

Le traité de Lisbonne : bilan et perspectives à l'été 2011

Alain DAUVERGNE

Our Europe Unser Europa
La nostra Europa A nossa Europe
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας
Vårt Europa L-Ewropa tagħna Noastrã Europa



Vores Europa A mi Európank Naše
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa
Mūsu Europa Mūsu Eiroopa Waša Eurōpa
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme
Notre Europe



Le traité de Lisbonne : bilan et perspectives à l'été 2011

ALAIN DAUVERGNE



Alain Dauvergne

Alain Dauvergne est conseiller pour *Notre Europe* sur les questions d'actualité institutionnelle.

Diplômé du Centre de formation des journalistes de Paris, il a débuté comme journaliste à l'Agence France Presse puis à *Combat*. Il a occupé par la suite pendant de nombreuses années le poste de rédacteur en chef adjoint de RTL.

Spécialiste des questions européennes, il a ensuite été rédacteur en chef adjoint du magazine *Le Point*.

Alain Dauvergne a suivi pendant seize mois les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe pour le compte de *Notre Europe*. Il en a tiré un livre : *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la convention*, publié en 2004.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu

Préface

Le traité de Lisbonne est issu de longues négociations entamées dès les années 90, et qui ont été particulièrement intenses lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe, où il m'est revenu de représenter la Commission européenne aux côtés de Michel Barnier. Ce traité est entré en vigueur il y a moins de deux ans, de sorte qu'il n'est pas encore aisé de percevoir clairement dans quelle mesure et dans quelles directions il a modifié le fonctionnement de l'Union européenne et les équilibres établis entre ses différentes institutions.

Notre Europe s'est efforcé d'analyser les conséquences de son application, notamment en lançant une série de publications portant sur les principales institutions européennes et en organisant un débat sur l'évolution de la méthode communautaire. Notre vocation est naturellement de continuer à être très attentifs vis-à-vis de tels enjeux, qui paraissent techniques en apparence, mais sont en réalité déterminants pour la légitimité et l'efficacité de l'Union européenne.

Dans ce contexte, le grand mérite de l'étude réalisée par Alain Dauvergne est de proposer des éléments d'appréciation qui parviennent à synthétiser les premiers enseignements de la mise en œuvre de ce traité, tout en rappelant combien de

nombreuses incertitudes demeurent à ce stade. En observateur familier des récentes négociations institutionnelles européennes, il nous livre des impressions et des analyses très éclairantes, qui sont autant de contributions à une réflexion commune d'autant plus indispensable en ces temps difficiles.

ANTÓNIO VITORINO - PRÉSIDENT DE *NOTRE EUROPE*

Résumé

Les dix-huit premiers mois de la mise en œuvre du traité de Lisbonne représentent une période sans doute très brève pour porter un jugement définitif, mais suffisante pour voir comment les différents acteurs sont « entrés » dans le traité, comment ils ont su ou voulu en tirer parti, et pour tenter un premier bilan des apports positifs et des lacunes que la période a mis en évidence. De cette analyse se dégagent les principaux enseignements suivants :

1. Avec l'institutionnalisation du Conseil européen, la figure du triangle – Parlement, Commission, Conseil de l'Union (le conseil des ministres) – qui représentait traditionnellement le cadre du fonctionnement institutionnel de l'Union a fait place à un « trapèze » au sein duquel la pratique a dégagé deux gagnants – le Conseil européen et le Parlement – et deux perdants, la Commission et le Conseil des ministres.
2. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont clairement pris en main la direction des affaires de l'Union. Cela s'explique par le changement de statut juridique du Conseil européen mais aussi par le fait qu'il est pourvu d'un Président à plein temps (Herman Van Rompuy, désigné lors du « sommet » extraordinaire

du 19 novembre 2009) et aussi – peut-être surtout – par le fait que les crises qui se sont succédées depuis 2008 ont nécessité des décisions politiques qui ne pouvaient se prendre qu’au plus haut niveau.

3. Le Parlement européen était parfaitement préparé à faire usage de ses nouveaux pouvoirs. Qu’il s’agisse du budget de l’Union, de ses prérogatives face au Conseil des ministres et à la Commission, des accords internationaux pour lesquels elle dispose désormais d’un droit de veto ou de tout autre domaine de sa compétence, l’assemblée européenne, au-delà des batailles ordinaires entre groupes politiques, fait corps pour ne lâcher aucune parcelle de ses droits.
4. En regard, le Conseil des ministres a doublement perdu du terrain. A mesure que le Conseil européen affermissait son emprise sur la marche des affaires courantes, le rôle du Conseil a subi une certaine érosion. Le Conseil est certes co-législateur avec le Parlement, mais dans la lutte de pouvoir qui, classiquement, oppose les institutions les unes aux autres, les députés européens ont réussi à passer avec la Commission un accord permanent qui les place en position favorable.
5. En situation de rivalité – non dite mais réelle – avec le Président permanent du Conseil européen, voire dans certains cas avec la Haute Représentante, le Président de la Commission Barroso est à la peine. La Commission, moteur de la construction européenne et dotée pour cela du monopole de l’initiative législative, paraît dépourvue d’élan. Dans une conjoncture économique difficile qui limite les possibilités budgétaires de l’Union et une évolution politique qui favorise les interventions et l’autorité du Conseil européen, sa situation devient, il est vrai, difficile. Les leaders politiques nationaux ont pris le gouvernail.
6. La Haute Représentante a été l’objet de nombreux reproches, dès les premiers jours : « incompétence », « inconsistance » et « manque de réactivité ». Il eût été plus juste d’attendre un peu pour évaluer son action. D’autant qu’il a

fallu près d'un an de travail pour que le tout nouveau « service diplomatique européen » puisse, timidement, voir le jour. Qui plus est, il n'existe pas de politique étrangère commune de l'Europe : la fonction de Haute Représentante, du coup, paraît un peu acrobatique...

7. Certaines avancées démocratiques inscrites dans le traité de Lisbonne, l'initiative citoyenne en particulier, n'ont pas encore été mises en œuvre. En outre, les évolutions institutionnelles en cours sont encore incertaines, par exemple s'agissant de l'application de la Charte des droits fondamentaux, de l'organisation de l'espace Schengen ou encore de la gestion de la Politique agricole commune.

Les évolutions décrites par l'étude sont encore instables et ce bilan d'étape aura donc vocation à être complété au cours des prochaines années. Plusieurs dispositions importantes du traité de Lisbonne ne doivent en outre prendre effet qu'en 2014, notamment s'agissant du vote à la majorité qualifiée au Conseil ou de la composition de la Commission. Ce sera là aussi pour l'Union un rendez-vous très important et peut-être un autre tournant.

Table des matières

Introduction	p. 1
I. Les nouveaux grands acteurs de l'Union européenne	p. 5
1.1. Herman Van Rompuy et le Conseil européen	p. 5
1.1.1. Installation et frictions	p. 6
1.1.2. Prise de confiance et affirmation	p. 10
1.1.3. Avancées et tâtonnements	p. 12
1.2. Catherine Ashton et le Service européen pour l'action extérieure	p. 15
1.2.1. Maturation et polémiques	p. 16
1.2.2. Premiers pas	p. 17
1.2.3. Un poste mal défini, un rôle ambigu	p. 18
1.3. Le Trio, des présidences européennes concertées	p. 21
II. Un Parlement européen conquérant	p. 23
2.1. L'accord Parlement-Commission	p. 24
2.2. La bataille budgétaire	p. 25
2.3. Le champ fertile des traités internationaux	p. 28
2.3.1. La saga de Swift	p. 28
2.3.2. L'épineuse question des passagers aériens	p. 31
2.3.3. Propriété intellectuelle, l'accord ACTA	p. 32
2.3.4. Un outil de pouvoir parlementaire à fort potentiel	p. 34
2.4. Les actes délégués : une rivalité entre le Parlement et le Conseil	p. 35
2.5. Les TBI : une rivalité du Parlement et du Conseil avec la Commission	p. 37
III. Les autres champs d'application du traité	p. 39
3.1. Des possibilités nouvelles, mais non encore saisies	p. 39
3.1.1. L'initiative citoyenne, une élaboration laborieuse	p. 39
3.1.2. Les nouveaux droits des parlements nationaux	p. 41
3.2. La Charte des droits fondamentaux	p. 43
3.3. Schengen et la libre circulation	p. 44
3.4. La Politique agricole commune	p. 46
3.5. La crise et le traité	p. 47
Conclusion	p. 49

Introduction

Signé le 13 décembre 2007, le traité de Lisbonne¹ est entré en vigueur deux ans plus tard, le 1^{er} décembre 2009. Destiné à remplacer le traité constitutionnel auquel la France et les Pays-Bas ont barré la route en 2005, il est moins ambitieux que lui mais comporte néanmoins de nombreux changements, susceptibles de modifier assez profondément le cours de la vie politique européenne. Enfin ! pourrait-on dire.

Car ce traité n'est pas né d'un désir d'Europe, porté d'un coup par un fervent élan collectif. Il est advenu au terme d'un processus long et chaotique, sous la contrainte de la nécessité : la chute du Mur de Berlin, le 9 novembre 1989, impliquait le devoir historique d'ouvrir l'Europe communautaire aux pays de l'Est libérés de la dictature soviétique. Mais pour que l'aventure européenne puisse être poursuivie après un élargissement de cette envergure – ce qui fut fait quinze ans plus tard, en 2004 – il fallait accommoder les institutions de l'Union européenne et son mode de fonctionnement à la nouvelle donne. Ce qui voulait dire répondre à – au moins – deux défis majeurs. Celui du nombre : comment gagner en efficacité

1. Traité de Lisbonne : <http://eur-lex.europa.eu/jOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:FR:HTML>

malgré l'accroissement du nombre des États membres; celui de la démocratie : comment enrayer, et si possible surmonter, la désaffection citoyenne observée par les eurobaromètres et lors des scrutins européens.

Tout au long des années 1990, les chefs d'État et de gouvernement se sont vainement échinés à trouver une réponse adéquate : les traités se sont succédés, celui de Nice après celui d'Amsterdam, sans que l'intérêt général européen parvienne à prévaloir sur les intérêts nationaux. De guerre lasse, il fut finalement décidé, en décembre 2001 à Laeken, de changer de méthode : « pour éviter de s'enliser dans leurs querelles traditionnelles sur la structure des pouvoirs, les chefs de gouvernement européens (ont) décidé de confier à d'autres qu'à eux-mêmes le soin de présenter un projet de constitution pour une Europe élargie aux dimensions du continent »², a écrit Jacques Delors.

La Convention réunie à cet effet a produit, après quelque seize mois de travaux intensifs, un projet de traité constitutionnel – sans doute le meilleur compromis possible alors. Ce projet, un peu édulcoré par la Conférence intergouvernementale (CIG) qui a suivi la Convention, a dû être abandonné après le refus que lui ont opposé les électeurs français et néerlandais. Mais, dans une nouvelle version revue à la baisse, il a été repris et adopté par la suite sous le nom de traité de Lisbonne.

Moins ambitieux, donc, que le texte initial, il ne constitue pas pour autant un « traité simplifié » comme on a pu le prétendre. Il porte de nombreux changements, susceptibles de modifier assez profondément le cours de la vie politique européenne. Pour l'essentiel, ces changements peuvent être regroupés en deux catégories : ceux qui affectent la machinerie de l'Union avec de nouveaux postes, de nouvelles institutions et de nouvelles règles de fonctionnement. Et ceux qui modifient – notamment grâce à l'ouverture de nouveaux champs de compétence communautaire et de nouveaux droits parlementaires – les rapports de pouvoir au sein du triangle institutionnel que constituent, avec le Parlement, le Conseil et la Commission. Longtemps isocèle, avec le Parlement pour petit côté en raison de ses pouvoirs restreints, ce triangle est devenu, ou presque devenu,

2. Préface à l'ouvrage d'Alain Dauvergne, *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la Convention*, Éditions Saint-Simon, 2004.

