

# LE VÉRITABLE GUIDE DU TRAITE DE LISBONNE

Andrew Duff<sup>1</sup>

Le "Traité de Lisbonne" a été signé le 13 décembre 2007. Il entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.<sup>2</sup>

Le nouveau Traité renforcera considérablement la capacité d'action de l'Union en augmentant l'efficacité des institutions et des mécanismes de prise de décisions. Il permettra à l'UE de faire face à ses nouveaux défis mondiaux et d'aborder les questions qui préoccupent le plus les citoyens (tels que les changements climatiques, la sécurité énergétique, le terrorisme international, la criminalité transfrontalière, l'asile et l'immigration).

Le Traité de Lisbonne améliorera remarquablement le caractère démocratique de l'Union en renforçant les compétences du Parlement, en consolidant la Charte des droits fondamentaux et en renforçant l'État de droit. Il clarifie les valeurs de l'Union et réaffirme ses objectifs.

Le Traité de Lisbonne modifie le Traité sur l'Union européenne (TUE) (essentiellement le Traité de Maastricht) et le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) (essentiellement le Traité de Rome), qui est rebaptisé Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les deux Traités ont la même valeur juridique.<sup>3</sup> Même si le nouveau Traité perd son caractère constitutionnel, il sauvegarde la plupart des principaux acquis du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé en 2004 sans avoir jamais été ratifié.

La Charte des droits fondamentaux devient juridiquement contraignante et acquiert la même valeur juridique que les Traités, même si son texte ne sera pas intégré dans ceux-ci.<sup>4</sup> Cette Charte a été proclamée solennellement lors d'une séance plénière du Parlement européen, le 12 décembre 2007, par les présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission, avant d'être publiée au *Journal officiel*. Un protocole introduit des mesures particulières pour le Royaume-Uni et la Pologne afin d'instituer des exceptions nationales à la valeur juridique de la Charte.<sup>5</sup> Le Traité prévoit une nouvelle base juridique pour l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme.<sup>6</sup> Le Conseil se prononcera sur cette question à l'unanimité, avec l'approbation du Parlement européen et celle des États membres.

La notion de citoyenneté de l'UE est affirmée et développée.<sup>7</sup> Le droit des citoyens de s'adresser à la Cour de justice est élargi.<sup>8</sup> La démocratie participative est renforcée, notamment par le biais du droit d'initiative populaire. Ce dernier prévoit qu'une pétition recueillant au moins un million de signatures dans un nombre significatif d'États membres peut inviter la Commission à prendre une initiative spécifique.<sup>9</sup>

La délimitation des compétences conférées à l'Union par les États membres est plus précise.<sup>10</sup> L'Union bénéficie de trois catégories de compétences: les compétences exclusives, les

---

<sup>1</sup> Le député européen Andrew Duff (ADLE/UK) était l'un des représentants du Parlement européen lors de la conférence intergouvernementale de 2007, aux côtés d'Elmar Brok (PPE/D) et d'Enrique Baron Crespo (PSE/ES).

<sup>2</sup> Article 6, paragraphe 2, du Traité modificatif.

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup> TUE.

<sup>4</sup> Article 6, paragraphe 1, TUE; déclaration 29.

<sup>5</sup> Protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux à la Pologne et au Royaume-Uni; déclarations 51 et 53.

<sup>6</sup> Article 6, paragraphe 2, TUE et protocole sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales; déclaration 1.

<sup>7</sup> Articles 8 TUE et 17b, TFUE.

<sup>8</sup> Article 230, paragraphe 4, TFUE.

<sup>9</sup> Articles 8b TUE et 21 TFUE.

<sup>10</sup> Articles 2-6 TFUE et protocole sur l'exercice des compétences partagées.

compétences partagées ou complémentaires et les compétences d'appui ou supplémentaires. Les compétences de l'UE sont dans tous les cas limitées à celles qui lui sont expressément conférées par les Traités et, dans les domaines non exclusifs, leur usage est régi par les principes de subsidiarité et de proportionnalité.<sup>11</sup> La dimension régionale et locale du principe de subsidiarité est également reconnue.

