

Le Traité de Lisbonne raconté à tous

La conférence sur le Traité de Lisbonne proposée le 4 février 2010 par la Maison de l'Europe de Paris (MEP) a réuni de très nombreux participants. Ce succès témoigne de la demande des citoyens pour une information pédagogique et claire sur l'actualité européenne. **Catherine Lalumière**, présidente de la MEP, a confié à **Jean-Louis Quermonne**, professeur émérite des Universités et éminent spécialiste de la construction européenne et de ses institutions, la tâche d'expliquer les conséquences du Traité de Lisbonne sur le fonctionnement institutionnel et politique de l'Union européenne.

« *Le Traité de Lisbonne n'est qu'une étape sur un parcours qui a commencé le 9 mai 1950* ». C'est par ces mots que le professeur **Jean-Louis Quermonne** a ouvert son intervention et ce n'est pas un hasard.

Comme l'a souligné **Catherine Lalumière** en l'accueillant, cet éminent spécialiste de la construction européenne ne s'intéresse pas seulement aux rouages institutionnels mais aussi, et surtout, aux objectifs politiques de l'Europe, à ses valeurs et situe la portée des textes dans un temps long¹.

Jean-Louis Quermonne a proposé une analyse du nouveau traité autour de trois questions :

- Qu'est-ce que le Traité de Lisbonne dans sa réalité juridique ?
- Quelles solutions le Traité de Lisbonne apporte-t-il aux problèmes laissés en suspens par les traités antérieurs de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice et rendues nécessaires par les élargissements successifs ?
- Quelles difficultés rencontre la mise en œuvre de ces solutions ? Quels sont les obstacles, les incohérences et les perspectives d'évolution ?

► Qu'est-ce que le Traité de Lisbonne ?

Ce traité est une série d'amendements apportés aux deux traités de base : le Traité sur l'Union européenne (TUE) issu de Maastricht et le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) issu de Rome, révisés à Amsterdam et à Nice. Ces amendements ont été signés le 13 décembre 2007 à Lisbonne sous présidence portugaise de l'UE par les 27 chefs d'Etat et de gouvernement après qu'une brève conférence intergouvernementale (CIG) ait mis en forme le mandat très précis que lui avait donné le Conseil européen, sous présidence allemande de l'UE, le 21-23 juin 2007.

En effet, à la suite de l'échec des référendums sur le projet de traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, et du délai de réflexion que s'était donné le Conseil européen, la chancelière Angela Merkel, avec le soutien du président Nicolas Sarkozy, a profité du 50^e anniversaire du Traité de Rome pour faire adopter par les Vingt-sept, dans un climat d'euro-scepticisme, une déclaration confirmant la poursuite du processus d'intégration.

Sur cette base, le Conseil européen des 21-23 juin 2007 a défini les termes d'un mandat très détaillé donné à une CIG pour établir un projet de traité modificatif des deux traités en vigueur (TUE et TCE) et reprenant à son compte l'essentiel des dispositions institutionnelles du Traité constitutionnel. Mais le prix de ce ralliement de l'ensemble des Etats a été l'abandon de tous les symboles (drapeau, hymne, devise, termes de « loi européenne », de « ministre des affaires étrangères »...) faisant penser à une constitution.

¹ « L'Union européenne dans le temps long », Jean-Louis Quermonne, préface de Jacques Delors, Presses de Sciences Po, octobre 2008.

C'est donc un traité modificatif du TUE et du TCE qui a été signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Mais l'addition d'autant d'amendements apparaissant illisible – sauf à les rapporter au texte des traités par eux modifiés – il est apparu nécessaire de procéder à un travail de codification sous forme de deux traités consolidés² :

- un Traité sur l'UE (TUE) de 55 articles fixant le cadre institutionnel et les principes de la politique étrangère et de sécurité commune ;
- et un Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE, qui remplace le TCE) de 358 articles, traitant des politiques communes et du mode de fonctionnement des institutions. Le tout assorti de onze nouveaux protocoles et de 65 déclarations « *dans lesquelles est parfois inscrit le contraire de ce qui est écrit dans le texte du traité !* » s'est amusé le professeur.

Le Traité Euratom subsiste, assorti d'un protocole particulier pour l'adapter aux nouvelles données.

