

## Un minitraité maxilibéral au menu du sommet européen ?<sup>1</sup>

***L'Europe est en panne et le restera un bout de temps encore. Et le Traité constitutionnel ? Dans l'ambiance de morosité actuelle, le volontarisme de la chancelière allemande, Angela Merkel, pourrait déboucher sur un compromis. A l'issue d'un ballet diplomatique frénétique et de négociations menées dans la plus parfaite opacité. Mais rien n'est réglé et le message du « non » est nié.***

Le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement se réunit ces 21 et 22 juin. Un sommet à hauts risques, dramatisé à souhait depuis des semaines. Essentiellement au programme, l'avenir du projet de traité constitutionnel européen (TCE), en rade depuis le veto opposé au texte par les référendums français et néerlandais. On a assisté ces dernières semaines à un ballet de plus en plus frénétique entre les capitales de dirigeants européens qui tentaient de s'entendre. Mais loin des professions de foi démocratiques sur la nécessité de rapprocher l'Europe des citoyens, ces caucus se sont menés en catimini, soigneusement à l'abri des regards.

Les 27 sont au moins d'accord sur cette évidence que le document dans sa forme initiale n'a plus aucune raison d'être. Mais à quelques jours de ce rendez-vous, les positions des uns et des autres restaient encore fort divergentes. A titre d'exemple, les Etats membres ne s'entendent pas sur le statut de la Charte des droits fondamentaux – censée étendre les droits des travailleurs et des syndicats – dans le texte. Plusieurs pays, comme la Grande-Bretagne et d'autres, considèrent qu'il y a déjà là une étape de trop. La France de Sarkozy ne veut plus entendre parler d'une adhésion, pourtant fort lointaine, de la Turquie. La Pologne, de son côté, menace d'user de son droit de veto si ses exigences en matière de droit de vote dans les instances européennes ne sont pas prises en considération. Il n'y a pas consensus non plus sur certains aspects controversés, comme la désignation d'un président permanent de l'Union européenne et d'un ministre des affaires étrangères, ni l'extension des votes à la majorité qualifiée au détriment de la règle de l'unanimité dans certains domaines.

Alors ? Il est revenu au président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, de résumer la donne. Tout accord ne pourrait effectivement porter que sur un texte « simplifié » - histoire de ne pas utiliser la formule peu vendable de « mini-traité » -, un texte qui exclurait les symboles étatiques comme un drapeau ou un hymne, a-t-il estimé dans une interview. Surtout, il a souligné que la perspective d'« *Etats Unis d'Europe* » est irréaliste et qu'il faudrait sans doute permettre à différents Etats, comme la Grande-Bretagne, de se « sortir » (« *opt out* ») des parties du traité qui ne les agréent pas, notamment en matière de justice et de police : « *Je n'en suis pas heureux, mais l'Union européenne ne peut prétendre devenir un Etat dans un futur envisageable. Accepter des 'opt-outs' n'est pas une bonne chose. Mais si c'est la solution, je ne m'y opposerai pas.* »

### La promesse de Merkel

Tel serait donc le prix à payer pour qu'Angela Merkel, dont le pays assure la présidence de l'UE jusqu'à la fin de ce mois, puisse sortir de charge en tenant sa promesse : faire approuver par les 27 gouvernements les contours d'un nouveau document. A la mi-mai déjà, les présidences des trois grandes institutions européennes – Conseil, Commission et Parlement – avaient convenu que l'idée d'un traité simplifié, telle que lancée par Nicolas Sarkozy, était la seule façon de sortir de l'impasse. D'autant que l'initiative du président français permettrait, selon la promesse faite durant sa campagne, d'échapper à de nouveaux référendums dont l'issue ne serait certes pas garantie. Cette proposition

---

<sup>1</sup> Analyse parue dans le N° 325 du *Journal du mardi*, 17 juin 2007.

avait été formulée à Bruxelles le 8 septembre 2006 par celui qui n'était encore que candidat et favori des sondages, M. Sarkozy avait bien pris soin d'évoquer un traité ultérieur plus ambitieux. Mais il était clair que, vu l'état d'esprit des principales capitales, il s'agissait là d'une posture essentiellement diplomatique. D'autant plus qu'une Union à 27 n'est guère propice à de nouvelles révisions des traités, une des lignes de fracture qui se manifeste en son sein opposant les partisans d'une Europe-marché aux tenants d'une Europe politique appelée à jouer un rôle sur la scène internationale.

