

## LA DIFFERENCIATION - « SOLUTION MIRACLE » POUR L'AVENIR DE L'UNION EUROPÉENNE?

**Bogdana Petrică\***

**Abstract.** *The differentiation has always accompanied the process of integration and it became more evident with the succession of enlargements. This concept originated in the practice of a tighter co-operation between some Member States in certain areas, or in the exceptional derogations given to other Member States which refused participation. Not only these exceptions may become the rule in an enlarged Union, but they appear as being the only solution, sometimes sensitive, and thus spring the need to be well organized. Beginning with the Treaties of Amsterdam and Nice the differentiation is legally enshrined, but it is the works of the Convention for the Drafting of the Constitutional Treaty that advanced the debate on this subject. Finally, the Lisbon Treaty kept most of the provisions of the Constitutional Treaty regarding this subject and for its ratification; it is precisely the concept of differentiation that we shall employ. The Irish “No” demonstrated once more the inevitable obstructions of the unanimity rule, and differentiation might be a solution, while still respecting the diversity of Member States.*

**Keywords:** *differentiation, Treaty of Lisbon, CFSP, ESDP, enhanced cooperation, structured cooperation*

L'idée d'intégration différenciée n'est ni neuve, ni dirigée contre les pays d'Europe Centrale et Orientale<sup>1</sup>. Elle a toujours accompagné le processus d'intégration et la différenciation s'est accentuée au fur et à mesure des élargissements successifs. Il est vrai cependant, que cette idée n'a acquis une résonance particulière qu'au milieu des années '80 en rapport avec l'accord de Schengen, mais aussi avec le combat britannique contre la discipline

communautaire. C'est à cette époque que sont apparues des expressions comme « Europe à plusieurs vitesses », « géométrie variable », ou « intégration à la carte ».

La différenciation au sein de l'Union Européenne est donc un concept relativement nouveau qui a connu plusieurs formes au moins en théorie. Ce concept est né de la pratique d'une coopération plus étroite entre quelques Etats membres dans certains domaines, ou bien des dérogations exceptionnelles

\* **Bogdana Petrică** is a Lecturer in European studies and international relations at the University of Bucharest where she is currently teaching several specialized classes on: *The political system of the European Union and European protection of human rights, EU common foreign and security policy, justice and home affairs and EU common policies*. She holds a PhD (2004) and a MA (1997) in European and international law from the “Jean Monnet” Law School - Paris Sud University (xi) and a MA in European studies from the University of Bucharest (Department of political science). Her most recent publications include: “Politica de extindere a uniunii europene” (“The European Union Enlargement Policy”), ALL Publishing House, 2007. E-mail: [bogdana.petrica@fspub.ro](mailto:bogdana.petrica@fspub.ro)

<sup>1</sup> Draus, F., « L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne », *Groupe de études et de recherches Notre Europe*, président : Jacques Delors, *Etudes et recherches no 32*, février 2004, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud32-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud32-fr.pdf) p. 14

accordées à d'autres Etats membres qui refusaient la participation. Ces exceptions non seulement pourraient devenir la règle dans une Union élargie, mais apparaissent comme étant la seule solution, parfois délicate, d'où la nécessité d'être bien organisée.

Après le « non » irlandais qui a montré encore une fois les blocages inévitables de la règle de l'unanimité, il faudrait peut-être se tourner vers la différenciation, une des voies qui pourraient les surmonter, tout en respectant la diversité des Etats membres.

### **La consécration juridique de la différenciation par les traités d'Amsterdam et Nice**

Le traité d'Amsterdam a offert pour la première fois à quelques Etats membres la possibilité d'instaurer entre eux une coopération particulière dans le cadre institutionnel du traité, c'est-à-dire en faisant appel aux institutions et procédures de l'Union.

Ces dispositions prévoient des conditions de déclenchement strictes. Les Etats membres peuvent recourir à ce mécanisme dans les domaines couverts par le traité instituant la Communauté Européenne, le premier pilier et sur les questions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La coopération renforcée étant exclue dans le domaine de la PESC. Les conditions et procédures en matière de coopération renforcée figurent aux articles 40 et 43 à 45 du TUE ainsi qu'à l'article 11 CE. Ces conditions accordaient un droit de

veto à tout Etat membre qui s'opposait à une coopération renforcée même s'il ne souhaitait pas y participer. Chaque Etat pouvait faire valoir des raisons de politique nationale importante à s'opposer pour que le Conseil décide à la majorité qualifiée d'autoriser une coopération renforcée<sup>2</sup>. De plus, les dispositions du traité d'Amsterdam exigeaient une majorité d'Etats membres pour engager une coopération renforcée.

Ces conditions ont été jugées trop strictes et l'on estimait généralement que les Etats membres qui ne veulent pas ou ne peuvent pas participer à ces coopérations renforcées ne devraient pas pouvoir faire obstacle à l'action des autres.