► **Quelles solutions le Traité de Lisbonne apporte-t-il aux problèmes laissés en suspens par les traités antérieurs ?**

Le Traité opère la **fusion entre l'UE et la CE** (communauté européenne). La CE s'intègre dans la cadre de l'UE, dotée de la personnalité juridique qui donne par exemple à l'Union le droit d'ester en justice, de signer des traités internationaux. « *Le terme d'Union – comparé à celui de « Communauté » - fait davantage penser à une structure intergouvernementale que supranationale* » a remarqué Jean-Louis Quermonne.

Le Traité opère la **suppression des trois piliers** (domaine communautaire c'est-à-dire la plupart des politiques communes, PESC, justice et sécurité intérieure) issus du Traité de Maastricht et il établit une procédure législative ordinaire inspirée de la méthode communautaire, aux termes de laquelle la Commission européenne dispose du monopole du droit d'initiative, le vote en conseil des ministres s'opère à la majorité qualifiée et la co-décision s'exerce au profit du Parlement européen (PE). Cette procédure concerne l'élaboration des règlements et des directives de nature législative, mais elle ne s'étend pas à la PESC (qui reste une politique intergouvernementale) et elle coexiste avec des procédures législatives spéciales dans des matières sensibles (par ex. la coopération judiciaire en matière pénale requiert l'unanimité au Conseil et la consultation du PE).

Le traité explicite le **partage des compétences** entre l'UE et les Etats membres. « *C'était une grande préoccupation de l'Allemagne qui craignait que l'accroissement des compétences de l'UE n'empiète sur celles de l'Etat fédéral et sur celles des länder* » a expliqué le professeur. Ce partage repose sur trois types de compétences : les compétences exclusives, partagées et d'appui (cf. l'encadré « Le partage des compétences »).

Le Traité reconnaît la **valeur juridique de la Charte des droits fondamentaux** (sous réserve qu'elle ne confère pas de nouvelles compétences à l'UE et d'une dérogation accordée au Royaume-Uni et à la Pologne).

Il rend possible l'adhésion de l'UE à la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**. Jusque là, cette convention était une source d'inspiration pour les juges de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Avec le traité, la convention devient une source de droit positif sous réserve de son adoption à l'unanimité par le Conseil et de sa ratification par les vingt-sept Etats membres. Enfin, sans

² Publiés au Journal Officiel de l'Union européenne le 17 décembre 2007 (n° C 306).

l'expliciter, le traité reconnaît la **primauté du droit européen** sur les droits nationaux, entérinant ainsi la jurisprudence de la CJUE.

Le traité dote le **Conseil européen**, érigé en institution (il peut donc prendre certaines décisions à la majorité qualifiée), d'un **président permanent** pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois. Le président est choisi par le Conseil européen à la majorité qualifiée et ne peut cumuler sa fonction avec un mandat national.

Le traité renforce le statut du **Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune** (PESC) qui préside le conseil des Affaires étrangères de l'UE comme mandataire du Conseil européen – il est assisté d'un important service des affaires extérieures - et assure la vice-présidence de la Commission européenne pour les relations extérieures (commerce extérieur, aide au développement, soutien humanitaire).

Ce haut représentant « à double casquette » ne peut-il pas créer un précédent pour d'autres commissaires européens ? s'est interrogé Jean-Louis Quermonne.

Le traité poursuit la **démocratisation des institutions de l'Union** :

- en étendant le système de codécision au profit du PE et ses compétences en matière législative et budgétaire ;
- en obligeant le Conseil des ministres à délibérer publiquement en matière législative ;
- en conférant aux parlements nationaux un droit de regard et de contrôle sur le respect du principe de subsidiarité ;
- en instituant un droit d'initiative populaire du profit d'un million au moins de citoyens européens relevant d'un nombre significatif d'Etats membres. Ce droit d'initiative offre ainsi la possibilité de soumettre des propositions à la Commission européenne qui peuvent devenir des règlements et des directives. Des organisations syndicales telles que la Confédération européenne des syndicats peuvent assez facilement recueillir le nombre de signatures nécessaires, a observé Jean-Louis Quermonne.

Le traité simplifie la **procédure des coopérations renforcées** et prévoit une coopération structurée, ouverte aux Etats désireux de mener une politique de défense commune et intégrée.

En revanche, un droit de retrait est ouvert aux Etats désireux de faire sécession.

Le calcul de la **majorité qualifiée au Conseil** est établi sur la base de 55% des Etats et 65% de la population de l'Union. C'est un progrès considérable par rapport au Traité de Nice, selon Jean-Louis Quermonne, applicable à partir de 2014 voire de 2017 si un Etat estime qu'il faut revenir au Traité de Nice...

