

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur le **Traité de Lisbonne**,*

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, *vice-présidents* ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mme Marie-Thérèse Hermange, M. Charles Josselin, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Türk, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. EN QUOI LE TRAITÉ DE LISBONNE DIFFÈRE-T-IL DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL ?	7
A. LA NATURE DU TEXTE	7
B. LES DROITS FONDAMENTAUX	8
C. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES	9
1. <i>Les objectifs de l'Union</i>	9
2. <i>Les services d'intérêt général (services publics)</i>	10
3. <i>L'élargissement</i>	12
D. LES COMPÉTENCES	12
1. <i>L'approche générale</i>	12
2. <i>Les points particuliers</i>	14
E. LES INSTITUTIONS ET LES PROCÉDURES DE DÉCISION	15
1. <i>Les règles institutionnelles</i>	15
2. <i>Les processus de décision dans certains domaines</i>	17
F. LES PARLEMENTS NATIONAUX	19
G. LES POSITIONS DÉROGATOIRES	20
II. QUELS CHANGEMENTS LE TRAITÉ DE LISBONNE ENTRAÎNE-T-IL PAR RAPPORT AUX TRAITÉS ACTUELS ?	23
A. LE SENS DU PROJET EUROPÉEN	23
B. LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS	24
C. LA MISE EN ŒUVRE DES COMPÉTENCES	27
1. <i>La suppression des « piliers »</i>	27
2. <i>Le classement des compétences</i>	28
3. <i>Le renforcement du rôle de l'Union dans certains domaines</i>	28
a) <i>L'espace de liberté, de sécurité et de justice</i>	28
b) <i>L'action extérieure et la défense</i>	29
c) <i>La gouvernance économique et sociale</i>	30

D. LES POSSIBILITÉS D'ADAPTATION DES TRAITÉS.....	30
1. <i>La clause de flexibilité pour l'étendue des compétences de l'Union</i>	31
2. <i>Les « clauses passerelles »</i>	31
3. <i>Les coopérations renforcées</i>	32
4. <i>Les souplesses institutionnelles</i>	32
E. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX.....	33
1. <i>Le contrôle de subsidiarité</i>	33
2. <i>Les procédures de révision simplifiées</i>	34
3. <i>L'espace de liberté, de sécurité et de justice</i>	34

Signé le 29 octobre 2004, le traité établissant une Constitution pour l'Europe (couramment appelé « traité constitutionnel ») devait entrer en vigueur au 1^{er} novembre 2006. Mais, à cette date, seulement dix-huit États membres l'avaient approuvé (dont deux par référendum), deux l'ayant rejeté par référendum et sept ayant interrompu le processus de ratification.

La construction européenne se trouvait devant un blocage inédit. Certes, aussi bien pour le traité de Maastricht que pour le traité de Nice, l'un des États membres avait dit « non » par référendum, et le blocage avait pu être surmonté par un nouveau vote. Mais la situation n'était pas la même.

Lorsque le Danemark avait revoté sur le traité de Maastricht, le résultat du premier référendum avait été très serré, et tous les autres États membres avaient ratifié le traité. De plus, une déclaration du Conseil européen avait apporté des garanties particulières au Danemark : les Danois n'avaient pas exactement revoté sur la même question.

Lorsque l'Irlande avait revoté sur le traité de Nice, la participation au premier référendum avait été très faible et, là également, tous les autres États membres avaient ratifié le traité. On pouvait demander aux électeurs irlandais : souhaitez-vous vraiment vous opposer à la volonté de tous les autres pays membres ?

Dans le cas du traité constitutionnel, les données étaient bien différentes : deux pays avaient voté non, à une large majorité, et avec une forte participation. Il était difficile de justifier un nouveau vote.

Il n'était pas envisageable, de toute manière, de faire voter à nouveau les Français et les Néerlandais tant que tous les autres États membres n'avaient pas approuvé le traité : or, il était vraisemblable que, parmi les pays où le processus de ratification était interrompu, au moins un aurait à son tour repoussé le traité. La solution d'un nouveau vote était donc manifestement irréaliste.

Face à cette situation, il n'existait guère que deux attitudes possibles.

La première aurait été de s'en tenir au traité de Nice. Souvent vilipendé, ce traité n'en est pas moins la base actuelle du fonctionnement de l'Union ; et, contrairement aux pronostics, il a permis à l'Union élargie de conserver sa capacité de décision. Certains ont même constaté que le

processus de décision était aujourd'hui, en moyenne, plus rapide qu'avant l'élargissement. Néanmoins, rester ainsi sur un échec aurait durablement affaibli la dynamique européenne. Et, faute d'instruments nouveaux permettant une action plus efficace dans des domaines comme l'action extérieure ou la lutte contre la délinquance transfrontière, l'Union n'aurait pas eu les moyens de mieux répondre à certaines attentes fortes des citoyens. La construction européenne se serait réduite à ses acquis.

La deuxième attitude possible – celle qui a été retenue par le Conseil européen le 23 juin – était de rechercher un compromis tenant compte à la fois de l'approbation du traité constitutionnel par les deux tiers des États membres et des réserves ou de l'opposition du tiers restant.

Les termes du compromis ayant été définis de manière très précise dans le mandat de la Conférence intergouvernementale, celle-ci a eu un caractère essentiellement technique ; les quelques divergences de portée politique sur l'interprétation de ce mandat ayant pu être surmontées, le Conseil européen a pu constater un accord unanime dès le 19 octobre, la signature du « traité modificatif » ou « traité de Lisbonne » étant prévue pour le 13 décembre.

Le traité de Lisbonne présente la particularité de devoir être comparé à deux textes :

- tout d'abord, au traité constitutionnel qui a servi de point de départ pour son élaboration ;
- ensuite, aux traités dans leur état actuel.

Et telles sont bien les deux questions que se posent les citoyens à propos du nouveau traité : en quoi est-il différent du traité constitutionnel ? Et que va-t-il changer par rapport à la situation actuelle ?

I. EN QUOI LE TRAITÉ DE LISBONNE DIFFÈRE-T-IL DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL ?

Le traité de Lisbonne reprend en règle générale le contenu du traité constitutionnel, même si c'est sous une forme complètement différente. Les exceptions à cette règle générale définissent donc la différence entre les deux traités. On peut les regrouper sous sept rubriques.

A. LA NATURE DU TEXTE

- Le traité de Lisbonne ne revendique plus un caractère « constitutionnel ». Ce changement se traduit dans son intitulé comme dans la terminologie employée : le « *ministre des Affaires étrangères* » devient « *haut représentant* », les termes de « *loi* » et « *loi-cadre* » disparaissent au profit d'un maintien des termes actuels de « *règlement* » et « *directive* ».

Dans le même esprit, la primauté du droit de l'Union n'est plus explicitement inscrite dans le traité. Toutefois, une déclaration (n° 27) rappelle que « *selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence* » ; en outre, est annexé au traité un avis du service juridique du Conseil précisant que « *le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice* ».

La mention des symboles de l'Union : drapeau, hymne, devise, disparaît également du nouveau texte.

Enfin, le traité de Lisbonne se présente comme une modification des traités en vigueur, et non comme un texte appelé à se substituer à eux. Le traité sur l'Union européenne (TUE) conserve son intitulé ; celui du traité instituant la Communauté européenne est modifié pour devenir : « *traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* » (TFUE). Le traité de Lisbonne se place ainsi dans la continuité de l'évolution des traités depuis le traité de Rome.

- D'un point de vue juridique, ces changements ne marquent pas une évolution véritable par rapport au traité « établissant une Constitution pour l'Europe », puisque celui-ci conservait en réalité les caractéristiques d'un traité. Cependant, la nouvelle présentation dissipe l'ambiguïté qui résultait de cet intitulé.

Le nouveau traité ne prétend pas à une valeur plus solennelle que les traités précédents. Il ne peut être perçu comme un hybride entre traité et Constitution, ni apparaître comme une étape vers l'adoption d'une authentique Constitution et donc la préfiguration d'un État fédéral.

B. LES DROITS FONDAMENTAUX

Trois changements sont à signaler en matière de droits fondamentaux.

Tout d'abord, la Charte des droits fondamentaux ne figure plus dans le texte même des traités, mais se trouve inscrite par le biais d'un renvoi. Le nouvel article 6 du TUE précise que « *l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux (...) laquelle a la même valeur juridique que les traités* ». Une déclaration (n° 29) rappelle que la Charte « *confirme* » les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et résultant des « *traditions constitutionnelles communes aux États membres* » ; elle précise que « *la Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités* ». Il n'en résulte pas de changement de fond par rapport au Traité constitutionnel.

