

Traité modificatif : le retour de la Constitution

Article rédigé par *Philippe de Saint-Germain*, le 24 septembre 2008

LIBERTE POLITIQUE n° 39, hiver 2007.

Par Georges Berthu. Le traité modificatif adopté à Lisbonne le 18 octobre n'a rien d'un traité simplifié : il contient les principales dispositions du projet fédéraliste de la Convention Giscard. En contournant toujours le droit des nations, voici pourquoi l'Europe s'expose à nouveau à un échec.

LE NOUVEAU PROJET DE TRAITE européen qui vient d'obtenir l'aval des chefs d'État et de gouvernement le 18 octobre dernier tire-t-il toutes les leçons de l'échec de la Constitution? Visiblement non, puisqu'il en reprend l'esprit et la plupart des dispositions.

Tout se passe comme si l'épisode de la Constitution européenne avait représenté une tentative inédite de construire dans la transparence un cadre étatique supranational et comme si, après l'échec, les hommes de Bruxelles s'empressaient de revenir à leurs anciennes habitudes, celles qui leur avaient si bien réussi auparavant (de leur point de vue) : la confection d'un traité illisible, préparé dans le secret, qui enlève aux peuples sans l'avouer des pouvoirs de décision essentiels.

Mais ils commettent une lourde erreur. Le rejet de la Constitution européenne ne résultait pas seulement d'une manifestation de mauvaise humeur de deux peuples isolés. Il reflétait un refus général, celui d'une Europe bâtie, non pas sur la base des nations, mais sans elles, ou même contre elles, contre leurs identités, leurs valeurs, les droits de leurs démocraties nationales ; bref, une Europe qui se construit contre tout ce qu'elle avait précisément pour mission de protéger, contre tout ce qui constituait sa raison d'être.

Cette lourde erreur nous laisse penser que, contrairement sans doute à l'opinion dominante en France aujourd'hui, ce traité est loin d'être acquis. L'Autre Europe, celle des peuples, va peut-être emprunter des cheminements inattendus dans les années qui viennent.

UNE PREPARATION DANS LE SECRET

Le projet qui va être présenté à la ratification a été préparé sans aucune négociation transparente, et pratiquement sans négociation du tout. Déjà, le Conseil européen du 18 juin 2005, au lendemain des non français et néerlandais, avait affiché l'intention de contourner ces refus d'une manière ou d'une autre, affirmant sans sourciller que la Constitution européenne était destinée à donner la réponse adéquate pour le fonctionnement d'une Europe élargie, et que les développements récents ne remett[ai]ent pas en cause la validité de la poursuite des processus de ratification. Mais comme on pouvait s'y attendre, la période de réflexion qui suivit ne donna aucun résultat. Le Conseil européen de juin 2006 eut alors l'idée de demander à l'Allemagne, qui allait présider l'Union au premier semestre 2007, de produire un rapport à la fin de son mandat, pour relancer la machine. L'efficacité fut maximum.

Après avoir travaillé avec quelques correspondants nationaux choisis dont personne n'a jamais entendu parler, l'Allemagne a produit le 14 juin 2007 un rapport recommandant la réunion rapide d'une conférence intergouvernementale (CIG) pour amender les traités. Puis, après avoir laissé les gouvernements réfléchir pendant cinq jours (cinq), elle leur a présenté le 19 juin un projet de mandat pour la CIG qui était le plus directif qu'on ait jamais connu dans l'histoire des institutions européennes : loin de donner seulement un objectif politique pour la négociation à venir, comme c'est le cas d'habitude, il prescrivait exactement le contenu du traité futur en reprenant mot à mot la plupart des innovations de la défunte Constitution. Le Conseil européen n'hésita pas à tout entériner le 22 juin, trois (trois) jours plus tard. La CIG put ainsi s'ouvrir le 23 juillet 2007, après qu'aient été recueillis dans la hâte les avis – évidemment favorables – de la Commission et du Parlement européen.

