

De la Convention européenne au traité de Lisbonne : les reculs d'un point de vue « citoyen »

Cécile Barbier
Observatoire social européen

2 Juin 2008

1) De la Déclaration de Laeken au Traité établissant une Constitution pour l'Europe

- Traité de Nice (Décembre 2000) : un traité transitoire
- Déclaration n° 23 relative à l'avenir de l'Union
Planifie un « Débat plus large associant toutes les parties intéressées : les représentants des parlements nationaux et de l'ensemble de l'opinion publique, à savoir les milieux politiques, économiques et universitaires, les représentants de la société civile, etc. Les États candidats seront associés à ce processus selon des modalités à définir ».
- Résultat : Déclaration de Laeken et convocation de la « Convention sur l'avenir de l'Europe »

La Convention européenne

- Composition : des représentants des gouvernements des Etats membres, de la Commission, du Parlement européen et des Parlements nationaux
- Association de représentants du Comité des Régions, du Comité économique et social européen ainsi que des partenaires sociaux
- Audition de la société civile
- Résultat qualifié « d'imparfait mais d'inespéré » par le président de la Convention européenne, Valéry Giscard d'Estaing

2) Pourquoi le « traité modificatif » ?

- Double refus du Traité établissant une Constitution pour l'Europe en France et aux Pays-Bas
- Crise existentielle et de croissance :
Quelle est la raison d'être de l'Union ?
Quelles sont ses limites ? Quel est son rôle dans la mondialisation ?
- Période de réflexion et poursuite du processus de ratification
- Refus des Français et des Néerlandais de soumettre une seconde fois le même texte (précédent danois et irlandais)
- Traité modificatif : plus que le « mini traité » mais différent de la notion de « traité simplifié »
- Résultat de la CIG : « maxi texte » incompréhensible, négocié au bout d'une « mini » CIG

Changement de méthode convocation d'une CIG

- Convocation d'une Conférence intergouvernementale (CIG) et non pas d'une Convention. Premier retrait important d'un point de vue citoyen
- La base de la CIG est le traité constitutionnel. Concession aux pays ayant ratifié le traité constitutionnel et ceux qui se disaient prêts à le faire
- Abandon du concept constitutionnel, « qui consistait à abroger tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique appelé "Constitution » (...) « le traité modificatif introduira dans les traités actuels, qui restent en vigueur, les innovations découlant des travaux de la CIG de 2004 » donc du traité constitutionnel.

Un mandat précis pour la CIG 2007

- Selon le mandat de la CIG, les *innovations de la CIG 2004 ont été insérées dans les traités.*
Elles concernaient :
 - * *les catégories et les domaines de compétence,*
 - * *le champ d'application du vote à la majorité qualifiée et de la codécision,*
 - * *la distinction entre les actes législatifs et non législatifs,*
 - * *les dispositions relatives **entre autres** à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la clause de solidarité, l'amélioration de la gouvernance de l'euro, les dispositions horizontales telles que la clause sociale, les dispositions particulières telles que les services publics, l'espace, l'énergie, la protection civile, l'aide humanitaire, la santé publique, le sport, le tourisme, les régions ultrapériphériques, la coopération administrative, et les dispositions financières (ressources propres, cadre financier pluriannuel, nouvelle procédure budgétaire) ».*

Deux traités

- Le traité de Lisbonne révisé le traité sur l'Union européenne (traité UE) et le traité instituant la Communauté européenne (traité CE).
- Le traité UE conserve son titre actuel: Traité sur l'Union européenne (TUE)
- Le traité CE est renommé « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (TFUE), l'Union étant dotée d'une personnalité juridique unique. Le terme "Communauté" est partout remplacé par le terme "Union".

Suppression des éléments dotant l'Union d'un caractère « étatique »

- Le Ministre des Affaires étrangères est renommé « Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »
- Retrait de la Charte des droits fondamentaux (publication séparée mais garde son caractère juridiquement contraignant. Deuxième élément recul.
- Suppression de l'article sur les symboles de l'Union
- Abandon des termes « lois » et « lois-cadre » et maintien des termes habituels de « règlements », « directives » » et « décisions »

NB L'Union actuelle et future n'a pourtant pas pour vocation de se transformer en Etat (Cf. le « droit de retrait »). Le maintien de la non identification de la nature de l'Union est une source de confusion (Union fédérale/Union d'Etats souverains/Fédération d' « Etats nations » dont certains sont des fédérations...).

