

N° 5833³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant approbation du Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, des Protocoles, de l'Annexe et de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale, signés à Lisbonne, le 13 décembre 2007

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION

(21.5.2008)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président-Rapporteur; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, M. Felix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

SOMMAIRE:

- I. Introduction
- II. De Laeken à Lisbonne, l'Union cherche sa voie
- III. Les aspects essentiels du Traité de Lisbonne
 - III.1. Une plus forte responsabilisation démocratique
 - L'instauration d'une citoyenneté européenne active
 - Le renforcement du Parlement européen
 - Le nouveau rôle des parlements nationaux
 - III.2. Améliorer l'efficacité de l'Union
 - Un cadre institutionnel renouvelé
 - La clarification des relations entre l'Union européenne et les Etats membres
 - Une position renforcée sur l'échiquier international
 - Un espace cohérent pour la liberté, la sécurité et la justice
 - Une prise de décision rendue plus efficace
- IV. Les débats fondamentaux
 - L'élimination des symboles de l'Union européenne
 - La Charte européenne des droits fondamentaux
 - La protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique
 - Le développement du modèle social dans un environnement libéralisé
 - L'égalité entre les femmes et les hommes
 - La protection des données à caractère personnel

La coopération structurée permanente en matière de défense
 La simplification de la procédure de révision
 Les rapports interinstitutionnels
 Les services d'intérêt général

V. L'avis du Conseil d'Etat

VI. Conclusion

*

I. INTRODUCTION

La Chambre des Députés s'apprête à ratifier le Traité de Lisbonne, presque trois ans après avoir mis le point final sous la ratification du Traité constitutionnel le 25 octobre 2005¹. Avec le Traité de Lisbonne, l'Union européenne espère en arriver enfin à une période empreinte de plus de sérénité, après la poussée de fièvre des référendums négatifs en France et aux Pays-Bas en 2005.

Certes, pendant ces trois années, l'Union européenne ne s'est pas arrêtée. La monnaie européenne a démontré sa force sur les marchés financiers et son utilité pour les consommateurs. Le marché intérieur s'est plus que jamais révélé essentiel pour la croissance des entreprises. L'Union est en train de construire un espace où l'immigration, tout en étant réglementée, reste possible et où la politique européenne se donne les moyens de résoudre les problèmes complexes liés aux migrations de plus en plus importantes et nécessaires. Il se révèle chaque jour avec plus d'acuité que la protection du climat et l'approvisionnement énergétique passent nécessairement par une coopération effective entre tous les Etats membres. La démarche coordonnée et cohérente des Etats de l'Union en matière de politique extérieure et de sécurité, de politique commerciale et de coopération au développement est revendiquée clairement et avec force par les citoyens qui attendent que l'Union s'implique pour assurer la stabilité et la paix à nos frontières et au-delà. On pourrait ainsi continuer sur de nombreux thèmes et domaines où l'Union européenne pousse à la modernisation et à l'innovation pour améliorer la prospérité, la bonne gouvernance et la sécurité.

Il reste que malgré cette évolution positive l'Union européenne, mélange audacieux de pratiques à caractère tantôt supranational, tantôt intergouvernemental, peine à se projeter dans l'avenir et à explorer ses potentialités autrement que sous le coup des nécessités au jour le jour et des contingences imprévisibles. Comme toutes les gouvernances, celle de l'Europe doit sans cesse faire preuve de réactivité rapide et innovante. Le Traité dit constitutionnel était destiné à lui donner une assise certes non pas définitive, mais stabilisante pour la décennie à venir. Le Grand-Duché de Luxembourg avait clairement confirmé à trois reprises – par un premier vote à la Chambre le 28 juin 2005, par un référendum de nature consultative² le 10 juillet 2005 et enfin par un deuxième vote parlementaire le 25 octobre 2005 – son très large soutien à ce texte élaboré par la Convention sur l'avenir de l'Europe. La Chambre des Députés y avait participé activement, de même que le Gouvernement luxembourgeois. Elle s'était ensuite largement impliquée dans la campagne du référendum par des réunions publiques, des auditions et d'autres moyens de publicité pour expliquer la Constitution européenne.

La Chambre a décidé ensuite, par une résolution du 23 octobre 2007 votée à une très large majorité, de procéder à une ratification parlementaire du nouveau Traité. Cette décision est le fruit d'un certain nombre de considérations. D'abord, le référendum est au Luxembourg un instrument de démocratie directe utilisé dans des circonstances exceptionnelles. C'est parce que le Traité constitutionnel devait être un texte fondateur d'une Europe à 27 qu'il avait paru nécessaire de faire appel directement au peuple. Ce n'est plus le cas avec le Traité de Lisbonne qui modifie deux traités existants, modifications dont par ailleurs l'essentiel a été approuvé lors du référendum sur le Traité constitutionnel.

Tout en procédant donc à une ratification parlementaire, la Chambre continue le débat avec le public, entamé dès 2000 et jamais interrompu depuis lors, en particulier avec les jeunes, par le biais de débats partout où cela est désiré voire par des auditions retransmises sur ChamberTV.

¹ Le projet de loi a été adopté par 57 voix contre 1. Le rapport de la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration sur le Traité constitutionnel (document parlementaire 5442.4) décrit en détail l'évolution qui a mené aux principaux acquis de ce Traité repris dans le Traité de Lisbonne.

² Alors que la Chambre avait indiqué par une résolution votée à l'unanimité qu'elle allait considérer le résultat du référendum comme contraignant.

Enfin, la Chambre ne peut pas, en jugeant le texte du Traité de Lisbonne, faire abstraction de tout ce qui a précédé ce document, et cela d'autant plus qu'elle y était impliquée à travers la Convention et les débats menés parallèlement en plénière de même qu'à travers les contacts qu'elle a eus avec les parlements nationaux à la COSAC et le Parlement européen durant toute cette période. Plus que pour tout traité antérieur, l'évolution vers le Traité de Lisbonne porte la marque des interventions parlementaires, ce dont il faut se féliciter.

*

II. DE LAEKEN A LISBONNE, L'UNION CHERCHE SA VOIE

La ratification par les 27 Etats membres de l'Union européenne du Traité de Lisbonne sera une étape importante dans la démarche entamée il y a plus d'un demi-siècle et visant à rapprocher et à unir les nations européennes.

Après la CECA en 1952, la Communauté économique européenne (CEE) a été créée en 1957 pour réaliser un marché commun, grâce à la libéralisation des échanges et l'élaboration de politiques économiques communes. Depuis cette date, de plus en plus de domaines ont été mis en commun, donnant naissance à des politiques communes. Avec l'Amérique du Nord et le Japon, l'Union est aujourd'hui l'une des trois régions les plus prospères de la planète. Grâce à la solidarité entre ses membres et à une répartition juste des fruits de la croissance économique, le niveau de vie a fortement augmenté dans les régions les plus faibles de l'Union, qui ont rattrapé une grande partie de leur retard.

Au début du vingt-et-unième siècle, plus de cinquante ans après sa création, l'Union est arrivée à un moment charnière de son existence, tout autant au niveau de sa construction qu'au niveau des nouvelles données géopolitiques du monde qui l'entoure. En effet, elle s'est ouverte à dix nouveaux Etats membres, principalement d'Europe centrale et orientale et a tourné ainsi définitivement la page de la Seconde Guerre mondiale et du partage artificiel de l'Europe qui s'en est suivi. Ensuite, l'Union est également confrontée à un environnement politique et économique mondialisé en mutation rapide. Avec l'effondrement de l'URSS nous sommes passés d'un monde bipolaire à un monde multipolaire, avec un système d'alliances modifié. Les attentats du 11 septembre 2001 ont montré que nous ne vivions malheureusement pas dans un monde entièrement sécurisé: le fanatisme religieux, le nationalisme ethnique, le racisme et le terrorisme s'intensifient et continuent d'être alimentés par les conflits régionaux, la pauvreté et le sous-développement. Finalement l'Union doit aussi se positionner face à la concurrence économique émanant des nations émergentes et adopter une stratégie face au changement climatique.

Ainsi s'est posée pour l'Union européenne la question du rôle de l'Europe dans ce monde transformé. Son modèle de développement est-il adapté pour faire face à ces nouveaux défis? Dès le sommet de Nice, avec l'adoption d'une déclaration sur l'avenir de l'Union, annexée au Traité de Nice, une profonde réflexion sur la réforme des institutions européennes et sur l'avenir de la coopération européenne fut enclenchée. Par la fameuse „Déclaration de Laeken“, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord pour lancer le travail d'une Convention chargée de préparer la prochaine révision des Traités.

Le mandat donné à cette Convention, enceinte composée de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, des gouvernements et de la Commission européenne, était à la fois précis et très ouvert: travailler à une définition et une répartition des compétences entre les niveaux européen et national qui soient plus claires, simplifier les instruments de l'Union, instaurer plus de démocratie, de transparence et d'efficacité, et avancer dans la simplification et la réorganisation des Traités. Au-delà de ce mandat, que la Convention a ensuite élargi à une dimension „constitutionnelle“, une des questions majeures était de résoudre, dans la perspective d'un élargissement sans précédent, les noeuds institutionnels que plusieurs conférences intergouvernementales (CIG) successives n'étaient pas parvenues à dénouer.