Une clause de flexibilité est aussi prévue, permettant à l'Union d'acquérir des compétences pour atteindre ses objectifs lorsque les Traités ne les lui confèrent pas.<sup>12</sup> Les compétences peuvent être augmentées ou réduites.<sup>13</sup> Les États membres obtiennent ainsi le droit de se retirer de l'Union.<sup>14</sup>

La codécision entre le Conseil et le Parlement est considérablement étendue (comme le prévoyait le Traité constitutionnel) et devient la procédure législative normale.<sup>15</sup> Un élément particulièrement important concerne l'extension de la codécision aux domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports et des fonds structurels – à côté de l'ensemble de l'actuel «troisième pilier» (justice et affaires intérieures). Le Parlement européen devient colégislateur pour presque toute la législation européenne. La nouvelle procédure budgétaire assure une égalité totale entre le Parlement et le Conseil en ce qui concerne l'approbation de l'ensemble du budget annuel (la distinction entre dépenses obligatoires et non-obligatoires en matière de PAC est supprimée). Le cadre financier pluriannuel, qui devient juridiquement contraignant, doit lui aussi être approuvé par le Parlement.<sup>16</sup>

Le vote à la majorité qualifiée devient la règle au Conseil – cette procédure suppose une double majorité de 55 % des États représentant 65 % de la population (alors qu'un minimum de quatre États membres est nécessaire pour constituer une minorité de blocage).<sup>17</sup> Quarante articles majeurs passent de l'unanimité à la majorité qualifiée, y compris l'ensemble du domaine de la justice et des affaires intérieures. Seules les matières les plus sensibles restent soumises au vote à l'unanimité: fiscalité, sécurité sociale, citoyenneté, langues, sièges des institutions et principaux éléments des politiques étrangère, de sécurité et de défense communes. Dans certains de ces domaines, tels que les mesures anti-discrimination, le Parlement obtient le droit d'approbation.<sup>18</sup> Dans d'autres domaines, tels que la fiscalité environnementale, on a inséré des *clauses passerelles* spécifiques, établissant un lien avec la procédure législative habituelle.<sup>19</sup>

Le nouveau système n'entrera toutefois pas en vigueur avant 2014 – et jusqu'en 2017, les décisions pourront être bloquées selon les règles de vote énoncées dans le Traité de Nice.<sup>20</sup> En outre, un nouveau mécanisme fondé sur le «compromis de Ioannina» va permettre à 55 % des États de former une minorité de blocage afin de demander le report et le réexamen d'une proposition législative avant l'adoption de celle-ci.<sup>21</sup> Un protocole négocié au cours des dernières heures de la CIG, à la demande de la Pologne, stipule que le Conseil ne peut modifier ou abroger la clause de Ioannina qu'en statuant par consensus.<sup>22</sup>

---

<sup>11</sup> Article 3b TUE.

<sup>12</sup> Article 308 TFUE.

<sup>13</sup> Article 48, paragraphe 2, TUE; déclaration 18.

<sup>14</sup> Article 49a TUE.

<sup>15</sup> Article 251 TFUE.

<sup>16</sup> Articles 9a, paragraphe 1, 9c, paragraphe 1, TUE et 268-279b TFUE.

<sup>17</sup> Articles 9c, paragraphe 4, TUE et 205 TFUE.

<sup>18</sup> Article 16e TFUE.

<sup>19</sup> Article 175 TFUE.

<sup>20</sup> Article 9c, paragraphe 5, TUE et articles 3 et 4 du protocole sur les dispositions transitoires.

<sup>21</sup> Déclaration 7.

<sup>22</sup> Protocole sur la décision du Conseil relative à la mise en œuvre des articles 9c, paragraphe 4, TUE et 205, paragraphe 2, TFUE entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, d'autre part.

