



INSTITUTIONS DE L'UNION EUROPEENNE

-Séance 7-

Le Traité de Lisbonne : la Constitution maquillée ?

I- Documents :

- D. SIMON, « « Mini-Traité », « Traité simplifié » ou « Traité mutilé » : l'Europe entre le possible et le souhaitable », *Europe*, Repère, juillet 2007, p. 7.
- D. SIMON, « Le Conseil européen de Bruxelles : conjuration des egos et méthode Coué », *Europe*, Repère, août-septembre 2007, p. 8.
- Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le Traité de Lisbonne, du 8 janvier 2008.
- B. WATERFIELD, *The Telegraph*, 15 nov. 2007, in P. ANDRÉ, « Mini-Traité » européen, *la Constitution par la force*, éd. F.-X. de Guibert, 2007, p. 131.
- J. DION, « Le Traité de Lisbonne ou la ratification honteuse », *Marianne*, 9-15 février 2008.
- V. GISCARD D'ESTAING, « Commentaire sur les travaux de la CIG 2007 », in P. ANDRÉ, « Mini-Traité » européen, *la Constitution par la force*, éd. F.-X. de Guibert, 2007, p. 183-185.
- V. GISCARD D'ESTAING, « Le Traité simplifié, oui, mutilé, non », *Le Monde*, 14 juin 2007 (extrait).
- P.-M., COUTEAUX, « Un radical changement d'époque », *Cahiers de l'Indépendance*, n° 4, 2007, pp. 4-5.
- C. BEAUDOUIN, « Traité de Lisbonne : éléments comparatifs », *Cahiers de l'Indépendance*, n° 4, 2007, p. 15 s.
- *La Lettre de l'Indépendance*, sept. 2007, n° 41, « Mini-Traité. Ils l'auront tous : c'est la Constitution Giscard maquillée ! ».
- *La Lettre de l'Indépendance*, nov. 2007, n° 42, « Ceci n'est pas une pipe ».
- A. PECHEUL, « Le Traité de Lisbonne (13 décembre 2007). La Constitution malgré nous ? », éd. Cujas, 2008, p. 17-26.

II- Direction d'étude

1. En quoi le Traité de Lisbonne est-il différent du Traité de Rome « II » [29 octobre 2004] auquel il a vocation à se substituer ?
2. Analysez la méthode utilisée à l'occasion de l'élaboration du Traité de Lisbonne. Dans quelle perspective s'inscrit-elle ?
3. En quoi est-ce discutabile et critiquable ?
4. Qu'est-ce qui « rapproche » le TECE et le traité de Lisbonne ?

III- Bibliographie

- M. CLAPIÉ, *Manuel d'institutions européennes*, 3^{ème} éd., Flammarion, coll. Champs Université, p. 186-194.
- J.-L. SAURON, *Comprendre le Traité de Lisbonne. Texte consolidé intégral des traités. Explications et commentaires*, Gualino Editeur, 2008.

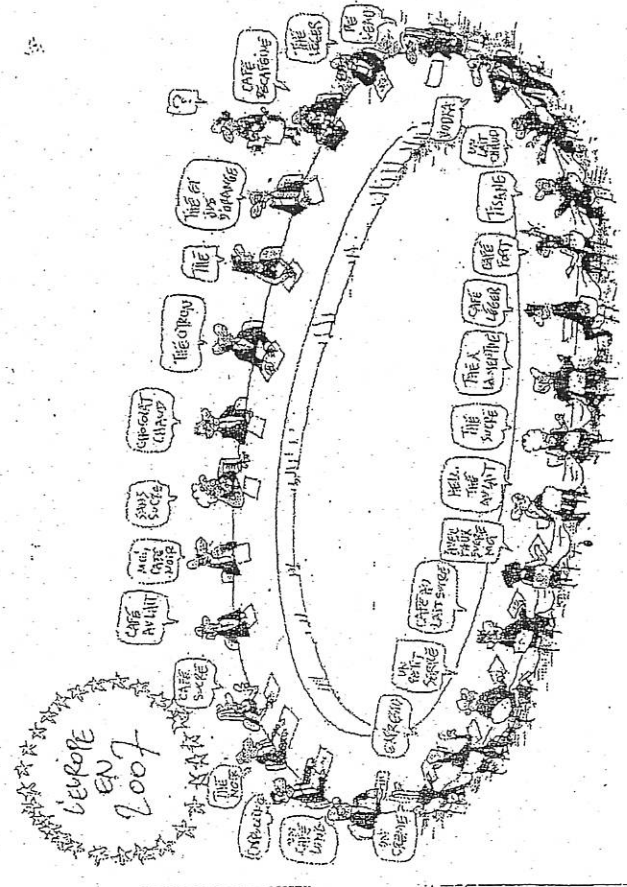
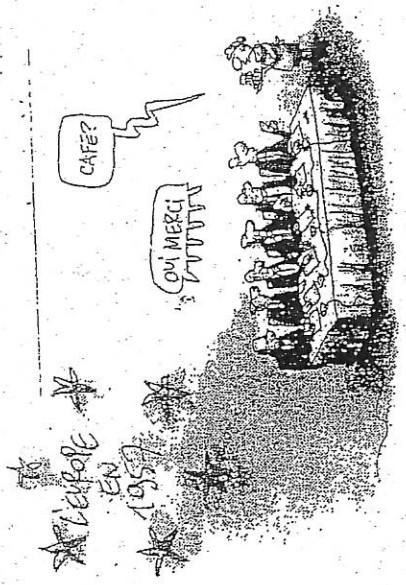
7 « Mini-traité », « traité simplifié » ou « traité mutilé » : l'Europe entre le possible et le souhaitable

par Denys SIMON,
professeur à la faculté de droit et d'économie,
université de La Réunion

Depuis la réunion informelle à Madrid le 26 janvier 2007 des représentants des dix-huit États membres qui ont déjà ratifié le traité constitutionnel, le rythme de la réflexion sur l'hypothèse d'une sortie de crise par l'intermédiaire de l'adoption rapide d'un « traité simplifié » s'est singulièrement accéléré depuis quelques semaines.

On a tendance en France à voir l'effet spectaculaire de l'engagement du nouveau Président de la République en faveur de cette option de relance du processus bloqué depuis les référendums français et néerlandais. Ce serait sans doute négliger l'impact en profondeur des efforts soutenus, même s'ils ont été moins médiatisés, de la Présidence allemande en vue de présenter des propositions acceptables au Conseil européen des 21-22 juin 2007.

Toutefois, il est indéniable que l'activisme européen de M. Nicolas Sarkozy a révélé une thématique qui avait paradoxalement occupé une place restreinte dans la campagne présidentielle. Sur le terrain de la méthode, il est certain que la diplomatie de l'« homme-pressé », comme aurait dit Paul Morand, a secoué les charnières, La



Multiplification des contacts bilatéraux dans un laps de temps resserré renoué avec la technique du « confessional mobile » utilisée dans les premiers temps des Conseils européens, à cette différence près que l'impulsion vient cette fois d'un État membre qui n'exerce pas la présidence de l'Union. La fixation d'échéances rapprochées, et notamment de celle du prochain Conseil européen, alors que l'agenda généralement avancé reportait plutôt le moment de la relance à la date des élections européennes de 2009, contribue également à mettre l'accent sur l'urgence d'une révision des traités.

Toute la question est alors de déterminer si cette multiplication des initiatives est de nature à déboucher sur un accord. Deux difficultés pourraient ralentir, sinon paralyser, les efforts diplomatiques entrepris. D'une part, il ne faudrait pas que le choix des interlocuteurs se limite aux seuls « grands pays », au risque de déclencher une réaction négative, comme on en a connu dans le passé, de la part des « petits pays ». D'autre part, et c'est à l'évidence la question principale, il conviendrait d'identifier les contours d'un consensus entre les vingt-sept États membres sur le contenu du « traité simplifié ».

La complémentarité ostensible du Président français et du Président de la Commission lors de leur conférence de presse commune à Bruxelles ne doit pas masquer les divergences qui subsistent sur la portée du nouveau traité, notamment entre les pays qui ont ratifié le traité constitutionnel (qui ne souhaitent pas légitimement que soit remise en cause la « substance » ou les « équilibres » de la Constitution européenne) et ceux qui l'ont refusé ou ont adopté une position d'attente (qui s'accommoderaient d'un « mini-traité » technique vidant l'ambition constitutionnelle de sa portée). Comme l'a immédiatement relevé le porte-parole de la Commission Johannes Laitenberger, « il y a un consensus qui émerge, ce qui ne veut pas dire qu'il soit là, et qu'il n'y ait pas de sujets à discuter... ».