La nouvelle présentation de la Charte s'accompagne d'un changement beaucoup plus important, qui est que celle-ci n'est pas applicable au Royaume-Uni (protocole n° 7). La Pologne, qui bénéficie d'une dérogation analogue, a manifesté son intention d'y renoncer (ce qui reste possible jusqu'à la signature du traité).

Enfin, si le traité de Lisbonne continue de prescrire l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), les règles de décision pour rendre cette adhésion effective sont modifiées ; le Conseil statue à l'unanimité et non à la majorité qualifiée, et la décision doit être approuvée par les États membres « *conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* », ce qui signifie, pour la France, qu'une loi autorisant la ratification devra être adoptée par les assemblées.

C. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

1. Les objectifs de l'Union

La définition des objectifs de l'Union diffère de celle qu'avait retenue le traité constitutionnel sur trois points :

- la mention de la « *concurrence libre et non faussée* » disparaît ;
- le nouveau texte précise que l'« *Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro* » ;
- il précise également que « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union (...) contribue à la protection de ses citoyens* ».

Le second point semble de portée plutôt symbolique : l'union économique et monétaire, déjà réalisée, ne peut plus être considérée comme un objectif pour les États membres qui en font aujourd'hui partie ; la signification de cette mention paraît être avant tout de réaffirmer la vocation de l'union économique et monétaire à s'étendre au plus grand nombre possible d'États membres, voire un jour à tous.

En revanche, les deux autres points semblent marquer un infléchissement, bien qu'il soit difficile d'en mesurer la portée exacte.

- La suppression de la mention de la « *concurrence libre et non faussée* » parmi les objectifs de l'Union a répondu à une demande de la France, qui a fait valoir que la concurrence était un moyen, non un objectif. On se souvient que la mise en avant de la « *concurrence libre et non faussée* » par le traité constitutionnel avait suscité de nombreuses critiques lors du débat référendaire. Certes, les traités continueront à contenir des dispositions voisines de celle qui a été supprimée, mais celles-ci ne figureront plus sous une forme leur donnant la portée la plus générale possible.

À l'heure actuelle, la notion de « *libre concurrence* » figure dans deux articles de principe (les articles 3 et 4) situés au début du traité instituant la Communauté européenne. Le traité de Lisbonne réécrit également ces articles. L'article qui succède à l'article 3 ne mentionne plus l'exigence d'une concurrence non faussée. En revanche, l'article qui succède à l'article 4 maintient la référence à « *une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* » : seulement, ce nouvel article ne figure plus au début du traité, comme un article de principe ; il constitue désormais l'article 97ter du TFUE.

Par ailleurs, le protocole n° 6 annexé au nouveau traité rappelle que « le marché intérieur tel qu'il est défini à l'article 3 du traité sur l'Union européenne » (c'est-à-dire dans l'article définissant les objectifs de l'Union) « comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée », et que, à cet effet, l'Union « prend, si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions des traités ». Le même protocole précise que ces mesures peuvent se fonder sur la « clause de flexibilité » de l'article 308, qui permet à l'Union de mener une action non prévue par les traités, dès lors qu'elle apparaît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par ceux-ci.

Enfin, les dispositions actuelles des traités concernant les règles de concurrence (articles 81 à 89) sont conservées sous réserve de modifications limitées.

Les bases de la politique européenne de la concurrence subsistent donc dans le nouveau traité. La différence par rapport au traité constitutionnel réside uniquement dans le fait que la libre concurrence n'est plus placée au même niveau que des objectifs généraux comme le développement durable ou la cohésion économique, sociale et territoriale.

En définitive, la portée de ce changement dépendra de la manière dont il sera pris en compte par les institutions de l'Union, en particulier la Commission et la Cour de justice.

- Il en est de même du devoir, pour l'Union, dans ces relations avec le reste du monde, de contribuer à la « protection » de ses citoyens.

Ce nouvel objectif a été introduit, lui aussi, à la demande de la France, pour tenir compte des inquiétudes qui s'étaient exprimées lors du débat référendaire au sujet des délocalisations et, plus généralement, de la concurrence exercée par des pays appliquant des normes sociales et environnementales sans rapport avec les standards en vigueur dans l'Union.

C'est une indication politique qui est donnée par cette formule : elle encourage une évolution, mais ne crée pas une obligation claire. La portée de ce changement sera donc celle que lui donneront les institutions de l'Union.

2. Les services d'intérêt général (services publics)

Le traité de Lisbonne marque également une évolution concernant la garantie des services d'intérêt général. Si l'article de principe concernant ceux-ci reprend sans changement les dispositions prévues par le traité constitutionnel, il est complété par un protocole interprétatif (protocole n° 9) qui en développe la portée.

Protocole n° 9

Article premier

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :

– le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;

– la diversité des services d'intérêts économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;

– un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.

Article 2

Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général.

Ce protocole a été introduit à la demande des Pays-Bas, qui réagissaient en particulier à une enquête ouverte par la Commission européenne sur les aides d'État aux coopératives de logement social dans ce pays. Cette demande était soutenue, notamment, par l'Allemagne et la France.

Là également, la portée exacte de ce protocole apparaîtra lors de son application par la Commission européenne et la Cour de justice, mais le texte traduit un indéniable changement d'accent en faveur de la garantie des services publics.

3. L'élargissement

À la demande des Pays-Bas, où le débat référendaire avait fait apparaître – comme d'ailleurs en France – une inquiétude face au processus d'élargissement, jugé insuffisamment maîtrisé, les dispositions sur les adhésions à l'Union sont modifiées pour préciser que « *les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte* ». Il s'agit d'une référence aux critères adoptés par le Conseil européen à Copenhague (juin 1993) : démocratie, économie de marché viable, capacité à assumer les obligations qu'entraîne l'appartenance à l'Union, et « *capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne* ».

D. LES COMPÉTENCES

1. L'approche générale

Par rapport au traité constitutionnel, le traité de Lisbonne souligne davantage, soit par une nouvelle rédaction, soit par des déclarations interprétatives, que les compétences de l'Union doivent être interprétées strictement, et que l'évolution du partage des compétences n'est pas à sens unique, mais peut se traduire par la restitution de compétences aux États membres.

- L'exigence d'interprétation stricte des compétences de l'Union ressort de la nouvelle rédaction de l'article 5 du TUE, qui dispose que « *l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* ».

De même, un protocole (n° 8) sur l'exercice des compétences partagées entre l'Union et les États membres précise que « *lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine* ». En clair, dans les domaines de compétence partagée, le principe selon lequel les États membres peuvent légiférer tant que l'Union n'a pas légiféré doit être entendu au sens le plus large.

Dans le même sens, une déclaration (n° 37) tend à encadrer l'utilisation de la « clause de flexibilité » de l'article 308, en précisant que ce

dernier « *ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de l'Union au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions des traités, et en particulier de celles qui définissent les missions et les actions de l'Union. Cet article ne saurait en tout cas servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification des traités échappant à la procédure que ceux-ci prévoient à cet effet* ».

L'exigence d'interprétation stricte est particulièrement accentuée dans le cas de l'action extérieure de l'Union :

– la « clause de flexibilité » de l'article 308 est modifiée pour préciser qu'elle « *ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune* », et que sa mise en œuvre ne peut avoir pour effet d'affecter indirectement les attributions respectives des institutions en matière de politique étrangère et de sécurité commune ;

– en outre, une déclaration (n° 32) « *confirme que le fait que l'Union européenne a une personnalité juridique n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au-delà des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités* » ;

– dans le même sens, une déclaration (n° 36) précise que la « clause de flexibilité » de l'article 308 ne peut s'appuyer sur le paragraphe 1 du nouvel article 3 du TUE (ce paragraphe dispose que « *l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples* »), et rappelle que « *des actes législatifs ne peuvent être adoptés dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune* » ;

– une autre déclaration (n° 31) précise que le nouveau dispositif en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en particulier la nomination d'un haut représentant de l'Union et la mise en place d'un service d'action extérieure, n'affectera pas « *les responsabilités ni les compétences de chaque État membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère, son service diplomatique national, ses relations avec les pays tiers et sa participation à des organisations internationales, y compris l'appartenance d'un État membre au Conseil de sécurité des Nations unies* ». Cette même déclaration précise également que les dispositions du nouveau traité concernant la PESC « *ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décision ni n'accroissent le rôle du Parlement européen* ».

- La possibilité de restituer des compétences aux États membres est, quant à elle, mise en avant par une nouvelle rédaction de l'article sur la révision des traités (désormais article 33 du TUE) qui précise que cette révision peut avoir comme but aussi bien d'accroître que de réduire les compétences de l'Union. Elle est également soulignée dans une déclaration (n° 28) concernant l'autre voie possible pour la restitution de compétences, qui est l'abrogation d'actes législatifs de l'Union.