La coopération renforcée<sup>23</sup> entre neuf États membres ou plus devient à la fois plus facile et plus résolue, puisqu'un groupe central est autorisé à instaurer le vote à la majorité qualifiée aux endroits où l'unanimité s'applique au sein du Conseil regroupant les 27 États membres.<sup>24</sup> Les États disposant de la capacité militaire et de la volonté politique nécessaires peuvent développer une coopération structurée (permanente) dans le domaine de la défense.<sup>25</sup> Une clause de solidarité est introduite: si un État membre est victime d'une agression armée, les autres États membres lui viennent en aide.<sup>26</sup>

Un nouveau président «permanent» du Conseil européen (élu pour 2 ans et demi) présidera et dirigera les travaux dudit Conseil. Il préparera les réunions du Conseil européen et fera ensuite rapport au Parlement.<sup>27</sup> Le Conseil européen devient une institution à part entière de l'Union, soumise à la supervision de la Cour de justice.<sup>28</sup>

Les Conseils sectoriels, à l'exception du Conseil des ministres des affaires étrangères, présidé par le haut représentant, seront présidés par les ministres issus d'une équipe de trois États membres pendant une période de dix-huit mois.<sup>29</sup> Le Conseil devra légiférer en public.<sup>30</sup>

Le nouveau Traité instaure le principe de la proportionnalité dégressive en ce qui concerne la répartition des sièges au Parlement européen. Paradoxalement, ce principe a immédiatement été enfreint par la CIG, qui a attribué un siège supplémentaire à l'Italie pour la législature 2009-2014, affirmant que le Parlement serait désormais composé de 750 membres plus son Président.<sup>31</sup> L'État le plus grand (l'Allemagne) comptera 96 députés au PE et les plus petits (Malte et le Luxembourg) en compteront six. Les députés au PE représenteront dorénavant les «citoyens de l'Union» et non plus «les peuples des États».<sup>32</sup>

Le président de la Commission sera élu par le Parlement. Le candidat sera proposé aux députés au PE par le Conseil européen, qui statuera à la majorité qualifiée, en tenant compte des résultats des élections parlementaires.<sup>33</sup> Le Parlement donnera également l'investiture à l'ensemble de la Commission<sup>34</sup>, y compris le haut représentant pour les affaires étrangères, qui sera également vice-président de la Commission.<sup>35</sup> La taille de la Commission européenne sera réduite à partir de 2014; le nombre de commissaires correspondra en effet aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen n'en décide autrement (à l'unanimité). Afin d'assurer l'égalité entre les États, un système de roulement assurera que chaque État soit représenté au sein de deux collèges sur trois.<sup>36</sup>

Le haut représentant pour la politique étrangère, qui assume une double fonction, présidera le Conseil des affaires étrangères. Il sera désigné par le Conseil européen avec l'approbation du président de la Commission.<sup>37</sup> Le Parlement sera consulté au sujet de la nomination du premier

---

<sup>23</sup> Articles 10 TUE et 280a-280i TFUE.

<sup>24</sup> Article 280h TFUE.

<sup>25</sup> Articles 28a, paragraphe 6, et 28e TUE et protocole sur la coopération structurée permanente établie par l'article 28a TUE.

<sup>26</sup> Articles 28a, paragraphe 7, TUE et 188r TFUE.

<sup>27</sup> Article 9b TUE; déclaration 6.

<sup>28</sup> Article 230 TFUE.

<sup>29</sup> Articles 9c, paragraphe 9, TUE, 201b, paragraphe b, TFUE; déclaration 9.

<sup>30</sup> Article 9c, paragraphe 8, TUE.

<sup>31</sup> Article 9a, paragraphe 2, TUE; déclaration 4.

<sup>32</sup> Article 189 TEC.

<sup>33</sup> Article 9d, paragraphe 7, TUE; déclarations 6 et 11.

<sup>34</sup> Article 9d TUE.

<sup>35</sup> Article 9e TUE.

<sup>36</sup> Article 9d, paragraphe 5, TUE; déclaration 10.