C'est donc sans nul enthousiasme que les positions des uns et des autres se sont progressivement rapprochées. D'une part, les 18 membres qui ont déjà ratifié le TCE avaient rappelé en janvier leur souhait que le nouveau texte soit « *peu différent* » du projet invalidé, tout en abandonnant déjà le label « Constitution ». Mais d'autre part, les Etats réputés « eurosceptiques », comme les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la République tchèque ou la Pologne ont cru voir une porte de sortie dans un traité minimaliste, réduit à quelques aménagements constitutionnels. D'autant qu'un tel mini-traité risquerait de sortir du texte la Charte des droits fondamentaux et certains éléments plus contraignants que par le passé en matière de social, de défense, de services publics ou de droit d'asile. Tony Blair et son collègue néerlandais Jan Peter Balkenende ont ainsi affirmé que le nouveau texte devait n'être qu'un modeste amendement visant à actualiser les règles de l'UE et ses institutions et à lui ôter toute ambition de devenir un « super-Etat ».

### Charte ou pas charte ?

La mission de la sobre Mme Merkel était de mettre un terme à plus de cinq ans de querelles et de faire en sorte que le nouveau texte soit ratifié avant le printemps 2009. Les éléments de sa feuille de route se sont vite dégagés : d'abord éviter les référendums. Mme Merkel plaide pour un texte qui puisse être ratifié par les parlements nationaux, contournant ainsi les opinions publiques critiques. Revoir l'intitulé et mettre de côté des questions controversées, comme l'hymne officiel, le drapeau, la devise et la journée de l'Europe, abandonnées. La charte des droits pourrait faire l'objet d'une annexe. Prévoir quelques amendements susceptibles de calmer les dix-huit pays qui ont déjà ratifié la première Constitution.

La Belgique, désireuse de garder l'ancien traité, a déclaré qu'elle s'opposerait à tout texte minimal. Mais, entre deux gouvernements, elle pourra difficilement faire des vagues. Le gouvernement néerlandais a négocié en secret en tentant de se préserver des critiques de l'opposition et d'une opinion publique hostile. L'Espagnol José Luis Zapatero et le Britannique Tony Blair se sont ralliés à l'idée d'un traité européen simplifié, comme l'Allemagne et l'Italie. Nicolas Sarkozy a eu à Heiligendamm, à l'occasion du sommet du G8, des discussions avec Tony Blair et Angela Merkel sur son projet de traité simplifié. Le porte-parole de la Commission a expliqué prudemment qu'« *il y a un consensus qui émerge, ce qui ne veut pas dire qu'il soit là et qu'il n'y ait pas de sujets à discuter. Nous avons encore du travail à faire d'ici (au sommet).* » En soulignant qu'il reviendrait à la résidence allemande de l'UE de faire d'ultimes propositions à ses vingt-six partenaires. Il a, pour sa part, affirmé l'attachement de l'exécutif européen à la charte des droits fondamentaux : « *Tout le traité constitutionnel est sur la table et la charte en est un des éléments fondamentaux.* » Pour amadouer le Parlement européen qui veut à tout prix « *préserver la substance* » du traité et insiste « *sur le maintien de la charte des droits fondamentaux, notamment de son caractère juridiquement contraignant* », dont il fait une ligne rouge ? Le président allemand de la Commission constitutionnelle de l'europarlement, le socialiste Jo Leinen, a mis une croix sur le mot Constitution, mais il dit vouloir « *un texte simplifié qui modifie la présentation du précédent, mais qui en garde le contenu* ». Le Parlement sera appelé à donner un avis avant l'été sur le mandat que le sommet européen adoptera en vue la conférence intergouvernementale qui négociera le nouveau traité

## Tours de passe-passe

Rien n'est donc réglé. Nicolas Sarkozy, qui a multiplié, depuis son investiture, les rencontres bilatérales en vue du Conseil européen du 21 et 22 juin, a pu estimer, dans les colonnes du *Figaro*, que sa proposition « *progresses parce que certains de nos partenaires ont compris que la France, en élisant un président qui a eu le courage de s'engager sur une - ratification parlementaire, apporte les clés pour sortir de la crise européenne.* » Le président de la République française se dit donc favorable à la reprise de l'essentiel de la partie I de la constitution européenne, avec - outre l'extension de la règle de la majorité qualifiée à de nouveaux domaines, jugée indispensable, par exemple, pour mettre en oeuvre la politique commune de lutte contre l'immigration clandestine que le président français appelle de ses vœux -, « *un président stable du Conseil européen, un ministre européen des Affaires étrangères.* » Pas un mot, en revanche, sur la partie III, dans laquelle sont consignées les orientations libérales des politiques communes. C'est que, fait-on valoir à l'Élysée, ce « *traité simplifié* » n'aurait pas vocation à « *remplacer* » mais bien à « *compléter* » les traités en vigueur, dans lesquels sont déjà inscrites les dispositions compilées dans la partie III. Quant à la charte des droits fondamentaux, le projet défendu par le président français en serait expurgé, au profit d'une simple « *référence* ».

