

Paris, Janvier 2007

**RESUME DES PROPOSITIONS DE
M. PIERRE LEQUILLER
SUR LA RELANCE INSTITUTIONNELLE**

Les données de base que l'on doit à mon sens garder à l'esprit pour débattre avec nos partenaires d'une solution à l'impasse actuelle sont principalement les cinq suivantes :

- il est clairement impossible de faire revoter les Français et les Néerlandais sur le même texte et il faut impérativement tenir compte, dans la solution qui sera retenue, des préoccupations et des souhaits politiques exprimés par l'opinion, notamment lors des campagnes référendaires ;

- il est urgent de trouver un accord sur le plan institutionnel pour que l'Europe puisse fonctionner plus efficacement, et qu'une nouvelle dynamique soit donnée ;

- engager à nouveau une négociation sur les propositions de nature institutionnelle figurant dans le projet de Constitution risquerait de remettre en cause les équilibres complexes à partir desquels il a été possible d'obtenir un accord. Il ne faut pas rouvrir la « boîte de Pandore » ; d'autant que les dispositions institutionnelles contenues dans les différentes parties du projet de Constitution n'ont pas été contestées ;

- dix-huit Etats membres ont ratifié le texte (soit 56 % de la population des vingt-sept) ; le nouveau Traité devra se baser essentiellement sur le projet de Constitution ;

- les dispositions relatives aux politiques figurant dans le projet de Constitution doivent être revues ; cela nécessite un processus démocratique, ouvert, susceptible de prendre du temps.

Ces données, combinées, conduisent à privilégier une approche en **deux phases**, qui doivent être clairement présentées comme les deux volets indissociables d'une solution d'ensemble: **un accord institutionnel** – c'est l'urgence, et c'est possible - qui doit entrer en vigueur avant les élections de 2009 ; **une discussion des politiques**, ouverte dès 2007 et conclue dès que possible, mais en respectant les conditions d'une concertation approfondie.

*
* *

Je propose donc, dès à présent, un nouveau texte qui, sous la forme d'un Traité institutionnel^(1[1]), complété par des protocoles additionnels relatifs aux institutions, reprendrait toutes les dispositions de la première partie du projet de Constitution, augmenté des dispositions de la troisième partie (et ponctuellement de la quatrième partie) nouvelles par rapport aux traités existants et qui apparaissent indispensables à la mise en œuvre de la première partie. Le texte nouveau proposé s'écarte le moins possible du texte sur lequel les vingt-cinq se sont mis d'accord^(2[2]).

Les choix opérés pour sélectionner parmi les dispositions de la troisième partie celles qu'il convenait de retenir dans le nouveau texte a été effectué en combinant quatre critères principaux : la nature institutionnelle des dispositions devant figurer dans le nouveau texte proposé; la nécessité de rendre les dispositions de la première partie opérationnelles, ce qu'elles ne sont pas par elles-mêmes pour certaines, si on les prive des compléments figurant dans la partie trois du texte actuel ; le souci d'intégrer le plus possible les fondements principaux de l'accord politique obtenu à la Convention et à la Conférence intergouvernementale ; l'attention portée à ne pas surcharger à l'excès la première partie, ce qui risquerait de dénaturer son équilibre propre.

L'application croisée de ces critères m'a conduit à intégrer principalement au nouveau texte proposé (soit dans le corps de la première partie, soit dans un protocole additionnel) les dispositions de la partie trois et quatre relatives :

- au service européen pour l'action extérieure (figurant à l'ancien article III-296 et inséré à l'article 28) ;

- aux cas de vote à la majorité qualifiée en matière de PESC (figurant à l'ancien article III-300 et inséré à l'article 40) ;

- à l'actualisation des « missions de Petersberg » dans le domaine de la sécurité et de la défense (figurant à l'ancien article III-309 et inséré à l'article 41) ;

- à la « coopération structurée » en matière de défense (figurant à l'ancien article III-312 et inséré à l'article 41) ;

- aux nouvelles règles d'établissement du budget annuel (figurant à l'ancien article III-404 et inséré à l'article 56) ;

^(1[1]) L'expression « Constitution » induit une ambiguïté, en laissant penser que l'Union est un Etat, alors qu'elle reste fondamentalement une fédération d'Etats nations, ayant mis en commun leur souveraineté dans certains domaines, et coopérant dans d'autres.

^(2[2]) En ne reprenant pas dans le nouveau texte l'essentiel des troisième et quatrième parties, on crée de fait deux types de dispositions : d'une part, les règles fondamentales de l'Union qui recouvrent les dispositions institutionnelles, d'autre part les dispositions qui sont relatives aux politiques (et qui resteront provisoirement régies par les traités en vigueur). Cette distinction correspond à une logique matérielle, et pourra permettre de mettre en place des statuts juridiques différenciés.