Un traité en retrait par rapport au résultats de la CIG 2004

- Report à 2014 de l'application de la nouvelle définition du vote à la majorité qualifiée; ensuite, jusqu'au 31 mars 2017, un système transitoire permettra à un pays de demander l'application du système de la pondération des voix en vue de l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée.
- À compter du 1^{er} avril 2017, maintien et renforcement du mécanisme complétant la minorité de blocage. Cette concession à la Pologne n'enlève rien au fait que dans le domaine des politiques, l'extension du champ d'application du vote à la majorité qualifiée est maintenue dans le traité sur le fonctionnement de l'Union.
- Multiplication des déclarations et protocoles
- Dérogations supplémentaires du Royaume-Uni (et de l'Irlande) dans le domaine de la coopération judiciaire et policière; champs d'application territorial de la Charte : ni au Royaume-Uni ni en Pologne

Article 3 TUE sur les objectifs de l'Union

- L'Union n'offrira plus à ses citoyens « un espace liberté de sécurité et de justice sans frontières internes, et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée ». Suppression des termes « où la concurrence est libre et non faussée ». En réaction à cette suppression, un « Protocole sur le marché intérieur et la concurrence » a été ajouté.
- Ajout d'un nouveau paragraphe 4 : « L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro ».
- Les deux traités ont la même valeur juridique. Dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), plusieurs articles font référence au principe d'une « économie de marché ouverte où la concurrence est libre ». Par exemple : article 119 du TFUE sur la politique économique (ex-article III-177 du TC, s'inspirant lui-même de l'article 4 du TCE actuel)

Principes démocratiques

- -Le Titre II du TUE reprend en partie le Titre VI de la première Partie du Traité constitutionnel (« La vie démocratique de l'Union ») sur l'égalité démocratique, la démocratie représentative, la démocratie participative et l'initiative citoyenne.
 - Mais l'article sur les partenaires sociaux et le dialogue social est transférés dans le titre sur la politique sociale du TFUE (article 152 du TFUE). Troisième retrait important d'un point de vue citoyen.

NB. L'article sur le statut des églises et organisations non confessionnelles est transféré au Titre II du Traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE). Le médiateur est inscrit au titre de la citoyenneté européenne.

Dispositions relatives aux institutions

- Le Titre III du TUE reprend en partie le Titre IV de la première partie du TC (« Les institutions et organes de l'Union »). Il reprend les modifications apportées au système actuel, soit aux articles portant sur les institutions de l'Union, le Parlement européen (nouvelle composition), le Conseil européen (transformation en une institution et création de la fonction de président permanent), le Conseil (introduction du système de vote à la double majorité et changements apportés au système de présidence semestrielle du Conseil, avec la possibilité de le modifier), la Commission européenne (nouvelle composition et renforcement du rôle de son président), le ministre des affaires étrangères de l'Union (création de la nouvelle fonction, dont la dénomination devient haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité) et la Cour de justice de l'Union européenne.
- - La Banque centrale européenne et la Cour de Comptes apparaissent dans ce titre (citées à l'article 13 du TUE). Mais les dispositions les concernant figurent dans le TFUE.
- - L'application de la nouvelle définition de la majorité qualifiée est repoussée à 2014 et comprend un système intermédiaire entre 2014 et 2017.

Dispositions sur la coopération renforcée

- Le Titre IV du TUE reprend les dispositions du Chapitre III du Titre V de la première partie du TC. Nombre minimum d'Etats membres requis pour le lancement d'une coopération renforcée sera de neuf (et non plus d'un tiers) quel que soit le nombre d'Etats membres futurs de l'UE
- Facilitation du développement des coopérations renforcées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale (Cf. les deux articles de la coopération judiciaire en matière pénale (article 86 TFUE, ex-article III-270 du TC - principe de la reconnaissance mutuelle- et article 87 du TFUE, ex article III-271 du TC rapprochement des normes pénales dans le domaine de la criminalité grave à dimension transfrontalière). Dans les deux cas, modification du paragraphe 3, selon lequel si un État membre estime qu'un projet porterait atteinte à des aspects fondamentaux de son système juridique, il peut faire appel au Conseil européen qui se saisit de la question (frein de secours).

- Dans un délais de quatre mois (et non plus douze mois) après la suspension d'une procédure d'adoption du projet et en cas de désaccord persistant, si un tiers des Etats membres souhaitent instaurer une coopération renforcée, ils en informent le Parlement, le Conseil et la Commission. L'autorisation de déclencher une coopération renforcée est réputée acquise.
- La possibilité de déclencher une coopération renforcée est étendue à la possibilité d'instaurer un Parquet européen (article 86 du TFUE, ex article III-274 du TC) et dans le domaine de la coopération policière opérationnelle (article 87 du TFUE, ex article III-275).