Déclaration n° 28

La conférence souligne que, conformément au système de répartition des compétences entre l'Union et les États membres tel que prévu par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer. Ce dernier cas de figure peut se produire lorsque les institutions compétentes de l'Union décident d'abroger un acte législatif, en particulier en vue de mieux garantir le respect constant des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Sur l'initiative d'un ou de plusieurs de ses membres (représentants des États membres) et conformément à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil peut demander à la Commission de soumettre des propositions visant à abroger un acte législatif. La Conférence se félicite que la Commission déclare qu'elle accordera une attention particulière à ce type de demande.

2. Les points particuliers

Par rapport au traité constitutionnel, le traité de Lisbonne contient également des dispositions qui précisent le partage des compétences sur des points particuliers :

- concernant la protection diplomatique et consulaire, le Conseil ne peut plus adopter « *les mesures nécessaires* » par voie de règlement, mais

seulement adopter des « *directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires.* »

– de nouvelles dispositions précisent que « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* » et qu'« *il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité les formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale* ».

– la protection des données à caractère personnel dans le cadre de la PESC fait l'objet d'un article spécifique qui permet au Conseil d'adopter une décision fixant des règles dont le respect sera soumis au contrôle d'autorités indépendantes. Relevant de la PESC, la décision du Conseil ne sera soumise ni à la codécision du Parlement européen, ni au contrôle de la Cour de justice.

– la mention d'un « *esprit de solidarité entre les États membres* » est introduite au sujet de la définition de la politique de l'énergie, ainsi qu'au sujet des mesures pour faire face à des difficultés d'approvisionnement en énergie.

– la lutte contre les changements climatiques est introduite parmi les objectifs de la politique de l'environnement ;

– en matière de santé publique, l'Union perd la possibilité d'adopter des mesures législatives concernant « *la surveillance de menaces transfrontalières graves pour la santé, l'alerte en cas de telles mesures et la lutte contre celles-ci* » : elle pourra seulement adopter des mesures d'encouragement dans ces domaines.

– en matière de politique spatiale, toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres est désormais exclue.

E. LES INSTITUTIONS ET LES PROCÉDURES DE DÉCISION

1. Les règles institutionnelles

Le traité de Lisbonne modifie peu les dispositions institutionnelles générales prévues par le traité constitutionnel.

● Le principal changement concerne le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. L'entrée en vigueur de la nouvelle définition de la majorité

qualifiée est repoussée au 1^{er} novembre 2014 (au lieu du 1^{er} novembre 2009). En outre, jusqu'au 31 mars 2017, tout État membre peut demander, au cas par cas, que ce soient les règles en vigueur avant le 1^{er} novembre 2014 (c'est-à-dire celles du traité de Nice) qui s'appliquent.

Par ailleurs, le traité de Lisbonne consacre le « compromis de Ioannina » qui prévoit que, lorsqu'un groupe d'États n'est pas loin de constituer une minorité de blocage, la discussion doit se poursuivre, malgré l'existence d'une majorité qualifiée, afin de parvenir à une solution satisfaisante pour les deux parties dans un délai raisonnable (et en respectant, le cas échéant, les limites obligatoires de temps fixées par le droit de l'Union). Des règles définissent ce qu'il faut entendre par le fait d'être proche de constituer une minorité de blocage. Ce compromis – portant le nom de l'île grecque où il a été élaboré – avait été dégagé en 1994, à la demande de l'Espagne, lors du passage de l'Union de 12 à 15 membres.

Une déclaration annexée au traité constitutionnel avait prévu de réactiver ce compromis, en précisant qu'il pourrait jouer lorsque les conditions requises pour la formation d'une minorité de blocage seraient réunies aux trois quarts. Il ajoutait que, à l'issue d'une période de cinq ans, le Conseil pouvait décider à la majorité qualifiée de l'abroger.

La déclaration n° 4 annexée au traité de Lisbonne précise que le Conseil prendra une décision concernant l'application du compromis et indique les modalités selon lesquelles celui-ci sera appliqué :

– entre le 1^{er} novembre 2014 et jusqu'au 31 mars 2017, un groupe d'États sera réputé approcher la minorité de blocage s'il regroupe au moins les trois quarts de la population ou du moins les trois quarts des États membres nécessaires pour constituer une minorité de blocage ;

– à partir du 1^{er} avril 2017 (c'est-à-dire quand un État membre ne pourra plus demander l'application des règles du traité de Nice), ces pourcentages seront abaissés à 55 %.

Surtout, un protocole (n° 9 bis) – de même valeur que les traités – prévoit que cette décision du Conseil ne pourra être modifiée qu'après autorisation du Conseil européen statuant par consensus (c'est-à-dire sans qu'aucune opposition se manifeste).

Il faut noter que la nouvelle « clause de Ioannina » demeure avant tout un compromis politique fondé sur des notions qualitatives (une « *solution satisfaisante* » dans un « *délai raisonnable* »), et ne doit donc pas être interprétée en termes étroitement juridiques. Elle exprime avant tout la volonté

que le Conseil continue à fonctionner dans l'optique de la recherche des accords les plus larges sur les sujets importants.

- À côté de ce changement significatif, des modifications de portée plus réduite doivent être signalées :

- le nombre des membres du Parlement européen passe de 750 à 751 : ce siège supplémentaire sera attribué à l'Italie. En effet, la répartition des sièges entre États membres proposée par le Parlement européen pour la période 2009-2014 se heurtait à une vive opposition de ce pays qui, compte tenu des évolutions démographiques, se voyait attribuer un siège de moins que le Royaume-Uni et deux sièges de moins que la France, alors que les trois pays avaient auparavant un même nombre de sièges. L'attribution d'un siège supplémentaire placera à nouveau l'Italie à égalité avec le Royaume-Uni, bien que ce dernier compte près de deux millions d'habitants de plus ;

- le régime général des coopérations renforcées est légèrement modifié : alors que, dans le traité constitutionnel, celles-ci devaient réunir au moins un tiers des États membres pour pouvoir être lancées, désormais le nombre requis d'États membres est fixé *ne varietur* à neuf ;

- le nouvel article 9 du TUE inscrit la Banque centrale européenne dans le cadre institutionnel de l'Union. De ce fait, le principe de « coopération loyale » entre institutions lui est applicable. Selon le même article, le cadre institutionnel de l'Union vise « à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux des citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions ».

2. Les processus de décision dans certains domaines

Le traité constitutionnel modifie certains aspects du processus de décision dans des domaines précis.

- En ce qui concerne **l'espace de liberté, de sécurité et de justice**, trois modifications sont à signaler.

Tout d'abord, le traité de Lisbonne étend le champ d'application de la clause dite de « frein/accélérateur » prévue par le traité constitutionnel.

Cette clause permettait à un État membre, dans deux domaines (les règles pour la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, et les règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions en matière de criminalité grave ayant une dimension transfrontalière),

d'interrompre la procédure de décision (« frein ») s'il estimait que le texte en discussion portait atteinte à des aspects fondamentaux de son système de justice pénale. La question devait alors être élevée vers le Conseil européen. S'il en résultait un blocage, le lancement d'une coopération renforcée était de droit si un tiers des États membres en faisait la demande (« accélérateur »).

Le traité de Lisbonne conserve cette clause, en l'étendant à deux domaines où l'unanimité est requise : la mise en place d'un Parquet européen et la coopération policière. En l'absence d'accord au sein du Conseil, un groupe d'au moins neuf États membres (et non plus un tiers) peut demander que la question soit élevée vers le Conseil européen ; si le blocage persiste, le lancement d'une coopération renforcée est alors de droit (sauf pour des mesures de coopération policière constituant un développement de l'acquis de Schengen).

Par ailleurs, le protocole n° 10 repousse à l'expiration d'un délai de cinq ans (donc en principe au 1^{er} janvier 2014) la possibilité pour la Commission d'introduire des recours en manquement concernant les mesures relatives à la coopération judiciaire et policière en matière pénale prises avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La Cour de justice ne pourra sanctionner les États membres sur ce terrain durant ce délai. À l'expiration de celui-ci, le Royaume-Uni conserve la faculté de ne pas être soumis dans ce domaine au contrôle de la Cour de justice. Dans ce cas, toutes les mesures concernant la coopération judiciaire et policière en matière pénale cessent de lui être applicables, sauf celles qui auront été modifiées durant la période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Enfin, un droit d'opposition est introduit pour chaque Parlement national lorsque le Conseil détermine la liste des aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière (et donc sur lesquels l'Union peut légiférer).