Lors du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003, le Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, a présenté l'avant-projet de Constitution pour l'Union européenne, accueilli de manière quelque peu hautaine par les chefs d'Etat et de gouvernement comme „bonne base de départ“ pour la prochaine CIG convoquée en octobre 2003, alors qu'il s'agissait d'un texte déjà très complet.

Le 4 octobre 2003, la CIG s'est ouverte à Rome dans un climat d'incertitude. En effet, l'Espagne et la Pologne manifestaient leur opposition au compromis institutionnel proposé par la Convention. Ce

n'est qu'après huit mois de négociations que la CIG est finalement parvenue à un accord, entériné par les 25 Etats membres, lors du Conseil européen de Bruxelles le 18 juin 2004. Le texte final, qui préservait les équilibres fondamentaux du projet de la Convention, a été signé officiellement à Rome le 29 octobre 2004.

Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe a été successivement ratifié par la Lituanie, la Hongrie, la Slovaquie, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, la Belgique, l'Autriche et l'Allemagne. Lors du référendum français sur le Traité constitutionnel, les électeurs se sont prononcés à 54,7% pour le „non“ et à 45,3% pour le „oui“. Après la France, les Pays-Bas ont dit à leur tour „non“ au Traité constitutionnel par référendum. Le Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 a donc décidé d'entamer une période de réflexion et d'explication, sans envisager de renégociation. Certains pays ont décidé alors de suspendre les procédures de ratification, alors que d'autres ont continué de ratifier: la Lettonie, Chypre, Malte, le Luxembourg et la Finlande.

Le 23 juillet 2007, une CIG s'est ouverte à Bruxelles, chargée d'établir un traité institutionnel simplifié destiné à remplacer le Traité constitutionnel rejeté par la France et les Pays-Bas en 2005. Le 19 octobre 2007 les 27 chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'Union européenne réunis en Conseil européen à Lisbonne ont approuvé le „projet de Traité modificatif“ après d'ultimes concessions faites aux Italiens et aux Polonais. Il a été signé le 13 décembre 2007.

Depuis la Déclaration de Laeken jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne on distingue deux méthodes de travail diamétralement opposées: les travaux de la Convention et la brève CIG entre juillet et octobre 2007 pour entériner les travaux des experts juristes et des hauts fonctionnaires du Conseil et des Etats membres, CIG qui mena à l'accord sur le Traité modificatif. Alors que la méthode de la Convention correspondait à une approche tout à fait nouvelle dans la négociation des traités, la CIG est une méthode intergouvernementale traditionnelle. On peut ainsi dire que la Convention a été une „anti-CIG“ précisément parce que les diplomates et leurs méthodes ont dû céder la place à un processus politique: la Convention a été majoritairement composée d'élus (parlementaires nationaux et européens représentaient plus de 68% de cette assemblée), ses travaux étaient publics, son fonctionnement quasi parlementaire, avec un rôle incontournable des groupes politiques qui s'y sont immédiatement constitués. C'est donc forte d'un sentiment de légitimité démocratique que la Convention a pu entamer des travaux de réformes ambitieux tout en interprétant son mandat de manière extensive. Ainsi, elle a choisi le terme de „Constitution“ pour ce nouveau texte renvoyant à une symbolique démocratique, alors que le terme de „Traité“ est consacré à l'approche intergouvernementale et diplomatique. Ensuite la Convention a affirmé de manière explicite les symboles à haute valeur politique: le drapeau, l'hymne et la devise, autant d'éléments qui permettent une plus grande identification des citoyens avec une entité qui devient une véritable communauté politique, pas un simple groupement technocratique.

Or, paradoxalement ce sont justement ces avancées vers une Union davantage politisée qui ont été sanctionnées par la démocratie directe sous la forme des référendums en France et aux Pays-Bas au nom, en partie du moins, du rejet d'une Europe jugée trop technocratique. Il n'est pas étonnant que les gouvernements se soient saisis de cette opportunité pour reprendre la main et renverser le rapport de force politique que la Convention avait instauré, en revenant à une méthode de négociation intergouvernementale traditionnelle. Cependant, ce reflux n'a pas annihilé tout ce qui a été accompli depuis 2001. Ainsi, la convention est maintenue dans les procédures de révision à venir à l'article 48.3 du TUE. Surtout, le Traité de Lisbonne n'enregistre aucun recul quant au caractère politique du contenu de l'intégration. Les compétences accordées à l'Union par les Traités antérieurs lui restent entièrement acquises et sont même étendues dans certains domaines, comme p. ex. la politique de liberté, justice et sécurité intérieure. On assiste donc à la création d'une entité compétente dans un grand nombre de domaines, mais dont les signes extérieurs ont été éliminés.

*

III. LES ASPECTS ESSENTIELS DU TRAITE DE LISBONNE

Un des principaux arguments circulant lors de la campagne pour le „Non“ au référendum en France et aux Pays-Bas était le manque de légitimité de l'Union, considérée comme une instance supranationale sur laquelle les peuples d'Europe n'auraient qu'une influence très limitée. Des expressions telles que „acquis communautaire“ ont exprimé selon les détracteurs de la Constitution la logique d'une marche en avant irréversible au sujet de laquelle les populations n'auraient jamais ou trop rarement été

consultées. Cette perception s'explique par les évolutions substantielles qu'a connues l'Union au cours de ces dernières années, dont le Traité de Maastricht représente sans aucun doute la pièce maîtresse.

Le Traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht le 7 février 1992, a en effet clairement marqué une étape dans le développement de l'Union européenne en dépassant l'objectif économique originel de la Communauté, c'est-à-dire la réalisation d'un marché commun. Il a réaffirmé l'ambition d'une intégration politique, présente chez les „pères fondateurs“, notamment à travers trois éléments nouveaux: l'instauration d'une citoyenneté européenne, la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune, et le lancement du projet d'une Union monétaire. Il s'agit là de concepts et de réalités intimement liés à la notion de souveraineté. Les sujets relevant de la souveraineté sont hautement politiques en ce sens qu'ils touchent directement la culture démocratique et la structure institutionnelle propre à chaque pays.

Or, le fonctionnement de l'Union avec sa culture du consensus, le rôle de la Commission et des institutions en général dans ce fonctionnement, mais aussi la dimension intergouvernementale posent non seulement la question de la lisibilité pour les citoyens mais aussi de la légitimité démocratique.

A ces questions s'ajoute celle de l'efficacité de l'Union. En effet, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a rendu l'Union européenne plus vaste et moins homogène. Le défi qui se pose à l'Union européenne n'est cependant pas simplement d'ordre institutionnel. Il s'est en effet avéré que l'Union à 27 ne fonctionne pas forcément moins bien que l'Union à 12 ou 15. Un exemple révélateur est fourni par la comparaison des résultats des CIG de 2000 (à 15) et de 2004 (à 25). L'élargissement apporte plutôt une modification qualitative à l'Union dans la mesure où cette dernière réunit désormais des pays occidentaux et des pays „postcommunistes“ dont les cultures politiques diffèrent et qui ont chacun un passé différent. Ainsi, il deviendra de plus en plus difficile d'obtenir des compromis techniques qui ne suffiront d'ailleurs plus pour relever les défis qui se posent à l'Union. Les débats actuels autour des questions énergétiques et des relations avec la Russie illustrent bien cette transformation.

III. 1. Une plus forte responsabilisation démocratique

L'instauration d'une citoyenneté européenne active

La citoyenneté européenne a été introduite par le Traité de Maastricht, au début des années 1990. On entend par citoyenneté européenne une série de droits dont bénéficient tous les citoyens européens, tels que par exemple le droit de voter et de se présenter aux élections municipales et européennes dans un autre pays de l'Union européenne que son Etat d'origine, le droit de pétition devant le Parlement européen ou encore le droit de circuler et de résider librement dans les pays de l'Union. L'article 20 TFUE, qui précise que la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté des Etats membres et ne la remplace pas, ainsi que les articles 21, 22 et 23 dressent une liste des droits dont jouissent les citoyens de l'Union³.

Le Traité de Lisbonne favorise la participation active des citoyens à la vie politique communautaire. Ainsi le titre II du TUE relatif aux principes démocratiques énonce les droits des citoyens, à savoir le droit de participer à la vie démocratique de l'Union ainsi que le droit d'initiative citoyenne, prévu à l'article 11 § 4 TUE. Ce droit d'initiative aura pour effet de reconnaître le droit aux citoyens européens, au nombre de un million au moins, „d'inviter la Commission (...) à soumettre une proposition appropriée“ au Conseil des Ministres et au Parlement européen. Il s'agit là d'une innovation institutionnelle majeure qui organise, pour la première fois, l'accès des citoyens au coeur du processus décisionnel communautaire. Elle crée ainsi pour les divers acteurs de la vie publique européenne une forte incitation à s'impliquer dans les affaires courantes des politiques européennes.

Le renforcement du Parlement européen

En confirmant et en étendant le pouvoir du Parlement européen, le Traité de Lisbonne contribue de manière substantielle à l'approfondissement démocratique de l'Union. Les parlementaires européens sont les seuls représentants communautaires à être élus au suffrage universel direct. Le renforcement

³ Les références aux articles proviennent de la version consolidée du Traité sur l'Union européenne (TUE) et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), publiée par le Conseil de l'Union européenne le 15 avril 2008 sous la cote 6655/08.

des prérogatives du Parlement européen, qui est le grand bénéficiaire de la réforme institutionnelle, permet donc aux citoyens de peser sur les décisions de l'Union à travers leurs élus.

