

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Conseil de l'Europe –
Strasbourg, France

REQUÊTE

présentée en application de l'article 34 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que des articles 45 et 47 du règlement de la Cour

IMPORTANT: La présente requête est un document juridique et peut affecter vos droits et obligations.

Résumé de la requête :

L'adoption du traité modificatif par des représentants non-élus du gouvernement français et le refus d'organiser une ratification par référendum (article 11 de la Constitution) au profit d'une ratification par voie parlementaire (article 54 de la Constitution) constitue une violation de l'obligation positive pour l'État d'organiser des élections libres au suffrage universel dans des conditions assurant la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix des représentants au corps législatif.

I. LES PARTIES

A. LE REQUÉRANT/LA REQUÉRANTE

Prière de remplir cette partie en lettres capitales

1. Nom de famille 2. Prénom(s)

Sexe : masculin / féminin

3. Nationalité 4. Profession

5. Date et lieu de naissance

6. Domicile

7. tel. N° :

8. Adresse actuelle (si différente
de 6.)

9. Nom et prénom du/de la
représentant(e)

10. Profession du/de la représentant(e) **AVOCAT**

11. Adresse du/de la représentant(e)

12. Tel. N°

Fax N°

B. LA HAUTE PARTIE CONTRACTANTE

(Indiquer ci-après le nom de l'État/des États contre le(s)quel(s) la requête est
dirigée)

13. **FRANCE**

Si le/la requérant(e) est représenté(e), joindre une procuration signée par le/la requérant(e) et son/sa
représentant(e).

II. EXPOSÉ DES FAITS

14. Le Traité Constitutionnel a été adopté le 29 octobre 2004 (Traité établissant une constitution pour l'Europe, JOCE 2004/C 310/01, 16 décembre 2004). Le 29 mai 2005, le peuple français consulté par référendum, a rejeté le traité constitutionnel de l'Union européenne avec une majorité nette de 54,68% soit 15 450 279 voix contre, 12 806 394 voix pour et 12 874 573 abstentions.

Lors de la campagne présidentielle, M. le Président N. Sarkozy a déclaré : « *J'ai proposé à nos partenaires un traité simplifié, limité aux questions institutionnelles que nul n'a contestées pendant la campagne référendaire, afin que l'Europe se dote rapidement des moyens de fonctionner efficacement à 27 États membres. La question de la réécriture d'un texte plus global, scellant la dimension fondamentalement politique de l'Europe, se posera dans un second temps.* » (N. Sarkozy, Mon projet : Conférence de presse sur les relations internationales du 28 février 2007).

Un accord sur le traité modificatif a été trouvé le 23 juin 2007 à Bruxelles par les 27 États membres, permettant au Conseil de l'Union Européenne d'adopter le mandat de la Conférence intergouvernementale de 2007 (Conseil de l'Union Européenne, 26 juin 2007). Le mandat de la Conférence intergouvernementale adopté le 26 juin 2007 par le Conseil de l'Union européenne prévoit que « *le traité modificatif introduira dans les traités actuels, qui restent en vigueur, les innovations découlant des travaux de la Conférence intergouvernementale de 2004* ».

La résolution du Parlement Européen du 11 juillet 2007 sur le mandat de la Conférence intergouvernementale précise que « *ledit mandat est très précis et autorise également la Conférence intergouvernementale à convenir rapidement de la modification de certaines innovations contenues dans le traité constitutionnel, sans porter atteinte à son contenu* ». Le Parlement Européen « *se félicite cependant que le mandat préserve en grande partie la substance du traité constitutionnel* ».

La Commission européenne dans son avis du 13 juillet 2007 a manifesté son approbation du mandat de la Conférence intergouvernementale en expliquant que « *la suppression de quelques éléments, dont certains revêtaient un caractère symbolique, ainsi que de changements qui ont réduit la lisibilité du texte du traité constituaient les éléments nécessaires à un accord global susceptible d'être adopté par la totalité des États membres.* » Selon cette communication, « *La Commission a contribué activement à ce compromis* ».

Le traité modificatif adopté le 13 décembre 2007 par la conférence intergouvernementale de Lisbonne a été ratifié le 13 février 2008 par le président de la République (LOI no 2008-125 du 13 février 2008, J.O 14 février 2008).

LE DROIT INTERNE PERTINENT

L'article 53 de la Constitution dispose :

« Art. 53. - Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. »

L'article 11 de la Constitution dispose :

« Art. 11. - Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

L'article 48 du traité sur l'Union Européenne dispose :

« Article 48 - Le gouvernement de tout État membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union.

Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. Dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire, le conseil de la Banque centrale européenne est également consulté.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne dispose :

Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (Traité d'Amsterdam)

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES

RAPPELANT que le contrôle exercé par les différents parlements nationaux sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre,

DESIREUSES, cependant, d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur les questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier, ONT ADOPTÉ les dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne :

I. Informations destinées aux parlements nationaux des États membres

1. Tous les documents de consultation de la Commission (livres verts, livres blancs et communications) sont transmis rapidement aux parlements nationaux des États membres.

2. Les propositions législatives de la Commission, définies par le Conseil conformément à l'article 151, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne, sont communiquées suffisamment à temps pour que le gouvernement de chaque État membre puisse veiller à ce que le parlement national de son pays les reçoive comme il convient.

3. Un délai de six semaines s'écoule entre le moment où une proposition législative ou une proposition de mesure à adopter en application du titre VI du traité sur l'Union européenne est mise par la Commission à la disposition du Parlement européen et du Conseil dans toutes les langues et la date à laquelle elle est inscrite à l'ordre du jour du Conseil en vue d'une décision, soit en vue de l'adoption d'un acte, soit en vue de l'adoption d'une position commune conformément à l'article 189 B ou 189 C du traité instituant la Communautés européenne, des exceptions étant possibles pour des raisons d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position commune.

II. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires

4. La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, ci-après dénommée COSAC, créée à Paris les 16 et 17 novembre 1989, peut soumettre toute contribution qu'elle juge appropriée à l'attention des institutions de l'Union européenne, notamment sur la base de projets d'actes que des représentants de gouvernements des États membres peuvent décider d'un commun accord de lui transmettre, compte tenu de la nature de la question.

5. La COSAC peut examiner toute proposition ou initiative d'acte législatif en relation avec la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et qui pourrait avoir une incidence directe sur les droits et les libertés des individus. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont informés de toute contribution soumise par la COSAC au titre du présent point.

6. La COSAC peut adresser au Parlement européen, au Conseil et à la Commission toute contribution qu'elle juge appropriée sur les activités législatives de l'Union, notamment en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les questions relatives aux droits fondamentaux.

7. Les contributions soumises par la COSAC ne lient en rien les parlements nationaux ni ne préjugent leur position.

III. EXPOSÉ DE LA OU DES VIOLATION(S) DE LA CONVENTION ET/OU DES PROTOCOLES ALLÉGUÉE(S), AINSI QUE DES ARGUMENTS À L'APPUI

15. Aux termes de l'article 3 du Protocole n° 1 :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

L'article 10 de la Convention dispose :

« Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. »

La ratification par la France du traité de Lisbonne viole l'article 3 protocole n° 1 de la Convention lu isolément ou en combinaison avec l'article 10 de la Convention, dans la mesure où, en premier lieu ledit traité de Lisbonne n'a pas été adopté par un corps législatif élu au suffrage universel et où, en second lieu, ledit traité a été élaboré et ratifié dans des conditions visant à contrecarrer la libre expression du peuple.

A) La France peut-elle voir sa responsabilité engagée au titre de la Convention pour n'avoir pas organisé d'élections en vue de la révision des traités communautaires ?

L'article 48 du TUE en vigueur, en application duquel s'est réunie la Conférence Intergouvernementale de Lisbonne, n'est pas conforme à la garantie du droit à des élections libres de l'article P1-3. La Convention n'exclut pas le transfert de compétences à des organisations internationales, pourvu que les droits garantis par la Convention continuent d'être « reconnus ». Pareil transfert ne fait donc pas disparaître la responsabilité des États membres (Gde Ch., 18 février 1999, Matthews c/ Royaume-Uni, §32).

L'article 48, dans la numérotation nouvelle du traité d'Amsterdam, reprend les dispositions du titre VII article N issu du traité de Maastricht de 1992. Le traité de Maastricht n'est pas un acte de la Communauté, mais un traité, par la voie duquel s'est réalisée la révision du traité CEE. Il s'agit d'un acte international qui ne peut être attaqué devant la Cour de Justice des Communautés Européennes.

La France est donc responsable *ratione materiae*, au regard de la Convention, des conséquences des actes internationaux qu'elle a ratifiés. Partant, l'incompatibilité de l'article 48 TUE avec la Convention, est susceptible d'engager la responsabilité de la France au titre de l'article P1-3.

B) L'article 3 du protocole n° 1 est-il applicable à un organe tel que la Conférence Intergouvernementale compétente pour la révision des traités ?