► **Quelles difficultés rencontre la mise en œuvre du Traité de Lisbonne et quelles incohérences laisse-t-il en place ?**

Première difficulté, les incertitudes concernent le **format de la Commission européenne**. L'article 17 al. 5 du TUE prescrit, qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres correspondant aux 2/3 du nombre des Etats membres selon un système de rotation strictement égal entre les Etats. Mais le Traité ajoute « à moins que le Conseil européen statuant à l'unanimité décide de modifier ce nombre ». Or le Conseil européen s'est engagé vis-à-vis de l'Irlande, compte tenu des contraintes liées au second référendum dans ce pays, à lui conserver son commissaire (CE du 18-19 juin 2009), ce qui maintient le principe d'un commissaire par Etat. Il y aura là indéniablement un recul par

rapport aux objectifs de la Convention à l'origine du projet de traité constitutionnel si cette régression fait l'objet, comme prévu, d'un protocole annexé au prochain traité d'adhésion.

Deuxième difficulté, la **coexistence de plusieurs types de présidence**. Cette situation n'apporte pas de réponse claire à la célèbre question d'Henry Kissinger, « *l'Europe, quel numéro de téléphone ?* ». Est-ce celui du président permanent du Conseil européen (Hermann Van Rompuy) ? Celui du président de la présidence tournante de l'UE (José Zapatero de janvier à fin juin 2010) ? Celui de la vice-présidente de la Commission européenne en charge des relations extérieures (Catherine Ashton) ? Ou plutôt celui du président de la Commission européenne (José Manuel Barroso) ? La question d'un leadership personnalisé de l'UE reste entière ! Mais rien n'interdit, dans le Traité de Lisbonne, de fusionner les postes de président du Conseil européen et de président de la Commission européenne, comme l'a proposé Robert Toulemon, encore faudrait-il, pour y parvenir, une volonté politique exprimée à l'unanimité par les chefs d'Etats ! Et, comme l'a remarqué avec humour Jean-Louis Quermonne, il faut compter aussi avec le président de l'Eurogroup (Jean-Claude Juncker), qui a un mandat deux ans et demi et veut être présent au prochain G20 aux côtés du président de la Banque centrale européenne (BCE), et avec les Etats, qui souhaitent de leur côté envoyer leur représentant... ce qui ferait beaucoup de monde ! Cela étant, il est trop tôt pour mesurer la pertinence des deux nouvelles fonctions créées par le Traité de Lisbonne ; il faut, là aussi, « *s'inscrire dans un temps long* ».

Troisième difficulté, le **développement d'une Europe à géométrie variable**. Les possibilités de dérogation qui existaient déjà pour l'euro et l'espace Schengen sont reprises par le Traité de Lisbonne. Ainsi, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark peuvent déroger à la réglementation de l'espace Schengen et le Royaume-Uni toujours et la Pologne à l'application de la Charte des droits fondamentaux. « *Plus le nombre d'Etats membres augmente, plus la différenciation est inéluctable, a remarqué le professeur, et cela complique le fonctionnement de l'Union européenne au profit d'une Europe à la carte* ».

Quatrième difficulté, le **rôle dévolu aux Parlements nationaux** comme garants du principe de subsidiarité. C'est une prérogative susceptible de limiter la capacité législative de l'Union européenne, a estimé Jean-Louis Quermonne, qui n'est malheureusement pas équilibrée par la proposition faite par Valéry Giscard d'Estaing, lors de la Convention, visant à donner un rôle positif aux parlements nationaux dans le cadre d'un Congrès leur permettant de débattre d'une déclaration sur l'état de l'Union et d'élire son président !

Cinquième difficulté, une **série de dispositions restrictives** tendant à préserver la souveraineté des Etats en limitant la capacité d'intervention de l'UE. C'est le cas notamment avec l'article 5 alinéa 2 du traité selon lequel, « *en vertu du principe d'attribution, l'UE n'agit que dans les limites des compétences que les Etats lui ont attribuées dans les traités (...). Toute compétence non attribuée à l'Union européenne dans les traités appartient aux Etats* ». Et selon l'alinéa 4, en vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'UE ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Par ailleurs, à l'initiative d'un ou plusieurs Etats membres, le Conseil peut demander à la Commission européenne de soumettre les propositions visant à abroger un acte législatif (Déclaration n°18 sur la base de l'article 241 du TFUE).

