

# **CONSTITUTION ET TRAITÉ DE LISBONNE : QUELLES DIFFÉRENCES? LES CHANGEMENTS INDUITS SUR LE RÔLE DES INSTITUTIONS NATIONALES PAR LA RATIFICATION DU TRAITÉ.**

par François Coibion



© CPCP asbl - juin 2008

**CPCP - Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation asbl**  
Rue des Deux Eglises, 45 - 1000 Bruxelles - Tél.: 02/238 01 00 - [info@cpcp.be](mailto:info@cpcp.be) - [www.cpcp.be](http://www.cpcp.be)



## I. INTRODUCTION

La Constitution européenne et le traité de Lisbonne ont tous deux été rédigés dans un but : améliorer l'efficacité et la légitimité démocratique des institutions européennes et adapter celles-ci aux élargissements de 2005, de 2007 et à ceux à venir. Dans l'optique des élections européennes de juin 2009, il est indispensable de savoir sous quel traité le scrutin va être organisé.

La Constitution mort-née, le traité de Lisbonne semblait la meilleure solution à la crise institutionnelle de l'Union européenne. Le « non » irlandais vient à nouveau tout remettre en question alors qu'une âpre négociation avait pourtant convaincu les eurosceptiques les plus coriaces.

Les dirigeants européens tentent d'y trouver une solution pour que le processus de ratification soit achevé dans l'ensemble des États membres avant juin 2009. Mais quels sont les éléments qui ont fait croire aux chefs d'État et de gouvernement que le traité de Lisbonne passerait là où la Constitution européenne a échoué? Des modifications ont été apportées au Traité constitutionnel pour arriver à ce « mini traité » ou « traité simplifié », communément connu sous le nom de « traité de Lisbonne », qu'on espère être un instrument de relance du projet européen.

La construction européenne a un demi-siècle d'histoire et a évolué vers une intégration toujours plus poussée. D'une union économique elle se transforme progressivement en union politique, tâche toujours plus complexe au fur et à mesure des adhésions de nouveaux États membres. L'Europe, tout en s'élargissant, adapte ses institutions à ses nouvelles réalités. Nous parcourons dans un premier temps ces cinquante ans d'évolution à travers les différents traités qui se sont succédé, du traité de Paris de 1951 au traité constitutionnel de 2004.

Suite à l'abandon de la ratification du traité constitutionnel dû aux « non » français et néerlandais, les dirigeants européens se sont accordés sur un traité simplifié sensé nous sortir de l'impasse. Les avancées institutionnelles du traité constitutionnel, les plus importantes pour que l'Union redevienne efficace, ont été gardées au sein de ce traité. Pour une meilleure compréhension de la portée de ce texte, nous nous efforcerons d'analyser les changements institutionnels introduits par la constitution européenne et les conséquences qu'elles impliquaient sur le fonctionnement de l'Union.

Des différences existent entre le traité constitutionnel et le traité de Lisbonne, justifiées pour convaincre les plus eurosceptiques de participer à l'aventure. Nous exposerons ces différences avant d'entrevoir les conséquences pratiques qu'aurait une entrée en vigueur du traité sur le rôle des institutions belges, et plus particulièrement le rôle des assemblées législatives.

Nous aurons la preuve, tout au long de notre lecture, que l'impasse institutionnelle dans laquelle se trouve l'UE à cause du référendum irlandais n'est pas insurmontable. La volonté politique reste, comme souvent, l'élément principal pouvant nous sortir de cette impasse.



## 2. REMISE EN CONTEXTE

12 juin 2008 : le peuple irlandais dit « non » au Traité de Lisbonne. Conséquence fâcheuse pour un texte sensé remplacer la Constitution européenne après les « non » français et néerlandais en 2005. Mais la situation politique européenne a énormément évolué tout au long de son histoire. Petit rappel :

1951 a vu la signature du traité de Paris entre la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. On a créé la « Communauté européenne du Charbon et de l'Acier » (CECA) comme gage d'une amitié retrouvée entre l'Allemagne et la France. Au-delà d'un marché commun entre ces six pays, cet accord a bâti un espace de paix et de sérénité entre les acteurs qui, 10 ans auparavant, s'entre-déchiraient. Sur le plan institutionnel se forment déjà le Conseil des ministres, une Haute Autorité (prémice de la future Commission) et une Assemblée commune (ancêtre du Parlement européen). La Cour de Justice européenne assure quant à elle le respect du droit communautaire dans l'application et l'interprétation des traités.<sup>1</sup>

On retrouve les six mêmes protagonistes à Rome en 1957 pour la signature de deux traités : le premier crée la Communauté économique européenne (CEE), et le second la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Avec ces accords, les pays signataires ont élargi le champs de leur coopération supranationale par l'établissement d'une union douanière (avec libre circulation des personnes, des services et des capitaux) et le rapprochement progressif de leurs politiques économiques. On assiste à la vraie naissance de la Commission européenne, qui a un droit d'initiative exclusif même si l'essentiel des compétences décisionnelles est détenu par la Conseil des ministres.<sup>2</sup>

En 1986 est signé l'Acte unique européen qui a pour objectif de terminer la réalisation du marché intérieur. Pour cette thématique de marché commun, le Conseil des ministres décide désormais à la majorité qualifiée. Le Parlement européen, élu au suffrage universel pour la première fois en 1979, voit ses compétences élargies et l'Acte unique consacre l'existence du Conseil européen (chefs d'État et de gouvernement + président de la Commission).<sup>3</sup>

L'Europe passe clairement un cap supplémentaire en 1992 avec le traité de Maastricht. L'Union européenne ne sera plus seulement économique mais également politique. L'Union européenne, appellation désormais officielle, regroupe trois « piliers » : La Communauté européenne (remplace la CEE et englobe la CECA et Euratom), la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et enfin la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI). Une Union économique et monétaire doit culminer en 1999 avec la création d'une monnaie unique et d'une Banque Centrale Européenne (BCE). De nouvelles compétences sont transférées à l'Union, en respectant toutefois le principe de subsidiarité : pour satisfaire à ce principe, non seulement les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être entièrement remplis par les États membres mais aussi ne peuvent être mieux réalisés qu'à l'échelon européen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> <http://www.touteleurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/presentation/traité-de-paris-1951.html>

<sup>2</sup> <http://www.touteleurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/presentation/les-traites-de-rome-1957.html>

<sup>3</sup> <http://www.touteleurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/presentation/l-acte-unique-europeen-1986.html>

<sup>4</sup> <http://www.touteleurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/presentation/traité-de-maastricht-1992.html>



Avec l'élargissement de l'UE, il a fallu prévoir l'adaptation des institutions européennes à la nouvelle réalité du nombre. Au fil des ans, neuf autres pays européens ont rejoint les six fondateurs de 1951, en attendant l'élargissement à l'est. Le Traité d'Amsterdam de 1999 prépare la réforme des institutions tout en laissant les décisions pratiques de côté. Il affirme par contre le caractère social de l'UE et élargit la liste des droits des citoyens européens. Amsterdam met aussi en place les « coopérations renforcées » pour les États membres qui souhaitent aller plus loin et plus vite dans certaines politiques communes. La Convention de Schengen, signée en 1985 (libre circulation des personnes sans contrôle aux frontières) est insérée au Traité et s'applique donc à l'ensemble des États membres. Les dix futurs membres participeront à cette convention après une période d'adaptation. Enfin, la règle de l'unanimité n'est plus requise au Conseil que pour les affaires constitutionnelles et quelques thèmes sensibles comme la fiscalité ou l'immigration.<sup>5</sup>

En 2001, il devenait urgent de prendre des décisions concrètes concernant la réforme des institutions. Ce sera le but principal du traité de Nice. Trois axes principaux se dégagent : la composition et le fonctionnement des institutions européennes, la prise de décision au Conseil et les coopérations renforcées. Le Parlement européen voit ses compétences s'élargir en tant qu'organe de codécision. Il est maintenant compétent pour ce qui touche à la cohésion économique et sociale ou au droit d'asile par exemple. Le nombre maximal d'eurodéputés passe de 626 à 732 dont la répartition entre États membres et candidats à l'adhésion est fixée par le traité. La majorité qualifiée est redéfinie pour les décisions au Conseil avec une pondération en rapport avec le poids démographique de chaque État. L'unanimité reste cependant la règle pour la très large majorité des décisions à prendre même si le recours à la majorité qualifiée s'élargit à 27 nouveaux domaines. Il est décidé que le nombre de commissaires ne pourra pas excéder 27, même si l'UE regroupe un jour plus de 27 États membres. Un système de rotation sera mis en place lorsque le problème se posera. Le président de la Commission est désigné au sein du Conseil à la majorité qualifiée après approbation du Parlement. Le Traité assouplit aussi les règles établissant des coopérations renforcées : le droit de veto que possédait chaque État membre est supprimé et il suffit désormais que seulement 8 partenaires se mettent d'accord pour mettre sur pied une coopération renforcée (à la place d'une majorité d'États membres).<sup>6</sup>

Ce très imparfait Traité de Nice a rapidement prouvé ses limites. De plus, il n'a pas amené tous les aménagements nécessaires au bon fonctionnement des institutions européennes. Il est par exemple très compliqué de prendre des décisions à l'unanimité lorsque 27 personnes se trouvent autour de la table, que ce soit au sein du Conseil européen ou de la Commission. La dissension des positions européennes sur des questions internationales posent également la question de la crédibilité de l'UE sur la scène mondiale. La participation de certains États membres à l'effort de guerre en Irak et la condamnation de cette invasion par d'autres n'en est que l'exemple le plus frappant. Pour remédier à ces problèmes fonctionnels et à ce manque de crédibilité, il a été décidé en 2002 de mettre sur pied une Convention sur l'avenir de l'Europe. Cette Convention, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, a rendu le fruit de son travail sous forme de traité constitutionnel censé remplacer les différents traités antérieurs.

