

N° 188

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 janvier 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le traité de Lisbonne,*

Par M. Jean FRANÇOIS-PONCET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergueris, Robert Lafoaulu, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. L'ORIGINE DU TRAITE DE LISBONNE</b> .....	9
A. L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION A DOUZE NOUVEAUX PAYS .....	9
1. <i>Du Traité de Rome au Traité de Maastricht : le passage d'un marché unique à une Communauté économique et monétaire à vocation politique</i> .....	9
2. <i>La dialectique élargissement-approfondissement</i> .....	11
3. <i>Les échecs successifs d'Amsterdam et de Nice</i> .....	12
B. L'ÉLABORATION DU TRAITE CONSTITUTIONNEL .....	13
1. <i>Le Conseil Européen de Laeken et la mise en place de la Convention</i> .....	13
2. <i>L'échec du Traité Constitutionnel</i> .....	14
3. <i>L'élaboration d'un nouveau traité simplifié à l'initiative de la France</i> .....	14
<b>II. LE CONTENU DU TRAITÉ DE LISBONNE</b> .....	16
A. LE MAINTIEN DE L'ORIGINALITÉ DU PROJET EUROPÉEN .....	16
1. <i>Un traité « classique »</i> .....	16
2. <i>Les orientations générales</i> .....	17
a) <i>Le préambule du traité</i> .....	17
b) <i>Les valeurs de l'Union</i> .....	17
c) <i>Les objectifs de l'Union</i> .....	17
3. <i>La Charte des droits fondamentaux</i> .....	19
4. <i>La vie démocratique</i> .....	20
a) <i>La définition de la citoyenneté européenne</i> .....	20
b) <i>Le droit d'initiative citoyenne</i> .....	20
5. <i>Le maintien du caractère « sui generis » de l'Union</i> .....	20
a) <i>La reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union Européenne</i> .....	21
b) <i>La suppression des « piliers »</i> .....	21
c) <i>Le principe de primauté du droit de l'Union</i> .....	21
d) <i>Le respect des identités nationales</i> .....	22
6. <i>Les compétences</i> .....	22
a) <i>Le principe d'attribution des compétences</i> .....	22
b) <i>Le classement des compétences</i> .....	22
c) <i>Le caractère réversible de l'attribution des compétences</i> .....	24
B. DES REFORMES INSTITUTIONNELLES PERMETTANT À L'UNION EUROPÉENNE DE FONCTIONNER DANS UNE EUROPE ÉLARGIE .....	24
1. <i>Le Parlement Européen</i> .....	24
a) <i>Le renforcement des pouvoirs du Parlement Européen</i> .....	24
b) <i>La nouvelle répartition des sièges</i> .....	26
2. <i>Le Conseil Européen</i> .....	28
a) <i>La présidence stable du Conseil Européen</i> .....	28
b) <i>L'« institutionnalisation » du Conseil Européen</i> .....	28
3. <i>Le Conseil des Ministres</i> .....	30
a) <i>Le maintien de la présidence tournante pour les formations spécialisées du Conseil</i> .....	30
b) <i>L'extension du vote à la majorité qualifiée</i> .....	31
c) <i>La nouvelle définition de la majorité qualifiée</i> .....	32
d) <i>Le maintien du compromis de Ioannina</i> .....	35
4. <i>La Commission Européenne</i> .....	35

a) La confirmation des pouvoirs de la Commission.....	35
b) Le plafonnement du nombre des membres de la Commission à partir de 2014.....	35
c) La légitimité et l'autorité renforcées du Président de la Commission.....	37
5. <i>Le Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité</i> .....	37
6. <i>Les autres institutions ou organes</i> .....	39
a) La Cour de Justice .....	39
b) La Banque Centrale Européenne.....	40
c) Le Comité des Régions et le Conseil Economique et Social Européen.....	40
<b>C. DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS ACTUELS.....</b>	<b>41</b>
1. <i>La politique étrangère et de sécurité commune</i> .....	41
a) Une politique étrangère réformée... ..	41
b) ...dont la caractéristique intergouvernementale est néanmoins rappelée .....	41
c) ...et qui reste distincte des autres aspects de l'action extérieure de l'Union.....	43
2. <i>La politique de sécurité et de défense commune</i> .....	43
a) Une politique qui relève du domaine intergouvernemental .....	44
b) Des avancées significatives .....	44
3. <i>L'espace de liberté, de sécurité et de justice</i> .....	45
a) L'asile, l'immigration et les contrôles aux frontières .....	45
b) La coopération judiciaire civile .....	46
c) La coopération policière et le coopération judiciaire en matière pénale .....	46
4. <i>Les autres politiques</i> .....	47
a) La dimension sociale .....	47
b) La gouvernance économique .....	49
c) Les autres politiques .....	49
<b>D. DES POSSIBILITÉS D'ADAPTATION SOUPLE DES TRAITÉS ET DE RECOURS</b>	
<b>    À DES FORMES DE DIFFÉRENCIATION .....</b>	<b>50</b>
1. <i>La procédure de révision des traités</i> .....	50
a) La procédure ordinaire.....	50
b) La procédure de révision simplifiée.....	51
2. <i>Les « clauses passerelles »</i> .....	51
3. <i>Les souplesses institutionnelles</i> .....	52
4. <i>La clause de flexibilité concernant l'étendue des compétences de l'Union</i> .....	52
5. <i>Les coopérations renforcées</i> .....	53
a) Le régime général .....	53
b) Le régime applicable à la politique étrangère.....	54
c) Le régime applicable en matière de défense.....	54
d) Le régime applicable à la coopération policière et à la coopération judiciaire en	
matière pénale .....	55
6. <i>L'appartenance et le retrait de l'Union</i> .....	56
a) Les critères d'adhésion à l'Union Européenne .....	56
b) La procédure de retrait volontaire de l'Union .....	56
7. <i>Les positions dérogatoires de certains Etats</i> .....	56
a) Le Royaume-Uni et l'Irlande .....	57
b) Le Danemark .....	58
c) La Pologne.....	58
<b>E. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX .....</b>	<b>58</b>
1. <i>Un droit à l'information qui est étendu</i> .....	60
2. <i>Le contrôle du respect du principe de subsidiarité</i> .....	60
3. <i>La procédure ordinaire de révision des traités</i> .....	62
4. <i>L'association des Parlements nationaux à l'espace de liberté, de sécurité et de</i>	
<i>justice</i> .....	62

<b>III. LA MISE EN ŒUVRE DES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES DU TRAITÉ DE LISBONNE</b> .....	63
<b>A. LES INTERROGATIONS DIRECTEMENT LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ</b> .....	63
1. <i>Quel sera le rôle du Président du Conseil Européen ?</i> .....	63
a) Etendue des pouvoirs du Président du Conseil Européen .....	63
b) Relations entre la présidence stable du Conseil Européen et les présidences tournantes des formations spécialisées du Conseil des Ministres .....	65
c) Rapports entre le Président du Conseil Européen, le Président de la Commission Européenne et le Haut Représentant. ....	66
2. <i>Quel sera le positionnement du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ?</i> .....	66
3. <i>Quelle physionomie pour le futur service européen pour l'action extérieure ?</i> .....	68
<b>B. PERSPECTIVES A PLUS LONG TERME</b> .....	70
1. <i>Le plafonnement du nombre des membres de la Commission Européenne à partir de 2014</i> .....	70
2. <i>Quel avenir pour les « coopérations renforcées » ?</i> .....	73
3. <i>Vers une politique étrangère et une défense communes</i> .....	75
a) Une politique étrangère commune.....	75
b) Une défense commune.....	76
<b>CONCLUSION</b> .....	79
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	81
<b>ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES</b> .....	83
<b>ANNEXE II - LISTE DES DOMAINES PASSANT A LA MAJORITE QUALIFIEE</b> .....	84



Mesdames, Messieurs,

Le Parlement sera saisi dans quelques jours du projet de loi autorisant la ratification du Traité de Lisbonne.

En temps normal, l'Assemblée nationale et le Sénat auraient disposé de plusieurs semaines pour procéder à son examen. L'importance et la complexité du Traité de Lisbonne auraient justifié un tel délai.

Mais, le calendrier retenu par le Gouvernement pour procéder à sa ratification se caractérise par son extrême célérité.

Alors que le Congrès se réunit le lundi 4 février pour voter la révision constitutionnelle préalable à sa ratification, l'avant-projet de loi de ratification sera soumis au Conseil d'Etat le lendemain, mardi 5 février, et adopté en Conseil des Ministres le mercredi 6 février.

Le même jour, le projet de loi de ratification sera examiné par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale et discuté en séance publique, avant d'être transmis au Sénat, où il est inscrit à l'ordre du jour de la séance publique du jeudi 7 février.

Pourquoi une telle précipitation ?

Tout d'abord, en raison de la suspension des travaux parlementaires due aux élections municipales et cantonales.

Ensuite et surtout parce que le Président de la République souhaite que la France, après le résultat négatif du référendum de mai 2005, témoigne, en étant l'un des tout premiers pays à ratifier le Traité de Lisbonne, de la force retrouvée de son engagement européen avant le début de sa présidence de l'Union Européenne le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Votre Commission des Affaires étrangères et de la Défense, qui sera saisie au fond du projet de loi de ratification, comprend cette démarche et a tenu, malgré la brièveté des délais, à présenter un rapport d'information sur le contenu et les enjeux du Traité de Lisbonne.

Ce rapport se substitue au rapport législatif qu'elle aurait normalement présenté et qui, en, raison, des contraintes de temps, ne contiendra que le compte rendu du débat qui s'est déroulé au sein de la Commission.

Ce rapport comporte trois parties.

La première remet en perspective le Traité de Lisbonne, qui s'inscrit dans un processus de réforme institutionnelle qui aura duré une quinzaine d'années.

La deuxième partie décrit les innovations du Traité de Lisbonne, notamment en matière institutionnelle.

Enfin, une troisième partie est consacrée aux principales interrogations soulevées par sa mise en œuvre, qui concernent notamment la présidence stable du Conseil Européen, le Haut Représentant pour les affaires étrangères, le service européen d'action extérieure et plus généralement la politique de sécurité de l'Union Européenne.

## **I. L'ORIGINE DU TRAITE DE LISBONNE**

### ***A. L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION A DOUZE NOUVEAUX PAYS***

#### **1. Du Traité de Rome au Traité de Maastricht : le passage d'un marché unique à une Communauté économique et monétaire à vocation politique.**

Le 25 mars 2007 a été célébré le cinquantième anniversaire de la signature du Traité de Rome.

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) avait posé la première pierre de la construction européenne. Mais c'est la Communauté Economique Européenne (CEE) qui a constitué le véritable acte fondateur de la construction européenne. Elle a servi de matrice à l'établissement successif de l'union douanière, du marché unique et de l'union monétaire.

A l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature du Traité de Rome, les chefs d'Etat et de gouvernement des vingt-sept Etats membres ont adopté à Berlin une déclaration qui rappelle les fondements de l'entreprise commune.

#### **Extrait de la Déclaration de Berlin à l'occasion du 50e anniversaire de la signature des Traités de Rome**

Pendant des siècles, l'Europe a été une idée, un espoir de paix et de compréhension. Cet espoir s'est aujourd'hui concrétisé. L'unification européenne nous a apporté la paix et la prospérité. Elle a créé un sentiment d'appartenance commune et permis de surmonter les antagonismes. Chacun des Etats membres a contribué à l'unification de l'Europe et à la consolidation de la démocratie et de l'état de droit. C'est grâce au désir de liberté des hommes et des femmes d'Europe centrale et orientale que nous avons pu mettre un terme définitif à la division artificielle de l'Europe. L'intégration européenne nous a permis de tirer les leçons de conflits sanglants et d'une histoire douloureuse. Aujourd'hui nous vivons unis, comme jamais nous n'avons pu le faire par le passé.

Notre chance pour nous, citoyennes et citoyens de l'Union européenne, c'est d'être unis.  
(...)

L'Union européenne continuera à se nourrir à la fois de son ouverture et de la volonté des Etats membres d'approfondir son développement interne. Elle continuera de promouvoir la démocratie, la stabilité et la prospérité au-delà de ses frontières. Grâce à l'unification européenne, le rêve des générations précédentes est devenu réalité. Notre histoire nous commande de préserver cette chance pour les générations futures. Il nous faut pour cela toujours adapter la construction politique de l'Europe aux réalités nouvelles. C'est pour cette raison qu'aujourd'hui, cinquante ans après la signature des traités de Rome, nous partageons l'objectif d'asseoir l'Union européenne sur des bases communes rénovées d'ici les élections au Parlement européen de 2009.

Car nous le savons bien, l'Europe est notre avenir commun.

Il ne faut pas oublier que le Traité de Rome est né de la volonté de surmonter un très grave échec, celui de la Communauté Européenne de Défense et du projet de Communauté politique qui lui était associé.

Jean Monnet était conscient que pour passer de l'Europe économique, celle du Traité de Rome, à l'Europe politique il faudrait changer de méthode : *« Il est clair, qu'à première vue, la méthode déjà fixée par les traités pour les trois communautés existantes et celle qui sera probablement adoptée pour les affaires politiques, de défense et d'éducation seront différentes. (...) Dans ces circonstances nous devons faire preuve d'empirisme. »*<sup>1</sup>

Aussi, l'un des « pères fondateurs » de l'Europe appuiera-t-il en 1974 la démarche du Président Valéry Giscard d'Estaing et du chancelier Helmut Schmidt tendant à promouvoir la création du Conseil Européen, l'élection au suffrage universel direct du Parlement Européen et la mise en place du Système Monétaire Européen.

Car si la volonté de créer une « union sans cesse plus étroite » entre les peuples de l'Europe figurait dans le préambule du Traité de Rome, la construction européenne s'est faite pendant quarante ans exclusivement sur le plan économique.

C'est dans l'Acte Unique européen, signé en 1986 et entré en vigueur en 1997, qu'était exprimée l'intention de passer à une véritable Union économique et politique.

Ce passage a pris corps dans le traité sur l'Union Européenne, signé à Maastricht en 1992 et entré en vigueur en 1993. Le traité a apporté de profonds changements aux traités existants et modifié le visage de l'intégration européenne.

Avec la création d'une monnaie unique, l'union douanière de 1957 et le marché unique de 1986 devenaient une Union Economique et Monétaire.

Décidés, sur les instances de François Mitterrand et Helmut Kohl, à s'engager sur la voie de l'intégration politique, les signataires annonçaient la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'une coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Mais ils voulurent que, dans ces domaines nouveaux, la coopération entre les Etats reste strictement intergouvernementale. Pour qu'il en soit ainsi, ils décidèrent que la nouvelle Union comporterait trois piliers :

- un premier pilier couvrant l'économie et la monnaie, fonctionnerait selon la méthode communautaire, la Commission conservant l'intégralité de ses prérogatives,

---

<sup>1</sup> Jean Monnet, *Lettre aux membres du Comité d'action pour les Etats Unis d'Europe*, 22 novembre 1960

- un deuxième pilier, de nature intergouvernementale, serait consacré à la politique étrangère et de sécurité commune,
- un troisième pilier, également intergouvernemental, porterait sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

La Commission ne participerait aux deuxième et troisième piliers qu'en observateur.

Le Traité de Maastricht a revêtu une signification politique majeure. Il est le premier traité européen signé par l'Allemagne réunifiée. En acceptant de sacrifier sur l'autel de la monnaie unique, le Deutsche Mark, symbole de son éclatante réussite économique, en même temps qu'objet de fierté nationale, la République Fédérale témoignait de la vigueur maintenue de son engagement européen.

La monnaie unique est le principal acquis du Traité de Maastricht. Les avancées dans le domaine politique sont restées modestes. Rien, d'autre part, n'y était décidé concernant l'élargissement de l'Union aux nouvelles démocraties de l'Est.

## **2. La dialectique élargissement-approfondissement**

Le Traité de Rome, posait le principe selon lequel « *Tout Etat européen qui en fait la demande peut devenir membre de l'Union Européenne* ». Et Robert Schuman écrivait : « *Nous devons faire l'Europe non seulement dans l'intérêt des peuples libres mais aussi pour pouvoir y accueillir un jour les peuples de l'Est qui, délivrés des sujétions qu'ils ont subies jusqu'à présent nous demanderaient leur adhésion et notre appui moral* ».

La Communauté Européenne, s'était déjà considérablement élargie, passant de six membres en 1957 à quinze au milieu des années 1990.

Pour autant, élargissement et approfondissement étaient en général allés de pair. Chaque élargissement s'était accompagné d'un approfondissement, à l'image de la mise en place de la politique de cohésion après l'adhésion de la Grèce en 1981 et surtout de l'Espagne et du Portugal en 1986.

L'élargissement à douze pays d'Europe centrale, orientale et méditerranéenne - Chypre et Malte - posait toutefois un double défi : le défi du nombre et celui de l'hétérogénéité, comme plusieurs commentateurs l'avaient, dès l'abord, souligné.

Défi du nombre, car l'élargissement concernait douze pays, alors que, jusqu'à présent, les différents élargissements avaient concerné au plus trois pays.

Défi de l'hétérogénéité, ensuite, car les disparités économiques, sociales et politiques entre les nouveaux et les anciens membres étaient considérables.

De plus, le fait que la totalité des nouveaux membres étaient des Etats moyennement ou faiblement peuplés, à l'exception de la Pologne, créait un déséquilibre sans précédent entre les « grands » et les « petits » pays au sein de l'Union.

Le Conseil Européen de Copenhague de 1993 avait ouvert la voie à cet élargissement, et il était dès l'abord évident que les équilibres institutionnels sur lesquels était fondée l'Union Européenne s'en trouveraient bouleversés d'au moins trois façons :

- dans un ensemble de vingt-sept pays, la règle de l'unanimité qui prévalait encore dans de très nombreux domaines, condamnait l'Union à la paralysie ; l'extension des votes à la majorité s'imposait.

- comment, d'autre part, assurer continuité et cohérence alors qu'une trentaine de pays se relayaient tous les six mois à la présidence du Conseil Européen ; était-il acceptable que la France, l'Allemagne ou l'Angleterre n'assurent cette présidence qu'une fois tous les quinze ans ?

- comment, enfin, assurer aux grands pays, dans le fonctionnement de l'Union, le poids que justifie, en vertu du principe démocratique, l'importance de leur population, dans un ensemble où les pays petits et moyens (ceux dont la population est égale ou inférieure à dix millions d'habitants) sont dix-neuf sur vingt-sept ; le système de pondération des votes, en se complexifiant, avait fini par déboucher sur l'absurde au Sommet de Nice.

Tous les gouvernements admettaient qu'une réforme des institutions s'imposait, que l'élargissement sans approfondissement condamnerait l'Union à l'impuissance et donc à la crise. Deux Conférences intergouvernementales furent successivement chargées de s'attaquer à ce problème crucial.

### **3. Les échecs successifs d'Amsterdam et de Nice**

L'enjeu principal de la négociation du Traité d'Amsterdam fut d'adapter les institutions européennes au futur élargissement, de permettre aux institutions conçues pour six de fonctionner efficacement à vingt-cinq, vingt-sept, ou trente Etats membres.

Quelques réformes importantes furent décidées : la création du poste de Haut Représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune, le renforcement des pouvoirs du Parlement Européen par l'extension des domaines de la codécision, le transfert de certaines matières du « troisième pilier » au pilier communautaire. Mais le compte n'y était pas. Signé en 1997 entré en vigueur en 1999, le Traité d'Amsterdam ne réalisait pas la réforme institutionnelle attendue.

Seul amorce de changement, un « protocole sur les institutions dans la perspective de l'élargissement » par lequel les « grands Etats » membres se déclareraient prêts à accepter de perdre leur second Commissaire en contrepartie d'un accord sur une nouvelle pondération des votes au Conseil.

Aussi une nouvelle conférence intergouvernementale fut-elle convoquée en 2000.

Son mandat portait sur trois points : la taille et la composition de la Commission Européenne, la pondération des voix au sein du Conseil et l'extension du vote à la majorité qualifiée.

Parmi les acquis d'Amsterdam figurait la procédure des « coopérations renforcées » permettant, sous certaines conditions, à un groupe réduit de pays, de progresser sur la voie d'une plus grande intégration. Le Traité de Nice, signé en 2001, après un Sommet particulièrement long et agité, ne répondit pas plus que le Traité d'Amsterdam à l'objectif de réforme poursuivi.

Ni le système de limitation du nombre des Commissaires, ni la complexité du nouveau système de pondération des votes au Conseil, ni l'extension limitée du vote à la majorité qualifiée, ne furent jugés suffisant pour concilier élargissement et approfondissement.

Aussi la procédure des conférences intergouvernementales, qui avait fait la preuve de ses échecs, fut-elle abandonnée au profit d'une procédure totalement inédite, celle de la « Convention Européenne » mise en place au Conseil Européen de Laeken.