équilatéral lorsque le traité de Maastricht a fortement accru la place et le poids de l'Europarlement dans l'activité législative de l'Union. Avec le traité de Lisbonne, qui a hissé le Conseil européen au rang d'institution (majeure, on le verra) et sérieusement « boosté » une fois de plus les prérogatives du Parlement, le triangle s'est métamorphosé en un quadrilatère de forme trapézoïdale dont le Conseil européen et le Parlement sont les éléments dominants, tandis que la Commission et le Conseil (des ministres) ont perdu quelque peu de leur influence, c'est-à-dire du poids qu'ils exercent sur le cours des décisions européennes.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce travail propose d'examiner comment les institutions et les titulaires des nouveaux postes ont utilisé leurs premiers dix-huit mois « lisbonniens », en quoi la mise en œuvre du traité a modifié le champ des politiques européennes et, finalement, si la pratique démocratique des institutions et de leurs dirigeants – l'un des grands objectifs initiaux du traité – a fait de réels progrès³.

3. Le rôle joué au cours de cette période par les crises financière et économique qui ont frappé les États membres de l'Union (en tout cas beaucoup d'entre eux) et la nécessité d'y faire face, a été considérable. Mais il ne fait pas ici l'objet d'un traitement séparé : il apparaît plutôt dans la façon dont les différents acteurs ont voulu, pu ou su tirer parti des circonstances.

I. Les nouveaux grands acteurs de l'Union européenne

1.1. Herman Van Rompuy et le Conseil européen

Le poste de « Président stable » du Conseil européen est une création de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui s'est tenue en 2002 et 2003 et qui a débouché sur le projet de traité constitutionnel, avorté à la suite de référendums négatifs en France et aux Pays-Bas. Maintenu dans le traité de Lisbonne, il s'agit d'une fonction « à plein temps », c'est-à-dire que son titulaire, nommé par le Conseil européen pour deux ans et demi renouvelables une fois, ne peut occuper aucune autre fonction, ni exercer de mandat national. C'est dans ce cadre que, le 19 novembre 2009, le Conseil européen réuni à Bruxelles a désigné, comme premier titulaire du poste, le Premier ministre belge Herman Van Rompuy. Celui-ci est devenu effectivement Président « stable » (ou « permanent ») du Conseil européen douze jours plus tard, le 1^{er} décembre, date d'entrée en vigueur du traité lui-même. L'article 15 du traité sur l'Union européenne (TUE) indique que le Président du Conseil européen « préside et anime » les travaux du Conseil, qu'il les prépare et assure leur continuité, qu'il œuvre à la recherche du consensus parmi ses membres, qu'il « assure [...] la représentation commune 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 [...] ».

1.1.1. Installation et frictions

Devenu Président permanent en titre au moment où le traité de Lisbonne est devenu d'application, le 1^{er} décembre 2009, Herman Van Rompuy n'est vraiment entré en fonction qu'au premier jour de l'année 2010. Bon connaisseur du Conseil européen, dont il a été membre un an durant comme Premier ministre belge, il connaît aussi la machinerie communautaire et le Président de la Commission Barroso – puisque ce dernier a été reconduit dans ses fonctions après un premier mandat de cinq ans. Dans les premières semaines de sa présidence, Herman Van Rompuy fait un tour d'Europe pour prendre le pouls des capitales et convoque un Conseil européen – un « sommet », dans le vocabulaire courant – pour le 11 février, avec notamment, à l'ordre du jour, la crise économique dans laquelle l'Europe est empêtrée, la question climatique et Haïti, ravagée par un séisme le 12 janvier et dénuée de tout.

Le traité de Lisbonne dispose que le Conseil européen doit se réunir au moins quatre fois l'an (article 15(3) TUE). Dès le début de son mandat, Herman Van Rompuy a laissé entendre qu'il le réunirait plus souvent – le chiffre d'une dizaine de fois dans l'année a été évoqué – pour des « sommets » thématiques. Dans une présentation de l'année 2010 qu'il a lui-même rédigée⁴, Herman Van Rompuy a fait son décompte : « Le Conseil européen a tenu six réunions entre le 11 février et les 16-17 décembre – une réunion informelle et cinq formelles. Deux réunions des chefs d'État et de gouvernement de la zone euro, que j'ai présidées, ont également eu lieu ».

Pour l'année 2011, cinq sommets sont programmés – le premier les 24-25 mars, le dernier le 9 décembre – mais il peut s'en organiser d'autres, au gré des événements. Les deux réunions au sommet des États membres de la zone euro constituent une innovation. Il y en avait eu une au second semestre de 2008, alors que la France exerçait la présidence semestrielle de l'Union – mais elle avait été convoquée sous la pression de l'urgence, en raison de la crise financière qui ébranlait l'Europe.

4. « Autour de la table », *Le Conseil européen en 2010*, www.european-council.europa.eu

LES « SOMMETS » EUROPÉENS DEPUIS 2004

2010 a été la première année d'exercice du Conseil européen, tel que le traité de Lisbonne l'organise – donc ayant à sa tête un Président stable, Herman Van Rompuy. Au cours de cette année, le « sommet » des Vingt-sept s'est réuni six fois, soit – en moyenne – tous les deux mois. Une année à haute fréquence, donc, puisque le traité ne prévoit que quatre réunions annuelles. Cette densité particulièrement forte est cependant due à l'urgence économique et financière au moins autant qu'à une stratégie délibérée de M. Van Rompuy. On le constate à la vue du tableau ci-dessous : au cours des années 2008 et 2009, antérieures à l'entrée en vigueur du traité, les chefs d'État et de gouvernement se sont réunis sur le même rythme. Et pour la même raison.

ANNÉE	DATES DES SOMMETS ⁵					
2004	25 MARS		17 JUIN	4 NOVEMBRE		16 DÉCEMBRE
2005	22 MARS		16 JUIN	27 OCTOBRE		15 DÉCEMBRE
2006	23 MARS		15 JUIN	20 OCTOBRE		14 DÉCEMBRE
2007	8 MARS		21 JUIN	18 OCTOBRE		14 DÉCEMBRE
2008	13 MARS	19 JUIN	13 JUILLET	1 ^{ER} SEPTEMBRE	22 OCTOBRE	7 NOVEMBRE
2009	1 ^{ER} MARS	19 MARS	5 AVRIL	17 SEPTEMBRE	19 NOVEMBRE	10 DÉCEMBRE
2010	11 FÉVRIER	26 MARS	17 JUIN	16 SEPTEMBRE	28 OCTOBRE	16 DÉCEMBRE
2011	11 MARS		23 JUIN	23 OCTOBRE		9 DÉCEMBRE

LES SOMMETS EXTRAORDINAIRES DE LA ZONE EURO

ANNÉE	DATES DES SOMMETS EXTRAORDINAIRES DE L'EUROZONE				
2008	12 OCTOBRE (APRÈS LA FAILLITE DE LEHMAN BROTHERS)				
2010	25 MARS (SOMMET EXTRAORDINAIRE ET SÉPARÉ DE LA ZONE EURO, SUIVI DU CONSEIL EUROPÉEN À 27 LES 25 ET 26 MARS)		6 MAI		
2011	11 MARS (SOMMET INFORMEL DES 17 DE L'EUROZONE, RÉUNI LE MÊME JOUR QUE LE CONSEIL EUROPÉEN EXTRAORDINAIRE À 27 SUR LA LIBYÉ)		21 JUILLET	23 OCTOBRE	26 OCTOBRE

5. D'après Wikipedia.

D'entrée de jeu, Herman Van Rompuy trouve deux difficultés sur son chemin : d'une part ses relations avec le Président de la Commission José Manuel Barroso sont potentiellement conflictuelles car le traité est resté flou quant à la répartition des tâches entre les deux présidents – notamment pour ce qui concerne la représentation de l'Union vis-à-vis du monde extérieur. Par ailleurs, l'Espagne voit d'un mauvais œil arriver ce tout nouveau Président du Conseil européen, ce Président pérenne, au moment où elle-même prend la présidence semestrielle, passagère donc, de l'Union. Elle y voit, non sans raison, un rétrécissement du rôle qu'elle s'était depuis longtemps préparée à jouer – comme Madrid l'a d'ailleurs reconnu, par la voix de Miguel Angel Moratinos, son ministre des Affaires étrangères, donc en termes diplomatiques : « Nous avons préparé notre présidence sans certitude quant à l'entrée en vigueur du traité »⁶.

Si la cohabitation des deux présidents – Van Rompuy et Barroso – est restée délicate tout au long de l'année, le Président du Conseil européen a en revanche bénéficié, au second semestre de 2010, des conditions les plus favorables à sa pleine installation. La présidence tournante de l'Union, à partir de juillet, a été exercée par la Belgique. Un triple avantage : Herman Van Rompuy est lui-même belge (et ancien Premier ministre) ; la Belgique est l'un des États fondateurs de l'UE et donc ses hommes politiques et son administration savent depuis longtemps gérer les présidences européennes ; enfin, la Belgique est en crise, les élections législatives du 13 juin n'ont pas dégagé de majorité et Yves Leterme, qui expédie les affaires courantes, a annoncé que son pays allait exercer une présidence européenne « facilitatrice » et « non déclamatoire »⁷. La Belgique, qui prépare sa présidence depuis plus de deux ans, et l'ensemble de son personnel politique sont déterminés à la réussir. La modestie est choisie pour règle de conduite, avec la volonté affichée de « limiter notre rôle de présidence tournante parce qu'il faut donner de l'espace à Herman Van Rompuy et à Catherine Ashton (Haute Représentante) »⁸.

6. Philippe Ricard et Jean-Pierre Stroobants, « Les débuts laborieux du nouveau pouvoir européen », *Le Monde*, 28.01.2010.

7. Philippe Ricard et Jean-Pierre Stroobants, « Un gouvernement belge en sursis prend la présidence de l'Union européenne », *Le Monde*, 01.07.2010.

8. *Le Soir*, cité par Alain Jean-Robert, « La Belgique prend sans véritable gouvernement la tête de l'UE », AFP, 27.06.2010.

C'est précisément au sujet de leur espace respectif que des frictions affleurent jusqu'à se discerner entre Barroso et Van Rompuy. Au point qu'un important quotidien, sous le titre « Le traité de Lisbonne a exacerbé les rivalités de pouvoir à Bruxelles » écrit que les deux hommes « ont croisé le fer sur de nombreux sujets » et précise, notamment, que Van Rompuy, « censé représenter l'Union 'à son niveau' en matière de politique étrangère, ne peut se mouvoir sans être chaperonné par M. Barroso, qui défend ses prérogatives dans le domaine du commerce ou de l'aide au développement »⁹.

De fait, les auteurs du traité ont laissé aux hommes le soin de se débrouiller entre eux. Y sont-ils parvenus ? Dans le bilan qu'il trace de son action en 2010, Herman Van Rompuy rappelle que « avec le Président de la Commission, le Président du Conseil européen représente l'Union à son niveau dans les relations avec les pays tiers »¹⁰ – ce sont, à peu de chose près, les termes de l'article 15 du traité (TUE). Plus loin, il complète cette citation d'une phrase qui n'est guère plus explicite : « Grâce [...] à un accord entre le Président de la Commission et moi-même sur la meilleure manière de représenter l'Union lors de différentes réunions internationales, nous pouvons véritablement parler (et écouter) au nom des vingt-sept. » Selon ce partage des rôles, qui n'est pas précisé dans ce texte, la politique étrangère et la diplomatie reviendraient à Van Rompuy, les questions économiques et commerciales à Barroso.

Moyennant quoi, c'est ce tandem qui incarne l'Union aux yeux des États tiers, lors des « sommets » bilatéraux. Avec le Brésil, le 14 juillet; avec la Chine, le 6 octobre; avec les États-Unis, le 20 novembre, etc. Des rencontres avec les grands de ce monde valorisantes pour les deux représentants européens, mais que les partenaires de l'Union ne voient pas toujours du même œil. Ainsi, lors du sommet Europe-Asie (l'Asem compte 46 États) qui s'est tenu début octobre à Bruxelles, la partie asiatique a difficilement accepté qu'Herman Van Rompuy préside les travaux au nom de l'UE. Quant à Barack Obama – qui avait snobé le sommet prévu en Espagne au printemps – il a finalement accordé deux heures à Van Rompuy et Barroso à Lisbonne, où il était venu pour un sommet de l'OTAN...

