

Le Traité de Lisbonne :

Relance d'un Traité ou Traité de la relance ?

Gaëtane RICARD-NIHOUL

Gaëtane RICARD-NIHOUL est Secrétaire Générale de *Notre Europe*. Docteur en politique européenne de l'université d'Oxford, elle s'est spécialisée dans les questions de développement institutionnel de l'Union. Elle a notamment participé, en tant que conseillère de la Vice-Première Ministre belge, au Conseil européen de Nice et à la préparation de la Déclaration de Laeken.

NOVEMBRE 2007

Sommaire

Introduction	p. 1
I - Institutions, Charte, Justice et Affaires intérieures : de réelles avancées	p. 3
II - Equilibre institutionnel, politique étrangère : quelques points d'interrogations	p. 7
III- Symboles, lisibilité, géométries variables : quelques déceptions	p. 9

Introduction

L'accord sur le contenu d'un nouveau « Traité Réformateur » intervenu à l'occasion du Sommet informel de Lisbonne des 18 et 19 octobre est une bonne nouvelle pour l'avenir de l'Union européenne. Pourvu que ce Traité de Lisbonne soit ratifié dans les 27 pays de l'UE – et la partie n'est pas gagnée –, il pourrait marquer la fin d'une longue période d'incertitude sur l'avenir des institutions européennes dans une Europe élargie, qui perdure depuis près de 12 ans maintenant. Il pourrait être aussi le signal d'une nouvelle dynamique européenne, enrayée depuis les rejets français et néerlandais du Traité constitutionnel au printemps 2005.

De nombreuses avancées sont conservées dans le Traité de Lisbonne et à ce titre, il s'agit d'un texte important. En même temps, il contient des dispositions dont la mise en œuvre soulève un certain nombre de questions. Par ailleurs, certains changements par rapport au Traité constitutionnel sont révélateurs d'un état d'esprit qui n'est pas nécessairement propice à de grandes démonstrations de volonté politique commune. En conséquence, s'agit-il juste de la relance d'un Traité, qui était indispensable pour sortir l'UE de l'impasse, ou ce Traité est-il annonciateur d'une vraie relance, celle

permettant de définir avec les citoyens européens le projet commun que l'UE souhaite porter dans le monde globalisé du 21e siècle ? Seul le cours des prochaines années pourra nous éclairer mais soyons optimistes et donnons le bénéfice du doute à la seconde hypothèse.

I - Institutions, Charte, Justice et Affaires intérieures : de réelles avancées

Une analyse du Traité de Lisbonne doit commencer par un rappel de son origine. Aussi lointain que cela puisse paraître, il faut remonter à décembre 2001 et au Conseil Européen de Laeken pour se plonger dans les racines du Traité Réformateur. C'est en effet par la fameuse « Déclaration de Laeken » que les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont mis d'accord pour lancer le travail d'une Convention chargée de préparer la prochaine révision des Traités. Le mandat donné à cette Convention, enceinte composée de représentants des gouvernements, du Parlement européen et des Assemblées nationales, était à la fois précis et très ouvert : travailler à une définition et une répartition des compétences entre les niveaux européen et national qui soient plus claires, simplifier les instruments de l'Union, instaurer plus de démocratie, de transparence et d'efficacité, et avancer dans la simplification et la réorganisation des Traités.

Au-delà de ce mandat, que la Convention a ensuite élargi à une dimension « constitutionnelle », une des questions majeures était de résoudre, dans la perspective d'un élargissement sans précédent, les nœuds institutionnels que plusieurs CIG successives n'étaient pas parvenues à dénouer. L'ac-

cord sur le Traité d'Amsterdam, intervenu en juin 1997 n'avait pas, en effet, permis de régler toutes les questions touchant au fonctionnement de l'Union, laissant en suspens un certain nombre de points connus sous le nom de « reliquats d'Amsterdam » : taille et composition de la Commission, pondération des voix des Etats au Conseil et passage du vote à l'unanimité à la majorité qualifiée dans un certain nombre de domaines.