## ***B. L'ELABORATION DU TRAITE CONSTITUTIONNEL***

### **1. Le Conseil Européen de Laeken et la mise en place de la Convention**

Prenant acte de l'échec des Conférences intergouvernementales successives, les chefs d'Etat et de gouvernement décidèrent à Laeken, en décembre 2001, de convoquer une « Convention » dont la présidence fut confiée à Valéry Giscard d'Estaing.

Composée de représentants des gouvernements et des parlements nationaux, de représentants de la Commission Européenne et du Parlement Européen, ainsi que de délégués de pays candidats à l'adhésion, la Convention siégea à Bruxelles du 28 février 2002 au 10 juillet 2003.

Aux termes de ses travaux, auxquels le Président Valéry Giscard d'Estaing contribua de façon déterminante, la Convention elabora un projet de « *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* ».

Présenté au Sommet de Salonique en juillet 2003, le projet de Traité fut soumis à une conférence intergouvernementale qui s'acheva au Sommet de

Bruxelles les 17 et 18 juin 2004, peu après l'adhésion de dix nouveaux pays, principalement d'Europe de l'Est, à l'Union, le 1<sup>er</sup> mai 2004.

Le Traité Constitutionnel fut signé en souvenir du Traité de Rome dans la capitale italienne le 29 octobre 2004.

## **2. L'échec du Traité Constitutionnel**

Le processus de ratification du Traité Constitutionnel débuta en 2004 avec pour objectif une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006.

La Lituanie fut, à la fin de 2004, le premier Etat membre à ratifier le traité par la voie parlementaire, suivie par la Hongrie.

Durant le premier semestre 2005, les parlements de Slovénie, d'Italie, de Grèce, de Slovaquie, d'Autriche, d'Allemagne et de Lettonie ratifièrent également le Traité.

En février 2005, l'Espagne ratifia le Traité par référendum avec une majorité de 76 %. Mais lors du référendum organisé le 29 mai 2005 en France, 54,8 % des électeurs rejetèrent le traité avec un taux de participation de 70 %.

Trois jours plus tard, les Pays-Bas émettaient à leur tour un vote négatif à une majorité de 61,7 % et un taux de participation qui atteignait, lui aussi, 70 %.

Le choc provoqué par le rejet du Traité Constitutionnel fut d'autant plus grand qu'il était le fait de deux Etats fondateurs, dont la France qui était à l'origine de l'intégration européenne et des progrès qu'elle avait accomplie depuis un demi-siècle.

Si le rejet s'était produit ailleurs, dans un Etat traditionnellement considéré comme un euro-sceptique, tel que le Royaume-Uni, les conséquences juridiques eussent été les mêmes, mais l'atteinte politique portée à la construction européenne eut été bien moindre.

## **3. L'élaboration d'un nouveau traité simplifié à l'initiative de la France**

Au 1<sup>er</sup> novembre 2006, date prévue pour l'entrée en vigueur du Traité Constitutionnel, la situation était la suivante : dix-huit Etats membres avaient ratifié le traité, deux Etats avaient dit « non » - la France et la Hollande - et sept Etats avaient reporté *sine die* leur procédure de ratification (Danemark, Suède, Portugal, Pologne, République tchèque, Irlande, Royaume Uni).

La construction européenne connaissait une situation de blocage totalement inédite. Le vote négatif de l'Irlande lors du référendum sur le Traité de Nice et le rejet par le Danemark du Traité de Maastricht, avait été surmonté, moyennant quelques aménagements tenant compte des sensibilités

particulières de ces pays, par de nouveaux référendums dont le résultat avait été positif.

Le cas du Traité Constitutionnel était à l'évidence très différent. La France et les Pays bas avaient voté « non » à une large majorité dans le cadre d'une forte participation et il était inenvisageable que le Traité, même assorti de quelques aménagements, puisse être de nouveau soumis au corps électoral.

La crise dans laquelle se trouvait l'Union était une des plus graves de son histoire. Elle dura plus de deux ans. C'est l'action déterminante du Président de la République, Nicolas Sarkozy, et de la chancelière, Angela Merkel, qui permit de trouver une issue à la crise.

Au Conseil Européen de Berlin, en juin 2007, les chefs d'Etat et de gouvernement se mirent d'accord sur un ensemble de dispositions qui tranchaient la quasi totalité des points litigieux. L'accord se fit sur la base des propositions que Nicolas Sarkozy avait formulées un an plus tôt dans un discours prononcé à Berlin. Les directives données par le Conseil Européen à la conférence intergouvernementale, qui se réunit dès juillet à Lisbonne, étaient précises et détaillées. Il restait à les transcrire en langage juridique. L'accord prévoyait :

- l'abandon de la troisième partie du Traité Constitutionnel ;
- la non intégration dans le corps du Traité de Lisbonne de la Charte des Droits Fondamentaux, tout en donnant à celle-ci force obligatoire ;
- la reprise de la quasi-totalité des dispositions institutionnelles du Traité Constitutionnel ;
- l'acceptation d'importantes dérogations au bénéfice de la Pologne et de la Grande-Bretagne.

## II. LE CONTENU DU TRAITÉ DE LISBONNE

### A. LE MAINTIEN DE L'ORIGINALITÉ DU PROJET EUROPÉEN

#### 1. Un traité « classique »

Le nouveau traité a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne, sous présidence portugaise de l'Union Européenne.

Le Traité de Lisbonne marque l'abandon d'une ambition « constitutionnelle » qui, en semblant ouvrir la voie vers un certain fédéralisme, avait contribué aux rejets français et néerlandais.

Contrairement au Traité Constitutionnel, qui visait à substituer un texte nouveau aux traités existants, le Traité de Lisbonne revient à la méthode traditionnelle de révision des traités précédents. Il amende deux traités : le Traité sur l'Union Européenne (TUE) et le Traité instituant la Communauté Européenne (TCE), rebaptisé « *Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne* » (TFUE). Concernant la forme, il se situe donc dans la continuité des traités « modificateurs », comme celui d'Amsterdam ou de Nice.

L'abandon de toute référence à la notion de « Constitution » ainsi que la suppression des appellations nouvelles telles que « ministre des Affaires étrangères », « lois » ou « lois-cadres », l'élimination des symboles de l'Union (drapeau, hymne, devise) ne change rien au fond des réformes mais traduisent la volonté de la Grande-Bretagne et des nouvelles démocraties de l'Est de s'opposer à une évolution fédérale de l'Union.

Le Traité de Lisbonne ne comporte que sept articles. L'article 1<sup>er</sup> contient les modifications apportées au Traité sur l'Union Européenne (TUE). L'article 2 regroupe les modifications relatives au Traité instituant la Communauté Européenne, et son article 4 celles afférentes aux protocoles annexés aux traités. Les articles 3, 5, 6 et 7 reprennent les dispositions finales. Il est complété par une dizaine de protocoles, une soixantaine de déclarations communes et de déclarations unilatérales d'Etats membres.

L'ensemble fait plus de 300 pages qui ne sont intelligibles que si on rapproche les amendements inscrits dans le Traité des textes antérieurs qu'ils modifient.

Le traité regroupe des clauses de portée générale, concernant les objectifs et les valeurs de l'Union Européenne et le dispositif qui réforme les institutions de l'Union. Il contient des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, qui conserve son caractère intergouvernemental, alors que la coopération policière et judiciaire en matière pénale relève désormais de votes à la majorité qualifiée.

L'article 6 du Traité de Lisbonne prévoit qu'il entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, à condition que tous les Etats membres aient déposé à cette date leurs instruments de ratification ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt des instruments du dernier Etat membre ayant procédé à cette formalité.

## **2. Les orientations générales**

Le Traité de Lisbonne contient un certain nombre de dispositions visant à accentuer le sens européen du texte.

### *a) Le préambule du traité*

Le préambule du traité inclut une référence aux « *héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe* ».

### *b) Les valeurs de l'Union*

Le nouvel article 2 rappelle les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union Européenne : le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, le respect des minorités.

Cette dernière mention, ajoutée à la demande de la Hongrie, aurait pu soulever des difficultés d'ordre constitutionnel en France, au regard du principe d'indivisibilité de la République et d'unicité du peuple français. Tel n'a pas été le cas dans la mesure où il ne s'agit pas d'un droit collectif, mais de droits individuels des personnes appartenant à des minorités.

Le même article prescrit l'égalité entre les femmes et les hommes, principe également visé à l'article 8 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, qui fait de la promotion de l'égalité entre sexes une « *clause transversale* » applicable à l'ensemble des politiques et des actions de l'Union.

Le respect de ces valeurs et l'engagement à les promouvoir constituent l'une des conditions d'adhésion à l'Union Européenne. Leur violation peut entraîner le déclenchement d'un mécanisme de sanction pouvant aller jusqu'à la suspension de vote de l'Etat contrevenant au Conseil des Ministres.

### *c) Les objectifs de l'Union*

Les objectifs de l'Union, énoncés à l'article 3, sont définis en des termes beaucoup plus larges.

Ces objectifs comprennent désormais :

- l'« *économie sociale de marché* » ;
- la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, la justice sociale, la solidarité entre les générations, la protection des droits de l'enfant ;
- la cohésion territoriale ;

- la promotion du progrès scientifique et technique ;
- le respect de la diversité culturelle et linguistique, la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel ;
- dans les relations extérieures, ils incluent le développement durable de la planète, la solidarité entre les peuples, le commerce libre et équitable, l'élimination de la pauvreté et la protection des droits de l'Homme, en particulier de ceux de l'enfant.

Ces dispositions, qui figuraient dans le Traité Constitutionnel, ont été reprises.

**Le Traité de Lisbonne comporte trois changements, dont deux, politiquement significatifs, ont été introduits à la demande de la France :**

- **Le premier concerne la mention de la « concurrence libre et non faussée ». Celle-ci ne figure plus parmi les objectifs de l'Union.**

La France a entendu par là souligner que la concurrence n'est pas une fin en soi, mais un moyen au service d'objectifs plus généraux, comme la croissance, l'emploi, le développement durable ou la cohésion économique, sociale et territoriale. Cette précision, politiquement significative, ne modifie pas, il est vrai, les dispositions des traités en matière de concurrence. Un protocole annexé au Traité de Lisbonne (n° 6) à la demande de la Grande-Bretagne rappelle d'ailleurs que « *le marché intérieur tel qu'il est défini à l'article 3 du traité sur l'Union Européenne comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée* », et qu'à cet effet l'Union « *prend, si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions des traités* ».

La portée du nouveau texte dépendra de l'interprétation qu'en feront les institutions de l'Union, en particulier la Commission Européenne et la Cour de Justice.

- **Le deuxième changement concerne un nouvel objectif : le devoir, pour l'Union, de contribuer à la « protection » de ses citoyens.**

On se souvient des inquiétudes qui s'étaient exprimées lors du débat référendaire au sujet des délocalisations et, plus généralement, de la concurrence exercée par des pays ne respectant pas les normes sociales et environnementales en vigueur dans l'Union.

La portée de ce changement dépendra, elle aussi, de l'application qu'en feront les institutions de l'Union.

- Enfin, le texte précise qu'il établit « *une Union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro* », soulignant ainsi la vocation de l'Euro à devenir la monnaie de tous les Etats membres de l'Union.

### 3. La Charte des droits fondamentaux

La Charte des droits fondamentaux, qui avait été « proclamée » lors du Conseil Européen de Nice, en décembre 2000, reçoit une valeur juridiquement contraignante, mais, contrairement au Traité Constitutionnel, elle n'est pas reprise dans le texte du traité qui se contente d'y faire référence.

Le nouvel article 6 du Traité sur l'Union Européenne précise que *« l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux (...) laquelle a la même valeur juridique que les traités »*.

Le respect des droits et des principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux s'imposera donc aux institutions, organes ou agences de l'Union, ainsi qu'aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

Toutefois la Charte ne sera pas opposable au Royaume-Uni et à la Pologne, qui bénéficient d'une dérogation inscrite dans un protocole annexé au traité (n° 7).

Enfin, une déclaration (n° 29) précise que *« la Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités »*.

La Charte des droits fondamentaux a été à nouveau « adoptée » le 12 décembre 2007 par le Conseil, la Commission Européenne et le Parlement Européen, et elle a été publiée au Journal officiel de l'Union Européenne en date du 18 décembre 2007.

L'article 6 du Traité sur l'Union Européenne stipule que les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe, en 1950, et tels qu'ils résultent des *« traditions constitutionnelles communes aux États membres »* font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux du droit.

Le Traité de Lisbonne prévoit explicitement la possibilité pour l'Union d'adhérer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une déclaration (n° 1) et un protocole (n° 5) annexés au traité précisent que l'accord relatif à cette adhésion devra préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union et qu'elle n'affectera ni les compétences de l'Union, ni ses attributions.

Cette adhésion devra être décidée par le Conseil statuant à l'unanimité, être approuvée par le Parlement Européen, et être ratifiée par le Parlement de chaque Etat membre.

#### **4. La vie démocratique**

##### *a) La définition de la citoyenneté européenne*

Le Traité de Lisbonne ne modifie pas les droits attachés à la citoyenneté européenne, introduite dans le droit européen par le Traité de Maastricht.

Le projet initial de la Conférence intergouvernementale écartait la nouvelle définition de la citoyenneté européenne figurant dans le Traité Constitutionnel : « *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ». Mais à la demande du Parlement Européen, cette définition a été réintroduite à l'article 9 du Traité sur l'Union Européenne.

##### *b) Le droit d'initiative citoyenne*

Le Traité de Lisbonne reconnaît le droit « *pour les citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, de prendre l'initiative d'inviter la Commission Européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités* ».

Toutefois, ce droit d'initiative citoyenne ne remet pas en cause le monopole d'initiative de la Commission Européenne, qui peut refuser de donner suite à une demande des citoyens.

Les modalités de l'exercice du droit d'initiative seront définies par voie de règlement, adopté par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, en codécision avec le Parlement Européen.

#### **5. Le maintien du caractère « *sui generis* » de l'Union**

Ayant dépassé le stade de la confédération, sans pour autant avoir atteint celui de la fédération, l'Union Européenne, « *fédération d'Etats-Nations* » pour reprendre l'oxymore forgé par Jacques Delors, demeure une construction originale et sans équivalent.

L'équilibre entre les deux dimensions, communautaire et intergouvernementale, de l'Union, n'est pas modifié par le Traité de Lisbonne.

Si certaines dispositions renforcent la logique « communautaire », comme la reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union Européenne ou la suppression des « piliers », l'élection de la Commission et de son Président par le Parlement Européen, d'autres dispositions confirment la nature intergouvernementale de l'Union. Il en est ainsi des dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune, l'affirmation du principe du respect des identités nationales ou encore l'introduction d'un droit

de retrait volontaire de l'Union et l'allongement à deux ans et demi du mandat du Président du Conseil Européen.

*a) La reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union Européenne*

Le Traité de Lisbonne confère à l'Union la personnalité juridique.

L'Union pourra désormais devenir membre des organisations internationales, ester en justice ou conclure des accords internationaux dans l'ensemble du champ de ses compétences.

Toutefois, la déclaration n° 32 précise que « *le fait que l'Union Européenne a une personnalité juridique n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au delà des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités* ».

*b) La suppression des « piliers »*

La structure en trois « piliers » introduite par le Traité de Maastricht est abolie. Ne subsiste que la Communauté européenne de l'énergie atomique (ou « Euratom »).

La suppression de la structure en « piliers » n'entraîne pas, pour autant, la « communautarisation » de la politique étrangère et de sécurité commune dont le caractère intergouvernemental est souligné par le fait que les dispositions relatives à ces matières figurent non pas dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne mais dans le Traité sur l'Union Européenne.

S'agissant de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, elles sont intégrées dans le régime communautaire de droit commun. Toutefois le Traité de Lisbonne maintient certaines spécificités, notamment un droit d'initiative partagé entre la Commission Européenne et les Etats membres, une « clause d'appel » au Conseil Européen et reconnaît un rôle particulier aux Parlements nationaux dans ces domaines.

*c) Le principe de primauté du droit de l'Union*

Contrairement au Traité Constitutionnel, la primauté du droit de l'Union sur le droit interne n'est plus explicitement inscrite dans le Traité de Lisbonne.

Toutefois, une déclaration (n° 27) rappelle que « *selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union Européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des Etats membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence* ».

En outre, est annexé au traité un avis du service juridique du Conseil précisant que « *le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de Justice* ».

*d) Le respect des identités nationales*

Le principe de respect des identités nationales reçoit une formulation plus détaillée à l'article 4 du Traité sur l'Union Européenne.

*Cet article dispose que « l'Union respecte (...) l'identité nationale des Etats membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre ».*

## **6. Les compétences**

Le Traité de Lisbonne reprend la classification des compétences qui figurait dans le Traité Constitutionnel et renforce la portée du principe de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

*a) Le principe d'attribution des compétences*

Le nouvel article 5 du traité sur l'Union Européenne dispose que « l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent ». Il énonce aussi que « toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres ».

Un protocole (n° 8) annexé au traité sur l'exercice des compétences partagées entre l'Union et les Etats membres précise que « lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine ».

Le traité opte pour une interprétation stricte de la répartition des compétences afin de limiter, voire de stopper, l'extension non maîtrisée des compétences de l'Union et aussi pour marquer que certaines compétences peuvent être restituées aux Etats.

*b) Le classement des compétences*

Le traité distingue trois grandes catégories de compétences de l'Union :

- **les compétences exclusives** : les Etats membres ont pour seul rôle de mettre en œuvre les actes de l'Union, à moins qu'ils ne reçoivent une habilitation de celle-ci pour adopter eux-mêmes certains actes ;

- **les compétences partagées** : les Etats membres sont compétents pour tout ce que l'Union n'a pas décidé de régler elle-même ;

- **les compétences d'appui** : l'Union ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des Etats membres, sans pouvoir exercer un rôle législatif, ni limiter leurs compétences.

Deux cas particuliers doivent être mentionnés :

- la coordination des politiques économiques et de l'emploi : l'Union dispose d'une compétence lui permettant de définir les modalités de cette coordination ;

- la politique étrangère et de sécurité commune, dont le régime est spécifique.

### LES CATÉGORIES DE COMPÉTENCES

▪ **Les domaines de compétence exclusive :**

- l'Union douanière
- l'établissement des règles de concurrence
- la politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro
- la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche
- la politique commerciale commune

▪ **Les domaines de compétence partagée**

- le marché intérieur
- la politique sociale
- la cohésion économique, sociale et territoriale
- l'agriculture et la pêche
- l'environnement
- la protection des consommateurs
- les transports
- les réseaux transeuropéens
- l'énergie
- l'espace de liberté, de sécurité et de justice
- les enjeux communs en matière de santé publique

▪ **Les domaines de compétence d'appui**

- la protection et l'amélioration de la santé humaine
- l'industrie
- la culture
- le tourisme
- l'éducation et la jeunesse
- le sport
- la formation professionnelle
- la protection civile
- la coopération administrative

*c) Le caractère réversible de l'attribution des compétences*

La possibilité de restituer des compétences aux Etats membres est spécifiée dans une nouvelle rédaction de l'article sur la révision des traités (article 48 du traité) qui précise que cette révision peut avoir comme objet aussi bien d'accroître que de réduire les compétences de l'Union.

Elle figure également dans une déclaration (n° 28), qui mentionne la possibilité pour le Conseil de demander à la Commission d'abroger un acte législatif, notamment en vue de mieux garantir le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

***B. DES REFORMES INSTITUTIONNELLES PERMETTANT À L'UNION EUROPÉENNE DE FONCTIONNER DANS UNE EUROPE ÉLARGIE***

Le Traité de Lisbonne apporte de profonds changements au cadre institutionnel de l'Union Européenne, permettant à celle-ci de fonctionner dans le contexte nouveau d'une Europe élargie.

Il reprend la quasi-totalité des innovations du Traité Constitutionnel.

Le nouvel article 13 stipule que « *l'Union Européenne dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des Etats membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions* ».

Il dresse ensuite la liste des différentes institutions et précise qu'elles pratiquent entre-elles le principe de « coopération loyale ».

**1. Le Parlement Européen**

*a) Le renforcement des pouvoirs du Parlement Européen*

Conçu à l'origine comme une assemblée délibérative composée de représentants des Parlements nationaux et n'ayant qu'un rôle consultatif, le Parlement Européen est certainement l'institution du « triangle institutionnel » qui a le plus évolué depuis les débuts de la construction européenne, à la fois dans sa composition, avec l'élection au suffrage universel direct de ses membres en 1979, et dans ses attributions, par le renforcement constant de ses prérogatives en matière législative et budgétaire.