Tout d'abord, sur le plan des compétences législatives, le Traité de Lisbonne consacre la fonction de co-législateur du Parlement européen en requalifiant la codécision en „*procédure législative ordinaire*“ et en supprimant la procédure de coopération. De plus, la procédure de codécision est étendue à une trentaine de nouveaux domaines. Le Parlement européen obtient également la possibilité de surveiller l'exercice de la délégation législative conférée à la Commission.

Ensuite, le Traité de Lisbonne reconnaît au Parlement européen un pouvoir d'approbation dans des domaines où il n'était jusqu'alors que consulté. Il en est ainsi de l'activation de la clause de flexibilité⁴ (art. 352 TFUE), de l'adoption du cadre financier pluriannuel (art. 312 TFUE), de la constatation de la violation grave des valeurs de l'Union par un Etat membre (art. 7 TUE), de l'autorisation de procéder à une coopération renforcée en dehors de la politique étrangère et de sécurité commune (art. 329 TFUE), de l'autorisation donnée au Conseil européen de procéder à une révision des traités européens sans convocation préalable d'une convention (art. 48 TUE).

A côté de ce pouvoir d'approbation, le Parlement européen devra aussi être consulté dans le cas des mesures concernant la protection diplomatique et consulaire (art. 23 TFUE), la protection sociale et la sécurité sociale (art. 21 TFUE).

Par ailleurs, comme le prévoyait le Traité constitutionnel, il reviendra au Parlement européen d'élire le Président de la Commission européenne, sur proposition des chefs d'Etat et de gouvernement, puis le collège de commissaires qu'il aura formé (art. 17.7 TUE). Ce dispositif, inscrit dans les traités, permettra de donner du poids au vote des citoyens européens, qui pourront dès lors influencer directement l'orientation politique de la future Commission. Ainsi, même si les Etats membres exercent un poids toujours important sur la composition du collège, l'influence politique du Parlement européen face à la Commission est réelle. En effet, il serait difficile de confier la Concurrence ou le Marché intérieur à un Commissaire trop libéral si la majorité au Parlement issue des élections européennes était de gauche; inversement il serait délicat de confier l'Emploi et les Affaires sociales à un Commissaire trop marqué à gauche si la majorité parlementaire était de droite. Le fait que le Président de la Commission jouisse d'une grande légitimation politique de par son élection par le Parlement européen permettra à ce dernier de s'imposer comme un véritable *leader* politique. Ainsi, les citoyens pourront plus facilement s'orienter dans la matière communautaire selon leur propre adhésion ou leur rejet de la personnalité du Président de la Commission en fonction de leurs valeurs et convictions politiques personnelles.

De plus, grâce à une procédure budgétaire plus simple et plus démocratique prévoyant une seule lecture, le Parlement et le Conseil auront désormais un poids égal dans l'approbation du budget annuel dans son ensemble. Le Parlement se verra par ailleurs reconnaître le droit d'approuver le cadre financier pluriannuel contraignant.

Notons finalement que selon l'article 14 § 2 TUE le nombre de parlementaires ne dépassera pas sept cent cinquante, plus le président. Le siège supplémentaire au Parlement européen sera attribué à l'Italie, conformément à la Déclaration No 4. Le nombre minimum de sièges par Etat membre est fixé à six, et le maximum à quatre-vingt-seize sièges.

Le nouveau rôle des parlements nationaux

Depuis longtemps, le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne avait suscité malaise et frustration. Ils étaient condamnés à transposer fidèlement en droit national les textes législatifs européens élaborés ailleurs, par leurs ministres et le Parlement européen. De même l'élaboration de nouveaux traités se passait sans eux. L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999 entraînait la reconnaissance dans les traités européens du rôle des parlements nationaux.

Le Traité de Lisbonne renforce encore le rôle des parlements nationaux et introduit pour la première fois un article spécifique consacré au rôle des parlements nationaux, lesquels „*contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union*“ (art. 12 TUE). Plusieurs dispositions, toutes déjà contenues dans le Traité constitutionnel, visent d'abord à mieux informer les parlements nationaux et ensuite à leur

⁴ „Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées.“

donner plus de poids dans les rouages institutionnels. Ainsi, le point f) de l'article 12 précise que les parlements nationaux contribuent au bon fonctionnement de l'UE „*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*“.

Le Protocole auquel il est fait référence au point f) de l'article 12 oblige la Commission (et dans certains cas le Conseil) à transmettre aux parlements nationaux tous les documents de consultation de la Commission de même que le programme législatif annuel, les projets d'actes législatifs ainsi que des documents du Conseil sur les délibérations sur ces actes législatifs. De plus, ce Protocole prévoit que, sauf urgence motivée, un délai minimum de huit semaines doit s'écouler entre la présentation d'une proposition législative européenne (dans les langues officielles de l'Union) et son examen par le Conseil de l'Union, afin de laisser aux parlements nationaux le temps d'en prendre connaissance.

Il appartient aux parlements nationaux de s'organiser de sorte à tirer le meilleur parti du flux de documents qui leur parvient dès avant la ratification du Traité de Lisbonne, et ce depuis octobre 2006 grâce à une décision de la Commission.

Grâce aux dispositions du point f) de l'article 12, la coopération renforcée des parlements nationaux se fonde désormais sur une base légale dans le traité même. Cette coopération est déjà organisée dans le cadre de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC), inscrite dans le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans le Traité d'Amsterdam, légèrement modifié dans le Traité de Lisbonne. La COSAC réunit des représentants des commissions des affaires européennes des parlements nationaux ainsi qu'une délégation de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen. Le site internet IPEX, destiné à tenir au courant les parlements nationaux sur les développements législatifs au niveau européen comme dans chaque Etat membre, a été mis en place si bien que la grande partie des documents est accessible non seulement aux parlementaires nationaux, mais aussi aux citoyens.

La Commission des Affaires étrangères et européennes de la Chambre des Députés au Luxembourg a jusqu'à présent bénéficié par ailleurs d'une excellente information de la part du Ministre des Affaires étrangères qui a régulièrement présenté les divers sujets traités au niveau européen ainsi que la position du Grand-Duché. Il en va de même des commissions spécialisées pour autant qu'elles sont concernées par les affaires européennes, et l'on constate que les différents membres du gouvernement sont tout à fait disponibles à cet échange avec le Parlement.

Le Traité de Lisbonne reprend les innovations introduites par le Traité constitutionnel en ce qui concerne le contrôle du respect du principe de subsidiarité (carton jaune). En vertu de ce principe, l'Union ne doit intervenir que dans la mesure où les objectifs d'une action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central qu'au niveau régional ou local. L'exposé des motifs du projet de loi précise que les projets d'actes législatifs de l'Union sont transmis aux parlements nationaux et doivent être motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Une fiche spécifique doit être élaborée à cet effet. Alors que le Traité constitutionnel prévoyait un délai de six semaines avant que tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements adresse un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estimerait que ce projet ne respecte pas le principe de subsidiarité, le Traité de Lisbonne porte ce délai à huit semaines. Les institutions dont émanent les projets d'actes législatifs „*tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux*“. „*Chaque parlement national dispose de deux voix,*“ une pour chacune des deux chambres dans un système bicaméral, sinon les deux voix reviennent au Parlement. Le projet est réexaminé si les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux, un quart s'il s'agit de dispositions prises au titre de l'article 76 TFUE (coopération administrative dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale). Après réexamen, l'institution de laquelle émane le projet d'acte peut le maintenir, le retirer ou le modifier en motivant sa décision.

Le Traité de Lisbonne instaure par ailleurs un mécanisme de contrôle renforcé (carton orange). Ainsi, si un projet d'acte législatif est contesté par une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux, la Commission le réexamine et peut ensuite décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. Si elle choisit de le maintenir, la Commission doit, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que le projet est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux doivent être transmis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure législative. Avant d'achever la première lecture, le législateur (le Parlement européen et le Conseil) 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 suffrages exprimés 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.

Cependant, les parlements nationaux n'ont pas attendu l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne pour procéder à des contrôles du respect du principe de subsidiarité. Ainsi, dans le cadre de la COSAC, ces parlements ont procédé ou procèdent à des contrôles de subsidiarité, notamment sur la proposition de règlement sur la loi applicable et la compétence des tribunaux en matière de divorce, la proposition relative à l'achèvement du Marché Intérieur des Services Postaux, le 3e paquet ferroviaire, l'instrument législatif dans le domaine des successions et des testaments, ainsi que sur la proposition de directive mettant en oeuvre le principe d'égalité de traitement en dehors de l'emploi. La Chambre des Députés a participé à chacune de ces „simulations“ et a pu ainsi s'enrichir d'expériences intéressantes dans ses commissions parlementaires.

L'exposé des motifs du projet de loi précise aussi que conformément à l'article 8 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent saisir, à travers leur gouvernement, la Cour de Justice de l'Union européenne afin que celle-ci se prononce sur la violation ou non, par un acte législatif, du principe de subsidiarité (carton rouge). Or, ce contrôle juridique est souvent malaisé, car déterminer si une mesure respecte ce principe relève largement d'une appréciation politique. Ainsi, il est souvent invoqué par ceux qui entendent freiner l'intégration politique européenne. Il n'est donc pas étonnant que les mécanismes des cartes jaune et orange inscrits dans le Protocole sont le plus souvent invoqués par les opposants d'une intégration européenne plus poussée. Malgré cela, l'implication des parlements nationaux est considérée comme une avancée majeure. Il serait dommage que d'aucuns ne soient pas à la hauteur de leurs nouvelles responsabilités et se réfugient dans un rôle d'opposition systématique à la construction européenne, au motif du non-respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union. Le parlement néerlandais aurait souhaité aller jusqu'à accorder un droit de veto aux parlements nationaux, mais cette exigence a été écartée de manière à préserver la méthode communautaire.