Si la perspective d'un tel « mini traité » semble recevoir l'assentiment de la plupart des dirigeants européens, c'est qu'ils seraient trop heureux de voir le président français exclure la voie d'un nouveau référendum et annuler, de fait, le verdict français et néerlandais, tournant ainsi la page du « non ». Pour s'assurer l'appui de ses partenaires, Nicolas Sarkozy devrait, lors du prochain Conseil européen, renoncer, en contrepartie, à s'opposer à l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations avec la Turquie, en vue de son adhésion. « *Ma priorité en Europe est d'obtenir le traité simplifié. Mais si je pose, en même temps, la question de la Turquie, il n'y aura pas de traité simplifié* », justifie-t-il. Tout en promettant d'ouvrir ce front en décembre, parce que, selon lui, « *la Turquie n'a pas sa place dans l'Europe.* »

Le fond, pourtant, resterait donc le même, le but étant de sauvegarder la « substance » du traité constitutionnel européen. Ce traité simplifié viendrait compléter, et non pas remplacer, les traités de Nice et d'Amsterdam, qui régissent actuellement le fonctionnement de l'Union. Serait donc conservée, intacte, dans le corpus des textes européens, la codification des politiques et des orientations libérales qui avait concentré le feu des critiques, en 2005, au travers de la troisième partie du projet de constitution. Sous couvert d'ajustements techniques permettant à l'Europe de mieux fonctionner, il s'agit donc bien de préserver cette « *Europe qui ne voudrait parler que du libre-échange et de la concurrence* », contre laquelle, pendant la campagne, le candidat UMP n'a pourtant pas eu de mots assez durs.

L'idée d'un « traité simplifié » défendue par le nouveau chef de l'État pourrait donc s'imposer comme une base de consensus. Le Royaume-Uni et la Pologne –qui tient une ligne dure tout en se disant ouverte au débat<sup>2</sup> - pourraient se satisfaire de l'abandon du nom de constitution et de la mise entre parenthèses de la charte des droits fondamentaux. Les pays qui restent favorables au texte initial font, eux, le constat que le projet français permet d'avancer sur un plan institutionnel (extension du vote à la majorité qualifiée, mise en place d'un président stable de l'UE) sans remettre en cause les dispositions économiques et politiques prévues par les précédents traités, qui continueraient de s'appliquer, ou dans

---

<sup>2</sup> Dans une récente interview au *Monde*, le Premier ministre Jaroslav Kaczynski a soufflé le chaud et le froid affirmant que « *La Pologne est prête au compromis. Je pense notamment au système de vote : celui que nous proposons est déjà un compromis, puisqu'il est moins bon pour nous que celui qui fonctionne aujourd'hui (mis en place par le traité de Nice). Accepter le système de vote prévu par le traité constitutionnel actuel, et donc être relégué à la pire situation de toute l'Union européenne, serait une capitulation.* »

des accords intergouvernementaux (comme la coopération en matière de défense, actée en décembre 2003). Et l'Europe libérale serait sauvée. Mais toujours aussi opaque pour ses citoyens.

### Le point

Le rejet par la France et les Pays-Bas, en mai et juin 2005, du traité établissant une Constitution pour l'Europe (TCE), avait ouvert une crise au sein de l'Union européenne. Ces refus avaient alors inquiété les leaders européens, qui craignaient une contagion du NON alors que l'entrée en vigueur du traité requiert sa ratification par tous les États membres de l'Union européenne. 14 États avaient cependant déjà ratifié la Constitution par voie parlementaire : la Belgique, la Lituanie, la Hongrie, la Slovaquie, l'Italie, la Grèce, l'Autriche, l'Allemagne, la Lettonie, Chypre, Malte, la Finlande, l'Estonie. L'Espagne et le Luxembourg ont approuvé le texte par voie référendaire. La Pologne, le Danemark, l'Irlande, le Portugal, et la République tchèque ont annoncé le report sine die de leur référendum. La Suède a reporté également le processus de ratification parlementaire et le Royaume-Uni a suspendu le référendum annoncé.