Ceux qui étaient réticents aux changements faisaient valoir que les dispositions du traité d'Amsterdam venaient d'entrer en vigueur et que tout changement nécessitait une définition claire des futurs domaines susceptibles de faire l'objet de la coopération renforcée. D'autres estimaient que ce mécanisme mis en place par le traité n'avait jamais été appliqué jusqu'à la révision du traité parce qu'il était inutilisable, il était donc impératif d'intervenir pour lui conférer plus de souplesse.

Il est généralement admis que dans une Union élargie, où les différences économiques et géographiques seront plus sensibles, une coopération renforcée dans le cadre institutionnel pourrait être nécessaire au développement de l'Union.

Selon Françoise de la Serre, les coopérations renforcées proposées par le traité d'Amsterdam sont des « trompe-

<sup>2</sup> Beurdeley, L., « L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale et aux îles du bassin méditerranéen », Questions contemporaines, Editions l'Harmattan, Paris, 2004, p.102

l'œil »<sup>3</sup>, « un exercice compliqué », qu'elle définit comme « des dispositions permettant à un groupe d'Etats membres d'aller plus loin dans la voie de l'intégration », une « solution miracle permettant d'avoir le meilleur de deux mondes »<sup>4</sup>, c'est à dire organiser les différences dans une Europe de plus en plus hétérogène, tout en maintenant la dynamique de l'intégration.

Ainsi, l'Europe différenciée aura enfin un contenu. Le titre VII du traité d'Amsterdam intitulé « Coopération plus étroite », « solution de dernier ressort », délimitée quant à son champ d'application (sont exclus les domaines relevant de la compétence exclusive de la Communauté, par exemple, et surtout l'acquis communautaire). Mais cette solution n'apparaît pas comme facilitant l'absorption des nouveaux Etats membres, au cœur des négociations avec les Etats candidats se trouvaient justement l'acquis communautaire qui ne pouvait pas se prêter aux coopérations renforcées proposées par le traité.

Le traité de Nice procède à une refonte<sup>5</sup> des dispositions relatives aux coopérations renforcées. Les nouvelles dispositions apportent des modifications au texte du traité d'Amsterdam.

La grande nouveauté est la possibilité

d'instaurer une coopération renforcée dans le deuxième pilier, la PESC, pour la mise en œuvre d'une action commune ou une position commune, les stratégies communes qui relèvent du Conseil européen ne pouvant être décidées que par l'accord de tous les Etats membres. Elle ne peut toutefois porter sur des questions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Le nombre minimal d'Etats membres pour former une coopération renforcée est fixé à huit dans les trois piliers, et non plus une majorité d'Etats, cette disposition va faciliter certainement son lancement, surtout avec l'arrivée des nouveaux Etats membres. La possibilité du veto a été remise en cause, car, toutefois, chaque Etat membre aura la possibilité de saisir le Conseil. Cette faculté d'évocation ne change pas le fait que la décision d'autoriser une coopération renforcée est prise par le Conseil à la majorité qualifiée.<sup>6</sup> Dans le deuxième pilier, la décision finale appartient au Conseil européen statuant à l'unanimité, chaque Etat disposant ainsi de la possibilité de bloquer le processus, puisqu'il a la faculté de demander que le Conseil européen soit saisi en vue d'une décision à l'unanimité.

Au sein du pilier communautaire, l'autorisation d'engager une coopération

<sup>3</sup> De la Serre, F., et Lequesne, C., « Vers l'élargissement de l'Union: intégration ou implosion ? », dans « Quelle Union pour quelle Europe ? L'après traité d'Amsterdam », sous la direction de De la Serre, F., et Lequesne, C., Editions Complexe, Espace International, Collection du Centre d'études et de recherches internationales de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1998, p. 141

<sup>4</sup> De la Serre, F., Wallace H., « *Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?* », Fondation Notre Europe, Paris, 1997

<sup>5</sup> Même si considéré non négligeable, l'apport du traité dans ce domaine est considéré par certains auteurs comme « particulièrement décevant dans la perspective de l'élargissement » car il contribue « en effet, à complexifier le processus décisionnel » pour plus de détails voir Beurdeley, L., « L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale et aux îles du bassin méditerranéen », Questions contemporaines, Editions l'Harmattan, Paris, 2004, p.104

<sup>6</sup> Cf. au nouvel article 11 TCE, dorénavant dans le cadre du pilier communautaire, un membre du Conseil opposé au lancement d'une coopération renforcée pourra seulement demander que le Conseil européen soit saisi de cette question, ensuite sauf conclusion contraire de ce dernier, le Conseil peut statuer à la majorité qualifiée.

implique toujours l'accord de la Commission et dans les domaines, de plus en plus nombreux qui relèvent de la codécision, l'avis conforme du Parlement est obligatoire, ce qui ne manquera pas « d'alourdir le déclenchement de la procédure »<sup>7</sup>.

