme définitif aux hésitations des Français quant au TCE. Depuis 2006, Nicolas Sarkozy s'est déclaré solidaire d'un « mini-traité » ; soit d'un « traité simplifié », qu'il ne soumettrait qu'à la ratification du Parlement, sans en modifier toutefois ni la substance ni l'inspiration directe des réformes qui faisaient le cœur du TCE. Nicolas Sarkozy avait présenté ses vues très tôt dans la campagne. Il est donc possible d'interpréter son élection à la présidence de la République comme une approbation de la part de la majorité des citoyens français vis-à-vis de la méthode qu'il entend employer dans ce domaine. Bien plus, par son refus, tout au long des négociations, de donner suite aux objections de la gauche française favorable à la rédaction d'un protocole social au TCE, et en se contentant de ne revendiquer qu'une précision au nouveau traité quant à la définition des critères d'intégration de nouveaux pays membres dans l'Union, Nicolas Sarkozy a rendu possible une incorporation relativement aisée et transparente des préoccupations et des suggestions de révision formulées par la France. Délivrée de cette accusation stigmatisante de fauteur de troubles, la France put rapidement se ranger aux côtés de l'Allemagne et faire figure de force motrice dans l'élaboration du mandat conçu par la présidence allemande pour la convocation d'une conférence intergouvernementale⁹.

⁹ On ne devrait cependant pas reléguer aux oubliettes la secrète sympathie que Nicolas Sarkozy, lors de la poursuite des négociations avec la partie polonaise sur la question de l'équilibre des voix dans le système du Conseil, nourrissait pour une solution de compromis, qui reviendrait à relativiser le principe de la double majorité. Étant donné que ce principe fragilise le pouvoir de veto de la France vis-à-vis de l'Allemagne et que la France partage avec la Pologne des intérêts de fond comparables quant à la configuration des plans de finances européens et du budget agricole, il était bien compréhensible que Nicolas Sarkozy propose à la partie polonaise une réactivation du compromis de Ioannina (voir la déclaration n° 50 annexée au traité d'Amsterdam relative au protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne : « Jusqu'à l'entrée en vigueur du premier élargissement, il est convenu que la décision du Conseil du 29 mars 1994 ("compromis de Ioannina") sera prorogée et que, d'ici là, une solution sera trouvée pour le cas spécial de l'Espagne », tout en conservant parallèlement le principe de la double majorité, car ceci aurait très certainement eu pour conséquence un affaiblissement de la position des « payeurs nets » dans les négociations économiques à venir.

Le « non » néerlandais au TCE était avant tout l'expression des craintes d'une perte de l'identité nationale et de la « mécanique de nivellement » européenne. La majorité des Néerlandais ont vu avant tout dans le Traité constitutionnel un document susceptible d'ouvrir la voie à un « super-État » dominé par l'Allemagne. On comprend dès lors pourquoi le gouvernement de La Haye a très lourdement insisté pour que le nouveau traité ne comporte aucune analogie aux communautés étatiques nationales. Prenant acte du fait que le Royaume-Uni et la République tchèque se sont très tôt alignés sur cette position, et que, même parmi les « amis du TCE », le pathos constitutionnel commençait à faire rage, les correspondants sont rapidement arrivés à un accord conciliant l'idée franco-britannique d'un traité modifié ou mini-traité « normal » et « renforcé » ; l'accord portait aussi sur la suppression des « emprunts » à la typologie nationale étatique (symboles, titres des institutions et catégories de normes) dans l'énoncé sinon assez indiscutable des réformes contenues dans le TCE. Les négociations autour de la proposition néerlandaise de renforcer, dans un protocole sur la subsidiarité, les droits de recours des parlements nationaux pourtant déjà standardisés dans le TCE se sont quant à elles avérées bien plus délicates. Sur ce point, les correspondants n'ont pas réussi à clore les négociations, si bien que le Conseil européen lui-même dut investir plus de deux heures à la rédaction d'un nouveau texte de protocole.