<sup>5</sup> <http://www.touteurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/presentation/traité-d-amsterdam-1999.html>

<sup>6</sup> <http://www.touteurope.fr/fr/organisation/droit-communautaire/les-traites/presentation/traité-de-nice-2001.html>



On sait ce qu'il en est advenu. Malgré la signature du traité par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement en 2004, la ratification n'a pas passé l'écueil des référendums français et néerlandais. Le projet, peut-être trop ambitieux et symbolique, est abandonné et remplacé par un traité dit « modificateur », puisqu'il ne remplacera jamais les différents traités antérieurs mais ne fera que les amender. Ce traité simplifié, dit « de Lisbonne », rassemble les articles du traité constitutionnel permettant à l'UE d'enfin accomplir l'indispensable mutation de ses institutions. Une Union à 27 ne se conduit pas de la même manière qu'une Union à 15, nombre d'États membres que comptait l'UE lors de la signature du traité de Nice en 2001! Sans compter ici que trois pays possèdent déjà le statut de candidat à l'adhésion alors que cinq autres pourraient encore y prétendre dans un futur plus ou moins proche.

Malheureusement, l'UE a une nouvelle fois du plomb dans l'aile suite au rejet du traité de Lisbonne par la population irlandaise. Malgré ce coup d'arrêt, la ratification du traité continue dans les autres États membres en espérant trouver une solution postérieure au problème irlandais.

### 3. TRAITÉ CONSTITUTIONNEL ET TRAITÉ DE LISBONNE : QUELLES INNOVATIONS ET QUELLES DIFFÉRENCES?

#### • 3.1 La Constitution européenne, ou traité constitutionnel

Le traité constitutionnel<sup>7</sup> avait pour objectif de remplacer l'ensemble des traités précédents pour donner une véritable Constitution à l'Europe. C'est pour l'importance de sa portée que sa ratification devait passer par un référendum dans plusieurs pays européens, dont la France et les Pays-Bas.

Il apportait avec lui de nombreuses modifications et incluait toute une série de droits universels garantis pour les citoyens européens. Son préambule reconnaissait d'ailleurs « les héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe », ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit. Dans le même esprit, sa partie II reprenait la Charte européenne des droits fondamentaux. La première partie quant à elle est consacrée aux principes, aux objectifs et aux dispositions institutionnelles de l'UE. La partie III comportait les dispositions relatives aux politiques et au fonctionnement de l'Union. La partie IV enfin regroupait notamment les dispositions générales et finales pour son entrée en vigueur, sa procédure de révision et l'abrogation des traités antérieurs. Une série de protocoles, dont celui modifiant le traité Euratom, était placée en annexe.

Pour garantir le bien-être de ses citoyens, la Constitution fixait de nouveaux objectifs à l'UE dans les domaines de la solidarité et de la protection des droits de l'homme, de la culture (protection de son patrimoine culturel) ou encore de ses relations extérieures (commerce équitable et élimination de la pauvreté).

---

<sup>7</sup> Pour des fiches thématiques éclairantes sur les changements apportés par la constitution européenne, voir : [http://europa.eu/scadplus/constitution/index\\_fr.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/index_fr.htm)



La Constitution proposait aussi un renforcement conséquent de la démocratie, par le biais d'un pouvoir de codécision élargi pour le Parlement, afin que celui-ci joue pleinement son rôle d'organe législatif. Pas moins de 95% des lois européennes étaient adoptées conjointement par le Parlement et le Conseil. Et pour les plus eurosceptiques, qui avaient notamment peur de perdre une partie de leur souveraineté, elle donnait même la possibilité aux parlements nationaux d'obliger la Commission à réexaminer ses propositions de loi si 1/3 ( $\frac{1}{4}$  dans certains cas) de ces parlements estimait le principe de subsidiarité enfreint. Pour les citoyens, un droit d'initiative populaire était prévu : à la condition de regrouper un minimum d'un million de signatures, les Européens pouvaient demander à la Commission de soumettre un acte juridique. Les délibérations du Conseil des ministres sur un projet d'acte législatif devaient aussi être publiques pour plus de transparence. Le Parlement européen siégeait lui en permanence en public.

D'un point de vue institutionnel, le traité constitutionnel devait amener nombre d'améliorations pratiques. Le Parlement était constitué de maximum 750 eurodéputés, 6 minimum et 96 maximum par État selon un principe dégressivement proportionnel au poids démographique des États membres. Il devenait un véritable organe législatif doté, à l'instar du Conseil européen, du pouvoir de codécision dans un grande majorité de domaines, dont les matières budgétaires. Il était aussi chargé d'élire le président de la Commission, sur proposition du Conseil, en respectant les résultats des élections européennes.

La Commission était composée d'un commissaire par État membre jusqu'en 2014. Passé ce mandat, le nombre de commissaires devait être réduit à 2/3 des États membres, avec représentation rotative. Le traité constitutionnel réaffirmait les fonctions principales de la Commission : droit d'initiative, fonction exécutive, contrôle de l'application du droit communautaire, exécution du budget et gestion des programmes. En outre, son président devait être proposé à l'élection du Parlement en tenant compte des résultats du scrutin européen, ce qui augmentait les pouvoirs du Parlement tout en renforçant les enjeux politiques de ce scrutin. La Commission devait aussi assurer la représentation extérieure de l'Union à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Celle-ci devait être prise en charge par un ministre européen des Affaires étrangères. Ce ministre devait présider le Conseil « Affaires étrangères » et être aussi vice-président de la Commission. Il dépendait donc à la fois de la Commission et du Conseil. Il gérait à la fois la PESC et la politique de sécurité et de défense (PESD). Une grande avancée est à souligner : il assurait la représentation extérieure de l'Union dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Enfin les États membres allaient avoir une ligne diplomatique claire et uniforme, indispensable au rôle d'acteur de premier plan que l'UE doit jouer sur la scène internationale. Il conduisait le dialogue politique de l'Union et exprimait la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.

La Constitution distinguait ensuite clairement le Conseil européen du Conseil des ministres puisque la pratique institutionnelle avait amené avec elle une confusion entre les deux pour le citoyen : le Conseil européen réunit les chefs d'État et de gouvernement (ainsi que son président et celui de la Commission) et se voyait accorder le titre officiel d'institution européenne. Le Conseil des ministres se décline quant à lui en rapport avec les thèmes abordés et réunit les représentants des États membres au niveau ministériel.



Pour souligner de façon encore plus évidente cette différence, le Conseil européen est doté d'un président stable pour une période de deux ans et demi au lieu de la présidence tournante actuelle (qui change tous les six mois), une nouveauté institutionnelle visant à donner une certaine visibilité et stabilité à la présidence du Conseil européen. La Constitution attribuait au Conseil européen un rôle clairement défini : « *il donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales* ». Dans le domaine de l'action extérieure de l'Union, la Constitution prévoyait que le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union.

Mais c'est le Conseil des ministres qui exerçait, conjointement avec le Parlement, les fonctions législative et budgétaire. Il décidait à la majorité qualifiée, sauf indication contraire. Il siégeait en différentes formations, en fonction du sujet abordé (ce qui correspond déjà à la pratique sans y avoir été précédemment inscrit dans les textes). Le traité constitutionnel prévoyait que toutes les formations du Conseil soient présidées par les représentants des États membres selon un système de rotation égale, à l'exception de celle des affaires étrangères qui est présidée par le ministre des Affaires étrangères.

Au niveau des procédures législatives, la procédure de codécision était reprise sans aucune modification. Elle devenait la « procédure législative ordinaire ». Les lois et les lois-cadres européennes étaient donc adoptées, sur proposition de la Commission, conjointement par le Parlement et le Conseil des ministres. La Constitution étendait substantiellement l'application de la procédure législative ordinaire et donnait ainsi plus de pouvoir décisionnel au Parlement. Cette généralisation de la procédure de codécision allait d'ailleurs de pair avec l'extension du vote à la majorité qualifiée à une vingtaine de dispositions qui requéraient avant l'unanimité.