Ayant comme priorité de réussir l'élargissement de l'Union à l'Europe Centrale et Orientale dès 2004, les chefs d'Etat ou de gouvernement réunis à Nice<sup>8</sup> ont évité d'aborder les questions très délicates, comme les changements institutionnels nécessaires pour la construction d'une politique européenne de sécurité commune fonctionnelle et efficace et d'une véritable politique européenne de sécurité et défense (PESD).

La rencontre franco-britannique de Saint-Malo a donné les impulsions politiques et précisé les orientations nécessaires à l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense. Après ce sommet, la PESD est devenue un sujet à l'ordre du jour des agendas des Conseils européens. Lors de la réunion du Conseil européen de Cologne le 3-4 juin 1999, les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne ont pris la décision de doter l'Union d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, qui a les moyens de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN. Au Conseil européen d'Helsinki, les chefs d'Etat ou de gouvernement ont confirmé qu'ils entendaient doter l'Union européenne d'une capacité de décision autonome. Ils ont précisé leur

intention, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et conduire des opérations militaires sous la direction de l'Union européenne en réponse à des crises internationales. Après Cologne et Helsinki on avait décidé les étapes de sa mise en place, l'objectif immédiat étant la création d'une force européenne de réaction rapide capable d'intervenir pour gérer toute crise risquant d'affecter la paix et la stabilité de l'Europe.

Cette décision de l'UE de développer sa capacité à gérer les crises reflétait surtout le sentiment d'impuissance fortement ressenti par les Européens lors de la crise de Kosovo. Face aux questions soulevées par la possibilité de duplication entre cette force européenne et l'OTAN, on a longuement insisté sur le caractère complémentaire de l'action de l'UE par rapport à celle de l'OTAN. L'UE et l'OTAN ont conclu le 16 décembre 2002, un accord historique qui permettra l'accès de l'UE aux capacités logistiques de l'OTAN pour mener des opérations militaires de maintien de la paix. L'accord a été conclu par une déclaration commune signée par le Secrétaire général de l'Alliance Nord Atlantique, Lord George Roberston et le Haut représentant de l'UE pour la PESD, Javier Solana.

La Mission de police de l'UE en Bosnie lancée le 1er janvier 2003, avec un mandat de trois ans, a assuré la relève du Groupe international de police des Nations Unies. Son principal objectif était de mettre en place des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie-Herzégovine. Suite à la demande du président de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Boris Trajkovski,

<sup>7</sup> Beurdeley, L., « L'élargissement de l'Union européenne... », op. cit. p.103

<sup>8</sup> Les Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Nice, du 7, 8 et 9 décembre 2000, [http://europa.eu.int/european\\_council/conclusions/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_fr.html)

L'Union européenne avait lancé, le 31 mars 2003, une opération militaire qui faisait suite à celle de l'OTAN. Prévue initialement pour une durée de six mois, CONCORDIA a été prolongée jusqu'au 15 décembre 2003, conformément à la demande que le gouvernement de l'ARYM avait adressée à l'Union européenne. L'opération faisait appel aux moyens et capacités de l'OTAN, ce qui a été rendu possible par l'achèvement des travaux sur les arrangements UE-OTAN. L'objectif principal de l'opération était celui de contribuer à la mise en place d'un environnement stable et sûr, afin de permettre la mise en œuvre de l'accord-cadre conclu à Ohrid en août 2001 (mettant fin au conflit interne éclaté en ARYM).

La mission établie suite à la résolution 1484 adoptée le 30 mai 2003 par le Conseil de Sécurité des Nations Unies autorisant le déploiement, jusqu'au 1er septembre 2003, d'une force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, dans la région de l'Ituri en République Démocratique du Congo (RDC). L'Union européenne avait lancé en RDC une nouvelle opération militaire, dont le nom de code était ARTEMIS. La force militaire européenne travaillait en coordination étroite avec la MONUC, la mission de l'ONU en République démocratique du Congo. Ce déploiement visait notamment à contribuer à stabiliser les conditions de sécurité et à améliorer la situation humanitaire à Bunia. La France a assumé le rôle de « nation cadre » pour cette opération ce qui a permis son

lancement très rapide. C'est la première opération militaire menée d'une manière autonome par l'UE (sans employer les capacités logistiques de l'OTAN).

Les missions CONCORDIA et ARTEMIS ont consacré les capacités d'intervention de l'Union en tant qu'opérationnelles. Cependant la participation aux missions reste volontaire et l'unanimité continue à être la règle.

Dans le nouveau contexte international, après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis, l'Europe se retrouve pressée de répondre aux défis posés par ce nouveau genre de menaces à la stabilité et à la sécurité internationales. Le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive au Moyen-Orient et en Asie et le crime organisé dominant le contexte international. Mme Nicole Gnesotto résume la situation en soulignant que « le monde réel va plus vite que le monde institutionnel /... / et que l'Europe va devoir vivre, s'élargir et prospérer dans un contexte de sécurité, à bien des égards imprévisible, où la surprise stratégique sera plutôt la règle »<sup>9</sup>.

