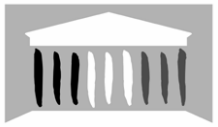

N° 60

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2007.

DÉCLARATION

du **Gouvernement** *sur les* **résultats du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007** *concernant la* **réforme des traités**,

PAR M. BERNARD KOUCHNER,
ministre des affaires étrangères et européennes.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,
MESDAMES ET MESSIEURS LES DÉPUTÉS,

« Si l'Europe a été tirée dans plusieurs directions opposées par des hommes qui n'avaient pas la même idée de son destin, j'y vois beaucoup de temps et d'efforts perdus, mais rien qui contredise la nécessité de l'unir. » Cette phrase de Jean Monnet éclaire la nature même du processus de construction européenne. C'est un juste rappel de la nature toujours conflictuelle, toujours incertaine, toujours douloureuse, de cette construction. Ceux qui ont eu la chance de lire les *Mémoires* de Jean Monnet s'en souviennent d'ailleurs sûrement : chaque chapitre de promesses est balancé par la crise suivante, chaque temps d'espoir est suivi de moments de doute. Telle est bien la construction européenne, instable par nature, mais dont l'instabilité même est génératrice de progrès.

Avant de rentrer dans le cœur de mon propos, et pour apprécier la nature de ces progrès que je suis venu vous présenter aujourd'hui, vous me permettrez de citer un autre grand esprit européen : « La présidence allemande, qui a reçu pendant ces deux jours et nuits passés à Bruxelles le renfort efficace de plusieurs chefs d'État et de Gouvernement dont M. Sarkozy, a fait gagner des années à la construction européenne. Que peut-on attendre du compromis ? Tout d'abord un meilleur fonctionnement des institutions, avec un président permanent du Conseil européen, des modalités de vote améliorées – mais seulement à partir de 2014 –, l'extension du vote à la majorité qualifiée dans certains domaines et des pouvoirs accrus de codécision du Parlement européen. »

Les quelques lignes que je viens de vous lire symbolisent parfaitement la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. La construction européenne, comme l'écrit Jacques Delors, a gagné des années.

Je crois que nous sommes plusieurs ici, toutes sensibilités confondues, à nous accorder pour dire que ce simple énoncé, sous la plume d'un grand Européen comme Jacques Delors, est en lui-même inespéré.

Certes, le traité simplifié n'a pas l'ampleur symbolique du défunt traité constitutionnel. Certes, des aménagements destinés à satisfaire différentes exigences ont été nécessaires – j'y reviendrai. Mais souvenons-nous de la situation dans laquelle nous nous trouvions, Français et Européens, il y a quelques semaines.

Il y a quelques semaines encore, la France semblait déchirée pour longtemps par la coupure du 29 mai 2005. La France se résignait à se voir peu à peu exclue de la construction européenne. La réunion à Madrid, en janvier dernier, des dix-huit pays du « oui », avait eu valeur de cruel symbole : pour la première fois, un grand rendez-vous européen s'était tenu sans nous. Chaque jour, la France semblait s'éloigner de l'Europe. Chaque jour, nous étions plus isolés.

Il y a quelques semaines, l'Union européenne était dominée par la morosité et par le doute. À la veille du sommet de Bruxelles, encore bien rares étaient ceux qui se risquaient à pronostiquer un dénouement positif au blocage dans lequel le « non » français du 29 mai avait plongé notre Union. Comment l'auraient-ils pu ? Entre les dix-huit pays qui avaient voté le traité et y demeuraient légitimement attachés, les deux pays qui l'avaient rejeté, et les autres, pour lesquels une ratification semblait au moins peu probable, la voie paraissait impossible. Je vous l'avoue sans peine : moi-même, je ne croyais pas qu'une issue fût possible, et je n'étais pas persuadé que l'idée du traité simplifié parviendrait à rallier autour d'elle aussi bien ceux qui avaient ratifié la Constitution, ceux qui y voyaient des pertes de souveraineté inacceptables et d'autres, qui avaient au contraire regretté son manque d'ambition en matière politique ou sociale.