L'accord implicite ou explicite sur le fait qu'un traité simplifié soit probablement la seule solution possible, au moins à court terme, ne doit pas occulter le flou du contenu du traité simplifié, si l'on se fonde sur les questions qui, pour l'instant devraient y être inscrites. Le Président français n'a jusqu'à présent évoqué que la présidence stable de l'Union et l'extension du vote à la majorité qualifiée, y compris dans les matières couvertes par les piliers non communautaires. Il semblerait également difficile et sans doute contre-productif dans l'opinion, de ne pas intégrer l'acquis de la Charte des droits fondamentaux, même si ce point est loin d'être consensuel. Le souci de faire disparaître tout ce qui renvoie à une dimension constitutionnelle (préambule, référence aux valeurs, symboles de l'Union) et d'éliminer les mots qui fâchent (« ministre des affaires étrangères », « loi européenne »), risque en effet d'exacerber les tensions entre les 18, Allemagne en tête, la Commission et le Parlement d'une part, et les autres États membres, notamment sur la reconnaissance d'une véritable valeur juridique de la Charte... Le débat pourrait en outre être pollué par la question de la Turquie ou les marchandages sur les lieux de travail des institutions. Or, comme l'indiquait récemment l'ancien président de la Convention, il ne faut sans doute pas confondre un traité « honnêtement simplifié » et un « traité mutilé » (*Le Monde*, 15 juin 2007, p. 23). Ne faudra-t-il pas alors « laisser du temps au temps » ? Le présent repère a été rédigé avant que se tienne le Conseil européen des 22-23 juin 2007. Les résultats feront l'objet de commentaires plus approfondis dans les prochains numéros de la revue *Europe*.

Le traité « réformateur » ou « modificatif » appelé à être discuté par la future conférence intergouvernementale sur la base du mandat défini par les chefs d'États et de gouvernements devrait se

contenter d'amender les traités existants. Les références aux symboles constitutionnels (drapeau, hymne, devise et mention selon laquelle la monnaie de l'Union est l'euro) seront bien, comme nous l'annonçons plus haut, rayés du texte : une fois de plus, les responsables politiques préfèrent l'Europe qui aurait honte d'elle-même à une Europe fière de s'affirmer. Les petits marchandages aboutissent à leurs conséquences habituelles : la France obtient que la concurrence libre et non faussée ne soit plus un objectif mais un moyen, le Royaume-Uni peut se prévaloir de la disparition de la primauté dans le texte du traité et de la mort annoncée du ministre des affaires étrangères rebaptisé « haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » (sic). Les innovations institutionnelles du traité constitutionnel devraient être à peu près maintenues, et notamment la présidence stable, l'extension du vote à la majorité qualifiée, la répartition des compétences; la suppression des piliers, l'initiative citoyenne, le renforcement, encore accentué du rôle des parlements nationaux. La règle de double majorité voit son application reportée en 2014, avec pour les trois ans qui suivront un cérémonial chinois du type « compromis de Ioanina ». Enfin et peut-être surtout, le pays de l'*Habeas Corpus* se réjouit d'avoir obtenu un *opting out* sur la Charte des droits fondamentaux. Incohérence spatiale, incohérence temporelle, incohérence juridique, tel est le nouveau triptyque qui est d'ores et déjà dicté à une CIG ligotée par un mandat extraordinairement contraignant au point que les dispositions techniques ont déjà été rédigées à la virgule près par les sherpas...

Le plus étrange est sans doute que ce repli stratégique minimaliste ait pu être présenté comme un succès.

« Les responsables politiques préfèrent l'Europe qui aurait honte d'elle-même à une Europe fière de s'affirmer »

8 Le Conseil européen de Bruxelles : conjuration des egos et méthode Coué

par Denys SIMON,

professeur à la faculté de droit et d'économie,
université de La Réunion

Etrange spectacle que la pièce qui s'est jouée à Bruxelles du 21 au 23 juin. Les acteurs couraient en tous sens, les entrées tonitruantes succédaient aux fausses sorties, les souffleurs montaient sur scène, les maquillages se fissuraient, les masques s'échangeaient, les monologues insipides alternaient avec de curieuses parties de poker menteur, les personnages étaient en quête d'auteur et tout le monde avait oublié le texte. Et puis, le 23 vers 4 heures trente du matin, les artistes s'applaudirent eux-mêmes longuement, fiers d'avoir décidé que « après deux ans d'incertitude quant au processus de réforme des traités de l'Union, le moment est venu de résoudre cette question et, pour l'Union, d'aller de l'avant » (*Cons. UE, concl. de la Présidence, doc. 11177/1/07, pt 8*). Les titres des gazettes du lendemain étaient d'un enthousiasme modéré. Quel bilan peut-on, avec un peu de recul, dresser de ce sommet agité ? C'est dans le mandat de la CIG, dont les travaux débutent fin juillet, que se trouvent les indications les plus intéressantes (le mandat est annexé aux conclusions de la Présidence, *Cons. UE, doc. préc., concl. 2*).

Le futur traité, prudemment dénommé « traité modificatif », amènera le traité sur l'Union et le traité CE, qui portera désormais le nom de « traité

D'autre part, il est évident à la lecture du mandat que les orientations dessinées traduisent le retour en force de la seule dimension intergouvernementale, voire l'irruption, comme l'a noté Romano Prodi, d'un « euroscepticisme aussi explicite, aussi programmé » (V. dans le même sens, « *MM. Prodi, Verhofstadt et Juncker dénoncent un traité illisible et le recul de l'esprit européen* » : *Le Monde*, 25 juin 2007 ; *R. Prodi, La Repubblica*, 24 juin 2007). Contrairement à certains efforts dérisoires d'auto-suggestion, il ne s'agit pas de progresser vers une Union sans cesse plus étroite, mais de donner satisfaction aux revendications des égoïsmes nationaux et de verrouiller le processus européen : la primauté ne sera pas inscrite dans le traité mais dans une déclaration (§ 3), le principe de subsidiarité sera renforcé par un accroissement du contrôle préventif des parlements nationaux (§ 11), la PESC demeurera soumise à des règles et procédures spécifiques (§ 15), la réduction des compétences de l'Union est explicitement envisagée (§ 16), comme la réversibilité de l'attribution des compétences et la réappropriation de l'exercice

« On est loin des tentatives de démocratiser les conditions de révision des traités »

« Ce traité est manifestement inspiré par une méfiance ostensible à l'égard de la Commission et de la Cour »

7 - 3

sur le fonctionnement de l'Union », le terme « Communauté » étant définitivement abandonné. Le « concept constitutionnel » est officiellement renié et sont supprimés tous les symboles (drapeau, hymne, devise) ou vocables (constitution, loi, loi-cadre, ministre des affaires étrangères) susceptibles de créer une association d'idées avec le souvenir maudit du traité constitutionnel. Paradoxalement, ce sont les gouvernements qui dénonçaient le plus la distance entre l'Europe et ses citoyens qui ont obtenu la mort du signe.

Les modifications substantielles des traités ont déjà été évoquées (*D. Simon, « Mini-traité », « traité simplifié » ou « traité mutilé » : L'Europe entre le possible et le souhaitable : Europe 2007, repère 7*) et feront l'objet d'une étude plus approfondie ultérieurement. On se contentera de deux observations, qui illustrent la méthode retenue par les chefs d'État et de gouvernement.

D'une part, pour la première fois dans l'histoire des révisions des traités, la CIG n'est pas chargée d'élaborer les modifications du traité, mais de recopier les compromis arrêtés au Conseil européen. Dès la première phrase, il est indiqué que « le présent mandat constitue la base et le cadre exclusifs des travaux de la CIG ». Il est souligné que « sauf indication contraire dans le présent mandat, le texte du traité demeurera inchangé ». Le Conseil européen, estimant sans doute que le diable est dans les détails, n'a pas hésité à fixer l'ordre des considérants du préambule ou des titres du traité UE, à définir avec un luxe de précisions les règles applicables, voire à rédiger définitivement certaines dispositions ou à arrêter à la virgule près les déclarations qui seront annexées à l'acte final. Trois annexes particulièrement longues et détaillées ont « pour objet de préciser le libellé exact dans les cas où cela a été jugé nécessaire ». On est loin des tentatives de démocratiser les conditions de révision des traités par les formules de conventions : le pouvoir de révision est confisqué par ceux-là mêmes qui avaient dénoncé un traité constitutionnel imposé aux peuples de l'Union. → Suite page 2

des compétences par les États membres (§ 19 et déclaration sur la délimitation des compétences), l'usage de la clause de flexibilité de l'article 308 CE sera limité (§ 19 et déclarations mentionnées à la note 10), les mécanismes de suspension de la procédure législative à la demande d'un État membre sont multipliés... Ce « traité simplifié très compliqué » (selon les termes du Premier ministre luxembourgeois), ce « traité des notes de bas de page » (pour le ministre des affaires étrangères belge) est manifestement inspiré par une méfiance ostensible à l'égard de la Commission et de la Cour, soupçonnées par avance de vouloir accroître indéfiniment les compétences de l'Union.