Le Traité de Lisbonne marque l'aboutissement de la lente montée en puissance du Parlement Européen, tant en matière législative, que budgétaire. Le Parlement, avait déclaré Valéry Giscard d'Estaing, est le « grand gagnant » de la Convention.

La procédure de « codécision » place le Parlement, sous réserve d'exceptions en nombre très limité, sur un pied d'égalité avec le Conseil des Ministres. Le Traité de Lisbonne étend le pouvoir de codécision à une

quarantaine de domaines dont : l'immigration, la coopération judiciaire et l'harmonisation en matière pénale, certains aspects de la politique commerciale commune ou de la législation agricole.

Le Parlement Européen se voit également reconnaître un large pouvoir d'approbation, qui lui confère un véritable droit de veto, dans une série de domaines :

- l'adoption du cadre financier pluriannuel de l'Union ;
- les sanctions prévues à l'encontre d'un Etat en cas de violation grave des valeurs de l'Union ;
- l'accord sur le retrait volontaire de l'Union ;
- l'extension des domaines de criminalité pouvant donner lieu à une harmonisation, la création et les prérogatives d'un Parquet européen ;
- les accords internationaux ;
- la procédure de révision des traités sans convocation préalable d'une convention ;
- l'activation de la procédure de révision simplifiée ;
- la mise en oeuvre de la clause de flexibilité permettant au Conseil d'ajuster les compétences de l'Union Européenne ;
- l'autorisation de lancer une coopération renforcée (à l'exclusion de la politique étrangère et de sécurité commune).

Enfin, le Parlement Européen sera dorénavant consulté sur certains sujets qui échappent aujourd'hui à son droit de regard, comme les mesures concernant la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union, le régime linguistique des titres de propriété intellectuelle, tel que le brevet communautaire.

Les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen augmentent de façon décisive en raison de la suppression de la distinction entre les « dépenses obligatoires » (cette part du budget, concernant essentiellement les dépenses agricoles, ne peut pratiquement pas, aujourd'hui, être amendée par le Parlement) et les « dépenses non obligatoires ». Le Conseil et le Parlement Européen sont désormais sur un pied de totale égalité dans la procédure budgétaire, avec toutefois deux correctifs importants :

- afin d'accélérer la procédure, une seule lecture est prévue, dans chaque institution et le calendrier en est strictement encadré ;

- afin de trancher les éventuels conflits, si un accord est intervenu au sein du comité de conciliation entre les représentants du Parlement et ceux du Conseil, le Parlement ne pourra rejeter le projet qu'à la majorité de ses membres. De même, pour adopter un budget rejeté par le Conseil, il faudra que soient réunis les trois cinquièmes des suffrages exprimés représentant au moins la moitié de ses membres.

*b) La nouvelle répartition des sièges*

Depuis les débuts de la construction européenne, le nombre de membres du Parlement Européen n'a cessé d'augmenter. Rappelons qu'en 1957, l'Assemblée ne comprenait que 142 membres.

Le Traité d'Amsterdam avait fixé à 700 l'effectif maximal du Parlement Européen et le Traité de Nice a porté ce nombre à 736. Le Traité Constitutionnel, en fixant un plafond de 750, se situait dans la continuité des traités précédents.

Précisons qu'actuellement, le Parlement Européen comprend 785 députés, le plafond de 736 posé par le Traité de Nice ayant été provisoirement dépassé du fait de l'adhésion, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, de la Roumanie et de la Bulgarie. Mais il était prévu de revenir au plafond de 736 du Traité de Nice à compter du prochain renouvellement du Parlement Européen en 2009.

Le Traité de Lisbonne prévoit un minimum de 5 sièges et un maximum de 99 sièges par Etat membre.

Depuis l'origine, la composition du Parlement a toujours été fondée sur le principe de la « proportionnalité dégressive ». Ce système favorise les petits pays : un député maltais représente 67 000 citoyens, alors qu'un député allemand en représente 860 000 !

A la différence du Traité de Nice qui avait établi une nouvelle répartition des sièges au Parlement, le Traité de Lisbonne ne fixe pas lui-même la composition du Parlement.

Comme le Traité Constitutionnel, il renvoie la question de la répartition des sièges à une décision du Conseil Européen statuant à l'unanimité, sur proposition et avec l'approbation du Parlement.

En juin 2007, le Conseil Européen a invité le Parlement à présenter lui-même un projet concernant sa future composition en précisant que cette répartition devait respecter le principe de la proportionnalité dégressive.

Les deux rapporteurs désignés, le Français Alain Lamassoure (PPE-DE) et le député européen roumain Adrian Severin (PSE) ont fait adopter par le Parlement Européen, le 12 octobre dernier, une résolution qui ne remet pas en cause la répartition des sièges mais propose d'utiliser la « marge » existante entre le chiffre prévu par le Traité de Nice de 732 et le nouveau plafond de 750 sièges, pour « distribuer » ces sièges supplémentaires aux Etats les moins bien dotés.

Pour donner satisfaction à l'Italie, très attachée à sa parité avec la France et le Royaume-Uni, le Conseil Européen informel de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2007 a décidé d'accorder un siège supplémentaire à l'Italie.

En conséquence, le Traité de Lisbonne fixe le nombre de députés européens à 750, plus le Président.

Le Parlement Européen a demandé que la répartition des sièges soit révisée avant le début de la législature 2014-2019, afin de mettre en place un système de répartition plus objectif et équitable.

Il convient d'observer qu'aux termes du Traité de Lisbonne, le Parlement est composé de représentants « des citoyens de l'Union » et non plus des « peuples des Etats ».

### Répartition des sièges au Parlement Européen

Etat membre	Situation actuelle	Traité de Nice (à partir des élections de 2009)	Traité de Lisbonne (pour la période 2009-2014)	Différence par rapport au Traité de Nice
Allemagne	99	99	96	-3
<b>France</b>	<b>78</b>	<b>72</b>	<b>74</b>	<b>+ 2</b>
Royaume-Uni	78	72	74	+ 2
Italie	78	72	73	+ 1
Espagne	54	50	54	+ 4
Pologne	54	50	51	+ 1
Roumanie	35	33	33	=
Pays-Bas	27	25	26	+ 1
Belgique	24	22	22	=
Grèce	24	22	22	=
Hongrie	24	22	22	=
Rép. Tchèque	24	22	22	=
Portugal	24	22	22	=
Suède	19	18	20	+ 2
Bulgarie	18	17	18	+ 1
Autriche	18	17	19	+ 2
Danemark	14	13	13	=
Slovaquie	14	13	13	=
Finlande	14	13	13	=
Lituanie	13	12	12	=
Irlande	13	12	12	=
Lettonie	9	8	9	+ 1
Slovénie	7	7	8	+ 1
Estonie	6	6	6	=
Chypre	6	6	6	=
Luxembourg	6	6	6	=
Malte	5	5	6	+ 1
<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>736</b>	<b>751</b>	<b>+ 15</b>

## 2. Le Conseil Européen

Deux modifications majeures sont apportées par le Traité de Lisbonne. Elles concernent la présidence stable du Conseil Européen et son « institutionnalisation ».

### *a) La présidence stable du Conseil Européen*

La création d'une présidence stable du Conseil Européen est l'une des principales innovations du Traité de Lisbonne.

Le Conseil Européen est actuellement présidé par le Chef d'Etat ou de gouvernement du pays qui exerce la présidence de l'Union Européenne. Or, cette présidence change tous les six mois, ce qui porte atteinte à la continuité de l'action du Conseil Européen dont le rôle d'impulsion et de direction n'a cessé de se renforcer au cours de ces dernières décennies.

Le Traité de Lisbonne prévoit que cette institution est dotée d'un président à temps plein, élu à la majorité qualifiée en son sein pour un mandat de deux ans et demi renouvelable une fois. Il ne peut exercer de mandat national.

L'instauration d'une présidence stable du Conseil Européen est un gage de continuité, tant sur le plan interne, que sur le plan externe, en même temps qu'il assurera à l'exécutif de l'Union une meilleure visibilité.

Le Président du Conseil Européen « *préside et anime les travaux du Conseil Européen* », « *assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil Européen en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales* » il « *œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil Européen* ».

Il présente au Parlement Européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil.

Le traité précise aussi que « *le Président du Conseil Européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité* ».

### *b) L'« institutionnalisation » du Conseil Européen*

Apparu tardivement dans la construction européenne, le Conseil Européen devait à l'origine permettre aux Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres d'avoir des discussions informelles sur les sujets les plus importants, ce qu'on a appelé les « discussions au coin du feu ».

C'est à l'initiative du Président Valéry Giscard d'Estaing que le Conseil Européen a commencé à se réunir de manière régulière, au moins deux fois par semestre.

L'Acte Unique européen en 1986 mentionne pour la première fois son existence, mais il faudra attendre le Traité de Maastricht, en 1993, pour que soit précisé le rôle du Conseil Européen qui « *donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales* ». C'est par exemple le Conseil Européen qui, à Copenhague, en 1993, a ouvert la voie à l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, et lui qui a adopté, à Tampere, en 1999, un ambitieux programme pour réaliser un « espace européen de liberté, de sécurité et de justice ».

Pour autant, si le Conseil Européen joue en pratique un rôle majeur, il n'était pas reconnu comme une « institution » de l'Union.

Le Traité de Lisbonne corrige cette anomalie en reconnaissant le Conseil Européen comme une institution à part entière (article 15 du Traité sur l'Union Européenne).

Cela signifie que le Conseil Européen pourra voter et adopter des décisions, et que ses actes seront susceptibles d'un contrôle par la Cour de Justice, à l'exception des actes relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune.

Alignant le droit sur la pratique, le Traité de Lisbonne dispose que le « *Conseil Européen se réunit deux fois par semestre* », lorsque le traité actuel prévoit qu'il se réunit « *au moins deux fois par an* ».

Il reconnaît aussi un « droit d'appel » au Conseil Européen, en cas de blocage au Conseil des Ministres dans plusieurs domaines, tels que la coopération judiciaire en matière pénale ou en matière sociale.

Le traité précise également que « *le Conseil Européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement* ».

Il n'exerce toutefois pas de fonction législative. Celle-ci est dévolue au Conseil des Ministres et au Parlement Européen.

Par ailleurs, la composition du Conseil Européen est légèrement modifiée. Alors qu'il est aujourd'hui composé des Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, ainsi que du Président de la Commission, assistés par les Ministres des Affaires étrangères et par un membre de la Commission, le Conseil Européen comprendra à l'avenir deux nouveaux participants : le Président du Conseil Européen, qui deviendra membre de droit, et le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (qui assistera aux travaux). En revanche, ce n'est que lorsque l'ordre du jour l'exige, que les Chefs d'Etat et de gouvernement pourront décider d'être assistés chacun par un ministre et, en ce qui concerne le Président de la Commission Européenne, par un membre de la Commission.

### 3. Le Conseil des Ministres

Le principe de la présidence tournante pour les formations du Conseil, à l'exception du Conseil « Affaires étrangères », est maintenu. La principale innovation du traité porte sur l'extension et la nouvelle définition du vote à la majorité qualifiée.

*a) Le maintien de la présidence tournante pour les formations spécialisées du Conseil*

Le fonctionnement du Conseil des Ministres avait déjà fait l'objet de réformes, notamment lors du Conseil Européen de Séville en juin 2002, qui avait réduit à 9 le nombre de ses formations.

Le Traité de Lisbonne ne mentionne que deux formations du Conseil :

- le Conseil « Affaires étrangères », qui est présidé par le Haut Représentant et qui « *élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil Européen et assure la cohérence de l'action de l'Union* » ;

- le Conseil « Affaires générales », désormais détaché du Conseil « Affaires étrangères », et qui « *assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil. Il prépare les réunions du Conseil Européen et en assure le suivi en liaison avec le Président du Conseil Européen et la Commission* ».

Concernant les autres formations spécialisées du Conseil, leur liste doit faire l'objet d'une décision adoptée par le Conseil Européen à la majorité qualifiée.

Les règles relatives à l'exercice de la présidence des différentes formations du Conseil, à l'exception du Conseil « Affaires étrangères », qui sera présidé par le Haut Représentant, doivent également être fixées par une décision du Conseil Européen, adoptée à la majorité qualifiée.

Aux termes du projet de décision qui figure dans une déclaration annexée au traité (déclaration n° 3), la présidence des formations du Conseil sera assurée par des groupes de trois Etats membres pour une période de dix-huit mois. Ces groupes seront composés par rotation égale des Etats membres, en tenant compte de leur diversité et des équilibres géographiques au sein de l'Union. Chaque membre du groupe assurera à tour de rôle la présidence des formations du Conseil. Toutefois, il est indiqué que « *les membres du groupe peuvent convenir entre eux d'autres arrangements* ».

**Ainsi, la présidence semestrielle, supprimée au niveau du Conseil Européen et du Conseil « Affaires étrangères », est maintenue au niveau du Conseil des Ministres, y compris pour le Conseil « Affaires générales ».**

Lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif, la séance du Conseil est publique.

*b) L'extension du vote à la majorité qualifiée*

Le vote à la majorité qualifiée au Conseil est un élément essentiel de la « méthode communautaire ».

Le Traité de Rome avait prévu la possibilité pour le Conseil de prendre, au terme d'une période transitoire, des mesures à la majorité qualifiée dans certains domaines, notamment pour la politique agricole commune.

Depuis lors, le vote à la majorité qualifiée s'est substitué à l'unanimité dans un nombre croissant de domaines.

Si la mise en place du grand marché intérieur, à la suite de l'Acte unique de 1986, a été une réussite, c'est dans une large mesure parce qu'il avait prévu que les 300 directives nécessaires à sa mise en œuvre seraient prises à la majorité qualifiée par le Conseil.

Inversement, le maintien de la règle de l'unanimité pour la plupart des mesures relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, a considérablement freiné l'action de l'Union dans ces domaines.

De plus, l'unanimité est d'autant plus difficile à réunir que le nombre d'Etats membres est plus grand. Dans une Europe à vingt-sept, l'unanimité est synonyme de paralysie.

Le Traité d'Amsterdam, puis le Traité de Nice, avaient étendu le vote à la majorité qualifiée à une série de domaines. Mais les sujets sensibles restaient soumis à la règle de l'unanimité.

Le Traité de Lisbonne marque de ce point de vue une importante avancée. Le vote à la majorité qualifiée est étendu à une cinquantaine de domaines dont la liste figure en annexe.

C'est le cas notamment pour la plupart des mesures relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que pour les nouvelles compétences attribuées à l'Union.

L'extension du champ de la majorité qualifiée connaît, toutefois, certains aménagements, notamment dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale ou en matière de protection sociale des travailleurs migrants.

La règle de l'unanimité reste, en revanche, la règle générale en matière de politique étrangère et de défense et en matière d'harmonisation fiscale et sociale.

Enfin, restent également soumises à la règle de l'unanimité :

- l'adoption du cadre financier pluriannuel de l'Union ;
- l'adhésion de nouveaux Etats membres ;
- la révision des traités.

*c) La nouvelle définition de la majorité qualifiée*

Dès le Traité de Rome, les Etats membres se sont vu attribuer un nombre de voix différent au sein du Conseil en fonction de leur population respective. Toutefois, une surreprésentation minimum des Etats les moins peuplés a toujours été admise.

Parallèlement, le seuil de la majorité qualifiée exprimé en pourcentage du total des voix, a été maintenu à un niveau légèrement supérieur à 70 %.

La combinaison de ce seuil et du système de pondération des voix a permis que la majorité qualifiée représente une large majorité de la population de l'Union et plus de la moitié du nombre des Etats.

Symétriquement, la minorité de blocage pouvait être réunie soit par les trois Etats membres les plus peuplés, soit par un groupe suffisamment nombreux de « petits » pays représentant, depuis 1973, environ 12 % de la population totale de l'Union.

Cependant, l'équilibre entre la prise en compte du critère démographique et la protection des intérêts des « petits » pays a été mis en cause au fil des élargissements successifs. Les douze nouveaux Etats admis en 2004 et 2007 avaient, à l'exception de la Pologne et de la Roumanie, des populations inférieures ou égales à dix millions. Certains d'entre eux – Chypre et Malte – ne comptaient que quelques centaines de milliers d'habitants.

Le Traité de Nice avait instauré une pondération des voix moins défavorable aux Etats les plus peuplés, assortie de deux règles complémentaires :

- l'acte devait être approuvé par une majorité d'Etats membres ;
- si un Etat membre en faisait la demande, il fallait s'assurer que la majorité en voix représente au moins 62 % de la population de l'Union.

Cette dernière condition, dite « clause de vérification démographique » n'était pas d'application automatique, mais pouvait être invoquée par un Etat.

Reprenant le système du Traité Constitutionnel, le Traité de Lisbonne instaure le système de la « double majorité », selon lequel la majorité qualifiée doit réunir 55 % des Etats, représentant au moins 65 % de la population.

La Pologne, que le Traité de Nice avait inconsidérément avantagée, s'est opposée autant qu'elle a pu au système de la « double majorité ».

Aux termes de négociations difficiles, le système de la « double majorité » a été confirmé, mais son application pleine et entière repoussée à 2014, voire à 2017.

En effet, le compromis adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement prévoit :

- que les règles pour la prise de décision au Conseil définies par le Traité de Nice continueront à s'appliquer jusqu'au 1er novembre 2014 ;

- qu'à partir du 1er novembre 2014 et jusqu'au 31 mars 2017, le système de la « double majorité » entrera en vigueur mais qu'un Etat membre pourra demander l'application de la règle du Traité de Nice ;

- qu'à partir du 31 mars 2017, le système de la « double majorité » deviendra obligatoire.

### **La « double majorité » au Conseil**

Selon cette règle, pour être adoptée, une décision doit recueillir l'approbation d'au moins 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population.

Toutefois, lorsque le Conseil ne statue pas sur une proposition de la Commission ou du Haut représentant, la majorité qualifiée est fixée à 72 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population.

En outre, pour éviter que trois grands Etats réunissant plus de 35 % de la population puissent à eux seuls bloquer une décision, il a été prévu qu'une minorité de blocage devra réunir au moins quatre Etats membres.

**Calcul de la majorité qualifiée  
pour la prise de décision au Conseil des Ministres**

<b>Pays</b>	<b>Population</b>	<b>Pondération des voix (Traité de Nice)</b>	<b>En % (Traité de Nice)</b>	<b>% de population dans l'UE à 27 (Traité de Lisbonne)</b>	<b>Différence en points de %</b>
Allemagne	82,31	29	8,4	16,62	+ 8,3
<b>France</b>	<b>63,39</b>	<b>29</b>	<b>8,4</b>	<b>12,80</b>	<b>+ 4,4</b>
Royaume-Uni	60,82	29	8,4	12,29	+ 3,9
Italie	59,13	29	8,4	11,94	+ 3,5
Espagne	44,47	27	7,8	8,98	+ 1,1
Pologne	38,12	27	7,8	7,70	- 0,1
Roumanie	21,56	14	4,1	4,36	+ 0,3
Pays-Bas	16,35	13	3,8	3,30	- 0,5
Grèce	11,17	12	3,5	2,26	- 1,2
Portugal	10,59	12	3,5	2,14	- 1,3
Belgique	10,58	12	3,5	2,14	- 1,3
République tchèque	10,28	12	3,5	2,08	- 1,4
Hongrie	10,06	12	3,5	2,03	- 1,4
Suède	9,11	10	2,9	1,84	- 1,1
Autriche	8,29	10	2,9	1,68	- 1,2
Bulgarie	7,67	10	2,9	1,55	-1,3
Danemark	5,44	7	2	1,10	- 0,9
Slovaquie	5,39	7	2	1,09	- 0,9
Finlande	5,27	7	2	1,07	- 1
Irlande	4,31	7	2	0,87	- 1,2
Lituanie	3,38	7	2	0,68	- 1,3
Lettonie	2,28	4	1,2	0,46	- 0,7
Slovénie	2,01	4	1,2	0,41	- 0,7
Estonie	1,34	4	1,2	0,27	- 0,9
Chypre	0,77	4	1,2	0,16	- 1
Luxembourg	0,47	4	1,2	0,10	- 1,1
Malte	0,40	3	0,9	0,08	- 0,8
<b>Total</b>	<b>495,10</b>	<b>345</b>	<b>100</b>	<b>100 %</b>	
<b>Majorité qualifiée</b>		<b>255</b>	<b>73,9 %</b>	<b>65 %</b>	

*d) Le maintien du compromis de Ioannina*

A la demande de la Pologne, le Traité de Lisbonne consacre le « compromis de Ioannina ». Celui-ci prévoit que, lorsqu'un groupe d'Etats est proche de constituer une minorité de blocage, la discussion doit se poursuivre au sein du Conseil, malgré l'existence d'une majorité qualifiée, afin de parvenir dans un délai raisonnable à une solution satisfaisante pour les deux parties.

