
Le traité de Lisbonne : un traité modificatif porteur d'une réforme institutionnelle ... et politique ?

Valérie Malnati

Grâce au traité de Lisbonne, l'Europe est enfin sortie de l'impasse institutionnelle. Les modifications apportées au fonctionnement des institutions sont en effet des avancées considérables et la prise de décision au niveau européen devient à la fois plus rapide et plus démocratique. Ce qui ne dispense pas d'envisager à moyen terme la constitution d'une société politique d'un ordre nouveau.

La plus grande faiblesse de l'Europe reste aujourd'hui l'absence d'un véritable pouvoir exécutif. En effet, à elles seules, les voies législatives et juridictionnelles ne conviennent pas à la défense des intérêts de l'Europe dans le monde, ni à la mise en œuvre d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune. Elles ne permettent pas non plus de réagir efficacement à des événements imprévus et ne facilitent pas la conduite optimale d'une politique économique, fiscale et sociale unique.

Sur ce dernier plan, plusieurs éléments d'un « gouvernement économique européen » ont certes été mis en place sur le dernier demi-siècle écoulé : une politique commerciale commune, une organisation réglementaire du Marché Unique, une politique de la concurrence, sans parler de la politique monétaire unique gérée par la Banque Centrale européenne. Mais en l'absence d'une « organisation politique » européenne de type fédéral, la mise en place d'un gouvernement économique exerçant un réel leadership en la matière ne semble pas une option envisageable car il entraînerait un abandon de souveraineté qu'aucun pays n'est prêt à envisager, ne serait-ce que sur le plan fiscal. Et ce n'est pas le moindre des paradoxes que ce soit notamment la France, alors qu'elle réclamait davantage de coordination des politiques économiques à ses partenaires, qui ait rejeté le 29 mai 2005 le projet de Traité portant Constitution européenne, fruit d'une légitimité collective, au profit d'un politico français - et surtout virtuel - « plan B ».

Heureusement pour son fonctionnement institutionnel, les 27 Etats membres de l'Union européenne (UE) sont parvenus à s'entendre sur un nouveau texte élaboré - sur initiative franco-allemande et sous présidence portugaise - pour remplacer le traité constitutionnel lors du sommet de Lisbonne le 13 décembre 2007 : le « Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et instituant la Communauté européenne » est ainsi en cours de ratification dans les différents Etats membres. La France l'a ratifié par voie parlementaire en février 2008, conformément à ce que le président de la République avait annoncé lors de sa campagne électorale.

Incontestablement, le nouveau traité marque un recul par rapport au traité constitutionnel qui ancrerait l'existence d'une communauté politique non étatique mais d'une part, il met fin au débat sur l'insuffisance institutionnelle et, d'autre part, il relance la question de la finalité (politique) de l'Union...

1. Le débat institutionnel

Alors que le traité constitutionnel faisait oeuvre de simplification et de clarification en fondant les traités actuels en un seul document, le traité de Lisbonne est constitué d'un ensemble de plusieurs textes. Leur point commun tient dans la culture de compromis et de marchandages qui ont été de mise au cours de leur élaboration.

Le traité de Lisbonne est l'un des noms du nouveau traité signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne ; son véritable nom est "traité modificatif". Qualifié très injustement de « mini traité », il est également appelé "traité simplifié" suite à une promesse de campagne de Nicolas Sarkozy : celle de remplacer le texte rejeté par les Français et les Hollandais en 2005 par un texte simplifié qui ne

nécessiterait pas de passer par référendum. Autant le dire tout de suite, malgré ce surnom ce traité n'a rien de simple !

La formulation de « traité réformateur », voire de « traité modificatif », semble mieux lui correspondre. En effet, il modifie à la fois le Traité sur l'Union européenne (TUE), relatif aux institutions, et le Traité instituant les communautés européennes (TCE) - qui devient traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE) - relatif aux compétences et aux politiques de l'Union. A cela s'ajoute la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en 2001. Très concrètement, le traité de Lisbonne se présente comme un texte de 152 pages d'amendements aux traités de Rome et de Maastricht. Il comporte 7 articles, soit 350 dispositions de droit primaire, auxquels s'ajoutent 13 protocoles et 59 déclarations.

Ainsi, comme tous les textes juridiques dont l'objet est d'amender un texte préexistant, sa lisibilité est discutable. En revanche, il participe clairement à une simplification de *la structure juridique* de l'Union et à *une réforme de ses institutions*.