La généralisation de la procédure de codécision et l'extension du vote à la majorité qualifiée devaient faciliter la prise de décision.

De même, l'extension du vote à la majorité qualifiée était un maillon central de la réforme institutionnelle de l'Union européenne (UE) en vue de son élargissement. Prévue par les traités fondateurs et étendue à de nouvelles dispositions lors de chaque réforme des traités, l'extension du vote à la majorité qualifiée est d'une importance vitale dans une Union élargie où l'unanimité sera de plus en plus difficile à atteindre. La nouvelle majorité qualifiée prévue par la Constitution était en fait une double majorité État-population, puisque pour la rencontrer, au moins 55% des États membres représentant au minimum 65% de la population de l'Union devaient y souscrire. Certains articles devaient toutefois rester soumis au vote à l'unanimité car ils ont une importance particulière pour l'Union et ses États membres. Parmi celles-ci, citons en vrac la fiscalité, la sécurité sociale, la PESC, les finances de l'Union ou encore l'adhésion de nouveaux membres.

Malgré ces incontestables avancées, le « non » l'a emporté lors de référendums en France et aux Pays-Bas. A la sortie des urnes, un sondage nous indique les raisons de ce choix.

31% des Français ont voté « non » pour marquer leur opposition à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Or, selon la Constitution, on se rend compte que l'adhésion de nouveaux membres, de par son importance, reste soumise à la règle de l'unanimité au sein du Conseil européen. Ce qui revient à donner un droit de veto à chacun des États membres sur une possible adhésion de la Turquie. De plus, une fois l'unanimité réunie au sein du Conseil, il lui faut encore l'approbation du Parlement européen (dont les membres sont élus au suffrage universel direct par les citoyens européens) ainsi



que la ratification de l'accord d'adhésion par tous les États membres. C'est-à-dire que chaque Parlement national devra marquer son accord à cette adhésion pour que celle-ci devienne effective. Un seul Parlement national dit « non », et l'adhésion est annulée. On voit déjà que la raison principale invoquée par les Français pour voter « non » à la Constitution est un faux argument, repris uniquement par les partisans du non pour manipuler l'opinion publique.

29% des votants souhaitent une réorientation des politiques européennes dans une direction plus sociale. L'UE est en fait chargée d'orienter les lois sociales des États membres tout en laissant le soin à ces mêmes États de construire leur propre politique sociale et d'emploi en vertu du principe de subsidiarité<sup>8</sup>. Il faut savoir que 90% des actions possibles en matière sociale reste aux mains des États. Prétendre dans ces conditions que l'Europe n'est pas sociale est une aberration.

En votant « non », 22% des Français voulaient juste exprimer leur « ras-le-bol » et 20% leur mécontentement à l'égard du président Chirac et du gouvernement Raffarin.

Un journaliste du Monde résumait d'ailleurs à ce propos<sup>9</sup> : « *Les problèmes sociaux intérieurs et le rejet par la gauche de la politique du président Jacques Chirac expliquent largement cette tendance, les scrutins référendaires en France ayant souvent été utilisés par les électeurs pour sanctionner des dirigeants, sans forcément répondre prioritairement à la question posée.* »

A la lecture de ces chiffres et de ces raisons, ne pouvons-nous pas nous demander si les Français ont vraiment voté en toute connaissance de cause? Ont-ils voté « non » pour les bonnes raisons, en tant que citoyens européens responsables? Le gouvernement français a-t-il joué son rôle de facilitateur à la compréhension d'un texte jugé inaccessible par le plus grand nombre? Les questions méritent assurément d'être posées. Philippe Herzog, ancien député européen français, se charge d'y répondre<sup>10</sup>:

« *Des années de mépris du devoir d'information, d'éducation, de consultation et d'implication des citoyens français au jour le jour dans les choix et les actes européens, de la part des gouvernements français et des organisations politiques, ont nourri la désaffection des citoyens.* »

L'habitude prise par le peuple français de rejeter la responsabilité de leur déclin sur l'Europe et ses politiques a aussi joué un rôle. Philippe Herzog continue : « *Et bien sûr la pratique du bouc émissaire bruxellois. (...) « Bruxelles » a sa part de responsabilité, mais n'oublions pas qu'elle est d'abord le conglomérat de nos États qui la pilotent – ou la laissent en déshérence – en ignorant ou en manipulant les citoyens. Ironie du sort, c'est l'effort démocratique de la Convention et de son projet de Constitution que l'on a rejeté.* »

Le « non » néerlandais quant à lui est sensiblement différent, et surtout beaucoup plus

---

<sup>8</sup> MARTUCCI Francesco, *La Constitution européenne est-elle libérale?*, Lettre n°208, Fondation Robert Schumann, 25 avril 2005.

<sup>9</sup> Extrait du « Monde », 29 mars 2005.

<sup>10</sup> HERZOG Philippe, *Relancer une dynamique d'Union politique*, article publié sur son site internet, 8 juin 2005.

<http://www.confrontations.org/philippeherzog/publications/articles/index.php>





surprenant que la sanction française. Les Pays-Bas ont toujours été un moteur de la construction européenne et de son intégration politique. Et si ses habitants n'ont jamais eu à se prononcer sur ce processus d'intégration, ils n'y ont jamais apposée la moindre contestation. L'explication est simple : jusqu'en 1992 et la réforme de la politique agricole commune (PAC), les Pays-Bas recevaient plus que ce qu'ils contribuaient au budget de l'Union. Ils sont devenus entre temps (depuis 2002) les plus gros contributeurs de ce budget par tête d'habitant! Mais il semblerait que la raison principale du « non » néerlandais soit à chercher du côté du décalage qu'il existait entre les représentants et partis politiques et leurs sympathisants<sup>11</sup>. Alors que majorité et opposition faisait campagne ensemble pour le « oui », l'opinion publique se retrouvait de moins en moins dans ses représentants. Les citoyens ont dès lors transformé la nature du référendum du premier juin 2005.

Il ne s'agissait plus de se prononcer uniquement sur la Constitution européenne, mais aussi sur l'adhésion de la Turquie à l'Union, l'immigration, l'élargissement et ses dangers pour l'emploi, l'euro et la hausse des prix ou encore l'insécurité. Les résultats du référendum français déroulé quelques temps plus tôt ont fait le reste. La victoire du « non » pouvait être considérée comme un avertissement adressé à l'élite politique du pays.

Par ces deux exemples, on se rend bien compte que le rejet du traité constitutionnel par les peuples français et néerlandais l'a été pour des raisons de politiques intérieures plus que pour protester contre le projet européen.

Au total, 18 pays auront poursuivi le processus de ratification jusqu'à son terme, dont la Belgique. La Roumanie et la Bulgarie l'ont ratifié automatiquement en même temps que leur Traité d'adhésion. Le Royaume-Uni, traditionnellement eurosceptique, a profité des votes français et néerlandais pour suspendre ce processus alors que les 6 derniers pays de l'Europe des 27 (Danemark, Irlande, Pologne, Portugal, République Tchèque et Suède) ont « reporté » sa ratification<sup>12</sup>. Le Traité constitutionnel a donc été *de facto* abandonné.

Mais pour éviter une paralysie prolongée du fonctionnement des institutions européennes dans une Union élargie, il était indispensable de conserver les innovations institutionnelles de la partie I de la Constitution. C'est dans cette optique qu'est née l'idée d'un « traité simplifié », thème de campagne présidentiel de Nicolas Sarkozy. L'idée était de reprendre les éléments incontournables du traité constitutionnel pour en faire un simple traité modificateur dans la lignée des traités de Rome, Maastricht, Amsterdam ou Nice.

Un compromis sur ce traité modificateur a été trouvé par les chefs d'États et de gouvernements à Lisbonne les 18 et 19 octobre 2007.

### • 3.2 Le Traité de Lisbonne

---

<sup>11</sup> *Le Monde diplomatique*, juin 2005.

<sup>12</sup> <http://constitution-europeenne.info/tab.htm>



Dans la foulée du sommet de Lisbonne, les dirigeants européens ont signé ce traité le 13 décembre 2007. Comme déjà explicité, le traité de Lisbonne est un traité modificateur, c'est-à-dire que contrairement au traité constitutionnel qui avait pour objectif de remplacer entièrement tous les traités précédents, il ne ferait ici que modifier certaines parties des traités antérieurs sans les remplacer.

La majorité de ces innovations se trouvaient déjà dans le traité constitutionnel que nous venons d'analyser, c'est pourquoi nous ne procéderons ici qu'à un bref rappel des détails de ces avancées.

Lisbonne a quatre objectifs principaux<sup>13</sup>:

- Instaurer une Europe plus démocratique et plus transparente;
- Rénover le fonctionnement de ses institutions pour une Europe plus efficace;
- Affirmer une Europe des droits et des valeurs, de la liberté, de la solidarité et de la sécurité;
- Faire de l'Europe un acteur de poids sur la scène internationale.