La décision relative au compromis « de Ioannina » a été adoptée par le Conseil le 13 décembre 2007.

#### **4. La Commission Européenne**

*a) La confirmation des pouvoirs de la Commission*

Gardienne de l'intérêt général, la Commission Européenne est une institution originale qui joue un rôle moteur dans la construction européenne.

Le Traité de Lisbonne confirme les pouvoirs de la Commission Européenne, notamment son monopole de l'initiative législative.

Le rôle de la Commission Européenne est précisé dans une série de domaines :

- Une directive ou un règlement pourra désormais lui déléguer – sous le contrôle du Parlement et du Conseil – le pouvoir d'en modifier les éléments non essentiels.

- La compétence générale de la Commission pour l'exécution de la législation européenne est clairement affirmée : c'est seulement dans des « *cas spécifiques et dûment justifiés* » que le Conseil pourra exercer des compétences d'exécution.

- Si la Commission estime qu'un Etat a manqué à ses obligations de communiquer les mesures de transposition d'une directive, la Commission pourra demander à la Cour de Justice d'infliger à l'Etat une astreinte ou le paiement d'une somme forfaitaire.

- Le déclenchement de « coopérations renforcées » exigera, en règle générale, l'approbation de la Commission.

*b) Le plafonnement du nombre des membres de la Commission à partir de 2014*

Comprenant neuf membres dans l'Europe à six, dont deux Commissaires désignés par chacun des trois « grands » Etats, la Commission Européenne a vu ses effectifs s'accroître au fil des élargissements successifs.

Le nombre de Commissaires est ainsi passé de 9 dans l'Europe à six à 20 dans l'Europe des quinze.

Cet accroissement a peu à peu mis en péril le caractère collégial des décisions de la Commission.

Lors du Traité de Nice, les cinq Etats membres les plus peuplés ont renoncé à leur second Commissaire mais le traité a posé le principe d'un plafonnement du nombre de Commissaires à un nombre inférieur à celui des Etats membres, à partir du moment où l'Union compterait 27 Etats membres. Ce plafonnement devait entrer en application lors du premier renouvellement de la Commission suivant l'adhésion du 27<sup>ème</sup> membre (soit en 2009).

Il était précisé que la composition de la Commission serait alors organisée sur la base d'une stricte rotation égalitaire entre les pays. Toutefois, les Etats membres n'ayant pas réussi à s'entendre à Nice sur le nombre de Commissaires, le Traité de Nice renvoya cette question et les modalités du système de rotation à une décision du Conseil statuant à l'unanimité.

Depuis le dernier renouvellement de la Commission, en novembre 2004, celle-ci comprend un membre désigné par Etat, soit vingt-sept membres, depuis l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union Européenne, le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La question de la taille de la Commission a resurgi lors des travaux de la Convention et de la Conférence intergouvernementale qui l'a suivie. Deux thèses se sont opposées.

Plusieurs Etats –notamment les « grands » et en particulier la France– ont plaidé pour une Commission resserrée, en faisant valoir les risques que comportait le maintien des règles actuelles : elles conduiraient à une Commission trop nombreuse, dépourvue d'esprit collégial, dont les membres seraient portés à défendre les intérêts de leur pays aux dépens de l'intérêt général de l'Union.

D'autres Etats –notamment la plupart des « petits » pays– demandaient, au contraire, que chaque Etat membre conserve le droit de désigner un membre de la Commission, ce droit constituant, à leurs yeux, un aspect essentiel d'une pleine participation aux institutions de l'Union. Tel était également le point de vue de la Commission.

Le compromis trouvé en 2004 et repris par le Traité de Lisbonne, a consisté à maintenir jusqu'en 2014 le principe d'un Commissaire par Etat membre. A partir de cette date, le nombre des membres de la Commission devra être égal aux deux tiers du nombre d'Etats membres (soit dix-huit dans une Europe à vingt-sept).

Les membres de la Commission seront alors choisis selon un système de rotation strictement égale entre les Etats et reflétant leur diversité démographique et géographique.

Le Traité de Lisbonne prévoit que le Conseil Européen, statuant à l'unanimité, pourra modifier le nombre de Commissaires. Une telle

modification ne nécessitera pas la procédure de mise en œuvre de révision des traités.

*c) La légitimité et l'autorité renforcées du Président de la Commission*

Le Président de la Commission Européenne, longtemps « *primus inter pares* », a vu son autorité renforcée sur les autres membres du collège par les traités d'Amsterdam et de Nice. Le Traité de Lisbonne consacre cette évolution vers une « présidentialisation » accrue de la Commission : le Président peut désormais contraindre un des membres de la Commission à démissionner sans avoir à obtenir l'autorisation du collège des commissaires, comme le prévoit le Traité de Nice.

Au delà du renforcement de son autorité sur le collège, sa légitimité démocratique est renforcée par le Traité de Lisbonne. En effet, les modalités du choix du président de la Commission font l'objet d'une nouvelle présentation, insistant davantage sur le rôle du Parlement Européen. Le nouvel article 9 du Traité de Lisbonne dispose que le Parlement Européen « *élit le Président de la Commission* », alors que l'actuel article 214 du Traité instituant la Communauté Européenne se borne à indiquer que cette désignation est « *approuvée par le Parlement Européen* ».

Cette nuance n'est pas seulement d'ordre sémantique, même si l'élection ne peut porter que sur le candidat proposé par le Conseil Européen (statuant à la majorité qualifiée).

Le véritable changement tient au fait que le Traité de Lisbonne mentionne que le Conseil Européen propose au Parlement Européen un candidat à la fonction de président de la Commission « *en tenant compte des élections au Parlement Européen* », ce qui fera du Président le représentant de la majorité qui se sera dégagée à l'occasion des élections européennes.

Une déclaration annexée au traité (n° 6) souligne que « *le Parlement Européen et le Conseil Européen ont une responsabilité commune dans le bon déroulement du processus conduisant à l'élection du Président de la Commission Européenne. En conséquence, des représentants du Parlement Européen et du Conseil Européen procéderont, préalablement à la décision du Conseil Européen, aux consultations nécessaires dans le cadre jugé le plus approprié. Ces consultations porteront sur le profil des candidats aux fonctions de Président de la Commission (...). Les modalités de ces consultations pourront être précisées, en temps utile, d'un commun accord entre le Parlement Européen et le Conseil Européen* ».

## **5. Le Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité**

Bien que le titre de « Ministre des Affaires étrangères de l'Union » ait été supprimé à la demande du Royaume-Uni dans le Traité de Lisbonne et

remplacé par celui de « Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité », celui-ci conserve l'essentiel des attributions qui avaient été prévues par le Traité Constitutionnel.

Nommé par le Conseil Européen à la majorité qualifiée (et révocable par celui-ci) avec l'accord du Président de la Commission, le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a une double casquette : il succède au Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) mais il remplace aussi le Commissaire européen chargé des relations extérieures.

**• En tant que mandataire du Conseil Européen et du Conseil pour la politique étrangère et de sécurité commune, le Haut Représentant :**

- préside le Conseil « Affaires étrangères », une fonction qui revenait jusqu'ici au ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la présidence tournante de l'Union Européenne ;

- conduit la politique étrangère et de sécurité commune ;

- contribue, par ses propositions, à l'élaboration de cette politique et l'exécute ;

- assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil Européen et le Conseil ;

- représente l'Union Européenne pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ;

- conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences intergouvernementales.

**• Le Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité cumule les fonctions énumérées ci-dessus avec celles de Vice-président de la Commission Européenne.**

A ce titre, il est assumé les *« responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union »*.

Le Haut Représentant de l'Union a donc un double statut :

- il dépend du Conseil Européen qui peut le démettre : c'est dans ce cadre qu'il préside le Conseil « Affaires étrangères », qu'il propose au Conseil Européen des décisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et met en œuvre la PESC ;

- il est membre de la Commission Européenne : à ce titre, il est soumis au vote d'investiture du Parlement Européen et perd sa fonction de Commissaire en cas de vote par celui-ci d'une motion de censure. Par ailleurs, le Haut Représentant est, en tant que Commissaire, soumis au principe de

collégialité de la Commission : il doit s'assurer du soutien de la majorité de ses collègues pour toute initiative dans les domaines de sa compétence en tant que membre de la Commission.

Le Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité dispose d'un « *service européen pour l'action extérieure* » composé de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des Etats membres. Il pourra également s'appuyer sur les représentants de la Commission à l'étranger qui exerceront leur mission sous son autorité.

## **6. Les autres institutions ou organes**

### *a) La Cour de Justice*

Le système juridictionnel de l'Union Européenne avait été profondément réformé par le Traité de Nice.

Le Traité de Lisbonne n'apporte pas de changements majeurs à son organisation mais comporte **un renforcement important de l'étendue du contrôle de la Cour de Justice.**

Il apporte d'abord **une clarification** sémantique en appelant « Cour de Justice de l'Union » l'ensemble constitué par la Cour de Justice (qui ne s'appellera plus « Cour de Justice des Communautés Européennes »), le tribunal (qui remplace le terme de « tribunal de première instance ») et les tribunaux spécialisés (appellation qui se substitue à celle de « chambres juridictionnelles »).

Le Traité prévoit d'autre part **la mise en place d'un Comité consultatif**, composé de sept personnalités qualifiées, chargé de donner un avis sur la désignation des juges et avocats généraux de la Cour de Justice et du tribunal. Mais ceux-ci continuent d'être désignés d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres.

Enfin, si le nombre de juges reste inchangé, chaque Etat désignant un juge, une déclaration annexée au Traité de Lisbonne (n° 41) prévoit **d'accroître le nombre des avocats généraux** auprès de la Cour de Justice, qui passera de huit à onze.

Cette augmentation a été demandée par la Pologne ce qui lui permettra, à l'image de ce qui existe pour les cinq autres « grands » Etats membres, de disposer en permanence d'un poste d'avocat général, les autres avocats généraux étant désignés selon une rotation égalitaire entre les « petits » pays.

**La compétence de la Cour de Justice et l'étendue de son contrôle sont sensiblement accrus par le Traité de Lisbonne.**

La Cour de Justice dispose d'une compétence générale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Toutefois, comme c'est le cas actuellement, la Cour de Justice n'est pas compétente « *pour vérifier la*

*validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ».*

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, sa compétence est très limitée. Elle ne se prononce que sur les recours concernant la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, telles que les mesures de gel des avoirs.

La reconnaissance d'une valeur juridiquement contraignante à la Charte des Droits Fondamentaux (à l'exception du Royaume-Uni et de la Pologne) incitera la Cour à développer une jurisprudence en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales.

La Cour de Justice pourra désormais se prononcer sur la légalité des actes du Conseil Européen (à l'exception de ceux qui concernent la politique étrangère et de sécurité commune), de la Banque Centrale Européenne, ainsi que sur les actes de l'ensemble des organes ou des organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle pourra également connaître des recours pour non respect du principe de subsidiarité émanant du Comité des Régions ou des Parlements nationaux (transmis par l'intermédiaire de leur gouvernement).

Le Traité de Lisbonne accélère le mécanisme de sanctions pécuniaires en cas de non-exécution d'un arrêt en manquement. Il permet aussi à la Cour, si la Commission le demande, d'infliger directement à un Etat une astreinte ou le paiement d'une somme forfaitaire lorsque celui-ci a manqué à ses obligations de communiquer les mesures de transposition d'une directive.

Enfin, l'accès des particuliers à la Cour de Justice est légèrement étendu : le traité leur accorde un droit de recours en annulation contre les actes réglementaires les concernant directement et ne comportant pas de mesures d'exécution.

#### *b) La Banque Centrale Européenne*

La Banque Centrale Européenne figure dans le nouvel article 13 du TUE en tant qu'institution de l'Union. De ce fait, le principe de « coopération loyale » entre institutions lui est applicable.

Le Président, le Vice-président et les membres du directoire de la BCE seront désormais nommés par le Conseil Européen à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité sur recommandation du Conseil.

#### *c) Le Comité des Régions et le Conseil Economique et Social Européen*

Le Traité de Nice avait fixé un plafond de 350 membres pour ces deux organes consultatifs. Le Traité de Lisbonne ne modifie pas ce plafond,

mais prévoit que le Conseil, statuant à l'unanimité, fixe, sur proposition de la Commission, la composition de ces deux organes consultatifs.

Il allonge le mandat des membres du Conseil Economique et Social européen et du Comité des Régions qui passe de 4 à 5 ans, s'alignant ainsi sur celui du Parlement Européen.

En outre, le Comité des Régions obtient le droit de saisir la Cour de Justice dans deux cas :

- pour appeler au respect du principe de subsidiarité ; mais cette faculté ne peut jouer que pour les actes au sujet desquels il est obligatoirement consulté ;
- pour assurer la sauvegarde de ses propres prérogatives.

### ***C. DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS ACTUELS***

Dans l'ensemble, le traité ne modifie pas fondamentalement les politiques communautaires. En revanche, il apporte des changements en profondeur aux politiques qui relèvent du domaine intergouvernemental.

#### **1. La politique étrangère et de sécurité commune**

##### *a) Une politique étrangère réformée...*

La suppression des « piliers » et la reconnaissance de la personnalité juridique à l'Union Européenne renforceront la cohérence et la visibilité de l'action extérieure de l'Union.

Ainsi, la procédure de conclusion des accords internationaux en sera simplifiée et l'Union Européenne pourra désormais être représentée en tant que telle auprès des pays tiers et dans les enceintes internationales

Le Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, issu de la fusion du poste de Haut Représentant et de celui de Commissaire européen chargé de l'action extérieure, préside le Conseil « Affaires étrangères ». Il donnera « une voix et un visage » permanents à l'Union Européenne sur la scène internationale.

La création d'un « service européen pour l'action extérieure », composé de fonctionnaires du Secrétariat Général du Conseil, de la Commission ainsi que de personnels détachés des services diplomatiques nationaux, favorisera l'émergence d'une « culture diplomatique commune ».

##### *b) ...dont la caractéristique intergouvernementale est néanmoins rappelée*

La politique étrangère et de sécurité commune continue de relever du domaine intergouvernemental, comme le souligne le fait que ses dispositions

figurent, non pas dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union mais dans le Traité sur l'Union Européenne.

La dimension intergouvernementale est soulignée par le rôle particulier du Conseil Européen, qui identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense.

Le Conseil Affaires étrangères élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à sa définition et à sa mise en œuvre, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil Européen.

Chaque Etat membre dispose d'un droit d'initiative. La Commission Européenne perd son droit d'initiative, au profit du Haut Représentant, qui peut l'exercer seul ou avec le soutien de la Commission.

Le Parlement Européen n'est que consulté et la compétence de la Cour de Justice est très limitée.

Surtout, la politique étrangère reste soumise à la règle de l'unanimité au Conseil Affaires Etrangères.

Il existe néanmoins trois exceptions auxquelles le Traité de Lisbonne en ajoute une quatrième. Elles concernent :

- les décisions définissant une action ou une prise de position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil Européen ;
- la mise en œuvre des actions ou des prises de positions communes ;
- les nominations de représentants spéciaux ;
- une action ou une prise de position commune sur proposition du Haut Représentant présentée à la suite d'une demande spécifique adressée par le Conseil Européen.

Le Traité de Lisbonne conserve le mécanisme de l'abstention constructive, qui permet à un Etat de s'abstenir lors d'un vote sans faire obstacle à celui-ci.

Le traité contient également une « clause passerelle » permettant au Conseil Européen, statuant à l'unanimité, de passer de la règle de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée pour tout ou partie des décisions en matière de politique étrangère et de sécurité commune (à l'exception de celles ayant des implications militaires ou concernant la défense).

Cette prééminence de l'intergouvernemental est encore renforcée par les déclarations n° 30 et 31 par lesquelles les Etats membres ont strictement encadré les avancées du Traité de Lisbonne.

Selon ces déclarations, les dispositions du Traité sur l'Union Européenne portant sur la politique étrangère et de sécurité commune, y

compris la création de la fonction de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la mise en place d'un service pour l'action extérieure :

- « ne portent pas atteinte aux responsabilités des Etats membres, telles qu'elles existent actuellement, pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales » (déclaration n°30 §1) ;

- « n'affecteront pas la base juridique existante, les responsabilités ni les compétences de chaque Etat membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère, son service diplomatique national, ses relations avec les pays tiers et sa participation à des organisations internationales, y compris l'appartenance d'un Etat membre au Conseil de Sécurité des Nations unies » (déclaration n°31 §1) ;

- « ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement Européen » (déclaration n°31 §2).

De plus, s'agissant de l'Organisation des Nations Unies et du Conseil de Sécurité, la déclaration n° 30 précise au paragraphe 3 que :

- « l'Union Européenne et ses Etats membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations Unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de Sécurité et à ses membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

c) ...et qui reste distincte des autres aspects de l'action extérieure de l'Union

La politique commerciale commune reste une compétence exclusive de l'Union qui se détermine à la majorité qualifiée, à l'exception de deux domaines : les accords dans le domaine des services culturels et audiovisuels lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique (il s'agissait d'une demande française) ; et les accords dans le domaine des services sociaux, d'éducation et de santé lorsque ceux-ci risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national ou de porter atteinte à la compétence des Etats membres pour la fourniture de ces services.

Pour les politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire, les mesures sont désormais adoptées, selon la procédure de droit commun, en codécision avec le Parlement Européen.

## **2. La politique de sécurité et de défense commune**

Le Traité de Lisbonne prévoit que la politique de sécurité et de défense commune « devrait conduire à une défense commune, dès lors que le Conseil Européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ».

*a) Une politique qui relève du domaine intergouvernemental*

La défense, comme la politique étrangère, continue de relever du domaine intergouvernemental et reste soumise à la règle de l'unanimité.

De plus, le traité précise qu'elle n'affecte ni le statut de neutralité de certains Etats, ni les obligations découlant de l'OTAN pour les Etats qui en sont membres et qui considèrent que leur défense commune s'organise dans ce cadre.

Là encore, cette prééminence de l'intergouvernemental est soulignée par les déclarations n° 30 et 31 annexées au traité.

Celles-ci précisent que les dispositions régissant la politique commune en matière de sécurité et de défense :

- « *ne préjugent pas de la nature spécifique de la politique de sécurité et de défense des Etats membres* » (déclaration n° 30 §2) ;

- « *n'affectent pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des Etats membres* » (déclaration n° 31 §3).

Elles précisent également que « *l'Union Européenne et ses Etats membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations Unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de Sécurité et à ses membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales* » (déclaration n° 30 §3).

*b) Des avancées significatives*

• **Une solidarité renforcée**

Le traité de Lisbonne contient, à l'article 42§7, une « **clause de défense mutuelle** ». Celle-ci prévoit que, « *en cas d'agression armée sur le territoire d'un Etat membre, les autres Etats membres lui devront aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir (...)* ». Il est précisé que cette clause n'affecte pas le statut de neutralité de certains Etats, ainsi que les engagements souscrits dans le cadre de l'OTAN « *qui reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre* ».

Il prévoit aussi une « **clause de solidarité** », d'après laquelle « *l'Union et ses Etats membres agissent dans un esprit de solidarité si un Etat membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les Etats membres (...)* ». Cette clause a été mise en œuvre par anticipation après les attentats terroristes de Madrid du 11 mars 2004.

• **Des missions élargies**

Le traité actualise les missions actuelles de l'Union Européenne en matière de défense (dites « de Petersberg »). Aux missions humanitaires et

d'évacuation, de maintien de la paix, de combat pour la gestion des crises et de rétablissement de la paix, s'ajoutent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation après la fin des conflits. Il est, en outre, précisé que « *toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* ».

- **La consécration de l'Agence Européenne de Défense**

L'Agence Européenne de Défense est expressément mentionnée dans le traité. Cette agence, qui agit dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement, avait été créée par anticipation le 12 juillet 2004.

- **Les « coopérations renforcées » et les « coopérations structurées »**

Le Traité de Lisbonne permet le recours au mécanisme des « coopérations renforcées » en matière de défense et il prévoit une procédure particulière « **coopération structurée permanente** » qui permet à un groupe d'Etats qui remplissent certains critères et souscrivent à des engagements en matière de capacités militaires (tels qu'ils sont définis par le protocole n°4 annexé au traité), de coopérer en matière de développement et d'interopérabilité des forces, pour la réalisation des objectifs fixés par le traité en matière de défense.

A la différence du lancement d'une « coopération renforcée », qui nécessite l'accord unanime des Etats membres et la participation d'au moins neuf d'entre eux, la décision de lancer une « coopération structurée permanente » est prise par le Conseil statuant à la majorité qualifiée et sans qu'un nombre minimum d'Etats soit exigé.

### **3. L'espace de liberté, de sécurité et de justice**

L'espace de liberté, de sécurité et de justice est l'un des domaines où le Traité de Lisbonne apporte les avancées les plus marquantes.