<sup>37</sup> Article 9e TUE; déclaration 6.

haut représentant (intérimaire), prévue pour janvier 2009.<sup>38</sup> Le haut représentant dirigera un nouveau service européen pour l'action extérieure, qui sera constitué d'une combinaison de fonctionnaires nationaux, mais aussi issus du secrétariat du Conseil et de la Commission. Le service pour l'action extérieure sera établi par le Conseil en 2008 avec l'approbation de la Commission après consultation du Parlement.<sup>39</sup> Dans la mesure où le service pour l'action extérieure sera financé par le budget communautaire, les députés au PE acquerront un droit de regard considérable sur celui-ci.

Les compétences de la Cour de justice européenne sont étendues à l'ensemble des activités de l'Union, hormis la politique étrangère et de sécurité commune.<sup>40</sup> La Cour exerce cependant une fonction de surveillance en cas de non-respect de la procédure ou de conflit de compétences (elle surveille ainsi la frontière entre les premier et deuxième piliers). Elle peut entendre des pourvois contre des mesures restrictives et rendre un avis à propos d'un Traité international.<sup>41</sup> En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des Traités.<sup>42</sup> Le nombre d'avocats généraux passe de huit à onze.<sup>43</sup> Des tribunaux spéciaux peuvent être créés, avec l'accord du Parlement, notamment dans le domaine du droit des brevets.

La primauté du droit communautaire est affirmée, bien que de façon un peu maladroite.<sup>44</sup> Les États membres doivent prendre les mesures qui s'imposent, et les pouvoirs de la Cour de justice et de la Commission relatifs à l'imposition de sanctions en cas de manquement sont renforcés.<sup>45</sup> L'expansion des pouvoirs de la Cour dans le domaine des droits de propriété intellectuelle doit être convenue unanimement.<sup>46</sup>

L'Union acquiert une personnalité juridique unique dans le droit international pour l'ensemble de ses compétences.<sup>47</sup> Les États membres ne peuvent signer que les accords internationaux qui sont compatibles avec le droit communautaire. Le Parlement doit approuver tous les accords dans les domaines couverts par la procédure législative ordinaire, les accords d'association et ceux ayant des implications budgétaires ou institutionnelles.

La personnalité juridique unique implique que le «troisième pilier» dans le domaine de la justice et des affaires intérieures disparaîtra entièrement au terme d'une période transitoire de cinq ans, et que les politiques communes dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, y compris l'espace Schengen, relèveront du «premier pilier» ou de la méthode communautaire.<sup>48</sup> Le droit d'initiative de la Commission dans le domaine de la justice et des affaires intérieures est cependant partagé avec un quart des États membres.<sup>49</sup>

Seules les politiques étrangères, de sécurité et de défense communes, régies par le TUE, continuent, dans l'ensemble, à être soumises à des procédures intergouvernementales spécifiques.<sup>50</sup> Le mandat de l'Agence européenne de défense est cependant élargi.<sup>51</sup>

---

<sup>38</sup> Déclaration 12.

<sup>39</sup> Article 13a TUE; déclaration 15.

<sup>40</sup> Articles 9f et 11, paragraphe 1, TUE.

<sup>41</sup> Article 240a TFUE.

<sup>42</sup> Article 188n, paragraphe 11, TFUE.

<sup>43</sup> Déclaration 38.

<sup>44</sup> Déclaration 17.

<sup>45</sup> Article 228, paragraphes 2-3, TFUE.

<sup>46</sup> Article 229a TFUE.

<sup>47</sup> Article 46a TUE.

<sup>48</sup> Article 10 du protocole sur les dispositions transitoires.

<sup>49</sup> Article 61i TFUE.

<sup>50</sup> Articles 10a-28e TUE.

<sup>51</sup> Article 28a TUE.