La démocratie et la transparence sont améliorées par le renforcement du rôle du Parlement européen et des Parlements nationaux. L'affirmation du principe de codécision attribué au Parlement européen le met sur un pied d'égalité avec le Conseil pour la majorité des actes législatifs. Ses compétences sont élargies, notamment en ce qui concerne le budget et les accords internationaux. Les Parlements nationaux quant à eux s'assurent que le principe de subsidiarité, garantie d'une certaine souveraineté politique des États, soit bien appliqué. Les citoyens européens, s'ils sont au moins 1 million et proviennent de pays différents, peuvent demander à la Commission européenne de défendre de nouvelles propositions grâce au droit d'initiative populaire. Enfin, le Traité de Lisbonne est le premier à donner la possibilité à un État membre de se retirer de l'Union s'il le souhaite.

Rendre l'Europe plus efficace est certainement l'objectif majeur du traité de Lisbonne. Adapter les institutions aux nouvelles dimensions de l'Union suite aux élargissements successifs est devenu indispensable. Cette réforme passe par deux axes. Le premier est la révision du processus décisionnel : extension du vote à la majorité qualifiée (à la place de l'unanimité) au Conseil à de nouvelles matières et nouveau calcul de double majorité qualifiée à partir de 2014 (55% des États représentant 65% de la population européenne). Un mécanisme, que l'on nomme le « compromis de Ioannina », protège un petit nombre d'États membres (1/3 des États membres ou 25% de la population) qui s'opposeraient à la décision, lorsque ceux-ci n'atteignent pas le poids suffisant au blocage simple de la décision. Le Conseil doit alors trouver un accord entre les parties dans un délai raisonnable. Ce mécanisme a été ajouté, notamment à la demande de la Pologne qui menaçait de remettre l'ensemble du traité en cause sans cette clause particulière.<sup>14</sup>

Le second axe est la réforme des institutions elles-mêmes. 750 eurodéputés maximum composeront le Parlement (plus le président), 6 minimum et 96 maximum par État. Un

<sup>13</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_fr.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_fr.htm)

<sup>14</sup> Fondation Robert Schuman, *Le Traité de Lisbonne expliqué en 10 fiches*, décembre 2007, p.10.



poste de président permanent du Conseil européen est créé, avec un mandat de 2 ans et demi renouvelable une fois. Il est chargé d'assurer la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen et d'oeuvrer à la recherche du consensus. Le Conseil européen devient lui aussi officiellement une institution européenne (ce qui n'était pas le cas avant). Le Conseil des ministres quant à lui reste largement inchangé si ce n'est que la majorité qualifiée devient la règle en matière décisionnel et l'unanimité l'exception. La Commission garde son rôle principal : promouvoir l'intérêt général européen et veiller à l'exécution des décisions du Conseil. Sa mue principale concerne sa composition. A partir de 2014, le nombre de commissaires sera égal au 2/3 du nombre d'États membres (18 dans une Europe à 27) avec une rotation égalitaire. Son président est nommé en fonction des élections européennes, un plus incontestable pour l'intérêt de ce suffrage et pour la démocratie. Comme le prévoyait déjà la Constitution, le traité de Lisbonne crée un poste de haut représentant des affaires étrangères, censé diriger l'action externe de l'UE et la PESC. L'Union y gagnera en cohérence et en crédibilité. Ce haut représentant sera aussi vice-président de la Commission et présidera la formation des affaires étrangères du Conseil des ministres.

Le traité de Lisbonne affirme l'Europe des droits et des valeurs. Il intègre d'ailleurs la charte des droits fondamentaux dans le droit européen, et introduit de nouveaux droits pour les citoyens européens aux niveaux civil, politique, économique et social. Il confère à ces droits une valeur juridiquement contraignante, à l'exception du Royaume Uni et de la Pologne qui bénéficient de certaines dérogations. En plus des droits fondamentaux se trouvant dans la Charte européenne des droits de l'homme, le traité donne aux citoyens des droits supplémentaires comme la protection des données, la bioéthique ou encore le droit à une bonne administration. Le droit pour les citoyens européens de recourir à une pétition en faveur d'une politique communautaire sous certaines conditions (1 million de signatures provenant de plusieurs pays) est aussi une avancée démocratique supplémentaire. La solidarité entre États membres en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle est un principe protégé par le traité. Il met aussi l'accent sur la solidarité dans le domaine de l'énergie, coopération non négligeable en périodes douteuses concernant la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

Enfin, le dernier objectif principal du traité de Lisbonne est de faire de l'UE un acteur de poids sur la scène internationale. La première avancée concrète dans ce domaine consiste à attribuer à l'Union la personnalité juridique. Ça lui permettra de prendre part à des traités internationaux, signer des actes de coopération entre l'UE et d'autres pays ou organisations ou encore de faire officiellement partie d'organisations internationales. Mais les innovations principales sont la création d'un poste de président permanent du Conseil européen et de haut représentant des affaires étrangères dont nous avons déjà longuement parlé. Le traité de Lisbonne désigne la politique de sécurité et de défense commune (PESD) comme partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Enfin, il ne faut pas oublier que l'Union est le premier partenaire commerciale et le plus grand fournisseur d'aide aux pays en développement. A ce sujet, le traité dote pour la première fois l'aide humanitaire d'un fondement juridique spécifique et prévoit la création éventuelle d'un corps volontaire européen d'aide humanitaire.

A côté de ces objectifs majeurs, le traité de Lisbonne permet à l'Union d'agir, par certaines de ses propres politiques, sur le bien-être de ses citoyens<sup>15</sup>:



- Changement climatique et environnement : la lutte contre le réchauffement climatique était déjà énoncée dans les traités précédents, mais Lisbonne précise plus spécifiquement la politique européenne en la matière, ce qui permettra d'agir de manière plus intense et plus efficace. L'Europe veut être à la tête du combat contre le réchauffement climatique et se donne, grâce au nouveau traité, les moyens d'atteindre cet objectif.
- Énergie : dans un monde où l'approvisionnement en énergie est de moins en moins stable, et qui connaît une hausse importante des prix de l'énergie, l'UE doit être en mesure de répondre à ces préoccupations majeures pour assurer à la fois la compétitivité de son économie mais aussi le confort de ses habitants et les enjeux du développement durable et des changements climatiques. Les objectifs du traité de Lisbonne en la matière sont précisés dans un chapitre spécifique : bon fonctionnement des marchés de l'énergie, sécurisation de l'approvisionnement, efficacité énergétique et économies d'énergie, développement de sources d'énergie nouvelles et renouvelables et interconnexion des réseaux énergétiques. Pour la première fois, un principe de solidarité est garanti entre les États membres. Si l'un d'entre eux doit faire face à des problèmes d'approvisionnement, il pourra compter sur l'aide de ses partenaires. Sécurité non-négligeable devant l'instabilité actuelle des sources d'approvisionnement!
- Protection civile : une coopération entre États membres est prévue pour soutenir la prévention des catastrophes naturelles et d'origine humaine et la protection contre ces phénomènes au sein de l'UE. Le traité prévoit aussi l'assistance mutuelle entre pays européens au cas où l'un d'eux est victime d'une de ces catastrophes.
- Santé publique : en matière de santé publique, le traité permet à l'UE de lutter notamment contre le tabagisme et l'abus d'alcool ou encore de fixer des normes à respecter pour les appareils et produits médicaux. Il aidera aussi les États membres à coordonner leurs actions sur des menaces sanitaires transfrontalières comme la grippe aviaire ou la vache folle.
- Services publics : après les craintes nées de la directive « Bolkestein » sur la libéralisation des services, le traité reconnaît le rôle prépondérant que jouent les services publics dans la cohésion sociale et régionale. On parle ici des transports, de l'éducation, des soins de santé, des services postaux ou encore du logement, des services dits « d'intérêt général ».
- La politique régionale : le traité accorde plus de poids aux Régions, et le principe de subsidiarité inclut désormais les niveaux régionaux et locaux dans sa définition (et plus uniquement le niveau national).
- Recherche : un objectif secondaire du traité est de créer un espace européen de la recherche, où les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies



circuleraient librement. L'UE posséderait aussi un ambitieux programme spatial, reposant sur une nouvelle base juridique intégrée au traité.

- Politique commerciale : les moteurs de la croissance, de l'innovation et de la compétitivité comme les brevets, les marques, les dessins et les droits d'auteur bénéficieront plus facilement d'une protection uniforme au sein de l'Union.
- Sport : de nouvelles dispositions doivent permettre à l'UE de soutenir, de coordonner ou de compléter les politiques sportives des États membres, notamment dans les domaines de la neutralité et de la transparence des compétitions sportives, ou encore de la protection de l'intégrité physique et morale des athlètes et jeunes sportifs.
- Économie : Lisbonne habilite la Commission à adresser des avertissements et des pénalités aux États membres de la zone Euro dont le manque de discipline budgétaire risque de mettre à mal le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire.
- Protection des données : le traité de Lisbonne et la charte des droits fondamentaux indique clairement que les citoyens ont droit à la protection de leurs données personnelles. Cette garantie est utile dans un monde où les actes gouvernementaux ne se soucient parfois guère de la protection de la vie privée sous prétexte de lutte contre le terrorisme.
- Tourisme : une nouvelle base juridique devrait aider l'Europe à demeurer à la première place des destinations touristiques mondiales.