On se pose de plus en plus de questions sur le rôle que l'UE était censée jouer sur la scène politique internationale. Devrait-elle rester un acteur essentiellement économique, ou devrait-elle développer les capacités militaires nécessaires pour lui donner la possibilité d'intervenir dans les situations de crise? Ou plus encore, devrait-elle limiter sa zone d'intérêt aux régions voisines ou bien se convertir dans

<sup>9</sup> Intervention de Mme Nicole Gnesotto, directeur de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE (ISS-UE) au Séminaire sur la défense, organise le 7 novembre 2002 à l'intention des membres de la Convention sur l'avenir de l'Europe, Note de l'Institut – Rapport du Séminaire, IESUE/SEM (02)27, doc CONV417/02 (Annexe).

un acteur global au modèle des Etats-Unis? Les sondages d'opinion avaient tous montré le soutien des citoyens européens au renforcement de la PESC/PESD<sup>10</sup>.

Les dirigeants politiques regardaient pourtant avec précaution le sujet. De Londres à Paris, Berlin ou Varsovie, on s'accorde sur la nécessité de renforcer la présence de l'Union politique sur la scène politique internationale, mais savoir comment le faire posait beaucoup plus de questions.

### **La différenciation dans le traité constitutionnel**

C'était à la Convention sur l'avenir de l'Europe et à la CIG lancée en 2003 de trouver la réponse, au moins en ce qui concerne l'introduction de plus de flexibilité au niveau de la PESD. La solution proposée par la Convention a comme modèle la coopération renforcée employée dans le domaine de la PESC.

Le Groupe de travail sur la défense, formé au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, dirigé par M. Michel Barnier a présenté son rapport final le 10 décembre 2002, le but n'étant pas « de transformer l'Union dans une alliance militaire, mais de lui donner les instruments nécessaires pour protéger ses objectifs et ces valeurs et pour contribuer à la paix et la stabilité partout dans le monde »<sup>11</sup>.

Les propositions du groupe essayent de répondre aux soucis de ses membres dont onze sont membres de l'OTAN et

quatre des Etats neutres.

Après des longs débats<sup>12</sup>, certains membres de la Convention doutaient des bénéfices de la mise en place des coopérations renforcées, en considérant qu'elles pourraient entraîner des divisions au sein de l'Union (voir la Finlande et la Suède). Les adeptes de cette formule, dont Mar Brock (PE, PPE-DE, D), Carlos Carnero (PE, PSE, E), Dominique de Villepin (le représentant du gouvernement français à la Convention) ou bien Andrew Duff (PE, EDLR, RU) ont soutenu son potentiel de donner à l'Union une impulsion qui lui manquait. Pour sa part, Gianfranco Fini (le représentant du gouvernement italien à la Convention), tout en admettant que la coopération renforcée peut dynamiser l'Union, a insisté pour que « cette démarche s'inscrive dans le cadre du traité ». Danuta Hubner (représentant du gouvernement polonais à la Convention) a souligné qu'une telle procédure devait être inclusive et ouverte à tous les Etats membres. Le langage européen s'enrichit d'une nouvelle formule - « la coopération structurée » - qui essaye de reprendre, dans le domaine de la défense, le modèle employé pour la mise en place de la monnaie européenne. La coopération structurée est une procédure mise à la disposition des Etats membres qui « remplissent des critères des capacités militaires plus élevés et qui ont souscrit entre eux à des engagements plus contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes »<sup>13</sup>.

À la différence de la coopération renforcée, la mise en place de la

<sup>10</sup> A voir les résultats des sondages d'opinion réalisés par l'Eurobaromètre en 2002 et 2003 sur le site [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<sup>11</sup> M. Barnier, dans Fraser Cameron, « *The Convention and Common Foreign and Security Policy* », p.23, EPC Working Paper, The European Policy Center, mars 2003/ WP 03

<sup>12</sup> Communiqué de presse, Convention 16/05: Action extérieure et défense, Bruxelles, le 16 mai 2003, Cdp037.03

<sup>13</sup> Article I-40 paragraphe 6 du projet de Traité constitutionnel de la Convention à l'intention de la CIG.

coopération structurée n'est pas conditionnée par la participation d'un certain nombre d'Etats membres. Les critères de participation et les engagements assumés par les Etats participants seront indiqués dans un Protocole annexé au Traité.