Et puis, au fil de ces semaines de navettes passées à écouter, à discuter, à échanger, nous avons vu les réticences tomber, l'une après l'autre. Oh, pas toutes de gaieté de cœur ! Nous avons suivi les évolutions de nos partenaires, convaincus pièce à pièce que notre seule chance de sursaut serait commune. Nous

avons peu à peu reconstruit des alliances inespérées, socle commun d'un futur document en douze points, réunissant l'Espagne qui avait dit « oui » par référendum et la France qui avait dit « non » selon le même procédé. Sous l'influence décisive de la présidence allemande – je l'ai rappelé –, mais aussi grâce à la pression constante du Président de la République et au sens des responsabilités du président de la Commission, José Manuel Barroso, qu'il faut saluer ; grâce à la bonne volonté de José Socrates et au dialogue qui s'est noué avec le Premier ministre hollandais Jan Peter Balkenende et avec Tony Blair ; grâce aussi, en dépit de tout, à l'engagement des Polonais, nous avons vu à Bruxelles une solution acceptable pour tous devenir peu à peu possible.

C'est pourquoi je voudrais commencer par vous exprimer aujourd'hui, avant même d'entrer dans le détail du texte, mon profond soulagement. Pour l'Européen acharné que je suis, ce référendum du 29 mai gardait un goût amer, même s'il avait révélé de vrais doutes, de vraies peurs et de vraies interrogations sur la nature de l'Union européenne.

Aujourd'hui, les choses ont changé. Le vote des Français a bien été pris en compte. Mais le blocage est dépassé. Le Président de la République, qui a proposé, imposé cette idée d'un traité simplifié, l'avait annoncé : la France est de retour en Europe ! Non pas une France égoïste, obnubilée par ses peurs au point de faire le lit des ultralibéraux qu'elle prétendait combattre, mais une France ouverte aux autres, fidèle à elle-même et à l'esprit européen : celui de l'écoute, du dialogue et du compromis – qui n'est pas loin.

Depuis le 23 juin au matin, nous disposons du mandat unanimement agréé d'une conférence intergouvernementale qui doit nous conduire à la signature d'un nouveau traité institutionnel d'ici la fin de l'année. Il sera composé d'un traité relatif à l'Union européenne et d'un autre sur son fonctionnement. Les formulations seront peut-être difficiles à saisir tout de suite, mais les avancées sont décisives et la réflexion éclairera ces formulations. Ce mandat est celui de la conférence intergouvernementale qui sera ouverte par la présidence portugaise de l'Union le 23 juillet prochain à Bruxelles. Ce mandat de quelques

pages est précis, presque détaillé article par article : cette CIG décisive, pour laquelle je fais confiance à la présidence portugaise, me semble donc s'annoncer sous de bons auspices.

Nous pourrons ensuite, je l'espère, aboutir à une ratification rapide du nouveau traité par tous les États membres, suffisamment rapide pour que le traité puisse entrer en vigueur avant les élections au Parlement européen de juin 2009.

Telles sont les principales étapes à venir.

J'en viens maintenant au contenu du texte adopté à Bruxelles le 23 juin : il s'agit d'un nouveau traité.

Dans le nécessaire débat qui s'ouvre, préalable à celui que nous aurons dans le cadre de la ratification, le Parlement doit disposer de tous les éléments qui lui permettront une lecture objective du projet. Je souhaite donc être précis.

Nous avons entendu les interrogations légitimes, mais parfois contradictoires, que le projet suscite : certains nous reprochent de resservir aux Français ce qu'ils ont rejeté en 2005 ; d'autres au contraire ne voient dans ce texte rien de nouveau par rapport au traité de Nice. Ces deux arguments symétriques méritent des réponses.