### • 3.3 Traité de Lisbonne et Constitution européenne : quelles différences?

A la suite des « non » français et néerlandais à la Constitution européenne, il a fallu renégocier un nouveau texte qui réponde aux attentes des citoyens et aux desiderata des États membres. Comme précisé plus haut, le traité devait impérativement garder les avancées institutionnelles, indispensables au fonctionnement d'une Europe élargie à 27 membres.

Ce sont donc sur des éléments qui peuvent paraître plus secondaires que les modifications se concentrent.<sup>16</sup>

Si la Constitution européenne comportait quatre parties, le traité de Lisbonne n'en comporte plus que deux. Et alors que la Constitution devait remplacer intégralement l'ensemble des traités précédents, Lisbonne ne fait qu'en modifier certaines parties.

Sur la forme toujours, la Charte des droits fondamentaux est renvoyée en annexe et remplacée par une disposition qui y fait référence mais qui lui confère une valeur contraignante (sauf pour le Royaume-Uni et la Pologne qui ont obtenu sur ce point une dérogation). Le traité abandonne les éléments symboliques se retrouvant dans la Constitution : le drapeau (cercle de 12 étoiles dorées sur fond bleu), l'hymne (la musique de « l'ode à la joie » tirée de la neuvième symphonie de Beethoven), la devise (« Unie dans la diversité



») et enfin la monnaie unique (l'euro). Pour certains dirigeants européens, ces symboles identifiaient trop l'Europe à une entité politique, presque étatique. La primauté du droit européen sur le droit national n'est par ailleurs plus inscrite dans le traité (même si dans les faits, elle est bien consacrée par une jurisprudence constante de la Cour de Justice). Mais comme le précise Valéry Giscard d'Estaing<sup>17</sup>, « *quoique ridicules, ces décisions sont moins insignifiantes qu'elles n'y paraissent. Elles visent à écarter toute indication tendant à évoquer la possibilité pour l'Europe de se doter un jour d'une structure politique. C'est un signal fort de recul de l'ambition politique européenne.* »<sup>18</sup>

Sur le fond, puisque le traité de Lisbonne a dû être renégocié, certains pays en ont profité pour revenir sur leurs concessions de 2004 et exiger des dérogations. Comme déjà précisé, le Royaume-Uni et la Pologne ont obtenu une dérogation au régime contraignant de la Charte des droits fondamentaux. Une autre dérogation a été étendue en faveur de nouveau du Royaume-Uni, mais aussi de l'Irlande et du Danemark, en ce qui concerne la coopération policière et la coopération judiciaire pénale. Ces dérogations n'empêchent toutefois pas les autres États à aller de l'avant et à renforcer leur coopération.

Le calcul de la majorité qualifiée sous le traité de Nice (chaque pays possède un certain nombre de voix selon son poids démographique, 255 voix favorables sur 345 qui doivent représenter 62% de la population pour adopter une proposition à la majorité qualifiée) ne sera pas remplacé par le nouveau système (55% des États représentant 65% de la population) en 2009 mais bien en 2014. Un régime transitoire (où l'unanimité sera nécessaire dans certains domaines où le Traité demande la majorité qualifiée) courra jusqu'en 2017.

Le compromis de Ioannina doit être considéré comme une compensation à l'extension des prises de décision à la majorité qualifiée. Ce mécanisme, qui permet de renvoyer au Conseil une décision prise contre le vote d'une minorité d'États, a été inséré à la demande de la Pologne.

Le rôle des Parlements nationaux dans le contrôle du principe de subsidiarité est renforcé même si le droit d'initiative de la Commission est évidemment conservé.

Le mot de la fin de cette analyse est à nouveau pour l'ancien président français : « *Le résultat est que les propositions institutionnelles du traité constitutionnel - les seules qui comptaient pour les conventionnels - se retrouvent intégralement dans le traité de Lisbonne, mais dans un ordre différent, et insérés dans les traités antérieurs. (...) La conclusion vient d'elle-même à l'esprit. Dans le traité de Lisbonne, les outils sont exactement les mêmes (que dans la Constitution européenne). Seul l'ordre a été changé dans la boîte à outils. La boîte, elle-même, a été redécorée, en utilisant un modèle ancien, qui comporte trois casiers (N.B.: Traité de Rome, de Maastricht et de Lisbonne) dans lesquels il faut fouiller pour trouver ce que l'on cherche.* »

Et de conclure : « *Le texte des articles du traité constitutionnel est donc à peu près inchangé, mais il se trouve dispersé en amendements aux traités antérieurs, eux-mêmes réaménagés. On*

<sup>17</sup> Qui fut, rappelons-le, président de la Convention pour le futur de l'Europe, chargée de rédiger la Constitution européenne.

<sup>18</sup> GISCARD D'ESTAING Valéry, *La boîte à outils du traité de Lisbonne*, Le Monde, 26 octobre 2007.



est évidemment loin de la simplification. Il suffit de consulter les tables des matières des trois traités pour le mesurer ! Quel est l'intérêt de cette subtile manoeuvre ? D'abord et avant tout d'échapper à la contrainte du recours au référendum, grâce à la dispersion des articles, et au renoncement au vocabulaire constitutionnel. »<sup>19</sup>

### • 3.4 Et maintenant?

Signé par les chefs d'État et de gouvernement en décembre 2007, le traité de Lisbonne ne peut entrer en vigueur qu'une fois ratifié par l'ensemble des États membres de l'Union. L'objectif était clair : ratification en 2008 pour une entrée en vigueur le premier janvier 2009. Les échéances étaient très importantes puisqu'elles devaient nous permettre d'organiser les élections européennes de juin 2009 sous ce nouveau statut et non sous le statut actuel du traité de Nice.

Aucun État n'a voulu jouer avec le feu après les « non » français et néerlandais au traité constitutionnel en 2005. 26 des 27 pays de l'Union ont dès lors opté pour la ratification parlementaire. Malheureusement pour l'Union, Giscard n'avait pas prévu que l'Irlande, obligée par sa propre constitution d'organiser un référendum, se soit vue forcée de passer par le vote populaire.

Exercice périlleux, d'autant que les Irlandais avaient déjà rejeté une fois le traité de Nice en 2001 avant de l'accepter lors d'un second référendum en 2002. Après une campagne en faveur du « oui » de la part de l'ensemble de la classe politique à l'exception de Sinn Fein et une forte mobilisation des partisans du « non », les Irlandais ont rejeté le traité de Lisbonne avec plus de 53% de votes défavorables.

Quelles raisons les Irlandais ont-ils invoqué à la sortie des urnes pour justifier leur vote ? Une étude d'eurobaromètre effectuée entre le 13 et le 15 juin et publiée le 18 nous donne certaines informations<sup>20</sup>:

La raison principale et invoquée par 22% des Irlandais est le manque d'information. Ils estiment ne pas en savoir assez sur le traité et ne souhaitent pas voter en faveur d'un texte dont ils ne peuvent mesurer les effets. Si la raison semble pertinente, on peut se poser des questions sur le rôle du gouvernement irlandais, sensé défendre le texte. Brian Cowen, premier ministre irlandais, a d'ailleurs avoué ne pas avoir lu le traité en entier. Comment, dès lors, rester crédible?

12% des votants ont dit « non » pour « protéger l'identité irlandaise ».

6% ont voulu « défendre la neutralité irlandaise dans les domaines de sécurité et de défense » et 6 autres ont voulu « défendre leur système taxatoire ». On se rend une

---

<sup>19</sup> GISCARD D'ESTAING Valéry, *La boîte à outils du traité de Lisbonne*, Le Monde, 26 octobre 2007.

<sup>20</sup> EUROBAROMETRE, *Post-referendum survey in Ireland*, Commission européenne, 18 juin 2008.



nouvelle fois compte ici du manque d'information des citoyens irlandais sur les dispositions du traité. Les décisions touchant à la fois la PESC et la fiscalité restent soumises à la règle d'unanimité au sein du Conseil européen. Ce qui revient à donner un droit de veto à chaque État membre, y compris l'Irlande, qui peut s'opposer à tout moment à une décision qui toucherait ainsi à ce qu'elle estime être ses intérêts nationaux.

Une disposition particulière du traité a poussé 6 autres pourcents à voter « non » : la réduction du nombre de commissaires à 2/3 des États membres. Les Irlandais regrettent ici de « perdre leur droit d'avoir un commissaire dans chaque commission. » Cette réduction de commissaires a été voulue dans un souci d'efficacité. On comprend qu'une Commission à 18 prend plus aisément des décisions collégialement qu'une Commission à 27. De plus, chaque pays serait sur un pied de stricte égalité puisqu'il aurait un commissaire lors de deux mandats sur trois, avec un système de tournante égalitaire. L'Irlande n'est donc en aucun cas lésée par rapport à ses partenaires européens.