L'objectif des réformes qui ont abouti les 18 et 19 octobre à Lisbonne était donc avant tout d'ordre institutionnel. Et à cet égard, le compromis qui avait été élaboré par la Convention (et repris par la CIG) et qui composait la première Partie du Traité Constitutionnel se retrouve pour l'essentiel dans le Traité Réformateur. Il faut s'en réjouir car il permet de relancer une dynamique institutionnelle qui peine à se déclencher depuis que les institutions européennes ont du encaisser le choc de voir pratiquement doubler le nombre des Etats membres. Rappelons-en les principaux éléments : une répartition plus précise des compétences entre l'UE et ses Etats membres, la personnalité juridique accordée à l'Union, un « Haut Représentant » pour la politique extérieure, également Vice-président de la Commission, une Commission restreinte à l'horizon 2014, un Président du Conseil européen plus « permanent » (élu pour deux ans et demi, renouvelable une fois), une extension du champ du vote à la majorité qualifiée au Conseil et de la co-décision avec le Parlement européen dans une quarantaine de domaines, un système de vote au Conseil basé sur une double majorité des Etats et des populations, qui entrera en vigueur dès 2014 et sans possibilité de recours au système antérieur à compter de 2017.

Parmi toutes ces avancées, l'implication plus étendue du Parlement européen et la facilitation de la décision au sein du Conseil sont sans doute les plus marquantes pour la démocratisation et l'efficacité des délibérations européennes. L'exercice consistant à aboutir à une définition et une répartition des compétences de l'UE, pourtant souvent considéré comme une mission impossible, a fini par aboutir et contribue à rendre le

projet européen plus lisible pour les non-initiés. Par ailleurs, alors que les citoyens européens réclament une plus grande influence de l'Europe dans le monde, la personnalité juridique de l'UE et la création d'une fonction de Haut Représentant qui, appuyé par un service européen pour l'action extérieure, combine le portefeuille actuel de Javier Solana en matière de politique étrangère et celui du Commissaire aux relations extérieures sont des étapes importantes pour aider l'UE à s'exprimer d'une voix plus forte et plus unie sur la scène internationale.

En matière d'extension du champ de la co-décision et du vote à la majorité qualifiée, il faut souligner celle qui est réalisée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Il reste bien sûr des exceptions notables comme celles du droit familial et du parquet européen et les dérogations accordées au Royaume Uni, à l'Irlande et au Danemark dans ce domaine impliquent une approche différenciée quant à la mise en place d'une politique européenne commune. Mais le changement substantiel n'en reste pas moins remarquable : d'une règle d'unanimité dont les cas de vote à la majorité constituaient des exceptions, le système s'inverse et ce sont les décisions prises à la majorité qui deviennent la norme. Certains y voient la « communautarisation » de ce qui constituait jusqu'ici un « troisième pilier » de compétences, plus proche du statut spécifique de la politique étrangère que de la méthode communautaire.

Il faut, parmi les nombreuses avancées que nous ne pouvons citer ici de manière exhaustive, saluer avec tout l'enthousiasme qu'un tel texte mérite, le fait d'avoir maintenu, comme dans le Traité constitutionnel, le caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux ainsi que la possibilité pour l'Union d'adhérer la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Même avec toutes les précautions et exceptions dont l'application de cette Charte est entourée – y compris, bien sûr, la dérogation regrettable dont le Royaume-Uni a souhaité bénéficier (le nouveau gouvernement polonais étant prêt à

revenir sur celle demandée par la Pologne) –, cette Charte n'en reste pas moins un texte d'une valeur fondamentale reprenant l'ensemble des droits auxquels les citoyens de l'UE peuvent prétendre dans le champ d'action des institutions européennes.

En termes de démocratie, il faut également souligner le maintien de « l'initiative citoyenne », soit la possibilité pour un million de citoyens issus d'un nombre significatif d'Etats membres de déposer une demande à la Commission européenne pour s'engager dans telle ou telle proposition législative. Contrairement à ce que l'on a pu entendre, il ne s'agit pas d'un gadget mais d'un outil de démocratie participative dont se sont déjà emparé un grand nombre d'organisations issues de la société civile.

II - Equilibre institutionnel, politique étrangère : quelques points d'interrogations

Si ce compromis institutionnel - que l'on doit largement au travail de la Convention - est une avancée remarquable dans le contexte d'une Union élargie cherchant un nouveau souffle, plusieurs dispositions sont à double tranchant et doivent passer le test de la pratique avant de pouvoir évaluer la pertinence. Beaucoup d'analystes s'inquiètent en particulier de l'impact de la création du poste de Président du Conseil européen. Malgré tous les bénéfices que l'UE pourra en tirer pour renforcer son image à l'extérieur et quelle que soit la qualité des personnalités choisies, le trio que cette fonction formera avec celle de Président de la Commission européenne d'une part et celle du Haut Représentant pour la PESC d'autre part comporte inévitablement des risques pour la clarté et l'efficacité du leadership européen.