La Cour a déclaré à maintes reprises que la Convention est un instrument vivant qui doit être interprété à la lumière des conditions actuelles (voir, notamment, l'arrêt *Loizidou c. Turquie* du 23 mars 1995 (*exceptions préliminaires*), série A n° 310, pp. 26-27, § 71, avec la référence qui s'y trouve citée). Le simple fait qu'un organe n'a pas été envisagé par les auteurs de la Convention ne saurait empêcher cet organe d'entrer dans le domaine de la Convention. Dans la mesure où les États contractants organisent des structures constitutionnelles ou parlementaires communes par des traités internationaux, la Cour doit tenir compte, pour interpréter la Convention et ses Protocoles, des changements structurels opérés par ces accords mutuels. Les mots « corps législatif » ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national ; il échet de les interpréter en fonction de la structure constitutionnelle de l'État en cause. Ce n'est qu'en examinant les pouvoirs effectifs de la Conférence intergouvernementale dans le contexte de l'ensemble du processus législatif en vigueur au sein de l'Union européenne que la Cour peut déterminer si la Conférence intergouvernementale agit comme « corps législatif ».

D'après la Cour de justice des Communautés européennes, le droit communautaire a pour caractéristique de coexister avec le droit interne, sur lequel il a d'ailleurs la primauté (voir, par exemple, *Costa c. ENEL*, 6/64, Rec. 1964, p. 585, et *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, 106/77, Rec. 1978, p. 629). La Cour a reconnu cette primauté par son arrêt *Matthews* de 1999. Le principe de primauté vaut aussi bien pour le droit communautaire primaire que pour le droit dérivé. Les traités communautaires, dont de nombreuses dispositions sont pourvues de l'effet direct, s'appliquent de la même manière que les lois internes adoptées par les parlements nationaux.

La Cour a reconnu que le Parlement européen était suffisamment associé à la procédure législative de l'Union. Il n'existe donc aucune raison pour exclure la Conférence Intergouvernementale du champ d'application de l'article P1-3, au motif qu'elle serait un organe supranational et non législatif purement interne.

C) La Conférence Intergouvernementale présente-t-elle les caractéristiques d'un organe législatif ?

La Conférence intergouvernementale est compétente en vertu de l'article 48 du Traité sur l'Union Européenne pour la révision des traités. L'article 48 TUE dispose que la « *conférence des représentants des gouvernements des États membres [...] est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* » L'article 48 du traité sur l'Union européenne distingue clairement, dans le processus législatif de révision des traités, une phase intergouvernementale et une phase nationale. Le pouvoir législatif se partage entre ces deux phases. Le pouvoir de révision des traités est partagé respectivement entre les représentants des gouvernements et les parlements nationaux.

Il est significatif de noter que les Parlements nationaux n'ont aucun pouvoir d'initiative ou d'amendement en la matière, facultés pourtant caractéristiques d'un organe législatif. Les parlements nationaux n'interviennent qu'au stade de la ratification.

Il convient de remarquer que la nouvelle version de l'article 48 TUE issue du traité de Lisbonne modifie la procédure de révision ordinaire, dans un sens qui confirme sa nature législative. Ainsi, la Conférence

Intergouvernementale serait dénommée Convention, appellation habituellement réservée à des organes législatifs. Historiquement la Convention nationale est le nom de l'assemblée qui succéda à la première Assemblée nationale, et qui dura du 20 septembre 1792 (la République fut proclamée le 22 septembre) jusqu'en 1795. Symboliquement le nom de Convention souligne la nature législative de cet organe de révision ordinaire des traités communautaires. Ce n'est que dans le cas où l'ampleur des modifications ne le justifierait pas que le Conseil européen pourrait se contenter de convoquer une conférence des représentants des gouvernements. En outre, si l'association des parlements nationaux à la procédure de révision est considérablement améliorée, la phase nationale de ratification reste marginale par rapport à la phase communautaire qui concentre le noyau dur des fonctions législatives. En ce sens l'article 48 dans la version de Lisbonne qualifie de « difficultés » l'absence de ratification d'une révision par un Etat dans un délai de deux ans. On ne saurait mieux indiquer le caractère formel de cette phase de ratification.