6% ont aussi voté non car « ils n'ont pas confiance en leurs politiciens » et 4% pour « protester contre la politique de leur gouvernement ». Ce sont donc au total 10% des « nonistes » qui ont rejeté le traité de Lisbonne principalement pour des raisons de politique intérieure.

Quant au reste des votants, 5% s'opposaient à l'idée d'une Europe unie, 4% voulaient éviter que l'Europe parle d'une seule voix sur les questions internationales, 4% protestaient contre la domination des grands États membres, 3% pour maintenir l'influence des petits États, 2% pour éviter l'introduction du droit à l'avortement, des mariages gay et de l'euthanasie dans la législation irlandaise, 1% pour éviter un afflux d'immigrés, 1% pense que l'Europe fonctionne bien comme elle est et enfin 14% ont d'autres raisons.

Si certaines raisons sont plus fondées que d'autres, on constate tout de même qu'avec une meilleure information en direction des citoyens, le traité de Lisbonne aurait sans doute eu plus de chances d'être accepté par une majorité d'Irlandais. Thèse confirmée par le fait que 80% des personnes ayant voté « non » soutiennent l'appartenance de leur pays à l'Union européenne. Les Irlandais ne sont donc pas fondamentalement eurosceptiques, ils rejettent juste une certaine conception de l'Union, incarnée selon eux à travers les méandres institutionnels et juridiques de cet inabordable traité de Lisbonne.

Le 12 juin 2008 a-t-il pour autant sonné le glas du traité et enterré les espoirs européens de voir le scrutin de juin 2009 se dérouler sous ses nouvelles dispositions? Aussi étonnant que cela puisse paraître, des voix se sont élevées aux quatre coins du continent, exhortant les États membres à continuer le processus de ratification. Rappelons que l'ensemble des 27 États membres doivent ratifier le traité de Lisbonne pour que celui-ci entre en vigueur. L'Irlande était le seul pays à passer par la voie référendaire. La ratification se poursuit donc dans les autres pays<sup>21</sup>. Hormis l'Irlande qui a voté « non », trois pays doivent encore ratifier le texte par voie parlementaire : la Pologne, la Suède et la République Tchèque.<sup>22</sup>

La Pologne devrait rejoindre rapidement le camp des pays ayant ratifié le texte puisqu'il ne manque que la signature du chef de l'État, le président Lech Kaczynski, pour terminer

<sup>21</sup> Voir le tableau des ratifications en annexe.

<sup>22</sup> <http://www.robert-schuman.org/tout-comprendre-sur-le-traite-de-lisbonne.php?r=3>





le processus. Le parlement polonais s'est en effet déjà prononcé en faveur du traité.

La Suède ne posant aucun problème, c'est surtout du côté de la République Tchèque que l'Union pourrait rencontrer certaines difficultés. Le parti du premier ministre tchèque étant divisé entre eurosceptiques et europhiles, Mirek Topolánek a préféré botter en touche en soumettant le traité au jugement de la Cour constitutionnelle de son pays. Il a cependant promis la ratification en cas d'arrêt favorable, espéré pour l'automne. La ratification du traité de Lisbonne se fera cependant de pair avec celle du traité liant la République Tchèque et les États-Unis concernant l'installation d'un radar du système de défense antimissile sur le sol national. Il espère ainsi convaincre les derniers récalcitrants de son propre parti.<sup>23</sup>

On peut dès lors penser qu'avant la fin de l'année, l'Irlande sera le seul pays européen à ne pas avoir ratifié le traité de Lisbonne. Quelles solutions restent-ils à l'Europe, qui a tellement besoin de la réforme de ses institutions pour adapter son fonctionnement au nombre de ses États membres? Plusieurs propositions ont été avancées depuis le 12 juin. Comme nous allons le voir, elles partent dans toutes les directions.

Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, propose une solution différente d'une modification des institutions européennes. Il recherche en quelque sorte un élan nouveau, une dynamique relancée autour d'un projet commun, comme au début de la construction européenne. Il propose de mettre en place une Communauté européenne de l'énergie « *comme il y eut la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Ainsi aurions-nous une politique intérieure de l'énergie, un marché concurrentiel et une attitude commune vis-à-vis des producteurs d'énergie.* » Il ajoute à ce propos qu'il faut « *bâtir d'urgence une Europe de l'énergie, à laquelle participeront les pays qui le veulent. Les autres suivront plus tard, comme pour l'euro.* »<sup>24</sup>

Une Europe à deux vitesses qui ne plaît pas à tout le monde. Et en premier aux Irlandais eux-mêmes qui refusent de se voir marginalisés au sein de l'Union. Le premier ministre Brian Cowen a même évoqué l'idée d'un abandon général du traité pour sortir de la crise. Idée rejetée par les autres dirigeants européens qui ont à l'inverse plaidé pour la poursuite du processus de ratification. Le premier irlandais a admis qu'il n'y avait pas de « *solution évidente à la situation actuelle* » et qu'il devait y avoir « *une réflexion pour comprendre pourquoi le traité avait été rejeté afin de trouver une issue politique.* » Avant d'ajouter : *Je veux que l'Europe essaye de fournir une partie de la solution aussi.*<sup>25</sup>

En attendant, c'est au président français Nicolas Sarkozy qu'il revient de gérer les conséquences politiques du refus irlandais en qualité de président tournant du Conseil euro-

---

<sup>23</sup> QUATREMER Jean, *La République Tchèque sur la voie de la ratification*, Libération en ligne, 21 juillet 2008.

<sup>24</sup> Déclaration tirée de l'article : MOREIGNE Henry, *La crise européenne fait sortir Jacques Delors de sa réserve*, Le Monde en ligne, 24 juin 2008.

<sup>25</sup> Déclaration tirée de l'article : LE BRECH Catherine, *Après le non irlandais, l'Europe crise*, France 2 en ligne, 19 juin 2008.



péen. Il a pris la parole le 10 juillet dernier devant le Parlement européen pour présenter les objectifs et priorités de la présidence française. Durant son discours, il s'est aussi déclaré contre une Europe à deux vitesses (« *car nous ne devons laisser personne derrière nous* ») et ne veut pas abandonner le traité de Lisbonne. Il espère « *proposer une solution* » au non irlandais « *soit en octobre, soit en décembre. Il faut à la fois ne pas bousculer les Irlandais et en même temps savoir dans quelles conditions et avec quel traité nous allons organiser les élections européennes (de juin 2009).* »<sup>26</sup>

L'idée d'organiser un second référendum où l'on proposerait aux Irlandais un traité légèrement retouché pour clarifier leurs inquiétudes a un moment été évoquée. Un sondage effectué dans la foulée de la visite de Nicolas Sarkozy à Dublin semble indiquer qu'une telle décision serait contre-productive. 71% des Irlandais seraient contre la tenue d'un second référendum et 62% voteraient cette fois contre le texte en cas de convocation référendaire. De plus, en organisant un nouveau référendum, Brian Cowen prendrait un énorme risque politique puisque 53% des personnes interrogées se disent moins susceptibles de voter en sa faveur s'il convoque ce nouveau vote<sup>27</sup>. Jouera-t-il à ce jeu dangereux? On peut en douter.

Le fait est que la solution, jusqu'à présent, ne s'impose pas! C'est donc que les dirigeants européens, français (qui exerce actuellement la Présidence de l'UE) et irlandais (pays d'où vient la crise) en tête, n'ont pas encore trouvé la sortie qui permettrait à la fois de respecter l'opinion du peuple irlandais mais aussi qui donnerait à l'Union les moyens de se réformer pour avancer. Le mot d'ordre semble plus que jamais être « patience »...

#### 4. LE TRAITÉ DE LISBONNE : QUELLE INFLUENCE CONCRÈTE SUR LA BELGIQUE ET SON FONCTIONNEMENT?

En partant du postulat que le traité de Lisbonne entre en vigueur, le rôle des parlements nationaux va fortement évoluer. Dans quelle direction? Principalement, et nous l'avons déjà évoqué plus haut, c'est par le contrôle du principe de subsidiarité et de proportionnalité que les parlements vont jouer de leur influence.

##### • 4.1. Principe de subsidiarité et de proportionnalité : comment ça fonctionne?

Pour rappel, en droit européen, le principe de proportionnalité indique que l'Union européenne ne doit pas faire plus que ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs, notamment pour éviter un coût trop élevé. Le principe de subsidiarité quant à lui indique que la responsabilité d'une action publique doit être allouée à la plus petite entité politique capable de résoudre le principe d'elle-même. C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec autant d'efficacité à un échelon inférieur.

Deux protocoles, sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexés au traité de

<sup>26</sup> Propos tirés de l'article : ANÉ Claire, Sarkozy espère proposer une solution au non irlandais dès octobre, *Le Monde en ligne*, 10 juillet 2008.