L'accord de Bruxelles s'est fait autour de l'idée de traité simplifié avancée par le Président de la République lors de sa campagne. Son objectif était à la fois simple et ambitieux : réconcilier les Français qui avaient dit « non » et ceux de nos partenaires qui avaient dit « oui ».

À l'épaisse et d'ailleurs incertaine « Constitution » – appellation controversée – qui revisitait toutes les réalisations de l'Europe depuis 1957, nous avons désormais substitué un traité court, qui se contente d'ajouter à celui de Nice les innovations indispensables de la CIG de 2004 pour améliorer le fonctionnement de l'Europe à vingt-sept. Et ceux qui ont connu l'Europe à douze puis à quinze savent que la différence est importante avec l'Europe actuelle.

Les éléments symboliques – le drapeau, l'hymne ou la devise – et constitutionnels n'y figurent plus. À tort ou à raison, ils incarnaient aux yeux de beaucoup un super État européen : ils

ont donc été supprimés, puisque tel était le mandat reçu des Français.

Face aux craintes exprimées par les Français d'une Europe qui ne les protège pas suffisamment d'une certaine mondialisation, nous avons obtenu que la « protection des citoyens » devienne l'un des objectifs de l'Union dans ses relations avec le reste du monde. Cette précision fournira par exemple un levier pour mieux lutter contre les délocalisations.

Enfin, à la demande de la France, la « concurrence libre et non faussée » ne sera plus un objectif de l'Union, mais un outil au service d'une croissance économique équilibrée, du plein emploi et du progrès social. Cela ne vous aura pas échappé : il y a là beaucoup plus qu'une nuance juridique !

Toutes ces avancées, mesdames et messieurs les députés, sont importantes. Elles prouvent que le vote des Français et les principales craintes qu'il exprimait ont été pris en compte.

Il n'y a ni duperie ni duplicité mais des ambitions intactes.

Pour autant ce nouveau texte, loin de sonner le glas de nos ambitions, incarne le renouveau de l'esprit et de la méthode européens. Il apporte en effet des améliorations nécessaires qui, je le disais à l'instant, permettront à l'Europe d'être plus efficace, plus démocratique, plus protectrice.

Plus efficace d'abord grâce à une première avancée fondamentale : un Président dirigera le Conseil européen pour deux ans et demi, assurant la continuité du fonctionnement de l'Union et une meilleure visibilité de l'institution pour les citoyens.

Second progrès : un Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, désigné pour cinq ans, sera la voix unique de l'Europe dans les crises.

Quant au président de la Commission, son rôle sera renforcé : désormais élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil et associé à un nombre réduit de commissaires – équivalant à deux tiers du nombre d'États membres – à partir de 2014, il pourra conduire plus efficacement et avec davantage de cohérence les politiques communes.

Dans beaucoup de matières touchant directement à la vie des citoyens, les décisions pourront être prises plus facilement. Cela concernera par exemple la santé, l'énergie, la coopération policière, la coordination judiciaire en matière pénale, l'espace ou encore la protection civile.

Toutes ces avancées rendront l'Europe incontestablement plus efficace et amélioreront considérablement son fonctionnement sans menacer nos intérêts fondamentaux – car n'oublions pas que le compromis de Luxembourg demeure.

Le texte prévoit aussi un certain nombre d'avancées qui permettront à l'Union d'être plus démocratique. Cela faisait également partie des attentes des Français, quel qu'ait été leur vote en 2005.

Ainsi, le Parlement européen verra son rôle accru par l'extension de la procédure de codécision à de nouveaux domaines comme les fonds structurels, dont le budget programmé s'élève, pour la période de 2007 à 2013, à environ 300 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne.

Autre avancée essentielle : le rôle de contrôle des parlements nationaux sera renforcé par rapport à ce qu'avait instauré le traité de Nice. Ainsi, si un projet d'acte législatif est contesté par une majorité dans un parlement national, la Commission sera tenue de le réexaminer pour décider ensuite de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. Mais surtout et pour la première fois, mesdames et messieurs les députés, votre rôle direct sera reconnu dans la procédure législative européenne.