Le projet de Traité proposé par la Convention prévoyait que les mêmes procédures législatives applicables au cas de la coopération renforcée s'appliqueraient aussi à la coopération structurée au titre de l'Article III-213 (5). La coopération structurée est ouverte à la participation ultérieure de tout autre Etat membre, « en souscrivant aux obligations qu'elle impose » au titre de l'Article III-213 (2). La décision sur une telle demande de participation revenait au Conseil des ministres composé des représentants des Etats membres participant à la coopération structurée.<sup>14</sup>

Pour ce qui est de l'objet de la coopération structurée c'est toujours le Conseil de ministres composé des représentants des Etats membres participant qui décident, tandis que les autres Etats membres de l'Union seront informés régulièrement sur tout développement au sein de la coopération structurée par le futur ministre européen des affaires étrangères.<sup>15</sup>

Le paragraphe 4 du même article III-213 prévoit que le Conseil de ministres peut « confier aux Etats membres participants (à une coopération structurée) la réalisation, dans le cadre de l'Union, d'une mission visée à l'article III-210 (...) » « Les missions /.../ dans lesquelles

l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et des opérations de stabilisation à la fin des conflits »<sup>16</sup>. Avec ces dispositions, le projet de traité ouvrait la voie au lancement des opérations militaires, si une majorité d'Etats membres de l'UE votent pour et les autres s'abstiennent. Une fois l'opération lancée, les Etats qui se sont abstenus ne participeraient pas aux prises de décision quant à l'implémentation. Ceux-ci sont pourtant libres de s'y joindre à une étape ultérieure à condition d'obtenir l'accord du Conseil des ministres des Etats participant à la coopération structurée.

Les ministres des affaires étrangères de la Suède et de la Finlande ont fait connaître, pendant les travaux de la CIG, leur opposition à ce qu'un nombre limité des pays membres se voient confier les pouvoirs de mener tous seuls des opérations de gestion des crises. L'argument de leur position était qu'une telle possibilité risque de provoquer des divisions au sein de l'Union sur les questions de politique étrangère.<sup>17</sup>

Les ministres des affaires étrangères réunis dans à Naples, le 9 décembre 2003 sont parvenus à un accord, en apportant des précisions sur le concept de coopération structurée. Les principaux

<sup>14</sup> Article III-213 (2), projet de Traité constitutionnel de l'UE

<sup>15</sup> Article III-213 (3), projet de Traité constitutionnel de l'UE

<sup>16</sup> Article III-210 (1), projet de Traité constitutionnel de l'UE

<sup>17</sup> Hemmer Phil, L. « Sweden and Finland support EU security policy », *EU Observer*, 12.11.2003, [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com)

changements portent sur les critères de participation et d'admission des nouveaux Etats participants.

Les critères de participation à la coopération structurée seront fixés par un Protocole inclus dans le Traité constitutionnel qui précisera aussi que cette forme de coopération sera ouverte à tout Etat membre intéressé.<sup>18</sup> La décision de recevoir de nouveaux participants après la mise en place de la coopération structurée sera toujours prise par les Etats qui y participent déjà, mais on a essayé d'éliminer la possibilité d'une décision subjective, en précisant que « tout Etat qui respecte les critères et les engagements stipulés dans le Protocole est en droit d'être reçu »<sup>19</sup>. Il n'y aura pas de nombre minimal d'Etats participants pour l'établissement d'une coopération structurée et le traité prévoit également la possibilité de retrait ou d'être suspendu en cas de non-respect des engagements assumés.

Les partisans de l'intégration différenciée la conçoivent comme un système ouvert à tous les pays qui remplissent les conditions nécessaires. La perception de la différenciation par les nouveaux Etats membres est toute autre, ces pays la considèrent comme une «

méthode de discrimination, de division, voire un facteur de désintégration de l'Union »<sup>20</sup>. A leurs yeux, l'intégration différenciée contredit l'égalité des Etats membres et risquerait de déboucher sur une avant-garde d'Etats prétendant de piloter l'intégration.<sup>21</sup>

Parmi les nouveaux Etats membres, la question suscitait des craintes particulières en Pologne, République Tchèque et Hongrie. La Bulgarie était le seul pays candidat à considérer que le mécanisme de « coopération renforcée » pourrait faciliter à la fois l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne. En Pologne, on considère que cette formule comporte un risque, sinon la volonté, de diviser l'Europe élargie en deux classes d'Etats, et les coopérations renforcées pourraient être utilisées éventuellement comme un instrument de discrimination à l'égard des Etats membres « économiquement plus faibles »<sup>22</sup> ou que ce type particulier d'intégration serait conçu expressément afin d'empêcher les nouveaux Etats membres de co-décider de l'avenir de l'intégration européenne.<sup>23</sup> Pendant la CIG 2000, le gouvernement polonais avait exprimé sa conviction que les dispositions du traité d'Amsterdam sur la coopération renforcée étaient

<sup>18</sup> Article I du Protocole sur la coopération structurée permanente établie par les Articles I – 40(6) et III-213 de la Constitution, Addendum 1 à la Note de la Présidence, Bruxelles le 9 décembre 2003, PRESID 14, CIG 60/03 (OR en, fr)