L'Europe qui vient de fêter ses cinquante ans est bien morte. L'Europe nouvelle n'est pas née. Si le sommet de Bruxelles a ainsi marqué la victoire des egos nationaux dans une Europe à 27, sans doute faudra-t-il se poser rapidement, après la phase de lâche soulagement suscitée par un compromis mou, la question de la différenciation du *membership*...

Rapport d'information sur le traité de Lisbonne (Assemblée Nationale)

I. L'ABANDON DE LA DÉMARCHE CONSTITUTIONNELLE : UN TRAITÉ « SIMPLIFIÉ »

Un « traité simplifié », pas un impossible « traité simple »

Qualifier de « simplifié » un traité de 152 pages, plus 112 pages de protocoles et déclarations peu accessibles aux praticiens sans parler des citoyens appelle quelques mises au point.

Si le traité de Lisbonne est « simplifié », cela ne veut pas dire qu'il soit « simple ».

Il n'est pas simple parce que la réalité qu'il décrit ne l'est pas, et qu'elle ne peut pas l'être. Le fonctionnement institutionnel de l'Union, comme celui de tous les systèmes institutionnels étatiques, *a fortiori* lorsqu'ils comportent des éléments de fédéralisme, est impossible à appréhender de manière simple.

Ce n'est d'ailleurs pas le moindre des mérites du traité que de clarifier des éléments décisifs du fonctionnement de l'Europe, grâce à son incarnation par un Président du Conseil européen, grâce à la clarification des procédures législatives alignées, sauf exception, sur la codécision Parlement et Conseil, et surtout grâce à la définition d'une règle de majorité au Conseil claire et légitime, proportionnée à la population des États, qui permettra de s'épargner à l'avenir des négociations algébriques pour déterminer le poids de chaque membre.

Mais le traité de Lisbonne est incontestablement « simplifié », à la fois dans ses ambitions, dans sa démarche et, à de nombreux égards, dans son contenu.

■ Le traité est simplifié dans ses ambitions, en ce qu'il ne cherche pas à définir un nouvel objectif de fond pour l'Union.

L'Acte unique de 1986 avait posé le principe et fourni les moyens de l'achèvement du marché commun. Le Traité de Maastricht de 1992 était allé plus loin encore, en créant une monnaie unique, en jetant les bases d'une politique étrangère commune et en intégrant la justice et les affaires intérieures dans la construction européenne.

Rien de tel dans le traité de Lisbonne, dont l'essentiel des innovations demeure de nature institutionnelle.

Un pas de géant est fait pour faciliter les prises de décision. Mais aucune nouvelle direction n'est donnée à la marche de l'Europe.

En cela, le traité de Lisbonne est dans la droite ligne des traités d'Amsterdam et de Nice.

A l'inverse, la nature même de la Constitution européenne, l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le corps du texte, la consécration constitutionnelle des politiques européennes dans sa fameuse troisième partie représentaient des ruptures importantes.

■ En renonçant ainsi à l'ambition constitutionnelle, le traité est simplifié dans sa démarche. Il revient, après la tentative constitutionnelle de rassembler en un texte unique toutes les institutions, procédures et politiques de l'Union, à une forme plus traditionnelle d'adaptation des institutions et de modification des traités, sans en changer l'organisation générale.

■ Le traité de Lisbonne est enfin simplifié dans son contenu. D'une part, il s'efforce de « nettoyer » dans les traités fondateurs les références périmées (« Ecu » remplacé par « Euro », « marché commun » par « marché unique ») et les procédures disparates (est clairement exposée la procédure législative de droit commun). D'autre part, il modifie profondément le déroulé des traités en allant dans le sens d'une plus grande logique de lecture (au traité sur l'Union européenne les dispositions fondamentales et intergouvernementales, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne les moyens et les procédures des politiques internes réorganisées par « blocs » cohérents). Le traité de Lisbonne lui-même, appelé à disparaître en se fondant dans les traités, ne comporte pas la lourde troisième partie de la Constitution. Il se concentre sur les modifications apportées par la Conférence intergouvernementale et ne reproduit pas le contenu de la Charte des droits fondamentaux, solennellement proclamée et publiée au Journal officiel de la Communauté. Au total, le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne modifiés par le traité de Lisbonne seront beaucoup plus lisibles que le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne dans leur version actuelle.

K. André - l'Unité européenne, la constitution

p 131

Selon M. Sarkozy,
un référendum en France serait perdu

C'est ce qui ressort d'un article publié par le journal britannique *The Telegraph*, sous la plume de son correspondant à Bruxelles, Bruno Waterfield (édition du 15 novembre 2007). On citera simplement ici le texte de cet article, qui n'a pas été désavoué par l'Élysée, en dépit de l'écho qu'il a reçu tant en France qu'outre-Manche.

« Des référendums sur le nouveau traité européen seraient dangereux et un tel référendum en France serait perdu, de même qu'au Royaume-Uni, et dans d'autres pays, a admis Nicolas Sarkozy. »

Cette confiance du président français, selon laquelle les gouvernements ne pouvaient gagner des référendums qui seraient organisés sur la ratification du « traité simplifié » - destiné à remplacer la défunte Constitution rejetée par ses propres citoyens il y a deux ans - a été faite au cours d'une réunion à huis clos avec des responsables importants du Parlement européen.

« La France a seulement devancé tous les autres pays en votant "non". Un tel vote négatif serait intervenu dans tous les États membres où un référendum aurait été organisé. Il existe un abîme entre les peuples et leurs gouvernements », a-t-il ajouté. « Aujourd'hui, un référendum mettrait l'Europe en danger. Il n'y aurait aucun traité si nous organisions aujourd'hui un référendum en France, qui serait suivi à nouveau par un référendum en Grande-Bretagne ».

par la force, éd. François-Xavier de Guibert, 2007.

p 183 - 185

ANNEXE VI

Conclusion des travaux de la CIG 2007 :
premier commentaire,
par Valéry Giscard d'Estaing,
vendredi 19 octobre 2007

« Ayant eu la responsabilité de diriger les travaux de la Convention européenne, chargée par le Conseil européen de préparer le Traité réformant les institutions européennes, je voudrais vous faire part de mon sentiment sur la nouvelle rédaction adoptée par le Conseil européen de Lisbonne.

Le fait que les chefs d'État et de gouvernement se soient mis d'accord sur un texte est évidemment une bonne chose. Si ce texte est finalement ratifié, cela permettra de refermer la parenthèse ouverte par les référendums négatifs en France et aux Pays-Bas. S'agit-il d'un bon accord ?

Sur le fond, on peut remarquer qu'après trois ans de réflexion, aucune avancée nouvelle n'a été introduite. Le texte reprend l'ensemble des avancées institutionnelles contenues dans le projet constitutionnel (Présidence, composition de la Commission, affaires extérieures, droits du Parlement européen, vote à la double majorité). Les articles correspondants restent inchangés. C'est l'essentiel : les outils proposés sont intacts. L'Union européenne pourra mieux fonctionner.

En revanche, le texte marque un recul en abandonnant le concept constitutionnel contenu dans la déclaration de Laeken, et

N - 5

les symboles européens (drapeau et hymne) pourtant adoptés par les citoyens.

On peut le regretter : les objectifs d'union politique du continent européen s'estompent.

Sur la forme, le changement de présentation a pour objet de faciliter la ratification.

Mais là, où le Traité constitutionnel remplaçait tous les Traités existants par un document unique et lisible, le nouveau texte conserve le Traité de Rome et le Traité de Maastricht, eux-mêmes déjà modifiés par les Traités d'Amsterdam et de Nice, en y apportant près de 300 modifications supplémentaires. Peut-on affirmer que c'est une simplification ?

Il n'est pas certain que cette présentation complexe facilite la compréhension des citoyens.

Quant au bilan des changements, il avantage principalement la Grande-Bretagne, qui jouira d'un statut particulier : elle est "placée dans une situation d'exception" vis-à-vis de l'Union monétaire ; elle n'applique pas l'accord de Schengen ; elle n'est pas liée par les contraintes de la Charte des droits fondamentaux, comme l'Irlande et la Pologne, et elle préserve sa liberté d'appréciation dans certaines matières judiciaires.

