

Entretien avec Pascale Andréani dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Août 2004)

Légende: En août 2004, dans un entretien accordé à la Revue du Marché commun et de l'Union européenne Pascale Andréani, conseillère pour les Affaires européennes auprès du Premier ministre français Jean-Pierre Raffarin, décrit les priorités de la France en ce qui concerne le traité constitutionnel européen et la Conférence intergouvernementale (CIG).

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Juillet-Août 2004, n° 480. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/entretien_avec_pascale_andreani_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne_aout_2004-fr-79af1d25-dcd6-467a-915e-dc52cfee2c8d.html

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

Le traité constitutionnel et la CIG 2003-2004

réponses de Pascale ANDRÉANI, à des questions de la revue

Conseiller auprès du Premier ministre pour les Affaires européennes, Secrétaire générale du SGCI

I.- LE BILAN D'ENSEMBLE

La France se retrouve-t-elle dans le résultat global de la CIG?

Bien sûr. Il n'est que de comparer le texte final du traité constitutionnel avec les propositions formulées par le gouvernement français dans ses différentes contributions aux travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe pour constater qu'à de nombreux égards, ce traité constitutionnel répond à nos attentes.

La création d'une présidence stable du Conseil européen et d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne, le renforcement des trois pôles du triangle institutionnel, la meilleure association des parlements nationaux au processus décisionnel de l'Union, l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le droit primaire de l'Union, la consécration d'une base juridique dans le domaine des services d'intérêt général, le pouvoir décisionnel accru de l'eurogroupe, la création de plusieurs bases juridiques nouvelles pour l'intervention de l'Union dans des domaines comme le sport, l'espace ou l'énergie, la défense de la diversité culturelle dans les négociations commerciales, l'approfondissement de la politique de sécurité et de défense sont autant de demandes qui avaient été exprimées par les représentants du gouvernement français dès les premiers mois des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe.

M. Blair serait-il fondé à s'exclamer, à l'instar de son prédécesseur John Major avant lui, « Jeu, set et match » pour le Royaume-Uni?

Je ne le pense pas. Un examen honnête des termes du compromis atteint le 18 juin au Conseil européen suffit à dissiper l'illusion selon laquelle l'accord final se serait dégagé au bénéfice exclusif de telle ou telle délégation.

Il est vrai que jusqu'aux derniers moments le Royaume-Uni a fait état de « lignes rouges » qui risquaient de compromettre plusieurs avancées proposées par la Convention sur l'avenir de l'Europe. J'observe cependant que, sous réserve d'aménagements techniques, n'ont disparu du texte final ni le principe de la création d'un Parquet européen, ni l'extension de la majorité qualifiée dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, ni non plus l'extension de la majorité qualifiée dans le domaine des prestations sociales versées aux travailleurs migrants. La consécration de la valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux n'a pas davantage été remise en cause.

L'essentiel est l'appréciation que les Vingt-Cinq peuvent porter conjointement sur le compromis final du point de vue de l'intérêt européen. Or, à l'issue des travaux du 18 juin aucun des Vingt-Cinq n'a estimé que les dernières hésitations inspirées par des considérations nationales n'étaient de nature à faire échec à l'adoption du projet, compte tenu précisément de l'intérêt de celui-ci pour l'Europe dans son ensemble. C'est le signe d'un bon accord.

II.- LES ACQUIS

Quelles sont pour vous les trois principales avancées du traité constitutionnel?

Par référence aux trois objectifs que nous avons poursuivis, à savoir une Europe plus compréhensible, plus efficace et plus démocratique afin d'être plus proche des citoyens, je mentionnerai, tout en étant consciente que cette sélection est loin d'épuiser le sujet :

— du point de vue de la clarté et de la simplification (une Europe plus compréhensible), l'avancée considérable que représente en soi pour les citoyens européens la rédaction d'un texte de nature constitutionnelle, exposant clairement les valeurs et les objectifs de l'Union, son cadre institutionnel, la

répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres et les droits fondamentaux qui inspirent toute l'action européenne ;

— du point de vue de l'efficacité, l'extension du champ de la majorité qualifiée, la réforme du cadre institutionnel avec la plus grande continuité des travaux que devrait conférer au Conseil européen la désignation d'un président stable et « à plein temps », la chance que représente la nomination d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union, doté d'un service diplomatique européen, pour l'émergence d'une véritable politique étrangère européenne, et aussi la réduction de la taille de la Commission en 2014 ;

— enfin, du point de vue démocratique, l'équilibre trouvé dans la fonction législative entre le Conseil et le Parlement avec l'extension de la co-décision, l'affirmation du rôle imparti au Parlement européen dans la désignation de la Commission et en particulier de son président, le contrôle de la subsidiarité par les parlements nationaux et le droit « d'initiative citoyenne » permettant à un million de citoyens d'inviter la Commission à soumettre une proposition.