<sup>19</sup> Article III-213, paragraphe 3, Annexe 22, La politique européenne de sécurité et défense, Addendum 1 à la Note de la Présidence, Bruxelles le 9 décembre 2003, PRESID 14, CIG 60/03 (OR en, fr)<sup>16</sup> Article III-210 (1), projet de Traité constitutionnel de l'UE

<sup>20</sup> Draus, F., « L'Europe élargie... », op. cit., p. 14

<sup>21</sup> Draus, F., « Un élargissement pas comme les autres... Réflexion sur les spécificités des pays candidats d'Europe centrale et orientale », Groupement d'études et de recherches Notre Europe, président : Jacques Delors, Etudes et recherches no 11, novembre 2000, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud11-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud11-fr.pdf) p. 27

<sup>22</sup> Propos exprimé par le négociateur polonais J. Kulakowski, *Financial Times*, le 28 octobre 1999

<sup>23</sup> J. Bielecki, « L'Europe pour les élus », *Rzeczpospolita*, en polonais, cité par DRAUS, F., « L'Europe élargie... », op. cit., p.30



« parfaitement suffisantes »<sup>24</sup>. Dans le document adressé à la CIG en juillet 2000, la position de la Pologne était que la CIG devrait tenir compte que « les coopérations renforcées éventuelles ne doivent pas conduire à l'émergence d'un groupe d'Etats qui ne participerait pas pleinement au progrès dynamique de l'intégration européenne... et en aucun cas cela ne devrait pas conduire à l'exclusion des futurs Etats membres de nouvelles mesures de coopération importantes ».

Considéré au début de la CIG un problème presque impossible à résoudre, le compromis en matière de PESD a été finalement loin de poser les mêmes difficultés que la question du vote dans le Conseil de l'UE. Finalement ce n'était pas la défense, mais le refus de l'Espagne et de la Pologne de renoncer au système de la majorité qualifiée tel qu'il a été agréé à Nice en 2000 en faveur d'un vote à double majorité (des Etats et de la population), formule soutenue par la France et l'Allemagne, qui a déterminé la suspension des travaux de la CIG, le 13 décembre 2003 à Bruxelles.

### **La différenciation, le traité de Lisbonne et les solutions pour sa ratification**

Les principales « nouveautés » en matière de différenciation introduites par le traité de Lisbonne, concernent notamment la facilitation de l'utilisation des coopérations renforcées dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et de la défense.<sup>25</sup>

Le nouveau traité modifie certaines dispositions applicables aux coopérations renforcées par les traités antérieurs. Ainsi, le nombre minimal de participants est fixé à 9 Etats membres et l'approbation du PE est désormais nécessaire dans tous les domaines à l'exception de la PESC et de la coopération en matière de JAI. Le recours aux coopérations renforcées est facilité dans le domaine de la JAI, en cas de désaccord d'un Etat membre sur une décision devant être prise à l'unanimité, et en cas de persistance du désaccord après la saisine du Conseil européen, les autres Etats membres (au moins 9) peuvent informer le Parlement, le Conseil et la Commission de leur souhait de nouer une coopération renforcée. Celle-ci sera alors immédiatement réputée adoptée sans qu'un nouveau vote au Conseil soit nécessaire.

Dans le domaine de la PESC, l'avis du Haut représentant pour les affaires étrangères et l'unanimité du Conseil sont requis pour autoriser une coopération renforcée désormais possible dans le domaine de la défense et des questions ayant des implications militaires sous la forme d'une « coopération structurée permanente ». Celle-ci concerne « les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes ». Elle n'est pas soumise à l'exigence d'un nombre minimum d'Etats participants. Elle est autorisée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après consultation du Haut représentant. Au sein de la

<sup>24</sup> *Uniting Europe*, 106, le 3 juillet 2000

<sup>25</sup> Pour une analyse des possibilités ouvertes en matières de coopération renforcée par le traité de Lisbonne voir *Questions d'Europe* 106 et 107 de la Fondation Robert Schuman Chopin T, Jamet J-F « La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire ? » 21 juillet 2008 [http://www.robert-schuman.org/question\\_europe.php?num=qe-106](http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-106)

coopération structurée permanente, les décisions sont prises à l'unanimité.

Les principales nouveautés introduites par le traité de Lisbonne concernent la facilitation de l'utilisation des coopérations renforcées dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et de la défense.

La différenciation présente selon Thierry Chopin et Jean-François Jamet un double avantage celui « d'ouvrir des espaces d'action commune en dépit de la diversité des visions et des intérêts nationaux » tout en répondant aux exigences d'efficacité et de légitimité. Les auteurs considèrent que cette démarche permettrait de « rompre avec le fantasme de l'unité et de l'homogénéité ».<sup>26</sup>

La coopération structurée qui fait l'objet d'un protocole annexé au traité de Lisbonne marque un nouvel essai de différenciation entre les pays membres de l'UE. Le principe de différenciation apparaît de plus en plus comme la clé de tout futur avancement de l'Union européenne à 27, 30 ou plus d'Etats membres.