La France, elle, n'a pas obtenu les changements réclamés par certains des partisans du "non" au référendum. La concurrence "libre et non faussée" figure toujours dans le projet, cette fois sous la forme de déclaration conjointe des gouvernements, et la primauté du droit européen sur le droit national est confirmée, par référence à la jurisprudence de la Cour de Justice.

Si l'on prend en compte la nécessité impérieuse de mettre les Institutions européennes en ordre de marche pour permettre à l'Union européenne de fonctionner, le texte adopté reprend l'essentiel des dispositions du Traité constitutionnel. Je le répète : les outils sont préservés.

Les anti-européens vont dire : "le contenu est strictement le même, mais présenté dans un ordre différent, et enveloppé dans un papier-cadeau pour faciliter sa ratification".

Il appartiendra, maintenant, aux gouvernements de conduire la procédure de ratification.

Dans quelques années, sous la pression du Parlement européen et des citoyens, on regroupera l'ensemble de ces dispositions dans un seul texte, qui donnera à l'Union européenne sa charte fondatrice, cohérente et lisible. Les membres de la Convention européenne seront les premiers à s'en réjouir. »

Cette appréciation est à rapprocher de ce qu'avait déclaré l'ancien chef de l'État quelques jours avant le sommet du 23 juin 2007 :

« Une dernière trouvaille consiste à vouloir conserver une partie des innovations du Traité constitutionnel, et à les camoufler en les faisant éclater en plusieurs textes. Les dispositions les plus innovantes seraient l'objet de simples amendements aux traités de Maastricht et de Nice. Les améliorations techniques seraient regroupées dans un Traité devenu incolore et indolore. »

L'ensemble de ces textes serait adressé aux Parlements, qui se prononceraient par des votes séparés. Ainsi l'opinion publique serait-elle conduite à adopter, sans le savoir, les dispositions que l'on n'ose pas lui présenter "en direct".

Cette démarche de "diviser pour ratifier" n'est évidemment pas à la hauteur de l'enjeu. Elle est peut-être un bon exercice de présentation. Mais elle confortera les citoyens européens dans l'idée que la construction européenne est une machinerie organisée dans leur dos par des juristes et des diplomates » (Le Monde, 14 juin 2007).

C'est une supercherie à nulle autre pareille.

Dans son ouvrage *Le traité constitutionnel pour l'Europe : une analyse juridique* (éd. Bruylant, 2006), M. Jean-Claude Piris, juriconsulte et directeur général du service juridique du Conseil de l'Union européenne, écrit ceci : « A ce jour les traités originaires de 1957 ont été modifiés 15 fois, souvent pour y ajouter des strates supplémentaires, rarement pour les simplifier ou pour en réduire la longueur. Le résultat est qu'il existe aujourd'hui environ 2 800 pages de "droit primaire" en vigueur (c'est-à-dire de dispositions ayant valeur de traité) réparties dans 17 traités ou actes ayant la même valeur juridique ». C'est à cet arsenal déjà confus, et bien entendu inaccessible au commun des mortels (même des professeurs de droit avouent ne point s'y reconnaître) que nos archontes bruxellois ajoutent un nouveau traité de 256 pages qui, loin de réunir l'ensemble dans un texte clair, modifie les traités antérieurs et leurs adjonctions diverses, en sorte que c'est bel et bien 3 000 pages qu'il faudra compiler pour connaître ce que M. Piris nomme le « droit primaire ». Pourquoi droit primaire ? Parce que ce droit commande et même régit l'énorme accumulation du droit européen dit « droit secondaire » – il s'agit des directives et règlements de la Commission, et de la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg. Encore n'est-ce là que le sommet de la pyramide, puisque l'ensemble du droit européen, primaire et secondaire confondus, est lui-même supérieur à l'ensemble des droits des vingt-sept nations membres.

Comment ne pas nommer « Constitution », sinon par la forme – car nous sommes loin de la clarté qui sied en général à une Constitution – du moins par le contenu, ce droit primaire qui trône tout en haut de cette pyramide juridique et dont le principal objet, comme toute Constitution, est de désigner les pouvoirs (le nouveau Président équivalait d'un chef d'État, le Président de la Commission équivalait d'un Premier ministre, le Parlement européen, les Cours de justice et divers Conseils) ainsi que de fixer les rapports qui les régissent et la force juridique des normes qu'ils adoptent, le tout couronné par la proclamation d'un certain nombre de principes, objets d'une monumentale Charte des droits fondamentaux, arsenal dont plusieurs auteurs analysent dans ce volume la portée. En somme, ces 256 pages parachèvent discrètement mais définitivement l'institution d'un super-État doté de tous les attributs, de la puissance et de la responsabilité publiques.

PH. Couteaux, Les cahiers de l'indépendance
n°4, novembre 2007. Editional

Traité de Lisbonne : éléments comparatifs

Par Christophe Beaudouin pour le site www.nonnon.fr

PERSONNALITÉ JURIDIQUE

Traité actuels : Reconnaissance pour la Communauté européenne seulement (compétences économiques et commerciales limitées)

Constitution européenne « Giscard » : Reconnaissance pour l'Union européenne elle-même

Traité de Lisbonne : Reconnaissance pour l'Union européenne elle-même
Selon la Jurisprudence de la Cour de Justice (AETR, 1971), les États-membres sont substitués, dans les relations internationales, par la « Communauté » et donc bientôt par « l'Union » – dotée de la personnalité juridique. Il s'agit d'une étape essentielle sur les plans juridiques et diplomatiques vers la construction d'un État fédéral.

PRIMAUTÉ DES TRAITÉS ET LOIS EUROPÉENS

Traité actuels : Le protocole n° 7 sur la subsidiarité annexé au traité d'Amsterdam fait référence à la jurisprudence constante de la Cour sur la supériorité du droit européen.

Constitution européenne « Giscard » : Reconnaissance explicite de la primauté du droit européen.

Traité de Lisbonne : Reconnaissance de la primauté absolue du droit européen par une déclaration annexée se référant à la jurisprudence constante de la Cour de Luxembourg (*cf. ci-dessous*).

Jurisprudence Costa c/Enel, 1964 : Internationale Handelsgesellschaft, 1970 ; Simmenthal, 1977 ; « Les Verts », 1986 ; Kreil, 1970 : le droit européen (traités, directives, règlements et arrêts) devient un droit de superposition, de nature fédérale, qui s'impose au droit national y compris constitutionnel.

SYMBOLES ET TERMINOLOGIE ÉTATIQUE

Traité actuels : Aucune disposition

Constitution européenne « Giscard » : Le drapeau, l'hymne, la devise, la monnaie et le Jour de l'Europe deviennent symboles de l'Union – Les « lois », « lois cadre » et « Ministre des Affaires étrangères » sont les nouveaux termes pour « directives », « règlements », « Haut représentant à la politique étrangère ».

Traité de Lisbonne : Plus de mention explicite des symboles ni des termes constitutionnels – Maintien des termes « actes législatifs » et « procédure législative ».

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION: *EMPLOI*

Traités actuels: - Coopération pour l'emploi; « lignes directrices communes ».

Constitution européenne « Giscard »: - Méthode de coordination ouverte pour la définition d'objectifs globaux pour l'emploi - Compétence partagée

Traité de Lisbonne: - Méthode de coordination ouverte pour la définition d'objectifs globaux pour l'emploi - Compétence partagée

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION: *JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES*

Traités actuels: - 3^{ème} pilier (intergouvernemental): Unanimité

Constitution européenne « Giscard »: - Majorité qualifiée: Espace de sécurité & et justice; Visas, contrôles aux frontières extérieures, suppression des frontières internes, système intégré de gestion des frontières; Système commun d'asile, protection des réfugiés; Conditions pour l'entrée et le séjour des immigrants, définition de leurs droits; Immigration clandestine et accords de réadmission; Procureur européen; Coopération en matière pénale et policière

Traité de Lisbonne: - Majorité qualifiée: Espace de sécurité & et justice; Visas, contrôles aux frontières extérieures, suppression des frontières internes, système intégré de gestion des frontières; Système commun d'asile, protection des réfugiés; Conditions pour l'entrée et le séjour des immigrants, définition de leurs droits; Immigration clandestine et accords de réadmission; Procureur européen; Coopération en matière pénale et policière. Sauf Irlande et Royaume-Uni qui bénéficient d'une exemption (« opt out »)

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION: *ESPACE, COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT ET L'AIDE HUMANITAIRE*

Traités actuels: - Compétence partagée - Politique spatiale intégrée dans la Recherche.

Constitution européenne « Giscard »: - Compétences réellement partagées: l'intervention de l'UE n'empêche pas les États-membres de mener leur propre politique - Nouvel article sur la politique de l'Espace.