9. Philippe Ricard, « En un an, le traité de Lisbonne a exacerbé les rivalités de pouvoir à Bruxelles », *Le Monde*, 02.12.2010.

10. « Autour de la table », *Le Conseil européen en 2010*, www.european-council.europa.eu

1.1.2. Prise de confiance et affirmation

En dépit de ces manques de considération, ou de cette méfiance du monde extérieur à son encontre, le nouveau Président du Conseil européen a mis beaucoup de soin et d'habileté à marquer son territoire européen et, éventuellement, à en élargir le contour. Lors de sa nomination, et même dans les mois qui ont suivi, des commentateurs ont présenté Van Rompuy comme un personnage falot. Sur un mode indirect, ne parlant que rarement à la première personne mais s'identifiant clairement à l'institution qu'il préside, il s'efforce de démontrer le contraire. Dans le document qu'il a sobrement publié sous le titre *Le Conseil européen en 2010*, Herman Van Rompuy montre, par touches successives, qu'il se place désormais au centre du jeu européen.

Avec le traité, commence-t-il, « le Conseil européen est officiellement devenu une institution à part entière » dotée d'un « Président permanent » pour donner à ses travaux plus de cohérence et de continuité – « une idée pertinente, cette première année [d'exercice] en témoigne ». Et cette nouvelle institution est bien celle des leaders : « Lors de nos réunions, seuls les dirigeants et la Haute Représentante [pour les affaires étrangères et la politique de sécurité] participent aux travaux [...] ».

Au sein de ce cénacle, les changements de personnes induits par les aléas de la politique sont fréquents : au cours de l'année, « nous avons pris congé de six collègues [plus de 20 % du total] et en avons accueilli six nouveaux ». Constat qui peut se lire comme un plaidoyer *pro domo* puisqu'il revient à souligner, par contraste, l'utilité d'avoir un Président qui, lui, est « permanent ».

En raison même des événements, c'est dans le domaine économique que le Conseil européen et Van Rompuy lui-même ont réalisé les avancées les plus marquantes (voir *infra* : *La crise et le traité*). Dans son bilan, Herman Van Rompuy récapitule notamment les nombreuses décisions prises, au cours de plusieurs sommets, pour faire face aux crises de la dette grecque [pour commencer] et de l'euro, soulignant notamment que les décisions adoptées « en mai, en octobre et en décembre, constituent la plus grande réforme de l'Union économique et monétaire (UEM) depuis la création de l'euro ».

Mais il reste d'une relative discrétion sur sa propre visibilité. Pourtant, Herman Van Rompuy a convoqué [sollicité en cela, au moins une fois, par la Chancelière allemande et le Président français] et présidé les 25 mars et 7 mai, deux sommets des pays de la zone euro. Ces deux réunions constituent une innovation. Il y avait eu une telle réunion au second semestre de 2008, alors que la France exerçait la présidence semestrielle de l'Union – mais elle avait été convoquée par le Président français, sous la pression de l'urgence, en raison de la crise financière qui, après la faillite de la banque américaine Lehman Brothers, ébranlait l'Europe. Autre conséquence de la crise : en mars, c'est Herman Van Rompuy qui a été chargé par le Conseil européen de présider un groupe de travail (*task-force*) sur la gouvernance économique de l'Union.

Le Président « permanent » s'est engagé très tôt dans la brèche ouverte par les séismes financier et économique qui ont ébranlé l'édifice communautaire. À peine en fonction, il convoque un « sommet » informel le 11 février pour traiter du climat et de l'économie. Trois semaines plus tard il bouscule un tabou en déclarant, devant les étudiants du Collège d'Europe de Bruges¹¹ : « Tous les membres du Conseil européen se sont déclarés prêts à prendre davantage de responsabilités pour ces sujets économiques. [...] Le premier résultat est que le Conseil européen devient en quelque sorte le 'gouvernement économique' de l'Union. »

Un mois et demi plus tard, à Lille, il se fait plus explicite encore : « Les membres du Conseil européen estiment comme moi que le Conseil européen doit jouer un rôle de gouvernement économique [...] ». Alors que le terme de gouvernement économique – et son concept même, d'origine française –, hérissait Berlin, le « labéliser » au nom du Conseil européen n'allait pas de soi.

S'agissant de la politique internationale (*voir infra : Catherine Ashton et le Service européen pour l'action extérieure*), outre les sommets bilatéraux qui se sont égrenés tout au long de l'année et deux Conseils européens consacrés à la politique internationale mentionnés plus haut, Herman Van Rompuy précise, dans son panorama de l'année, qu'il a participé aux sommets de l'OTAN et de l'OSCE ;

11. Discours d'Herman Van Rompuy au Collège d'Europe de Bruges, 11.02.2010 : <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomloaddocument.aspx?id=1823&lang=en&directory=fr/ec/&fileName=113103.pdf>

en outre, il se flatte d'être allé deux fois dans les Balkans occidentaux et d'avoir rencontré jusqu'à quatre fois le Président ukrainien...

1.1.3. Avancées et tâtonnements

Si l'on considère le parcours effectué par Herman Van Rompuy depuis sa désignation par le Conseil européen à la mi-novembre 2009 jusqu'au printemps 2011, il apparaît qu'il a œuvré, et manœuvré, avec habileté. Très imprécis, volontairement sans doute, le traité de Lisbonne laissait au premier titulaire du poste de Président permanent une grande marge d'appréciation et de mouvement. À très bas bruit, Van Rompuy a, d'emblée, décidé qu'il allait multiplier le nombre des « sommets » – le nombre d'une dizaine par an a même été évoqué – puis il a su saisir au vol les circonstances, en l'occurrence la crise économique et financière, pour s'octroyer un rôle plus consistant que prévu (en tout cas par beaucoup). Il n'est pas interdit de penser, cependant, que son adresse personnelle a trouvé de précieux appuis dans certaines capitales : Berlin et Paris, notamment, ont souvent donné le sentiment de « pousser » le Président permanent du Conseil européen plutôt que celui de la Commission.

Dans le domaine de la politique internationale – forcément plus ingrat, car il n'y a pas, à proprement parler, de politique étrangère européenne – il a également occupé un certain espace, aidé en cela, d'ailleurs, par les balbutiements du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) (*voir infra*).

Dans les efforts qu'il a déployés pour dessiner au jour le jour les contours et le contenu d'une fonction que le traité ne précise pas, le Président permanent s'est, inévitablement, heurté à des difficultés. Il les a évoquées dans une interview parue dans *Le Monde*¹² : « J'ai réussi à éviter l'émergence de conflits entre les institutions et entre les personnes. Le traité de Lisbonne est un bon traité, mais avec beaucoup de lacunes, également en ce qui concerne ma fonction. » Un propos qu'il illustre d'exemples.

12. Interview d'Herman Van Rompuy, « Van Rompuy : 'Nous serons prêts à intervenir en Grèce' », *Le Monde*, 10.04.2010.

Ses rapports avec le Président de la Commission ? « Nous avons trouvé un arrangement sur la représentation extérieure de l'Union. La Commission est en charge dans ses domaines de compétence, je le suis pour la politique extérieure et de sécurité. Mais il y a des zones grises où cela n'est pas clair. [...] On a conclu un accord par écrit, et je crois que cela marchera. Tout dépend des relations entre les hommes. Puisqu'elles sont bonnes, je présume que l'on règlera cela de façon très pragmatique [...] ».

Du côté de la présidence tournante de l'Union – ces présidences semestrielles subsistent – tout n'est pas simple non plus : « Le Président du Conseil européen [lui-même] donne des impulsions politiques au nom des chefs d'État et de gouvernement, mais il ne participe ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir législatif. C'est vraiment spécifique. Il est déconnecté en fait d'une institution vitale de l'Union, c'est-à-dire le Conseil européen en tant que tel, qui reste entre les mains de la présidence tournante. Je dois donc avoir une bonne relation avec la présidence tournante dans tous ses aspects : non seulement le Premier ministre du pays de la présidence, mais aussi ses ministres [...] ».

Ces considérations doivent être placées dans leur contexte : au moment où Herman Van Rompuy parle ainsi, il préside pour la première fois le Conseil européen et l'Espagne, qui exerce la présidence tournante de l'UE, vit cette nouveauté avec une certaine mauvaise humeur. La vie de Van Rompuy a sûrement été plus facile lors de la présidence belge, au second semestre de l'année. Reste que les raisons de l'inconfort institutionnel éprouvé par le Président permanent risquent de perdurer, au moins en partie, car elles prennent leur racine dans le texte du traité lui-même.

On a beaucoup reproché à Herman Van Rompuy de ne pas avoir su s'imposer, de ne pas avoir donné à la fonction présidentielle qu'il inaugure la visibilité souhaitable. La fameuse anecdote de Kissinger demandant : « L'Europe : quel numéro de téléphone ? » est ressortie des placards pour railler, ou regretter : aujourd'hui la question de Kissinger n'aurait toujours pas de réponse... Ces critiques, venant généralement de la presse ou de certains eurodéputés paraissent à la fois prématurées, car Herman Van Rompuy n'est en poste que depuis un peu plus d'un an et doit tout inventer, et assez injustes parce que – grâce notamment à la crise – il a été plus que le simple « *chairman* » prévu par les textes. Son rôle n'est pas

facile à tenir, car s'il se met trop en évidence, il risque de braquer contre lui les autres membres du Conseil européen.

Par ailleurs, même si son pouvoir effectif réel est limité, le moindre faux pas de sa part peut avoir, compte tenu de son titre et de sa fonction, de lourdes conséquences. On l'a vérifié le 16 novembre 2010 lorsque cet homme d'ordinaire très maître de sa parole, a eu un mot malheureux face à des journalistes qui le questionnaient sur les rapports de force existant entre les différentes capitales et les institutions européennes. Le journaliste Philippe Ricard raconte : « Agacé, le Président du Conseil européen fait comprendre qu'il y a des questions plus importantes à traiter à l'heure où la zone euro 'lutte pour sa survie'. »¹³ Sa réaction n'est pas passée inaperçue ! Par chance, les marchés n'ont pas pris le propos au pied de la lettre – mais on a sans doute, ce jour-là, frisé la catastrophe.

Que penser, à plus long terme, de cette fonction nouvelle qu'est la présidence permanente du Conseil européen ? La reconduction de Van Rompuy pour un second mandat de deux ans et demi, à la mi-2012, ne semble pas improbable. Dans cette hypothèse, il sera devenu une sorte de point fixe dans un cénacle dont les membres, par le jeu démocratique, sont appelés à changer souvent. Il aura, d'autre part, dessiné le costume dans lequel son successeur devra se glisser et établi un code relationnel avec les autres institutions européennes et leurs dirigeants. C'est dire que ses responsabilités ne sont pas minces.

Verra-t-on un jour cumulées, comme l'a préconisé le 9 mai 2011 le commissaire Michel Barnier, les fonctions de Président permanent du Conseil européen et de Président de la Commission ? L'idée de cette « double casquette » avait été débattue lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Les représentants de certains pays, petits ou moyens en termes de démographie, y étaient favorables. Les grands, au contraire, franchement hostiles : le titulaire de cette double présidence serait doté d'une puissance qui leur ferait beaucoup trop d'ombre. Il n'est pas certain que ces réticences puissent être surmontées dans un avenir proche.

13. Philippe Ricard, « En un an, le traité de Lisbonne a exacerbé les rivalités de pouvoir à Bruxelles », *Le Monde*, 02.12.2010.

1.2. Catherine Ashton et le Service européen pour l'action extérieure

Outre la création d'un Président « permanent » du Conseil européen, le traité de Lisbonne instaure un second poste à haute visibilité : celui d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité – ou, plus brièvement, le Haut représentant. Ce titre existait déjà avant le traité mais la fonction, elle, a beaucoup évolué. Le titre a été conservé parce que plusieurs gouvernements, celui de Londres en particulier, ont refusé la dénomination de ministre européen des Affaires étrangères qui figurait dans le traité constitutionnel, auquel Français et Hollandais ont dit non en 2005.