- a) *L'asile, l'immigration et les contrôles aux frontières*

L'asile, l'immigration et les mesures liées à la libre circulation des personnes avaient déjà été transférés au « pilier » communautaire par le Traité d'Amsterdam.

Le Traité de Lisbonne consacre cette évolution en prévoyant la complète « communautarisation » de ces domaines.

Il consacre l'utilisation du terme de « politiques » pour qualifier les mesures relatives à l'asile, à l'immigration et aux contrôles des frontières. Il établit un principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les Etats membres, y compris sur le plan financier, qui doit s'appliquer à

l'ensemble de ces domaines. Il prévoit l'introduction progressive d'un système européen commun d'asile et d'un système intégré de gestion des frontières extérieures et l'adoption de mesures d'encouragement en matière d'intégration des étrangers en situation régulière.

*b) La coopération judiciaire civile*

La coopération judiciaire en matière civile relève, elle aussi, du « pilier communautaire » depuis le Traité d'Amsterdam. Le Traité de Lisbonne étend le champ de la coopération civile, consacre le principe de reconnaissance mutuelle et supprime les restrictions à la compétence de la Cour. En revanche, il maintient la règle de l'unanimité pour les aspects relatifs au droit de la famille, mais prévoit une clause passerelle permettant au Conseil statuant à l'unanimité d'étendre la procédure législative ordinaire, chaque Parlement national pouvant cependant s'opposer à cette évolution.

*c) La coopération policière et le coopération judiciaire en matière pénale*

Alors qu'elles relèvent actuellement du « troisième pilier », le Traité de Lisbonne prévoit la « communautarisation » de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Il maintient cependant certaines spécificités dans ces domaines, notamment un droit d'initiative partagé entre la Commission Européenne et au moins un quart des Etats membres. Le traité étend les compétences de l'Union en matière pénale, consacre le principe de la reconnaissance mutuelle et renforce les pouvoirs de l'Office Européen de Police, Europol. Il rend possible la création d'un Parquet européen. La compétence de ce Parquet se limiterait aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, mais pourrait être étendue à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière.

Le Traité de Lisbonne prévoit le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement Européen pour la plupart de ces questions, à l'exception de la coopération policière opérationnelle et de la décision de créer un Parquet européen et d'en étendre les prérogatives.

Toutefois, pour tenir compte des réticences de certains Etats, notamment le Royaume-Uni, une « clause de frein » a été insérée permettant à un Etat membre qui estime qu'un projet « porte atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale » de saisir le Conseil Européen. Dans ce cas, ce dernier peut décider (par consensus), dans un délai de quatre mois, soit de renvoyer le projet au Conseil des Ministres, soit de suspendre la procédure.

Cette « clause de frein » est compensée par un mécanisme « accélérateur ». En effet, en cas de blocage sur une mesure, une coopération renforcée pourra être lancée automatiquement dès lors qu'elle réunit au moins neuf Etats membres.

Cette clause pourra également jouer dans les domaines où l'unanimité est requise, comme la création d'un Parquet européen.

Enfin, le protocole n° 10 fixe un délai de cinq ans (soit au 1<sup>er</sup> janvier 2014) la possibilité, pour la Commission, d'introduire des recours en manquement concernant les mesures relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale prises avant l'entrée en vigueur du traité.

#### **4. Les autres politiques**

##### *a) La dimension sociale*

Le Traité de Lisbonne contient un certain nombre d'avancées en matière sociale.

Certes, la plupart des mesures restent soumises à la règle de l'unanimité au Conseil.

Le traité prévoit néanmoins le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée en ce qui concerne les prestations sociales pour les travailleurs migrants. Mais ce passage à la majorité qualifiée est assorti d'une « clause de frein », qui permet à un Etat membre invoquant « *une atteinte à des aspects fondamentaux de son système de sécurité sociale* », soit de demander à la Commission de rédiger un nouveau projet, soit de renvoyer le projet au Conseil Européen. Dans ce dernier cas, la procédure est suspendue pendant un délai maximal de quatre mois. Durant ce délai, le Conseil Européen (statuant par consensus) peut soit renvoyer le projet au Conseil des Ministres, soit demander à la Commission Européenne de rédiger un nouveau texte, soit ne pas agir. Ce mécanisme revient à donner un pouvoir de blocage au Conseil Européen, qui n'est pas compensé par la possibilité de lancer automatiquement une coopération renforcée, comme pour la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale, grâce au mécanisme du « frein/accélérateur ».

Il convient de rappeler cependant que le Traité de Nice a prévu une « clause passerelle » en matière sociale, permettant au Conseil de décider à l'unanimité de passer à la majorité qualifiée dans un certain nombre de domaines.

Malgré le maintien de la règle de l'unanimité, le Traité de Lisbonne contient des avancées telles que :

- la mention du plein emploi et du progrès social parmi les objectifs de l'Union ;

- l'introduction d'une « clause sociale horizontale », qui prévoit la prise en compte des « *exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau d'éducation, de formation et de*

*protection de la santé humaine* » dans la définition et dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques de l'Union ;

- la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux et l'institutionnalisation du « sommet tripartite » pour la croissance et l'emploi ;

En outre, la Charte des Droits Fondamentaux, désormais contraignante, contient de nombreuses dispositions relatives aux droits sociaux (articles 27 à 38 de la Charte).

**Le Traité de Lisbonne marque également une évolution notable concernant la garantie des services d'intérêt général.**

Concernant les services économiques d'intérêt général, il permet (article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne) à l'Union de légiférer dans ce domaine. Le Conseil statuant à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement Européen pourra définir les principes et les conditions, notamment économiques et financières, leur permettant d'accomplir leurs missions.

Cet article est complété par un protocole interprétatif (protocole n° 9) qui en développe la portée.

Ce protocole, ayant la même valeur que les traités, reconnaît :

- le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général de façon à répondre aux besoins des utilisateurs ;

- la nécessité de prendre en compte la diversité des services d'intérêts économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;

- la nécessité de garantir un niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel des utilisateurs.

Il confirme également la compétence exclusive des États membres en ce qui concerne la fourniture, la mise en service et l'organisation des services non économiques d'intérêt général.

Ce protocole a été introduit à la demande des Pays-Bas, avec le soutien de l'Allemagne et de la France.

La portée exacte de ce protocole dépendra de l'application qu'en feront la Commission Européenne et la Cour de Justice, mais le texte traduit un indéniable changement d'accent en faveur de la garantie des services publics.

*b) La gouvernance économique*

Le Traité de Lisbonne renforce **la gouvernance de la zone euro**.

Si le Conseil « Affaires économiques et financières » (EcoFin), où tous les Etats membres sont représentés, y compris ceux qui ne participent pas à la monnaie unique, reste la seule instance de décision, le traité prévoit que les Etats de la zone euro pourront adopter seuls les mesures qui les concernent directement, comme les mesures de coordination des politiques économiques et budgétaires.

Il reconnaît également, dans un protocole annexé au traité (n° 3), l'existence de l'Eurogroupe, soit la réunion informelle des ministres des finances de la zone euro.

*c) Les autres politiques*

Le Traité de Lisbonne attribue à l'Union Européenne de nouvelles compétences en matière de santé publique, d'énergie, de recherche, d'espace, de protection civile, de tourisme, de sport et de coopération administrative.

Il s'agit, toutefois, plus d'une confirmation que d'une nouveauté, dans la mesure où des actions ont déjà été engagées dans ces matières, par le biais de la clause de flexibilité de l'article 308 du traité instituant la Communauté Européenne.

La plupart de ces domaines continuent de relever des compétences des Etats membres, mais l'Union Européenne peut prendre des mesures d'appui visant à renforcer la coopération entre les Etats, à l'exclusion de toute harmonisation des législations nationales.

On peut ainsi mentionner l'introduction d'une compétence permettant de développer une **politique spatiale européenne**, notamment au moyen d'un programme spatial européen.

Le traité introduit également une compétence dans le domaine de **l'énergie**. Là encore, les mesures prises dans ce domaine se fondaient jusqu'à présent sur la « clause de flexibilité » de l'article 308 du traité instituant la Communauté Européenne.

En vertu du nouvel article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise à :

- assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ;
- promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ;
- promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

Les mesures adoptées dans ce domaine relèveront de la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire du vote à la majorité qualifiée au Conseil en codécision avec le Parlement Européen, à l'exception des mesures de nature fiscale. Actuellement, elles relèvent de la règle de l'unanimité au Conseil.

Il est précisé, dans le même article, que la législation européenne « *n'affecte pas le droit d'un Etat membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique* ».

Cette précision a été ajoutée à la demande de l'Allemagne, en raison de la sensibilité particulière du débat sur le recours à l'énergie nucléaire dans ce pays.

#### ***D. DES POSSIBILITÉS D'ADAPTATION SOUPLE DES TRAITÉS ET DE RECOURS À DES FORMES DE DIFFÉRENCIATION***

Une des particularités du Traité de Lisbonne tient aux éléments de souplesse qui y sont introduits.

##### **1. La procédure de révision des traités**

Le Traité de Lisbonne établit une distinction entre la procédure de révision ordinaire des traités et les procédures de révision simplifiées.

###### *a) La procédure ordinaire*

En ce qui concerne la procédure de révision ordinaire, la décision appartient au Conseil Européen statuant à la majorité simple après consultation du Parlement Européen et de la Commission. Le Traité de Lisbonne prévoit qu'une Convention, composée des représentants des Parlements nationaux, des gouvernements des Etats membres, du Parlement Européen et de la Commission Européenne, sera chargée d'examiner les projets de révision et adoptera par consensus une recommandation.

Le Conseil Européen pourra néanmoins décider à la majorité simple, mais moyennant l'approbation du Parlement Européen, de lancer une procédure de révision des traités sans convocation préalable d'une Convention « *lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas* ».

Une conférence intergouvernementale composée des représentants des gouvernements des Etats membres devra statuer. Les amendements continueront de devoir être ratifiés par tous les Etats membres.

*b) La procédure de révision simplifiée*

Une procédure de révision simplifiée est prévue pour les politiques et actions internes de l'Union (la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union).

Le traité prévoit la possibilité pour le Conseil Européen d'adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, sans la convocation d'une Conférence intergouvernementale.

Le Conseil Européen statue dans ce cas à l'unanimité, après consultation du Parlement Européen et de la Commission, ainsi que de la Banque Centrale Européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire.

Les amendements ne peuvent entrer en vigueur qu'après leur approbation par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, c'est-à-dire qu'elle nécessite d'être ratifiée par les Etats membres.

Il est toutefois précisé que « *cette décision ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union* » dans les traités.

## **2. Les « clauses passerelles »**

Le Traité de Lisbonne permet de modifier les traités sans qu'il soit nécessaire de procéder à une ratification parlementaire dans deux cas :

- il est prévu que, dans le cadre des politiques communes, le Conseil Européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement Européen, autorise le passage au vote à la majorité qualifiée (sauf dans le cas des décisions ayant des implications militaires ou relevant du domaine de la défense).

- de même, lorsqu'une procédure législative spéciale est prévue (cas où le Parlement Européen n'a pas le pouvoir de codécision), le Conseil Européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement Européen peut décider que la procédure législative ordinaire impliquant la codécision s'appliquera.

Le recours à une clause passerelle est notifié aux parlements nationaux. La décision ne peut entrer en vigueur que si aucun parlement national n'a fait connaître son opposition dans un délai de six mois.

Toutefois, dans certains domaines, le Conseil Européen ou le Conseil des Ministres peuvent, à l'unanimité, opter pour le vote à la majorité qualifiée ou la procédure législative ordinaire, sans que les parlements nationaux puissent y faire obstacle. Ces domaines sont :

- le cadre financier pluriannuel de l'Union ;

- certaines mesures concernant la politique sociale,
- certaines mesures concernant l'environnement,
- toutes les décisions de politique étrangère (à l'exception des décisions ayant des implications militaires ou concernant le domaine de la défense).

### **3. Les souplesses institutionnelles**

Certaines règles relatives aux institutions peuvent désormais être modifiées sans révision des traités. Il en est ainsi :

- du nombre des membres de la Commission : le Conseil Européen statuant à l'unanimité peut retenir un autre nombre que celui prévu par les traités (à savoir deux tiers du nombre des États membres) ;
- de la répartition des sièges au Parlement Européen entre les États membres : elle est désormais fixée par accord entre le Parlement et le Conseil Européen statuant à l'unanimité ;
- des règles de composition du Comité des Régions, désormais fixées par une décision du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

### **4. La clause de flexibilité concernant l'étendue des compétences de l'Union**

Lorsque, dans le cadre d'une des politiques prévues par les traités, une mesure paraît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités et que ceux-ci ne prévoient pas de compétence correspondante, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement Européen peut prendre la mesure en question.

Une clause de ce type a toujours figuré dans les traités européens, mais son objet était limité aux « *mesures nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté* ».

Le Traité de Lisbonne précise que cette disposition « *ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune* » et que sa mise en œuvre ne peut avoir pour effet d'affecter indirectement les attributions respectives des institutions en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

En outre, une déclaration (n°37) annexée au traité stipule que cette clause « *ne saurait constituer un fondement pour élargir les compétences de l'Union au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions des traités, et en particulier de celles qui définissent les missions et les actions de l'Union* ».

## 5. Les coopérations renforcées

Le mécanisme des coopérations renforcées a été instauré par le Traité d'Amsterdam et modifié par le Traité de Nice. Il permet à un groupe d'États membres d'approfondir leur coopération dans un domaine d'action particulier, sans en être empêchés par les autres États.

Les dispositions du Traité de Lisbonne sont voisines de celles du Traité de Nice en ce qui concerne le régime applicable aux coopérations renforcées.

C'est surtout dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ainsi qu'en matière de défense que le Traité de Lisbonne apporte des éléments nouveaux.

### *a) Le régime général*

Le Traité de Lisbonne reprend les dispositions des traités antérieurs, selon lesquelles les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son intégration.

Il clarifie la condition de « dernier recours » posée par les Traités d'Amsterdam et de Nice. Il doit être établi que les objectifs recherchés ne peuvent pas être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble. Mais il ne sera plus nécessaire de démontrer que toutes les dispositions pertinentes des traités ont été épuisées.

Le nombre minimal d'États requis pour lancer une coopération renforcée est fixé à 9, contre 8 actuellement.

Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans l'un des domaines visés par les traités, à l'exception des domaines de compétence exclusive et de la politique étrangère et de sécurité commune, adressent une demande à la Commission Européenne en précisant le champ d'application et les objectifs poursuivis par la coopération renforcée envisagée.

La Commission Européenne soumet alors une proposition en ce sens (cela reste une simple faculté) au Conseil qui statue à la majorité qualifiée avec l'approbation du Parlement Européen.

### **L'accord de la Commission et du Parlement est nécessaire au lancement d'une coopération renforcée.**

Dans le cadre d'une coopération renforcée, tous les membres du Conseil peuvent participer aux délibérations, mais seuls les représentants des États participant à cette coopération renforcée prennent part au vote.

Les représentants des États participants se prononcent selon les cas à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Toutefois, et c'est une nouveauté, le Traité de Lisbonne dispose que dans le cadre d'une coopération renforcée, les représentants des États participant à la coopération renforcée peuvent, à

l'unanimité, recourir aux « clauses passerelles », pour passer de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée et à la procédure de co-décision.

Les coopérations renforcées sont ouvertes à la participation des autres Etats.

Les dépenses résultant de la mise en œuvre d'une coopération renforcée autres que les coûts administratifs incombant aux institutions, sont à la charge des Etats membres qui y participent, à moins que le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement Européen, n'en décide autrement.

Le Conseil des Ministres et le Parlement Européens sont régulièrement informés de l'évolution des coopérations renforcées.

*b) Le régime applicable à la politique étrangère*

Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, la demande des Etats membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée est transmise au Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Celui-ci donne un avis sur la compatibilité de la coopération envisagée avec la politique étrangère et de sécurité commune. La Commission, de son côté, se prononce sur la compatibilité de la coopération renforcée avec les autres politiques de l'Union.

La demande des Etats est transmise au Parlement Européen pour information.

**L'autorisation de procéder à une coopération renforcée est accordée par le Conseil Affaires étrangères statuant à l'unanimité.**

*c) Le régime applicable en matière de défense*

Alors que les « coopérations renforcées » ne peuvent pas actuellement porter sur des questions de défense, le Traité de Lisbonne lève cette interdiction.

Le régime est identique à celui prévu pour la politique étrangère. Toutefois, le traité précise que le recours aux « clauses passerelles » dans le cadre d'une coopération renforcée ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou concernant le domaine de la défense.

Le Traité de Lisbonne prévoit plusieurs formes spécifiques de « coopérations renforcées » en matière de défense :

- la « coopération structurée permanente » qui concerne « *les Etats membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* ».

Un protocole annexé au traité détaille les conditions requises pour la mise en place d'une coopération structurée.

A la différence des coopérations renforcées, le traité n'exige pas qu'un nombre minimum d'Etats participent à une coopération structurée. Elle

est autorisée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après consultation du Haut Représentant ;

- un groupe d'Etats disposant des capacités nécessaires peut se voir confier par le Conseil Affaires étrangères des missions de maintien de la paix, de prévention des conflits ou de renforcement de la sécurité internationale conformément à la Charte des Nations Unies ;

- enfin, les Etats membres participant à l'Agence Européenne de la Défense peuvent développer des coopérations entre eux.

*d) Le régime applicable à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale*

Le Traité de Lisbonne aligne les règles prévues dans ce domaine par le Traité de Nice sur le régime de droit commun. Aussi l'accord de la Commission et du Parlement sera-t-il nécessaire pour le lancement d'une coopération renforcée dans ce secteur.

Cette condition ne s'applique pas dans le cas où il a été fait appel au Conseil Européen et qu'aucun consensus n'a été trouvé dans un délai de quatre mois (« clause de frein »). Dans ce cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée sera réputée acquise, dès lors qu'elle réunit au moins neuf Etats. Cette « clause d'accélérateur » ne nécessite pas de vote du Conseil et donne lieu à une simple information du Parlement Européen et de la Commission.

**Les différentes formes de « coopérations renforcées »**

	<b>Conditions de déclenchement d'une coopération renforcée</b>	<b>Nombre minimal d'Etats requis</b>	<b>Conseil</b>	<b>Commission ou Haut représentant</b>	<b>Parlement Européen</b>
<b>Régime général</b>	Dernier recours	9	Vote à la majorité qualifiée	Monopole de proposition de la commission	Approbation
<b>Politique étrangère et de sécurité commune</b>	Dernier recours	9	Unanimité	Avis de la Commission et du Haut représentant	Information
<b>Défense : Coopération structurée permanente</b>	Engagements spécifiques (protocole annexé au traité)	Aucun minimum d'Etats requis	Vote à la majorité qualifiée	Consultation du Haut représentant	
<b>Coopération policière et judiciaire en matière pénale (clause d'accélérateur)</b>	Absence d'accord au Conseil européen dans un délai de 4 mois	9	Information	Information de la Commission	Information

## **6. L'appartenance et le retrait de l'Union**

### *a) Les critères d'adhésion à l'Union Européenne*

A la demande des Pays-Bas, où le débat référendaire avait fait apparaître – comme d'ailleurs en France – une inquiétude face au processus d'élargissement, jugé insuffisamment maîtrisé, les dispositions sur les adhésions à l'Union ont été modifiées. Elles précisent que « *les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil Européen sont pris en compte* », ce qui renvoie à ceux adoptés lors du Conseil Européen de Copenhague en juin 1993.

Il s'agit :

- d'un critère politique : l'existence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités ;

- d'un critère économique : l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union ;

- et d'un critère lié à la capacité à assumer les obligations qu'entraîne l'appartenance à l'Union.

Le quatrième critère est d'une tout autre nature. Il concerne la « *capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne* ».

### *b) La procédure de retrait volontaire de l'Union*

Le Traité de Lisbonne reconnaît (article 50 du Traité sur l'Union Européenne) à tout État membre le droit de décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

Ce retrait n'est soumis à aucune autre condition que l'existence d'une période transitoire de deux ans, durant laquelle l'Etat souhaitant se retirer peut négocier un accord avec l'Union, fixant les modalités de son retrait et ses relations futures avec l'Union.

Cet accord est conclu par le Conseil statuant à la majorité qualifiée avec l'approbation du Parlement Européen.

## **7. Les positions dérogatoires de certains Etats**

Le Traité de Lisbonne comporte de nombreuses dérogations exigées et obtenues par le Royaume-Uni.

C'est un des paradoxes du « non » français qui s'est traduit non par des exigences françaises mais par des dérogations supplémentaires au bénéfice de la Grande-Bretagne.

