

Quand l'esprit manque au Traité...

Lisbonne modifie Maastricht et Rome. Le traité modificatif révisera respectivement « le traité sur l'Union européenne (TUE), le traité instituant la Communauté européenne (TCE) et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique¹ »², en y introduisant les innovations institutionnelles validées par la Conférence intergouvernementale de 2004. Le traité sur l'Union Européenne conserve son titre actuel ; le traité instituant la Communauté européenne devient le traité sur le fonctionnement de l'Union. Ces deux traités modifiés fondent l'Union européenne. L'Union, enfin dotée d'une personnalité juridique unique³, « se substitue et succède à la Communauté »⁴.

Le projet de Traité s'inscrit dans la lignée des traités d'Amsterdam et de Nice. Il referme la parenthèse ouverte par la Déclaration de Laeken, qui restera dans l'histoire comme la prise de conscience officielle du « déficit démocratique » originel de la construction européenne mais aussi comme un espoir déçu. Il clôt amèrement l'épopée de la Convention sur l'avenir de l'Union en renonçant à l'ambition de simplification et de transparence. Il abandonne le concept constitutionnel en affirmant que le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union n'auront pas de caractère constitutionnel. Mais ce refus de la rhétorique « constitution » ne fait que valider la position des Cours constitutionnelles européennes qui avaient maintenu le projet constitutionnel au rang de traité dans leur propre hiérarchie des normes.

Le traité modificatif traduit le retour et la constance de la part obscure de la construction européenne : une reprise de contrôle de l'intergouvernemental dans une volonté de réaffirmer et recadrer le principe fondateur de la compétence d'attribution de l'Union, mais aussi une certaine dérive technocratique. Il gomme tout élément caractérisant l'Etat⁵, jusqu'à nier les aspects émotionnels : hymne, drapeau ; tout symbole est tabou y compris la référence à la devise européenne.

L'histoire européenne reprend finalement son cours. Les « maîtres du pacte », les Etats souverains pensant sortir de la crise, orchestrent par un compromis *a minima* un nouveau déni de la politique et du politique au niveau européen. Cette réaffirmation du

¹ Protocole n°12

² Projet de Préambule, p.3

³ Article 32

⁴ Article premier, dispositions générales 2 (b)

⁵ Le terme "Constitution" est exclu, les termes "loi" et "loi-cadre" disparaissent au profit du maintien des termes actuels de "règlements", "directives" et "décisions".

principe de légitimation « légale-rationnelle », qui a eu son importance mais a aussi montré ses limites, est un aveu d'impuissance. L'Union européenne reste cette domination au sens wébérien, incertaine de sa légitimité. On poursuit et confirme les paradoxes originels de l'aventure européenne en mettant fin à la méthode conventionnelle. On salue le retour en force des juristes du Conseil.

Le traité modificatif est complexe, inaccessible, énigmatique pour le citoyen. Il multiplie protocoles⁶ et déclarations. Pourquoi avoir renoncé à l'ambition de simplification de Laeken qui consistait à abroger tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique ? Certains parlent d'un « traité des notes en bas de page », il s'agit plutôt d'un catalogue d'amendements⁷ dont l'ambition reste de « renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie et d'améliorer la cohérence de son action »⁸. Il espère résoudre le fiasco de Nice à plus ou moins longue échéance. Il faudra, par exemple, dix ans pour modifier les modalités de vote. Certes, le Conseil n'a actuellement pas l'habitude de voter. Et à la question connexe : quelle est la décision la plus légitime, celle adoptée suite à un vote ou celle prise par consensus ? la réponse est loin d'être tranchée !

La Conférence intergouvernementale de 2004 reprenait les propositions de la Convention sur l'avenir de l'Union ; les innovations résultant des travaux de la CIG de 2004 seront incorporées dans le traité sur l'Union européenne et dans le traité sur le fonctionnement de l'Union. Les « outils » seraient-ils donc les mêmes ? « La substance du projet constitutionnel a-t-elle été préservée ? », pour reprendre la problématique du Président Giscard d'Estaing. La multiplication des points fondamentaux⁹ impose une réponse positive :

- La délimitation des compétences entre l'Union et des États membres¹⁰
- Une commission réduite et recentrée¹¹
- La reconnaissance de la Charte des droits fondamentaux¹²

⁶ Des protocoles numérotés jusqu'à 11 dont un 9bis.