Le fait que la Conférence intergouvernementale soit composée de représentants de l'exécutif ne permet pas d'exclure sa nature législative. Pour déterminer si, aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1, la Conférence Intergouvernementale doit être considérée comme un « corps législatif », ou comme une partie de ce corps, la Cour doit tenir compte de la nature sui generis de la Communauté européenne, laquelle ne suit pas le modèle d'une séparation plus ou moins stricte des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif que l'on trouve dans beaucoup d'États. Cette absence de séparation stricte des pouvoirs implique que le pouvoir législatif est partagé entre plusieurs organes. Dans l'affaire Matthews, le fait que le Conseil des ministres soit composé de membres de l'exécutif n'a pas conduit la Cour à écarter sa participation au processus législatif. La Conférence intergouvernementale n'est pas un simple organe technique issu de l'exécutif, comme cela est courant dans les systèmes constitutionnels nationaux, chargé de préparer la ratification des travaux par les Parlements nationaux. La Conférence intergouvernementale partage le pouvoir législatif pour le droit primaire avec les Parlements nationaux, de la même manière que le Parlement européen partage le pouvoir législatif pour le droit dérivé avec le Conseil des ministres.

A l'inverse, il n'est pas possible de considérer que le Parlement européen ou les parlements nationaux sont suffisamment associés à la procédure de révision des traités, pour être considérés comme des corps législatifs aux fins de l'article 3 du protocole n° 1, en ce qui concerne le droit communautaire primaire. Dans l'affaire Matthews, un élément déterminant qui a permis à la Cour de considérer que le Parlement européen constituait une partie du corps législatif est que dans le domaine de la codécision, le Conseil ne peut adopter aucune mesure contre la volonté du Parlement européen.

Ce n'est pas le cas des parlements nationaux à l'égard du droit communautaire primaire puisque au regard de l'article 48 TUE, le parlement français n'a pas le pouvoir de rejeter le texte. La ratification n'est qu'une condition de l'entrée en vigueur du traité. En cas de « difficultés » rencontrées pour la ratification, le projet de révision n'est pas abandonné. Le défaut de ratification ne conduit pas au regard de l'article 48 TUE à une modification du texte ou à son abandon.

Les limites au pouvoir des parlements nationaux et du Parlement européen, en ce qui concerne le droit communautaire primaire, sont donc trop importantes pour que l'on puisse raisonnablement considérer qu'ils disposent d'un pouvoir législatif.

En tout état de cause, et quand bien même, on pourrait considérer que les parlements nationaux sont suffisamment associés à la procédure de révision des traités pour constituer une partie du corps législatif, cette circonstance n'exclut pas la Conférence intergouvernementale du champ d'application de l'article 3 protocole n° 1, dans la mesure où elle assume la totalité du processus législatif conduisant la révision du droit communautaire primaire. C'est en son sein que sont réunies les commissions qui ont rédigé les

amendements apportés aux traités en vigueur, et c'est en son sein que se sont réunis les chefs d'Etats et de gouvernement qui ont procédé à l'adoption du traité de Lisbonne.

Partant, la Conférence intergouvernementale compétente pour la révision du droit communautaire primaire, constitue un corps législatif aux fins de l'application de l'article 3 du protocole n° 1.

D) Le fait de ne pas organiser d'élections en vue de la révision des traités était-il compatible avec l'article 3 protocole n° 1 ?

Le processus législatif conduisant à l'adoption et la ratification du traité de Lisbonne présente différents éléments, qui pris isolément ou en combinaison, aboutissent formellement et en pratique à miner le fonctionnement d'un régime véritablement démocratique reposant sur le droit à des élections libres dans des conditions qui assurent la libre expression du peuple sur le choix des représentants au corps législatif.

La procédure issue de l'article 48 TUE n'est pas compatible avec l'article 3 protocole n° 1 (1°). Les aspects antidémocratiques de cette procédure sont renforcés par la volonté délibérée du Président de la République française, en concertation avec les autres chefs d'Etat européens, de contrecarrer la libre expression du peuple sur les questions politiques touchant au contenu des traités communautaires et les choix opérés sur l'avenir de l'Union européenne (2°).

1°) La non-conformité de la procédure de l'article 48 TUE à la garantie de l'article 3 protocole 1.

En l'absence de désignation au suffrage universel des représentants français à la conférence intergouvernementale de Lisbonne, la France a violé l'obligation positive d'organiser des élections sur le choix des représentants au corps législatif issue de l'article 3 protocole n° 1 (a).

La violation de cette obligation positive ne peut être compensée par l'intervention du parlement français, qui jouit de la légitimité démocratique conférée par le suffrage universel, dans la mesure où il n'est pas suffisamment associé au processus législatif de l'Union pour la révision des traités et où il n'a pas le pouvoir de rejeter ou modifier le traité proposé à la ratification. La procédure de révision des traités instaurée par l'article 48 TUE n'est pas conforme au standard démocratique garanti par l'article 3 protocole 1 et engage à ce titre la responsabilité de la France (b).