- Dans le domaine de la **propriété intellectuelle**, le traité de Lisbonne apporte un changement important par rapport au traité constitutionnel. Celui-ci permettait au Conseil statuant à la majorité qualifiée, en codécision avec le Parlement européen, de donner compétence à la Cour de justice pour statuer sur les litiges liés aux actes de l'Union créant des titres de propriété intellectuelle. Le traité de Lisbonne revient, sous réserve de modifications rédactionnelles, aux dispositions en vigueur : le Conseil statue à l'unanimité avec consultation du Parlement européen, et sa décision doit être approuvée par les États membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives », c'est-à-dire ratifiée par chaque Parlement national.

● Dans le domaine **social**, le traité de Lisbonne renforce la clause de « frein » (élévation de la décision vers le Conseil européen) applicable aux mesures relatives aux prestations sociales pour les travailleurs migrants et leurs ayants droit. Alors qu'actuellement le Conseil européen peut seulement, soit renvoyer le projet au Conseil en vue d'une décision à la majorité qualifiée, soit demander à la Commission de présenter une nouvelle proposition, il pourra désormais s'abstenir de décider, auquel cas le projet sera réputé non adopté à l'expiration d'un délai de quatre mois.

F. LES PARLEMENTS NATIONAUX

● Le traité de Lisbonne consacre **un article spécifique au rôle des parlements nationaux**. C'est la première fois que la contribution des parlements nationaux au « *bon fonctionnement* » de l'Union se trouve mentionnée dans le corps même des traités.

Nouvel article 8 C du traité sur l'Union européenne

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

a) en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs européens conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;

b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

c) en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 64 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 69 K et 69 H dudit traité ;

d) en prenant part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 33 du présent traité ;

e) en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union conformément à l'article 34 du présent traité ;

f) en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Si l'objet de cet article est avant tout de regrouper symboliquement des dispositions éparses dans les traités, on peut considérer qu'il n'est pas sans portée – au vu des controverses antérieures – que soit reconnue la contribution qu'apporte au « *bon fonctionnement de l'Union* » la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen.

● Par ailleurs, le traité de Lisbonne introduit une modalité nouvelle pour la mise en œuvre du **contrôle de subsidiarité** par les parlements nationaux. Si un projet d'acte législatif est contesté, sur le terrain de la subsidiarité, par une majorité simple des parlements nationaux et si la Commission décide de le maintenir, le Conseil et le Parlement européen doivent se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité. Si le Conseil (à la majorité de 55 % de ses membres) ou le Parlement européen (à la majorité simple) donne une réponse négative, le projet est écarté.

G. LES POSITIONS DÉROGATOIRES

La position particulière du **Danemark** en ce qui concerne tant la politique européenne de sécurité et de défense que la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, est confirmée par le traité de Lisbonne de la même manière qu'elle l'était par le traité constitutionnel.

En revanche, la position du **Royaume-Uni** et de l'**Irlande** vis-à-vis de l'espace de liberté, de sécurité et de justice est sensiblement modifiée. Ces deux pays bénéficient aujourd'hui d'un traitement dérogatoire pour les politiques relatives à la libre circulation des personnes, à l'asile et à l'immigration, et à la coopération judiciaire en matière civile ; ils ont en effet la possibilité de participer au cas par cas aux mesures concernant ce domaine. Le traité constitutionnel maintenait cette position et l'étendait à certains aspects de la coopération administrative et de la coopération policière.

Le nouveau traité l'étend à l'ensemble de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière ainsi qu'au développement de l'acquis de Schengen (auquel les deux pays pouvaient participer jusque là sur la base d'un arrangement spécifique). La principale difficulté de cette généralisation de l'« opt out » était de trouver une solution pour les cas où le Royaume-Uni ou l'Irlande décideraient de ne pas participer au développement d'une mesure à laquelle ils auraient jusque là participé (par exemple une étape supplémentaire dans le développement d'un système informatique commun). Dans de tels cas, le Conseil devra se prononcer à la majorité qualifiée, dans un délai de quatre mois, sur l'« opt out ». S'il apparaît que celui-ci compromet le développement de la mesure, il pourra décider d'exclure le Royaume-Uni ou l'Irlande du champ d'application de la mesure existante.

En outre, par rapport au traité constitutionnel, le **Royaume-Uni** bénéficie, comme on l'a vu, de dérogations supplémentaires concernant la Charte des droits fondamentaux (qui ne lui est pas applicable) et le contrôle de la Cour de justice dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale (voir plus haut page 18).

II. QUELS CHANGEMENTS LE TRAITÉ DE LISBONNE ENTRAÎNE-T-IL PAR RAPPORT AUX TRAITÉS ACTUELS ?

Le débat sur le mode de ratification du traité de Lisbonne – voie parlementaire ou référendum – a mis au premier plan la question des différences entre ce traité et le traité constitutionnel dont il s’inspire.

Cependant, le jugement sur le traité de Lisbonne doit reposer avant tout sur les changements qu’il introduit par rapport aux textes en vigueur.

La commission des Affaires étrangères, lorsque le projet de loi autorisant la ratification sera présenté, sera amenée à livrer une analyse détaillée du nouveau traité. Il ne s’agit ici que de souligner les **principaux changements** qu’apportera le traité de Lisbonne.

A. LE SENS DU PROJET EUROPÉEN

Plusieurs éléments tendent à préciser le sens du projet européen.

- Le **préambule** du traité précise que celle-ci s’inspire « *des héritages culturels, religieux et humanistes de l’Europe à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la démocratie, la liberté et l’État de droit* ». Cette mention des héritages européens va dans le sens de l’affirmation d’une identité européenne.

- La **Charte des droits fondamentaux**, qui avait été « proclamée » lors du Conseil européen de Nice, reçoit désormais une valeur contraignante : la Cour de justice contrôlera son respect par les institutions de l’Union et, lors de la mise en œuvre du droit de l’Union, par les États membres. L’intégration de la Charte consacre l’élargissement de la vocation de l’Union qui, à l’origine communauté économique, a pris une dimension politique avec le traité de Maastricht et dispose, depuis le traité d’Amsterdam, de larges compétences en matière de justice et d’affaires intérieures.

Le traité prévoit, en outre, l’adhésion de l’Union à la Convention européenne des droits de l’homme. Cette adhésion devra être décidée par le Conseil statuant à l’unanimité, approuvée par le Parlement européen, et ratifiée par le Parlement de chaque État membre.

● Les **objectifs de l'Union** sont définis en termes bien plus larges. Ils comprennent désormais :

- l'« *économie sociale de marché* » ;
- la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, la justice sociale, la solidarité entre les générations, la protection des droits de l'enfant ;
- la cohésion territoriale ;
- la promotion du progrès scientifique et technique ;
- le respect de la diversité culturelle et linguistique, la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel ;
- dans les relations extérieures, la « *protection* » des citoyens de l'Union, le développement durable de la planète, la solidarité entre les peuples, le commerce libre et équitable, l'élimination de la pauvreté et la protection des droits de l'Homme.

● Parallèlement, le principe de **respect des identités nationales** reçoit une formulation plus détaillée : « *l'Union respecte (...) l'identité nationale des États membres, 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'État, 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 État membre* ».

● Enfin, une **procédure de retrait volontaire de l'Union** est introduite (nouvel article 35 du TUE), ce qui souligne que l'Union est fondée sur la libre volonté des États membres. Le retrait n'est en effet soumis à aucune autre condition que l'existence d'une période transitoire de deux ans, durant laquelle l'État souhaitant se retirer peut négocier un accord avec l'Union.

B. LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Le traité de Lisbonne apporte d'importants changements dans le domaine institutionnel.

● Les pouvoirs du **Parlement européen** sont largement renforcés :

– son rôle législatif est sensiblement accru par la généralisation (sous réserve d'exceptions en nombre limité) de la procédure de codécision où il a les mêmes pouvoirs que le Conseil des ministres. Le Parlement européen reçoit ainsi, sauf dispositions particulières, un pouvoir de codécision en matière de justice et d'affaires intérieures, de politique commerciale commune, de législation agricole ;

– ses pouvoirs budgétaires augmentent également en raison de la suppression de la notion de « dépenses obligatoires » (cette part du budget, comprenant essentiellement les dépenses agricoles, ne peut pratiquement pas aujourd'hui être amendée par le Parlement). Le Conseil et le Parlement sont désormais sur un pied d'égalité dans la procédure budgétaire ; toutefois, si un accord est intervenu au sein du comité de conciliation entre les représentants du Parlement et ceux du Conseil, mais que ce dernier rejette cet accord, le Parlement peut statuer définitivement en reprenant tout ou partie des amendements qu'il avait adoptés en première lecture. Le budget de l'Union doit respecter le « cadre financier pluriannuel », fixant des plafonds par grande catégorie de dépense, qui est arrêté par le Conseil à l'unanimité avec l'approbation du Parlement.

