

# Traité de Lisbonne et souveraineté populaire

Le traité de Lisbonne s'inscrit dans un processus d'intégration européenne visant à créer « une Union sans cesse plus étroite » entre les pays membres de l'Union Européenne. Union économique, mais aussi politique. Or, l'Union européenne ne s'est pas construite comme un Etat démocratique : en fait, elle n'est ni un Etat, ni une démocratie.

Dans la tradition politique française, c'est le peuple (ou la nation selon l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) qui est la source de toute autorité légitime. Puisque la souveraineté désigne la source du pouvoir légitime, on conçoit que respect de la souveraineté populaire – ou nationale –, démocratie et République soient indissociables.

Or, voici que nous participons à la construction d'une Union européenne qui n'est pas républicaine et qui ne fonctionne pas démocratiquement puisqu'elle tient trop peu compte de la souveraineté populaire : la seule institution élue est un Parlement aux prérogatives limitées.

Se poser la question de la compatibilité entre la souveraineté populaire et le traité de Lisbonne qui modifie les institutions européennes est donc une question centrale, essentielle, vitale.

## Permanences et différences entre le TECE et le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne est un avatar du défunt traité européen instituant une Constitution pour l'Europe (TECE). Or, le Conseil constitutionnel constate dans son communiqué de presse du 20 décembre 2007 que « Le traité de Lisbonne comprend des dispositions relatives aux compétences et au fonctionnement de l'Union parfois identiques et parfois différentes de celles

figurant dans l'ancien TECE. » Essayons de cerner d'abord quelques permanences et ensuite quelques différences entre les deux traités, en nous limitant aux institutions.

## **Permanences**

Le schéma institutionnel, « décalque » de celui du TECE, favorise les instances non élues dans le circuit décisionnel, comme la Commission, pièce centrale des institutions. Le Parlement est peu renforcé – droit théorique de censure, co-décision avec le Conseil – mais il n'intervient pas dans les domaines primordiaux de la politique étrangère, de la politique monétaire ou fiscale, de la politique agricole ou commerciale, etc. Il se contente de contrôler et d'exercer des « fonctions consultatives » ; un droit de pétition des citoyens européens existe, mais limité au domaine de « l'application des traités », et sans caractère contraignant. Certaines dispositions – jugées, lors de l'examen du TECE, contraires à la Constitution de la Ve République par le Conseil constitutionnel – sont reprises, comme le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée. On retrouve les dispositions permettant aux parlements nationaux de s'opposer à une révision simplifiée des traités.

## **Différences**

Dans le domaine politique, la volonté de rompre avec l'Europe des Nations n'est plus affichée, et quelques droits et pouvoirs sont reconnus aux parlements nationaux : droit d'être informé des projets d'actes législatifs européens et des demandes d'adhésion à l'Union, pouvoir de s'opposer à ce que le droit de la famille soit régi seulement à la majorité qualifiée, ou pouvoir de veiller au respect du principe de subsidiarité. La Constitution de la Ve République doit être complétée pour que le Parlement français puisse exercer ces droits. Dans le domaine juridique, d'une part la Charte des droits fondamentaux, adoptée le 7 décembre 2000, ne figure

plus dans le traité de Lisbonne, même si ce dernier lui reconnaît une égale valeur ; d'autre part le principe de primauté du droit de l'Union sur le droit national, n'est plus inscrit dans le traité de Lisbonne. Enfin, certaines compétences importantes concernant « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » sont transférées des Etats à l'Union, à tel point qu'elles modifient « les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale » (cf. décision du Conseil constitutionnel, en date du 20 décembre 2007).

Respect ou non de la souveraineté populaire ?

... dans les dispositions du traité sur l'Union européenne, tel qu'il sera rédigé après les modifications apportées par le traité de Lisbonne

Les institutions européennes ne feront qu'organiser les relations entre Etats membres ou organiser la représentation de ces Etats : l'Union européenne ne sera pas encore un Etat.

## **Posons-nous quelques bonnes questions**

**Première question : est-ce que les personnes intervenant dans le processus de décision seront démocratiquement élues par les peuples ?**

Oui pour les parlementaires. L'élection des membres du Parlement européen devra se faire « au suffrage universel direct, libre et secret ». Toutefois, on sait seulement que le nombre de députés ne devra pas dépasser 750, que chaque Etat disposera au minimum de 6 sièges et qu'aucun ne pourra en avoir plus de 96. Mais le nombre des parlementaires à élire – ainsi que le processus électif – ne sont pas précisés : une décision devra être adoptée par le Conseil européen « sur initiative du Parlement européen et avec son approbation » pour définir ces points. En outre, le Parlement, bien qu'élu par l'ensemble des citoyens de l'Union, accueillera certes des élus issus de partis politiques des Etats membres, mais recomposés en courants européens, ce qui accentuera les risques de décalage avec l'opinion publique. Dans ces conditions, le Parlement continuera à être l'Union européenne

des partis.