Le Conseil du 22 juin, encore sous présidence allemande, avait posé une règle fondamentale : le mandat constituait la base et le cadre exclusifs des travaux de la CIG. Elle ne devait pas s'en écarter, afin de préserver la rédaction établie. Le premier projet de traité rendu public le 23 juillet (donc à l'ouverture de la CIG) ne représentait que la transcription à peu près littérale du mandat. Les réunions qui suivirent furent

essentiellement techniques et juridiques, pratiquement sans aucune négociation politique, de sorte que le texte définitif adopté lors de la conclusion de la conférence, le 18 octobre 2007 à Lisbonne, ne diffère que sur quelques points du mandat originel [1].

Pendant cette CIG, les experts de la Commission furent admis à travailler avec ceux du Conseil. Mais en aucun cas, des débats ne purent se développer au niveau national – il n'y avait pas le temps – et les Parlements nationaux n'ont même pas été consultés. C'est le projet ainsi confectionné que l'on voudrait maintenant faire adopter sans référendum par les vingt-sept pays membres [2].

Arrêtons-nous un moment sur le rôle de la France. La présidence allemande a bien évidemment attendu que les élections françaises soient passées, et que la voie soit libre, pour présenter son rapport (auquel les experts du gouvernement français précédent avaient prêté la main). Notre nouveau président trouvait donc sur la table un projet tout ficelé. Pendant sa campagne électorale, il avait certes milité ouvertement pour un nouveau traité adopté sans référendum. Mais il devait s'agir d'un texte simple ne reprenant que des dispositions de la première partie de l'ancien projet constitutionnel (relatif aux institutions), et encore seulement celles qui n'ont pas suscité de désaccord majeur durant la campagne référendaire [3]. Cette position était défendable. Mais le nouveau traité ne correspond pas du tout à cette description : il est long, et plus compliqué encore que la Constitution ; il reprend les dispositions des quatre parties (la Charte des droits fondamentaux étant proclamée séparément, mais cela revient au même) ; il ne fait aucun tri, et n'exclut pas les articles qui ont déchiré les Français, en particulier toutes les nouvelles compétences souveraines attribuées à l'Union qui lui permettent de régenter, au nom de l'uniformisation, nos droits et nos valeurs.

Comment qualifier cette évidente contradiction ? Soyons prudents. Nous connaissons trop bien, par expérience, les méthodes des hommes de Bruxelles, et leur incroyable aptitude à emprisonner les dirigeants nationaux dans des orientations préétablies. Nous en avons vu plus d'un, et des meilleurs, obligés de défendre, pour ne pas avoir l'air stupide, des projets européens qu'ils avaient signés sans que leurs conseillers ne leur en aient montré toutes les subtilités. La responsabilité des diplomates qui ont travaillé sur le texte est alors écrasante. N'excluons pas a priori de nous trouver devant un cas de ce genre.

DES MODIFICATIONS COSMETIQUES

Le groupe de réflexion britannique Open Europe, qui a réalisé en peu de temps un remarquable travail d'analyse, a établi que dix propositions du traité modificatif seulement sur 250 diffèrent sur le fond des propositions de la Constitution rejetée [4]. On remarquera aussi les tableaux comparatifs très évocateurs du site Observatoire de l'Europe [5]. Même si l'on peut toujours discuter le comptage à quelques unités près, les faits sont là : l'ancienne Constitution est presque intégralement reprise, et la plupart des différences n'ont qu'une portée cosmétique. On peut les classer en cinq catégories :

1/ Les changements de dénominations ou de symboles

Le terme de Constitution disparaît, de même que les signes d'apparence trop étatique (hymne, drapeau, etc.) qui étaient contenus dans l'ancien article I-8 de la Constitution. Cela ne change rien à la pratique. Il n'est plus question de ministre des Affaires étrangères de l'Union, mais du haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (nouveaux articles 11 TUE et suivants), avec exactement les mêmes compétences, à la lettre près. On ne parle plus de loi européenne, mais on retrouve partout les expressions d'acte législatif, de fonction législative, de procédure législative, montrant bien que rien n'est changé sur le fond.

2/ Le maintien des anciens traités

Il n'est plus question d'abolir entièrement les traités actuels (Traité sur l'Union européenne – TUE – et Traité sur la Communauté – TCE) et de les remplacer par une Constitution en quatre parties. Mais on débaptise le second, qui devient Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (on l'appellera ici TFUE), on glisse dans l'un et l'autre les dispositions de la Constitution, dans le premier les principes, dans le deuxième les modalités, et le tour est joué. De toute façon, l'objectif est atteint : les parties intergouvernementales qui subsistaient dans le TUE passent, sauf dérogation précise, sous les procédures communautaires et la juridiction de la Cour de justice.