(a) La violation de l'obligation positive d'organiser des élections pour la désignation des représentants français à la CIG de 2007.

Le droit du peuple à des élections libres pour le choix des représentants au corps législatif suppose pour l'Etat une obligation positive d'organiser des élections au suffrage universel. Cette obligation positive n'est pas respectée dans le cadre du processus qui a conduit à l'adoption du traité de Lisbonne.

L'article 48 TUE dispose que « *Le gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission, peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités sur lesquels est fondée l'Union. Si le Conseil, après avoir consulté le Parlement européen et, le cas échéant, la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter auxdits traités. Dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire, le conseil de la Banque centrale européenne est également consulté. Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* »

Aux termes de l'article 48 TUE, l'intervention du Parlement européen est prévue à titre purement consultatif. Le Parlement européen n'est pas suffisamment associé au processus législatif pour la révision du droit communautaire primaire aux fins de l'application de l'article P1-3.

Les participants à la conférence intergouvernementale de Lisbonne qui ont rédigé et adopté le texte ne sont pas élus au suffrage universel. Ce sont des représentants de l'exécutif qui disposent d'une compétence tout à fait exorbitante pour rédiger des textes à valeur législative dans un cadre supra national, sans que cette compétence s'accompagne de garanties, de contrôles, de contre-pouvoirs ou de mécanismes de responsabilité politiques permettant d'assurer, d'une quelconque manière que ce soit, la libre expression du peuple sur le choix des représentants au corps législatif. Il est remarquable en ce sens que le nom des participants au groupe des experts juridiques pour la révision des traités ne soit pas public et que leur processus de désignation ne soit pas assuré au suffrage universel qui seul confère la légitimité démocratique.

La nature sui generis de l'Union Européenne et l'absence de séparation des pouvoirs au sens strict qui la caractérise ne peut pas suffire à justifier une atteinte aussi grave aux principes élémentaires de la démocratie représentative. L'exceptionnelle tolérance dont jouit l'Union Européenne à l'égard de son fonctionnement interne, ne saurait faire primer l'efficacité du processus décisionnel sur la légitimité démocratique et la conformité aux aspirations populaires des politiques menées par l'Union. Si historiquement il a pu être raisonnable d'assurer l'Union des peuples contre eux-mêmes, au regard des conflits meurtriers qui ont ravagé le continent, il n'apparaît pas que cette raison historique puisse se maintenir à l'époque actuelle, dans des circonstances radicalement différentes, et sans aucune commune mesure avec la situation géopolitique, économique et sociale de l'Europe au sortir de la seconde guerre mondiale.

Cette tolérance est d'autant moins justifiée que l'Union Européenne a fêté les 50 ans du traité de Rome en mars 2007 et dispose au terme de cette longue période de compétences normatives dans quasiment tous les domaines. Il est contradictoire de saluer le renforcement du rôle du Parlement en tant qu'organe démocratique de l'Union pour l'adoption des règles législatives de droit dérivé, alors que ce Parlement se trouve pratiquement exclu du processus de révision des traités. L'activité normative de l'Union pèse pour 60% de l'activité législative du parlement français. Les citoyens européens peuvent apprécier au quotidien l'impact des politiques communautaires sur leurs conditions d'existence.

Il apparaît raisonnable et juste que les règles des traités qui encadrent l'activité normative de l'Union puissent être librement discutée voire modifier sur certains aspects, selon des procédures démocratiques qui assurent la libre expression du peuple conformément à l'article 3 protocole n° 1. Notamment, il devrait être élu au suffrage universel, une assemblée parlementaire, regroupant des représentants des divers Etats membres, et disposant de la compétence exclusive pour réviser les traités.

(b) Les insuffisances de l'intervention du parlement français dans le processus de révision des traités pour assurer sa légitimité démocratique au regard de l'article 3 protocole n° 1.

L'article 48 TUE s'en remet aux règles constitutionnelles respectives des Etats membres pour l'entrée en vigueur de la révision issue de la conférence intergouvernementale. L'intervention du parlement français dans le processus de ratification, en application de l'article 48 TUE et conformément à l'article 53 de la constitution française n'est pas suffisante pour assurer une participation effective du peuple dans le processus législatif européen. Les parlements nationaux ne disposent que d'une compétence résiduelle pour ratifier le texte sans possibilité d'intervenir durant la phase de son élaboration. Les représentants du

parlement européen et des parlements nationaux associés à la procédure de révision sont en nombre extrêmement faible et ne sont pas désignés directement au suffrage universel. Trois eurodéputés ont représenté le PE Elmar Brok (PPE-DE, Allemagne), Enrique Barón Crespo (PSE, Espagne) et Andrew Duff (ADLE, Royaume-Uni). Ce nombre est insuffisant pour représenter la diversité des courants d'opinion sur l'Union européenne.