Titre VI Dispositions finales

- - Dispositions finales actuelles du Titre VIII et notamment les procédures de révision de la quatrième partie du TC).
- - Y figurent également les articles sur la personnalité juridique de l'Union et le droit de retrait.
- - Procédure de révision : ajout : la procédure de révision ordinaire peut servir **pour accroître ou réduire** les compétences de l'Union (article 48 du TFUE).
- - Nouvel article sur les critères d'éligibilité et la procédure d'adhésion.

6) Les changements institutionnels

- Définition de la majorité qualifiée (article 16 TUE)
 3. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.
 4. A partir du 1er novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55% des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union.

La minorité de blocage

Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise. Les autres modalités régissant le vote à la majorité qualifiée sont fixées à l'article 205, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- 5. Les dispositions transitoires relatives à la définition de la majorité qualifiée qui sont applicables jusqu'au 31 octobre 2014, ainsi que celles qui seront applicables entre le 1er novembre 2014 et le 31 mars 2017, sont fixées par le protocole sur les dispositions transitoires.

Majorité qualifiée et dispositions transitoires

- Le système de la pondération des voix du traité de Nice sera applicable jusqu'au 31 octobre 2014. La pondération des voix entre les Etats membres, qui a été revue à la suite des élargissements, est reproduite dans le protocole n°10 sur les dispositions transitoires. En outre, entre le 1^{er} novembre 2014 jusqu'au 31 mars 2017, un système intermédiaire permettra à un pays de demander l'application du système de la pondération des voix en vue de l'adoption d'une décision à la majorité qualifiée.

Contrôle de la subsidiarité par les Parlements nationaux

- L'article 7 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit que dans le cas où les avis motivés représentent un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux Parlements nationaux pour un projet d'acte législatif, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est d'un quart dans le cadre la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière.
- Mais, « dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins **une majorité simple** des voix attribuées aux parlements nationaux », la proposition doit être réexaminée. Selon ce protocole, le rôle des Parlements nationaux sera renforcé dans l'hypothèse où la Commission maintient une proposition. Dans ce cas, l'avis de la Commission et les avis motivés des Parlements nationaux sont transmis au législateur (Conseil et Parlement).

- Cela déclenchera une procédure spécifique:
- - « avant d'achever la première lecture dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le législateur (le Conseil et le Parlement) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission;
- - si, en vertu d'une majorité de 55% des membres du Conseil ou d'une majorité des voix exprimées au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi ».

Coopération judiciaire en matière civile : renforcement potentiel du rôle des Parlements nationaux dans le domaine du droit de la famille.

- Toute proposition de décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière susceptibles de faire l'objet d'un acte adopté selon la procédure législative ordinaire, sera notifiée aux Parlements nationaux (article 81 du TFUE).

La possibilité pour un Parlement de s'opposer à ces mesures est introduite. Une seule opposition interrompt la procédure. En l'absence d'opposition le Conseil cependant peut adopter la décision.

Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

- Les fonctions du Haut représentant ne changent pas par rapport à celles du Ministre des Affaires étrangères du TC (fusion des fonctions du Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana, et de la Commissaire chargée des Relations extérieures, Bénita Ferrero-Waldner).
- Sa nomination : le jour de l'entrée en vigueur du « traité modificatif ». Au cours des travaux préparatoires en vue de cette nomination, «des contacts appropriés seront pris avec le Parlement européen » (Déclaration concernant l'article 18 du traité sur l'Union européenne). La question se posait de la marche à suivre à l'occasion du renouvellement de la Commission européenne en novembre 2009. Selon la déclaration, les procédures du traité sur l'Union européenne s'appliqueront pour la nouvelle Commission, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité « sera nommé conformément aux dispositions des articles 17 et 18 du traité sur l'Union européenne ». Interrogations quant au rôle du PE.

La Commission européenne et Conseil européen

- Par rapport au TC, le projet de « traité modificatif » maintient le statu quo : réduction de la taille de la Commission, création du président du Conseil européen.
- La réduction de la taille de la Commission n'interviendra qu'après 2014 (article 17 du TUE). Par la suite, elle comprendra 2/3 du nombre des Etats membres « selon un système de rotation strictement égale entre les Etats membres » qui sera établi ultérieurement, à l'unanimité, par le Conseil européen. Désigné à la MQ par le Conseil européen, son président sera « élué par le PE ».
- La création du poste de président permanent du Conseil européen (MQ, 2 ans et demi, renouvelable 2 fois) intervient le jour de l'entrée en vigueur du nouveau traité.
- La concurrence potentielle entre le président du Conseil européen et celui de la Commission est réelle.