Il est important de noter que, malgré son intitulé, le Protocole cité ci-dessus n'insiste pas vraiment sur le contrôle parlementaire quant à la proportionnalité. Il est vrai que si l'article premier parle expressément des principes de subsidiarité et de proportionnalité, tout comme l'article 5, les articles suivants ne parlent plus que du respect de la subsidiarité. Or, c'est souvent le non-respect du principe de proportionnalité – à savoir l'existence de normes européennes parfois trop précises et trop détaillées – qui rend les travaux consistant à rendre une directive européenne conforme aux spécificités nationales et locales particulièrement difficiles.

Malgré ce bémol, le nouveau rôle attribué aux parlements nationaux est une incitation à tous les membres de la Chambre des Députés qui devraient intégrer de manière systématique le traitement des documents européens dans leurs travaux parlementaires afin d'être à la hauteur de la nouvelle responsabilité qui leur est attribuée. Depuis 2004, la Chambre des Députés a modifié sa méthode de travail afin de gérer le flux de documents et d'informations provenant des institutions européennes. Ainsi, après un premier tri effectué par la cellule européenne de la Chambre, validé par la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration, chaque commission parlementaire est chargée de l'analyse des documents européens entrant dans sa compétence.

La Chambre a bénéficié jusqu'à présent de la collaboration des membres du gouvernement qui ont informé les commissions des déroulements récents et des tenants et aboutissants des différents dossiers traités au sein du Conseil. Le niveau de cette collaboration dépend autant de l'implication et de l'intérêt des parlementaires que de l'importance que lui accordent les membres du gouvernement. Si jamais la Chambre estimait que cette collaboration laissait à désirer, ou si elle avait l'impression que ses avis n'étaient pas suffisamment pris en compte, elle pourrait se réserver un jour le droit de formuler des mandats contraignants, comme le font certains parlements nationaux dès à présent.

Mais nous n'en sommes pas arrivés à ce point. Pour documenter leur relation, la Chambre et le Gouvernement sont d'ailleurs sur le point de formaliser leur collaboration par un mémorandum qui figurera dans le Règlement de la Chambre.

Enfin notre pays a un grand intérêt à ce que toutes les institutions et organisations travaillant sur les mêmes dossiers européens soient mises en réseaux afin de disposer des meilleures informations pos-

sibles et d'éviter les doubles emplois. En effet, ce n'est que grâce à un bon travail de préparation et d'analyse en amont que le Luxembourg pourra non seulement défendre ses intérêts avec efficacité, mais encore transposer de manière plus efficace et plus adéquate les directives européennes en aval.

III. 2. Améliorer l'efficacité de l'Union

Un cadre institutionnel renouvelé

Un des principaux défis que devait relever le nouveau Traité était celui d'adapter les institutions de l'Union de manière à leur permettre de faire face à la nouvelle situation issue de l'élargissement. En effet, l'Union dispose depuis plus de cinquante ans des mêmes structures institutionnelles, alors que ses tâches se sont beaucoup élargies et qu'elle est passée de 6 à 27 Etats membres. Plusieurs conférences intergouvernementales s'étaient en vain penchées sur ce sujet, et les solutions finalement trouvées à Nice n'étaient pas satisfaisantes pour certains de ceux même qui les avaient négociées.

Le Traité constitutionnel a apporté des modifications institutionnelles importantes qui répondent aux besoins de l'Union et n'ont pas été mises en question lors de la procédure de ratification. En effet, même dans les Etats membres où le „non“ avait triomphé, ces modifications ne se trouvaient pas au centre des débats et la majorité des Etats membres ne voulait pas rouvrir les discussions sur le paquet institutionnel, consciente que cela risquait de remettre tout l'édifice en question. On peut donc dire que même si quelques-unes de ces questions ont été au centre des négociations de la CIG de 2007, l'essentiel de l'accord établi en 2004 a tenu bon. Les modifications retenues sont explicitées dans l'exposé des motifs du projet de loi, si bien que notre rapport ne se penchera que sur l'essentiel des nouveautés apportées par le Traité de Lisbonne.

D'abord, le terme unique employé dans les deux traités est celui d'Union: nous parlerons désormais du Traité de l'Union européenne (TUE) et de celui sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Disparaît donc le terme de Communauté, même si l'on continuera à parler de méthode communautaire. Disparaissent aussi les piliers de sorte que les procédures normales de la politique communautaire peuvent désormais s'appliquer, sauf exceptions, à tous les domaines de l'action de l'Union.

On relèvera ensuite que le Conseil européen composé des chefs d'Etats et de gouvernements devient une institution à part entière, à côté du Conseil, ce dernier étant composé des formations sectorielles (comme p. ex. le Conseil Ecofin, le Conseil Transports, etc.) et que la Banque centrale européenne est inscrite dans l'article 13 TUE avec les six autres institutions. Cela n'a pas échappé au Parlement européen dont un avis de la commission économique et monétaire souligne que „la reconnaissance de la BCE en tant qu'institution européenne renforce la responsabilité du Parlement européen (...) en tant qu'institution à l'égard de laquelle la BCE rend compte de ses décisions de politique monétaire“ et le Parlement d'ajouter qu'il entend revendiquer un rôle accru dans la désignation des membres du directoire de la BCE ou encore dans la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'UE.

Quant au Conseil européen, il faut rappeler que ce sont surtout les grands Etats membres qui ont insisté sur la formalisation d'un organe né à travers des entretiens informels entre les chefs d'Etat et de gouvernement. Avec l'augmentation du nombre des Etats membres et la représentation égale des Etats membres à la Commission, les grands Etats membres espèrent un certain rééquilibrage du pouvoir à travers ce Conseil européen. La montée en puissance de cette institution est soulignée par l'élection d'un président pour une période de deux ans et demi, renouvelable une fois. Tout n'est cependant pas clair quant au rôle du président par rapport aux autres postes dirigeants de l'UE, à savoir le président de la Commission, le Haut représentant, ou encore la présidence du Conseil. L'incompatibilité du poste de président du Conseil européen avec celui de premier ministre n'est pas non plus sans poser de questions sur le poids qu'aura le futur président.

Quant à la Commission, elle sera réduite aux deux tiers du nombre d'Etats membres à partir du 1er novembre 2014 „selon un système de rotation strictement égale“ de sorte que notre pays y sera représenté dans deux commissions sur trois (art. 17 § 5 TUE). Mais il n'est pas à exclure que les grands Etats membres qui ont déjà renoncé à leur deuxième commissaire verront difficilement qu'ils pourraient ne pas faire partie d'une future commission. On a donc tempéré la rotation strictement égale par la possibilité que le Conseil européen puisse modifier le nombre de commissaires par une décision à l'unanimité. En outre, „l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres“ devra être reflété par la Commission.

On retiendra encore que le Conseil européen nommera, à la majorité qualifiée, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (art 18 § 1 TUE) qui est le mandataire du Conseil, préside le Conseil des affaires étrangères et est vice-président de la Commission. Cette innovation majeure est certes pleine de promesses pour la visibilité future de la politique extérieure de l'UE, mais exigera une collaboration franche et entière entre le Conseil et la Commission à tous les niveaux pour assurer le maximum de cohérence dans ce domaine essentiel pour la crédibilité de l'Union auprès des citoyens comme de l'opinion publique mondiale.

La clarification des relations entre l'Union européenne et les Etats membres

Une des questions les plus importantes qui était posée depuis le début du processus de réforme qui a abouti au Traité de Lisbonne était celle de savoir „qui fait quoi“ en Europe. Le Traité apporte une clarification indispensable pour permettre aux citoyens de bien cerner les responsabilités politiques au niveau européen. Elle contribuera par ailleurs à une efficacité accrue de l'action de l'Union tout en fournissant une garantie supplémentaire à tous ceux qui craignent les excès d'intervention de l'Union.

Ainsi le traité modificatif maintient-il, dans ses grandes lignes, les dispositions de la Constitution concernant la délimitation des compétences de l'Union, elle-même fondée sur celle des traités existants. Les principes qui régissent l'exercice des compétences de l'Union sont prévus dans les dispositions générales du TUE, mais l'énonciation des différents types de compétences est contenue dans le TFUE, dans son Titre I relatif aux „Catégories et domaines de compétences de l'Union“. Il est clair que le maintien des deux traités actuels modifiés nuit à l'objectif de clarté pour le citoyen.

Les compétences de l'Union sont distribuées en trois catégories:

- les compétences exclusives de l'Union; cette catégorie englobe les domaines dans lesquels les Etats membres ont entièrement transféré leur compétence à l'échelon européen. L'exemple le plus emblématique est celui de la politique monétaire pour les pays membres de la zone euro.
- les compétences partagées avec les Etats membres: il s'agit là de compétences communes à l'Union et aux Etats membres pour lesquelles l'Union doit respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité si elle décide de légiférer.