Traité de Lisbonne: - Compétences réellement partagées: l'intervention de l'UE n'empêche pas les États-membres de mener leur propre politique - Nouvel article sur la politique de l'Espace.

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION: *LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS*

Traités actuels: Unanimité

Constitution européenne « Giscard »: Majorité qualifiée

Traité de Lisbonne: Majorité qualifiée

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION: *PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE*

Traités actuels: Unanimité

Constitution européenne « Giscard »: Majorité qualifiée (sauf le régime linguistique)

Traité de Lisbonne: Majorité qualifiée (sauf le régime linguistique)

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION: *FONDS STRUCTURELS*

Traités actuels: Unanimité

Constitution européenne « Giscard »: Majorité qualifiée

Traité de Lisbonne: Majorité qualifiée

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION: *CULTURE*

Traités actuels: Unanimité

Constitution européenne « Giscard »: Majorité qualifiée

Traité de Lisbonne: Majorité qualifiée

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION: *FONCTIONNEMENT DES SERVICES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL*

Traités actuels: Unanimité

Constitution européenne « Giscard »: Majorité qualifiée

Traité de Lisbonne: Majorité qualifiée - Protocole sur les « services d'intérêts généraux » est annexé prévoyant une « marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation » des Services d'intérêt économiques généraux.

DROITS FONDAMENTAUX

Traités actuels: - Compétence des juridictions nationales d'une part, de la Cour européenne des droits de l'Homme (Strasbourg) d'autre part.
Constitution européenne « Giscard »: - Charte intégrée à la Constitution européenne, Partie II = compétence de la Cour de Justice (Luxembourg)

Traité de Lisbonne: - Charte intégrée par le biais d'un article lui octroyant force contraignante (Compétence de la Cour de Justice).
Exemption pour le Royaume Uni (obtenu) et la Pologne (demandé)

INSTITUTIONS : MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Traités actuels: - « Monsieur PESC » (Politique Étrangère et de Sécurité Commune)

Constitution européenne « Giscard »: - Création du poste de « Ministre des affaires étrangères de l'Union » (désigné à la majorité qualifiée) et de véritables services diplomatiques - Les décisions dans le domaine de la PESC sont prises à l'unanimité... sauf 4 importantes exceptions et jusqu'à l'activation éventuelle de la « clause passerelle » (à l'unanimité, le Conseil peut abolir le droit de veto des États en la matière, sans ratification d'un nouveau traité)

Traité de Lisbonne: - Création du poste de « Haut représentant pour la politique étrangère » (désigné à la majorité qualifiée) et de véritables services diplomatiques - Les décisions dans le domaine de la PESC sont prises à l'unanimité... sauf 4 importantes exceptions et jusqu'à l'activation éventuelle de la « clause passerelle » (à l'unanimité, le Conseil peut abolir le droit de veto des États en la matière, sans ratification d'un nouveau traité)

4 problèmes: 1°) Les Affaires étrangères, domaine sensible et stratégique, demeuraient jusqu'ici le principal aspect de la souveraineté des États membres. 2°) Ce « Haut représentant » qui est la copie conforme du « Ministre » prévu dans le traité constitutionnel rejeté, n'a aucune responsabilité politique (excepté devant le Conseil européen), 3°) Qui en réalité donnera l'impulsion politique principale aux décisions ?, 4°) Qui représentera l'Union dans les relations internationales ? (le HR ou le Président du Conseil européen ?)

INSTITUTIONS : COUR DE JUSTICE

Traités actuels: - Interprète des traités et du droit dérivé

Constitution européenne « Giscard »: - Devient une Cour suprême, du fait de la primauté absolue du droit européen et de l'octroi de la personnalité juridique à l'UE. - Devient le juge suprême des droits fondamentaux, par la force contraignante donnée à la Charte des droits fondamentaux. - Ses compétences s'élargissent à l'infini en même temps que celles de l'Union (exclusives et partagées), du fait aussi de la fusion des piliers (justice, affaires intérieures, immigration, visas, asile, circulation des personnes...) - Contrôle les actes et décisions du Conseil européen, car celui-ci devient formellement une institution de l'Union.

Traité de Lisbonne: - Devient une Cour suprême, du fait de la primauté absolue du droit européen et de l'octroi de la personnalité juridique à l'UE. - Devient le juge suprême des droits fondamentaux, par la force contraignante donnée à la Charte des droits fondamentaux. - Ses compétences s'élargissent à l'infini en même temps que celles de l'Union (exclusives et partagées), du fait aussi de la fusion des piliers (justice, affaires intérieures, immigration, visas, asile, circulation des personnes...) - Contrôle les actes et décisions du Conseil européen, car celui-ci devient formellement une institution de l'Union.

La Cour de Luxembourg est la grande gagnante de l'évolution institutionnelle actuelle. Elle devient une super Cour constitutionnelle

INSTITUTIONS : COOPÉRATIONS RENFORCÉES

(entre un nombre réduit d'États)

Traités actuels: - Seuil: 8 États membres - Approbation par le Parlement dans les domaines de codécision. - Enclenchées à la majorité qualifiée.

Constitutions européenne « Giscard »: - Approbation par le Parlement dans tous les domaines - Seuil: 1/3 des États membres - Interdites dans le domaine des compétences exclusives de l'Union - Avec l'accord de la Commission dans les domaines de « l'acquis communautaire » - Extension à la Défense et à la Politique étrangère et de sécurité

Traité de Lisbonne: - Approbation par le Parlement dans tous les domaines - Seuil: 1/3 des États membres - Interdites dans le domaine des compétences exclusives de l'Union - Avec l'accord de la Commission dans les domaines de « l'acquis communautaire » - Extension à la Défense et à la Politique étrangère et de sécurité

Créées en 1997 (Amsterdam), elles n'ont jamais été utilisées. Les conditions de mise en place d'une coopération renforcée sont telles, qu'elles ne peuvent être employées que pour renforcer l'intégration et la gestion fédérale d'une politique qui ne l'est pas encore.

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION : POLITIQUE COMMERCIALE

Traités actuels: - Compétence partagée pour la plupart des secteurs de la politique commerciale: approbation à l'unanimité des accords négociés par la Commission

Constitution européenne « Giscard »: - Compétence exclusive de l'Union - Majorité qualifiée pour la négociation et la conclusion des accords commerciaux (comme tous les accords internationaux) sauf quelques exceptions

Traité de Lisbonne: - Compétence exclusive de l'Union - Majorité qualifiée pour la négociation et la conclusion des accords commerciaux (comme tous les accords internationaux) sauf quelques exceptions

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION : EUROPE ET PACTE DE STABILITÉ

Traités actuels: - La Commission adresse une recommandation au Conseil s'il existe un risque important de déficit dans un État-membre. Le Conseil décide d'une éventuelle sanction.

Constitution européenne « Giscard »: - La Commission adresse directement un avis à l'État membre s'il y a un risque important de déficit. Le Conseil peut s'opposer à l'unanimité.

Traité de Lisbonne: - La Commission adresse directement un avis à l'État membre s'il y a un risque important de déficit. Le Conseil peut s'opposer à l'unanimité.

LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE L'UNION : ÉNERGIE

Traités actuels: - Aucune compétence spécifique de l'UE qui n'intervient que par le biais de sa compétence « marché intérieur » (art. 308 clause de flexibilité) - Unanimité.

Constitution européenne « Giscard »: - Compétence partagée (= compétence des États jusqu'à ce que l'Union en fasse usage). - Majorité qualifiée, excepté pour les dispositions fiscales.

Traité de Lisbonne: - Majorité qualifiée, excepté pour les dispositions fiscales. - Nouvelle compétence à la MQ pour les réseaux transeuropéens d'énergie

INSTITUTIONS : COMMISSION

Traité actuels : - 27 commissaires (1 par pays) désignés à la majorité qualifiée. La règle doit être révisée avant novembre 2009. - Désignation du Président de la Commission « approuvée » par le Parlement. - Quasi monopole de l'initiative législative - Ses propositions de directives/règlements ne peuvent être amendées par le Conseil qu'à l'unanimité ou adoptées à la majorité - - Pouvoir d'exécution du droit communautaire - Pouvoir de surveillance à titre préventif et répressif.

Constitution européenne « Giscard » : - 27 commissaires (28 avec la Croatie) : un par pays jusqu'à 2014. À partir de 2014, 18 commissaires (2/3 des États membres). - Président de la Commission « élu » par le Parlement. - Quasi monopole de l'initiative législative - Ses propositions de directives/règlements ne peuvent être amendées par le Conseil qu'à l'unanimité ou adoptées à la majorité - Pouvoir d'exécution du droit communautaire - Pouvoir de surveillance à titre préventif et répressif.