Comment expliquer aux Français le système de vote à la majorité qualifiée retenu par la CIG?

La règle 55/65 (55 % des États représentant au minimum 15 États, 65 % de la population) retenue pour le système de vote au Conseil a le mérite de bien refléter la double nature de l'Union qui trouve sa légitimité à la fois dans les États et dans les citoyens, comme cela est indiqué dès le 1^{er} article de la Constitution. En termes pratiques, ce système aura aussi l'avantage de faciliter la prise de décision dans l'Europe élargie. Avec les limites qu'elles comportent, les analyses statistiques montrent ainsi que la capacité décisionnelle serait multipliée par cinq par rapport à Nice.

La seule concession faite aux pays qui voulaient garder leur capacité de blocage a été la reconduction temporaire du mécanisme dit de Ioannina qui permet de poursuivre les discussions pendant « un délai raisonnable » pour tenter de rallier les États qui s'opposent à une décision sans être suffisamment nombreux ou peuplés pour constituer une minorité de blocage. Ce mécanisme compliqué pourra toutefois être abandonné en 2014 par une décision à la majorité qualifiée.

Qui va parler pour l'Europe dans le monde : le président permanent du Conseil européen, le ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne et le président de la Commission ne risquent-ils pas de se marcher sur les pieds?

La situation ne sera pas très différente de celle que l'on observe dans les États membres : la politique étrangère n'est jamais incarnée par une seule autorité publique. En ce domaine, nous le savons bien, il y a lieu de se référer au texte, à l'esprit du texte et à la pratique.

Le texte constitutionnel a l'avantage de circonscrire avec précision les rôles respectifs des trois autorités que vous citez. Parmi les attributions du président du Conseil européen figure la représentation externe de l'Union pour les matières relevant de la politique extérieure et de sécurité commune, mais c'est une attribution parmi d'autres et c'est au ministre des Affaires étrangères qu'incombera la conduite quotidienne de l'action extérieure de l'Union. C'est notamment à ce dernier qu'il revient à titre principal de veiller à la cohérence de cette action en sa double qualité de président du Conseil des Affaires étrangères qui le mandate à cet effet, et de vice-président de la Commission européenne en charge de la coordination de l'ensemble des aspects de l'action extérieure de l'Union.

Le ministre devra donc avoir pour objectif de travailler en bonne intelligence tant avec le président du Conseil européen qu'avec le président de la Commission. Son mode de désignation par décision à la majorité qualifiée du Conseil européen avec l'accord du président de la Commission devrait y aider en pratique et prémunir l'Union contre des rivalités stériles entre ces trois autorités.

III.-LE SENS DE L'EXERCICE

Certains pensent que le traité constitutionnel n'est qu'une tentative visant à geler la construction

européenne sur un plateau, mettant fin ainsi à l'approfondissement : qu'en pensez-vous?

Je ne partage pas cette analyse qui me paraît témoigner d'une méconnaissance du traité constitutionnel.

D'abord, il est important que l'Europe élargie accepte de se doter d'une « Constitution », idée qui n'avait pas trouvé d'aboutissement dans les quarante premières années de la construction européenne et qui marque la volonté politique de poursuivre l'intégration européenne au moment où l'Union européenne connaît le plus grand élargissement de son histoire.

Ensuite, on ne peut parler de renonciation à l'approfondissement s'agissant d'un texte qui prévoit notamment une extension de la majorité qualifiée et de la codécision, l'institution de nouvelles bases juridiques, le renforcement de la politique extérieure et de sécurité commune, y compris dans son volet défense, et des politiques liées à la justice et aux affaires intérieures. J'ai, au contraire, le sentiment que ce projet de traité constitutionnel est un élément de réponse majeur dans la dialectique entre élargissement et approfondissement qui traverse le débat européen depuis plus de dix ans.

Pour d'autres, ce traité clôt la période entamée au début des années 1990 et pendant laquelle l'Union n'a cessé de se pencher sur ses traités et sur ses institutions (Maastricht, Amsterdam, Nice). Pensez-vous que l'Union puisse enfin maintenant se bâtir sur une base solide?

Sans aller jusqu'à affirmer que ce traité constitutionnel restera inchangé durant des décennies, je suis en effet convaincue qu'il est d'une nature différente des traités qui se sont « sédimentés » au cours des dix dernières années. Il s'y substitue et comporte des innovations suffisamment importantes pour que des années soient nécessaires avant que la pratique n'en révèle toute la portée.

IV.-LA METHODE

Qu'avez-vous pensé du fonctionnement de cette première CIG à 25 (+3)? Quelle a été l'attitude des nouveaux États membres?