Le Royaume-Uni ne participant déjà ni à la monnaie unique ni à l'accord de Schengen, le Traité de Lisbonne l'exonère des obligations liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que de celles qui concernent la Charte des droits fondamentaux : autant d'éléments qui témoignent du statut particulier qui est désormais celui de la Grande-Bretagne dans la construction européenne dont on peut se demander si elle en est encore un membre à part entière.

L'Irlande et le Danemark, pourtant traditionnellement proches de la Grande-Bretagne, tendent désormais à s'en distancer.

L'Angleterre optera-t-elle un jour pour le statut de « partenaire privilégié » de l'Union. A ce stade, on peut en douter.

#### *a) Le Royaume-Uni et l'Irlande*

Le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient, depuis le Traité d'Amsterdam, d'un traitement dérogatoire à l'égard des mesures relatives à la libre circulation des personnes, à l'asile, à l'immigration et à la coopération judiciaire en matière civile, ainsi qu'aux mesures nouvelles développant l'« acquis de Schengen », auxquelles ils ne participent pas.

Le Traité Constitutionnel maintenait ces régimes dérogatoires. Un protocole annexé au Traité de Lisbonne les étend à l'ensemble de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

Le Traité de Lisbonne apporte aussi une précision importante sur la mise en œuvre de la clause de non participation du Royaume-Uni et de l'Irlande.

La principale difficulté de ce régime était de régler le cas où le Royaume-Uni ou l'Irlande décideraient de ne pas participer au développement d'une mesure à laquelle ils auraient jusque là participé (par exemple une étape supplémentaire dans le développement du système d'information Schengen).

Dorénavant, s'il apparaît que la non-participation du Royaume-Uni ou de l'Irlande à une mesure nouvelle rend impraticable l'application de cette mesure par les autres Etats, le Conseil pourra décider, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, et dans un délai de quatre mois, d'exclure le Royaume-Uni ou l'Irlande du champ d'application de la mesure en cause.

En outre, le Conseil, statuant selon la même procédure, pourra décider que le Royaume-Uni ou l'Irlande supporteront les conséquences financières directes découlant « nécessairement et inévitablement » de l'arrêt de leur participation à la mesure en cause.

L'Irlande, dans une déclaration (n° 63), a annoncé son intention de prendre part autant que possible aux mesures relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et de revoir, dans un délai de trois ans, le fonctionnement de son régime dérogatoire.

Enfin, le protocole n° 7 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux à la Pologne et au Royaume-Uni stipule que le caractère juridique contraignant de la Charte ne s'applique pas à ces deux pays. Les réticences du Royaume-Uni à l'égard de la Charte tiennent surtout aux dispositions sociales qu'elle contient.

*b) Le Danemark*

Le protocole sur la position du Danemark confère à ce pays une position particulière en ce qui concerne l'Union monétaire, la citoyenneté européenne, la défense, ainsi que les politiques qui ont été transférées du troisième au premier « pilier » par le Traité d'Amsterdam, c'est-à-dire les mesures relatives à la libre circulation des personnes, à l'asile, à l'immigration et à la coopération judiciaire en matière civile. En effet, le Danemark ne participe à aucune des mesures prises dans ces domaines.

Le nouveau protocole sur la position de ce pays étend le régime dérogatoire (« *opting out* ») à l'ensemble des mesures relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le Danemark ne participera donc pas aux mesures nouvelles relatives à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale.

Toutefois, le Danemark aura la possibilité de modifier le régime dérogatoire dont il bénéficie pour l'aligner sur celui du Royaume-Uni et de l'Irlande, ce qui lui permettra de participer au cas par cas à certaines mesures relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

*c) La Pologne*

Concernant la Pologne et Royaume-Uni, la Charte des droits fondamentaux, ne leur est pas opposable (protocole n°7).

Le nouveau gouvernement polonais, soutenu par une coalition qui regroupe le parti libéral de centre-droit « Plateforme civique » (PO), victorieux aux élections législatives d'octobre 2007, et le parti paysan (PSL) avait annoncé son intention de renoncer à cette dérogation, mais le Président de la République, conservateur acharné, s'y est opposé.

Comme le souligne une déclaration de la Pologne annexée au traité, les réticences polonaises à l'égard de la Charte des droits fondamentaux s'expliquent par la crainte de voir remettre en cause sa législation en matière de droit de la famille.

## ***E. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DES PARLEMENTS NATIONAUX***

Largement ignorés par la construction européenne depuis l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct en 1979, les Parlements nationaux ont vu progressivement leur rôle s'accroître à partir des années 1990, cette meilleure prise en compte étant considérée comme un moyen de remédier au « déficit démocratique » de l'Union. C'est ainsi que le Traité de

Maastricht s'était accompagné d'une déclaration relative aux Parlements nationaux et à la coopération interparlementaire. Le Traité d'Amsterdam a franchi une étape supplémentaire avec un protocole consacré au « rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne ». Toutefois, la reconnaissance d'un rôle collectif des Parlements nationaux à l'échelle européenne s'est pendant longtemps heurtée à la réticence du Parlement Européen, soucieux de préserver ses prérogatives et à l'idée que la fonction de chaque Parlement national est avant tout de contrôler l'activité de son gouvernement au sein du Conseil.

La place des Parlements nationaux dans l'Union Européenne, qui figurait parmi les quatre thèmes de la déclaration sur l'avenir de l'Union annexée au Traité de Nice, a occupé une place importante dans les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Mais sa proposition de créer un Congrès, regroupant des représentants du Parlement Européen et des Parlements nationaux, n'a pas été retenue.

Le Traité de Lisbonne va plus loin. Il consacre **un article au rôle des Parlements nationaux**. C'est la première fois que la contribution des Parlements nationaux au « *bon fonctionnement* » de l'Union se trouve mentionnée dans le corps des traités.

#### **Nouvel article 12 du traité sur l'Union européenne**

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union :

a) en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs européens conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;

b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;

c) en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité ;

d) en en prenant part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 48 du présent traité ;

e) en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union conformément à l'article 49 du présent traité ;

f) en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Le Traité de Lisbonne crée un droit à l'information et met en place trois formes nouvelles d'intervention des Parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union :

## **1. Un droit à l'information qui est étendu**

Le protocole sur le rôle des Parlements nationaux étend leur droit à l'information :

- les Parlements nationaux sont ainsi directement destinataires de l'ensemble des documents d'information de la Commission (Livres verts, Livres blancs, communications), ainsi que de tous les projets d'actes législatifs, qu'ils émanent de la Commission Européenne ou d'un groupe d'Etats membres (la Commission Européenne s'acquitte déjà de cette obligation depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2006) ;

- les ordres du jour et les procès verbaux des réunions du Conseil sont également transmis directement et « dans les plus brefs délais » aux Parlements nationaux ;

- ils sont informés des demandes d'adhésion à l'Union ;

- tous les projets de révision des traités ou des actes adoptés sur la clause de flexibilité doivent leur être notifiés.

## **2. Le contrôle du respect du principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité s'est imposé dans le Traité de Maastricht. L'article 5 du traité instituant l'Union Européenne le définit en ces termes : « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée être mieux réalisés au niveau communautaire* ». Un autre principe lui est étroitement associé, le principe de proportionnalité, d'après lequel « *l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité* ».

L'inclusion du principe de subsidiarité dans les traités, avec force juridique, n'a cependant pas eu d'effets notables sur la législation européenne.

Aussi la Convention sur l'avenir de l'Europe avait-elle proposé de créer un mécanisme de contrôle du respect de ce principe par les Parlements nationaux. Proposition qui a été reprise dans le Traité Constitutionnel ainsi que par le Traité de Lisbonne.

Décrit dans un protocole sur « l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » le mécanisme comprend deux étapes :

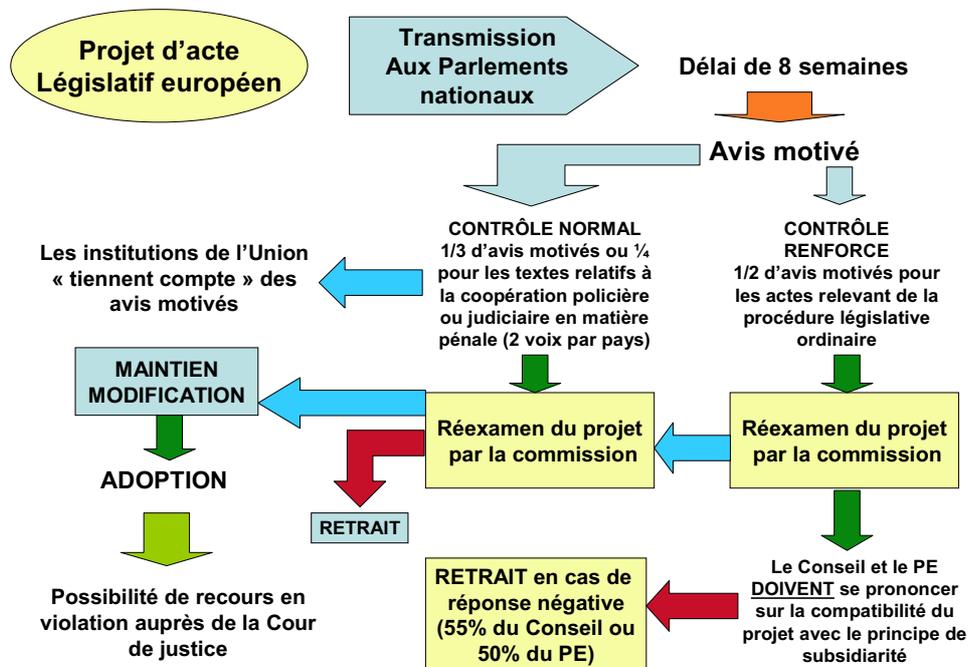
- dans un délai de huit semaines (et non plus six) à compter de la transmission d'un projet d'acte législatif, toute chambre d'un Parlement national peut adresser aux institutions de l'Union un « avis motivé » exposant les raisons pour lesquelles elle estime que le texte ne respecte pas le principe

de subsidiarité. Les institutions de l'Union « tiennent compte » des avis motivés qui leur sont adressés. Lorsqu'un tiers des Parlements nationaux a adressé un avis motivé à la Commission, le projet doit être réexaminé (pour les textes relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale, ce seuil est abaissé à un quart). Dans l'application de cette règle, chaque Parlement national dispose de deux voix ; dans un système bicaméral, chaque chambre dispose d'une voix ;

- après l'adoption d'un texte, la Cour de Justice peut être saisie par un Etat membre d'un recours pour violation du principe de subsidiarité émanant d'un Parlement national ou d'une des chambres de celui-ci. Le recours doit être formellement présenté par le gouvernement d'un État membre, mais le protocole ouvre la possibilité qu'il soit simplement « transmis » par ce gouvernement, l'auteur véritable du recours étant le Parlement national ou une chambre de celui-ci.

Ce mécanisme d'alerte précoce est renforcé par le Traité de Lisbonne lorsque le projet d'acte législatif relève de la procédure législative ordinaire :

- si un projet d'acte législatif soumis à la procédure législative ordinaire est contesté à la majorité simple des voix attribuées aux Parlements nationaux et si la Commission décide de le maintenir, le Conseil et le Parlement doivent se prononcer sur la compatibilité de ce projet avec le principe de subsidiarité ; si le Conseil (à la majorité de 55 % de ses membres) ou le Parlement (à la majorité simple des suffrages exprimés) donne une réponse négative, le projet est écarté.



### **3. La procédure ordinaire de révision des traités**

Le Traité de Lisbonne reprend la méthode retenue par la Convention pour la procédure de révision ordinaire des traités. Les Parlements nationaux seront associés à l'élaboration des projets de révision des traités, même si la Conférence intergouvernementale composée des représentants des Etats membres reste l'institution souveraine *in fine*.

L'entrée en vigueur de la décision du Conseil Européen modifiant tout ou partie des dispositions du traité concernant les « politiques internes », suppose son « *approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ».

Par ailleurs, chaque Parlement national dispose d'un droit d'opposition en cas d'utilisation d'une « clause passerelle ».

### **4. L'association des Parlements nationaux à l'espace de liberté, de sécurité et de justice**

Plusieurs dispositions concernent l'association des Parlements nationaux à la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice :

- les Parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de l'évaluation à laquelle il est procédé des conditions dans lesquelles les autorités des États membres ont mis en œuvre les politiques de l'Union en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

- ils sont tenus informés des travaux du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure ;

- ils sont associés à l'évaluation des activités d'Eurojust et au contrôle des activités d'Europol.

- en outre, les Parlements nationaux ont un droit d'opposition (comme dans le cas des « clauses-passerelles ») lorsque le Conseil détermine la liste des aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière (et donc sur lesquels l'Union peut légiférer).

### **III. LA MISE EN ŒUVRE DES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES DU TRAITÉ DE LISBONNE**

Le Traité de Lisbonne devrait, si tous les Etats l'ont ratifié, entrer en vigueur au 1er janvier 2009.

Mais pour que les nouvelles institutions puissent fonctionner dès cette date, il est nécessaire de préparer en amont leur mise en place.

Ce travail incombera largement à la présidence française de l'Union Européenne au deuxième semestre de l'année 2008, même si la présidence actuelle de la Slovénie, et celle de la République tchèque qui suivra la présidence française, auront aussi un rôle à jouer. On peut distinguer six principales interrogations, dont trois se posent à court terme et trois à plus long terme.

#### ***A. LES INTERROGATIONS DIRECTEMENT LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DU TRAITÉ***

Ces incertitudes concernent le rôle du Président du Conseil Européen, la place du Haut Représentant pour les Affaires étrangères, les perspectives de la politique de sécurité et du service européen pour l'action extérieure.

##### **1. Quel sera le rôle du Président du Conseil Européen ?**

La création d'une présidence stable du Conseil Européen n'allait pas de soi.

Elle était soutenue par la France, le Royaume-Uni et l'Espagne. Ils estimaient qu'elle permettrait de renforcer la visibilité de l'Union et d'assurer la continuité de ses travaux. Mais elle était contestée par les « petits pays », qui redoutaient l'instauration d'un directoire des « grands » et craignaient la mise en cause du « triangle institutionnel » (Commission, Parlement, Conseil) au détriment de la Commission Européenne.

Les « petits » pays attachaient du prix à pouvoir représenter, fut-ce pendant six mois seulement, l'Union Européenne auprès de ses grands partenaires, Etats-Unis, Russie, Chine, etc.

En définitive, le compromis a consisté à créer une présidence stable du Conseil Européen, tout en encadrant ses prérogatives et en laissant subsister la présidence tournante pour l'ensemble des Conseils des Ministres spécialisés, à l'exception du Conseil Affaires étrangères, présidé par le Haut Représentant.

##### ***a) Etendue des pouvoirs du Président du Conseil Européen***

Le Président du Conseil Européen est élu à la majorité qualifiée par le Conseil Européen, pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois.

Cela lui donnera, s'il est renouvelé, une durée de vie identique à celle du Président de la Commission Européenne ou du Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (cinq ans).

Le traité précise qu'il ne pourra pas exercer de mandat national.

Désigné par ses pairs du Conseil Européen, mais ne disposant pas comme eux de l'onction du suffrage universel, on peut se demander s'il lui sera facile de s'affirmer face au Président de la Commission Européenne et au Haut Représentant dont le choix aura été approuvé par un vote du Parlement Européen.

Le Président du Conseil Européen reprend les attributions qui sont actuellement dévolues à la présidence en exercice du Conseil Européen, soit un rôle de préparation et d'animation des travaux du Conseil, ainsi qu'un rôle de représentation de l'Union Européenne au sein des conférences internationales et auprès des pays tiers.

Le traité ne prévoit pas la création d'un service spécifique qui serait mis à la disposition du Président du Conseil Européen. Il se borne à indiquer que celui-ci est « assisté » par le Secrétariat Général du Conseil.

Sera-t-il pour autant un « général sans armée » ? On peut en douter.

De manière schématique, deux modèles sont possibles :

- un Président arbitre, honnête courtier, dont le rôle se bornerait à arrêter les ordres du jour du Conseil, à en présider les réunions, à favoriser l'émergence en son sein d'un consensus ;

- un Président incarnant l'Union Européenne aux yeux des citoyens et sur la scène internationale, qui veillerait entre les réunions du Conseil, à la bonne application de ses décisions et orientations par le Président de la Commission et le Haut Représentant.

On peut penser que, si le Président bénéficie du plein soutien du Conseil Européen, c'est le deuxième modèle qui s'imposera.

En effet, le Conseil Européen jouera plus que jamais un rôle central dans le fonctionnement de l'Union. Il restera l'organe chargé de donner à l'Union Européenne les impulsions nécessaires à son développement et de définir les orientations et les priorités politiques générales.

**La personnalité du premier titulaire de cette charge pèsera lourd dans la définition des contours de la fonction.**

**En définitive, la création d'une Présidence stable du Conseil Européen a toutes chances de marquer un véritable changement dans le fonctionnement de l'Union Européenne. On peut espérer qu'en étroite liaison avec le Président de la Commission et le Parlement, il jouera un rôle moteur dans la progression vers davantage d'intégration européenne.**

**Les moyens administratifs nécessaires à la conduite de son action devront lui être donnés, soit en créant un service propre, soit en mettant à**

**sa disposition une partie des ressources du Secrétariat Général du Conseil.**

*b) Relations entre la présidence stable du Conseil Européen et les présidences tournantes des formations spécialisées du Conseil des Ministres*

En instaurant une présidence « stable » du Conseil Européen, le Traité de Lisbonne n'a pas mis un terme à la présidence « tournante » des Conseils des Ministres qui est maintenue pour les formations spécialisées du Conseil des Ministres (comme le Conseil « agriculture » ou le Conseil « Justice et affaires intérieures »). Le Conseil « Affaires étrangères » fait exception dans la mesure où il est statutairement présidé par le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le Traité de Lisbonne prévoit que la présidence tournante sera exercée par une « troïka » de trois pays pour une durée de dix-huit mois. Ces trois pays pourront soit décider qu'ils exerceront à tour de rôle la présidence comme c'est le cas aujourd'hui, soit se répartir les différents Conseils et assurer leur présidence respective pendant dix huit mois.

Le lien qui existe aujourd'hui entre le Conseil Européen et les différents Conseils des Ministres, du fait que ces Conseils sont présidés par les membres du gouvernement que dirige dans son pays le Président du Conseil Européen, sera rompu par le Traité de Lisbonne.

**Il faudra donc inventer des mécanismes assurant une bonne coordination entre le Président du Conseil Européen et les présidences tournantes des Conseils des Ministres.**

Cette coordination pourrait s'appuyer sur le Conseil « Affaires générales », qui sera détaché à l'avenir du Conseil « Affaires étrangères », et dont le rôle est de préparer les travaux du Conseil Européen et d'assurer la cohérence entre les travaux de leurs instances.

Lorsqu'il sera détaché du Conseil « Affaires étrangères », le Conseil « Affaires générales » devrait voir son rôle renforcé.

**Parmi les hypothèses étudiées figure l'idée, parfaitement logique, consistant à confier la présidence du Conseil « Affaires générales » au Premier Ministre du pays exerçant la présidence tournante, qui pourra en liaison avec le Président du Conseil Européen, veiller à la mise en œuvre des orientations arrêtées par le Conseil Européen.**

**La coordination entre les deux instances pourra également s'appuyer sur le Secrétariat Général du Conseil, qui aura pour fonction d'assister à la fois le Président du Conseil Européen, la présidence tournante et le Haut Représentant.**

**En tout état de cause, un lien étroit devra unir le Président du Conseil Européen, les chefs d'Etat ou de gouvernement du pays exerçant la présidence du Conseil « Affaires générales », ainsi que le Haut**

**Représentant et le Président de la Commission Européenne qui interviennent tous dans la préparation et la mise en œuvre des délibérations du Conseil Européen.**

*c) Rapports entre le Président du Conseil Européen, le Président de la Commission Européenne et le Haut Représentant.*

Le partage des tâches entre le Président du Conseil Européen, le Président de la Commission et le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, pose des problèmes que la pratique devra résoudre.

Le traité prévoit que « *le président du Conseil Européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut Représentant* ».

## **2. Quel sera le positionnement du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ?**

Le Haut Représentant cumule ses responsabilités pour les affaires étrangères et la politique de sécurité avec le poste de Commissaire Européen chargé des relations extérieures et de Vice Président de la Commission.

L'objectif recherché est d'assurer plus de cohérence dans l'action extérieure de l'Union, en mettant un terme à la séparation entre la politique étrangère et de sécurité qui relève des Etats et les autres aspects de l'action extérieure de l'Union qui relèvent de la Commission.

Cette fusion permettra au Haut Représentant de mobiliser les moyens financiers importants dont dispose le Commissaire aux relations extérieures qu'il remplace.