Le nombre maximum des députés européens est porté de 750 à 751, avec un minimum de 6 sièges et un maximum de 96 sièges par État membre.

- Le **Conseil européen** est reconnu comme une institution de l'Union. La règle de la présidence semestrielle est abandonnée. Le Conseil européen élit à la majorité qualifiée un président pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. Ce président ne peut exercer de mandat national.

- Les règles de vote au sein du **Conseil** sont transformées. Le domaine du vote à la majorité qualifiée est élargi à une vingtaine de bases juridiques supplémentaires ; c'est le cas notamment pour la plupart des actes en matière de justice et d'affaires intérieures, ainsi que pour les nouvelles compétences attribuées à l'Union (voir plus bas, p. 28). En même temps, la définition de la majorité qualifiée change. Lorsque le Conseil statue sur une proposition de la Commission européenne, elle est constituée par 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union. En tout état de cause, une proposition est adoptée si moins de quatre États membres s'y opposent. Lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission, la majorité qualifiée est fixée à au moins 72 % des États membres représentant au moins 65 % de la population. Ces nouvelles règles s'appliqueront à partir du 1^{er} novembre 2014.

Une décision du Conseil – qui ne pourra être modifiée qu'avec l'accord du Conseil européen statuant par consensus – garantit l'application de

la « clause de Ioannina » selon laquelle, lorsqu'un groupe d'États est proche de constituer une minorité de blocage, la discussion doit se poursuivre afin de parvenir, dans un délai raisonnable, à une solution satisfaisante pour les deux parties.

- La composition de la **Commission européenne** est modifiée. Les États membres restent, en tout état de cause, traités sur un strict pied d'égalité pour la présence d'un de leurs nationaux au sein de la Commission. Jusqu'en 2014, la Commission reste composée d'un national de chaque État membre. Ensuite, le nombre de ses membres est égal aux deux tiers du nombre d'États membres ; le Conseil européen, statuant à l'unanimité, peut toutefois modifier ce chiffre.

Les modalités du choix du président de la Commission font l'objet d'une nouvelle présentation, insistant davantage sur le rôle du Parlement européen. Aux termes du nouvel article 9 D, *« en tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure »*. Par ailleurs, les pouvoirs du président sont renforcés : il peut désormais mettre fin aux fonctions d'un des membres de la Commission sans avoir pour cela à obtenir l'autorisation du collège des commissaires.

Les pouvoirs de la Commission pour la mise en œuvre de la législation de l'Union sont renforcés. Une directive ou un règlement peut désormais lui déléguer – sous le contrôle du Parlement et du Conseil – le pouvoir de modifier ses éléments non essentiels. Surtout, la compétence générale de la Commission pour prendre des mesures d'exécution de la législation européenne est plus nettement affirmée : c'est seulement dans des *« cas spécifiques et dûment justifiés »* que le Conseil peut exercer des compétences d'exécution.

- Nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission, le **haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité** remplace à la fois le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le commissaire européen chargé des relations extérieures ; sa compétence s'étend également à la politique de sécurité et de défense commune. Il préside le Conseil « Affaires étrangères » tout en étant de droit vice-président de la Commission où il coordonne les différents aspects de l'action extérieure. Il dispose d'un

« *service européen pour l'action extérieure* » composé de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des États membres.

Le haut représentant de l'Union a un statut à deux faces :

– il dépend du Conseil européen qui peut le démettre : c'est dans ce cadre qu'il préside le Conseil « Affaires étrangères », propose au Conseil européen et au Conseil des décisions en matière de PESC et de politique de sécurité et de défense commune (PSDC), et met en œuvre la PESC ;

– il est membre de la Commission : à ce titre, il est soumis au vote d'investiture du Parlement européen et perd sa fonction de commissaire en cas de vote par celui-ci d'une motion de censure. Par ailleurs, le haut représentant est, en tant que commissaire, soumis au principe de collégialité de la Commission : il doit s'assurer du soutien de la majorité de ses collègues pour toute initiative dans les domaines de sa compétence.

● Le rôle de la **Cour de justice** est largement accru, dans la mesure où elle reçoit une compétence générale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI). Il est prévu par ailleurs de faire passer le nombre des avocats généraux de huit à onze, de manière à permettre à la Pologne, comme aux cinq autres « grands » États, de désigner un avocat général ; les cinq autres avocats généraux sont désignés tour à tour par les autres États membres.

● Le **Comité des régions** reçoit la possibilité de saisir la Cour de justice dans deux cas :

– pour contester la conformité d'un acte au principe de subsidiarité (cette faculté ne peut jouer que pour les actes au sujet desquels il est obligatoirement consulté) ;

– pour assurer la sauvegarde de ses propres prérogatives.

C. LA MISE EN ŒUVRE DES COMPÉTENCES

Le traité de Lisbonne élargit les compétences de l'Union et, surtout, modifie profondément les conditions de leur mise en œuvre.

1. La suppression des « piliers »

La structure en trois « piliers » introduite par le traité de Maastricht est abolie ; de ce fait, la Communauté européenne (actuel premier « pilier ») disparaît. Ne subsiste que l'Union européenne, avec une procédure de décision

de droit commun et des procédures particulières pour certains domaines (principalement les questions de politique étrangère et de défense).

L'Union est dotée de la personnalité juridique (jusqu'à présent, seule la Communauté européenne en disposait). De ce fait, elle pourra conclure des traités dans l'ensemble du champ de ses compétences (les accords internationaux conclus par les États membres doivent être compatibles avec ceux conclus par l'Union).

2. Le classement des compétences

Le traité distingue trois grandes catégories de compétences de l'Union :

– les compétences exclusives : les États membres ont pour seul rôle de mettre en œuvre les actes de l'Union, à moins qu'ils ne reçoivent une habilitation de celle-ci pour adopter eux-mêmes certains actes ;

– les compétences partagées : les États membres sont compétents pour tout ce que l'Union n'a pas décidé de régler elle-même ;

– les compétences d'appui : l'Union ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pouvoir exercer un rôle législatif ni limiter leur compétence.

Deux cas particuliers sont en position intermédiaire entre les compétences partagées et les compétences d'appui. Ce sont :

– la coordination des politiques économiques et de l'emploi : l'Union dispose d'une compétence pour définir les modalités de cette coordination ;

– la politique étrangère et de sécurité commune, dont le régime est complètement spécifique.

3. Le renforcement du rôle de l'Union dans certains domaines

a) L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Le traité élargit le champ de la coopération judiciaire en matière civile comme en matière pénale, renforce les rôles d'Europol et d'Eurojust, et prévoit la mise en place progressive d'un « *système intégré de gestion des*

frontières extérieures ». Le Conseil peut en outre, à l'unanimité, décider de mettre en place un Parquet européen.

Surtout, les conditions d'adoption des textes dans ces matières sont revues. Alors que l'espace de liberté, de sécurité et de justice était jusqu'à présent régi en partie par des procédures intergouvernementales, il est désormais régi, sauf exception, par la procédure de droit commun où le Conseil vote à la majorité qualifiée, le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, et les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice. Toutefois, pour tout texte relatif à l'harmonisation pénale, un État peut demander que le Conseil européen soit saisi s'il estime que ce texte porte atteinte à des aspects fondamentaux de son système juridique.

Le traité fait de la reconnaissance mutuelle des décisions le principe de base de la coopération judiciaire, tant en matière civile qu'en matière pénale. Dans cette optique, le Conseil peut mettre en place un mécanisme d'« évaluation mutuelle » de l'application par les États membres des politiques de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures.

Des mécanismes particuliers facilitent le lancement de coopérations renforcées dans les domaines où les décisions continuent à être prises à l'unanimité ainsi que dans ceux où existe une clause d'appel au Conseil européen (mécanismes de « frein/accélérateur »).

b) L'action extérieure et la défense

La politique commerciale commune devient une compétence exclusive de l'Union et le vote à la majorité qualifiée est généralisé, à l'exception de deux domaines : les services culturels et audiovisuels, et les services sociaux, d'éducation et de santé.

Pour les politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire, les mesures sont désormais adoptées, selon la procédure de droit commun, en codécision avec le Parlement européen.

La politique étrangère et de sécurité commune est profondément réformée par la mise en place d'une présidence stable du Conseil européen, par la création du haut représentant de l'Union et par l'attribution de la personnalité juridique à l'Union.