- à la procédure de révision simplifiée – dite « clause passerelle générale », permettant de faire passer certains domaines à la majorité qualifiée -, ou à la codécision (figurant à l'ancien article IV-444, inséré dans un nouvel article 61).

Enfin, je propose que la nouvelle procédure prévue pour les coopérations renforcées (anciens articles III-416 à III-423), et l'extension de la majorité qualifiée et de la procédure législative ordinaire (qui concerne un grand nombre d'articles de la partie, en fonction des domaines concernés), soient intégrées dans des protocoles additionnels^(3[3]).

Le choix que j'ai ainsi fait des dispositions à reprendre de la troisième partie sera certainement discuté. Certains pourraient préférer ne pas retenir telle ou telle disposition, ou, à l'inverse, compléter encore le texte proposé. Je souhaite que la proposition précise que je fais ici contribue à un travail concret de recomposition du texte, joignant le souhaitable au possible, et pouvant déboucher sur un nouveau projet. Ce qui compte essentiellement à mes yeux c'est la méthode : retenir l'objectif d'un Traité institutionnel, conserver la première partie, et, à partir des critères proposés, compléter le texte avec les dispositions de nature institutionnelle figurant dans la troisième partie.

La question se pose en outre de l'inclusion ou non dans le Traité institutionnel de la partie II correspondant à la Charte des droits fondamentaux. Le premier argument en sens contraire, dans le contexte de la présente proposition, vient de la constatation du caractère « non-institutionnel » de la Charte. Ensuite, contrairement aux dispositions de la première partie, les articles de la Charte ont été souvent sujets à discussion lors des débats précédant le référendum du 29 mai, même si, sur le fond, la Charte ne représente clairement que des avancées- notamment en matière sociale, qu'elle constitue un élément politique clé de l'actuel projet de Traité constitutionnel et qu'elle fait déjà partie de l'ordre juridique européen, intégrée par la jurisprudence de la Cour de justice. Politiquement, beaucoup de partenaires majeurs, notamment la Confédération européenne des syndicats, soutiennent très fortement la Charte, mais certains Etats membres y sont fortement opposés.

Il faudrait, me semble-t-il, proposer, lors des négociations qui vont s'engager, l'intégration du texte de la Charte au Traité institutionnel, ou un article de renvoi. Une autre option consisterait à mettre la Charte en annexe du Traité institutionnel, ce qui ne lui donnerait pas tout à fait la même portée politique.

Par ailleurs, l'articulation juridique du Traité institutionnel avec les traités existants devra faire l'objet d'une mise en conformité de ceux-ci avec les dispositions du Traité institutionnel, dont il est précisé dans le texte proposé qu'elles prévalent sur les dispositions contraires des traités en vigueur (article 62 de la proposition)^(4[4]).

^(3[3]) Les protocoles existants (trente-six protocoles annexés à l'actuel projet de traité institutionnel) doivent être maintenus, dans la mesure où ils constituent tous des éléments constitutifs de l'accord de juin 2004.

^(4[4]) La présente proposition ouvre ainsi la voie à une hiérarchie juridique entre les dispositions institutionnelles et celle relative aux politiques.

S'agissant de la méthode et du calendrier, l'élaboration du nouveau texte devrait être discutée par une nouvelle Conférence intergouvernementale (CIG) mise en place à la fin de la présidence allemande du premier semestre 2007. Au plus tard, cette CIG devra être conclue courant 2008. L'élaboration du texte devrait aussi être discutée par le Parlement européen et au niveau interparlementaire, Parlement européen/parlements nationaux. Le nouveau texte devra être ratifié par les Etats membres avant les élections européennes de 2009. Le choix du mode de ratification de ce Traité institutionnel dans chaque pays relève du domaine de la subsidiarité. Il continuera à dépendre du libre choix politique de chaque Etat membre. Pour la France, je suis partisan d'une ratification du Traité institutionnel par la voie parlementaire.

Sans rentrer dans l'analyse spécifique des conditions juridiques diverses de la ratification du futur texte dans les pays qui ont déjà ratifié le Traité constitutionnel, il faut garder à l'esprit l'éventualité d'une simple ratification parlementaire pour les pays qui l'estiment nécessaire.

Les discussions sur les politiques de l'Union devront être engagées parallèlement au cours de la même CIG courant 2007, et déboucher au plus tard fin 2009, pour une ratification du Traité en 2010. La campagne pour les élections européennes de juin 2009 sera ainsi l'occasion d'un grand débat démocratique sur les politiques de l'Union. Le Parlement européen, et les parlementaires européens et nationaux dans le cadre de réunions interparlementaires, devront bien entendu être associés à ces discussions.