Un protocole annexé au Traité de Lisbonne sur l'exercice des compétences partagées 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“. Comme cela était déjà le cas avant le Traité de Lisbonne, le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité est contrôlé par les gouvernements au niveau du Conseil et par le Parlement européen. Par ailleurs, comme mentionné plus haut, le Traité renforce le rôle des parlements nationaux en ce domaine.

- les actions d'appui ou complémentaires de l'action des Etats membres: il s'agit des domaines dans lesquels l'Union ne peut intervenir que pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres. Ceci exclut toute mesure d'harmonisation des législations au niveau européen.

Deux politiques échappent à cette classification. Il s'agit tout d'abord des politiques économiques et de l'emploi, où les Etats membres reconnaissent la nécessité d'une coordination à travers ce qu'on appelle la „méthode ouverte de coordination“ qui vise à rapprocher les politiques nationales sans pour autant créer de mécanisme contraignant. Ensuite, la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune (art. 2 § 4 TFUE) bénéficie également d'un statut à part.

Il est important de noter que la classification des compétences telle que décrite ci-dessus est atténuée par la clause de flexibilité (art. 352 TFUE). Cette clause autorise l'Union à agir, dans les cadres des politiques définies par les traités, même si elle ne dispose pas de base juridique pour le faire. Le Conseil peut en effet en décider ainsi mais en statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. Cette clause de flexibilité est une procédure démocratique étant donné qu'elle est soumise à l'approbation du Parlement européen et doit être communiquée en temps utile aux parlements nationaux avant que la décision ne soit prise.

De manière générale on peut retenir que les compétences dont dispose l'Union ne sont que celles qui lui sont attribuées par les Etats membres, donc les gouvernements, sous le contrôle de leurs parlements nationaux respectifs, en vue d'atteindre les objectifs établis par ceux-ci. Les craintes de voir

émerger un „super Etat“ centralisé ne sont donc pas fondées, étant donné que toutes les compétences appartiennent aux Etats, sauf s'ils les transfèrent à l'Union. De même, il est faux de prétendre que le Traité de Lisbonne augmente les compétences de l'Union. En effet, le Traité de Lisbonne a simplement permis de donner une base juridique à des domaines dans lesquels l'Union intervenait déjà à travers des articles existants.

Dans ce contexte, on peut regretter que le Traité de Lisbonne n'ait pas retenu l'importante simplification des actes juridiques apportée par le Traité constitutionnel. Il semble que ce travail de lisibilité ait été sacrifié sur l'autel des concessions fournies aux Etats membres plus eurosceptiques qu'il fallait convaincre que l'Union européenne n'était pas destinée à être un „super Etat“ qui ferait des „lois“. Voilà pourquoi elle continuera à ne produire que des directives!

Notons finalement que le Conseil d'Etat, tout en se félicitant de l'initiative de clarifier la répartition des compétences, constate que le Traité de Lisbonne comporte d'une part des matières à compétence partagée, où la compétence des Etats membres reste acquise dans la mesure où l'Union européenne n'agit pas. D'autre part, dans certaines matières (recherche, développement technologique et espace ainsi que coopération au développement) les Etats membres peuvent continuer à exercer leurs compétences même si l'Union a pris l'initiative de mener dans ces matières des actions et une politique commune. Le Conseil d'Etat émet des réserves quant à „la délimitation concrète des différents domaines qu'opéreront les institutions communautaires et les Etats membres“ ainsi que „l'application pratique qu'ils réserveront aux deux types de compétences partagées“.

Une position renforcée sur l'échiquier international

Il a souvent été critiqué que l'Union européenne n'était pas assez visible sur la scène internationale étant donné qu'il n'est pas toujours clair, pour les citoyens européens ainsi que pour les interlocuteurs étrangers, qui représente finalement l'Union européenne.

Une innovation majeure du Traité de Lisbonne, reprise du Traité constitutionnel, réside dans l'institutionnalisation du Conseil européen qui sera désormais doté d'un président stable élu pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois.

Il est à préciser que ce nouveau président ne sera pas le Président de l'Union, mais le président d'une institution de l'Union qu'est le Conseil européen. Ainsi, il ne sera responsable que devant les membres du Conseil européen, à la différence du Président de la Commission qui se trouve à la tête d'une institution responsable collégialement devant le Parlement européen.

Le Traité de Lisbonne ne supprime cependant pas la présidence tournante de l'Union si bien que les Etats membres continueront d'exercer à tour de rôle, tous les six mois, la présidence des formations ministérielles du Conseil de l'Union dans le cadre „d'un système de présidence par groupes de trois Etats membres, déterminés en fonction de la diversité et des équilibres géographiques dans l'Union pour une durée de 18 mois“⁵. Seul le Conseil „Affaires étrangères“ ne sera pas présidé par le ministre dont l'Etat exerce la présidence mais par le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

La création d'une présidence stable du Conseil européen aura pour conséquence que le Chef de l'Etat ou de gouvernement chargé de la présidence semestrielle ne présidera plus les réunions du Conseil européen, alors que ses ministres continueront de présider les formations sectorielles du Conseil de l'Union. Les Chefs d'Etat ou de gouvernement pourront cependant s'inviter à certaines réunions du Conseil de l'Union qu'ils auront à coeur de présider.

Une autre innovation du Traité de Lisbonne est la création d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ce dernier permettra de „donner un visage“ aux actions extérieures de l'Union. En effet, actuellement, le fait que l'action extérieure de l'Union fasse intervenir trois acteurs, la présidence semestrielle, l'actuel Haut représentant et la Commission européenne, nuit à la cohérence de l'action extérieure et l'Union peine à transformer sa puissance économique en puissance politique.

Pour renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'Union le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sera simultanément le mandataire du Conseil et l'un des vice-présidents de la Commission européenne. La durée de son mandat sera de cinq ans.

⁵ Exposé des motifs du projet de loi p. 17

Par ailleurs, dans l'exercice de ses fonctions, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité pourra s'appuyer sur un service européen d'action extérieure, composé de fonctionnaires des Etats membres et des institutions de l'Union.

Un espace cohérent pour la liberté, la sécurité et la justice

C'est dans ce domaine que le Traité de Lisbonne est vraiment novateur, même par rapport au Traité constitutionnel. Face aux problèmes de migration et d'asile de dimension internationale, face à la nécessité de la lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme, face aux problèmes des citoyens dans leur vie civile dans une Europe sans frontières, une politique européenne s'est désormais imposée dans ce domaine où la souveraineté nationale s'exprime cependant avec force. Il en résulte que le Royaume-Uni et l'Irlande ont obtenu un *opt out* par le protocole sur la position de ces deux pays en la matière. Le Luxembourg, inquiet de ce que le Royaume-Uni pourrait en tirer profit dans la compétition entre les places financières (p. ex. en matière de secret bancaire ou fiscal) ou encore dans d'autres domaines, a fait inscrire une Déclaration No 26 relative à la non-participation d'un Etat membre à une mesure basée sur le titre V de la troisième partie du TFUE, titre qui concerne l'ensemble des dispositions de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

La Déclaration No 26 stipule qu'il y a trois possibilités pour un Etat membre participant à une mesure basée sur le titre V de la troisième partie du TFUE de se prémunir contre le danger de distorsion de concurrence. Ainsi, tout d'abord, à la demande d'un Etat membre, le Conseil aura une discussion approfondie sur les effets possibles de la non-participation d'un Etat membre bénéficiant d'un *opt out*. Ensuite, un Etat membre peut inviter la Commission à examiner la situation sur base de l'article 116 du TFUE (distorsion de concurrence). Finalement, un Etat membre peut saisir le Conseil européen de la question. Il ne faut en outre pas perdre de vue que les questions fiscales restent soumises au vote à l'unanimité au Conseil.

Si ladite Déclaration n'a pas de force contraignante, elle donne cependant des moyens suffisants à notre pays pour parer à d'éventuelles situations difficiles pour la place financière.

Malgré les avancées du Traité, la tâche sera difficile, mais indispensable si on veut répondre aux préoccupations des citoyens européens. Ainsi, la coopération judiciaire civile à dimension transfrontière est l'objet de la procédure législative ordinaire sauf dans le droit de la famille qui reste soumis à l'unanimité. La coopération judiciaire pénale peut désormais se développer avec la procédure législative ordinaire. Un parquet européen va être créé pour lutter contre les infractions aux intérêts financiers de l'Union. La coopération policière sera renforcée.

D'autre part, l'asile et l'immigration, avec le contrôle aux frontières et la politique de visas, deviendront des politiques communes.

On n'entrera pas dans les détails de ce domaine, mais dès à présent la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration peut mesurer la dimension européenne de la politique d'asile et d'immigration, à travers les projets de loi qu'elle a traités ou qu'elle est en train de traiter.

Une prise de décision rendue plus efficace

La question de la pondération des voix au sein du Conseil en vigueur avec le Traité de Nice a fait l'objet d'âpres négociations autant lors de la Convention européenne de 2002-2003 que lors des conférences intergouvernementales de 2003-2004 et de 2007.

Finalement un mécanisme de double majorité des Etats et de la population a été instauré. Ainsi, à partir de 2014 la majorité qualifiée sera atteinte avec le vote favorable d'au moins 55% des Etats membres représentant au moins 65% de la population européenne.