Il n'est pas contesté que le parlement français jouit de la légitimité démocratique conférée par le suffrage universel. Toutefois, au regard de l'article 48 TUE, le parlement français n'a pas le pouvoir ni de rejeter le texte, ni de le modifier. La ratification n'est qu'une condition de l'entrée en vigueur du traité. L'absence de ratification ne peut conduire qu'à retarder l'entrée en vigueur du texte. Rien n'oblige toutefois le Conseil Européen, qui se saisit de la question, à réunir une nouvelle conférence intergouvernementale pour modifier le projet rejeté. La pratique du Conseil européen confronté à des cas de refus de ratification d'une révision des traités par un Etat membre témoigne d'une absence de prise en compte de l'opinion des parlements nationaux ou des peuples sur le contenu des traités.

Dans le cas irlandais s'agissant du traité de Nice, la France et l'Allemagne ont fait une déclaration commune en marge du 77ème Sommet franco-allemand selon laquelle :

« La France et l'Allemagne ont pris acte, en le regrettant, du résultat du référendum irlandais sur le Traité de Nice. Les deux pays se félicitent de la décision du Conseil des Affaires générales de ne pas rouvrir le texte signé à Nice. Ils confirment leur confiance dans la capacité de l'Union européenne à trouver une solution qui permette au Traité de Nice d'entrer en vigueur aux échéances prévues. La France et l'Allemagne, profondément attachées à la réussite de l'élargissement de l'Union, confirment leur décision de poursuivre le processus de ratification du Traité dans les délais fixés et sans retard. Les deux pays réitèrent ainsi leur détermination à maintenir la dynamique des négociations d'adhésion et réaffirment la priorité politique que représente l'élargissement de l'Union européenne. J. Chirac - G. Schroeder (Déclarations sur le referendum irlandais - Fribourg en Brisgau le 12/06/01).

Le Danemark est le premier pays à se prononcer. Le 2 juin 1992, les Danois rejettent le traité de Maastricht soumis à référendum populaire par 50,7 % de votes négatifs avec une participation élevée de 83 %, malgré l'importante campagne menée par les principaux partis politiques, les syndicats et les grands quotidiens en faveur du oui. Le Conseil décide aussitôt que les ratifications se poursuivraient comme prévu en excluant une renégociation du traité.

Le processus législatif aboutissant à la révision des traités apparaît donc comme un processus à sens unique. Les parlements nationaux ou le peuple consulté directement ont le pouvoir de ratifier les traités mais pas celui de les rejeter. Ce processus s'illustre à nouveau dans le cas de la Conférence intergouvernementale de Lisbonne. Le traité de Lisbonne a été négocié dans le cadre du mandat adopté le 23 juin 2007 qui constitue le cadre exclusif des négociations. Ce mandat dispose que

« La CIG est invitée à rédiger un traité (ci-après dénommé "traité modificatif") modifiant les traités actuels en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie et d'améliorer la cohérence de son action extérieure. Le concept constitutionnel, qui consistait à abroger tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique appelé "Constitution", est abandonné: le traité modificatif introduira dans les traités actuels, qui restent en vigueur, les innovations découlant des travaux de la CIG de 2004, de la manière décrite en détail ci-dessous. »

Le mandat consacre l'abandon du concept constitutionnel mais réaffirme le traité constitutionnel issu de la CIG de 2004 comme étant la base et le cadre de renégociation du traité modificatif. L'abandon du

concept constitutionnel, et les modifications de formes qui en résultent, qui sont surtout des modifications d'ordre sémantique, ne peut passer pour une modification substantielle des dispositions du traité constitutionnel qui ont été rejetées par le référendum français du 29 mai 2005. Le concept constitutionnel n'a aucune incidence autre que symbolique sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil constitutionnel français a relevé en ce sens dans sa décision du 19 novembre 2004 sur le traité établissant une constitution pour l'Europe :

« Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les Etats signataires du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne ; Considérant, en particulier, que n'appelle pas de remarque de constitutionnalité la dénomination de ce nouveau traité ; qu'en effet, il résulte notamment de son article 1-5, relatif aux relations entre l'Union et les Etats membres, que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne » (Conseil Constitutionnel Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe).