Mais, si la mise en place et l'entrée en fonction du Président du Conseil européen étaient faciles à réaliser rapidement, il en allait tout autrement pour ce qui concerne le Haut représentant.

Le Président permanent, c'est une personne et une fonction. Le Haut représentant, au contraire, est une personne qui cumule les fonctions : en charge de la politique extérieure et nommé pour cela par le Conseil européen, il est aussi Vice-Président de la Commission européenne et Président permanent du conseil des ministres des Affaires étrangères. En outre, ce personnage dit à « triple casquette » en raison de cette triple fonction est placé à la tête d'une autre création du traité de Lisbonne : le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). L'article 27 du traité précise que ce service diplomatique doit être composé « de fonctionnaires des services compétents du secrétariat du Conseil et de la Commission ainsi que du personnel détaché des services diplomatiques nationaux. » Il a été précisé que les diplomates nationaux devront représenter au moins un tiers de l'effectif total en 2013. Jusqu'au 1^{er} juillet 2013, le recrutement restera limité aux fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat général du Conseil. L'effectif total – de 3 500 agents en juin 2011 – sera fixé chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire.

1.2.1. Maturation et polémiques

L'ensemble de ces éléments a soulevé des difficultés techniques, budgétaires et politiques – les unes et les autres étant en partie imbriquées – qui expliquent pourquoi le SEAE n'a vu le jour qu'un an après l'entrée en vigueur du traité. La Britannique Catherine Ashton, désignée par le Conseil européen au poste de Haute représentante, a dû commencer par élaborer un projet d'organisation de son service. Elle a fait sa proposition en mars 2010. Après quoi a commencé une longue période de discussions et de négociation avec le Conseil, la Commission et le Parlement. Un accord politique concernant la mise en place du futur service n'est intervenu que le 21 juin et il a fallu un gros mois de plus pour que la décision soit publiée au *Journal officiel de l'UE*. Cependant, la course d'obstacles n'était pas terminée. Le Parlement, pour obtenir un droit de regard sur le fonctionnement du SEAE, s'est servi de l'arme budgétaire : le feu vert parlementaire est intervenu en octobre, après que soient apportées des modifications au règlement financier de l'Union, au règlement du personnel et au budget 2010. Il a encore fallu que le Conseil entérine ces textes – chose faite le 17 novembre 2010 – pour qu'un point final soit apporté à cette laborieuse conception.

La Haute représentante désignée, parallèlement à la course d'obstacles qu'il lui a fallu mener pour que « son » service diplomatique puisse finalement faire ses premiers pas, a dû faire face à un déferlement de critiques, souvent violentes, venant de toutes parts et portant sur son action – son inaction plutôt, disent ses adversaires – comme sur sa personne.

Dès sa nomination ont fleuri dans la presse – et dans les milieux bruxellois – des commentaires peu flatteurs soulignant son peu d'expérience dans le domaine de la politique internationale, son manque de charisme et, en arrière-plan, sa nationalité : qu'une Britannique soit portée à la tête de la diplomatie européenne avait, pour beaucoup, un caractère paradoxal.

La critique est devenue plus ciblée et plus acerbe dans les jours qui ont suivi son entrée en fonction et avant même que la Commission européenne – dont elle est Vice-Présidente – ait été investie par le Parlement. En cause, la dramatique situation de Haïti, ravagée par un séisme le 12 janvier 2010. Ashton, qui préparait

un premier déplacement aux États-Unis, n'a pas cru devoir aller à Port-au-Prince : « Je ne suis ni médecin, ni pompier » a-t-elle répondu à ceux qui lui en faisait reproche¹⁴.

La Haute représentante, pour prendre possession de sa fonction et s'installer sur la scène internationale, entreprend de voyager : Haïti le 4 mars – six semaines après la catastrophe ; Gaza et Israël le 14 mars – mais elle a « séché » la rencontre UE-Maroc une semaine avant ; elle se rend en Chine fin août/début septembre – mais le ministre français Kouchner, tout comme le chef de file du PPE (parti populaire européen ; centre-droit) au Parlement européen, lui reprochent de ne pas être allée, plutôt, assister à la reprise des pourparlers entre Israéliens et Palestiniens à Washington...

1.2.2. Premiers pas

Les premières nominations au Service européen pour l'action extérieure interviennent à la fin d'octobre 2010 : un secrétaire général exécutif (Pierre Vimont), un directeur général administratif (David O'Sullivan) puis, dans la foulée, deux secrétaires généraux adjoints (Helga Schmid et Marciej Popowski). Tous quatre prennent leur fonction le 1^{er} décembre 2010, un an tout juste après l'entrée en vigueur du traité. Mais le service lui-même ne devient officiellement actif qu'un mois plus tard, le 1^{er} janvier, après avoir été doté d'un budget (464 millions d'euros pour 2011).

Peu à peu, l'organigramme du service prend forme avec la nomination des chefs des six directions générales géographiques et thématiques et les premières désignations de chefs de représentation de l'Union – au total, c'est un réseau de 136 « ambassadeurs » qui est placé sous l'autorité de Catherine Ashton. Tâche délicate que le choix des principaux collaborateurs et chefs de mission, car il faut combiner compétence, nationalité, parité autant que faire se peut, origine institutionnelle (Commission, secrétariat du Conseil et services diplomatiques nationaux), sous le contrôle vigilant des gouvernements et du Parlement.

14. Philippe Ricard, « En Europe, premières critiques contre Mme Ashton à l'occasion du séisme en Haïti », *Le Monde*, 23.01.2010.

Conformément au traité de Lisbonne, la Haute représentante ayant la tutelle de l'action extérieure de l'Union, plusieurs commissaires sont, au moins sur le papier, placés sous sa houlette : le commissaire au Développement (Andris Piebalgs), le commissaire à l'Élargissement et à la Politique de voisinage (Štefan Füle), la commissaire chargée de la Coopération internationale, de l'Aide humanitaire et de la Réponse aux crises (Kristalina Georgieva) et, partiellement au moins, le commissaire en charge du Commerce (Karel de Gucht). Mais par pragmatisme – et sans doute aussi pour ménager les susceptibilités – il n'est pas question de hiérarchiser les rapports entre eux : il s'agit, dit-on à Bruxelles, de « coopération interservices et d'une obligation d'information pour tout ce qui relève de l'action extérieure ». Il revient en outre à Catherine Ashton de coordonner les divers instruments d'aide extérieure – autrement dit, c'est elle qui a la haute main sur la gestion des fonds¹⁵ que l'Union consacre aux pays qu'elle veut soutenir.

1.2.3. Un poste mal défini, un rôle ambigu

Le traité de Lisbonne a engendré la fonction de Haut représentant et le service diplomatique qui lui est adjoint. Son application, après un an et quelque d'existence, a abouti à beaucoup d'amertume, notamment exprimée par les députés européens. Les parlementaires l'ont vertement critiquée, par exemple, pour ne pas avoir exigé le départ du Président égyptien Moubarak au moment où l'on manifestait au Caire pour l'obtenir; de ne pas être allée à Oslo, en décembre, pour la remise du Prix Nobel de la paix au dissident chinois Lin Xiaobo; d'avoir été, elle et son service diplomatique, insuffisants face aux « printemps » d'Égypte et de Tunisie – les parlementaires appelant à une révision de la politique européenne de voisinage (PEV) – une idée à laquelle la Haute représentante a souscrit..., etc.

Dans cette période très riche en événements internationaux, ce que démontre tout ceci, c'est que le fait de disposer désormais d'un responsable européen de la politique étrangère n'a pas, jusqu'ici, répondu aux attentes. Cruellement, *Le Monde*¹⁶ exprimait ainsi la déception générale : « Une blague court à Bruxelles :

15. Ce sont les instruments de coopération au développement, de voisinage et de partenariat, de coopération avec les pays industrialisés, de stabilité, ainsi que pour la démocratie et les droits de l'homme, ceux relatifs à la coopération en matière de sûreté nucléaire, et enfin le Fonds européen de développement (FED).

16. Jean-Pierre Stroobants, « Les Vingt-Sept tardent à formuler une réponse commune », *Le Monde*, 02.03.2011.

avant, les États-Unis ne connaissaient pas le numéro de téléphone de l'Europe ; désormais, ils appellent Mme Ashton et, en son absence, un répondeur leur indique : pour la position de la France, tapez 1 ; pour l'Allemagne, tapez 2 ; le Royaume-Uni, tapez 3, etc. »

De fait, la distribution des rôles, à l'intérieur de l'UE, ne semble pas avoir été clarifiée par le traité de Lisbonne. Au moment, par exemple, où la rue, au Caire, réclame le départ de Moubarak, Catherine Ashton préside (le 31 janvier) un conseil des Affaires étrangères et déclare qu'« il faut répondre de manière urgente aux aspirations » de la population. Mais deux jours auparavant, le 29 janvier, David Cameron, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy avaient publié une déclaration conjointe demandant à Hosni Moubarak de mettre « rapidement » en œuvre les « réformes » et des « élections libres et justes »¹⁷. Le 2 février, devant les parlementaires européens, la Haute représentante affirme que « le changement [en Égypte] doit venir maintenant ». Le lendemain même, Berlin, Londres et Paris publient une nouvelle déclaration, à laquelle se joignent cette fois l'Italien Berlusconi et l'Espagnol Zapatero, pour dire que le processus de transition « doit commencer dès maintenant ».

Deux semaines plus tôt, évoquant la question d'une politique étrangère commune, lors d'une conférence tenue devant les eurodéputés socialistes, Catherine Ashton avait expliqué que « l'Union ne doit pas parler d'une seule voix mais avec 27 voix qui transmettent le même message [...] ». En l'occurrence, les voix sont effectivement convergentes, mais ce sont celles des gouvernements que l'on entend – ou plus précisément celles des « grands » États membres.

Début mars 2011, Berlin, Londres et Paris travaillent à une relance des négociations de paix au Proche-Orient en vue d'une prochaine réunion du Quartette. Le nom de Mme Ashton n'est pas prononcé. Or, le Quartette est une enceinte diplomatique dans laquelle c'est l'UE qui figure aux côtés des États-Unis, de la Russie et de l'ONU. Dans le passé, elle y était représentée par la commissaire aux Relations extérieures – poste désormais englobé dans la fonction de Haut représentant.

17. Natalie Nougayrède, Philippe Ricard, « Londres, Paris et Berlin appellent à un 'processus de changement' en Égypte », *Le Monde*, 01.02.2011.

Le 23 février, le Président de la Commission rencontre aux Nations Unies, à New-York, le Haut commissaire aux droits de l'homme. Il saisit l'occasion pour qualifier d'« intolérable » la répression qu'exerce le colonel Khadafi à l'encontre des manifestants qui réclament la liberté. Il exige l'arrêt des violences exercées par l'armée libyenne et ajoute, à propos du mouvement de libération : « Nous avons les instruments et les moyens pour aider cette lutte. » Ce disant, José Manuel Barroso était incontestablement dans la tonalité générale de l'Union – mais l'expression de l'Union, en matière de politique étrangère, revient en principe au Haut représentant ou, « à son niveau », au Président permanent du Conseil européen. On peut craindre un effet de « brouillage » : pour les partenaires de l'Union, la question de savoir qui incarne l'Europe risque de ne pas être encore tout à fait claire.

Il est vrai que la position même de l'Union n'a pas été claire. Elle a même tenu de la cacophonie : le Parlement, le 10 mars 2011, a voté une résolution sommant presque Catherine Ashton d'établir des relations avec le Conseil national de transition (CNT), représentant les insurgés ; les Vingt-sept ont réclamé, le 21 mars, le départ immédiat de Kadhafi... mais moins d'une semaine avant, au Conseil de sécurité de l'ONU, l'Allemagne n'a pas soutenu la France et le Royaume-Uni qui demandaient une intervention militaire. Finalement, les États membres ont affirmé vouloir agir « collectivement » – mais chacun à sa manière : Français et Anglais côte à côte, Allemands, Polonais et quelques autres restant sur une longueur d'ondes différente. Difficile, en de telles circonstances, de s'exprimer au nom de tous.