3/ Le retranchement de la Charte des droits fondamentaux

La Charte, qui formait la deuxième partie de l'ancienne Constitution, ne figure plus directement dans les traités, mais fait l'objet d'une proclamation séparée. Le nouvel article 6 TUE fait la liaison en lui conférant même valeur juridique que les traités. Elle aura donc force contraignante et sera interprétée souverainement par la Cour de justice [6]. Par ailleurs, plusieurs déclarations affirment que la Charte s'applique au seul droit de l'Union, et non aux droits nationaux. C'est évidemment une illusion. Une fois que la Cour de justice aura tous les pouvoirs, elle en fera ce qu'elle voudra. Nous sommes donc ramenés exactement à la situation juridique de l'ancienne Constitution.

4/ La disparition de l'article 6 sur la primauté du droit européen

L'ancien article I-6 de la Constitution, qui proclamait avec une certaine provocation la supériorité du droit européen sur toute forme de droit national, même constitutionnel, disparaît. Mais apparaît en échange une déclaration n° 27 annexée au nouveau traité, qui rappelle la validité du principe de primauté ainsi que la jurisprudence en ce sens de la Cour de justice. Les chefs d'État et de gouvernement se sont même donné le ridicule de se cacher derrière un avis de leur propre service juridique (des fonctionnaires !), qui dit que la non-inscription de ce principe dans le traité ne modifie en rien son existence.

5/ L'infléchissement de certains objectifs de l'Union

Il a été fait grand cas, en France, d'additions, ou de suppressions, de petites phrases au niveau des objectifs de l'Union, qui seraient censées montrer un changement d'état d'esprit. En fait, ces modifications ne signifient rien si l'appareil juridique et les modalités d'application qui les suivent ne sont pas modifiés dans le même sens. Au contraire même, parfois, le bilan se dégrade. Prenons l'exemple d'une modification souvent citée, la suppression parmi les objectifs de l'Union (nouvel article 3 TUE) de la mention d'un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée, qui figurait à l'article I-3 de l'ancienne Constitution. Dès l'annonce de cette suppression par le président de la République française, la présidence allemande de l'Union a fait savoir que la même mention se trouve à 13 autres endroits dans les traités, avec une portée plus concrète, de sorte que toutes les bases juridiques nécessaires au maintien de la situation actuelle sont préservées [7].

En outre, la suppression de la quatorzième mention, pour inutile qu'elle soit, a été payée d'un prix très lourd : la France a dû accepter un protocole n° 6 tout à fait nouveau qui non seulement rappelle le régime de concurrence non faussée du marché intérieur, mais en plus donne mandat à l'Union pour prendre des mesures de mise en œuvre sur la base de l'article 308 TFUE. Cet article est loin d'être un inconnu pour ceux qui suivent de près les affaires européennes, puisqu'il existe déjà dans le TCE. C'est l'article très contestable qui autorise l'Union à décider des mesures pour atteindre les objectifs des traités, même quand ceux-ci n'ont pas prévu les pouvoirs d'action nécessaires. Autrement dit, c'est une incitation permanente à outrepasser les compétences européennes aux dépens des États [8]. Ainsi, loin de limiter l'Union dans sa politique de concurrence à courte vue, l'effet paradoxal de l'insistance française sera plutôt de la renforcer.

LE CONTENU CONSTITUTIONNEL EST TOUJOURS LÀ

Toutes les innovations institutionnelles de la Constitution européenne se retrouvent dans le traité modificatif : la personnalité juridique de l'Union (article 32 TUE), la fin de la règle d'un commissaire par État membre (article 9D TUE), l'élection du président de la Commission par le Parlement européen (article 9D-7 TUE), le président stable de l'Union (article 9B-5 TUE), le ministre des Affaires étrangères (sans le nom – article 11 TUE), le service diplomatique européen (article 13bis-3 TUE), les multiples clauses-passerelles qui permettent de réviser les traités sans utiliser la procédure de ratification formelle (par exemple article 33-7 TUE), la définition de l'immense champ des compétences partagées qui laisse les mains libres à l'Union (article 2-2 TFUE), la Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante, formidable instrument d'uniformisation non-démocratique (article 6 TUE), les extensions du pouvoir de la Cour de justice (notamment du fait de la Charte), les clauses anti-discrimination sans limites (par exemple l'interdiction des discriminations en raison de la nationalité – même s'il s'agit de ressortissants d'un pays tiers – voir Charte article 20-2), un renforcement du Parlement européen, représentant des citoyens de l'Union (article 9A