En effet, la Commission pourra justifier le maintien de sa proposition par un avis motivé. Mais dans ce cas, le législateur européen – Conseil et Parlement européen – devra examiner cet avis ainsi que ceux des parlements nationaux. Si 55 % des membres du Conseil et une majorité des membres du Parlement européen estiment qu'une proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, alors l'examen du texte ne sera pas poursuivi.

Plus efficace, plus démocratique, le nouveau traité assurera également une meilleure protection des citoyens.

La Charte des droits fondamentaux, qui, dans le traité de Nice, n'avait qu'une portée déclaratoire, deviendra juridiquement contraignante et sera applicable à tous les États membres, sauf le Royaume-Uni.

Un protocole de même valeur juridique que les traités reconnaîtra par ailleurs le rôle des services d'intérêt économique général, ce qui est l'un des objectifs poursuivis par la France depuis plusieurs années.

Le champ d'intervention de l'Union sera par ailleurs étendu et le principe de solidarité énergétique confirmé.

Voilà pour les avancées essentielles du texte adopté à Bruxelles. J'ai conscience d'avoir été un peu long et peut-être technique.

Il me paraissait pourtant impératif d'informer la représentation nationale du contenu exact d'un texte particulièrement important.

Enfin, la technicité des différents éléments que j'évoquais permet d'ores et déjà à certains de pointer la complexité du texte : le traité simplifié ne serait pas si simple. Je les renvoie à l'ancien ! Il est vrai que nous avons fait le choix d'un texte technique qui s'en tient au strict nécessaire et que nous l'avons voulu détaillé, afin que l'accord soit le plus clair possible. Le mandat de la CIG sera donc aussi simple qu'il peut l'être pour un traité qui ajuste, améliore et précise en quelques pages les règles de fonctionnement d'un espace de liberté, de sécurité, de justice, de prospérité et de solidarité partagées pour près de 500 millions de citoyens européens. Il reviendra à la CIG de proposer un texte clair : nous y veillerons tous. Et même s'il est vrai que ces pages sont compliquées, moi qui ne suis guère malin, je les ai comprises ! Vous les comprendrez donc aussi !

Voici donc, avec le texte que je vous présente aujourd'hui, mesdames et messieurs les députés, la renaissance d'un esprit européen. Il s'agit en effet d'un texte concret, qui permettra de faire progresser l'Europe.

En cela, il ne peut que redonner espoir à ceux qui, comme moi, croient à la méthode de Jean Monnet, celle d'une Europe dont le rêve se nourrit d'avancées tangibles et progressives.

À Bruxelles, nous avons rassemblé différents cercles de solidarité autour d'une même ambition. Entre anciens et nouveaux membres, je n'ai ressenti qu'une volonté commune, je n'ai observé qu'une même détermination politique. Comme l'a souligné le Président de la République, c'était le retour de la politique en Europe. Si j'avais le temps, je vous raconterais ces deux nuits où le Président de la République, avec Angela Merkel, Tony Blair, José Luis Zapatero et José Socrates, a sorti de l'enlisement la construction européenne, comme l'ont dit certains d'entre vous qui se trouvent actuellement devant moi. Ce n'est pas le moindre succès de ces dirigeants.

Les efforts allemands et français ont ainsi pu amener les Européens vers une position commune, ce qui était inenvisageable quelques jours auparavant. Avec ce noyau dur des militants de l'Europe, il a fallu, c'est vrai, faire quelques concessions, notamment au Royaume-Uni. Mais je veux préciser que les Britanniques ont, eux aussi, fait des concessions : dans de très nombreux domaines qui passent à la majorité qualifiée, l'Union sera dotée de la personnalité juridique, les piliers disparaissent, la perspective de créer un service diplomatique commun est conservée.