### Manifestation syndicale

La Confédération européenne des syndicats craint que la charte des droits fondamentaux ne disparaisse du paysage. Elle appelle à manifester à Bruxelles lors du sommet des chefs de gouvernement en juin. John Monks, le secrétaire général de la CES, a répété que cette charte, approuvée en 2000 lors du Conseil européen de Nice, intégrée ensuite en tant que partie II du projet de traité constitutionnel européen, est « *actuellement la plus progressiste obtenue par le mouvement syndical dans le monde.* » Malgré ses ambiguïtés - qui préfèrent par exemple « *le droit d'exercer un travail* » au droit à l'emploi -, la charte est un point d'appui pour le respect des droits syndicaux (y compris la grève) et de la négociation sociale en Europe. Pour la CES, elle constitue un point d'équilibre qui empêche l'Europe de sombrer dans une libre concurrence sans limites et qui penche en faveur du capitalisme financier. Les 93 organisations de la CES ont approuvé à l'unanimité l'appel à manifester pour défendre la charte des droits fondamentaux, considérant que, à défaut, « *l'Europe sociale en subira les conséquences.* »

### Opération « Frontex »

Alors que les tragédies se succèdent au large de ses côtes, l'Union européenne tente un grand écart dont elle a le secret : parodie de main tendue aux migrants et poigne de fer. Le commissaire européen chargé de la Justice et des Affaires intérieures, Franco Frattini, s'est déclaré « *prêt à aider la Libye à contrôler son désert en échange d'une coopération pour éviter les départs d'embarcations pleines de migrants.* » Et il a rappelé leur promesse aux membres de l'Union : fournir les 100 bateaux et 50 hélicoptères destinés à constituer des patrouilles communes en Méditerranée. Celles-ci, qui devraient commencer le 20 juin dans le cadre de l'opération « *Frontex* », sont censées « *avoir un effet de dissuasion* ». Le versant atlantique de la même opération n'empêche pourtant pas les migrants de tenter la traversée vers les Canaries, quitte à y laisser leur vie. Parallèlement, le commissaire a initié une phase de consultations en vue d'harmoniser d'ici à 2010 les législations européennes sur le statut des réfugiés dont les conditions d'octroi varient considérablement d'un pays à l'autre. Depuis les précédents efforts d'harmonisation, suivant le règlement dit de Dublin, le nombre de demandeurs d'asile en Europe a déjà été réduit de façon drastique, passant de 400 000 en 2002 à seulement 180 000 en 2006.

## Alain Hutchinson défend le service public

L'ex-syndicaliste n'a toujours pas digéré d'avoir vu, « *contraint et forcé* », transposée dans le droit belge la directive de libéralisation du secteur énergétique. Devenu parlementaire européen, Alain Hutchinson a lancé une pétition sur Internet contre la nouvelle directive européenne qui, d'après le projet de la Commission européenne, pourrait, avec l'ouverture à la concurrence à l'horizon 2009 du dernier pré carré des monopoles historiques (la distribution des plis de moins de 50 grammes), ensevelir à terme le principe même du service postal public. Ce texte a été signé par près de 100 000 citoyens de toute l'Union, et Alain Hutchinson compte bien l'utiliser dans les futurs débats sur la directive au Parlement européen. « *Ce n'est pas simple, confie-t-il. Même au sein du groupe socialiste au Parlement européen, les choses ne sont pas monolithiques... Moi, je me sens de la gauche socialiste, mais il y a une telle pensée unique jusque dans nos rangs, avec des gens qui font semblant de ne pas voir les délocalisations, qui pensent que l'économie de marché va tout régler.* » Malgré les tergiversations, y compris dans son camp, l'eurodéputé belge compte, dans un premier temps, obtenir le report de l'entrée en vigueur de la directive avant, souhaite-t-il, de convaincre de la nécessité de son retrait pur et simple. « *Moi, je n'entends personne demander la casse d'un service public performant comme la poste, avance-t-il. Au contraire, nos concitoyens y sont souvent très attachés. Je ne vois pas pourquoi on tolérerait plus longtemps la folie libéralisatrice sur nos services publics.* »