- Structure des traités :

Le traité de Lisbonne supprime les trois piliers du TUE - la Communauté européenne (CE), la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI) - et ramène la structure de l'UE à un bloc unique. Dans cette nouvelle configuration, l'Union européenne se substitue à la Communauté européenne et se voit attribuer la personnalité juridique ; elle pourra ainsi conclure des accords internationaux dans tous les domaines relevant de sa compétence.

Le traité sur l'Union européenne contient désormais les dispositions essentielles fondant l'Union européenne (valeurs, objectifs, principes démocratiques, rôle des parlements nationaux, droits fondamentaux, grands principes de l'organisation institutionnelle, procédure de révision des traités) et celles relatives à la PESC.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union reprend quant à lui les dispositions actuelles, ainsi que l'ensemble des articles relatifs à la JAI.

- Réformes institutionnelles :

Afin d'assurer une meilleure capacité d'action à l'UE et compte tenu des élargissements successifs, les réformes du traité concernent *la composition des institutions* et *leurs modes de décision*, lesquelles ont fait l'objet de débats houleux :

Le Conseil européen devient une institution à part entière, dotée d'une présidence stable de l'Union européenne : celle-ci remplacera les présidences tournantes actuelles. Le président, élu par le Conseil à la majorité qualifiée pour une durée de 2 ans 1/2 renouvelable une fois, préparera et animera les sommets européens et représentera l'UE sur la scène internationale. Le Conseil européen est ainsi explicitement reconnu dans sa fonction d'impulsion et de définition des orientations et priorités politiques de l'Union ;

Au sein du Conseil des ministres, deux formations sont explicitées : le Conseil des affaires générales et le Conseil des affaires étrangères. La nouvelle règle de vote à la majorité qualifiée – qui stipule qu'une décision doit être prise par 55 % des Etats membres et 65 % de la population – est étendue au détriment de la règle d'unanimité et, pour satisfaire la Pologne, n'entrera progressivement en application qu'à partir du 1^{er} novembre 2014. Jusqu'à cette date, les règles définies par le traité de Nice en 2001 restent en vigueur. L'Union aura ensuite une plus grande capacité à prendre des décisions dans les domaines relevant de sa compétence. (Par exemple, pour les actes juridiques intervenant en matière de justice et d'affaires intérieures qui appartiennent désormais aux compétences reconnues à l'UE, de même que la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération policière). Et même si l'unanimité est maintenue dans les domaines « sensibles » (politique étrangère, de sécurité et de défense tout comme en ce qui concerne les recettes du budget, la fiscalité et la protection sociale) il devient plus aisé de passer à la majorité qualifiée, le cas échéant, grâce à une « clause passerelle ». En outre, en cas de litige, les pays pourront se référer, jusqu'en 2017, au traité de Nice et exiger le report d'une décision¹.

Les pouvoirs du Parlement européen sont renforcés avec l'augmentation du nombre de

¹ Cf. Cette réactivation d'un mécanisme conçu en 1994, la « déclaration de Ioannina », a été imposée par le Royaume-Uni ; elle figure dans un protocole annexé au traité et stipule que la décision contestée peut être retardée pendant un « délai raisonnable ».

domaines², notamment en matière budgétaire, où la décision est prise selon la « procédure de codécision », c'est-à-dire sur un pied d'égalité avec le Conseil. D'autre part, la composition du Parlement est modifiée : l'Italie ayant obtenu *in extremis* le même nombre de sièges que le Royaume Uni, soit 73, contre 74 pour la France et 96 pour l'Allemagne, il comptera 750 membres plus le président ;

La Commission, quant à elle, ne comptera plus (à compter de 2014) qu'un nombre de membres représentant les 2/3 du nombre des Etats, avec une rotation égalitaire des nationalités. Le président est élu par le Parlement sur proposition du Conseil statuant à la majorité qualifiée et « en tenant compte des résultats des élections européennes ». Il est exposé de façon explicite le principe du monopole de l'initiative dévolu à la Commission, ce qui la protège du renforcement de la présidence du Conseil européen ;

La mise en place d'un « Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », vice président de la Commission et nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, constitue l'innovation la plus politiquement sensible. Ce poste regroupe en effet les fonctions de l'actuel Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et du Commissaire européen aux relations extérieures. Désormais étroitement liée à la fois au Conseil et à la Commission ; cette fonction devient très stratégique ;

Sans grand changement, système juridictionnel de l'UE comprend la Cour de Justice de l'UE, le Tribunal et les tribunaux spécialisés.

La valeur contraignante de la Charte des droits fondamentaux est reconnue, avec des aménagements pour le Royaume-Uni et la Pologne. Elle est mentionnée dans le texte sans y être intégrée. Cela en minimise la portée.