Traité de Lisbonne : - 27 commissaires (28 avec la Croatie) : un par pays jusqu'à 2014. À partir de 2014, 18 commissaires (2/3 des États membres). - Président de la Commission « élu » par le Parlement. - Quasi monopole de l'initiative législative - Ses propositions de directives/règlements ne peuvent être amendées par le Conseil qu'à l'unanimité ou adoptées à la majorité - Pouvoir d'exécution du droit communautaire - Pouvoir de surveillance à titre préventif et répressif.

En supprimant le lien entre l'État membre et le commissaire, la commission devient davantage supranationale, recherchant "l'intérêt général européen" visiblement différent de celui des États... Tous les deux mandats, un tiers des États-membres n'auront aucun commissaire pendant les 5 ans.

INSTITUTIONS : CONSEIL EUROPÉEN

Traité actuels : - Système de la présidence semestrielle tournante.

Constitution européenne « Giscard » : - Un Président élu pour 30 mois, par les chefs d'État et de gouvernement, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission ; 2 mandats maximum - Le Conseil européen devient une institution de l'Union : ses décisions sont contrôlées par la Cour de Justice.

Traité de Lisbonne : - Un Président élu pour 30 mois, par les chefs d'État et de gouvernement, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission ; 2 mandats maximum - Le Conseil européen devient une institution de l'Union : ses décisions sont contrôlées par la Cour de Justice

- Le système de la présidence tournante de six mois est maintenu mais la création du poste de Président est censée donner une meilleure visibilité à l'action de l'Union à travers un visage, comme c'est le cas pour l'Eu groupe. Ce nouveau Président stable pourrait entrer en concurrence et créer une confusion avec la présidence semestrielle tournante, mais aussi avec le Président de la Commission, le "Haut représentant" pour la politique étrangère et... les Chefs d'État et de gouvernement eux-mêmes. - Cette transformation formelle du Conseil européen en institution de l'Union placera les chefs d'État et de gouvernement sous la sanction de la Cour de Justice de Luxembourg.

INSTITUTIONS : CONSEIL DES MINISTRES

Traité actuels : - Présidence tournante de six mois - Majorité qualifiée : 258 votes sur 345. Allemagne, France, Italie, Royaume Uni : 29 votes, Espagne, Pologne : 27 votes ; Minorité de blocage : 91 votes.

Constitution européenne « Giscard » : - Présidence tournante de six mois.

Traité de Lisbonne : - Présidence tournante de six mois - Système de vote à la double majorité entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2014. Pendant la période transitoire jusqu'au 31 mars 2017, un pays pourra demander à voter. De même jusqu'à cette date un groupe d'États opposés à l'adoption de tel acte, qui approcherait la minorité de blocage, pourra obtenir la poursuite des négociations. (Sorte de « Compromis de Ioanina » de 1994 qui remplace le Compromis de Luxembourg de 1966).

- Le traité substitue aux « peuples des États-membres » la nouvelle notion de « citoyens » et « population de l'Union » prise dans sa globalité : c'est un bouleversement de la philosophie qui sous-tendait jusqu'ici la construction européenne. - Présidence semestrielle : Allemagne, Portugal : 2007 ; Slovaquie, France : 2008 ; R. Tchèque, Suède : 2009 ; Espagne, Belgique : 2010 ; Hongrie, Pologne : 2011. Le système prévu dans le Traité de Nice demeure en vigueur encore 10 ans.

INSTITUTIONS : PARLEMENT EUROPÉEN

Traité actuels : - Actuellement, 785 députés élus pour 5 ans : Royaume-Uni, Italie, France : 78 ; Pays-Bas : 27 ; Danemark : 14 ; Irlande : 13 ; Grèce : 24 ; Suède : 19 ; Pologne : 54 ; République Tchèque : 24 ; Roumanie : 35 ; Allemagne : 99 - Pouvoirs législatifs limités dans le cadre de la codécision et pouvoirs budgétaires

Constitution européenne « Giscard » : - À partir de 2009, 736 députés élus pour 5 ans : Royaume-Uni, Italie, France : 72 ; Pays-Bas : 25 ; Danemark : 13 ; Irlande : 12 ; Grèce : 22 ; Suède : 18 ; Pologne : 50 ; République Tchèque : 20 ; Roumanie : 33 ; Allemagne : 99 - Le PE ne représente plus « les peuples » d'Europe mais les « citoyens de l'Union » - Extension de la procédure de codécision = dépenses budgétaires et ressources propres, visas, asile, immigration, comitologie, agriculture, services, espace, énergie etc.

Traité de Lisbonne : - Proposition du PE au Conseil : Royaume-Uni : 73 Italie : 72, France : 74 ; Pays-Bas : 26 ; Danemark : 13 ; Irlande : 12 ; Grèce : 22 ; Suède : 20 ; Pologne : 51 ; République Tchèque : 22 ; Roumanie : 33 ; Allemagne : 96... - Le PE ne représente plus « les peuples » d'Europe mais les « citoyens de l'Union » - Extension de la procédure de codécision = dépenses budgétaires et ressources propres, visas, asile, immigration, comitologie, agriculture, services, espace, énergie etc.

- Le traité renforce le rôle du Parlement européen dans la procédure législative et budgétaire. Il n'y apparaît plus comme l'assemblée représentative des peuples d'Europe, mais comme le "Parlement" d'un embryon d'État, où l'on ne parle pas faute de partager la même langue et représentant un peuple européen mythique, un faux-semblant de démocratie. - Parlements nationaux : Pour restaurer sans sortir de l'Union, la démocratie perdue avec les abandons successifs de souverainetés à des instances dépourvues de légitimité populaire, ce sont les Parlements nationaux qu'il faudrait placer au cœur du processus de décision européen. Le traité améliore un peu leur information et leur octroie seulement un droit de protester (système de l'"alerte précoce"). Mais ils n'ont aucun réel pouvoir de contrôle du respect de la subsidiarité et de la proportionnalité (limite de compétences entre États-membres et UE). La Cour de Justice est le véritable contrôleur de cette subsidiarité, interpellant d'ailleurs constamment les Traités au détriment du pouvoir des États.

« Mini Traité » - Ils l'avouent tous : C'est la Constitution Giscard maquillée !

Allemagne : « L'absence de la Constitution est traitée... C'est un fait. Angela Merkel, Chancelière d'Allemagne. *The Daily Telegraph*, 29 juin 2007.

Espagne : « Nous n'avons pas abandonné un seul point essentiel de la Constitution... C'est sans aucun doute bien plus qu'un traité. C'est un projet de caractère fondateur... pour une nouvelle Europe. » José Luis Zapatero, Premier Ministre du Royaume d'Espagne. Discours du 27 juin 2007.

Irlande : « 90% de la Constitution est toujours là... ces changements ont apporté une modification technique à l'accord de 2004. » Bertie Ahern, Premier Ministre de la République d'Irlande. *Irish Independent*, 24 juin 2007.

Republique Tchèque : « Seuls des changements cosmétiques ont été opérés... le document de base reste le même. » Václav Klaus, Président de la République tchèque. *Pravda*, 13 juin 2007.

Finlande : « Il n'y a rien au paquet institutionnel... qui soit un changement. » Astri Thors, Ministre des Affaires européennes de la République de Finlande. *Yle*, 25 juin 2007.

Danemark : « Ce qui est bien, c'est que les éléments symboliques... sont toujours présents. » Anders Fogh Rasmussen, Premier Ministre du Royaume du Danemark. *Jyllands Posten*, 25 juin 2007.

Autriche : « Le traité pour la Constitution... contient un substantif. » Gouvernement de la République d'Autriche. *Die Presse*, 25 juin 2007.

Belgique : « Le nouveau traité reprends éléments essentiels... du traité Constitutionnel. » Guy Verhofstadt, Premier Ministre du Royaume de Belgique. *Agence Europe*, 24 juin 2007.

Italie : « Il n'y a rien de nouveau... dans le traité... mais il y a des changements... qui sont importants. » Giuliano Amato, ancien Président du Conseil des Ministres de la République italienne. *Agence Europe*, 24 juin 2007.

Lituanie : « Le traité... est un document... qui est un compromis... entre les intérêts... de la Lituanie... et de l'Union européenne. » Valdas Adamkus, Président de la République de Lituanie.



Perplexité : quand avoir dit Non revient à avoir dit Oui...

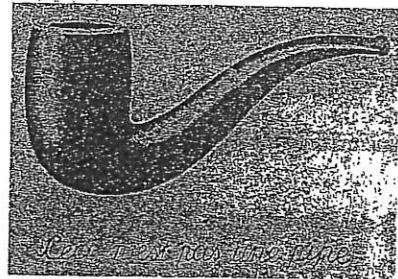
Luxembourg : « La substance du traité Constitutionnel... a été préservée... du point de vue du Luxembourg. » Jean-Claude Juncker, Premier Ministre du Grand-Duché de Luxembourg. *Agence Europe*, 24 juin 2007.