TUE), une définition minorée du rôle des Parlements nationaux (article 8C TUE, protocoles 1 et 2), le procureur européen dont la mise en œuvre est d'ailleurs facilitée dans le traité modificatif, par rapport à la Constitution (article 69 I TFUE), etc.

Pour étudier ces dispositions, comme pour celles qui vont suivre, on se reportera aux commentaires des articles correspondants de la Constitution européenne que nous avons publiés dans notre ouvrage L'Europe sans les peuples. Ils sont toujours valables [9].

Mais ces dispositions institutionnelles, quoique très visibles, ne représentent même pas l'essentiel. Elles n'acquièrent toute leur puissance qu'en raison des pouvoirs de décision supranationaux qui, parallèlement, sont accordés à l'Union. Là est l'essentiel : la généralisation de la règle de décision à la majorité au Conseil, avec codécision du Parlement européen [10], combinée avec la primauté du droit européen et une extension d'une ampleur inconnue jusque là du champ des compétences de l'Union, que le traité modificatif trouve d'ailleurs le moyen d'augmenter encore, par rapport à l'ex-Constitution [11].

Voilà le mélange explosif : majorité au Conseil + codécision avec le Parlement européen + primauté du droit européen + transfert massif de champs de compétences, y compris dans des domaines de souveraineté. C'est un mélange dont souvent on évalue mal l'effet global, parce que les éléments composants sont dispersés aux quatre coins des traités, et qu'on a tendance à les étudier séparément. C'est pourtant lui qui donne véritablement au traité modificatif sa portée constitutionnelle.

PAS DE DROIT D'OPPOSITION NATIONAL

Bien que le nouveau traité proclame hautement qu'il protège le citoyen (article 3-5 TUE), bien qu'il le couvre de droits fondamentaux et ambitionne de fonder une démocratie d'un type nouveau, néanmoins il dépouille chacun des pouvoirs de décision concrets qu'il peut exercer dans sa nation et à travers elle, pour tout diluer dans un ensemble mal contrôlé. Il n'existe pas dans tout ce système un droit d'opposition d'usage général, permettant à chaque nation prise séparément d'avoir le dernier mot dans la défense des droits de ses citoyens. Il y a bien ici ou là des clauses de frein, mais elles sont rares, limitées, transitoires, et toujours relatives à un domaine particulier [12].

Le président de la République française a senti cette difficulté. Dans son discours de Strasbourg du 2 juillet 2007, il a essayé d'y parer : ... le Compromis de Luxembourg reste en vigueur. Il permet, depuis que le général de Gaulle l'a imposé en 1966, à tout État membre d'opposer son veto à toute décision qui mettrait en jeu ses intérêts fondamentaux. C'est essentiel. C'est le signe qu'au delà de toutes les délégations qu'une nation peut consentir pour que sa souveraineté soit exercée en commun avec les autres nations d'Europe, chacun garde la maîtrise ultime de son destin.

L'ennui c'est que ce compromis général n'est écrit nulle part, et que nos partenaires ne le reconnaissent pas officiellement. Or si chaque gouvernement peut, dans son pays, présenter les arguments qu'il veut pour faire adopter un traité, il n'y a en réalité qu'une chose qui vaille : ce qui a été décidé et écrit en commun.