Parmi les avancées fondamentales du traité et conformément aux souhaits exprimés par la France, les *compétences de l'UE* sont clarifiées. Le traité de Lisbonne insiste fortement sur ce point en rappelant expressément la définition des compétences exclusives, des compétences partagées, des compétences d'appui et des

² de 40 à 70, sur un total de 90.

compétences de complément. Il indique ensuite quels domaines relèvent de chacune de ces compétences : essentiellement le commerce, la concurrence et la monnaie pour les premières, tandis que l'énergie, mais aussi l'environnement et l'immigration relèvent des dernières. La justice et la police relèvent, quant à elles, des compétences partagées.

De plus, le nouvel article 33 du traité précise que, dans le cadre de la procédure de révision des traités qui peuvent accroître ou réduire les compétences de l'UE, il est possible de restituer des compétences aux Etats membres. Rien n'est donc figé.

Enfin, le traité modificatif prévoit une clause de sortie de l'UE, qui pourra intervenir après négociation et conclusion d'un accord avec les autres Etats membres. Le pays qui s'est retiré pourra demander à réintégrer l'Union, sa demande étant soumise à la procédure d'adhésion³.

Les *principes démocratiques* qui figuraient dans le traité constitutionnel sont repris et renforcés.

En particulier le *rôle des Parlements nationaux* dans le fonctionnement de l'UE est reconnu à divers titres, notamment s'agissant de la coopération avec le Parlement européen et entre les Parlements nationaux. De plus, un pouvoir accru leur est reconnu dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité (possibilité d'adresser un avis motivé à la Commission). D'un point de vue formel, le traité renforce donc la visibilité et la légitimité des parlements nationaux à côté des institutions européennes.

Le *droit de pétition* est également maintenu. A l'instar du Parlement européen et du Conseil, « un million de citoyens de l'Union, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres » peuvent ainsi inviter la Commission à soumettre une proposition d'acte communautaire.

Au total, sur le plan purement institutionnel, le traité de Lisbonne offre à l'UE un cadre démocratique clair et légitime pour ses citoyens. Un autre texte constitutionnel dans le futur n'aurait pas forcément été meilleur et aurait certainement fait l'objet du même nombre de compromis...

³ Le nouveau traité ne durcit pas les conditions d'adhésion à l'Union mais prévoit d'ajouter aux critères de Copenhague de nouvelles conditions, comme « la capacité de l'Etat à s'intégrer ».

2. Statu quo politico-économique :

En revanche, sur le plan constitutionnel, le rejet du traité proposé en 2005 a renforcé un certain pessimisme, voire un certain cynisme à l'égard de l'Union. La question de la « gouvernance » de l'UE ne fait donc toujours pas l'objet d'un consensus, bien au contraire.

Tout d'abord, très symboliquement, les *références constitutionnelles* sont retirées. Disparaissent ainsi les références au drapeau, à l'hymne, à la devise et la monnaie européenne, ainsi qu'à la journée de l'Europe, tout comme les termes de « loi européenne » ou de « loi cadre » au profit du maintien des appellations existantes, règlements et directives.

Les innovations relatives aux *politiques de l'Union* figurent dans le TFE et offrent peu de changements par rapport aux traités existants.

L'intégration européenne, qui a déjà pris un retard considérable *en politique étrangère et de sécurité commune*, reste toujours soumise à la règle paralysante de l'unanimité. L'affirmation de l'objectif d'une telle politique est même contredit par le maintien, dans ce domaine, de l'intergouvernementalité !

Sur le *plan économique* au sens strict, les Etats membres sont toujours invités à coordonner de façon étroite leurs politiques économiques sur le marché intérieur et de nouvelles modalités de surveillance multilatérales sont prévues pour ce faire.

Concrètement, cela signifie que les différents gouvernements doivent s'accorder sur leur politique budgétaire respective et que la somme de ces politiques doit convenir à la conjoncture d'ensemble de l'Union.

Dans l'absolu, l'idéal serait pourtant de disposer d'un budget européen suffisant pour jouer un rôle de stabilisateur conjoncturel, mais le budget européen est trop faible (moins de 1,3 % du PIB) pour que ce mécanisme opère ... et son montant demeure contenu dans les prochaines années.

Sur le *plan monétaire et financier*, la place de l'euro est consacrée au sein de l'UE et il est rappelé que tous les Etats membres de l'Union économique et monétaire ont vocation à la rejoindre. Les objectifs du Système européen de Banques centrales et

de la BCE sont maintenus et celle-ci est inscrite au rang des institutions de l'UE. Cette reconnaissance symbolique n'affecte en rien son fonctionnement.

Au total la rigidité du policy-mix européen continue de poser un sérieux problème.