Ce nouveau système permettra d'une part de renforcer la légitimité du système en fondant le processus décisionnel sur le poids démographique respectif de chacun des Etats membres. D'autre part, le pouvoir de blocage dont dispose chacun des Etats membres est endigué. Ainsi une minorité de blocage doit réunir au moins quatre Etats membres, ceci afin d'éviter que les trois pays les plus peuplés de l'Union – qui représentant à eux seuls plus de 40% de la population – puissent empêcher l'adoption d'une décision.

Par ailleurs, le Traité de Lisbonne étend la majorité qualifiée à 28 domaines jusqu'alors régis par l'unanimité, dont un nombre important liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

IV. LES DEBATS FONDAMENTAUX

L'élimination des symboles de l'Union européenne

Il est regrettable que, sous la pression de la France, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, tous les symboles de l'Union tels que le drapeau, l'hymne, la devise, la monnaie et la journée de l'Europe ne figurent plus dans le Traité de Lisbonne. Cette décision est d'autant plus paradoxale que, pendant des années, l'opinion publique et les responsables politiques ont déploré le manque d'identification des citoyens avec les institutions européennes. En donnant à l'Union une identité reconnaissable, la consécration des symboles de l'Union dans le Traité de Lisbonne aurait certainement contribué à atténuer ce sentiment de distance. Il est donc heureux que, à l'initiative de la présidence allemande, 16 Etats membres aient affirmé, dans la Déclaration No 52, que ces symboles „continueront d'être, pour eux, les symboles de l'appartenance commune des citoyens à l'Union européenne et de leur lien avec celle-ci.“ Si une telle Déclaration n'a en elle-même pas de force juridique contraignante, elle constitue cependant un signal d'un groupe important d'Etats membres à l'adresse des autres comme à l'opinion publique pour montrer qu'ils n'acceptent pas les réticences de certains quand il s'agit d'affirmer leur appartenance européenne.

La Charte européenne des droits fondamentaux

Malgré les avancées évidentes énumérées ci-dessus, certains aspects du Traité de Lisbonne constituent des sujets de regret ou de préoccupation. Ainsi, contrairement à la Constitution européenne, le Traité de Lisbonne n'intègre pas le texte de la Charte des droits fondamentaux, mais se réfère à cette dernière à l'article 6 TUE. La Charte qui a été l'oeuvre de la première Convention de 1999 – 2000 ne se retrouve, après la proclamation solennelle par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, que dans le Journal officiel de l'Union européenne⁶.

Certes, le Traité de Lisbonne fait de la Charte un instrument juridiquement contraignant. Cependant, il est difficilement compréhensible qu'elle n'ait pas été reprise dans son intégralité dans le Traité pour montrer aux citoyens qu'il leur confère une série de droits fondamentaux que les Etats nationaux doivent respecter dans la mise en oeuvre de la politique européenne. D'ailleurs, l'introduction de la Charte européenne des droits fondamentaux n'a jamais été critiquée par les tenants du „non“ lors des référendums en France, aux Pays-Bas et au Luxembourg, au contraire, la Charte a généralement été accueillie comme un progrès et une sauvegarde du modèle social face aux excès du libéralisme.

Le fait que la Grande-Bretagne et la Pologne aient négocié un „opting out“ de manière à ce que ces deux pays ne soient pas liés par la Charte, reflète une attitude de méfiance envers l'Union et ses institutions. Ces deux Etats membres ont en outre exigé et obtenu un Protocole sur l'application de la Charte qui ne fait que répéter ce que le Royaume-Uni avait obtenu comme encadrement juridique de la Charte aussi bien dans le texte du Traité constitutionnel que par l'addition des explications des différents articles de la Charte, élaborées en 1999-2000 par le secrétariat de la Convention ayant élaboré ce texte.

Il est évident que l'*opt out* britannique et polonais va soulever des problèmes, p. ex. pour la jurisprudence de la Cour européenne de justice.⁷ La Cour pourra-t-elle rendre des arrêts à géométrie variable? Elle devra sans doute trouver la réponse à cette question elle-même puisque la politique n'en a pas fourni. Toujours est-il que sur un sujet aussi sensible et fondamental que les droits fondamentaux les divergences entre les Etats membres ne laissent pas d'inquiéter.

L'avis du Conseil d'Etat apporte quelques éclaircissements quant à la portée juridique de la Charte. Il précise en effet que le respect des droits et des principes énoncés dans la Charte s'imposera aux institutions et aux Etats membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union. Dès lors, la Charte n'a pas vocation à être invoquée par les citoyens à l'égard des Etats membres dans des domaines échappant à toute emprise du droit communautaire. Selon le Conseil d'Etat le Protocole sur l'applica-

⁶ Journal officiel du 14/12/2007 C 303/1 et C 303/17 (Explications relatives à la Charte des Droits fondamentaux)

⁷ Robert Goebbels, membre du Parlement européen, avait interrogé le Conseil dans une question écrite (E-06 10/08) pour savoir si la Cour pourrait rendre des arrêts à géométrie variable ne s'appliquant qu'à 25 Etats membres. Le Conseil a répondu „qu'il n'appartient pas au Conseil de s'exprimer sur cette question qui relève de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes“.

tion de la Charte à la Pologne et au Royaume-Uni est destiné à mettre la législation de ces Etats à l'abri de tout contrôle de compatibilité avec la Charte.

Le Traité de Lisbonne prévoit par ailleurs à l'art. 6 TUE § 2 que l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, sans cependant que cette adhésion modifie les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités. Cette adhésion représentera une réelle avancée étant donné que l'UE accepte ainsi pour la première fois de se soumettre à un contrôle extérieur de sa législation en matière des droits de l'Homme.

La protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique

L'ambition du Conseil européen de mars 2007 qui s'est fixé l'objectif de diminuer de 20% les émissions de CO₂ d'ici à 2020 est reflétée dans une série de dispositions du Traité de Lisbonne, qui fait de la lutte contre le changement climatique une priorité de l'action de l'Union. Ainsi, l'article 191 TFUE fait de „*la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique*“ un nouvel objectif de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement. L'ambition est d'atteindre „*un niveau de protection élevé*“.

Cet objectif se retrouve aussi dans la clause transversale de l'article 11 qui stipule que „*les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable*“.

Relevons encore que l'art. 194 TFUE crée une base légale pour une politique commune de l'énergie avec l'objectif de „*préserver et d'améliorer l'environnement*“.

En coordonnant les efforts nationaux, en se fixant des objectifs ambitieux, l'UE occupe indéniablement une position de leader mondial en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique, position reconnue dans l'opinion publique mondiale.

Le développement du modèle social dans un environnement libéralisé

Le Traité de Lisbonne retient les avancées du Traité constitutionnel en matière sociale. Rappelons à cet égard que le mandat de la Convention, qui est aussi à la base du Traité de Lisbonne, ne portait pas sur la révision des compétences sociales de l'Union. Les Etats membres ont toujours été particulièrement réticents à transférer des compétences à l'Union dans le domaine social, le plus souvent pour éviter toute pression sur le niveau social atteint à travers des années de lutte sociale. Sous la pression des conventionnels, et malgré l'opposition de certains représentants gouvernementaux, la présidence de la Convention a dû instaurer un groupe de travail social dont les travaux ont largement inspiré la première partie de la Constitution.

Dans le TUE, on retrouve ainsi les déclarations importantes sur les principes qui fondent l'Union dont la solidarité (art. 2), sur l'économie sociale de marché, le plein emploi et le progrès social (art. 3), le renvoi à la Charte des droits fondamentaux (art. 6). Dans le TFUE l'importante disposition transversale de l'art. 9 exige que „*l'Union (prenne) en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.*“

Le Traité de Lisbonne retient également l'importance du rôle des partenaires sociaux et du dialogue social, au niveau en particulier du sommet social tripartite (art. 152 TFUE). La sécurité sociale des travailleurs migrants sera désormais traitée à la majorité qualifiée, sauf clause de sauvegarde qui permet de renvoyer la question devant le Conseil européen.

De façon générale, la tonalité sociale apportée par la Convention, à travers les interventions des syndicats, des ONG et des parlementaires, n'a pas été modifiée de sorte que le Traité de Lisbonne ne laisse pas planer de doute sur le fait que l'UE est une construction dans l'intérêt des citoyens et qu'elle entend sauvegarder le modèle social européen.

L'égalité entre les femmes et les hommes

Le Traité de Lisbonne réaffirme avec vigueur le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ainsi, ce principe se retrouve dès l'article 2 TUE qui définit les valeurs de l'UE: „*Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination,*

la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.“. L'article 8 TFUE retient également: „*Pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes*“. Notons par ailleurs que de nombreuses dispositions de la Partie II du TFUE concernant la non-discrimination et la citoyenneté de l'Union se réfèrent à l'égalité entre les femmes et les hommes. Finalement la Charte des droits fondamentaux garantit ce principe. On peut donc dire que la répétition du principe d'égalité et de non-discrimination entre les femmes et les hommes laisse présager que la législation européenne s'y conformera, ce qui permettra d'améliorer la situation dans certains Etats membres.

La protection des données à caractère personnel

L'article 39 TUE stipule: „*Conformément à l'article 16 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par dérogation à son paragraphe 2, le Conseil adopte une décision fixant les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les Etats membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes*“.