<sup>27</sup> Communiqué de presse de l'AFP, 71% des Irlandais opposés à un nouveau référendum, 26 juillet 2008.



Lisbonne, fixent les modalités de ce contrôle. Le traité lui-même consacre pour la première fois un article<sup>28</sup> au rôle des parlements nationaux. Ces derniers, selon cet article, contribuent au bon fonctionnement de l'Union en :

- recevant notification des projets d'actes législatifs européens ;
- en veillant au principe de subsidiarité ;
- en participant à l'évaluation des politiques européennes au sein de son espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- en prenant part aux procédures de révision des traités ;
- en étant informé des demandes d'adhésion à l'Union ;
- en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le parlement européen.

Le droit à l'information des parlements nationaux est donc étendu puisqu'ils sont à présent directement destinataires de tous les documents d'information de la Commission ainsi que de tous les projets d'actes législatifs émanant de la Commission ou d'un groupe d'États membres.

Le contrôle du principe de subsidiarité comprend lui deux étapes<sup>29</sup>:

- Dans un délai de huit semaines à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif, toute chambre d'un parlement national peut adresser aux institutions européennes un avis motivé dans lequel sont exposés les raisons pour lesquelles elle estime que le principe de subsidiarité n'est pas respecté. Si 1/3 des parlements nationaux (où chaque pays possède deux voix) adresse un avis motivé, le projet doit être réexaminé.
- Après l'adoption d'un texte, le gouvernement d'un État membre, sous l'impulsion de son parlement ou d'une de ses chambres, peut saisir la Cour européenne de justice d'un recours pour violation du principe de subsidiarité.

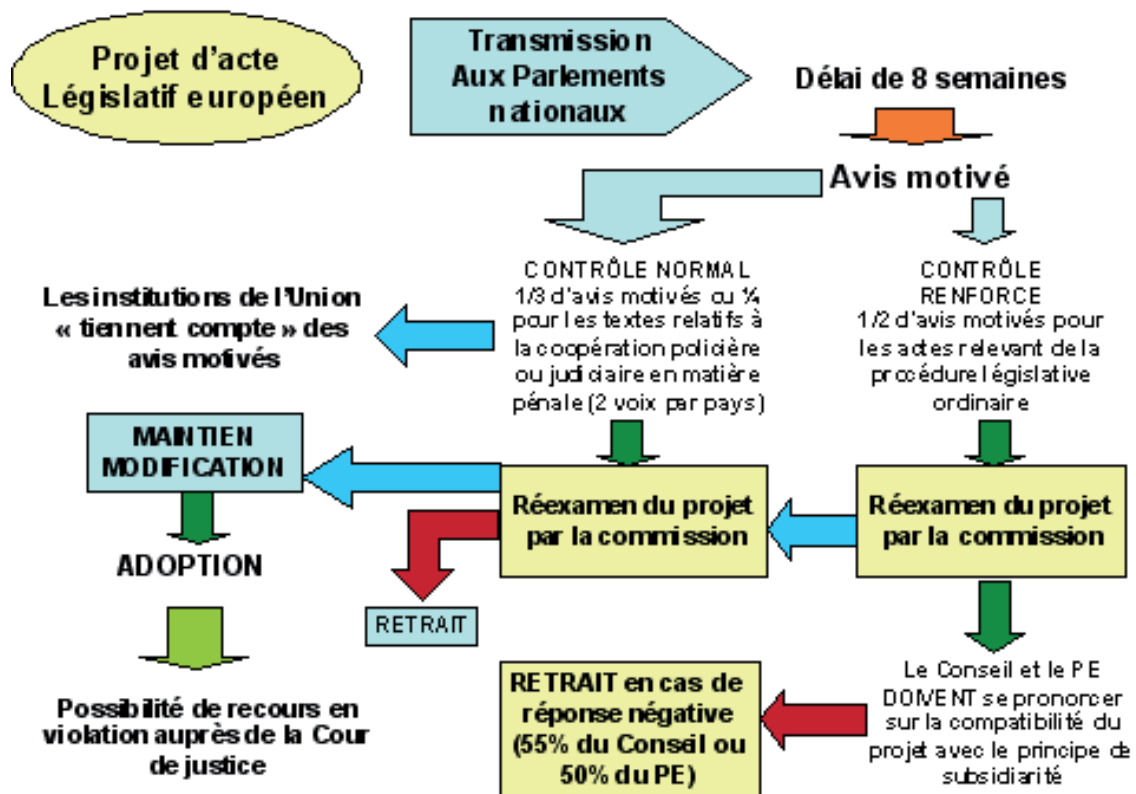
Si le projet d'acte législatif relève de la procédure législative ordinaire (codécision Conseil des ministres – parlement européen), que la majorité simple des parlements nationaux contestent ce projet et que la Commission décide la maintenir, le Conseil et le parlement européen doivent alors se prononcer sur le respect du principe de subsidiarité par le projet. Le projet est écarté si une des deux institutions émet un avis négatif.

Source : <http://www.senat.fr/rap/r07-188/r07-1886.html>

---

<sup>28</sup> Nouvel article 12 du traité sur l'Union européenne.

<sup>29</sup> Sénat français, Le traité de Lisbonne, article en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r07-188/r07-1886.html>



Nous constatons par ces avancées et ces modalités de contrôle que le traité de Lisbonne renforce considérablement le pouvoir des parlements nationaux. Nous pouvons considérer ce renforcement comme une garantie supplémentaire accordée à la souveraineté des États membres concernant leurs prérogatives législatives. Ce qui affaiblit encore les défenseurs du « non » irlandais arguant des modifications dans leur droit national sur l'euthanasie ou le mariage homosexuel qu'impliquerait la ratification du traité.

#### • 4.2. Comment la Belgique organise-t-elle ce contrôle de subsidiarité ?

En vertu de son fédéralisme complexe, la Belgique, avec ses sept chambres législatives<sup>30</sup>, doit s'organiser pour exercer son contrôle de subsidiarité. Même si ni la Constitution européenne ni le traité de Lisbonne ne sont encore d'application, les parlements nationaux restent considérés comme des intermédiaires entre l'Union et les citoyens. C'est dans cette optique que le Conseil européen a appelé en juin 2006 la Commission à informer les parlements nationaux de ses projets législatifs et à tenir compte de leurs avis sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Mais les sept assemblées législatives de la Belgique fédérale s'étaient déjà mises d'accord préalablement (en décembre 2005) sur un schéma de prise de décision dans le

<sup>30</sup> Chambre des représentants, Sénat, parlement wallon, parlement de la communauté française, parlement de la communauté germanophone, parlement de la région de Bruxelles-capital et parlement flamand.



cadre du contrôle de subsidiarité<sup>31</sup>. Un accord de coopération, signé entre les sept présidents d'assemblée, tranche les deux questions principales soulevées par le partage de ce contrôle : le schéma de la procédure retenue pour que chacun s'exprime endéans les huit semaines imparties et la répartition des deux voix attribuées à la Belgique entre les sept assemblées.

L'accord stipule que les documents sont directement transmis par les institutions européennes aux différentes chambres parlementaires et que celles-ci ont deux semaines pour se déclarer compétentes dans les matières traitées. Un parlement pourra alors contester la compétence d'un autre parlement devant le Conseil d'État. La question de la compétence sera tranchée par la conférence des présidents d'assemblée si la contestation subsiste après l'avis rendu par le Conseil d'État. Une fois cette question réglée, les assemblées concernées rendent un avis motivé aux autres assemblées et au secrétariat de la conférence des présidents si elles jugent que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté. Le secrétariat de la conférence des présidents est alors chargé de synthétiser les différents arguments et de transmettre l'avis définitif aux institutions européennes et aux autres parlements nationaux de l'Union<sup>32</sup>.

La situation est beaucoup plus simple concernant la répartition des deux voix belges. Les présidents d'assemblée se sont basés sur les compétences des différents niveaux de pouvoir. Si la décision européenne concerne exclusivement des compétences fédérales, les deux voix se partagent entre la Chambre des représentants et le Sénat. Si elle concerne des compétences régionales et/ou communautaires, une voix va à chaque régime linguistique. Si la compétence est partagée, une voix va au fédéral et une à l'échelon fédéré.

Il est intéressant de remarquer ici que les parlements deviennent les interlocuteurs directs des institutions européennes. Les échanges se font sans l'intermédiaire des exécutifs, que ce soit dans un sens (la transmission des documents des institutions européennes vers les parlements nationaux) ou dans l'autre (les avis motivés des parlements nationaux vers les institutions européennes).