En tant que médiatrice, la partie allemande ne prit pas partie en faveur de la Commission, clairement affaiblie par ce résultat. La procédure arrêtée dans le mandat pour la conférence inter-gouvernementale mène tout droit à un accident institutionnel majeur, puisqu'il suffit d'une simple majorité de 55 % des États (soit seulement 55 % des voix du Parlement européen) pour rejeter une proposition de la Commission si, au préalable, 50 % des parlements nationaux ont activé la non-conformité au principe de subsidiarité et que la Commission décide malgré tout de ne pas retirer sa proposition. Cette procédure revient en définitive à remettre en question, dans les faits, le monopole d'initiative de la Commission. La nouvelle procédure de contrôle, avec un seuil de vote si bas, oblige en effet la Commission à s'assurer, en amont de ses initiatives, la bienveillance de 14 États membres sans considération de la taille de leur population ou du nombre de voix dont ils disposent, ainsi qu'une majorité suffisante et, dans le cas d'un vote, une majorité siégeant du Parlement européen. Pour les petits États et les petits groupes parlementaires, cette réforme marque un succès de la démocratie politique. C'est ce qui explique le mutisme du président portugais de la Commission, José Manuel Barroso, au Conseil européen. Cependant, dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie représentative et de la balance institutionnelle entre les organes de l'Union, cette nouvelle procédure constitue une concession décisive de la part des grands États et un revers pour la Commission.

Les concertations entre les différents correspondants ont su répondre aux préoccupations britanniques par rapport à l'ébauche de

mandat pour la CIG rédigée à la veille du Conseil européen. Les défenseurs du texte de la Charte des droits fondamentaux ont pu compenser sa suppression par une référence à valeur juridique contraignante dans le traité modifié. Ils ont toutefois dû accepter devant des tribunaux britanniques un nouvel *opting out* – ou clause de dérogation – britannique sur l'applicabilité de la Charte, auquel la Pologne (si l'on s'en rapporte à sa juridiction) se ralliera selon toute vraisemblance. Ce qui posait ici problème, c'était la propension habituelle de Londres à initier une « remise en état » substantielle sur bien des points de révision du traité sur lesquels le consensus s'était déjà fait. Ainsi, Tony Blair et son successeur Gordon Brown ont vu dans la suppression, consentie par les « amis du TCE » et la présidence allemande, du concept de « ministre des Affaires étrangères » consacrant la fusion des postes de Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et de commissaire européen chargé des relations extérieures, l'occasion d'attaquer à leur tour les prérogatives de cette fonction. Leur entreprise a connu un succès relatif, dans la mesure où ils ont réussi à arracher aux autres partenaires des compromis sous la forme de déclarations qui ne contredisaient certes pas le texte du traité simplifié, mais qui, à première vue, pouvaient donner l'impression qu'elles amputaient les fonctions du futur « Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne ». Dans les faits, ce type de déclarations juridiquement non contraignantes se situe à un échelon bien inférieur à celui du droit des traités, juridiquement contraignant. Néanmoins, au cours de la CIG, elles sont susceptibles d'avoir un autre effet discursif. Pour la partie britannique, elles constituent un instrument précieux pour calmer ceux des acteurs politiques intérieurs qui voient dans la conclusion de ces réformes en matière de politique extérieure de l'Union une façon de brader les prérogatives de souveraineté de l'État britannique. Cette instrumentalisation des déclarations ne doit pas inquiéter outre mesure les partisans des réformes. On peut cependant craindre que, lors de la CIG, Gordon Brown n'entame une nouvelle « tentative de remise en l'état » et n'essaie de doter ces textes d'une force d'impact juridique plus importante et contraignante pour tous les États membres.

Conclusion et perspectives

Avec l'accord sur le mandat pour convoquer une CIG, la présidence allemande est parvenue à un résultat qui unit tous les États membres autour d'un objectif politique commun : l'élaboration rapide d'un traité revu dans les grandes largeurs. Il s'agit là d'un résultat très honorable, si l'on pense que les ambitions de départ, partagées par l'ensemble des principaux acteurs traitant ce dossier, se réduisaient modestement à l'obtention – et ce, même si l'on agissait en petit comité – d'un chemin indicatif sur le traitement à adopter dans la révision du TCE.