Ce n'est un secret pour personne : le partenaire le plus difficile à ramener dans la collectivité européenne fut la Pologne. Qu'aurions-nous dû faire ? Poursuivre sans son accord – et, sans doute, sans celui d'autres nouveaux États membres – une construction européenne conçue d'abord pour réconcilier et unifier le continent européen ? Laisser de côté le plus peuplé des pays qui souffrirent à l'Est ? La question s'est posée à un moment. Mais comment les États qui auraient refusé ce compromis auraient-ils pu le justifier ? Quel est-il, d'ailleurs, ce compromis ? La Pologne a obtenu que la fameuse règle de la double majorité ne s'applique qu'à partir du 1er novembre 2014. Pendant une période transitoire, jusqu'au 31 mars 2017, tout État membre pourra demander qu'une décision continue d'être prise selon la règle de la majorité qualifiée définie par le traité

de Nice. Cela valait-il la peine de tout faire capoter ? Sans cet accord, nous serions de toute façon restés au traité de Nice.

Les Européens ont donc fait le choix d'avancer ensemble dans la définition d'une nouvelle architecture pour l'Union. Cet accord ne signifie pas que, dans une Europe à vingt-sept membres, nous devions ou pouvions toujours tout faire ensemble. Les conditions de déclenchement de coopérations renforcées seront assouplies dans le nouveau texte ; elles seront encore raccourcies dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et elles seront rendues possibles en matière de défense commune. Nous ne serons donc pas tenus par les plus lents et les moins volontaires. Nous l'avons collectivement accepté.

Ces accords et ces négociations, ces clarifications et ces avancées, mesdames et messieurs les députés, permettent aujourd'hui aux Européens de tourner leur regard vers l'avenir, de ne plus se focaliser sur des angoisses et des désaccords ressassés, mais de se diriger, avec des moyens et des outils rénovés, vers la construction d'une ambition européenne renouvelée. « C'est une bonne base de travail » ont dit certains. « Il y a de quoi faire » ont affirmé d'autres.

Il y a en effet beaucoup à faire pour réconcilier les citoyens avec le projet européen, pour mieux les informer, pour ne rien leur dissimuler – comme on l'a trop fait par le passé. Par des débats, par des rencontres, par le dialogue, il nous appartient désormais à tous de les impliquer avant la ratification parlementaire : c'est ainsi que nous éviterons que ne se reproduise la triste coupure entre l'Europe et les Européens, qui nous a fait tant de mal.

C'est également avec ce même souci du débat politique que nous aborderons la présidence française de l'Union, qui démarre dans un an. Nous le ferons avec la perspective de nouveaux instruments et avec un crédit politique retrouvé auprès de nos partenaires. Il nous appartiendra de le faire fructifier à partir de quelques priorités, dont nous aurons l'occasion de débattre ensemble au cours des prochains mois.

Mesdames et messieurs les députés, forts de ce nouveau traité, nous devons désormais écrire la page des chantiers de

l’avenir : celle de politiques nouvelles et audacieuses pour la croissance et l’emploi, pour la sécurité et l’indépendance énergétiques, pour la protection de l’environnement, pour une politique d’immigration commune équilibrée, pour une politique étrangère de l’Europe plus affirmée, qui réunisse avec nous les pays riverains de la Méditerranée ou qui montre sa solidarité avec le continent africain. Telle est notre feuille de route.

C’est par de telles ambitions que nous pourrons redonner du souffle et du cœur à l’Europe, avec les Européens. C’est ainsi que nous construirons à près de cinq cents millions de femmes et d’hommes une Europe fidèle à son héritage humaniste, fière de son modèle social, sûre d’un projet économique rénové et dépouillée de ses oripeaux étatistes ou ultralibéraux.

Nous, les Français, sommes de retour en Europe. Saisissons cette chance pour agir et porter haut nos couleurs.