2°) Le choix de la voie parlementaire pour la ratification contrecarre la libre expression du peuple

Les circonstances dans lesquelles le traité modificatif a été adopté lors de la conférence intergouvernementale de Lisbonne du 13 décembre 2007 et ratifié par la République française constituent une violation de l'article 3 protocole n° 1 en ce qu'elles révèlent une volonté délibérée de contrarier la libre expression du peuple sur le choix des représentants au corps législatif.

Le choix par le président de la République de privilégier l'autorisation de ratification par voie parlementaire au détriment de la voie référendaire, en contradiction avec le principe de parallélisme des formes reconnu par le code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise, révèle une volonté délibérée, et en concertation avec les autres chefs d'Etats et de gouvernement européen, de contrecarrer la libre expression du peuple dans le débat politique sur l'avenir de l'Union.

L'abandon du concept constitutionnel consacré par le mandat de la CIG de 2007 tend à accréditer l'idée selon laquelle le traité de Lisbonne différerait substantiellement du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe et qu'il aurait ainsi été tenu compte du vote négatif aux référendums français et néerlandais de 2005. Pourtant, hormis des différences formelles et quelques innovations marginales, le traité modificatif reprend l'intégralité du contenu du traité établissant une constitution pour l'Europe.

Le choix de la voie parlementaire pour l'autorisation de la ratification du traité de Lisbonne ne se justifie que par la volonté d'éviter un nouveau vote négatif sur le même texte. Dans cette situation, le choix de la voie parlementaire contrecarre la libre expression du peuple. Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique (l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* du 2 mars 1987, série A n° 113, p. 22, § 47, et l'arrêt *Lingens c. Autriche* du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, §§ 41-42). Les deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre : par exemple, comme la Cour l'a relevé dans le passé, la liberté d'expression est l'une des « conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt précité*, p. 24, § 54).

Cette interdépendance entre liberté d'expression et droit à des élections se manifeste dans Le Code de bonne conduite en matière référendaire sous la forme du principe de parallélisme des formes (Commission européenne pour la démocratie par le droit, mars 2007). Lorsque le référendum est décisionnel, les autorités doivent respecter la décision populaire. Le principe de parallélisme des formes impose que lorsque le référendum est décisionnel, un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire, pendant un certain délai qui est de quelques années au plus. La procédure choisie en France pour la ratification du traité de Lisbonne ne respecte pas ce principe de parallélisme des formes.

Dans sa recommandation 1704 de 2005, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe relève que *« les référendums nationaux organisés dans le contexte de la ratification du Traité constitutionnel de l'Union pourraient être l'occasion du plus grand scrutin populaire européen de tous les temps: 250 millions de personnes dans 10 pays au moins seront appelées à dire leur accord ou leur désaccord avec le plus ambitieux projet d'intégration européenne jamais conçu à ce jour. Le poids politique de ce vote populaire sera lui aussi sans précédent, puisque la prise de position négative de l'électorat d'un pays pourra avoir une incidence sur la ratification du traité dans tous les autres. »* Cette affirmation marque le souhait de l'Assemblée Parlementaire de voir pris en compte un éventuel vote négatif. En ce sens l'Assemblée parlementaire recommande le recours au référendum *« en tant que moyen d'ancrer solidement la légitimité démocratique des décisions politiques, de renforcer la responsabilité des institutions représentatives, d'accroître l'ouverture et la transparence de la prise de décision, et de stimuler la participation directe du corps électoral au processus politique. »*

IV. EXPOSÉ RELATIF AUX PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 35 § 1 DE LA CONVENTION

16. Décision interne définitive (date et nature de la décision, organe – judiciaire ou autre – l'ayant rendue)

- 24 septembre 1992, Loi n° 92-1017 du 24 septembre 1992 autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne
- 23 juin 2007, convocation de la Conférence intergouvernementale de Lisbonne par le chef de l'État français M. le Président Nicolas Sarkozy.
- 13 décembre 2007, Adoption du traité modificatif dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de 2007 par le chef de l'État français M. le Président Nicolas Sarkozy.
- 13 février 2008, Ratification du traité modificatif par le Pdt de la République sur autorisation de la loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes (J.O 14 février 2008).