Le traité prévoit un développement important de la politique de sécurité et de défense commune, avec :

– un élargissement des missions : aux missions actuelles (dites « de Petersberg ») s'ajoutent le désarmement, le conseil en matière

militaire, la stabilisation à la fin des conflits, et la lutte contre le terrorisme y compris sur le territoire d'États tiers ;

– une clause de défense mutuelle et une clause de solidarité antiterroriste ;

– le lancement d'une « coopération structurée permanente » entre les États qui souscrivent certains engagements (participation à des programmes d'équipement, mise à disposition de forces) ;

– la création d'une agence d'armement, l'« Agence européenne de défense » (déjà mise en place par anticipation).

c) La gouvernance économique et sociale

Les évolutions dans ce domaine concernent notamment :

– l'attribution de nouvelles compétences à l'Union en matière de santé publique, d'espace, de recherche, d'énergie, de protection civile, de tourisme, de sport ;

– la mise en place d'une organisation spécifique de la zone euro : le Conseil « Ecofin » reste le seul lieu où se prennent les décisions relatives à l'union économique et monétaire, mais, pour les mesures de coordination des disciplines budgétaires et des politiques économiques propres aux États membres dont la monnaie est l'euro, seuls les représentants de ces États prennent part au vote ;

– les services d'intérêt général : une loi européenne pourra définir les principes et conditions, notamment économiques et financières, leur permettant d'accomplir leurs missions ;

– l'introduction d'une clause sociale générale pour les politiques de l'Union, et l'institutionnalisation du « sommet tripartite » avec les partenaires sociaux.

En outre, la Charte des droits fondamentaux, désormais contraignante, contient de nombreuses dispositions relatives aux droits sociaux (articles 27 à 38 de la Charte).

D. LES POSSIBILITÉS D'ADAPTATION DES TRAITÉS

Une des particularités du traité de Lisbonne tient à la multiplication des éléments de souplesse qui y sont introduits. Un certain nombre de

dispositions spécifiques permettent en effet une adaptation des traités sans qu'il soit nécessaire d'engager une procédure de révision.

1. La clause de flexibilité pour l'étendue des compétences de l'Union

Selon cette clause, lorsque, dans le cadre d'une des politiques prévues par les traités, une mesure paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités et que ceux-ci ne prévoient pas le pouvoir d'action correspondant, le Conseil statuant à l'unanimité peut prendre cette mesure en accord avec le Parlement européen. Une clause de ce type a toujours figuré dans les traités européens, mais son objet était limité aux « *mesures nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté* ».

2. Les « clauses passerelles »

Lorsque, dans le cadre des politiques communes, il est prévu que le Conseil des ministres décide à l'unanimité, le Conseil européen statuant à l'unanimité peut autoriser le passage au vote à la majorité qualifiée (sauf dans le cas des décisions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense). De même, lorsqu'une procédure législative spéciale est prévue (cas où le Parlement européen n'a pas le pouvoir de codécision), le Conseil européen statuant à l'unanimité peut décider que la procédure législative ordinaire (codécision) s'appliquera. Le recours à une clause passerelle est notifié aux parlements nationaux. La décision ne peut entrer en vigueur que si aucun parlement national n'a fait connaître son opposition dans un délai de six mois.

En outre, dans certains domaines particuliers, le Conseil européen ou le Conseil des ministres peut, à l'unanimité, décider d'appliquer le vote à la majorité qualifiée ou la procédure législative ordinaire, sans que les parlements nationaux aient un droit d'objection. Ces domaines sont : le cadre financier pluriannuel de l'Union ; certaines mesures concernant la politique sociale, l'environnement, la coopération judiciaire en matière de droit de la famille ; certaines décisions de politique étrangère.

3. Les coopérations renforcées

Les coopérations renforcées sont l'utilisation des institutions de l'Union par une partie des États membres qui prennent des décisions applicables à eux seuls. Dans l'ensemble, les règles prévues par le traité sont voisines de celles figurant dans le traité de Nice, mais des possibilités nouvelles apparaissent.

Comme dans le traité de Nice, les coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'en dernier ressort et doivent associer au moins neuf des États membres (et non plus huit). L'autorisation de lancer la coopération renforcée est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée ; la Commission et le Parlement ont un droit de veto et participent au fonctionnement de la coopération renforcée avec tous leurs membres. Dans le cas de la politique extérieure et de sécurité commune, le Parlement et la Commission sont simplement consultés, tandis que l'autorisation est accordée par le Conseil statuant à l'unanimité.

Mais le traité de Lisbonne apporte des éléments novateurs. Tout d'abord, dans le cadre d'une coopération renforcée, les membres du Conseil représentant les États membres participant à cette coopération renforcée peuvent, à l'unanimité, décider de recourir aux « clauses passerelles ».

Ensuite, une formule particulière est prévue pour la défense, sous le nom de « *coopération structurée* ». Peuvent participer tous les États membres acceptant les engagements précisés dans un protocole annexé à la Constitution. Le lancement est autorisé par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Enfin, et surtout, le mécanisme du « frein/accélérateur » facilite le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures.

4. Les souplesses institutionnelles

Certaines règles relatives aux institutions peuvent désormais être modifiées sans révision des traités. Il en est ainsi :

– du nombre des membres de la Commission ; le Conseil européen statuant à l'unanimité peut retenir un autre nombre que celui retenu par les traités (à savoir deux tiers du nombre des États membres) ;

– de la répartition des sièges au Parlement européen entre les États membres : elle est désormais fixée par accord entre le Parlement européen et le Conseil européen statuant à l’unanimité ;

– des règles de composition du Comité des régions et du Comité économique et social, désormais fixées par une décision du Conseil statuant à l’unanimité sur proposition de la Commission.

E. LE RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX

Le traité de Lisbonne met en place trois formes nouvelles d’intervention des parlements nationaux dans le fonctionnement de l’Union :

1. Le contrôle de subsidiarité

Le mécanisme comprend trois étapes :

– 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 de l’Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime que ce texte ne respecte pas le principe de subsidiarité. Les institutions de l’Union « tiennent compte » des avis motivés qui leur sont adressés. Lorsqu’un tiers des parlements nationaux ont adressé un avis motivé, le projet doit être réexaminé (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart). Pour l’application de cette règle, chaque parlement national dispose de deux voix ; dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d’une voix ;

– si un projet d’acte législatif est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux et si la Commission décide de le maintenir, le Conseil et le parlement doivent se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité ; si le Conseil (à la majorité de 55 % de ses membres) ou le Parlement (à la majorité simple) donne une réponse négative, le projet est écarté ;

– après l’adoption d’un texte, la Cour de justice peut être saisie par un État membre d’un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d’un parlement national ou d’une chambre de celui-ci. Le recours est toujours formellement présenté par le gouvernement d’un État membre, mais le protocole ouvre la possibilité qu’il soit simplement « transmis » par ce gouvernement, l’auteur véritable du recours étant le parlement national ou une chambre de celui-ci.

2. Les procédures de révision simplifiées

● Les dispositions du traité concernant les « politiques internes » (toutes celles qui ne concernent pas l'action extérieure de l'Union) peuvent être modifiées sans avoir à convoquer formellement une Conférence intergouvernementale. La décision relève du Conseil européen statuant à l'unanimité, mais son entrée en vigueur suppose son « *approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* », c'est-à-dire une approbation par chaque parlement national.

● Par ailleurs, chaque parlement national dispose d'un droit d'opposition en cas d'utilisation d'une « clause passerelle » (voir plus haut page 31).

3. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Plusieurs dispositions concernent l'association des parlements nationaux à la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il est prévu :

– que « *les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats* » de l'évaluation de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

– que « *les parlements nationaux sont tenus informés des travaux* » du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure ;

– que les parlements nationaux sont associés « *à l'évaluation des activités d'Eurojust* » et au « *contrôle des activités d'Europol* ».

En outre, les parlements nationaux ont un droit d'opposition (comme dans le cas des « clauses passerelles ») lorsque le Conseil détermine la liste des aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière (et donc sur lesquels l'Union peut légiférer).

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mercredi 7 novembre 2007 pour l'examen de ce rapport.

M. Hubert Haenel :

J'ai souhaité aborder deux questions :

- en quoi le traité de Lisbonne est-il différent du traité constitutionnel ?
- quels sont les changements par rapport aux traités en vigueur ?

Il faut bien, en effet, passer par ces deux questions pour étayer un jugement.