Lorsqu'on demande pourquoi ce compromis, s'il est tellement évident pour tout le monde, n'a pas été écrit, ne serait-ce qu'à titre de déclaration unilatérale de la France en annexe d'un traité (cela ne vaudrait rien, mais passons), on ne reçoit que des réponses embarrassées : on ne pourrait pas écrire le Compromis de Luxembourg parce que ce serait un accord purement politique (quel rapport ?), ou bien parce que s'il était écrit, la Cour de justice s'empresserait de le condamner (c'est donc avouer qu'il est contraire à tout le reste de ce qui a été signé). La réalité est plus simple : il n'est pas écrit parce que nous signons sans cesse dans les traités successifs des dispositions impératives qui disent le contraire ; il n'est pas écrit parce que les institutions européennes n'en veulent pas, étant donné que tout leur pouvoir repose précisément sur la subordination des démocraties nationales. Si l'on voulait vraiment l'utiliser maintenant, il faudrait renier notre signature, utiliser des rapports de force et provoquer sans aucun doute une crise grave. Ce n'est pas avec de telles méthodes que l'on peut gérer l'Union européenne au quotidien.

Une nuance toutefois : le Compromis de Luxembourg est bien écrit aujourd'hui dans le traité actuel, au chapitre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC – article 23-2 TUE). À cet endroit, c'est la moindre des choses. Et c'est d'ailleurs la preuve qu'on peut l'écrire quand on veut. Mais justement, le projet

de traité modificatif restreint sa portée à cet endroit, puisqu'il déclare que pour la politique étrangère, le Compromis de Luxembourg ne pourra être invoqué que pour des raisons vitales, et non plus seulement des raisons importantes (nouvel article 17 TUE). Le peu de Compromis de Luxembourg qui se trouvait dans le traité est donc affaibli.

Au cours des négociations du traité modificatif, deux pays se sont battus pour préserver des marges de manœuvre nationales : la Grande-Bretagne, qui a pu conserver plus ou moins ses opt out au prix d'efforts exorbitants [13], et la Pologne, à laquelle il faut rendre un hommage particulier.

La Pologne s'est battue en effet jusqu'au dernier moment pour élargir et consolider une disposition dite clause de Ioannina, par laquelle un groupe de pays qui n'atteint pas la minorité de blocage nécessaire pour arrêter une décision, mais qui s'en approche, peut demander la suspension provisoire de cette décision (pendant six mois environ) pour que tout le monde y réfléchisse davantage [14]. Cette disposition intéressante a au moins le mérite de montrer que certains ont senti qu'il y avait un problème. Mais elle est évidemment très insuffisante : ce n'est pas un droit de non-participation ni un droit de veto national, comme certains commentateurs l'ont affirmé : il faut en effet réunir six ou sept pays pour l'exercer. Ce n'est pas non plus un pouvoir d'arrêter une décision : il ne s'agit que de la suspendre provisoirement. Enfin, cette clause n'est prévue que pour être transitoire. Mais saluons quand même au passage le combat de la Pologne.

LE POSTULAT DANGEREUX DE LA CONSTITUTION

Le traité modificatif repose finalement sur le même postulat que l'ancienne Constitution : la procédure de décision supranationale (majorité + codécision + primauté) devrait être généralisée parce qu'elle serait la plus efficace. Regardons d'un peu plus près cette affirmation courante à Bruxelles. Elle revient à dire que pour être efficace, il faut savoir forcer certains pays, même contre la volonté explicite de leurs peuples. Curieux progrès.

Bien sûr, on nous répondra sans doute qu'il ne faut pas voir la question de manière aussi simple : la France sera battue sur certains votes, elle sera gagnante sur d'autres, et c'est globalement, considérant l'ensemble des décisions prises, que l'on découvrira la plus grande efficacité du processus (autorité, rapidité). Ainsi chaque pays serait-il globalement gagnant, même s'il perd certains votes.

Acceptons d'entrer dans ce raisonnement : quel est l'effet global du vote à la majorité au niveau européen ? Il peut certes aboutir à des décisions plus rapides, mais en échange, il affaiblit le pouvoir des démocraties nationales sans remplacement par une démocratie européenne de qualité équivalente, puisqu'il n'existe pas de peuple européen. Cet affaiblissement global de la démocratie conduit à la pire des inefficacités, puisqu'il coupe l'Europe de ses peuples.