De plus, il y a des voix qui considèrent que cet échec encouragera le développement d'une Europe à plusieurs vitesses, le développement de la différenciation dans plusieurs domaines, dont la défense est la première visée. Pourtant, il est difficile d'anticiper car tout projet sur un « noyau dur » de l'Union regroupe les membres fondateurs, or l'Italie a fait déjà savoir qu'elle n'est pas

intéressée et les Pays-Bas ne semblent non plus trop enthousiastes.<sup>27</sup>

En ce qui concerne les scénarios possibles<sup>28</sup> pour la ratification du traité de Lisbonne en 2009, le plus probable serait non pas la ratification parlementaire qui passerait outre la volonté exprimée du peuple irlandais, ni celui de l'organisation d'un second referendum sans modifier le traité compte tenu du taux de participation au premier referendum, mais de revoter selon un « scénario à la danoise ». Les Irlandais pourraient donc obtenir par exemple des dérogations en ce qui concerne l'application de la Charte des droits fondamentaux ou des dispositions relatives à la défense. Ce serait une solution miracle ou pas en tout cas une possibilité ouverte par la différenciation. Il nous reste à espérer comme le professeur Laurent Pech « qu'il est possible qu'une telle manœuvre permette de convaincre les sceptiques que le traité de Lisbonne ne conduirait pas des Irlandais à mourir pour la Géorgie ou le pays à reconnaître l'avortement ».

Le ministre irlandais des Affaires étrangères Micheál Martin a déclaré le 15 novembre 2008 que le gouvernement devrait décider au cours des prochaines semaines s'il organisera ou non un second référendum. Le gouvernement irlandais a montré sa volonté de résoudre la crise et a promis qu'il arriverait avec une solution avant le Conseil européen du 12 décembre.<sup>29</sup>

Selon un nouveau sondage d'opinion

<sup>26</sup> Chopin T, Jamet J-F « La différenciation... », op. cit

<sup>27</sup> Pour une analyse des perspectives de l'UE après l'échec de la réunion de la CIG de 12-13 décembre voir « The Economist, Who killed the Constitution? », le 18 décembre 2003, [www.economist.com](http://www.economist.com)

<sup>28</sup> Pour une analyse de l'opportunité d'organiser un referendum en Irlande et les divers scénarios possibles voir Questions d'Europe no 115 de la Fondation Robert Schuman Pech, L., « Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens : obligatoire ou coutumier? », le 27 octobre 2008 [http://www.robert-schuman.org/doc/questions\\_europe/qe-115-fr.pdf](http://www.robert-schuman.org/doc/questions_europe/qe-115-fr.pdf)

<sup>29</sup> Demandé lors d'un entretien TV le 16 novembre si ne rien faire serait une solution, le ministre irlandais des Affaires étrangères Micheál Martin a déclaré : "Absolutely not, that would leave us at the margins in terms of Europe. We

publié le 17 novembre 2008 par le Irish Times, les Irlandais pourraient approuver le traité de Lisbonne lors d'un nouveau référendum à condition qu'une série de sauvegardes soient ajoutées au texte. Une enquête réalisée par Irish Times<sup>30</sup> montrait que les électeurs penchent désormais pour le « oui » après l'échec du référendum au mois de juin dernier. Aujourd'hui, 43 % des Irlandais ont indiqué qu'ils voteraient oui, alors que 39 % d'entre eux refuseraient le texte et que 18 % n'auraient pas d'opinion. Si on ne tient pas compte des abstentions, le camp du « oui » disposerait donc de 52,5 % et celui du « non » 47,5 %, alors qu'en juin dernier, le référendum avait été rejeté par 53,4 % contre 46,6 % de « oui ». Mais cette éventuelle percée du « oui » aurait un prix: l'enquête présente en effet les intentions de vote des Irlandais pour un traité de Lisbonne modifié en vue de permettre à l'Irlande de garder son commissaire européen et de prévoir des déclarations sur la neutralité, l'avortement et la fiscalité qui répondent aux préoccupations irlandaises.

Parmi les demandes des Irlandais, la plus problématique est de loin celle concernant le maintien du commissaire, car il serait impossible de modifier les dispositions visant à conserver le système actuel d'un commissaire par pays, sans modifier le traité de Lisbonne. La réouverture du texte impliquerait une nouvelle ronde de

ratification à travers l'UE, ce qui serait « non seulement chronophage, mais aussi politiquement risquée »<sup>31</sup>. Il faudrait trouver une autre solution, mais selon certains analystes: « Si les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE décidaient de conserver le système actuel par le biais d'une simple décision du Conseil en vue de satisfaire l'Irlande, Microsoft ou toute autre compagnie en litige avec l'exécutif européen pourraient alors prétendre que la prochaine Commission est illégale ».<sup>32</sup>

La meilleure solution serait donc d'utiliser pleinement les possibilités ouvertes par les traités en matière de différenciation et obtenir pour l'Irlande des dérogations dans le plein respect du droit communautaire.