Ce rôle totalement inédit des parlements nationaux a souvent été présenté comme une réponse aux critiques de déficit démocratique au sein de l'UE. Des tests de contrôle de subsidiarité à l'échelle de l'Union ont prouvé un certain intérêt des chambres législatives belges pour l'exercice de ce contrôle. Car même si le traité de Lisbonne sera un jour d'application, l'influence que tireront les parlements nationaux de cet outil dépendra entièrement de leur bon vouloir. Le traité ne fait que leur donner la possibilité d'influer sur certaines décisions européennes, utiliser cette possibilité ne dépend en aucun cas de l'Union. Ce sera aux parlementaires nationaux de développer et d'entretenir une culture du débat où ils joueront leur rôle de « surveillance », non plus uniquement de leur gouvernement respectif, mais aussi du niveau supranational qu'est l'Union européenne.

---

<sup>31</sup> WEERTS Laurence, *La politique européenne vue du parlement belge. Un aperçu des nouveaux enjeux de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne*, In : *Les cahiers du Cepess, L'Europe à la croisée des chemins : quelles politiques européennes pour la Belgique?*, Cepess, 2007, p.54.

<sup>32</sup> WEERTS Laurence, *Ibidem*, p.55.



## 5. CONCLUSION

L'Europe, à la croisée des chemins? Assurément! Après 50 ans de construction, l'Union européenne se cherche un projet fédérateur. Le marché unique a été, pendant longtemps, l'objectif autour duquel les pays européens se sont rassemblés et ont coopéré. Aujourd'hui, l'heure est au questionnement. Quelle intégration politique? Quelle défense commune? Jusqu'où irons-nous dans l'élargissement?

Nous avons le sentiment qu'à la fois en France, aux Pays-Bas et en Irlande, les citoyens ne se sont pas prononcés contre l'Union européenne en elle-même, mais contre une certaine Union dont ils ne veulent pas. L'Europe renvoie l'image d'un amas institutionnel aux formes troubles et aux compétences nébuleuses, dirigée par des technocrates tout puissants qui peuvent contraindre les États membres à devoir appliquer des règlements contraires au bien-être social et économique de ses habitants. Pour progresser, l'Europe doit avant tout changer son image, renouer le lien avec ses citoyens, dialoguer, expliquer le rôle qu'elle joue et prouver son utilité.

Mais comme nous l'avons souligné, pour réaliser ces tâches, l'UE va d'abord devoir se trouver un nouveau projet commun, un objectif à long terme capable de mobiliser les dirigeants de nos pays et enthousiasmer les habitants du Vieux Continent. Dans cette optique, la ratification du traité de Lisbonne ne représente que le premier pas à accomplir. L'Europe a besoin de nouvelles institutions, de nouveaux modes de prise de décision et d'une meilleure visibilité interne et externe. Le traité de Lisbonne offre ces facilités indispensables à la réalisation d'un objectif défini, fédérateur, ambitieux mais réaliste. Et si le traité entre un jour en application, les chefs d'État et de gouvernement devront faire preuve de volonté politique et d'un esprit européen pour réaliser les ambitions de l'Europe et jouer le rôle que l'Union veut s'attribuer sur la scène mondiale.

L'objectif était ici de réhabiliter l'Union européenne aux yeux de ses citoyens en expliquant son fonctionnement, en présentant les difficultés auxquelles elle doit faire face et surtout en prouvant qu'elle n'est pas seule responsable de tous les maux dont on l'accuse. Parce que dans la crise actuelle, le travail d'information est sans doute la meilleure des réponses à apporter.



**ANNEXE**

• **Tableau des ratifications du Traité de Lisbonne**

Pays	Mode de ratification	Date	Résultat
Allemagne	parlementaire	24/04/2008 (Bundestag) 23/05/2008 (Bundesrat)	<b>Oui</b> ( <u>Bundestag</u> (chambre basse du parlement) : 514 voix pour, 58 contre, 1 abstention) ; <u>Bundesrat</u> (chambre haute du parlement) : 15 Länder sur 16 ont voté pour)
Autriche	parlementaire	9/04/2008 (Nationalrat) 24/04/2008 (Bundesrat) 28/04/2008 (Président)	<b>Oui</b> ( <u>Nationalrat</u> (chambre basse du parlement autrichien) : 151 voix pour et 27 contre ; <u>Bundesrat</u> (chambre haute du parlement autrichien) : 58 voix pour et 4 contre)  Signature du traité de Lisbonne par le Président autrichien le 28/04/2008.
Belgique	parlementaire	6/03/2008 (Sénat) 10/04/2008 (Chambre des députés) 8/07/2008 (fin du processus de ratification parlementaire)	<b>Oui</b> ( <u>Sénat</u> : 48 voix pour, 8 voix contre, 1 abstention ; <u>Chambre des députés</u> : 116 voix pour, 18 contre, 7 abstentions). Les <u>5 assemblées régionales parlementaires</u> ont approuvé le traité.  <b>Étape suivante :</b> Sanction royale
Bulgarie	parlementaire	21/03/2008	<b>Oui</b> (195 voix pour, 15 contre)
Chypre	parlementaire	3/07/2008	<b>Oui</b> (31 voix pour; 17 contre; 1 abstention)
Danemark	parlementaire	24/04/2008	<b>Oui</b> (90 voix pour, 25 contre, 0 abstention)
Espagne	parlementaire	26/06/2008 15/07/2008	<b>Oui</b> (Chambre des députés : 322 voix pour, 6 contre, 2 abstentions ; Sénat : 232 voix pour, 6 contre, 2 abstentions)  <b>Étape suivante :</b> La ratification sera totalement définitive après la signature formelle par le roi Juan Carlos.
Estonie	parlementaire	11/06/2008	<b>Oui</b> (91 voix pour, 1 contre, 0 abstention)  <b>Étape suivante :</b> Signature par le président estonien
Finlande	parlementaire	11/06/2008	<b>Oui</b> (151 voix pour, 27 contre, 21 abstentions)
France	parlementaire	7/02/2008 8/02/2008	<b>Oui</b> ( <u>Assemblée</u> : 336 voix pour, 52 contre ; <u>Sénat</u> : 265 voix pour, 42 contre et 13 abstentions)
Grèce	parlementaire	12/06/2008	<b>Oui</b> (250 voix pour, 42 contre)
Hongrie	parlementaire	17/12/2007	<b>Oui</b> (325 voix pour, 5 contre et 14 abstentions)
Irlande	référendaire	12/06/2008	<b>Non</b> (53,4% contre ; 46,6% pour)
Italie	parlementaire	23/07/2008 31/07/2008	<b>Oui</b> ( <u>Senato della Repubblica</u> (Sénat) : 288 voix pour) ; <u>Camera dei deputati</u> (Chambre des députés) : ratification à l'unanimité.
Lettonie	parlementaire	8/05/2008	<b>Oui</b> (70 voix pour, 3 contre, 1 abstention)

## CONSTITUTION ET TRAITÉ DE LISBONNE : QUELLES DIFFÉRENCES?



Lituanie	parlementaire	8/05/2008	<b>Oui</b> (83 voix pour, 5 contre, 23 abstentions)
Luxembourg	parlementaire	29/05/2008	<b>Oui</b> (47 pour, 1 contre, 3 abstentions)
Malte	parlementaire	29/01/2008	<b>Oui</b> (Approbation à l'unanimité)
Pays-Bas	parlementaire	5/06/2008 8/07/2008	<b>Oui</b> ( <u>Tweede Kamer</u> (Chambre basse du parlement néerlandais) : 111 votes pour et 39 contre ; <u>Eerste Kamer</u> (Chambre haute du parlement néerlandais) : 60 pour sur 75)
Pologne	parlementaire	1/04/2008 2/04/2008	<b>Oui</b> ( <u>Diète</u> : 384 voix pour, 56 contre, 12 abstentions ; <u>Sénat</u> : 74 voix pour, 17 contre, 6 abstentions)  La procédure de ratification sera achevée une fois que le président polonais Lech Kaczynski aura signé le texte permettant la ratification du traité de Lisbonne.
Portugal	parlementaire	23/04/2008 9/05/2008	Oui (208 voix pour, 21 contre)  Signature du traité de Lisbonne par le Président portugais, Anibal Cavaco Silva, le 9/05/2008
Rép.Tchèque	parlementaire		
Roumanie	parlementaire	4/02/2008	<b>Oui</b> (387 voix pour, 1 contre et 1 abstention)
Royaume-Uni	parlementaire	11/03/2008 18/06/2008	<b>Oui</b> ( <u>Chambre des Communes</u> : 346 voix pour, 206 contre ; <u>Chambre des Lords</u> : oui, vote oral sans décompte des voix)  Assentiment royal
Slovaquie	parlementaire	10/04/2008 12/05/2008	<b>Oui</b> (103 voix pour, 5 contre et 42 abstentions)  Signature du traité de Lisbonne par le Président slovaque, Ivan Gasparovic, le 12/05/2008
Slovénie	parlementaire	29/01/2008	<b>Oui</b> (74 voix pour, 6 contre sur 90 sièges)
Suède	parlementaire		

Source : <http://www.robert-schuman.org/doc/divers/lisbonne/fr/tableau-procedures-ratification.pdf>

### DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,  
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.