En regard de ces différents éléments, qui ne sont pas toujours pleinement positifs, deux notions dynamiques ont été introduites par la Haute représentante : une politique européenne de voisinage (PEV) repensée, révisée et adaptée aux changements intervenus au sud de la Méditerranée (communément regroupés sous le terme de « printemps arabe ») – à laquelle travaillent d'ailleurs la Commission et son Président José Manuel Barroso ; une notion nouvelle, celle de « démocratie profonde »¹⁸, dont Catherine Ashton a fait mention dans une tribune publiée dans la presse et qui mériterait d'être explicitée et développée.

18. Tribune de Catherine Ashton, « Aider la 'démocratie profonde' à s'enraciner », *Le Monde*, 05.02.2011.

Enfin, il faut mettre à l'actif de cette période le fait que l'Union, en tant qu'entité politique, a obtenu un début de reconnaissance le 3 mai 2011, quand l'Assemblée générale de l'ONU lui a accordé le statut d'observateur (par 180 voix contre 2 et 10 abstentions). En tant que telle, elle ne peut ni participer aux votes, ni présenter de candidats, ni co-signer des résolutions ou des décisions, mais ses représentants peuvent participer aux sessions et travaux, être inscrits sur la liste des orateurs et exercer un droit de réponse. Il s'agit là sans doute d'une conséquence du traité de Lisbonne et des changements qu'il porte. Selon les services de la Commission, c'est bien la Haute représentante qui, aux Nations Unies, exprimera le point de vue de l'Union européenne.

1.3. Le Trio, des présidences européennes concertées

Dans un souci de continuité de l'action diplomatique européenne, l'habitude avait été prise dans les années 1970 d'associer, au sein d'une « troïka », les ministres des Affaires étrangères (ou leurs collaborateurs) de la présidence européenne en exercice aux représentants des présidences précédente et suivante. À cette triplète, le traité d'Amsterdam en a substitué une autre, constituée de la présidence en exercice ainsi que du Secrétaire général du Conseil et du Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Dans le même esprit, mais sans se limiter à la politique étrangère, les États exerçant la présidence tournante de l'Union ont, dans les années plus récentes, pris l'habitude de travailler en coopération avec les deux présidences situées en amont et en aval de la leur. Le traité de Lisbonne a tout à la fois formalisé l'association de trois présidences tournantes successives et modifié la composition de ce qu'on a baptisé le trio : « La présidence du Conseil [des ministres], à l'exception de la formation des affaires étrangères, est assurée par des groupes prédéterminés de trois États membres pour une période de 18 mois [...] Chaque membre du groupe assure à tour de rôle, pour une période de six mois, la présidence de toutes les formations du Conseil [...] »¹⁹.

19. Déclaration (n° 9) : Déclaration ad article 16(9) TUE concernant la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil.

Cette disposition a été inaugurée, dès l'entrée en vigueur du traité, par un trio formé de l'Espagne, de la Belgique et de la Hongrie. La Pologne, présidente en exercice au second semestre de 2011, est associée au Danemark et à Chypre – ses deux successeurs. Tous trois ont, en outre, d'un commun accord, consulté le trio suivant (Irlande, Lituanie et Grèce) au moment d'élaborer leur programme, si bien que l'Union disposera d'une perspective à trois ans.

Les imprévus dont la vie est porteuse modifieront sans aucun doute cette programmation. Mais il n'empêche que l'instauration du trio s'ajoute à la présidence permanente du Conseil européen et aux cinq ans de mandat de la Haute représentante pour balancer, autant que possible, la fragmentation de l'action et de la parole d'une Union de vingt-sept États aux intérêts, aux traditions et aux calendriers politiques différents.

Ainsi, les citoyens européens devraient bénéficier d'une plus grande cohérence dans l'action politique de leurs dirigeants. Les pays partenaires de l'UE devraient, eux, obtenir une meilleure lisibilité des orientations européennes.

II – Un Parlement européen conquérant

Jacques Delors a dit de l'Union européenne qu'elle est un OPNI – un objet politique non identifié... Si son système institutionnel ne ressemble en effet à aucun autre, elle a néanmoins bien des proximités avec les démocraties représentatives dont elle est en quelque sorte le produit – en particulier un Parlement élu, depuis 1979, au suffrage universel direct.

Même si les chefs d'État et de gouvernement ont une légitimité démocratique indiscutable, puisque c'est des électeurs qu'ils tiennent leur pouvoir, ce sont les parlementaires qui représentent au plus près les citoyens. Et c'est à l'aune du pouvoir parlementaire que se mesurent, pour une large part, les progrès de la vie démocratique européenne. Pour cette raison, les traités successifs ont régulièrement élargi les pouvoirs dont disposent les eurodéputés – et le traité de Lisbonne peut-être plus que tout autre puisqu'il a fait du Parlement un co-législateur placé sur un pied d'égalité avec les gouvernements, dans presque tous les domaines en dehors de la politique étrangère et de la défense.

Dès l'entrée en vigueur du traité, le Parlement a entrepris d'exploiter toutes les nouvelles potentialités que lui offre ce texte. Sans hésiter, le cas échéant, à user

de certains de ses nouveaux droits comme d'un bras de levier pour forcer leurs partenaires institutionnels à la négociation.

Vis-à-vis de l'extérieur, le Parlement s'est montré très actif, et efficace, concernant des traités internationaux tels que le TFTP (ou « Swift »), le PNR ou l'ACTA (*voir infra*).

S'agissant de la vie institutionnelle de l'Union, c'est-à-dire de leurs rapports avec le Conseil et la Commission, les eurodéputés ont été tout aussi offensifs. En voici quelques illustrations.

2.1. L'accord Parlement-Commission

En mars 1999, la Commission présidée par Jacques Santer, accusée de mauvaise gestion et menacée de censure par le Parlement, avait fini par démissionner. Par cette action, les parlementaires cherchaient à prendre l'ascendant sur le collègue bruxellois. Par la suite, ils ont tiré les bénéfices de l'opération en concluant avec la Commission un accord, une sorte de contrat de législature comportant des engagements réciproques – mais la Commission concédait généralement plus qu'elle n'obtenait.

Renforcé par le traité de Lisbonne, le Parlement européen élu en 2009 a poursuivi sur cette voie et le Président de la Commission n'y a pas fait obstacle. Il en est résulté un accord-cadre, signé le 20 octobre 2010 par le Président de la Commission, José Manuel Barroso, et le Président du Parlement, Jerzy Buzek (et publié au *J.O. de l'Union* un mois plus tard).

Or les gouvernements (autrement dit le Conseil de l'Union) ont estimé que M. Barroso avait été trop loin dans les concessions faites aux députés. Ils ont contesté l'accord dès le lendemain de sa signature, estimant que certains de ses éléments excèdent les stipulations du traité. Au sujet notamment des négociations internationales (la Commission s'obligeant par exemple à tenir compte des commentaires des eurodéputés tout au long de la négociation) ou de l'éventuelle transmission d'informations confidentielles aux parlementaires, y compris lors des négociations internationales.

Déjà en juillet, le Conseil s'était ému au vu du projet d'accord-cadre, et avait fait part de sa préoccupation à la présidence belge. Sa crainte était qu'il en résulte une modification des équilibres institutionnels tels que le traité les organise : les membres du Conseil estimaient, apparemment, que le Parlement risquait d'exercer une trop grande emprise sur la Commission et que ces deux institutions projetaient de constituer une sorte d'alliance, dont le poids, face à lui, deviendrait excessif. Le texte ayant finalement été signé en dépit des craintes exprimées par le Conseil, celui-ci a fait savoir qu'il saisira la Cour de justice si, au mépris du traité, l'application de l'accord amène le Parlement et la Commission à empiéter effectivement sur ses prérogatives.

2.2. La bataille budgétaire

Jusqu'au traité de Lisbonne, les droits du Parlement européen en matière budgétaire étaient limités. Traditionnellement, depuis 1975, on distinguait dans le budget communautaire deux catégories de dépenses : les dépenses obligatoires (DO) – essentiellement la politique agricole – et les dépenses non-obligatoires (DNO). Le Conseil avait autorité sur les DO – de loin la plus grande partie du total, le Parlement ayant la haute main sur les DNO – la partie congrue du budget. Le traité de Lisbonne supprime ce découpage : la procédure budgétaire implique désormais que le Parlement européen et le Conseil adoptent conjointement le budget de l'UE ; cette procédure diffère toutefois un peu de la « procédure législative ordinaire », en vigueur pour les textes législatifs. Du côté des dépenses, le pouvoir budgétaire du Parlement se trouve donc fortement renforcé – d'autant qu'en cas de désaccord entre gouvernements et Parlement, l'article 314(7)(d) (TFUE) stipule que ce sont les eurodéputés qui, sous certaines conditions, ont le mot de la fin, et non le Conseil.

Côté recettes, les choses n'ont pas évolué de la même manière : la décision appartient aux États, non aux eurodéputés. Les recettes de l'Union proviennent essentiellement de « ressources propres » plafonnées à 1,24 % du revenu national brut (RNB) européen. Elles s'alimentent à quatre sources : prélèvements agricoles, droits de douane et un pourcentage de TVA, auxquels s'est ajouté, en 1988, un versement d'une fraction de leur produit national (PNB) par les États membres. Mais, surtout lorsque les temps sont difficiles, les gouvernements luttent pied à

pour ne pas augmenter leur participation financière – voire pour la réduire. Ils ont tendance à débattre de la question des « soldes nets », c'est-à-dire de la différence entre ce qu'ils versent à l'Union et à ce qu'ils en retirent – une logique budgétaire qui s'écarte des notions de communauté et de solidarité²⁰. Afin de contrer cette tendance, le Parlement milite pour la création d'une nouvelle ressource propre comme, par exemple une taxe carbone, qui serait directement perçue par l'Union et permettrait ainsi de couper court au débat sur les soldes nets. Ceci devient possible avec le traité de Lisbonne, dont l'article 311 (TFUE) dit que le Conseil peut, « à l'unanimité et après consultation du Parlement européen », décider de créer une nouvelle ressource. Les eurodéputés ont insisté auprès de la Commission pour que cet article soit mis en pratique. À la suite de quoi, fin 2010, le Président de la Commission José Manuel Barroso leur a promis de faire une proposition dans ce sens à la mi-2011.

Dès l'entrée en vigueur du traité, les élus européens ont voulu, sans attendre, faire valoir leurs nouveaux droits. En l'occurrence, comme en ces temps de vaches maigres les gouvernements ont opté pour un budget 2011 en très faible augmentation (+ 2,9 % par rapport à 2010, pour les crédits de paiement), les députés ont choisi comme stratégie de ne pas faire de surenchère et d'accepter cette proposition. Mais à la condition d'obtenir des engagements pour les années à venir. Alain Lamassoure, Président de la commission des Budgets, a été clair : « Pour nous, la négociation sur le budget 2011, premier budget de l'application du traité de Lisbonne, doit s'accompagner d'un accord politique pour garantir le financement futur des politiques de l'Union »²¹. Les députés souhaitaient – entre autres – que le Conseil accepte d'introduire une certaine « flexibilité » dans l'exécution du budget, afin de pouvoir faire face à des urgences ainsi que le principe d'une implication du Parlement dans les discussions sur le futur cadre financier pluriannuel et les ressources propres de l'Union (l'idée étant, grâce par exemple à la « taxe carbone » mentionnée plus haut, d'assurer à l'UE une ressource directe, indépendante des budgets nationaux).