Réponse positive, mais plus ambiguë pour le Conseil européen. Certes, il sera composé de chefs d'Etats et de chefs de gouvernement élus nationalement. Mais certains chefs d'Etat accèdent à cette fonction de manière héréditaire et certains chefs de gouvernement sont nommés ! En outre, le Président du Conseil européen – élu par les chefs d'Etat ou de gouvernement – « ne peut pas exercer de mandat national » : ce ne sera pas une personnalité issue du suffrage universel. Le Conseil européen, comme le Conseil (cf. infra) continueront ainsi à être l'Union européenne des dirigeants.

Réponse tendant nettement au négatif pour la Commission. Tout d'abord, le Président de la Commission ne sera pas élu en tant que tel par les citoyens de l'Union, mais par le Parlement, et seulement sur proposition du Conseil européen. Or, le Parlement ne s'exprimera qu'en fin de course sur la personnalité pressentie. Plus encore, concernant les autres membres de la Commission, il s'agira seulement de nominations proposées par le Conseil et le Président de la Commission, le Parlement votant in fine pour l'ensemble du collège de commissaires : il prendra tout ou il rejettera tout. On voit donc ici clairement que si le Parlement sera consulté, c'est le Conseil qui prendra la part la plus grande dans le choix des commissaires.

Réponse tendant nettement au négatif pour le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – remplaçant du ministre des Affaires étrangères prévu par le TECE – nommé par le Conseil européen, avec l'accord du Président de la Commission. Ce n'est que comme membre du collège des commissaires – puisqu'il sera vice-président de droit de la Commission – que cette nomination sera validée par le Parlement.

Clairement non pour le Conseil, qui comprendra des représentants de « niveau ministériel » – un pour chaque Etat –, nommés par les chefs d'Etat ou de gouvernement : ce ne seront donc pas nécessairement des élus.

Clairement non pour la Cour de justice, puisque les juges et

avocats seront nommés par les gouvernements des Etats membres, ce qui, pour une haute juridiction, n'est pas atypique. De même les membres de la Cour de Comptes, ou ceux de la Banque centrale seront nommés. Néanmoins, il n'est jamais prévu qu'au moins une partie d'entre eux puissent être élus.

### **Deuxième question : les pouvoirs seront-ils séparés ?**

Non pour le l'exécutif et le législatif, puisque le Parlement devra agir conjointement avec le Conseil ! La co-décision est une disposition contestable puisqu'elle permet à l'exécutif d'empiéter sur le législatif ; même remarque pour la disposition qui établit qu'« un acte législatif ne peut être adopté que sur proposition de la Commission » européenne. Le Parlement ne disposera donc d'aucune initiative : il se contentera de débattre des textes proposés par la Commission ! Qu'est-ce qu'un Parlement duquel ne peut émaner aucune proposition de loi ? Une chambre de débats et d'enregistrement, assortie d'un droit de rejet.

Imparfaitement, pour l'exécutif et le judiciaire : les deux pouvoirs seront parfois imbriqués puisque l'application du droit de l'Union sera surveillé par la Commission. S'il est admis que le judiciaire surveille la légalité des actes de l'exécutif, ou que l'exécutif puisse être à la source d'une action judiciaire, il est assez curieux que l'exécutif « surveille » l'application du droit.

### **Troisième question : les règles de fonctionnement des institutions, les rapports entre ces institutions, font-ils penser à ce qui existe dans les Etats démocratiques ?**

Tendance positive pour le Parlement, avec des réserves. Le régime proposé par le traité prend une coloration « parlementaire », au sens juridique, c'est-à-dire qu'il établit une responsabilité collective de la Commission devant le Parlement. Néanmoins, une motion de censure ne sera adoptée qu'« à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres » du Parlement européen. Il sera par conséquent plus difficile aux députés européens de censurer la Commission, qu'aux députés français de censurer leur propre gouvernement !

Non pour le Conseil européen et non pour le Conseil. Le traité de Lisbonne donne un cadre, mais les règles de fonctionnement seront librement modifiables par les membres de ces deux institutions, sans contrôle des citoyens. En outre, les membres du Conseil européen, ou du Conseil, absents lors d'un vote, pourront déléguer leur pouvoir à un autre membre de leur Conseil : le président de la République française pourra donner pouvoir au chef d'Etat maltais, curieuse conception de la représentativité démocratique.

Non pour la Commission européenne qui est l'organe central dans l'organigramme des institutions, puisque le processus de décision passe plusieurs fois par elle. Or, cet organe n'a et n'aura rien de démocratique. Il sera simplement investi collégialement par le Parlement après audition des postulants, mais il ne s'agira pas d'une élection. En outre, la Commission adoptera elle-même les règles de son fonctionnement, sans contrôle.