Les experts, si nombreux dans les jupes des institutions européennes pour demander la fusion des souverainetés nationales dans la gouvernance partagée, ne parviennent pas à expliquer pourquoi les peuples ont déserté l'Europe, et pourquoi elle risque d'en mourir. Mais si l'on veut bien prendre en compte les réalités nationales, les raisons s'éclairent : vouloir faire fonctionner la règle de la majorité entre peuples distincts, c'est distendre le contrôle démocratique ; c'est placer le pouvoir à un niveau que les citoyens dotent d'une légitimité plus faible, parce qu'ils ne s'y reconnaissent pas, ou mal ; c'est conduire à la déception permanente l'immense majorité qui sentira le lien national brouillé, alors qu'elle l'estime vital.

C'est aussi entrer dans des discussions procédurales d'une complexité infinie : faut-il fixer la majorité dans les relations entre nations à 55 % des États et 65 % des populations, comme dans le projet de traité, ou bien à 65 % des États et 55 % des populations, ou 45 % des États et 75 % des populations, ou bien encore l'inverse ? À vrai dire, on peut tout soutenir. Chacun conviendra en effet qu'il est extraordinairement difficile d'établir la bonne règle pour calculer la majorité au sein d'un peuple qui n'existe pas. C'est d'ailleurs un point qui a suscité jusqu'ici de vives controverses entre les États membres lors de la discussion de la Constitution, puis du traité modificatif, et ce n'est pas étonnant puisque nous sommes en plein arbitraire.

Si l'on veut vraiment relancer la construction de l'Europe sur des bases solides et démocratiques, il faut mieux l'enraciner dans ses peuples, et pour cela rétablir un pouvoir plus clair des démocraties nationales. Dans ce but, il n'y a pas d'autre moyen que de revenir au point de départ, et de donner à chaque peuple le

droit de dire non . Nous retrouvons justement le Compromis de Luxembourg, qu'il faudrait reformuler ainsi de nos jours : le droit pour chaque peuple de ne pas se voir imposer une politique qu'il ne veut pas – souvenons-nous de la directive Bolkestein – sans toutefois empêcher les autres de l'appliquer pour leur compte, s'ils y tiennent.

Ce nouveau compromis de Luxembourg, superposé au vote à la majorité, aurait le mérite de sauvegarder à la fois la valeur éducative de la procédure majoritaire, et le pouvoir décisif de chaque nation sur elle-même. La reconnaissance de ce pouvoir rétablirait la confiance entre l'Europe et ses peuples. Il reviendrait aussi à dire que la question initiale, la question la plus simple – a-t-on le droit de ne pas tenir compte de la volonté d'un peuple ? – est finalement la plus pertinente.

Évidemment, si le droit de non-participation était utilisé ici ou là — et il devrait pouvoir l'être dans une atmosphère apaisée, sans drames ni chantages, dans le respect des choix de chacun – il remettrait en cause le bloc institutionnel unifié dont rêvent les fédéralistes européens. Mais comment ne pas voir que la recherche à tout prix de ce bloc unifié conduit à l'affaiblissement, sinon à la confiscation, de la démocratie ? Comment ne pas voir qu'une Europe à géométrie variable, plus diversifiée, serait aussi plus vivante, plus respectueuse des peuples, plus démocratique ?

Il est clair que nous avons besoin d'un monde plus coopératif. Mais un monde qui avance avec ses peuples. C'est la dialectique qu'un futur traité devrait proposer, lorsque les fédéralistes européens, d'échec en échec, auront fini d'explorer toutes les voies sans issue.

L'AVENIR DU TRAITE MODIFICATIF

Il paraît couramment admis à la date où ces lignes sont écrites (1er novembre 2007), que le projet de traité modificatif va être adopté partout, sans référendum et sans difficultés. Les Français sont peut-être encore sous le charme de l'état de grâce présidentiel. En réalité, la situation est moins simple, pour trois raisons.

D'abord, contrairement à ce qu'ont raconté partout les fédéralistes, qui ont réussi à implanter l'idée que deux pays seuls n'ont pas le droit d'arrêter tous les autres, les peuples français et néerlandais n'étaient pas isolés. Relisons la liste des ratifications acquises à la date de janvier 2007 : seize pays ont dit oui, deux autres, la Bulgarie et la Roumanie, sont considérés comme ayant dit oui ipso facto du fait de leur adhésion, deux ont dit non par référendum, et enfin sept ne se sont pas prononcés. La plupart des sept derniers, plutôt réservés, devaient s'exprimer par référendum. Comme toujours dans les procédures européennes, on les avait placés en queue de liste pour que le oui supposé des précédents soit susceptible de les impressionner. La manœuvre ayant échoué, ils risquaient fort de dire non eux aussi. Mais ce n'est pas tout.