À Vingt-cinq nos méthodes de travail anciennes s'avèrent largement dépassées. Les réunions plénières formelles se révèlent peu propices à des avancées dans la négociation. C'est d'ailleurs tout le mérite de la présidence irlandaise que d'avoir su mener les nombreuses consultations bilatérales nécessaires pour qu'au Conseil européen de juin, les propositions soumises aux chefs d'Etat et de Gouvernement constituent un compromis acceptable pour tous.

Le rôle des nouveaux Etats membres, qui n'a cessé de s'affirmer tout au long de la Convention et de la conférence intergouvernementale, a été essentiel. Ils ne sauraient être rangés sans nuance dans une même catégorie. Comme pendant les travaux de la Convention, nos contacts bilatéraux qui se sont poursuivis tout au long de la CIG ont montré le souci de plusieurs d'entre eux d'être à l'avant-garde de la construction européenne.

Cette CIG marque-t-elle la vraie fin de la force d'entraînement du moteur franco-allemand?

Cette conférence intergouvernementale a été bien au contraire l'un des lieux privilégiés où s'est manifestée dans la période récente la vigueur retrouvée de ce « moteur ». Relisez les contributions franco-allemandes à la Convention sur l'avenir de l'Europe, qu'il s'agisse de celle sur l'architecture institutionnelle de l'Union, sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice, sur la gouvernance économique ou sur l'action extérieure de l'Union: vous verrez que les propositions formulées conjointement par l'Allemagne et la France ont été l'une des sources d'inspiration majeures du traité constitutionnel. Cela parce qu'elles n'ont jamais été conçues dans un esprit partisan mais ont toujours recherché l'intérêt de l'Union européenne dans son ensemble.

Que reprenez-vous de l'expérience de la Convention?

La méthode conventionnelle s'est avérée très fructueuse. Le texte final du traité constitutionnel est très

proche du projet élaboré de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Ce n'est donc pas un hasard si ce traité prévoit pour l'avenir que chaque révision constitutionnelle sera en principe précédée d'une délibération dans le cadre conventionnel.

L'intérêt de la méthode conventionnelle est qu'elle permet d'imprimer au début du processus une dynamique qu'une conférence intergouvernementale peine à trouver par elle-même. Cela tient en particulier au fait que la Convention est une instance composée de représentants venant d'horizons très divers. Du point de vue démocratique, il est en outre très satisfaisant que des consultations aussi larges, s'étendant à la société civile, viennent nourrir les débats sur l'avenir de l'Union.

V.-L'AVENIR DU TRAITE

S'il est ratifié, quelle est la durée de vie de ce traité constitutionnel?

Comme je l'indiquais précédemment, il me semble que ce traité a vocation à servir de base pour le fonctionnement de l'Union pour plusieurs années. L'avenir nous dira s'il conviendra de l'amender et à quel horizon.

Quel est selon vous le scénario le plus probable en cas d'échec du processus de ratification?

Ce n'est pas l'hypothèse où nous nous plaçons mais plusieurs scénarios ont été évoqués en cas d'échec de la ratification :

- soit on en reste à Nice mais cela ne permettra pas de faire fonctionner à terme efficacement l'Union européenne élargie ;
- soit certains décident de mettre le nouveau texte en œuvre entre eux, mais cela paraît juridiquement difficile car la Constitution reprend l'ensemble des traités repassés et ceux-ci subsisteraient pour les États n'ayant pas ratifié la Constitution ;
- soit ceux qui veulent aller plus loin que Nice décident de créer entre eux une union plus étroite.

En droit, la meilleure solution serait de redélibérer du traité et peut-être, comme nous l'avons fait dans le passé pour le Danemark à l'occasion du traité de Maastricht et pour l'Irlande à l'occasion du traité de Nice, de le compléter par des aménagements pour les pays qui auraient refusé la ratification. Un tel exercice serait cependant plus difficile ici compte tenu du caractère très vaste des innovations prévues: la question serait de savoir quelles parties pourraient être isolées comme source de la difficulté de ratification, étant entendu que le cadre institutionnel, lui, ne se divisera pas...

En tout cas, un échec de la ratification du traité constitutionnel rendrait encore plus urgente la question de la différenciation: quels que soient les mots employés, « noyau dur », « avant-garde » ou « groupe(s) pionnier(s) », la différenciation est inéluctable dans une Europe qui s'élargit, qui devient plus hétérogène, avec ou sans Constitution. La différence est qu'en l'absence de Constitution la différenciation se fera de façon plus marquée et sans doute plus brutale. Ceux qui ne ratifieraient pas prendraient ainsi la responsabilité de compromettre l'unité de l'Europe élargie.