20. Voir sur ce sujet, Jacques Le Cacheux, « Budget européen : le poison du juste retour », *Etude N° 41, Notre Europe*, décembre 2005 : http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud41-JLeCacheux-Budgeteuro-fr.pdf

21. Parlement européen, Débats, 19.10.2010 : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20101019+ITEM-012+DOC+XML+V0//FR&query=INTERV&detail=2-313>

Dans cette épreuve de force, les parlementaires ont pu s'appuyer sur la Commission, son Président, José Manuel Barroso, ayant largement soutenu leur position. Si bien qu'au bout du compte, le 15 décembre 2010, le Parlement a voté le budget après avoir, selon ses services, remporté une victoire : « Au-delà de ce budget, c'est bien l'accord intervenu sur la position du Parlement dans les négociations budgétaires futures qui a permis de sortir de l'impasse. Les députés voulaient en effet faire respecter les compétences qui leur sont attribuées par le traité de Lisbonne. Les États membres qui assureront la présidence tournante [semestrielle] du Conseil de l'UE au cours des deux prochaines années se sont engagés à impliquer le Parlement dans la préparation du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui sera négocié en même temps que les éventuelles ressources propres européennes », peut-on lire dans un communiqué²².

Les parlementaires seront donc très présents dans la définition du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) qui devrait couvrir la période 2014-2020, bien que certains souhaitent en ramener la durée à cinq ans, afin de faire coïncider les temps du CFP, de la législature parlementaire et du quinquennat de la Commission. Mais, dès à présent, ils tiennent à imprimer leur marque sur le prochain budget annuel de l'Union. En début de procédure, comme c'est très généralement le cas, les points de vue des différentes institutions divergent sensiblement. La Commission – à qui il revient de présenter le projet de budget –, le Conseil et le Parlement essaient donc de rapprocher leurs points de vue afin de trouver le point d'équilibre au terme de leurs efforts de conciliation. C'est dans cette perspective qu'un trilogue, la discussion entre ces trois institutions, a été prévu pour le 11 juillet 2011.

Afin que ses positions soient bien claires pour tous, le Parlement a voté le 23 juin 2011 une résolution²³ qui vaut mandat pour cette négociation. Le Parlement, par exemple, se dit « déçu qu'aucun crédit supplémentaire ne soit proposé par la Commission » dans les domaines que le traité de Lisbonne a ouvert à une compétence partagée entre l'Union et les États membres [et donc aussi à la compétence nouvelle du Parlement], à savoir « l'énergie, le tourisme et l'espace ». On lit aussi dans cette résolution que le Parlement « se demande vraiment si le

22. Parlement européen, « Budget européen 2011 : suivez le guide » : <http://www.europarl.europa.eu/fr/headlines/content/20100923FCS83457/2/html/Un-accord-final-a-%C3%A9t%C3%A9-trouv%C3%A9>

23. Parlement européen, Résolution, « Budget 2012 : mandat pour le trilogue », 2011-2019 (BUD), 23.06.2011 : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=BUD/2011-2019>

projet de budget présenté par la Commission apporte une réponse appropriée en phase avec les défis auxquels l'Union est aujourd'hui confrontée, eu égard notamment aux événements qui secouent le sud du bassin méditerranéen [...] ».

Ces premières escarmouches laissent prévoir que pour les années à venir, et d'abord lors des travaux préparant le prochain CFP, les parlementaires européens se battront durement pour obtenir du Conseil des efforts budgétaires, en tirant tout le parti possible des nouveaux outils juridiques dont ils disposent.

2.3. Le champ fertile des traités internationaux

2.3.1. La saga de Swift

Dès le premier jour de l'ère « lisbonnienne », les députés européens ont voulu démontrer qu'ils n'entendaient pas laisser en jachère les nouveaux pouvoirs dont le traité de Lisbonne les a dotés. Pour ce faire, ils ont choisi comme terrain ce qui, dans le jargon communautaire, était connu sous le nom d'accord Swift. Choix logique et judicieux.

Logique parce que le contenu de cet accord, relativement ancien mais connu depuis peu, opposait déjà depuis un moment le Parlement à la Commission et au Conseil, autrement dit aux gouvernements. Il s'agissait donc de mettre en évidence, sur la base d'un contentieux existant, le changement créé par le traité dans le rapport de forces régnant au sein du triangle institutionnel.

Judicieux car cet accord, conclu dans une totale opacité, permettait de livrer aux États-Unis des données financières supposées confidentielles concernant les citoyens européens. Sujet sensible, donc, sur lequel l'action parlementaire était légitime, au nom de la démocratie, et nécessaire puisque, sans elle, l'accord en question eût été reconduit sans grand changement – voire sans aucun changement.

Swift (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) est une société coopérative dont l'objet est la transmission et l'échange d'informations bancaires et financières ainsi que de transferts entre ses adhérents. Née en 1973

et devenue vraiment opérationnelle en 1977, cette société, dont le siège est voisin de Bruxelles, revendiquait sur son site Internet, début 2011, plus de 9 000 participants – organismes financiers, hommes d'affaires, etc. – répartis dans 209 pays. Ce qui n'est pas précisé sur le site de la société, c'est qu'à la suite de l'attentat terroriste qui a détruit les *Twin Towers* de New York le 11 septembre 2001, le réseau Swift a secrètement ouvert aux autorités américaines de l'antiterrorisme l'accès aux données qui lui étaient confiées.

L'existence de l'accord dit « Swift » (sa dénomination officielle est le sigle TFTP – pour *Terrorism Finance Tracking Program* – un programme destiné à traquer le financement du terrorisme) a été révélée en juin 2006 par la presse américaine. Le Parlement européen a réagi en réclamant, dans une résolution, la mise en place d'un cadre permettant d'assurer la protection des données concernant les citoyens européens – ceci, pour que les renseignements transmis ne soient pas exploités à d'autres fins que la lutte contre le terrorisme.

De menus aménagements ont été apportés par la suite à l'accord, ou à la façon de le mettre en œuvre. Mais le tournant se situe en juillet 2009 quand on apprit, toujours par la presse, qu'un nouvel accord était en cours de négociation. Aux membres de la commission parlementaire compétente – la commission des Libertés civiles – qui lui demandent alors des explications, le commissaire en charge de la Justice, Jacques Barrot, déclare que le nouvel accord – effectivement en négociation – ne sera qu'intérimaire, afin que l'UE puisse ensuite le renégocier selon les règles du traité de Lisbonne. De son côté, le Parlement européen adopte, en septembre, une résolution demandant que l'accord prévoie un traitement des données personnelles conforme aux normes européennes et exigeant que les négociations à venir impliquent formellement le Parlement. Le Conseil répond en acceptant de rouvrir en 2010 la négociation avec les États-Unis.

Cependant, les discussions suivent leur cours et un nouvel accord, l'accord intérimaire évoqué par le commissaire Barrot, est finalement signé par le Conseil le 30 novembre 2009, alors même que le traité de Lisbonne, qui donne au Parlement européen de nouveaux pouvoirs concernant la conclusion des accords internationaux, doit entrer en vigueur le 1^{er} décembre – donc le lendemain !

Le Parlement européen voit là une sorte de provocation et s'en irrite. D'autant plus que, précisément pour pouvoir exercer leurs nouvelles prérogatives, les députés avaient demandé que l'adoption de l'accord par le Conseil soit reportée. Nonobstant quoi, le 13 janvier 2010, le texte d'application – à compter du 1^{er} février et d'une validité de neuf mois – est publié au *J.O.* Quelques jours plus tard, après plusieurs courriers du Président du Parlement Jerzy Buzek aux présidences en exercice (suédoise, au second semestre 2009, puis espagnole), le dossier est enfin transmis au Parlement pour obtention de son feu vert.

Le 4 février, alors que l'accord est d'application depuis trois jours, la commission des Libertés civiles du Parlement refuse de donner son approbation (par 29 voix contre 23) en dépit de fortes pressions américaines : la Secrétaire d'État Hillary Clinton est, dit-on, intervenue avant le vote auprès du Président du Parlement Jerzy Buzek. En session plénière, une semaine plus tard, le 11, le Parlement, malgré d'ultimes démarches du Conseil (selon des dépêches diplomatiques révélées plus tard par Wikileaks, Angela Merkel est intervenue, vainement, auprès des eurodéputés allemands), suit sa commission et adopte par 378 voix contre 196 et 31 abstentions une résolution qui refuse l'accord.

À la suite de ce vote, les ministres des Affaires étrangères de l'Union enterrent officiellement, le 22 février, l'accord provisoire et la Commission exprime l'espoir de voir une nouvelle négociation s'ouvrir prochainement. L'Espagne, présidente en exercice de l'Union, fait chorus et, de leur côté, les États-Unis acceptent peu après de rouvrir la discussion. Le Parlement est entré dans le jeu.

Il marque son territoire avec l'examen du mandat de négociation élaboré par la Commission pour la reprise des tractations avec Washington. Ce mandat, adopté à la mi-mai, a été lesté au passage de plusieurs conditions auxquelles le futur accord devra satisfaire pour être, le jour venu, approuvé par les eurodéputés. Un mois plus tard, quand la Commission adopte un projet d'accord de long terme avec les États-Unis concernant les données bancaires détenues par Swift, le Parlement fait barrage et demande à la présidence espagnole une renégociation partielle du texte paraphé par la Commission. Finalement, après une ultime retouche, l'Union et les États-Unis signent un nouveau texte fin juin et le Parlement l'entérine le 8 juillet 2010 à une très large majorité : 484 voix contre 109 et 12 abstentions.

Valable pour cinq ans, l'accord TFTP, dit « Swift », devra ensuite être renouvelé sur un mode annuel.

Les péripéties, qu'on ne détaillera pas ici, ont été nombreuses. La Commission a dû relayer les exigences du Parlement et les États-Unis ont dû, bon gré mal gré, accepter un renforcement du contrôle européen sur le travail des « traqueurs » américains ainsi que des restrictions apportées au maniement, par ceux-ci, des données personnelles des Européens. Au moins sur le papier... car, dans la pratique, il semble que les Américains respectent modérément leurs engagements et que les organismes de contrôle européens ne se montrent guère rigoureux. C'est au moins ce qu'affirment un certain nombre de députés européens, qui se disent « trahis ». Une évaluation, dont la Commission est chargée, devrait permettre de savoir ce qu'il en est. L'« affaire Swift » n'est donc peut-être pas encore close. D'autant que d'autres dossiers, dont l'enjeu principal est également celui de la protection des données personnelles des citoyens, ont attiré l'attention – et l'action – du Parlement. C'est en particulier le cas de l'accord dit PNR (*Passenger name record*) qui concerne les données personnelles des passagers des compagnies aériennes. Là encore, les relations euro-américaines et la lutte contre le terrorisme sont au cœur du sujet.

2.3.2. L'épineuse question des passagers aériens

Un accord sur le transfert des données recueillies par les compagnies aériennes (PNR) avait été conclu entre l'Union et les États-Unis en 2004, mais il avait été invalidé deux ans plus tard par la Cour de justice européenne. Le Parlement européen s'était montré très critique vis-à-vis de ce texte, à la fois en raison du caractère potentiellement invasif d'un certain nombre d'entre elles – état-civil, adresse, coordonnées bancaires, renseignements médicaux, religion (pour peu que le passager demande un menu spécial), etc. – mais aussi parce que la durée de rétention et d'exploitation de ces données était très longue. Un nouvel accord a été conclu en juillet 2007 pour remplacer le précédent. Cet accord, portant sur une durée de sept ans, n'a pas été approuvé par le Parlement. Or, comme dans le cas Swift, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne change tout. Les eurodéputés sont désormais co-législateurs dans les domaines de justice et de police (JAI, dans le langage communautaire) et les accords internationaux ne peuvent être adoptés

sans leur assentiment (article 218(6) TFUE). On se dirige donc vers une nouvelle négociation. Et Washington, jusque là très hostile à toute remise en question du texte de 2007, semble s'y être résigné. Réaliste, Janet Napolitano, Secrétaire à la Sécurité intérieure des États-Unis a concédé, le 9 décembre 2010, que cet accord « peut toujours être amélioré ». Ainsi, le Parlement européen aura une nouvelle occasion de « marquer son territoire ».

En l'occurrence, l'avancée du Parlement se fera sans doute plus en collaboration avec la Commission plutôt qu'à son détriment : Viviane Reding, commissaire à la Justice, aimerait trouver avec les Américains un accord-cadre qui couvrirait l'ensemble des sujets touchant au transfert – et à la protection – des données personnelles. Cela pourrait exiger des années de négociation, mais, si elle s'engage pleinement dans ce combat, elle devrait pouvoir compter sur le soutien des parlementaires²⁴.