Un certain nombre des avancées en matière de politique étrangère et de défense sont maintenus. Au-delà de la création du poste de Haut Représentant à « double casquette », l'obligation pour les Etats membres de définir des positions communes en cas de crises internationales et l'instauration d'une coopération structurée permanente en matière de défense

en sont deux exemples. Cependant, c'est aussi dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune que les modifications et dérogations apportées par le Traité de Lisbonne sont sans doute les plus révélatrices d'une volonté des Etats membres de préserver leur pré carré. Des Déclarations annexées au Traité précisent notamment que les dispositions concernant la politique étrangère commune « ne portent pas atteinte aux responsabilités des Etats membres, telles qu'elles existent actuellement... ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein d'organisations internationales ». Avec le maintien de l'exigence de l'unanimité dans ce domaine, les avancées en matière de PESC semblent à nouveau entièrement soumises au bon vouloir des Etats Membres. Or, comme cela a été le cas lors du déclenchement de la guerre en Irak, la volonté d'action commune ne résiste pas très longtemps en période de crise majeure.

III - Symboles, lisibilité, géométries variables: quelques déceptions

Comme nous l'avons souligné plus tôt, parmi les motivations premières de la réforme qui a conduit in fine au Traité de Lisbonne, figuraient celles touchant à l'amélioration de la pratique démocratique, à la transparence de l'action de l'UE et à la simplification des textes et instruments existants. Il faut le souligner, à cet égard, le Traité de Lisbonne est en recul par rapport au Traité constitutionnel. Quelques modifications apportées au projet de Traité constitutionnel n'ont pas de portée juridique majeure mais elles ne sont pas sans signification politique : le choix d'amender les textes existants plutôt que de les remplacer par un texte unique, l'éclatement du Chapitre sur la vie démocratique de l'Union, la disparition des symboles et de toute référence à la dimension constitutionnelle des Traités ainsi que le retour à la terminologie classique des actes législatifs de l'Union (et donc l'abandon des termes de lois et lois-cadres). Si, dans les faits, il est probable qu'ils aient peu d'impact sur l'action future de l'Union, ces changements sont le signe à la fois de l'acceptation au sein du Conseil européen d'une seule interprétation du malaise citoyen qui aurait conduit au blocage de la ratification du Traité constitutionnel et d'un esprit européen vacillant.

En effet, les 27 ont semblé d'accord pour dire qu'il fallait supprimer tout ce qui pourrait donner l'impression que l'on construisait un super-Etat européen. Or, non seulement, aucun de ces éléments n'avaient pour conséquence de créer cette superstructure fédérale mais, par ailleurs, les enquêtes montrent que la question d'une constitutionnalisation de l'UE n'est pas au cœur des inquiétudes citoyennes. L'Eurobaromètre du printemps 2007 indique en effet que 66% des sondés continuent de soutenir l'idée d'adopter une Constitution européenne. En réalité, l'interprétation dominante du « non » français et néerlandais a pris les habits d'une analyse de l'opinion britannique, bizarrement sans grandes oppositions des autorités néerlandaises et françaises soucieuses de sortir l'Union de l'impasse où leurs pays l'avaient conduite. Comment comprendre que les 27 aient si facilement adopté cette interprétation de la « désaffectation » citoyenne sans s'autoriser à penser que, finalement, la suppression de la dimension constitutionnelle du projet arrangeait un Conseil des Ministres globalement peu enclin à s'engager ouvertement vers l'unification politique de l'UE ?

Si ces modifications relèvent essentiellement de la symbolique politique, il en est autrement des nombreuses clauses « d'opting-out » accordées à quelques pays – mais surtout au Royaume Uni – pour arriver à un accord commun. Outre le fait qu'il semble aberrant voire choquant qu'un pays puisse souhaiter s'exonérer de l'application dans son pays d'une Charte de droits élaborée par une Convention et constituant le fondement des valeurs que les 27 Etats membres sont censés partager, la multiplication des dérogations à géométrie variable pose un problème de lisibilité pour le citoyen et de cohérence du projet politique d'ensemble. Une des questions clés qui devra figurer dans la réflexion sur l'avenir de l'Union est de savoir comment organiser cette « différenciation » entre Etats membres - sans doute devenue inévitable dans une Europe à 27 et plus de 30 un jour - sans que celle-ci ne vienne mettre en péril un projet d'intégration européenne qui soit ambitieux et ait le poids politique suffisant pour faire de l'UE un acteur qui compte dans le monde de demain.

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© Notre Europe, novembre 2007