Le Conseil de l'Eurogroupe - dont les missions sont essentiellement la concertation des Etats membres en matière de conjoncture et le dialogue avec la BCE - siège toujours de manière informelle au Conseil EcoFin, ce qui signifie qu'il n'a aucun pouvoir de décision alors qu'il mériterait d'avoir des pouvoirs propres.

La *concurrence libre et non faussée* ne figure plus non plus parmi les objectifs de l'UE. Pour autant, elle ne disparaît pas complètement des traités. Le nouvel article 97 fait, par exemple, référence à une « économie de marché ouverte à la concurrence et libre ». De plus, le traité de Lisbonne précise dans un protocole que le marché intérieur comporte un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée.

3. Quelle finalité politique pour l'Union européenne ?

En définitive, l'on a reproché au traité constitutionnel d'entériner des politiques libérales qui étaient pourtant déjà organisées dans les mêmes conditions dans les traités existants. En maintenant le statu quo économique, le traité de Lisbonne empêche toutefois un certain nombre d'évolutions, en matière d'harmonisation fiscale ou sociale par exemple. Cela risque à terme d'affecter les services collectifs.

Ainsi, le rejet du traité constitutionnel a permis d'entériner une Union européenne où l'économie marchande l'emporte sur l'union politique et la coopération interétatique sur la démocratie transnationale... c'est -à -dire exactement ce que les « nonistes » réfutaient !

C'est pourquoi, tout en reconnaissant les nombreux mérites du traité de Lisbonne notamment celui de régler enfin les « problèmes internes » à l'Union européenne, l'on ne peut que regretter l'absence de dispositions susceptibles de donner à l'UE une chance supplémentaire de s'affirmer comme une entité politique distincte de celle de ses Etats membres.

Cela est d'autant plus regrettable que si, depuis l'origine, la volonté affichée est de poursuivre une dynamique d'intégration politique au travers de l'intégration écono-

mique, celle-ci a nettement été stoppée à deux reprises, éloignant à chaque fois un peu plus l'union politique tant désirée : une première fois par le Parlement français en 1954 et une seconde fois par le peuple en 2005 !

Souhaitons donc qu'à l'horizon des prochaines élections européennes de juin 2009, les débats se tournent vers les défis dorénavant posés à l'Union, qu'il s'agisse de la politique étrangère et de défense commune, de la politique fiscale ou de la politique sociale. Par exemple, il pourrait être question de réfléchir à un mode de financement direct de l'Union via un impôt européen voté par le Parlement européen en lieu et place d'un appel aux contributions nationales. Cela donnerait sans doute un regain d'intérêt pour les travaux de l'assemblée de Strasbourg à nombre d'électeurs- contribuables.

Une autre perspective serait de débattre de la logique d'intégration différenciée dans laquelle l'Europe s'est engagée de fait et de son intérêt. S'appuyant sur l'exemple de la zone euro, envisager d'étendre la dynamique des coopérations renforcées à d'autres domaines permettrait sans doute de résoudre certaines questions de « gouvernance »⁴.

Mais plus généralement, les responsables politiques qui se veulent favorables à la poursuite de la construction européenne doivent à présent faire l'effort d'aller au devant des craintes supposées de l'opinion pour la convaincre qu'il est indispensable de s'organiser en une entité politique dotée d'un gouvernement...quitte à envisager, le cas échéant, de se dessaisir librement de leurs pouvoirs pour les transférer à un niveau supérieur !

Sans cela, il est fort à craindre que l'incapacité de s'accorder sur l'opportunité d'instaurer un pouvoir exécutif fort retarde d'autant les chances d'améliorer un modèle économique et social, dont les insuffisances sont largement dénoncées, sans que l'on puisse y remédier...

Éléments de bibliographie

Yves DUTRIAUX, Christian LEQUESNE (2007) : « Les institutions de l'Union européenne », collection Réflexe Europe, La Documentation française.

Thierry CHOPIN, Luká MACEK (2007) : « Le traité réformateur : vers une Union européenne politique? », Fondation Robert Schuman, novembre.

Robert TOULEMON (2008) : « Regard sur le traité de Lisbonne » in *Futuribles* n°. 340, p.57, avril.

Site internet

Le traité de Lisbonne (2007) in *Journal Officiel de l'Union européenne*, C 306/01, décembre - http://europa.eu/lisbon_treaty

Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (2003) in *Rapport d'information de M. Hubert HAENEL*, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne - <http://www.senat.fr/rap/r03-003>

⁴ cf. Benoît Coeuré et Jean Pisani-Ferry (2004) : Que faire pour améliorer la gouvernance de la zone euro ? in *Cahiers Français* n° 319, mars-avril.