Le droit de veto dont le Parlement a été doté par le traité de Lisbonne concernant les accords internationaux ne constitue pas seulement pour lui une arme de premier choix afin de rivaliser avec les autres institutions (Commission, Conseil, voire Conseil européen), il lui permet aussi de s'affirmer face aux pays tiers, donc de gagner en visibilité sur la scène internationale. On l'a constaté à propos des accords TFTP (Swift) et PNR. Dans les deux cas, il s'agit essentiellement (mais pas uniquement) d'affrontements diplomatiques entre l'Union et les États-Unis. L'accord ACTA (Accord commercial anti-contrefaçon) est d'une autre dimension – et d'une autre nature également.

2.3.3. Propriété intellectuelle : l'accord ACTA

La partie, cette fois, met aux prises l'Union et dix autres pays (Australie, Canada, Corée du Sud, États-Unis, Japon, Maroc, Mexique, Nouvelle-Zélande, Singapour et Suisse). L'enjeu en est la protection de la propriété intellectuelle – ce terme étant

24. Au passage, on peut par ailleurs remarquer qu'il existe un débat interne à l'Union concernant la conservation des données imposée aux opérateurs de télécommunications (téléphone et internet) dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité. Ceci fait l'objet d'une directive de 2006, qui en définit les principes et organise son fonctionnement, mais qui est contestée par plusieurs États membres et très mal appliquée. Le texte doit, en principe, faire l'objet d'une modification au cours de l'année 2011.

entendu dans un sens très large puisqu'il s'agit aussi bien de vêtements, de pièces détachées, de médicaments, etc., que de musique ou d'images (films) piratées via Internet. Les Européens voulant y inclure aussi, entre autres, les appellations contrôlées et les droits d'auteur.

L'existence de cette négociation, entamée au cours de l'année 2007, n'a été découverte qu'en mai 2008 par l'intermédiaire du site associatif Wikileaks. Le secret a néanmoins été maintenu quant aux rencontres des négociateurs et, surtout, quant au contenu de leurs discussions²⁵. Les représentants de l'Union – en l'occurrence le commissaire en charge du commerce Karel De Gucht et son équipe – et des dix autres pays participant à la négociation ont néanmoins poursuivi sans désespérer... et sans informer. Mais, le temps passant, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne est intervenue et les députés européens ont saisi le sujet à bras-le-corps : le 10 mars 2010, l'hémicycle, presque unanime (633 voix contre 13 et 16 abstentions), a voté une résolution rappelant à l'ordre le collège des commissaires qui, aux termes du traité, doit informer le Parlement tout au long des négociations internationales. Pour faire bonne mesure, les gouvernements (le Conseil) sont priés, comme la Commission, de respecter leurs obligations de transparence en communiquant aux parlementaires les documents relatifs au projet d'accord et d'abandonner le secret qui a, jusque là, été de règle. Leur volonté est d'autant plus marquée que, la veille, le commissaire De Gucht avait défendu, devant l'assemblée plénière, le principe de la confidentialité des discussions. Durant le reste de l'année 2010, les négociateurs ont poursuivi leur travail et finalement abouti, à un accord lors d'une session tenue à Tokyo entre le 23 septembre et le 2 octobre. Une dernière rencontre, technique, début décembre, a permis de mettre un point final – théorique – à l'accord ACTA. Pour autant, tout n'est pas dit. L'accord doit encore être signé et ratifié par les États, mais aussi formellement approuvé par le Parlement. Or, si celui-ci a voté en novembre 2010 une résolution favorable au texte (d'ailleurs avec une majorité assez étroite de 331 voix contre 294), en considérant qu'il va dans la bonne direction, cela n'équivaut nullement à un feu vert définitif : plusieurs groupes politiques importants restent insatisfaits et les élus européens tâcheront sans doute d'arracher encore quelques concessions avant d'entériner l'accord.

25. Ce qui rappelle un peu l'affaire de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement) menée sous l'égide de l'OCDE dans les années 95, révélé par la presse américaine et dont certains éléments ont fait scandale en France et dans quelques autres pays d'Europe – au point d'entraîner son abandon.

2.3.4. Un outil de pouvoir parlementaire à fort potentiel

Le Parlement a donc d'emblée trouvé un terrain idéal pour s'affirmer, en tirant parti des nouveaux pouvoirs dont le traité de Lisbonne l'a pourvu. Très bons connaisseurs du traité – ils ont largement contribué à façonner le traité constitutionnel (récusé par les Français et les Hollandais), dont celui de Lisbonne est issu – les députés européens étaient aussi familiers de l'accord Swift puisqu'ils s'étaient émus de son existence dès sa révélation par la presse américaine en 2006.

En se battant au nom de la protection des données personnelles des citoyens européens, les eurodéputés sont évidemment dans leur rôle. La cause est bonne, et le niveau d'intervention opportun est bien celui de l'Union puisqu'il s'agit d'un accord passé entre Washington et les Vingt-sept – ou plutôt les Quinze, car tout a commencé après l'attentat du 11 septembre 2001, donc avant le grand élargissement de l'Union à l'Est. D'autre part, l'outil existe aussi désormais : dans le cadre du traité de Lisbonne, les accords internationaux doivent obtenir l'aval du Parlement européen selon la procédure de l'avis conforme, qui équivaut à un droit de veto. En outre, le champ de compétence du Parlement en matière de justice et de police a été fortement élargi. Défenseurs de la juste cause et disposant du pouvoir de dire non, connaissant en outre déjà les grandes lignes du dossier, les parlementaires étaient fins prêts pour passer à l'offensive dès le 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Le même raisonnement vaut pour l'accord PNR sur les données des passagers aériens – même si son historique est différent. Le Parlement, d'ailleurs, au-delà de ces deux accords particuliers, porte une grande attention aux discussions diplomatiques consacrées, de façon plus large, par l'Union et les États-Unis, à l'épineuse question de la protection des données personnelles. Une entente entre les deux parties sera difficile à trouver car il s'agit d'un sujet très sensible touchant à la fois à la lutte contre le terrorisme – donc à la sécurité des États – et à la protection de la vie privée des citoyens telle qu'on la conçoit de part et d'autre de l'Atlantique (Washington n'a pas, notamment, la même optique selon qu'il s'agit d'une rive de l'océan ou de l'autre). Mais, en outre, le traité de Lisbonne a compliqué la donne. Ainsi, lors d'une réunion ministérielle consacrée à ce sujet en décembre 2010 dans la capitale américaine, la responsable de la sécurité

intérieure des États-Unis, Janet Napolitano, était accompagnée du procureur général Holder tandis que, côté européen, siégeaient les représentants de la présidence belge finissante (trois personnes), ceux de la présidence hongroise qui allaient prendre la suite (trois personnes), la commissaire chargée des Affaires intérieures Malmström et la titulaire du portefeuille de la Justice, la commissaire Reding. Ce genre de situation dissymétrique n'est pas nouvelle dans les rapports transatlantiques, mais désormais, en arrière-plan, s'ajoute un acteur majeur : le Parlement, que les négociateurs européens doivent en principe tenir informé en continu et qui aura, au bout du compte, le dernier mot...

De nature différente – il s'agit d'une négociation multilatérale impliquant 37 pays (en comptant les États membres de l'Union) et portant sur des échanges commerciaux – l'accord ACTA sur la propriété intellectuelle, pour ces raisons même, permet au Parlement, dans sa défense des intérêts et des libertés fondamentales des citoyens, d'afficher plus largement encore sur la scène internationale sa toute nouvelle qualité d'interlocuteur obligé.

La présence du Parlement dans les dossiers internationaux se fera cependant sentir, et de plus en plus, bien au-delà de la protection des droits et intérêts des citoyens européens. Ils en ont donné le signal, par exemple, lors du sommet bilatéral Union européenne/Russie qui s'est tenu le 9 juin 2011. À cette occasion, les groupes politiques du Parlement ont averti les gouvernements de leur volonté de lier, à l'avenir, les accords commerciaux, de coopération, ou de politique de visas avec Moscou aux garanties que le gouvernement russe apporterait – ou non – au respect des droits de l'homme...

2.4. Les actes délégués : une rivalité entre le Parlement et le Conseil

Les luttes de pouvoir entre institutions ne sont ni nouvelles, ni surprenantes : dans les systèmes démocratiques, elles constituent la trame de la vie politique. Il est donc naturel qu'un nouveau traité, puisqu'il modifie la situation antérieure des différents acteurs institutionnels, suscite entre eux des différences d'interprétation, voire des contentieux. Certains restent inaperçus de l'opinion, bien qu'ils soient potentiellement d'une grande portée politique.

C'est ainsi que le Parlement et le Conseil s'opposent, depuis des mois, au sujet des « actes délégués », une catégorie d'actes créée par le traité de Lisbonne (art. 290 TFUE). Cet instrument a été proposé, lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe, par le groupe de travail chargé de la simplification des textes, que dirigeait l'Italien Amato, par ailleurs Vice-Président de la Convention. L'article est applicable depuis le 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du traité. Son rôle et son fonctionnement ont été explicités dans un article rédigé par les services du Parlement européen et publié sur son site²⁶.

Extraits : « Il convient de s'arrêter sur une des mesures du traité de Lisbonne qui réforme la procédure dite de 'comitologie'. Le droit de regard du Parlement européen, le contrôle démocratique et la transparence sont accrus dans les procédures décisionnelles [...] Le pouvoir législatif (le Conseil et le Parlement conjointement) peut déléguer certaines tâches à l'exécutif (la Commission). [...] C'était l'objet de la procédure dite de 'comitologie' : des experts se réunissaient sous l'égide de la Commission, pour préciser des actes législatifs, mais leur pouvoir a souvent été décrit comme trop étendu au vu de leur manque de légitimité démocratique. » Désormais, poursuit l'article, « la comitologie a été abolie » et remplacée par les actes délégués « qui ne pourront être adoptés qu'après une délégation de pouvoir explicite du législateur » et dont « la portée sera limitée ». Ainsi, conclut l'auteur, « l'exigence de contrôle démocratique est rétablie. »

Le changement apporté par le traité de Lisbonne n'est pas mince, car l'obscurité de la comitologie a parfois permis que des décisions importantes soient adoptées trop discrètement. C'est ce qu'illustre l'exemple cité par ce même article : « C'est au moyen de cette procédure [la comitologie] que la Commission avait autorisé la culture de maïs transgénique, en 2004, contre l'avis d'une majorité d'États membres et sans que le Parlement européen ait son mot à dire ».

Encore faut-il s'entendre sur les sujets qui relèvent, ou non, de l'acte délégué. Et cette question recouvre de forts enjeux de pouvoir. Le Parlement a ainsi engagé une dure bataille sur le terrain « humanitaire », face au Conseil. Les députés veulent

26. Parlement européen, « Comitologie vs. actes délégués : entre deux mots, il faut choisir le moindre » mis en ligne le 6/4/2010, réf : 20100406STO72095 : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=fr&type=IM-PR ESS&reference=20100406STO72095>

pouvoir renforcer leur contrôle sur les projets ou les actions financées par l'Union dans des pays tiers. Ce qui est en jeu ce sont, dans le vocabulaire officiel, trois « instruments financiers pour l'aide extérieure ». L'un des instruments concernés s'intitule « Initiative européenne pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme (IEDDH) ». Doté de 1,104 milliard d'euros sur la période 2007-2013, il peut par exemple permettre d'apporter un soutien aux partisans du mouvement démocratique tunisien.