Le Parlement européen

- Article 14 du TUE
- 1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.
- 2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, **plus le président**. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quarante-seize sièges.
- Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.

Composition du Parlement européen

- Le siège supplémentaire au Parlement européen sera attribué à l'Italie (Déclaration sur la composition du Parlement européen, Lisbonne 18 octobre 2007).
- Le Conseil européen donnera son accord politique sur le projet révisé de décision relative à la composition du Parlement européen, fondé sur la proposition du Parlement européen (Déclaration concernant l'accord politique du Parlement européen sur le projet de décision relative à la composition du Parlement européen, Lisbonne 18 octobre 2007) .

7) La dimension sociale

- **Reculs par rapport au TC**
 - Premier recul : la dissociation du RU et de la Pologne par rapport à la Charte des droits fondamentaux.
 - Second recul : limitation du rôle des partenaires sociaux à la politique sociale.
- **Avancée par rapport au TCE actuel :**
 - Inscription d'une clause sociale horizontale (article 9 du TFUE, Titre II Dispositions d'application générale)
 - Initiative citoyenne. 1 millions de citoyens peuvent inviter la Commission de soumettre une proposition (article 11 TUE). Procédure législative ordinaire pour la définition des procédures et conditions requises pour la présentation par les citoyens d'une initiative citoyenne (...), y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir (article 24 TFUE) .
 - Inscription d'une base juridique pour les services d'intérêts économiques généraux (article 14 du TFUE- s'inspirant de article III-122) et protocole sur les services d'intérêt général
 - Inscription de la méthode ouverte de coordination dans le domaine social et de la santé (articles 156 et article 168 du TFUE), conformément au travaux de la Convention européenne.
- **Statu quo**
 - L'article sur la politique sociale (article 153 TFUE) est similaire à l'article 137 du TCE

Sécurité sociale et libre circulation des travailleurs

- L'article 42 du TCE, tel qu' « amendé » par le traité constitutionnel (article III-136) est maintenu. L'article 48 du TFUE prescrit le vote à la majorité qualifiée (procédure législative ordinaire) en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants (salariés et non salariés et leurs ayant droit). La possibilité pour un État de s'opposer à un projet et de demander l'arbitrage du Conseil européen (système de freinage) est maintenue. Son utilisation signifie la suspension de la procédure. Dès lors (ce qui est souligné est ajouté), « après discussion et dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, le Conseil européen :
 - a) renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire ; ou
 - b) n'a pas agi ou demande à la Commission de présenter un nouvelle proposition ; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté ». A la différence de la coopération judiciaire en matière pénale, le développement d'une coopération renforcée n'est ni envisagé ni facilité.

Article 16 TCE : services d'intérêt économique général

Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

Article 14 du TFUE

- Article 14
- Sans préjudice des articles (...) et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général [SIEG] parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions notamment économiques et financières qui leur permettent d'accomplir leurs missions.
- Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, **établissent ces principes et fixent ces conditions**, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.
- NB. Par rapport au TC, les SIEG sont cités parmi les « valeurs communes de l'Union » (reprise de la formulation de l'article 16 du TCE) mais ne figurent pas à l'article sur les valeurs de l'Union (article 2 du TUE).

Protocole sur les services d'intérêt général

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES, (...)

SONT CONVENUES des dispositions interprétatives ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

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 manoeuvre 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'intérêt 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.

Question ouverte : « zone grise ». Comme la Commission, la Cour considère que toute activité visant à produire un bien ou un service est de nature économique.

Un traité pour les citoyens ?

- Texte illisible. S'inspirer de la solution du Traité d'Amsterdam : publication en annexe de l'Acte final de la version consolidée des deux traités. La CIG ne retient pas cette option. Cependant, la version consolidée des traités a été publiée le 9 mai 2008 au Journal officiel, section C.
- Mise en place d'un Groupe des sages pour l'avenir de l'Union et non pas Convention (les Fédéralistes et la CES avaient assorti leur soutien au TC à la convocation rapide d'une troisième Convention sur la gouvernance économique et sociale).
- Quid en cas d'un nouvel échec dans le processus de ratification ? Pas de plan B si les Irlandais disent non. Motifs de ces rejets liés au contexte (en plus de la question du statut de la neutralité de l'Irlande et du refus de toute harmonisation fiscale s'ajoute la position du Commissaire Mandelson dans le cadre de l'OMC).
- Services publics en débat dès à présent. Débat difficile au vu de l'interprétation que fait la Commission du protocole sur les SIG.