En conséquence, tandis que les compétences de la Commission, du Parlement et de la Cour de justice sont étendues pour couvrir les politiques de l'Union relatives aux affaires intérieures, des initiatives des États membres demeurent possibles dans certains cas. Des «freins de secours» sont également prévus, permettant aux États de renvoyer certaines questions au Conseil européen lorsqu'ils ont le sentiment que leurs intérêts nationaux vitaux sont en jeu. Dans ce cas, la coopération renforcée est facilitée.

Le Royaume-Uni et, à contrecœur, l'Irlande, disposent de protocoles spécifiques qui leur permettent de choisir d'adhérer ou non (mécanismes *opt-in/opt-out*) aux politiques communautaires communes concernant Schengen et l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ils ne peuvent toutefois exercer ce privilège que dans le cadre de conditions et de calendriers qui seront pour chaque cas définis par le Conseil et la Commission (qui tenteront de favoriser dans la mesure du possible la participation et la cohérence).<sup>52</sup> Le Royaume-Uni ne peut pas choisir d'adhérer au début d'une procédure législative pour ensuite finalement décider de se retirer. Il ne peut pas non plus maintenir une politique existante si les autres souhaitent la revoir. Il ne peut pas continuer à participer à des politiques communes existantes lorsque, au terme d'une période transitoire de cinq ans, il refuse d'accepter les nouvelles compétences de la Commission, du Parlement ou de la Cour de justice.<sup>53</sup>

Le Royaume-Uni a obligé ses partenaires à lever les barrières en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs. Tout État membre peut désormais opposer son veto à une loi sur la mobilité des travailleurs au motif qu'elle porte atteinte à des aspects «importants» (plutôt que «fondamentaux») de son système de sécurité sociale.<sup>54</sup> Le Conseil européen peut suspendre le processus législatif.

Le temps accordé aux parlements nationaux pour l'examen des projets de loi passe de six à huit semaines. Un tiers des parlements nationaux peut rejeter un projet de proposition législative pour des raisons de non respect du principe de subsidiarité – le «carton jaune». La Commission doit ensuite le réexaminer. Par ailleurs, si une majorité simple de parlements nationaux maintient son rejet, la Commission renvoie l'objection motivée au Conseil et au Parlement, qui statuent sur la question – c'est le «carton orange».<sup>55</sup> Une nouvelle clause bien utile décrit l'ensemble des fonctions officielles des parlements nationaux en ce qui concerne les affaires communautaires.<sup>56</sup>

Le Comité des régions obtient le droit de s'adresser à la Cour de justice.<sup>57</sup> Le dialogue entre les institutions et la société civile, y compris les Églises, est renforcé.<sup>58</sup> Les sommets tripartites, avec les partenaires sociaux, sont inscrits dans le Traité.<sup>59</sup>

De nouvelles bases juridiques ont été introduites dans les domaines des droits de propriété intellectuelle, du sport, de l'espace, du tourisme, de la protection civile et de la coopération administrative.<sup>60</sup> La politique de l'environnement est complétée par une référence à la lutte contre les changements climatiques.<sup>61</sup> La politique énergétique commune a été renforcée en

---

<sup>52</sup> Article 5 du protocole de Schengen; protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

<sup>53</sup> Article 10 du protocole sur les dispositions transitoires.

<sup>54</sup> Article 42 TFUE.

<sup>55</sup> Article 7, paragraphe 2, et 7, paragraphe 3, du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. En ce qui concerne le rôle des parlements nationaux, voir aussi surtout les articles 3b, 8a (2)c et 48, paragraphes 2-3 et 7, TUE et 61b, 65 et 308, paragraphe 2, TFUE.

<sup>56</sup> Article 8c TUE.

<sup>57</sup> Protocole sur le principe de subsidiarité; article 230, paragraphe 3, TFUE.

<sup>58</sup> Articles 8b TUE; 16c TFUE.

<sup>59</sup> Article 136a TFUE.

<sup>60</sup> Respectivement, articles 97a, 149, 172a, 176b, 176c, 176d TFUE.