• Les **modifications par rapport au traité constitutionnel** traduisent la volonté de prendre en compte des préoccupations qui s'étaient exprimées lors des référendums en France et aux Pays-Bas, mais aussi dans les sept pays qui avaient interrompu le processus de ratification :

– l'opposition à un « super État » européen (présente en particulier aux Pays-Bas, en République tchèque, au Danemark, au Royaume-Uni) est prise en compte par la suppression de la terminologie « constitutionnelle », ainsi que par les modifications rédactionnelles et les déclarations qui insistent sur l'interprétation stricte des compétences de l'Union. Dans le même sens, le rôle des parlements nationaux en matière de subsidiarité reçoit une modalité supplémentaire : un « carton orange » s'ajoute au « carton jaune » et au « carton rouge » ;

– l'inquiétude face à l'élargissement (présente aux Pays-Bas et en France) est prise en compte par une référence aux critères de Copenhague ;

– les critiques sur l'orientation trop exclusivement libérale de la construction européenne (présentes notamment en France) sont prises en compte dans la reformulation des objectifs de l'Union (suppression de la « concurrence libre et non faussée », ajout de la « protection des citoyens ») et dans le nouveau protocole sur les services publics ;

– les inquiétudes de la Pologne sur sa place dans le processus de décision sont prises en compte par le report de l'entrée en vigueur du nouveau système de vote à la majorité qualifiée, et par la nouvelle « clause de Ioannina » qui incite à rechercher de larges accords au sein du Conseil ;

– enfin, face aux réticences de l'opinion britannique, la solution est recherchée dans une accentuation de la position particulière du Royaume-Uni (non application de la Charte, extension de la participation « à la carte » en matière de justice et affaires intérieures, dérogation au contrôle de la Cour de justice pour la coopération judiciaire et policière en matière pénale) ;

– il faut signaler, enfin, qu'une faiblesse du traité constitutionnel est corrigée : par rapport au traité de Nice, le traité constitutionnel rendait dans certains cas plus difficile le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures ; le traité de Lisbonne apporte une solution en élargissant les possibilités de recourir au mécanisme du « frein/accélérateur » qui permet de lancer sans formalité une coopération renforcée en cas de blocage.

C'est à chacun, naturellement, de porter un jugement sur la portée de ces changements. Il est clair que l'essentiel du traité constitutionnel est maintenu. Il est clair aussi que ce n'est pas le même traité : d'ailleurs, le Conseil d'État néerlandais – qui est un peu l'équivalent à la fois de notre Conseil constitutionnel et de notre Conseil d'État – a estimé que le nouveau traité était « substantiellement différent » du traité constitutionnel.

Est-ce que cela suffit à justifier l'abandon de la procédure référendaire pour son approbation ? Chacun appréciera. Je voudrais pour ma part faire deux remarques :

– d'abord, le président de la République s'est très clairement prononcé, durant la campagne présidentielle, pour une ratification parlementaire, alors que ses deux principaux concurrents se prononçaient, quant à eux, pour un référendum ; donc, les électeurs ont voté, en connaissance de cause, pour un candidat hostile à un nouveau référendum. Cela donne tout de même une légitimité au choix de la procédure parlementaire ;

– ensuite, nous devons être conscients du risque que représenterait un nouveau référendum en France. On ne peut être sûr que le « oui » l'emporterait, même si cela paraît probable. Et surtout, cela rendrait presque inévitable un référendum au Royaume-Uni, où un succès du « oui » serait pour le moins incertain. Nous aurions toutes les chances d'aller vers une nouvelle crise. L'Europe n'en a pas besoin.

• J'en viens aux **changements par rapport aux textes en vigueur.**

Ils sont importants sur le plan **institutionnel**. Le point le plus saillant est l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen, mais d'autres changements sont de grande portée : personnalité juridique de l'Union, présidence stable du Conseil européen, mise en place d'un haut représentant de l'Union, nouvelle composition de la Commission européenne (ce qui n'est pas l'aspect le plus convaincant du traité), nouvelles règles pour la majorité qualifiée au Conseil, renforcement du contrôle de la Cour de justice.

Il faut également souligner l'accroissement du rôle des parlements nationaux par la mise en place du contrôle de subsidiarité.

Sur le plan des **politiques**, les changements sont également importants.

C'est le cas, tout d'abord, en matière de **justice et d'affaires intérieures** : l'espace de liberté, de sécurité et de justice sera désormais régi, sauf exception, par la procédure de droit commun où le Conseil vote à la majorité qualifiée, le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, et les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice.

Le changement est également important pour les différents aspects de l'**action extérieure** et pour la **défense**.

La politique commerciale commune devient une compétence exclusive de l'Union et le vote à la majorité qualifiée est généralisé, à l'exception de deux domaines : les services culturels et audiovisuels, et les services sociaux, d'éducation et de santé.

Pour les politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire, les mesures sont désormais adoptées, selon la procédure de droit commun, en codécision avec le Parlement européen.

La politique étrangère et de sécurité commune est profondément réformée par la mise en place de la présidence stable du Conseil européen, par la création du haut représentant de l'Union et par l'attribution de la personnalité juridique à l'Union.

Le traité prévoit également un développement important de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), avec un élargissement des missions, une clause de défense mutuelle, une clause de solidarité antiterroriste, et le lancement d'une « coopération structurée permanente » entre les États qui souscrivent certains engagements.

Enfin, des évolutions significatives concernent la **gouvernance économique et sociale** :

– attribution de nouvelles compétences à l'Union en matière de santé publique, d'espace, de recherche, d'énergie, de protection civile, de tourisme, de sport ;

– mise en place d'une organisation spécifique de la zone euro ;

– garantie des services d'intérêt général, introduction d'une clause sociale générale pour les politiques de l'Union, institutionnalisation du « sommet tripartite » avec les partenaires sociaux.

En outre, la Charte des droits fondamentaux, désormais contraignante, contient de nombreuses dispositions relatives aux droits sociaux (articles 27 à 38 de la Charte).

Même en se limitant aux aspects les plus marquants, on voit que le nouveau traité représente une évolution profonde : un grand nombre d'aspects de la construction européenne sont transformés.

Je ne souscris donc pas, pour ma part, aux analyses qui le présentent comme un traité « modeste ». Pour le reste, naturellement, un traité est avant tout un cadre. Il sera, en grande partie, ce que les institutions européennes en feront.

On ne peut pas, par exemple, savoir *a priori* comment se fera le partage des responsabilités entre le président du Conseil européen, le haut représentant et le président de la Commission. On ne peut pas savoir non plus jusqu'où ira le Parlement européen dans l'usage de ses nouveaux pouvoirs. Le nouvel équilibre institutionnel se dégagera avec le temps. Une chose me paraît certaine : si ce traité est adopté, il n'y aura pas de nouveau traité d'ordre institutionnel avant longtemps. D'ailleurs, ce traité ne contient pas de clause de rendez-vous comme en contenaient les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. On sent que les États membres sont las des discussions institutionnelles et souhaitent en finir.

Ce sera d'autant plus possible que le traité de Lisbonne contient des éléments de souplesse. Un certain nombre de dispositions permettent d'adapter les traités sans avoir à passer par une procédure de révision : clause de flexibilité pour l'étendue des compétences de l'Union ; « clauses passerelles » pour, notamment, passer au vote à la majorité qualifiée ; possibilités accrues de recourir aux coopérations renforcées ; souplesses dans le domaine institutionnel concernant, notamment, la composition de la Commission et du Parlement européen. Grâce à ces possibilités d'adaptation, on peut espérer reporter une nouvelle révision des traités à un avenir relativement lointain.

Il est plus que temps, en effet, de se concentrer davantage sur le contenu des politiques communes et sur les grandes questions comme la croissance et l'emploi, le développement durable, l'élargissement...

Nous ne devons pas oublier les leçons des référendums en France et aux Pays-Bas. C'est en montrant qu'elle est efficace, qu'elle donne des résultats correspondant aux attentes des citoyens, que la construction européenne retrouvera un soutien plus large et plus solide. Plus tôt nous sortirons du débat institutionnel, plus tôt nous pourrons passer aux autres questions. C'est, me semble-t-il, un grand argument pour ratifier au plus vite ce traité, que pour ma part je considère comme un très bon compromis.

M. Jacques Blanc :

Ce rapport donne une analyse accessible de ce qui est quand même le résultat le plus important auquel notre nouveau président ait contribué.

M. Robert Bret :

N'oublions pas la présidence allemande et Mme Merkel !

M. Jacques Blanc :

Certes, mais nous n'avons pu sortir de l'impasse que parce que Nicolas Sarkozy a eu le courage politique d'annoncer, durant sa campagne, qu'il ne ferait pas de nouveau référendum. Je regrette qu'un européen comme François Bayrou n'ait pas eu la même attitude.

Nous sommes désormais devant une situation nouvelle, pour ceux qui avaient voté « oui », comme pour ceux qui avaient voté « non ». Le succès de la Convention avait eu quelque chose de miraculeux ; c'est à nouveau le cas de l'accord de Lisbonne, après la crise née des référendums négatifs.