Rappelons que les crédits consacrés à la politique étrangère et de sécurité commune représentent aujourd'hui moins de 0,1% du budget européen, avec environ 200 millions d'euros pour 2008, alors que les relations extérieures sont dotées de 6,9 milliards d'euros, sans compter l'aide au développement.

Le Haut Représentant préside le Conseil « Affaires étrangères », une fonction qui revenait jusqu'ici au ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la présidence tournante de l'Union. Il est chargé de conduire la politique étrangère de l'Union.

Quant au Président de la Commission, il est chargé de représenter l'Union à l'extérieur pour tous les problèmes relevant de la Commission. Il en est ainsi notamment de la politique commerciale extérieure dont la conduite relève de la Commission.

Aussi peut-on se demander si le Président du Conseil Européen, lorsqu'il se rendra à la Maison Blanche, ira seul ou s'il jugera nécessaire de se

faire accompagner du Haut Représentant, voire du Président de la Commission. Une telle troïka ne serait pas illogique du point de vue juridique, mais ne servirait pas l'image internationale de l'Union. Aussi peut-on penser que le Président du Conseil Européen portera seul la parole de l'Union dans les rencontres au plus haut niveau et les débats de politique générale.

En tant que Vice Président de la Commission, le Haut Représentant assumera les « *responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union* ».

**Plusieurs interrogations demeurent à propos du Haut Représentant.**

**L'étendue de ses compétences devra être précisée.**

Le Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité reprend les attributions du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et celles du Commissaire Européen chargé des relations extérieures et de la politique de voisinage.

Mais qu'en sera-t-il des autres aspects de l'action extérieure, tels que l'aide au développement ou l'élargissement, qui relèvent actuellement du portefeuille d'autres Commissaires ?

Le Haut Représentant sera chargé d'assurer la « coordination » des aspects de l'action extérieure de la Commission, même lorsqu'il n'en a pas la responsabilité. Un rôle qui ne sera pas facile à exercer si l'on songe que les Commissaires Européens sont égaux entre eux (le poste de Vice Président étant purement honorifique) et que seul le Président de la Commission exerce un pouvoir hiérarchique sur les Commissaires.

S'agissant des structures politico-militaires, telles que l'Etat-major de l'Union Européenne, le Comité Militaire de l'Union ou encore le Centre de situation de l'Union Européenne, le problème de leur rattachement n'est pas réglé.

Certains considèrent que ces structures devraient relever du Haut Représentant, soit en les intégrant au service européen pour l'action extérieure, soit en leur conservant une certaine autonomie.

D'autres s'opposent à cette solution. Ils font valoir que le Haut Représentant, étant membre de la Commission Européenne, est soumis à ce titre au contrôle du Parlement Européen. Ils suggèrent que ces structures continuent de relever du Secrétariat Général du Conseil.

En raison de sa « double casquette » le Haut Représentant aura un statut complexe, responsable à la fois devant le Conseil Européen, devant le Président de la Commission Européenne et devant le Parlement Européen qui renforcera ainsi l'influence qu'il exerce sur la politique étrangère.

D'ores et déjà, le Parlement Européen a contesté le fait que le Haut Représentant puisse être désigné à titre provisoire par le seul Conseil

Européen lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne au 1er janvier 2009.

Le Parlement Européen considérait que le Haut Représentant ne pouvait être désigné que lors du prochain renouvellement de la Commission Européenne à l'automne 2009 ou du moins après une procédure d'approbation parlementaire.

Il n'a pas obtenu entièrement satisfaction, mais une déclaration annexée au traité (n° 39) prévoit que « *des contacts appropriés seront pris avec le Parlement Européen pendant les travaux préparatoires précédant la nomination du Haut Représentant* », qui interviendra néanmoins au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le prochain Haut Représentant devrait donc exercer ses fonctions à titre transitoire du 1<sup>er</sup> janvier jusqu'au renouvellement de la Commission Européenne en novembre 2009.

### **3. Quelle physionomie pour le futur service européen pour l'action extérieure ?**

Le Traité de Lisbonne prévoit la création d'un « service européen pour l'action extérieure », placé sous l'autorité du Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité.

Il précise que ce service est « *composé de fonctionnaires des services compétents du Secrétariat Général du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux* ».

L'organisation et le fonctionnement de ce service seront définis par décision du Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition du Haut Représentant, après consultation du Parlement Européen et approbation de la Commission.

Une déclaration annexée au traité prévoit que, dès la signature du Traité de Lisbonne, le Secrétaire Général du Conseil, la Commission et les Etats membres entameront les travaux préparatoires relatifs à la mise en place du service.

Le Traité de Lisbonne ne précise pas comment ce service sera organisé et géré, quelles seront ses compétences et son ancrage institutionnel.

Plusieurs approches s'opposent, selon que le service est considéré comme relevant du Conseil ou de la Commission.

Pour sa part, le Parlement Européen (qui sera simplement consulté) a fait valoir son point de vue, dans une résolution adoptée le 26 mai 2005, demandant notamment que ce service soit intégré dans les structures de la Commission d'un point de vue organisationnel, administratif et budgétaire.

Mais il semble qu'un consensus existe entre Etats membres pour que le Service d'Action Extérieure soit une administration nouvelle, placée sous

l'autorité du Haut Représentant, mais entretenant des liens étroits avec le Conseil et la Commission.

Il devrait, aux termes du Traité de Lisbonne, comprendre des fonctionnaires du Conseil, de la Commission Européenne et des diplomates nationaux détachés par les administrations des Etats membres.

Il inclurait :

- les services du Conseil compétents en matière de politique étrangère ;

- la direction générale « Relations extérieures » de la Commission Européenne ;

- les délégations de la Commission Européenne dans les pays tiers, en totalité ou en partie.

Rien, en revanche, n'est encore décidé concernant :

- les structures politico-militaires, Etat major de l'Union Européenne, Comité Militaire et Centre de Situation ;

- les services de la Commission chargés de l'élargissement.

Les délégations extérieures de la Commission seront placées sous l'autorité du Haut Représentant. Mais cela ne veut pas dire que l'ensemble de leur personnel fera nécessairement partie du service européen d'action extérieure. Les agents qui traitent des questions d'énergie ou d'environnement par exemple, continueront à dépendre de la Commission Européenne, qui a compétence en ces matières.

Dotée de la personnalité juridique, l'Union pourra demander à devenir membre des Nations Unies où elle ne dispose actuellement que d'un statut d'observateur permanent. Cela ne règlera pas, pour autant, le problème de sa représentation.

**La France et le Royaume-Uni continueront d'appartenir au Conseil de Sécurité en tant que membres permanents.**

Le Traité de Lisbonne contient à ce sujet des dispositions intéressantes.

Il précise que « *les Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres États membres ainsi que le Haut Représentant pleinement informés* ».

Il dispose que « *les Etats membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies* ».

Enfin, il prévoit, que « *Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité des Nations Unies, les Etats*

*membres qui y siègent demandent que le Haut Représentant soit invité à présenter la position de l'Union ».*

La mise en œuvre de ces dispositions doit s'interpréter à la lumière de la déclaration (n° 31) annexée au traité à la demande du Royaume-Uni. Celle-ci précise que le nouveau dispositif en matière de politique étrangère et de sécurité commune, en particulier la nomination d'un Haut Représentant de l'Union et la mise en place d'un service européen d'action extérieure, n'affectera pas *« les responsabilités ni les compétences de chaque État membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère, son service diplomatique national, ses relations avec les pays tiers et sa participation à des organisations internationales, y compris l'appartenance d'un Etat membre du Conseil de Sécurité des Nations Unies ».*

Aux termes de cette même déclaration, les dispositions du nouveau traité concernant la PESC *« ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décision ni n'accroissent le rôle du Parlement Européen ».*

La déclaration n°30 indique, enfin, que *« l'Union Européenne et ses Etats membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations Unies et, en particulier, par la responsabilité principale incombant au Conseil de Sécurité et à ses Etats membres du maintien de la paix et de la sécurité internationales ».*

## **B. PERSPECTIVES A PLUS LONG TERME**

De nombreuses interrogations existent concernant l'évolution à plus long terme de l'Union. La première concerne la Commission Européenne, la seconde le mécanisme des « coopérations renforcées », la troisième l'émergence à terme d'une véritable politique étrangère et de défense commune.

### **1. Le plafonnement du nombre des membres de la Commission Européenne à partir de 2014**

Le Traité de Lisbonne, qui reprend sur ce point les dispositions du traité constitutionnel, prévoit qu'à partir de 2014, le nombre des Commissaires devra être égal aux deux tiers du nombre d'Etats membres (soit dix-huit dans une Europe à vingt-sept).

Les membres de la Commission seront alors choisis selon un système de rotation strictement égale entre les Etats.

Ce système, qui diffère de celui imaginé par la Convention, comporte des inconvénients importants, qui ont fait dire au Président Valéry Giscard d'Estaing qu'il n'était pas satisfaisant.

Rappelons que le projet initial élaboré par le Présidium de la Convention prévoyait de plafonner à 15 le nombre de Commissaires, y compris son Président et le ministre des Affaires étrangères. Ce chiffre correspond, en effet, au nombre de « portefeuilles » de compétences qu'il est raisonnable de créer au sein de la Commission. Cette proposition ayant soulevé des critiques notamment de la part des « petits » pays, la Convention avait finalement proposé un autre système fondé sur la distinction entre des Commissaires avec et sans droit de vote. Cela aurait abouti à remettre en cause la collégialité de la Commission et l'égalité entre les Commissaires.

Le plafonnement de la Commission Européenne reste une question controversée.

Dans une Europe à vingt-sept, à trente demain, davantage plus tard, le système consistant à prévoir un Commissaire par Etat aboutit à disperser les compétences et à diluer les responsabilités au sein de la Commission, qui ne pourra pas fonctionner véritablement comme un collège, en raison du nombre trop important de ses membres.

Il est vrai que, si la Commission Européenne a pu jouer un rôle moteur tout au long de la construction européenne, c'est parce qu'elle a toujours veillé à entretenir des rapports étroits avec les Etats, notamment par l'intermédiaire de ses membres. Dès lors que la Commission ne comportera plus de membres issus de tous les Etats, ces relations risquent de devenir plus difficiles.

Comment sera reçue en Allemagne, par exemple, une décision en matière de concurrence affectant l'industrie allemande qui serait prise par une Commission ne comportant aucun Commissaire allemand ?

Comment serait perçue en France la décision de lancer une procédure en manquement à l'encontre de notre pays, si aucun Français n'est membre du collège ?

Conscient de cette difficulté, le Traité de Lisbonne comporte une déclaration (n°5) aux termes de laquelle *« lorsque la Commission ne comprendra plus des ressortissants de tous les Etats membres, celle-ci devrait accorder une attention particulière à la nécessité de garantir une transparence absolue dans ses relations avec l'ensemble des Etats membres. En conséquence, la Commission devrait rester en contact étroit avec tous les Etats membres, que ceux-ci comptent ou non un de leurs ressortissants parmi les membres de la Commission, et, à cet égard, elle devrait accorder une attention particulière à la nécessité de partager les informations avec tous les Etats membres et de les consulter »*.

La déclaration ajoute que *« la Commission devrait prendre toutes les mesures utiles afin de garantir que les réalités politiques, sociales et économiques de tous les Etats membres, y compris ceux qui ne comptent pas de ressortissants parmi les membres de la Commission, sont pleinement prises en compte. Parmi ces mesures devrait figurer la garantie que la position de*

*ces Etats membres est prise en compte par l'adoption des modalités d'organisation appropriées ».*

Le traité prévoit la possibilité pour le Conseil Européen, statuant à l'unanimité, de modifier le nombre de membres de la Commission, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une révision des traités.

On peut se demander si c'est le plafonnement en lui-même de la Commission Européenne qui est problématique, ou le système de la rotation strictement égalitaire qui préside à la désignation des Commissaires.

Rappelons que toutes les décisions de la Commission Européenne se prennent de manière collégiale, par un vote à la majorité simple.

Or, le système de rotation égalitaire place sur le même plan les six « grands » pays, représentant 74 % de la population, et les 21 autres pays. Ainsi, il met sur le même plan des pays aussi différents que l'Allemagne et Malte ou Chypre.

Comme le faisait justement remarquer le Président de la Délégation pour l'Union Européenne du Sénat, notre collègue Hubert Haenel, dans son intervention lors du débat en séance publique préalable au Conseil Européen, le 12 décembre 2007 :

*« (...) nos règles institutionnelles encouragent la balkanisation. Nous avons reconnu la vocation à l'adhésion de tous les Etats issus de l'ex-Yougoslavie, qui seront finalement sept. Or, ces Etats auront, au sein de l'Union, un poids sans commune mesure avec celui qu'aurait eu une Yougoslavie unie. Ainsi, une Yougoslavie unie aurait eu 37 ou 38 sièges au Parlement Européen ; les sept Etats successeurs en auront au total plus du double, plus par exemple que la France ou le Royaume-Uni. Et que ce soit au Conseil Européen, à la Commission, à la Cour de Justice, ces mêmes Etats pèseront sept fois plus que n'aurait pesé une Yougoslavie unie. A l'encontre du proverbe, la division fait la force ».*

Quel sera le poids d'une Commission sans Commissaire allemand, français ou britannique, face au Conseil ou au Parlement Européens ?

Le système de la rotation égalitaire risque donc de porter atteinte à la légitimité de la Commission Européenne et à sa position au sein du « triangle institutionnel ».

Devant ces inconvénients, certains ont envisagé de s'inspirer du système existant au Conseil de Sécurité des Nations Unies ou pour les avocats généraux auprès de la Cour de Justice, en prévoyant que les « grands » pays disposeraient en permanence d'un Commissaire, tandis que les postes restants feraient l'objet d'une rotation égalitaire entre les autres pays.

Ainsi, dans une Union à vingt-sept, les six « grands » Etats disposeraient en permanence d'un Commissaire, tandis que les douze autres Commissaires feraient l'objet d'une rotation entre les vingt et un pays restants.

Cette solution constituerait d'une certaine manière un retour aux origines : jusqu'au Traité de Nice, les « grands » Etats désignaient deux Commissaires, tandis que les « petits » Etats n'en désignaient qu'un. Mais elle serait difficile à faire accepter par les « petits pays », dans la mesure où elle romprait avec le principe d'égalité entre Etats membres auquel ils sont très attachés.

**Dès lors, pourquoi ne pas envisager de confier, à terme, au Président de la Commission Européenne le soin de fixer lui-même le nombre de Commissaires et la composition du collège, en tenant compte de l'éventail démographique et géographique de l'Union Européenne, sous le contrôle du Parlement Européen chargé de l'investir ?**

**Une telle solution, qui avait été évoquée lors des travaux de la Convention, permettrait, en effet, de préserver l'efficacité de la Commission Européenne et sa légitimité, en renforçant son indépendance à l'égard des Etats membres. Mais il s'agit à l'évidence d'une solution très audacieuse et qui risque de ce fait de n'être pas rapidement retenue.**

## **2. Quel avenir pour les « coopérations renforcées » ?**

Le mécanisme des « coopérations renforcées », qui permet à un groupe limité d'Etats de progresser dans un domaine précis vers plus d'intégration, a été introduit par le Traité d'Amsterdam.

Dans une Europe élargie, ce mécanisme est en effet perçu comme un outil d'intégration, même s'il comporte le risque de créer une Europe « à la carte » ou « à plusieurs vitesses ».

**Bien qu'elles aient été assouplies par le Traité de Nice, les conditions qui encadrent le recours aux coopérations renforcées sont contraignantes, de sorte qu'elles n'ont à ce jour jamais été mises en oeuvre.**

Les seules formes de « différenciation » qui se sont développées sont celles prévues par les traités eux-mêmes (comme Schengen ou l'Euro) ou bien celles qui se sont développées en dehors du cadre de l'Union Européenne (comme le traité de Prüm relatif à la coopération policière et à la lutte contre l'immigration illégale, signé le 25 mars 2005).

Toutefois, dans une Europe à vingt sept, à trente ou davantage demain, le recours à une certaine forme de différenciation semble inévitable pour progresser vers plus d'intégration. Comme l'a déclaré Jacques Delors, *« la différenciation constitue la seule solution possible pour concilier l'élargissement et l'approfondissement »*.

**Ce mécanisme sera-t-il utilisé dans ou en dehors du cadre des traités ?**

Les règles posées par le Traité de Lisbonne sont voisines de celles figurant dans le Traité de Nice. Mais des possibilités nouvelles apparaissent.

Comme dans le Traité de Nice, les coopérations renforcées ne peuvent être lancées qu'en dernier ressort et doivent associer au moins neuf des Etats membres (et non plus huit).

L'autorisation de lancer une coopération renforcée est accordée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée moyennant l'accord de la Commission et du Parlement.

Dans le cas de la politique extérieure et de sécurité commune, l'autorisation est accordée par le Conseil statuant à l'unanimité. Mais le Parlement et la Commission sont simplement consultés.

Le Traité de Lisbonne apporte trois éléments nouveaux :

- les Etats participant à une coopération renforcée peuvent, à l'unanimité, décider de recourir aux « clauses passerelles », permettant le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée ;

- une formule particulière est prévue en matière de défense. Celle des « coopérations structurées permanentes ». Peuvent y participer les Etats membres acceptant les engagements précisés dans un protocole annexé au traité. Le lancement est autorisé par le Conseil statuant à la majorité qualifiée ;

- le mécanisme du « frein/accélérateur » facilite le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures.

En définitive, au regard des règles contraignantes qui encadrent cette procédure et aussi des inconvénients éventuels que ce dispositif pourrait entraîner (telles que des distorsions de concurrence), il semble que le mécanisme des « coopérations renforcées » soit surtout utile en matière de défense (notamment avec les « coopérations structurées »), et en matière de coopération policière et judiciaire en matière pénale (grâce au mécanisme de « frein/accélérateur »).

En revanche, il semble difficile à mettre en oeuvre en matière de politique étrangère, en raison de l'unanimité nécessaire au Conseil pour autoriser son déclenchement.

Le fait que la Commission et le Parlement participent au fonctionnement des coopérations renforcées constitue également un important obstacle.

**On peut penser que les Etats membres désireux de progresser dans certains domaines vers plus d'intégration privilégieront des formes plus souples de coopérations intergouvernementales développées en dehors du cadre du Traité.**

### 3. Vers une politique étrangère et une défense communes

#### a) Une politique étrangère commune

Grande puissance commerciale, économique et monétaire, porteuse d'un modèle original d'intégration politique, l'Union Européenne peine à s'affirmer sur la scène internationale

A la division des Européens lors de la guerre en Irak, succèdent aujourd'hui les divergences entre Européens sur l'avenir du Kosovo et les relations avec la Russie. Sans être rédhibitoires, ces différences ne facilitent pas l'émergence d'une politique étrangère commune.

Le Traité de Lisbonne ne préjuge pas de la politique menée par l'Union Européenne en matière de politique étrangère et de sécurité. Tout en confirmant son caractère intergouvernemental, il met en place un cadre institutionnel riche de potentialités, qu'il appartiendra aux Etats membres et aux institutions européennes de développer s'ils le souhaitent.

La création du poste de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité constitue une réelle avancée, dans la mesure où il devrait contribuer à la cohérence et à la visibilité de l'action extérieure de l'Union.

Il en va de même de la création du service européen pour l'action extérieure, qui devrait favoriser l'émergence d'une « culture diplomatique commune ».

Est-ce à dire que l'Union Européenne disposera dans un proche avenir d'une politique étrangère commune ? Probablement non parce qu'elle conserve un caractère intergouvernemental et que les grands Etats ne sont pas prêts à renoncer à leur autonomie en la matière. Deux déclarations (n° 30 et 31) annexées à la demande de la Grande-Bretagne le rappellent clairement.

Dans un monde en mutation, marqué par la mondialisation et confronté à de nouvelles menaces, l'Union Européenne dispose pourtant de nombreux atouts - une situation géographique privilégiée auquel s'ajoute un poids économique et commercial considérable - pour s'affirmer dans le monde face aux Etats-Unis, à la Russie et aux puissances émergentes, Inde, Chine ou Brésil. Les défis qui l'attendent sur la scène internationale devraient l'inciter à valoriser peu à peu ces atouts.

#### • L'actualisation de la « stratégie européenne de sécurité »

La stratégie européenne de sécurité, adoptée en 2003 en pleine crise irakienne, constitue, à ce jour, le seul document définissant les objectifs de la politique étrangère de l'Union Européenne. Cet excellent document d'une dizaine de pages reste un texte de référence consensuel. Il se démarque nettement de la vision américaine du monde.

Faut-il en conclure qu'il n'y a pas lieu de l'adapter aux évolutions de la situation internationale des cinq dernières années ? Certainement pas.