France : « Ce texte est en fait le fruit d'une grande partie de la substance... du traité Constitutionnel... » Valéry Giscard d'Estaing, ancien président de la République française et de la Convention sur l'avenir de l'Europe. *Daily Telegraph*, 27 juin 2007; *Le Monde*, 4 juin 2007; *Le Parisien*, 4 juillet 2007.

Slovénie : « Avec ce nouveau traité... le contenu... n'est pas essentiellement différent... du traité Constitutionnel... » Janez Jansa, Premier Ministre de la République de Slovénie.

Commissariat européen : « Le traité... est en fait... la même proposition... que l'ancienne Constitution. » Margot Wallström, Commissaire européenne. *Spremda*, *Dobrotas*, 26 juin 2007.

Parlement européen : « Le mandat... est en grande partie... le même... que celui du traité Constitutionnel. » Article de la résolution du 11 juillet 2007. Rapport Leinen. AG-0279/2007.



René Magritte, maître du surréalisme belge... en version bruxelloise : Ceci n'est pas une Constitution.

A-RECHEU
de traité de Lisbonne, 2007
P 17-26

- Le Traité de Lisbonne comme substitut du Traité établissant la Constitution pour l'Europe

Évidemment, la construction de l'Union n'a pas toujours été, pour autant, un long fleuve tranquille. Comme les pères fondateurs l'avaient prévu cette histoire est émaillée de crises et de rejets.

Le premier en date, on le sait, fut le rejet de la Communauté européenne de Défense (CED) en 1954. Dans la foulée du Traité de Paris instituant la CECA en 1951, les promoteurs de l'idée européenne sont allés un peu vite en besogne. Ils ont envisagé - dans le contexte troublé de la guerre froide, devant la menace soviétique potentielle pour l'Europe de l'Ouest et pour contourner la difficulté du farouement allemand - de créer une Communauté européenne de défense. L'idée consistait à créer une armée européenne comprenant des contingents allemands, cette armée devant être placée sous un commandement unique. Le traité ne franchit même pas le vote d'une question préalable devant l'assemblée nationale française le 30 août 1954. Cette première crise allait conduire les fondateurs à plus de modestie dans l'affirmation de leurs ambitions et à mettre à l'écart pour longtemps - toute présentation politique de la construction européenne, surtout dans des domaines de souveraineté aussi sensibles que ceux de la défense ou des affaires étrangères.

Le fil sera cependant très vite repris avec une méthode dite « sectorielle », à l'époque des trente glorieuses peu propice aux résistances populaires pour ce qui concerne le développement économique. Ce sera l'institution de la CEE - communauté à vocation principalement économique donc - en 1957.

Mais, même dans ce cadre - apparemment restreint - les susceptibilités étatiques vont se manifester. La crise dite de « la chaise vide » et le compromis de Luxembourg, en 1965, en constituent l'exemple le plus célèbre. La France estimant à l'époque que le vote à la majorité qualifiée traduisait une dérive supra nationale pratiquera une sorte de rève en refusant de siéger au Conseil. Au terme d'une abstention de dix mois, le Compromis de Luxembourg permettra de substituer le vote à la majorité qualifiée la recherche du consensus général, c'est-à-dire, en fait, un droit de veto.

Se retrouvant dans un contexte plus apaisé après le départ du Général de Gaulle, les promoteurs de l'idée européenne vont alors tenter de redonner une dynamique plus politique aux constructions européennes sectorielles en tentant d'intégrer et de fédérer des compétences sectorielles plus régaliennes. La citoyenneté, les affaires étrangères, la défense, la justice, l'immigration, notamment seront au cœur de cette nouvelle conquête de l'europanisation. Il leur faudra une quinzaine d'années pour y parvenir avec une méthode une nouvelle fois originale : pour ne pas effrayer les États, les matières les plus sensibles ne seront pas toutes communautarisées. Elles seront implémentées l'objet d'une « coopération » obligatoire des États dans un univers institutionnel et juridique particulièrement opaque, en tout

étrangère et quelques aspects de la défense et de la sécurité. Puis, le Traité de Maastricht transforme ces domaines en pilier de l'Union. Ce qui ne semble guère dangereux à l'époque puisque, d'une part, ce n'est encore que de la coopération gouvernementale et, d'autre part, l'Union n'a pas la personnalité juridique. Au passage, on ajoute la justice et les affaires intérieures et on unifie la monnaie.... Sauf pour les pays, qui comme le Royaume Uni, pratiquent l'*opting out*, c'est-à-dire le choix d'une Europe « à la carte » ce qui d'une part, dilue encore plus le système communautaire, ce qui, d'autre part, évite aux fédéralistes de s'arrêter pour régler les questions qui fâchent ! Évidemment, cette technique favorise encore la fuite en avant.

La tentative est prête d'échouer, notamment avec le référendum français sur Maastricht (1992), mais la crise est finalement évitée de justesse. Et les méthodes anciennes de communautarisation progressive (extension des compétences communautaires, nouveaux passages à la majorité qualifiée, intégration de nouvelles compétences dans les piliers de coopération intergouvernementale etc..) sont reprises avec les Traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000). Il reste à parachever le système et à transformer cet « objet juridique non identifié »¹⁰ en une nouvelle forme de structure étatique ou à tout le moins quasi étatique. Une « convention » (organe délibérant ordinairement chargé de préparer une constitution) est désignée à cet effet en 2004.

Ambitueuse, la convention pour l'avenir de l'Europe brandit fièrement son ambition européenne avec le drapeau, l'hymne à la joie, un projet de constitution, une charte des droits fondamentaux, un ministre des affaires étrangères, la constitutionnalisation de la primauté du droit communautaire. Un zest de prudence ou de pressentiment lui fait enlever, au dernier moment le mot « fédéral » du texte du traité-constitution. On le traduit pudiquement en « mode communautaire d'exercice des compétences », mais le fond reste le même. Ce traité chrysalide - né traité pour être ratifié et transmis immédiatement en constitution du fait de sa ratification - ne sera approuvé que par les élites intellectuelles et politiques des pays concernés. Les peuples - lorsqu'ils seront consultés - ne suivront pas, en tout cas pas tous.

Exit le Traité établissant une constitution pour l'Europe ? Pas si sûr.

Ce serait oublier la technique cinquantenaire de la communautarisation. Et de l'engrenage. Puisque la présentation frontale s'avère politiquement impossible vis-à-vis des peuples ou de certains peuples, il suffit de contourner la difficulté par une présentation plus modeste mais de même effet.

Plan B, traité simplifié, traité amendé... on ne trouve rien de tout cela dans le Traité de Lisbonne. Simplement, au lieu de rédiger un texte clair se substituant sans équivoque aux traités antérieurs pour former une constitution nouvelle et affirmée, les promoteurs de l'idée européenne vont reprendre le texte du traité constitution, le faire éclater en mille morceaux et l'intégrer par petites touches dans les anciens traités. Un amendement aux traités antérieurs est raconté ici.

Le traité de Lisbonne est un acte communautaire juridique. Il veut rendre les choses moins visibles... Le fleuron n'est pas le même, mais le contenu est identique.

C'est l'objet du traité modificatif.

3 - Le double Traité de Lisbonne

Le traité établissant une constitution pour l'Europe se présentait comme un traité/constitution. Le Traité de Lisbonne comprend, en réalité, deux traités.

Le premier traité porte sur l'Union Européenne : en fait, il modifie le Traité sur l'Union Européenne (TUE). Le second traité porte sur le fonctionnement de l'Union Européenne : en fait, il modifie le Traité sur la Communauté Européenne (TCE).

Ces deux textes se présentent sous la forme d'un catalogue d'amendements aux traités antérieurs reprenant - de manière éclatée - le contenu de feu le Traité établissant une Constitution pour l'Europe¹¹.

Ce traité n'est d'ailleurs guère lisible, y compris pour les spécialistes car, le plus souvent les amendements aux traités antérieurs ou les modifications ou les ajouts se présentent en ordre totalement dispersé.

La méthode retenue consiste, en réalité, à disséminer le contenu du Traité établissant une constitution pour l'Europe au sein de l'ancienne rédaction des traités antérieurs en noyant les principaux points d'aspérité du traité constitution.