⁷ Exemple de la page 26 du Traité modificatif relatif au TUE :

L'article 18 est modifié comme suit:

(a) les paragraphes 1 à 4 sont supprimés;

(b) au paragraphe 5, qui reste sans numéro, les mots "... , chaque fois qu'il l'estime nécessaire, ..." sont remplacés par "... , sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ..." et la phrase suivante est ajoutée à la fin: "Le représentant spécial exerce son mandat sous l'autorité du haut représentant."

⁸ Projet de Préambule, p.3

⁹ Ci-dessous les articles en noir sont ceux du TUE modifié, ceux de l'ex-TCE sont en rouge

¹⁰ Article 5, article 2 et s. et déclaration DS 870/07

¹¹ Article 5D

¹² Article 6

- Le Parlement européen législateur de plein droit¹³
- Une présidence stable¹⁴
- L'extension du vote à la majorité qualifiée et la prise de décision à la double majorité¹⁵
- Un Ministre des affaires étrangères qui cache seulement son nom¹⁶
- L'affirmation de la spécificité de la politique étrangère et de sécurité commune¹⁷
- Une coopération structurée permanente¹⁸
- La nécessité pour l'Union de développer des relations privilégiées avec les « pays de son voisinage »¹⁹
- La possibilité d'une initiative citoyenne européenne²⁰
- Le rôle renforcé des parlements nationaux dans le processus décisionnel²¹
- Une coopération policière²² et judiciaire en matière pénale²³
- Un mécanisme de coopération renforcée plus opérationnel²⁴
- Le droit pour tout Etat membre de se retirer de l'Union²⁵
- La prise en compte du domaine de l'Energie²⁶
- Des dispositions propres à l'Eurogroupe²⁷

¹³ Article 9A

¹⁴ Article 9 B, § 5

¹⁵ Article 9C 4 et déclaration DS 871/07

¹⁶ Articles 9E, 13bis

¹⁷ Article 10C, 11 modifié et s.

La politique de sécurité et de défense commune à partir de l'article 27 et s.
L'action extérieure à l'article 10A

¹⁸ Protocole 4

¹⁹ Article 7 bis

²⁰ Article 8 B 4 : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. »

²¹ Article 8C et protocole 1

²² Article 69 J, chapitre 5

²³ Article 69 E, chapitre 4

Espace de liberté, de sécurité et de justice : article 61 et s.

²⁴ Article 10 et article 280 A et s.

²⁵ Article 35

²⁶ Par exemple, titre XX article 176 A

²⁷ Nouveau chapitre 3bis (article 114) et protocole n° 3

- L'aide humanitaire²⁸
- La possibilité pour l'Union de conclure des accords internationaux²⁹
- L'insertion d'une clause de solidarité³⁰
- La reconnaissance de l'importance des services d'intérêt général³¹
- La primauté du droit européen non reprise dans le TUE mais confirmée par référence à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union.
- Le retrait de la notion de « concurrence libre et non faussée » qui réapparaît dans un protocole annexe...

Pour conclure, les défauts du traité de Lisbonne sont inhérents à ce type de traité : une Europe à plusieurs vitesses, par l'ampleur des concessions notamment accordées aux Britanniques (sur l'application de la Charte des droits fondamentaux³², la clause d'exemption en matière d'harmonisation et coopération judiciaire, leur positionnement hors de la zone euro et hors de Schengen), une connivence impossible avec le citoyen, mais de vrais moyens d'action pour l'Union.

Le traité de Lisbonne est un traité technique qui ne mérite pas une ratification référendaire, mais un satisfecit de pragmatisme. Seuls le recul de l'esprit européen, le « recul de l'ambition politique européenne »³³ des « maîtres du pacte » sont à dénoncer.

Valérie Sachs

Paris, le 15 novembre 2007

²⁸ Article 188 J

²⁹ Article 188 L

³⁰ Article 188 R

³¹ Protocole n° 9

³² Protocole n° 7 pour la Pologne et le Royaume-Uni

³³ Propos du Président Giscard d'Estaing