Mais il conviendra de distinguer entre ce qui relève des principes –qui garde toute sa pertinence– et ce qui relève de leur mise en œuvre ou de l'évolution des menaces depuis 2003 qui devra être mis à jour.

Des éléments nouveaux devront être pris en compte, tels que le défi énergétique, les questions environnementales, le retour de la Russie, l'émergence de la Chine ou la dégradation de la situation au Proche-Orient.

Le maintien de la règle de l'unanimité incitera à recourir à des formules souples et pragmatiques : des groupes restreints d'Etats peuvent être chargés, en liaison avec le Haut Représentant, de conduire les relations de l'Union avec des pays tiers, avec lesquels ils entretiennent des liens particuliers.

C'est ainsi que la France, l'Allemagne et le Royaume Uni se sont vu confier la mission de représenter l'Union dans les négociations avec l'Iran au sujet de son programme nucléaire. Le précédent pourrait servir pour d'autres problèmes et avec d'autres pays.

Dans les relations de l'Union avec l'Amérique latine, l'Espagne et le Portugal peuvent jouer un rôle pilote.

Le Haut Représentant devra, sinon conduire, du moins être étroitement associé à de telles démarches.

#### *b) Une défense commune*

Si le caractère intergouvernemental des problèmes de défense est nettement souligné par le Traité de Lisbonne, celui-ci n'en contient pas moins, sur ce plan, des avancées importantes.

Il consacre les avancées déjà réalisées comme l'élargissement des missions dites de Petersberg, la mise en place d'une Agence Européenne de l'Armement et contient une « clause de solidarité » utilisée par anticipation lors des attentats de Madrid de 2004.

Depuis son lancement au du Sommet franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, les innovations de la politique de sécurité et de défense ont été décidées et mises en œuvre hors du cadre des traités, par accord unanime entre les Etats membres.

C'est de cette manière que l'Union Européenne s'est progressivement dotée de structures telles qu'un Comité Politique et de Sécurité permanent (COPS), d'un Comité militaire, d'un modeste Etat-major, d'une force de réaction rapide, et qu'elle a participé à plus d'une dizaine d'opérations extérieures, notamment en Afrique et dans les Balkans.

Pour autant, on constate actuellement un certain essoufflement, comme l'illustrent les difficultés rencontrées dans le lancement de l'opération de l'Union au Tchad.

On peut espérer que ce Traité de Lisbonne développera ces avancées.

- **Les « coopérations structurées permanentes »**

La « coopération structurée permanente » est l'une des principales nouveautés du Traité de Lisbonne et un outil majeur de progrès en matière de défense.

Les conditions de lancement d'une « coopération structurée permanente » sont peu exigeantes. A la différence des « coopérations renforcées », elles ne nécessitent pas un nombre minimal d'Etats et leur déclenchement est autorisé par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Les « coopérations structurées permanentes » seront-elles l'amorce d'une sorte de « Schengen de la défense » permettant à un groupe d'Etats d'aller plus vite et plus loin vers une défense européenne ? L'avenir le dira.

Tel était bien, au départ, l'objectif visé par la France et l'Allemagne, lors des travaux de la Convention. Mais le dispositif finalement retenu a évolué et s'est quelque peu éloigné de l'ambition initiale.

Ceci n'enlève rien au mérite de la « coopération structurée permanente » qui devrait inciter l'ensemble des Etats, et non pas les seuls membres de la « coopération structurée » à se doter des capacités nécessaires de gestion des crises.

- **La création d'un centre permanent de planification et de conduite des opérations**

L'étape essentielle que la politique européenne de sécurité et de défense devra franchir est la mise en place d'un centre permanent de planification capable de préparer et de conduire des opérations extérieures.

Jusqu'à présent, les opérations de l'Union n'ont été possibles que grâce aux capacités de planification et de conduite des opérations de l'OTAN (le SHAPE à Maastricht), soit en s'appuyant sur celles des cinq Etats européens disposant de quartiers généraux nationaux aptes à conduire une opération européenne<sup>1</sup>. L'Union ne dispose en effet, en propre, que d'une petite cellule civilo-militaire installée à Bruxelles, dont l'effectif est limité actuellement à une petite centaine de personnes.

Disposer d'une structure de planification et de conduite des opérations est un élément essentiel pour réagir à une situation.

Les états-majors nationaux n'interviennent que lorsqu'ils ont été désignés comme centre de commandement, ce qui entraîne des délais dont les conséquences peuvent être graves.

---

<sup>1</sup> Les cinq quartiers généraux d'opérations (« Operation Headquarter » ou OHQ) sont installés en France (Paris), en Allemagne (Potsdam), en Grande Bretagne (Northwood), en Italie (Rome) et en Grèce (Larissa).

- **La nécessaire clarification des relations entre l'Union Européenne et l'OTAN.**

La politique européenne de sécurité et de défense ne se développera réellement que si les relations de l'Union avec l'OTAN sont mises au net.

L'introduction dans le Traité d'une « clause de défense mutuelle », qui fait double emploi avec l'article 5 du Pacte Atlantique, souligne la nécessité d'une clarification.

Un partage des tâches entre l'OTAN et l'Union Européenne restera longtemps nécessaire. L'OTAN est seule capable de gérer des conflits de haute intensité militaire tandis que l'Union Européenne est mieux placée pour traiter des conflits de basse ou moyenne intensité et exigeant la mise en œuvre d'un accompagnement civil.

Aboutir à un partage clair des responsabilités dans un esprit de coopération devra être l'une des tâches importantes des présidences à venir.

Comme le soulignait votre rapporteur dans un récent rapport sur les « enjeux de l'évolution de l'OTAN »<sup>1</sup> : *« la clef du développement d'une véritable relation de complémentarité entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense se trouve en large partie à Washington. »*

*Dès lors que la PESD incite plus fortement les Européens à renforcer leurs capacités de défense et à accroître leurs budgets militaires, elle devrait être perçue de manière plus confiante aux Etats-Unis. Il est, en effet, de l'intérêt de l'OTAN de pouvoir s'appuyer sur des capacités européennes plus affirmées, comme il est de l'intérêt des Etats-Unis de voir les Européens capables d'agir seuls lorsqu'ils ne souhaitent pas eux-mêmes s'engager.*

*Cette compatibilité entre l'OTAN et la PESD ne sera cependant crédible que si est acceptée, dans le même temps, côté européen, le rôle central de l'OTAN et l'idée qu'en pratique la défense européenne ne peut se construire contre l'OTAN ».*

En annonçant qu'elle souhaitait concilier la relance de l'Europe de la défense et le rapprochement avec l'OTAN, à l'occasion de sa future présidence de l'Union Européenne, la France s'est fixé un objectif ambitieux mais nécessaire dont il n'est pas certain, toutefois, qu'il puisse être atteint avant les élections présidentielles américaines.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 405 (2006-2007), présenté par MM. Jean François-Poncet, Jean-Guy Branger et André Rouvière au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat.

## CONCLUSION

Le Traité de Lisbonne est, avec le Traité de Rome, l'Acte Unique et le Traité de Maastricht, un des jalons les plus importants sur la route de la construction européenne.

Il n'a pas seulement mis un terme à la grave crise créée par le « non » de la France et de la Hollande au Traité Constitutionnel mais relancé la dynamique européenne qui pourra se développer dans les nouveaux domaines qui appellent une intervention de l'Union tels que l'énergie, l'immigration, la lutte contre le réchauffement climatique ou la recherche-développement.

Il met en œuvre des réformes institutionnelles qui permettront à l'Union élargie à vingt-sept, bientôt à trente et sans doute davantage, de fonctionner sans être paralysée par la règle de l'unanimité.

En instaurant une présidence stable du Conseil Européen, il contribuera à la nécessaire continuité de l'action économique, sociale et politique de l'Union.

En rassemblant entre les mains du Haut Représentant l'essentiel des compétences et des personnels appelés à définir et à conduire la politique étrangère et de sécurité de l'Union, il permettra à celle-ci de prendre peu à peu corps en étroite liaison avec les pays membres.

En substituant au régime de pondération des votes le système de la double majorité, qui permet aux grands Etats de peser à proportion de leur population tout en protégeant les intérêts des petits Pays, le Traité a, une fois pour toutes, résolu l'irritant problème des rapports entre ces deux catégories de membres de l'Union.

Enfin, en prévoyant que le nombre des membres de la Commission sera réduit à l'horizon de 2014, il protégera sa nécessaire collégialité ainsi que son rôle de gardien des traités et de l'intérêt général de l'Union.

Comme toute réforme, celle que réalise le Traité de Lisbonne subira le test décisif de sa mise en œuvre. Celle-ci dépendra dans une large mesure de

la force, de l'intelligence et de la sagesse des personnalités qui seront choisies pour diriger le destin de l'Union à la présidence du Conseil Européen, de la Commission et de la présidence tournante du Conseil des Ministres. Ce qui paraît acquis c'est qu'avec le Traité de Lisbonne l'Union sera mieux en mesure de relever les défis économiques, sociaux et de sécurité qui l'attendent. Tout permet d'espérer que, comme dans le passé, l'Union réagira aux épreuves et aux crises de l'avenir en progressant sur la voie de l'intégration qui, toute en respectant les identités nationales, lui permettra de s'affirmer sur la scène du monde.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen du présent rapport lors de sa réunion du 30 janvier 2008.

A la suite de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé au sein de la commission.

M. Louis Mermaz s'étant interrogé sur les conséquences d'un éventuel référendum négatif en Irlande, M. Jean François-Poncet, rapporteur, a rappelé que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne était subordonnée à sa ratification par les vingt-sept Etats membres. Si juridiquement les conséquences d'un rejet du traité sont identiques quel que soit l'Etat concerné, politiquement l'impact n'est pas le même, a toutefois indiqué M. Jean François-Poncet, rapporteur, en citant les précédents danois du Traité de Maastricht et irlandais du Traité de Nice.

Un rejet de ce traité par l'Irlande serait d'autant plus paradoxal, a-t-il indiqué, que ce pays a beaucoup bénéficié de son entrée dans la communauté, notamment en termes de financements communautaires.

Mme Josette Durrieu s'est déclarée préoccupée par les conséquences des innovations du Traité de Lisbonne sur le fonctionnement institutionnel de l'Union, à la lumière des interrogations soulevées par le rapporteur, qui l'incitent plutôt à se montrer réservée au sujet de sa ratification. Elle a considéré, en effet, que le Traité de Lisbonne se traduira par un net renforcement des pouvoirs de la Commission Européenne et du Parlement Européen et qu'il fera naître une confusion au plus haut niveau entre le Président du Conseil Européen, le Président de la Commission Européenne et le Haut Représentant. A cet égard, elle s'est déclarée opposée à l'idée de donner de nouveaux pouvoirs au Président de la Commission Européenne, comme celui de désigner lui-même les membres du collège. Elle s'est donc interrogée sur le fait de savoir si ce traité permettra réellement l'émergence d'une véritable Europe politique et de renforcer le rôle de l'Union Européenne sur la scène internationale.

En réponse, M. Jean François-Poncet, rapporteur, a indiqué que les incertitudes concernant sa mise en œuvre n'enlevaient rien aux avancées très importantes et positives du Traité de Lisbonne, rendant les institutions européennes plus légitimes et plus efficaces dans une Europe à vingt-sept ou trente Etats membres.

Il a fait remarquer que les pouvoirs de la Commission n'étaient pas modifiés. Seuls l'ont été ceux du Président et du Haut Représentant.

Il a aussi fait valoir que l'idée de confier au Président de la Commission Européenne le soin de fixer lui-même le nombre et la composition du collège s'inscrivait dans la continuité des précédentes

réformes qui ont renforcé le rôle du Président de la Commission Européenne et son autorité sur les autres membres du collège, notamment en lui accordant le pouvoir de répartir lui-même les portefeuilles des commissaires ou de demander la démission d'un commissaire.

M. Jean François-Poncet, rapporteur, a également indiqué que la coexistence du Président du Conseil Européen et du Président de la Commission n'était pas source de confusion, dans la mesure où leurs pouvoirs étaient bien délimités même si on ne peut exclure à terme que la question de l'éventuelle fusion du poste de Président du Conseil Européen et de Président de la Commission Européenne, telle qu'elle avait été évoquée notamment par le Président de la délégation pour l'Union Européenne de l'Assemblée nationale, M. Pierre Lequiller, puisse se poser.

Enfin, M. Jean François-Poncet, rapporteur, a considéré que les évolutions de la situation internationale favoriseraient l'évolution de l'Europe dans son ensemble, en citant l'exemple de la monnaie unique et de l'euro, qui s'est largement construite en réponse à la politique monétaire américaine.

M. Jacques Blanc s'est félicité des avancées contenues dans le Traité de Lisbonne. Il a rappelé que ce traité reconnaissait notamment la cohésion territoriale parmi les objectifs de l'Union, qu'il renforçait les prérogatives des Parlements nationaux, du comité des régions et qu'il facilitait le recours au mécanisme des « coopérations renforcées ». Il a également souligné la réussite de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, libérés du joug soviétique, qui a permis la réunification du continent.

En réponse, M. Jean François-Poncet, rapporteur, a déclaré que l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale s'il était nécessaire et inévitable, n'était pas le sujet du Traité de Lisbonne.

Au sujet des « coopérations renforcées », M. Jean François-Poncet, rapporteur, a rappelé que ce mécanisme, introduit par le Traité d'Amsterdam, n'avait jamais été utilisé jusqu'à présent en raison des fortes contraintes qui l'encadrent. Les seules coopérations à plusieurs ont été mises en place par les traités eux-mêmes, comme la monnaie unique ou Schengen.

Si le Traité de Lisbonne assouplit le recours à ce mécanisme, notamment en matière de coopération policière et judiciaire pénale ou en matière de défense, avec la « coopération structurée permanente », dans les autres domaines les conditions restent assez contraignantes, puisqu'elles sont soumises à l'accord de la Commission et du Parlement Européens, qui disposent d'un droit de veto et qui participent, avec tous leurs membres, à leur mise en œuvre.

En réponse à M. Jean-Pierre Placade, M. Jean François-Poncet, rapporteur, a indiqué que son rapport se ferait l'écho des avancées du Traité de Lisbonne.

**ANNEXE I -  
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**  
(par ordre chronologique)

**A Bruxelles :**

**Son Exc. M. Pierre SELLAL**, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union Européenne

**Général Henri BENTEGEAT**, Président du Comité militaire de l'Union Européenne

**M. Pierre de BOISSIEU**, Secrétaire général adjoint du Conseil de l'Union Européenne

**M. Jean-Claude THEBAULT**, Directeur-adjoint du cabinet du Président de la Commission Européenne

**Son Exc. M. Kim DARROCH**, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire – Représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union Européenne

**M. Eneko LANDABURU**, Directeur général chargé des relations extérieures à la Commission Européenne

**A Paris :**

**M. Michel MIRAILLET**, Délégué aux affaires stratégiques au ministère de la Défense

**M. Jean-Pierre JOUYET**, Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes

## **ANNEXE II - LISTE DES DOMAINES PASSANT A LA MAJORITE QUALIFIEE**

### **Bases juridiques existantes passant à la majorité qualifiée**

#### *En matière institutionnelle :*

- Présidences du Conseil – décision du Conseil européen, sans proposition de la Commission (art. 236 TFUE)
- Modalités de contrôle de l'exercice de compétences exécutives de la Commission (actuelle décision comitologie) (art. 291 TFUE)
- Cour de justice de l'Union européenne : création des tribunaux spécialisés (art. 257 TFUE) et modification du statut de la cour de justice (à l'exception de son titre I et de son régime linguistique) (art. 281 TFUE)
- Banque centrale européenne : nomination du président et des membres du directoire – décision du Conseil européen, sur recommandation du Conseil, consultation du Parlement européen et du Conseil des gouverneurs (art. 282 TFUE) ; modification de certains aspects des statuts de la BCE et du SEBC (art. 129 §3 du TFUE)

#### *En ce qui concerne les politiques :*

- Libre circulation des travailleurs, prestations sociales (art. 48 TFUE)
- liberté d'établissement : accès aux activités non salariées (art. 53 TFUE)
- Politique économique et monétaire : généralisation de la majorité qualifiée à la définition des mesures nécessaires à l'usage de l'euro (art. 136 TFUE)
- Politique commune des transports : généralisation du vote à la majorité qualifiée en tenant compte des cas où l'application serait « *susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport* » (art. 91 TFUE)
- Coopération administrative dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice – consultation du Parlement européen (art. 74 TFUE)
- Immigration légale (art. 79 TFUE)
- Coopération judiciaire en matière pénale (art. 82 TFUE)
- Rapprochement des normes pénales, infractions et sanctions – avec procédure d'appel au Conseil européen (art. 83 TFUE)
- Eurojust (art. 85 TFUE)
- Coopération policière pour les aspects non opérationnels (échange d'informations, formation du personnel, équipes communes d'enquête) (art. 87 TUE)
- Europol (art. 88 TFUE)
- Culture (mesures d'encouragement) (art. 167 TFUE)
- Politique étrangère : décisions fondées sur une décision du Conseil européen ou sur proposition du Haut représentant suite à une décision du Conseil européen, mise en œuvre d'une décision précédente, nomination d'un représentant spécial, « *sauf si un Etat membre a l'intention de s'y opposer pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose* » (art. 31 TUE)

- Politique commerciale commune : généralisation du vote à la majorité qualifiée pour les accords internationaux, avec des restrictions pour les services culturels et audiovisuels et les services sociaux, d'éducation et de santé (article 207 TFUE)

**Bases juridiques nouvelles à la majorité qualifiée**

*En matière institutionnelle :*

- Nomination du Président du Conseil européen (art. 15 TUE)
- Nomination du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (art. 18 TUE)
- Liste des formations du Conseil – décision du Conseil européen, sans proposition de la Commission (art. 236 TFUE)
- Révision des règles relatives à la nature de la composition du Comité des régions et du Comité économique et social – décision du Conseil sur proposition de la Commission (art. 300 TFUE). La composition des organes consultatifs reste décidée à l'unanimité
- Initiative citoyenne en vue de la proposition d'une loi européenne – procédure législative ordinaire (article 24 TFUE)
- Mesures d'exécution du système des ressources propres – acte du Conseil, approbation du Parlement européen. Les dispositions mêmes du système de ressources propres (plafond, catégories) restent décidées à l'unanimité après consultation du Parlement européen
- Accord de retrait d'un Etat membre (art. 218 TFUE) décision du Conseil sur proposition du négociateur de l'accord (en principe la Commission), après approbation du Parlement européen (art. 50 TUE)

*Concernant les politiques :*

- Principes et conditions pour le fonctionnement des services d'intérêt économique général (art. 14 TFUE)
- Propriété intellectuelle – procédure législative ordinaire pour la création de titres européens et la mise en place d'un régime d'autorisation et contrôle centralisé au niveau de l'UE ; le régime linguistique reste à l'unanimité après consultation du Parlement européen (art. 118 TFUE).
- Positions communes et représentation unifiée sur la scène internationale de l'Eurozone – décision du Conseil, consultation de la BCE (art. 138 TFUE)
- Politique spatiale – procédure législative ordinaire (art. 189 TFUE)
- Energie (fonctionnement du marché, approvisionnement, efficacité, énergies renouvelables, interconnexion) – procédure législative ordinaire (art. 194 TFUE)
- Mesures d'encouragement dans le domaine de la prévention du crime (art. 84 TFUE)
- Création d'un mécanisme d'évaluation des mesures adoptées pour la mise en oeuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. 70 TFUE)
- Mesures liées à la mise en place d'un « système intégré de gestion des frontières extérieures » (article 77 TFUE)
- Mesures d'encouragement pour favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en situation régulière (article 79 TFUE)
- Santé publique : normes élevées de sécurité pour les médicaments et dispositifs d'usage médical ; Mesures d'encouragement visant la protection de la santé humaine, notamment lutte contre les grands fléaux transfrontières, le tabac et l'alcool (art. 168 TFUE)

- Tourisme (article 195 TFUE)
- Sport (article 165 TFUE)
- Protection civile (article 196 TFUE)
- Cooperation administrative (artile 197 TFUE)
- Statut, siège et modalités de fonctionnement de l'agence européenne de défense et d'armements – décision du Conseil sans proposition de la Commission (article 45 TUE)
- Établissement d'une coopération structurée permanente dans le domaine de la défense, admission ou suspension d'un Etat membre – décision du Conseil sans proposition de la Commission, consultation du Haut représentant (art. 46 TUE)
- modalités de mise en œuvre de la clause de solidarité, sauf lorsque celle-ci a des implications militaires (art. 222 TFUE)
- Mise en place d'un « Fonds de lancement » pour le financement des missions de la politique de défense (article 41 TUE)
- Aide humanitaire et création du Corps volontaire européen (article 214 TFUE)
- Administration de l'UE (art. TFUE)