C'est cette solution qui a été retenue par les 27 à l'occasion du Conseil européen du 12 décembre 2008, l'Irlande obtenant satisfaction sur plusieurs points. Tout d'abord, il s'agit du maintien d'un commissaire pour chaque Etat membre, partageant ainsi sa victoire avec les autres Etats membres: « Le Conseil européen convient que, à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur, une décision sera prise [...] pour que la Commission puisse continuer de comprendre un national de chaque Etat membre ». L'Irlande voit aussi confirmé son statut de neutralité dans le cadre de la politique de sécurité et de défense de l'UE, ainsi que

---

want to be at the heart of European decision-making. We want to restore the goodwill that we have built over many, many years. That would enable us to have some impact on decisions into the future and that would strengthen our hand in negotiations on agriculture and budgets and so forth." De Breadun, D., « Decision on Lisbon re-run 'by December' », Irish Times, 17 novembre 2008,

<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/11/17/1226700658961.html>

<sup>30</sup> Collins, S., « Voters may approve new Lisbon Treaty, poll reveals » Irish Times, le 17 novembre 2008, [http://www.irishtimes.com/newspaper/frontpage/2008/11/17/1226700659487\\_pf.html](http://www.irishtimes.com/newspaper/frontpage/2008/11/17/1226700659487_pf.html)

<sup>31</sup> Poll: Irish may say 'yes' to Lisbon Treaty », EurActiv, le 20 novembre 2008, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/poll-irish-may-lisbon-treaty/article-177243>

<sup>32</sup> Idem

ses demandes en matière de politique fiscale. Enfin, « les dispositions de la Constitution irlandaise concernant le droit à la vie, l'éducation et la famille ne sont pas du tout affectées par l'attribution par le traité de Lisbonne d'un statut juridique à la Charte des droits fondamentaux de l'UE [...] ». En contrepartie, sous réserve que les

partenaires de l'Irlande remplissent leurs engagements « d'ici la mi-2009 », l'Irlande « s'engage à rechercher la ratification du traité de Lisbonne jusqu'à la fin du mandat de l'actuelle Commission », soit l'automne 2009.

## BIBLIOGRAPHIE

- Beurdeley, L., « *L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe Centrale et Orientale et aux îles du bassin méditerranéen* », Questions contemporaines, Editions l'Harmattan, Paris, 2004
- Draus, F., « L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent? Les PECO et les finalités politiques de l'intégration européenne », *Groupe de études et de recherches Notre Europe*, président : Jacques Delors, *Etudes et recherches no 32*, février 2004, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud32-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud32-fr.pdf)
- Draus, F., « Un élargissement pas comme les autres... Réflexion sur les spécificités des pays candidats d'Europe centrale et orientale », *Groupe de études et de recherches Notre Europe*, président : Jacques Delors, *Etudes et recherches no 11*, novembre 2000, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud11-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud11-fr.pdf)
- De la Serre, F., et Lequesne, C., « *Vers l'élargissement de l'Union: intégration ou implosion ?* », dans « *Quelle Union pour quelle Europe ? L'après traité d'Amsterdam* », sous la direction de De la Serre, F., et Lequesne, C., Editions Complexe, Espace International, Collection du Centre d'études et de recherches internationales de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1998
- De la Serre, F., Wallace H., « Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? », *Groupe de études et de recherches Notre Europe*, président : Jacques Delors, *Etudes et recherches no 2*, septembre 1997, septembre 1997, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud2-delaSerreWallace-fr.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud2-delaSerreWallace-fr.pdf)
- M. Barnier dans Fraser Cameron, « *The Convention and Common Foreign and Security Policy* », p.23, EPC Working Paper, The European Policy Center, mars 2003/ WP 03
- *Protocole sur la coopération structurée permanente* établie par les Articles I – 40(6) et III-213 de la Constitution, Addendum 1 à la Note de la Présidence, Bruxelles le 9 décembre 2003, PRESID 14, CIG 60/03 (OR en, fr.)
- *La politique européenne de sécurité et défense*, Addendum 1 à la Note de la Présidence, Bruxelles le 9 décembre 2003, PRESID 14, CIG 60/03 (OR en, fr.)
- Chopin T, Jamet J-F « La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire ? » *Questions d'Europe 106 et 107* de la Fondation Robert Schuman, 21 juillet 2008 [http://www.robert-schuman.org/question\\_europe.php?num=qe-106](http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-106)
- Pech, L., « Le référendum en Irlande pour ratifier les traités européens : obligatoire ou coutumier? », *Questions d'Europe no 115*, le 27 octobre 2008 [http://www.robert-schuman.org/doc/questions\\_europe/qe-115-fr.pdf](http://www.robert-schuman.org/doc/questions_europe/qe-115-fr.pdf)