Je souhaiterais des précisions sur quelques points. Tout d'abord, quelle est la portée des nouvelles compétences de l'Union ? Ensuite, comment se positionneront les différents acteurs qui vont intervenir sur le plan exécutif : président stable du Conseil européen, président de la Commission, haut représentant de l'Union, et présidence en exercice ? Par ailleurs, même si je sais qu'une présidence est d'abord là pour faire bien fonctionner le système européen, ne pouvons-nous espérer utiliser la présidence française pour atteindre certains objectifs ? Enfin, quel doit être le but du « groupe des sages » ? Je vois bien l'intérêt de préciser un horizon, d'avoir des perspectives mobilisatrices ; je suis plus sceptique sur une éventuelle réflexion concernant les frontières. J'ai posé la question au président Barroso qui m'a répondu – à juste titre, je crois – que chaque génération avait à redessiner l'Europe. Effectivement, le problème des frontières de l'Europe ne se pose pas aujourd'hui comme il y a quinze ans.

M. Hubert Haenel :

Les nouvelles compétences sont des compétences d'appui, où l'Union soutient et complète l'action des États membres, sans harmoniser les législations nationales. Auparavant, des actions dans ces domaines supposaient le recours à la « clause de flexibilité » de l'article 308 et donc la décision à l'unanimité ; désormais, les décisions seront prises à la majorité qualifiée.

Le comité des sages est une suggestion française, qui repose sur l'idée qu'on ne pourra aller plus loin dans l'élargissement tant qu'on n'aura pas abordé plus avant des questions fondamentales comme l'identité européenne, le sens du projet européen, l'*affectio societatis* comme on dit en droit commercial. Pourquoi sommes-nous ensemble ? Le traité de Lisbonne nous dit comment travailler ensemble, pas véritablement pourquoi. Le groupe des sages ne pourra pas se concentrer principalement sur la question des frontières : ce ne sera pas un groupe de représentants des États membres, qui seul serait à même de traiter une question de ce type. Nous avons besoin d'une réflexion plus générale : il faudrait par exemple un grand chef d'entreprise multinationale, un historien qui serait un Fernand Braudel de l'Europe... La décision sera prise à Bruxelles les 13 et 14 décembre.

Pour ce qui est de la future présidence française, elle sera d'abord jugée sur sa capacité à prendre en compte le bien commun européen. On ne préside pas pour soi. Nous devons plutôt viser à être exemplaires dans l'accomplissement de cette fonction. L'Allemagne nous a montré le chemin !

Pour ce qui est maintenant de l'articulation entre les facettes de l'exécutif européen dessiné par le nouveau traité, je crois effectivement que, comme l'a dit le président Barroso, les choses ne seront pas simples ! Par exemple, le président du Conseil européen et le haut représentant seront bien plus stables que la présidence tournante, même si la constitution des groupes de trois États coordonnant leurs présidences permettra plus de continuité. Beaucoup dépendra en réalité des personnalités qui seront choisies.

M. Pierre Fauchon :

Je trouve moi aussi cet accord sur le traité de Lisbonne assez miraculeux. Les Allemands, au début de l'année, étaient encore très réticents à l'idée d'abandonner le traité constitutionnel qu'ils soutenaient et qui avait été approuvé par une large majorité des États membres. Après l'accord inespéré du 23 juin, les juristes ont fait un travail remarquable pour arriver à un texte le 19 octobre. Tout ceci redonne l'espoir.

Certes, il y a des positions dérogatoires et des freins ici et là, mais en contrepoids, le recours aux coopérations renforcées est facilité. Cela forme un équilibre. Je crois que c'est un profond changement du système européen

qui se dessine. La Commission ne sera plus jamais ce qu'elle a été à l'époque de Jacques Delors. Les chefs d'État ou de gouvernement ont repris la main, mais ils l'ont fait pour créer, avec la présidence stable, l'embryon d'un véritable chef de l'exécutif. Parallèlement, les pouvoirs du Parlement européen sont renforcés. Finalement, on va passer d'un système original à un système plus proche du fédéralisme, ce qui me paraît assez raisonnable. Les débats qui ont marqué la mise en place du fédéralisme américain ne sont pas si éloignés de ceux qui caractérisent la construction européenne aujourd'hui.

Il y a des arguments pour ne pas recourir au référendum : l'Union ne reçoit pas de compétence vraiment nouvelle, le traité se borne à amender les textes existants ... Le dossier est plaidable.

Le traité est difficilement lisible et la complexité des institutions révisées pourrait être paralysante. Je regrette de ne pas disposer d'un tableau comparatif et j'aimerais avoir des précisions sur le compromis de Ioannina. Mais ce qui domine pour moi, c'est l'espoir : une volonté européenne est de retour.

M. Hubert Haenel :

Je souhaite comme vous un tableau comparatif, mais il faut d'abord que nous disposions d'un texte définitif revu par les juristes linguistes. Pour ce qui est de la clause de Ioannina, il s'agit d'un compromis politique qui prévoit que, lorsqu'un groupe d'États n'est pas éloigné de constituer une minorité de blocage, la discussion doit se poursuivre, malgré l'existence d'une majorité qualifiée, afin de parvenir à une solution satisfaisante pour les deux parties dans un délai raisonnable.

M. Pierre Fauchon :

Ioannina n'est pas très loin de Byzance !

M. Jacques Blanc :

Il s'agit somme toute de travailler dans un esprit de large consensus. Ce n'est pas un bouleversement du fonctionnement du Conseil !

M. Pierre Bernard-Reymond :

Je me réjouis de voir l'Europe à nouveau sur les rails, mais il faut tirer les leçons des référendums. Parler de « Constitution » a été une erreur. Une Constitution est un couronnement, pas une étape. Et ce terme a fait peur, il donnait une trop grande solennité à un texte qui demeurerait un traité. J'ai bien connu le courant qui a lancé cette idée, il y a plus de vingt ans, autour d'Altiero Spinelli ; finalement, il a conduit à un échec. La construction

européenne doit rester une construction pragmatique si elle veut continuer à progresser. C'est pourquoi le mandat du comité des sages devra être bien défini : il s'agit de redonner du sens à la construction européenne, pas d'en figer par avance les contours ; sinon, ce serait le retour à la démarche constitutionnelle.

Nous allons vers un exécutif européen complexe. Le problème ne résidera pas seulement dans les rapports entre le président du Conseil européen et celui de la Commission ; le haut représentant aura un rôle important et une position bien particulière, et le chef d'État ou de gouvernement du pays exerçant la présidence ne pourra être mis à l'écart : ce seront ses ministres qui présideront les formations du Conseil autres que celle compétente pour les relations extérieures. Comment fonctionnera cet exécutif quadricéphale ? Il faudra que le président du Conseil européen provoque des réunions régulières pour parvenir à ce que tout le monde travaille dans le même sens. Il n'existe pas de procédure de sortie en cas de conflit : on est dans le domaine du compromis et des bonnes pratiques. J'espère que l'esprit de coopération l'emportera, car si chacun cherche avant tout à conforter son pouvoir, nous assisterons à une guerre des cabinets qui sera ravageuse. Le pouvoir exécutif va-t-il finalement s'organiser autour du Conseil européen ou de la Commission ? Je crois plutôt que ce sera autour du Conseil européen, mais à condition que son président sache étroitement associer les trois autres responsables.

M. Christian Cointat :

L'Europe s'est toujours construite sur des ambiguïtés ; c'est Edmond Rostand, je crois, qui a dit que l'on s'entend par des malentendus. Et la France a toujours eu une position ambiguë dans la construction européenne, à la fois moteur et frein.

Le traité dit « simplifié » complique les choses par rapport à la Constitution, qui introduisait davantage de clarté. Cela dit, la Constitution elle-même entretenait une ambiguïté, puisqu'elle était en réalité un traité. On s'est fait plaisir en parlant de « Constitution », mais le choix de ce terme a été une erreur.

Avec le traité de Lisbonne, nous revenons à un texte abscons, mais cette complexité n'empêchera pas d'avancer. Ce sera sans doute le dernier traité institutionnel avant longtemps. Les États membres ne souhaitent pas aller plus loin : ils savent bien qu'ils ont besoin de l'Europe, mais ils ne veulent pas que celle-ci puisse s'abstraire des intérêts nationaux.

À ce propos, je crois que nous devrions avoir le courage de regarder en face le problème de l'influence française en Europe. La langue française est

en recul. Nous avons deux commissaires, nous n'en avons plus qu'un, demain nous n'en aurons aucun une fois sur trois. Conserver une certaine influence supposera des efforts dans la durée.

*

À l'issue du débat, la délégation a autorisé la publication du rapport d'information.