Ainsi, seul le Conseil est autorisé à fixer les règles concernant la libre circulation des données à caractère personnel. A une époque où les bases de données à caractère personnel acquièrent une réelle valeur marchande, où tous nos gestes et activités sont enregistrés et supervisés, un libellé plus restrictif et plus respectueux des données personnelles se serait imposé. Il est inacceptable que le Parlement européen n'ait pas au moins obtenu le droit de protéger les libertés fondamentales.

La coopération structurée permanente en matière de défense

L'article 42.6 TUE précise que „*les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union.*“

Cette disposition s'est déjà trouvée dans le Traité constitutionnel. Elle y avait été introduite par les grands Etats membres soucieux de donner à l'Europe de réels moyens de défense. Si cet objectif n'est pas contestable en soi, la manière de procéder avait été considérée par les Etats membres de taille plus réduite comme un élément de division de l'Union. En effet, elle risque de créer une Europe à deux vitesses dans le domaine de la sécurité et de la défense commune, ce qui constitue pour le Luxembourg un réel problème. Au cours de la longue histoire de la construction européenne, le Luxembourg a toujours participé à l'avant-garde dans tous les domaines où l'Europe s'est développée. Il est donc souhaitable que notre pays arrive à participer à la coopération structurée en matière de défense avec les moyens dont il dispose. Il devrait être possible que des arrangements intelligents permettent à notre pays de fournir son apport à la défense commune sans créer des charges exorbitantes pour le budget de l'Etat.

La simplification de la procédure de révision

La capacité de l'Union européenne de s'adapter aux circonstances et de répondre aux nouveaux défis dépend des outils que l'Union se donne pour pouvoir réviser les traités. Le Traité de Lisbonne présente des avancées évidentes en cette matière. Ainsi attribue-t-il au Parlement européen un droit d'initiative de la révision, au même titre que les Etats membres ou la Commission. De plus, la Convention, comme instance de préparation de la révision, est institutionnalisée.

Cependant, la simplification de la procédure de révision ne va pas très loin et ne met pas fondamentalement en cause le caractère intergouvernemental de la procédure ni le principe de l'unanimité qui régit la révision des traités. En effet, le texte de l'article 48 du TUE prévoit une procédure simplifiée de révision du contenu des dispositions de la partie III du TFUE relative aux actions et aux politiques internes de l'Union, mais cette simplification consiste simplement à permettre au Conseil européen de se passer de la Convention (sans avoir besoin pour ce faire de l'approbation du Parlement européen) et conserve de toute façon l'exigence d'unanimité et d'approbation par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Pourtant, la Convention avait proposé des mesures qui auraient permis de rendre un peu plus souple cette exigence, mesures qui avaient d'ailleurs été soute-

nues par la plupart des parlements nationaux. Il est vrai, cependant, que les Etats membres ne sont pas prêts à abandonner l'unanimité pour la ratification des traités, ce qui laisse ouverte la porte au chantage des intérêts nationaux et peut faire dépendre toute avancée de la construction européenne de la bonne ou de la mauvaise volonté d'un des Etats membres, de plus en plus nombreux et de moins en moins enclins à respecter la logique du compromis qui a permis de faire l'Europe.

Les rapports interinstitutionnels

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, le Conseil et le Parlement européen gagnent en importance suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Cependant, selon un rapport du député européen M. Jean-Luc Dehaene (PPE-DE,B), ce nouvel équilibre institutionnel n'est pas sans soulever une série de questions, auxquelles le Traité ne fournit pas de réponses évidentes.

Tout d'abord, la création du poste de président du Conseil européen, avec parallèlement le maintien de la présidence semestrielle des Conseils des ministres, pose la question du rapport entre ces deux présidences. Le Traité stipule que le président permanent n'aura pas de rôle législatif et que le PE et le Conseil des ministres resteront les bras législatifs de l'Union. Mais comment sera organisée la collaboration entre ces deux présidences? Quel sera le rôle du Premier ministre ou du chef d'Etat du pays exerçant la présidence lors du Conseil européen? Qui définira l'ordre du jour des réunions?

Le Haut représentant pour les affaires étrangères présidera le Conseil des affaires étrangères, alors que le COREPER sera présidé par la Présidence semestrielle et le Conseil européen par le président permanent ayant tous deux des pouvoirs dans le domaine des affaires étrangères. Quelles en seront les conséquences pour l'équilibre au sein du Conseil?

Le Traité de Lisbonne prévoit aussi la séparation du Conseil affaires générales et du Conseil affaires étrangères. La question se pose de savoir si le Conseil affaires générales ne devrait pas réunir les ministres des affaires européennes plutôt que les ministres des affaires étrangères, puisque le rôle principal du Conseil des affaires générales sera la coordination et la préparation des Conseils européens et qu'il devra fonctionner en tant qu'instance politique pour la gestion du COREPER. Cependant tous les pays ne disposent pas d'un ministre des affaires européennes.

L'organisation des actions extérieures de l'UE n'est pas moins problématique. Selon le Traité de Lisbonne le Haut représentant et le président du Conseil européen (art. 26 TUE) disposent de responsabilités en matière d'action extérieure. Bien que le président du Conseil européen n'ait pas de rôle législatif à jouer, il représentera cependant l'Union dans le monde. De plus, alors que le Haut représentant sera responsable devant le Conseil des ministres et devra coopérer au sein du collège avec les autres commissaires (sera donc responsable devant le PE au titre de Vice-président de la Commission), le président du Conseil européen ne sera responsable que devant le Conseil européen. La question se pose par ailleurs s'il ne serait pas opportun de mettre fin à la distinction entre les deux Conseils affaires étrangères et défense étant donné que ces deux sujets sont étroitement liés.

Un travail d'agencement devra être fourni par les institutions pour aboutir à des solutions qui respectent le texte et l'esprit du Traité tout en maintenant l'exigence d'efficacité à la base du nouveau Traité.

Les services d'intérêt général

Dans son avis publié en mars 2008, le Conseil économique et social (CES) relève une série d'incertitudes juridiques concernant les Services d'intérêt général (SIG) résultant de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. En effet, le Traité de Lisbonne introduit une nouvelle base juridique pour les Services d'intérêt économique général (SIEG) avec l'article 14 TFUE, en confiant au Conseil et au Parlement le soin d'établir, par voie de règlements, les principes et conditions, notamment économiques et financières, leur permettant d'accomplir leurs missions. Il insère dans le droit primaire une référence aux SIG de manière générale et aux Services non économique d'intérêt général (SNEIG) dans le Protocole annexé. En outre, le Traité de Lisbonne donne une valeur juridique contraignante à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée en 2000, laquelle énonce, en son article 36, un droit d'accès aux SIEG.

La logique qui a inspiré le Conseil et les Etats membres lors de la négociation du Traité de Lisbonne a été celle d'une plus grande ouverture du débat sur les SIG, liée à une plus grande démocratisation du processus décisionnel les concernant à l'échelon européen. Cette logique s'est traduite par l'intro-

duction de la codécision, à côté du pouvoir discrétionnaire de la Commission basé sur l'actuel article 86, paragraphe 3, du traité CE qui devient l'article 106 TFUE. Or, selon le CES, l'analyse de la Commission telle qu'elle ressort notamment de sa communication du 20 novembre 2007 sur les SIG (COM (2007) 725 final) et des déclarations de son Président, semble faire du Protocole SIG un aboutissement, alors qu'il ne devrait être que l'amorce d'un nouveau départ pour une plus grande sécurité juridique et une réglementation plus cohérente en faveur des régimes nationaux et communautaire des SIG. En effet, la Commission considère que le Protocole sur les services d'intérêt général, annexé au Traité de Lisbonne, est un „*pas décisif*“ vers l'établissement d'un cadre européen transparent et sûr. Le texte publié par la Commission définit les services publics comme „*les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public*“. La Commission envisage donc une approche différenciée selon les services. Six domaines de services d'intérêt général ont été désignés: l'énergie, les transports, les communications électroniques, les services postaux, la santé et les services sociaux.

Cependant, la nouvelle donne pour les SIG et pour les SIEG suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne devra se matérialiser par l'adoption d'un nouveau droit dérivé applicable à ces services. En effet, si aucune législation n'est adoptée, il n'y aura pas de définition commune contraignante des SIG applicable à toute l'UE. Ceci aura pour conséquence que certains Etats membres pourront s'ils le souhaitent privatiser leurs services publics.

Dans son avis, le CES indique quelques pistes qui permettraient de sécuriser les services publics en adoptant les instruments juridiques appropriés. Certes, le Traité de Lisbonne a apporté une base juridique clairement identifiable aux SIG, de manière à ce que la Commission ne puisse pas se prévaloir de ne pas pouvoir légiférer. Il est cependant clair que par l'adoption du Traité de Lisbonne, les craintes des citoyens exprimées lors des débats sur la directive dite „Bolkestein“ sont loin d'être apaisées. Il est dès lors urgent qu'une décision soit rapidement prise afin de consolider le statut juridique des SIG et de préserver les droits sociaux.

*

V. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis émis le 6 mai 2008, le Conseil d'Etat précise d'emblée qu'il n'entend pas revenir aux constatations contenues dans l'avis concernant le projet de loi portant approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (doc. parl. 5442) qui gardent à maints égards leur actualité. Ainsi le Conseil d'Etat se limite-t-il dans son avis à examiner les différences entre le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et le Traité de Lisbonne.