Le prix politique à payer pour l'Allemagne et ses partenaires est cependant très élevé. Premièrement, le projet de mandat s'accompagne d'un nouvel affaiblissement de la fonction d'initiative législative et politique de la Commission européenne, avec l'apparition des nouveaux droits de saisies et de veto dont jouissent les parlements nationaux, le Parlement européen et le Conseil des ministres. Deuxièmement, toute une série de règles d'exception récemment concédées et contenues dans le texte du mandat confortent l'envolée de l'Union dans une direction où le fossé se creuse toujours plus entre les droits formels et les devoirs réels des pays membres, sans que les États « membres en partie » n'aient à faire de concessions quant à leurs droits formels. Troisièmement, au vu des résultats obtenus, le succès de la procédure des négociations confidentielles sous l'égide des plus hautes instances politiques est incontestable. Toutefois, celle-ci a considérablement augmenté le risque de voir naître des frustrations aux retombées incalculables du côté des parlements, des différents ministères des Affaires étrangères et ministères spécialisés. Le processus de ratification du nouveau traité oblige les chefs d'État et de gouvernement à accorder de nouvelles et considérables concessions en direction des acteurs jusqu'à présent isolés et des sphères de l'opinion publique concernées. Certains chefs d'État seront obligés de lier le destin du nouveau traité à leur propre avenir politique. Quatrièmement, un nouvel échec de l'élan de réforme ne serait pas simplement fatal dans son issue. Il serait aussi une catastrophe pour le rôle de l'Allemagne au sein de l'Union, car on s'empresserait alors, comme le font d'ailleurs déjà les représentants polonais, de l'attribuer à la « surpuissance » de l'Allemagne, supposant, sinon une logique de cause à effet, du moins un lien direct entre l'échec du traité modifié et cette soi-disant surpuissance allemande. L'Allemagne se retrouverait fortement ébranlée dans sa prétention à co-diriger l'Union.

Quelles leçons peut-on tirer, pour les présidences à venir, des procédures et des fonctions que nous avons pu attribuer à la présidence allemande du Conseil en nous penchant sur le dossier TEC ?

Premièrement, il semble normal qu'un État en position de leadership à la tête de la présidence, dans des situations de crise dont seule une ratification permet de sortir, voie ses fonctions de moteur, de médiateur et de gestionnaire d'attentes dépendre d'un « cercle d'amis » jouissant de toute la confiance des États membres et des institutions centrales de l'Union. Le fait d'avoir étroitement associé le président du Parlement européen à ce « cercle d'amis » informel s'est révélé une méthode particulièrement effective pour rallier une grande majorité du Parlement au projet de mandat élaboré par la présidence. Le fait que le président du Parlement soit de nationalité allemande et qu'il soit l'ancien leader du groupe du Parti populaire européen et Démocrates européens (PPE-DE), où la délégation allemande est de loin la plus importante, y a très certainement été pour beaucoup.

Deuxièmement, il n'est possible d'atteindre l'approbation générale lorsque l'on exerce sa fonction de médiateur en période de crise institutionnelle qu'au prix d'une extrême transparence (par exemple en convoquant et en associant régulièrement une assemblée plus large aux négociations) ou d'une non-transparence accentuée. Si l'on opte pour la première variante – le traité simplifié rend explicitement possible cette procédure à l'avenir –, il sera plus facile, et avec plus de chances de succès, de représenter et de faire valoir différentes constellations d'intérêts, à supposer que cette fonction de médiateur soit menée de front, en collaboration avec des acteurs politiques capables de ne pas céder à des directives émanant du pays membre qu'ils représentent et d'agir effectivement dans l'intérêt commun de tous les participants. Reste à savoir si le président du Conseil européen, poste qui a fait son apparition dans le traité modifié, y parviendra. Cela dépendra de la méthode qu'il décidera d'employer pour associer l'équipe constituée par les différentes présidences des États (dont l'activité reste assurée, notamment par l'intermédiaire de la formation « Affaires générales et relations extérieures » du Conseil de l'Union, où siègent les ministres des Affaires étrangères) qui à l'avenir agiront également à un échelon inférieur au Conseil européen, et surtout de sa propension à voir en elles les partenaires et les « amies de la présidence ». Si les États membres décident, comme cela est le cas aujourd'hui, d'employer la seconde méthode des négociations confidentielles, le risque est grand, non seulement pour les acteurs politiques pris isolément, mais aussi pour la présidence elle-même, de « quitter le sol des réalités » et de ne pas ou bientôt plus tenir compte des intérêts et des besoins des citoyens. L'addition d'un tel comportement tombera au plus tard le jour des prochaines élections, quand les citoyens européens se détourneront encore plus des partis établis et offriront leurs voix aux formations populistes et extrémistes. Dans les deux cas, la Commission européenne est la grande perdante. Elle ne pourra

endosser un véritable rôle de co-médiatrice que le jour où l'on s'attaquera à la réforme des fonctions et des politiques du processus d'intégration. En effet, dans le contexte actuel, les États membres se raccrochent à des lignes politiques programmatiques, des expertises et des initiatives sur la base d'un intérêt commun européen qu'en raison de leurs intérêts divergents, ils ne parviennent pas à définir de façon crédible.