Par exemple, au lieu de présenter l'Union Européenne comme une organisation à vocation quasi étatique comme le souhaiteraient les européistes, on a fait simplement se substituer à la Communauté Européenne et on lui confère la personnalité juridique parmi les dispositions finales du traité (l'article 46 A). Le résultat est évident : le même du point de vue juridique et du point de vue politique, mais la promotion de l'Union est moins voyante.

De la même manière, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne constituait la seconde partie du Traité établissant une constitution pour l'Europe. Elle avait suscité de nombreuses craintes à propos d'éventuels conflits entre son contenu et celui des droits fondamentaux nationaux ou bien encore à propos de la pérennité des traditions constitutionnelles nationales (droit des minorités ou principe de laïcité en France par exemple¹²). Pour dissiper ces craintes sans changer le fond des choses la Charte est agrégée au traité (article 6) à l'aide d'un renvoi à une annexe. Elle est aussi, ce faisant, dotée de la valeur juridique qui lui faisait défaut jusqu'alors même si la Cour de Justice l'avait, sans attendre un nouveau traité, déjà intégrée parmi les éléments du contrôle de la légalité communautaire¹³.

Toujours selon la même méthode de l'euphémisation - ce qui est aussi un euphémisme ! - le principe de primauté du droit communautaire sur le droit des États membres n'est plus mis en exergue comme il avait pu l'être dès l'article I-6 du traité établissant une constitution pour l'Europe. La primauté est réintroduite plus discrètement, d'une part au sein d'une déclaration spécifique (déclaration n° 27), d'autre part au moyen du rappel, par l'article 249 C 1 de ce que le droit

Autre exemple : la question du principe d'une concurrence libre et non faussée avait suscité de nombreuses polémiques en France, comme si les Français découvraient en 2005 ce qui était inscrit dans le Traité de Rome depuis 1957. Pour ne pas fâcher l'opinion publique, les auteurs du Traité de Lisbonne ne l'inscrivent plus en toute lettre dans le traité lui-même. Le principe figure en revanche - et de façon expressive - dans un protocole avec, par surcroît, une clause de flexibilité¹⁴.

Enfin, dernier exemple, mais on pourrait les multiplier à l'infini, le Traité de Lisbonne ne reprend plus l'expression de « loi » européenne, qui avait tant fait frémir les souverainistes. Pour autant le texte du traité comporte les notions « d'actes législatifs » ou de « procédure législative » ou bien encore de « fonction législative ». Cachez ce sein que je ne saurais voir !

Bref, l'essentiel est là. Seule la forme a changé. La flamboyance du traité établissant une constitution pour l'Europe, d'un style Louis XV affirmé, est simplement remplacée par le costume gris des négociateurs nocturnes des longs palabres européens.

4 - De la communautarisation continue à l'europanisation continue

L'essentiel est tellement là sur le fond que le traité ne constitue bien évidemment pas un coup d'arrêt, ni même un simple ralentissement de la construction européenne. Bien au contraire, celle-ci progresse au rythme même qui avait été prévu par le traité établissant une constitution pour l'Europe.

Quelques illustrations significatives là encore, de ce que les adversaires du traité pourront qualifier sans risque de se tromper de « fédéralisation rampante » et qui, en tout cas, attestent de la poursuite de la méthode communautaire, celle des petits pas et de l'engrenage.

Par exemple, à l'instar du mouvement suivi depuis le traité de Maastricht avec les traités d'Amsterdam et de Nice, le Traité de Lisbonne prolonge l'action de communautarisation du deuxième, puis du troisième pilier du traité sur l'Union Européenne. La simple coopération intergouvernementale fait progressivement place à l'europanisation des compétences grâce à quelques petites touches successives et complémentaires. Le Conseil européen (organe intergouvernemental composé des chefs d'Etat et de gouvernement) n'est plus le seul organe compétent. Le Conseil (institution de l'Union), la Commission (institution de l'Union) et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité peuvent, eux aussi, intervenir. D'ailleurs c'est l'Union - désormais dotée de la personnalité juridique - qui est compétente et non la simple réunion non personnifiée des chefs d'Etat et de gouvernement.

Par exemple, quelques « droits de veto » laissés jusqu'alors aux Etats sont supprimés.

Ainsi, en matière de coopération renforcée (article 10), le droit de veto d'un Etat qui pouvait jusqu'alors s'opposer à de telles coopérations « pour des raisons de politique nationale importante » disparaît

du texte. Toujours en matière de coopération renforcée, alors que jusqu'ici les Etats qui y restaient étrangers n'étaient pas visés, par lesdites coopérations, ils sont aujourd'hui en partie liés par les coopérations renforcées puisque le texte leur impose de ne pas prendre de mesures susceptibles de nuire à la coopération renforcée.

Dans le même esprit, les textes antérieurs conféraient aux Etats le droit de se retrancher derrière la protection des exigences de leurs constitutions nationales. Ces protections sont supprimées.

Dernier exemple, le traité pratique souvent la méthode de la poupée russe ou du bonneteau.

Tel est le cas, notamment de la politique de sécurité commune et de l'action extérieure de l'Union : une disposition apparemment respectueuse de la souveraineté des Etats en dissimule une autre qui, à son tour, permet l'europanisation.

Sans doute pourra-t-on objecter, à l'instar du Conseil constitutionnel français dans sa décision du 19 novembre 2004¹⁵ que « l'identité nationale » des Etats est respectée puisque l'ancien article 1-5 du traité établissant une constitution pour l'Europe est remplacé par un article 3bis qui le reprend pour l'essentiel :

« L'Union respecte l'égalité des Etats membres devant les traités, ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre ».

On ajoutera aussi, qu'en matière de sécurité nationale, le Traité de Lisbonne préserve la possibilité, pour les Etats membres, d'instaurer une coopération libre, « sous leur responsabilité », c'est-à-dire indépendante de la procédure contraignante et intégrationniste des coopérations renforcées¹⁶.

Mais à regarder de plus près la préservation de l'intégrité territoriale de chaque Etat est quand même un minimum... ou alors ? Quant au maintien de l'ordre public c'est une compétence des Länder allemands au sein de l'Etat fédéral. La sécurité nationale, est, pour ce qui la concerne, une compétence des Etats fédérés américains avec la distinction bien connue entre la police propre de chaque Etat dont les membres sont recrutés selon des procédures différentes en fonction des Etats et la police fédérale, le célèbre FBI, pour ne pas parler de la Garde nationale, forme d'armée territoriale supplétive.

Pour le dire autrement, la présentation qui est faite de la préservation de l'identité nationale de chaque Etat membre n'est aucunement un gage du maintien de la souveraineté de ces Etats. Elle est encore moins une preuve de ce que l'on ne construirait pas sous nos yeux une organisation étatique ou para étatique à dominante fédérale.

Au demeurant, la plupart des doctrines constitutionnalistes sont bien en peine aujourd'hui de distinguer clairement entre les Etats unitaires et les Etats fédéraux - ou plus exactement des Etats régis par un lien fédératif plus ou moins intense - pour ne pas parler de la

remodélisation des anciens Etats unitaires à composante régionale. Ce sont plutôt des tendances à la recombinaison des structures étatiques traditionnelles qu'il s'agit. La construction européenne participe de cette expérimentation.

5 - Critique de la méthode

On n'évoquera pas ici, ce n'est pas le lieu, la question politique soulevée par la réitération sous une forme plus ou moins dissimulée d'un texte rejeté par plusieurs peuples européens. Il n'en reste pas moins vrai que du point de vue des principes juridiques les plus élémentaires, la méthode est parfaitement critiquable.

Le Traité de Lisbonne se caractérise, en effet, par une particulière complexité, pour ne pas dire par une totale obscurité rédactionnelle. Or cette critique n'est pas sans conséquence du point de vue juridique dès lors qu'est ainsi remis en cause, et de façon particulièrement flagrante, le principe de sécurité juridique. C'est pourtant un principe de niveau constitutionnel en droit français, il est reconnu en droit communautaire et c'est un principe protégé par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁷.

Mais par voie de conséquence aussi, les mots ou les termes utilisés par le Traité de Lisbonne n'ont guère d'importance du point de vue des qualifications juridiques. Derrière des expressions plus ou moins claires et volontairement aseptisées, il convient de rechercher le sens exact des notions.

A vrai dire, ce n'est pas totalement nouveau : la Suisse, pourtant nommée Confédération Helvétique est bien un Etat Fédéral !

Pour appréhender le sens et la signification du Traité de Lisbonne, il convient donc d'analyser la structuration des pouvoirs publics de l'Union (Chapitre I), les compétences exercées par l'Union (Chapitre II) et la nature des droits détenus par l'Union (Chapitre III). Ce triple point de vue devrait donner aux lecteurs une idée claire du modèle réel de « gouvernance » recherché par les promoteurs de la construction européenne.