## **Dans le processus de ratification**

L'article 2, titre premier, de la Constitution de 1958 le rappelle avec force : « Son principe [de la République] est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. »

La souveraineté populaire constitue donc à la fois le fondement de la République française, tout autant que sa raison d'être, et le socle de la légitimité démocratique. Cette souveraineté peut s'exercer assurément de deux manières : de manière directe par l'expression du suffrage – en particulier lors de référendums, en répondant « oui » ou « non » à une question posée – ou de manière indirecte par l'intermédiaire de représentants – députés et sénateurs. Ces représentants du peuple, mandatés par le processus électoral qui a conduit à leur élection, votent la loi et le budget, modifient éventuellement la Constitution si la voie du référendum n'a pas été choisie.

Dans le cas qui nous intéresse, la question est ici de savoir si la voie parlementaire retenue pour mener à bien le

processus de ratification du traité de Lisbonne est autant, plus, ou moins légitime que ne le serait la voie référendaire. Pour trancher la question, et puisque le Conseil constitutionnel a considéré qu'une révision de la Constitution était indispensable avant le vote de l'habilitation à ratification, il est nécessaire de décomposer le raisonnement en deux points : d'abord savoir si la voie choisie pour cette révision constitutionnelle est la plus légitime, ensuite savoir si la voie choisie pour délivrer l'habilitation à ratification est aussi la plus légitime.

### **Premier point :**

Concernant la révision de la Constitution de la Ve République, son article 89 prévoit que le mode normal est la voie référendaire, ce qui semble logique puisque la Constitution qu'il s'agit de modifier a été initialement adoptée par ce processus. Ce qu'un référendum a fait, un autre référendum peut le modifier. La voie parlementaire est par conséquent un second choix, lié soit à une certaine urgence, soit à des difficultés prévisibles pour obtenir la révision souhaitée par le moyen du suffrage universel. On se trouve ici confronté au décalage entre l'opinion publique et la représentation du peuple induit d'une part à l'Assemblée Nationale par le scrutin majoritaire – qui conduit à une surreprésentation des grands partis favorables à la ratification finale du traité – et d'autre part au Sénat par le scrutin indirect. L'Assemblée représente l'opinion des partis majoritaires, le Sénat l'opinion des notables.

Clairement : lorsque le Président sait qu'il n'aura pas le soutien de la majorité des citoyens pour réviser la Constitution, mais qu'il peut compter sur le soutien de la majorité des députés et sénateurs, il choisit la voie parlementaire. C'est ce qui se produit aujourd'hui. Néanmoins, puisque députés et sénateurs ont été élus sur des thématiques générales, et non pas concernant leur positionnement spécifique sur un traité qui n'avait pas encore été renégocié à la date de leur élection, il est manifeste que la voie parlementaire choisie est moins légitimement démocratique que

ne l'aurait été la voie référendaire.

### **Second point :**

Concernant l'habilitation à ratification d'un traité, les deux possibilités sont offertes : la voie parlementaire, ou la voie référendaire, toutes deux utilisées dans le passé.

Toutefois, si le référendum peut être utilisé en cas de cession de territoire ou de décolonisation, il peut aussi être proposé lorsque le traité « aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions », ce qui est le cas du traité de Lisbonne. Ainsi, cette voie référendaire a été préférée aussi bien en 1972 pour le Traité de Bruxelles sur l'élargissement des Communautés européennes, que pour le Traité de Maastricht en 1992, mais encore pour la Constitution européenne en 2005. On constate par conséquent que pour les traités européens d'importance majeure, l'habitude est prise, depuis trente ans, de suivre la voie référendaire. Il faut ajouter, qu'en toute logique, si le traité de Lisbonne est bien à 90% le même que la Constitution européenne rejetée en 2005, ce qu'un référendum a rejeté, seul un autre référendum pourrait l'accepter.

La souveraineté populaire n'est pas suffisamment respectée en faisant adopter le traité de Lisbonne par la voie parlementaire : la voie référendaire aurait dû s'imposer.

Au final, constatons d'une part que les institutions instaurées par le traité de Lisbonne manquent de légitimité démocratique, fonctionnent autour d'un exécutif peu contrôlé par le Parlement, et ne respectent pas bien la séparation des pouvoirs. Constatons d'autre part que tant pour la révision constitutionnelle que pour l'habilitation à ratification c'est la voie la plus éloignée du peuple qui a été choisie, la moins directement démocratique, et par conséquent la moins légitime. Le traité de Lisbonne n'est pas issu de la souveraineté populaire, ne sera pas validé par elle, et instaurera un régime peu respectueux de cette même souveraineté.

*Serge MAUPOUET*

<http://saintongejacobine.over-blog.com/>

Sources principales :



Traité sur l'Union Européenne consolidé, Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne consolidé, documents de travail – Conseil constitutionnel ; communiqué de presse et décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2007 in :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Constitution de la Ve République ; Alain Pellet, « Le droit international et la Constitution de 1958 » in :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

(consulté le 30 décembre 2007)

l'Humanité, 26 novembre 2007.

Le Monde dossiers et documents, n° 371, janvier 2008.