Enfin, selon le principe de réversibilité prévu par le traité de Lisbonne, le Conseil européen peut décider de « retransférer » aux Etats des compétences attribuées à l'Union.

Dans les deux sens, il existe une certaine flexibilité, a expliqué Jean-Louis Quermonne, en citant les clauses passerelles. Ainsi, selon l'article 48 alinéa 7 du TUE, le Conseil européen peut autoriser, par un vote à l'unanimité, le Conseil à étendre le vote à la majorité qualifiée et la codécision dans des domaines relevant de la règle de l'unanimité (sauf en matière militaire ou de défense). Cela étant, il faut obtenir l'unanimité au sein du Conseil européen et ne pas susciter l'opposition d'un parlement national...

Quant à la révision des traités, selon la procédure de révision ordinaire, elle pourra conduire à accroître ou à diminuer les compétences de l'UE (article 48 du TUE).

Par conséquent, la flexibilité introduite dans le traité est à double sens : elle peut aller vers davantage d'intégration européenne ou vers un repli en faveur des Etats³. « *C'est l'usage qui dira dans quel sens les acteurs européens feront évoluer le processus de décision* » a souligné Jean-Louis Quermonne. Les possibilités de retour en arrière inscrites dans le traité reflètent un problème politique plus général, a observé Catherine Lalumière, avec des gouvernements tentés par un retour à la souveraineté nationale. Cette frilosité n'est pas sans lien avec la timidité des instances communautaires qui pousse les Etats à s'affirmer, a estimé le professeur en citant les exemples de la crise géorgienne de l'été 2008 et de la crise financière internationale.

Une chose est certaine, il ne s'agit pas d'un traité simplifié a conclu Jean-Louis Quermonne. Et de citer Edgar Morin : « *L'Europe est un complexe dont le propre est d'assembler sans les confondre les plus grandes diversités et d'associer les contraires sans les confondre* ».

C'est un traité modificatif qui n'introduit pas de nouvelle politique commune. Aussi, l'orientation de la construction européenne dépendra beaucoup de la volonté des Etats. C'est notamment le cas dans deux domaines-clés pour l'avenir de l'UE : l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et la politique étrangère et de défense commune. L'UE pourra aller plus loin si les Etats le décident.

Or, comme le soulignait de manière prémonitoire Jean Monnet, « *si donc la construction européenne est un changement formidable qui demandera beaucoup de temps, les obstacles seront de plus en plus nombreux à mesure que l'on s'approche du but, parce que, dans la construction de l'Europe comme dans toute grande entreprise, les hommes poussent devant eux les difficultés de plus en plus grandes, laissant à leurs successeurs le soin de les résoudre* ». Mais il ajoutait – ce qui pourrait nous rassurer - : « *J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises et qu'elle serait la source des solutions à ces crises* »⁴.

(Synthèse : *Maison de l'Europe de Paris*)

³ Contrairement au processus initial que Jean-François Deniau avait décrit en disant que « l'Europe n'est pas un machin, mais une machine avec une marche avant, mais pas de marche arrière ».

⁴ « Mémoires », Jean Monnet, Fayard, 1983, p. 488.

Le partage des compétences

Les compétences exclusives : l'UE a le monopole pour intervenir. Elles recouvrent six domaines :

- l'Union douanière
- les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur
- la politique monétaire – pour les Etats dont la monnaie est l'euro
- la conservation des ressources biologiques de la mer (quotas de pêche)
- la politique commerciale commune (OMC)
- la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'UE

Les compétences partagées entre l'UE et les Etats (si l'UE intervient, elle a priorité sur les Etats). Elles recouvrent onze domaines :

- le marché intérieur
- la politique sociale pour les aspects définis dans le Traité
- la cohésion économique, sociale et territoriale (politique régionale)
- l'agriculture et la pêche
- l'environnement
- la protection des consommateurs
- les transports
- les réseaux transeuropéens
- l'énergie (sous certaines réserves)
- l'espace de liberté, de sécurité et de justice (Schengen)
- les enjeux communs en matière de santé publique

A quoi s'ajoutent :

- la capacité de mener des actions en matière de recherche, de développement technologique et d'espace
- la capacité de mener des actions en matière d'aide humanitaire

Les compétences d'appui (l'UE a un rôle de coordination). Elles recouvrent des secteurs comme l'industrie, le tourisme, la protection civile...