<sup>61</sup> Article 174 TFUE.

matière de sécurité et d'interconnexion de l'approvisionnement et de solidarité.<sup>62</sup> La politique d'élargissement devra désormais tenir compte des critères de Copenhague.<sup>63</sup> Le rôle de la Commission dans la procédure relative au déficit excessif est renforcé.<sup>64</sup> Tandis que la concurrence ne fait plus partie des objectifs officiels de l'Union, l'importance de la politique de la concurrence reste (probablement) inchangée.<sup>65</sup>

Pour le reste, la gouvernance économique de l'Union est légèrement adaptée pour donner à l'Eurogroupe une plus grande autonomie d'action, y compris au sein des institutions financières internationales.<sup>66</sup> Une base juridique particulière est introduite en ce qui concerne les services d'intérêt économique général.<sup>67</sup>

De nouvelles clauses horizontales assurent que, dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques, l'Union tient compte de la dimension sociale du marché unique, du développement durable et de la lutte contre la discrimination.<sup>68</sup>

Une nouvelle hiérarchie de normes est instaurée, qui établit une distinction entre actes législatifs, actes délégués et actes d'exécution<sup>69</sup> - même si, d'une manière qui prête à confusion, les termes «loi» et «loi-cadre» posés en principe dans le Traité constitutionnel de 2004 ont été abandonnés au profit du maintien de la terminologie actuelle (directives, règlements et décisions). Le Parlement et le Conseil disposent de pouvoirs égaux en ce qui concerne la définition des modalités de contrôle des actes délégués et d'exécution (comitologie).<sup>70</sup>

Le rôle du Parlement est renforcé dans la procédure de révision future du Traité: fait essentiel, il acquiert le droit d'initiative et fait partie de la Convention qui sera la règle pour les modifications majeures du Traité (son approbation est par ailleurs nécessaire si aucune Convention n'est prévue). Des procédures de révision simplifiées sont prévues pour les modifications mineures: les politiques internes communes peuvent être modifiées par décision unanime du Conseil européen avec l'approbation des parlements nationaux (et consultation du Parlement européen); la prise de décision peut passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, ou d'une procédure législative particulière à la procédure normale, par décision unanime du Conseil (et suite à l'approbation du Parlement européen et des parlements nationaux) – c'est la «*passerelle*».<sup>71</sup>

\*

\*

\*

S'il est ratifié, le Traité de Lisbonne représentera un progrès décisif dans l'évolution constitutionnelle de l'Union européenne. Sur le plan historique, il est au moins aussi important que le Traité de Maastricht (1991), qui instaurait la monnaie unique et établissait les premières dispositions en matière de politique étrangère et de sécurité et de coopération dans les domaines de la police et des affaires judiciaires.

La conclusion d'un accord sur le nouveau Traité marquera la fin de la phase d'intégration politique controversée, qui a débuté avec la Convention sur la Charte des droits fondamentaux en 1999, et qui s'est développée ensuite avec le Traité de Nice (2000), la Déclaration de Laeken (2001), la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003), le Traité établissant une

---

<sup>62</sup> Article 176a TFUE.

<sup>63</sup> Article 49 TUE.

<sup>64</sup> Article 104 TFUE.

<sup>65</sup> Protocole sur le marché intérieur et la concurrence.

<sup>66</sup> Articles 115a et 115c TFUE.

<sup>67</sup> Article 16 TFUE; protocole sur les services d'intérêt général.

<sup>68</sup> Articles 2 TUE et 2a-6b TFUE.

<sup>69</sup> Articles 249-249d TFUE.

<sup>70</sup> Articles 249b et 249c TFUE.

<sup>71</sup> Excepté en politique de défense, Article 48 TUE.

Constitution pour l'Europe (2004), les référendums en France et aux Pays-Bas (2005) et la «période de réflexion» qui a suivi.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau Traité, l'Union n'aura plus besoin de transférer de nouvelles compétences des États membres et elle ne cherchera pas à le faire. Même si une rationalisation et une simplification ultérieures resteront possibles et souhaitables, le système de gouvernement adopté par Lisbonne devrait, dans l'ensemble, être solide et durable.

---