Considérons maintenant les seize qui ont dit oui. Ils ont ratifié pour la plupart par la voie parlementaire. Or les enquêtes d'opinion réalisées auprès de leurs citoyens après les non français et néerlandais ont montré une chute radicale des soutiens à la Constitution, sauf peut-être chez les quelques uns qui bénéficient le plus des subventions européennes, et encore... Saluons d'ailleurs au passage, une fois de plus, l'exception polonaise : un pays qui refuse d'abdiquer sa souveraineté alors qu'il a tout à y perdre financièrement !

Même s'ils ont choisi la voie parlementaire pour contourner ces difficultés, on voit bien que pour les hommes de Bruxelles, il ne sera pas forcément simple de faire adopter un traité qui reprend sur le fond toutes les dispositions constitutionnelles, d'autant que rien n'indique que les peuples aient changé d'avis [15]. Il nous paraît peu vraisemblable, dans ces conditions, qu'une réticence populaire aussi massive ne trouve pas un moyen de se frayer un chemin chez l'un au moins des vingt-sept États membres, ou chez plusieurs.

Deuxième complication possible : même si les Français ne réagissent guère pour le moment, la mobilisation pourrait être rapide, beaucoup plus rapide qu'elle ne l'a été pour la Constitution. En effet, le contenu du texte étant identique, la circulation de l'information est plus facile. Ceux qui fréquentent les sites Internet sont frappés par le bon niveau de connaissances techniques manifesté d'emblée, aujourd'hui, par les opposants au traité, ce qui n'était pas du tout le cas en 2004 au début des discussions sur la Constitution européenne.

Ces opposants sont aussi plus motivés, et la mobilisation peut en être facilitée : car le choix de la voie de ratification parlementaire (du moins à ce stade), véritable violation du résultat obtenu par le référendum du

29 mai 2005, ne fait que dévoiler un peu mieux encore le caractère antidémocratique de tout le processus.

Et qu'on ne nous dise pas, comme l'insinuent certains politiciens malintentionnés, qu'en affirmant la nécessité d'un référendum, nous remettrions en cause la légitimité de la démocratie représentative. Pas du tout. Nous pensons seulement qu'une décision prise par le peuple lui-même ne peut être annulée que par le peuple lui-même.

Troisième source de difficultés : la concrétisation de la candidature de la Turquie à l'Union européenne. En 2005, il était assez facile aux partisans de la Constitution européenne de prétendre que les deux questions étaient distinctes, que l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie n'était pas acquise et que, de toute façon, ce pays ne pourrait être admis qu'à la suite d'un référendum en France.

Mais au lendemain du référendum français sur la Constitution européenne, on a bien vu que les institutions de Bruxelles ont ouvert officiellement les négociations d'adhésion avec la Turquie. Et aujourd'hui on voit bien, avec la proposition n° 50 du comité Balladur sur la réforme des institutions, que l'obligation de tenir un référendum avant toute nouvelle adhésion se trouve sur la sellette, et qu'elle risque de disparaître à brève échéance.

Il faut alors reposer la question : les dispositions de l'ancienne Constitution, reprises par le traité modificatif, sont-elles compatibles avec l'adhésion turque ?

La réponse a fait l'objet d'une étude détaillée dans notre ouvrage *Le Piège de la Constitution européenne* [16]. Les nouveaux systèmes de calcul de la majorité qualifiée et du nombre de députés européens, qui donnent une grande importance au critère de population, feraient de la Turquie le pays pesant le plus lourd au Conseil, et détenant au Parlement européen le plus grand nombre de députés, à égalité avec l'Allemagne (96), loin devant la France (74). Tout cela dans un cadre de décision de type supranational, doté de vastes compétences de souveraineté. On imagine mal cette configuration avec la Turquie telle que nous la connaissons aujourd'hui.