17. Autres décisions (énumérées dans l'ordre chronologique en indiquant, pour chaque décision, sa date, sa nature et l'organe – judiciaire ou autre – l'ayant rendue) *Other decisions (list in chronological order, giving date, court or authority and nature of decision for each of them)*

- 13 novembre 2007, chef de l'Etat français M. le Président Nicolas Sarkozy, discours devant le Parlement européen à Strasbourg annonçant sa décision de ratifier le traité modificatif par voie parlementaire.

18. Dispos(i)ez-vous d'un recours que vous n'avez pas exercé? Si oui, lequel et pour quel motif n'a-t-il pas été exercé? *Is there or was there any other appeal or other remedy available to you which you have not used? If so, explain why you have not used it.*

Il n'existe aucun recours disponible permettant d'articuler en substance le même grief en droit français contre ces décisions qui sont des actes de gouvernement soustraits à la compétence de l'ordre administratif et de de l'ordre judiciaire.

Le Conseil Constitutionnel ne peut être saisi que par des parlementaires et n'est pas compétent pour examiner la conformité des traités internationaux à la Convention européenne des droits de l'Homme (Conseil Constitutionnel, 15 janvier 1975, Décision n° 74-54).

Si nécessaire, continuer sur une feuille séparée

V. EXPOSÉ DE L'OBJET DE LA REQUÊTE

19. Plaise à la Cour de constater la violation de l'article 3 du protocole n° 1 isolément ou lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention.

VI. AUTRES INSTANCES INTERNATIONALES TRAITANT OU AYANT TRAITÉ L'AFFAIRE

20. Avez-vous soumis à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement les griefs énoncés dans la présente requête? Si oui, fournir des indications détaillées à ce sujet.

Les griefs énoncés n'ont pas été soumis à une autre instance internationale.

VII. PIÈCES ANNEXÉES

**(PAS D'ORIGINAUX,
UNIQUEMENT DES COPIES ;PRIÈRE DE
N'UTILISER NI AGRAFE,NI ADHÉSIF, NI LIEN
D'AUCUNE SORTE)**

LIST OF DOCUMENTS

**(NO ORIGINAL DOCUMENTS, ONLY PHOTOCOPIES,
DO NOT STAPLE, TAPE OR BIND DOCUMENTS)**

(Voir chapitre VII de la note explicative. Joindre copie de toutes les décisions mentionnées sous ch. IV et VI ci-dessus. Se procurer, au besoin, les copies nécessaires, et, en cas d'impossibilité, expliquer pourquoi celles-ci ne peuvent pas être obtenues. Ces documents ne vous seront pas retournés.)

(See Part VII of the Explanatory Note. Include copies of all decisions referred to in Parts IV and VI above. If you do not have copies, you should obtain them. If you cannot obtain them, explain why not. No documents will be returned to you.)

21. pièces assorties à la requête

- a) mandat de la Conférence intergouvernementale de 2007, 26 juin 2007, note de la présidence du Conseil aux délégations.
- b) note du secrétariat général du Conseil aux délégations, 26 juin 2007, le processus de réforme des traités.
- c) résolution du Parlement Européen, 11 juillet 2007, avis sur le mandat de la conférence intergouvernementale en application de l'article 48 TUE
- d) secrétaire général de la Commission européenne, 13 juillet 2007, Avis de la Commission européenne, en vertu de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, sur la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres en vue de réviser les traités
- e) note de la présidence du Conseil aux ministres des affaires étrangères, 17 juillet 2007, organisation de la Conférence intergouvernementale
- f) traité modificatif adopté le 19 octobre 2007
- g) V. Giscard d'Estaing, Le Monde, 26 octobre 2007, « les outils sont exactement les mêmes, seul l'ordre a été changé dans la boîte à outils ».
- h) Sénat, délégation pour l'Union Européenne sur le traité de lisbonne, 8 novembre 2007.
- i) discours de M. le président Nicolas Sarkozy devant le Parlement Européen à Strasbourg le 13 novembre 2007
- j) article B. Waterfield, The telegraph , 15 novembre 2007, « EU polls would be lost says N. Sarkozy”.
- k) Allocution de Monsieur le Président de la République après le vote de la loi autorisant la ratification du Traité de Lisbonne Palais de l'Elysée Dimanche 10 février 2008
- l) loi n° 2008-125 du 13 février 2008 autorisant la ratification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes (J.O 14 février 2008).

VIII. DÉCLARATION ET SIGNATURE
DECLARATION AND SIGNATURE

(Voir chapitre VIII de la note
explicative)

Je déclare en toute conscience et loyauté que les renseignements qui figurent sur la présente formule de requête sont exacts.

Lieu

Date

(Signature du/de la requérant(e) ou du/de la
représentant(e))