Tout d'abord le Conseil d'Etat souligne que bien que la nature du texte soit différente – le Traité de Lisbonne se limitant à introduire des amendements aux traités actuels – il ne marque cependant pas de véritable revirement par rapport au contenu du Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Ensuite, le Conseil d'Etat relève que le Traité de Lisbonne confère à l'Union la personnalité juridique de manière à créer la possibilité pour l'Union de devenir membre des organisations internationales, d'ester en justice ou de conclure des accords internationaux. Posséder la personnalité juridique ne permet cependant pas à l'Union de légiférer ou d'agir au-delà des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités.

Dans son chapitre concernant les fondements de l'Union européenne, la Haute Corporation note que les valeurs sur lesquelles repose l'Union ont été reprises, alors que parmi les objectifs de l'Union, la référence à la concurrence loyale au sein du marché intérieur a été supprimée. Il note par ailleurs qu'un nouvel objectif, celui du devoir de l'Union de contribuer, dans ses relations avec le reste du monde, à la protection de ses citoyens, a été ajouté. Ensuite, les symboles de l'Union (le drapeau, l'hymne, la devise, la monnaie et la célébration de la journée de l'Europe) ont été supprimés, à l'exception de la référence à l'euro. Finalement, contrairement au Traité constitutionnel, la primauté du droit de l'Union sur le droit interne des Etats membres n'est plus explicitement inscrite.

Par ailleurs, la Haute Corporation se penche sur les droits fondamentaux et plus précisément sur l'article 6 TUE qui stipule d'une part que l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux et d'autre part que les Etats membres confèrent à la Charte la même valeur juridique que celle qui revient aux traités.

Le Conseil d'Etat note dans ce contexte qu'il s'agit là d'une procédure inédite par laquelle les Etats parties contractantes confèrent une valeur juridiquement contraignante à un texte qui a été adopté, au préalable, par les institutions des Communautés sous une forme qui privait ce texte de toute valeur juridique. Le Conseil d'Etat constate que formellement la Charte ne fait pas partie du Traité, des Protocoles, de l'Annexe et de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale signés à Lisbonne. De plus, la Charte ne fait pas partie des textes soumis pour approbation à la Chambre des Députés.

Le paragraphe 2 de l'article 6 consacre l'objectif de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Le Conseil d'Etat souligne que cette adhésion devra se faire sous la forme d'un traité international particulier à ratifier tant par l'Union que par les Etats membres. Par conséquent, la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne aura trois sources: la Charte, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que les traditions constitutionnelles communes des Etats membres. Selon le Conseil d'Etat cette pluralité de textes de référence risque de donner lieu à des interprétations divergentes et d'être source de conflits.

Dans son chapitre consacré aux principes démocratiques, le Conseil d'Etat salue le fait que la démocratie européenne soit pleinement consacrée, notamment grâce aux nouvelles règles concernant l'exercice conjoint généralisé de la fonction législative par le Parlement européen et le Conseil, mais aussi grâce à une implication plus poussée des parlements nationaux ou encore l'initiative citoyenne.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'Union européenne, la Haute Corporation signale que les modifications opérées n'auront aucun effet sur les politiques communes mais permettront d'accélérer la prise de décision au sein du Conseil. Ensuite le Conseil d'Etat note que le protocole No 8 sur l'exercice des compétences partagées précise que dans les domaines de compétences partagées, les Etats membres peuvent librement légiférer tant que l'Union n'a pas légiféré. Il s'agit là d'une clarification par rapport au Traité constitutionnel qui ne change cependant rien au fond. Le Conseil d'Etat relève encore qu'un groupe de neuf Etats membres peut prendre l'initiative de renforcer entre eux le processus d'intégration communautaire. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne rend possible la restitution des compétences aux Etats membres.

Dans son chapitre sur les politiques et actions de l'Union, le Conseil d'Etat note tout d'abord que la notion tant critiquée de la „*concurrence libre et non faussée*“ a disparu du Traité de Lisbonne. En outre, en vertu de la „*clause sociale horizontale*“ prévue à l'article 5bis TFUE, l'Union européenne s'engage à promouvoir un niveau d'emploi élevé et la garantie d'une protection sociale adéquate. Cependant, ces précisions ont une portée purement descriptive. En effet, les règles relatives au marché intérieur ne sont pas affectées par l'abandon, comme l'un des objectifs de l'Union, d'un marché fondé sur une „*concurrence libre et non faussée*“, d'autant plus qu'un protocole confirme que le marché intérieur „*comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée*“. Par conséquent le Conseil d'Etat note que le réagencement de ces dispositions ne font que consolider l'approche d'économie sociale de marché.

Ensuite le Conseil d'Etat se penche sur les politiques sectorielles.

Il note que „*l'énergie fait son entrée formelle au TFUE*“. Contrairement au Traité constitutionnel, les Etats membres ont non seulement „*le droit de choisir entre différentes sources d'énergie et de déterminer eux-mêmes la structure générale de leur approvisionnement énergétique, mais aussi de décider des conditions d'exploitation de leurs ressources énergétiques*“. Selon le Conseil d'Etat il n'y a donc pas de communautarisation des réserves énergétiques nationales des Etats membres.

Finalement la Haute Corporation aborde le sujet de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et relève que le processus de décision reste inchangé par rapport au Traité constitutionnel. Cependant, les dispositions concernant la coopération policière opérationnelle ainsi que pour l'institution d'un Parquet européen, sont nouvelles.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet de loi portant approbation du Traité de Lisbonne.

*

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 25 janvier 2008.

Au cours de sa réunion du 11 février 2008, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Ben Fayot comme rapporteur du projet de loi.

Outre l'avis du Conseil d'Etat analysé ci-avant, aucun autre avis n'est parvenu à la Chambre.

Le présent rapport a été discuté et adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 21 mai 2008.

*

VI. CONCLUSION

Ce Traité se place dans la logique du Traité constitutionnel, que la Chambre a accepté à deux reprises à une majorité écrasante, étayée par le résultat confortable du référendum du 10 juillet 2005. Malgré les regrets exprimés sur le retour à la méthode intergouvernementale pour l'élaboration d'un traité et certains sujets de préoccupation dont il faudra suivre attentivement l'évolution, la Chambre entend contribuer par son vote positif clair à remettre l'Union sur la lancée de l'approfondissement de l'intégration et à stabiliser celle-ci, ce qui est essentiel à une période où le grand élargissement de 2004 et 2007 doit encore être „digéré“ alors que d'autres élargissements se profilent à l'horizon, en particulier dans les Balkans occidentaux.

L'année 2009 sera cruciale parce que des élections européennes auront lieu en juin et que des choix importants seront à faire sur le plan politique. Des personnalités fortes seront nécessaires pour mettre en oeuvre les avancées du Traité de Lisbonne. Il s'agira de trouver des femmes et des hommes ayant une volonté et une expérience européennes afferemies, capables de dynamiser l'Union dans les années à venir sans arrière-pensées. Les défis de notre époque sont graves et peuvent être maîtrisés à condition que le projet européen soit défendu par les décideurs et accepté par les citoyens. Il faudra dépasser les nationalismes et une culture à courte vue de l'intérêt national pour arriver à une vision commune d'un continent unifié et stable.

L'Union doit se rendre compte qu'elle ne pourra susciter l'adhésion des citoyens que si sa politique est équilibrée entre le marché, la protection sociale et la dimension écologique et marquée d'une cohérence en conséquence. D'autre part, elle ne pourra pas se passer d'un effort de lisibilité et surtout de débat démocratique. La technocratie bureaucratique ne peut être maîtrisée que par la transparence des politiques et l'effort suivi d'information. La Commission sortante a effectivement beaucoup fait dans ce domaine, sous la responsabilité de la commissaire Wallström qui s'y est activement impliquée. Mais tous les acteurs politiques sont appelés à s'engager dans l'oeuvre européenne, au-delà des critiques ponctuelles que l'un ou l'autre peut avoir à l'encontre de la politique quotidienne de l'Union: les parlements nationaux de même que le Parlement européen; les gouvernements, mais aussi la société civile, les partis, les syndicats, les ONG.

La Commission de la Chambre responsable des affaires européennes exprime le souhait que tous les députés complètent leur travail politique par la dimension européenne, désormais inextricablement liée pour la formulation et la gestion de nombreux domaines de la politique nationale. La Chambre a produit à cet égard d'importants efforts depuis deux législatures. Elle doit continuer sur cette lancée et renforcer encore ses efforts.

Il faut enfin que notre pays prenne l'UE au sérieux en y envoyant des personnalités de premier plan dans les instances politiques et administratives pour apporter sa contribution à l'oeuvre commune.

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, notre pays a construit son indépendance et sa prospérité dans le cadre de la construction européenne. Partenaire fiable depuis le début de cette entreprise, il continue d'y puiser ses forces pour assurer et renforcer son indépendance et sa prospérité.

C'est dans cette optique que le Traité de Lisbonne est indispensable pour notre pays.

*

Au vu des considérations qui précèdent, la Commission recommande à la Chambre des Députés d'approuver le projet de loi dans la formulation suivante:

*

PROJET DE LOI

portant approbation du Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, des Protocoles, de l'Annexe et de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale, signés à Lisbonne, le 13 décembre 2007

Article unique.– Sont approuvés

- le Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne
- les Protocoles
- l'Annexe
- l'Acte final de la Conférence intergouvernementale signés à Lisbonne, le 13 décembre 2007.

Luxembourg, le 21 mai 2008

Le Président-Rapporteur,
Ben FAYOT