Si malgré tous ces obstacles le traité modificatif venait à être adopté, ce serait sans doute la fin de l'Europe, comme l'avait bien vu Valéry Giscard d'Estaing. La fin de l'Europe parce que l'addition sans fin de nouveaux membres, dans le cadre de frontières imprécises et toujours repoussées, rendrait le système ingérable. Mais aussi la fin de l'Europe parce que, avant même cette échéance, les peuples auront définitivement déserté des institutions qui travaillent sans eux, et même contre eux.

Il est encore temps de rejeter ce traité et de bâtir enfin la seule Union européenne qui vaille : celle des peuples, celle qui respectera les identités et les démocraties nationales, celle qui reconnaîtra à chaque nation le droit de s'associer librement et de participer ou non à une politique.

*Georges Berthu est ancien député européen (1994-2004).

© Liberté politique.

[1] On trouvera ce texte, avec les protocoles et déclarations annexes, sur le site du Conseil sous la rubrique Conférence intergouvernementale .

[2] Sauf peut-être l'Irlande.

[3] Nicolas Sarkozy Ensemble, XO éditions, avril 2007, p. 102.

[4] A guide to the constitutional treaty, à lire sur le site Openeurope.org.uk

[5] Observatoiredeleurope.com

[6] À vrai dire, on pouvait avoir un doute sur ce point à la première lecture du nouvel article 6 TUE : dire que la Charte a même valeur juridique que les traités ne signifie pas forcément que son application est jugée comme celle des traités. Toutefois, la Charte est une référence obligatoire du droit de l'Union, et la Cour de justice est juge de l'application des traités, qui lui confie le contrôle de l'application du droit de l'Union. Elle est donc par là forcément juge de l'application de la Charte. Il n'y a plus de doute.

[7] Dépêche de l'agence EU Observer, 25 juin 2007.

[8] Le TFUE réforme quelque peu cet article 308 pour que l'on puisse dire qu'il donne des garanties contre

les dérapages souvent constatés dans le passé. Mais ces garanties sont illusoires. Voir les commentaires sur l'article correspondant de la Constitution européenne dans notre ouvrage L'Europe sans les peuples (références ci-après).

[9] Georges Berthu L'Europe sans les peuples – L'essentiel sur le projet de Constitution européenne, Editions François-Xavier de Guibert, 2e édition, décembre 2004.

[10] Articles 9C-3 TUE et 249A TFUE. Sur le budget, le projet de traité va même plus loin que la codécision, puisque le Parlement européen aurait le dernier mot (article 272-7d TFUE).

[11] Pour connaître la liste de ces compétences, on pourra se reporter aux annexes, dont il n'y a rien à retrancher, de notre ouvrage L'Europe sans les peuples : annexe 3, les additions de compétences ; annexe 4, les extensions de la majorité qualifiée ; annexe 5, les extensions de la codécision. Le traité modificatif ajoute encore des champs de compétences, par rapport à la Constitution, par exemple : mesures en cas de difficulté d'approvisionnement énergétique (article 100-1 TFUE), dispositions concernant les passeports et les titres de séjour (article 69 TFUE), lutte contre les mouvements de capitaux en liaison avec le terrorisme (article 67bis TFUE), interconnexion des réseaux d'énergie (article 176A TFUE).

[12] Voir l'annexe 5 Les clauses de frein dans L'Europe sans les peuples, op. cit. Ces clauses n'ont pas changé depuis l'ex-projet constitutionnel.

[13] Par exemple le protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à son article 4bis, innove radicalement en inventant un nouveau type de disposition pour ficeler les membres : ces pays seraient obligés d'indemniser financièrement l'Union européenne, s'ils voulaient dans certains cas cesser de participer à une mesure existante.

[14] Voir déclaration n° 4 relative à l'article 9C, ainsi que le protocole n° 9bis. Voir aussi nos commentaires, toujours valables, dans L'Europe sans les peuples, p. 209.

[15] Ne parlons pas des sondages récents qui annoncent 65 % de soutiens au traité modificatif. L'exemple de la dernière campagne référendaire montre ce qu'il faut en penser.

[16] Georges Berthu, Le Piège de la Constitution européenne, Éditions François-Xavier de Guibert, mars 2005. Voir le chapitre IV : Quels sont les liens entre la Constitution européenne et l'adhésion turque ?