Le Parlement souhaite, pour exercer pleinement son contrôle sur la gestion de la Commission en la matière (et pour avoir voix au chapitre au même titre que les gouvernements) recourir aux « actes délégués » – ce nouvel outil créé par le traité de Lisbonne, dont l'article 290 TFUE dit : « Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale [...] ». Et, plus loin : « Les actes législatifs [adoptés par le Conseil et le Parlement] délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir » (art 290-1). Le Conseil s'oppose à cette revendication parlementaire, car avec cette procédure, le Parlement aurait pratiquement la maîtrise d'une partie de la politique européenne menée dans les pays en développement. Un premier amendement parlementaire allant dans ce sens avait été voté en octobre 2010 puis réfuté par le Conseil. Les députés, sans désarmer, ont récidivé en deuxième lecture, lors de la session plénière de février 2011. Une citation du rapporteur pour « l'instrument » de coopération au développement, l'Irlandais Gay Mitchell souligne l'enjeu de l'affrontement : « Si nous perdons cette bataille », a-t-il dit lors du débat de février, « nous devons peut-être attendre un nouveau traité pour disposer enfin des pouvoirs que le traité de Lisbonne nous donne dès maintenant ». Le dernier mot, au moment de la rédaction de ce travail, n'était pas encore dit.

2.5. Les TBI : une rivalité du Parlement et du Conseil avec la Commission

Dans le jeu institutionnel, les alliances ne sont pas fixes : elles varient en fonction des intérêts fondamentaux des uns et des autres. Ce qui fait que l'on trouve le Conseil et le Parlement cette fois côte à côte, face à la Commission, à propos des traités bilatéraux d'investissement (TBI). Le traité de Lisbonne a fait basculer

ces accords dans le champ de compétence exclusive du collège bruxellois. L'un des considérants d'une résolution législative adoptée par le Parlement le 10 mai 2011 le reconnaît on ne peut plus clairement : « Suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les investissements directs étrangers font désormais partie des questions qui relèvent de la politique commerciale commune. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union a une compétence exclusive dans le domaine de la politique commerciale commune. Par voie de conséquence, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants en la matière. »²⁷

En vertu de quoi, et en concordance avec les articles 206 et 207 TFUE, la Commission a présenté, le 7 juillet 2010, une proposition de règlement qui fait obligation aux États membres de lui notifier la totalité des TBI existants (il y en a plus de 1 000), afin qu'elle puisse en prendre connaissance²⁸. Ils seraient en principe autorisés à rester en vigueur jusqu'à leur terme, mais l'exécutif bruxellois pourrait revenir sur cette autorisation si, après examen, il le jugeait nécessaire. Le Conseil et le Parlement, considérant que la Commission s'est montrée trop « gourmande », ont exprimé leur désaccord. La proposition de Bruxelles, suivant le cheminement législatif ordinaire, a débouché sur le vote au Parlement de la résolution législative du 10 mai. Le texte parlementaire tend à mieux protéger les États signataires des TBI. Mais il ne s'agit que d'une résolution adoptée en première lecture – le processus législatif doit donc suivre son cours et l'issue de cette lutte de pouvoir interinstitutionnelle reste donc incertaine.

27. Parlement européen, « **Résolution législative du Parlement européen du 10 mai 2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions transitoires pour les accords bilatéraux d'investissement conclus entre des États membres et des pays tiers** », 10.05.2010 : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0206+0+DOC+XML+V0//FR>

28. Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant des dispositions transitoires pour les accords bilatéraux d'investissement conclus entre des États membres et des pays tiers », 07.07.2010, COM (2010) 344 final : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0344:FIN:FR:PDF>

III. Les autres champs d'application du traité

3.1. Des possibilités nouvelles, mais non encore saisies

Lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe, auteure du projet de traité constitutionnel dont est issu le traité de Lisbonne, un fort désir de voir les opinions publiques nationales participer davantage à la vie politique européenne s'est manifesté. Beaucoup de conventionnels avaient la conviction qu'il fallait pour cela parvenir à une sorte d'interpénétration des niveaux nationaux et européen de la vie politique, qu'il ne suffisait pas de donner plus de pouvoir aux élus européens. C'est ainsi que deux dispositions nouvelles ont été adoptées : la première institue une « initiative citoyenne européenne », la seconde donne aux parlements nationaux la possibilité d'intervenir dans l'élaboration de la législation européenne.

3.1.1. L'initiative citoyenne : une élaboration laborieuse

L'article 11(1) TUE déclare que « Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines

d'action de l'Union. » Tel est donc l'objectif. L'article 11(4) dit quel est le moyen choisi pour l'atteindre : « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent 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 [...] ».

Une formulation volontairement très imprécise, complétée par l'article 24(1) TFUE : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire [c'est-à-dire la codécision], arrêtent les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne [...] y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir [...] ». Cela ne s'est pas fait sans mal.

Il a fallu en effet de longues tractations entre la Commission, le Conseil et le Parlement (en pratique, sa commission des Affaires constitutionnelles) pour que les uns et les autres trouvent un compromis et que, finalement, soit signé solennellement dans l'hémicycle du Parlement, le 16 février 2011, le règlement²⁹ qui constitue, en quelque sorte, le « permis de pétitionner » qu'attendaient les Européens. Faute d'établir les règles du jeu, le texte du traité soulève au contraire plusieurs questions importantes : qu'est-ce qu'un nombre « significatif » d'États, à partir de quel âge pourra-t-on prendre part à une pétition, quel doit être le nombre de signataires minimum pour un État donné (la réponse ne peut évidemment pas être identique pour, par exemple, Malte et l'Allemagne), sur quelle durée les signatures vont-elles pouvoir être recueillies, etc. Il n'est pas surprenant que les trois institutions aient mis du temps pour accorder leurs violons.

Le Conseil et la Commission voulaient que les pétitionnaires soit originaires d'au moins un tiers des États membres. Le Parlement parlait d'un cinquième. L'accord final s'est conclu sur un quart des États. La Commission proposait de contrôler la recevabilité de la pétition – elle ne peut porter que sur l'application du traité,

29. Règlement n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16.02.2011 relatif à l'initiative citoyenne.

non sur une modification – après le dépôt de 300 000 signatures. Les députés ont obtenu que cette vérification soit opérée dès l'enregistrement de la demande, ce qui évitera des délais et des efforts inutiles. Il a été convenu que les États resteront maîtres de la décision pour ce qui concerne les renseignements et les pièces d'identité exigibles ; l'âge minimum requis est celui qui permet le vote aux élections européennes (18 ans partout sauf en Autriche, où il est de 16 ans) ; un tableau établit le nombre minimum de signatures nécessaire dans chacun des sept États membres (minimum) dont les pétitionnaires sont originaires – 3 750 pour Malte, 74 250 pour l'Allemagne. Ces seuils minima ont été obtenus en multipliant par 750 le nombre de députés européens élus dans chaque pays (par exemple pour l'Allemagne : 99 x 750, la Commission étant habilitée à rectifier ces chiffres en fonction des changements appelés à intervenir au Parlement).

Ces dispositions feront l'objet d'un réexamen au bout de trois ans et, les États disposant d'une année pour intégrer ce règlement dans leur droit national, le lancement d'une pétition « inaugurale » ne pourra se faire avant le 1^{er} avril 2012. Dans la meilleure des hypothèses. Mais il faut s'attendre à voir affluer les demandes dès les premiers jours, car beaucoup de citoyens, de groupes, d'associations, s'y préparent. Un seul exemple : deux ONG, Greenpeace et Avaaz, ont lancé dès le début de 2010 un texte – que, selon leurs responsables, plus d'un million de citoyens des vingt-sept États membres ont signé – demandant à la Commission européenne un moratoire sur les OGM. Une entreprise très précoce – sans doute trop pour être recevable dans sa présentation d'origine, puisque le règlement qui organise tout le processus n'existait pas encore.

3.1.2. Les nouveaux droits des parlements nationaux

Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, Valéry Giscard d'Estaing avait souhaité la création d'un « Congrès des peuples d'Europe » qui aurait réuni, une fois l'an, 700 parlementaires de l'Union – eurodéputés pour un tiers et nationaux pour les deux autres tiers – qui débattraient de l'« état de l'Union » et, un jour peut-être, éliraient un Président de l'Europe. L'idée, sitôt émise, s'est heurtée à des oppositions aussi fortes que variées et a très vite été abandonnée. Elle était née d'une conviction de M. Giscard d'Estaing : pour lui, il était nécessaire d'impliquer

davantage les parlements nationaux dans le circuit politique de l'Union pour réduire le fossé séparant les sphères nationales et européenne.

La réponse finalement donnée par la Convention à cette préoccupation a été reprise dans le traité de Lisbonne dans les deux premiers protocoles qui lui sont annexés : les élus nationaux doivent être, en quelque sorte, les garants de la bonne application de l'article 5(1) du traité (TUE) selon lequel « Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences ». Pour leur permettre d'exercer cette surveillance, la Commission doit leur transmettre les documents de type livres blancs ou verts et le programme législatif annuel, de même qu'ils doivent recevoir tous les projets d'actes législatifs – qu'ils émanent de la Commission, du Parlement européen ou du Conseil ou d'autres institutions (Banque centrale, Cour de justice, etc.). Les parlementaires nationaux disposent d'un délai de huit semaines pour examiner les textes qui leur ont été transmis et pour dire s'ils les jugent ou non conformes au principe de subsidiarité : « Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité [...] »³⁰. La définition de ce principe figure ainsi à l'article 5(3) du traité (TUE) : « [...] dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres [...] ». Quant au principe de proportionnalité, il veut que : « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité » (art. 5-4 TUE). Selon une procédure et dans des conditions précisées par le traité³¹, les élus nationaux peuvent obtenir qu'un projet qu'ils désapprouvent soit réexaminé, éventuellement modifié, voire abandonné.

Ces dispositions sont d'un intérêt particulier pour les citoyens puisque – outre l'implication de leurs représentants nationaux dans le processus législatif européen pour veiller à ce que l'Union n'outrepasse pas les pouvoirs qui lui sont conférés – elles stipulent que : « Les projets d'actes législatifs tiennent compte

30. Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE, art. 3.

31. Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, art. 6 et 7.

de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union [et] aux gouvernements nationaux [...] soit la moins élevée possible [...] »³². Ce nouveau droit, qui semble d'un réel intérêt, n'avait pas cependant encore été exercé par les élus des Vingt-sept à la fin du printemps 2011.

3.2. La Charte des droits fondamentaux

Dans un premier temps partie intégrante du projet de traité constitutionnel, la Charte des droits fondamentaux n'y figure plus comme telle dans le traité de Lisbonne. Cependant, l'article 6 (1) du traité (TUE) précise qu'elle a « la même valeur juridique que les traités ». En outre, la Déclaration n° 1 sur la Charte, annexée au traité, souligne qu'elle est « juridiquement contraignante ». Cependant, à la demande de plusieurs États membres, il a été précisé dans ce même article 6 que « les dispositions de la Charte n'étendent en aucun manière les compétences de l'Union telles que définies par les traités. »

Prenant appui sur ces dispositions, la Commission européenne a adopté le 19 octobre 2010 « une stratégie visant à garantir l'application effective de la Charte. [...] La Commission contrôlera la conformité de tous les actes législatifs de l'Union avec la charte à chaque étape du processus législatif : des travaux préparatoires au sein de la Commission à l'adoption de projets d'actes par le Parlement européen et le Conseil, puis dans leur application par les États membres de l'Union [...] »³³.

Dans la mesure où la Commission est gardienne des traités, il est dans son rôle de les faire appliquer et respecter. Cette stratégie entre donc tout naturellement dans les devoirs du collège. Mais le communiqué bruxellois ajoute cette précision : « Ce faisant [en appliquant cette stratégie], la Commission répond aux demandes formulées par le Parlement européen ». Comme si elle cherchait ainsi à trouver appui – et abri – chez les parlementaires...

32. Art. 5 de ce même protocole.

33. Commission européenne, « La Commission européenne adopte une stratégie visant à garantir le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », Communiqué de presse, IP/10/1348, 19.10.2010 : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1348&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>

De fait, l'application du traité risque de s'avérer parfois contentieuse : outre l'article 6, et à la demande de certains États membres – essentiellement le Royaume-Uni – le texte précise : « La Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union et ne modifie pas les tâches et compétences définies par les traités »³⁴. Il en résulte que les États membres seront tentés de faire barrage et de saisir la Cour de justice si la Commission tente, si peu que ce soit, de transgresser l'interdit.

3.3. Schengen et la libre circulation

L'Union et ses États membres se sont réjouis de l'éclosion du « printemps arabe » – « printemps » à la fois précoce, puisqu'il est advenu au début de l'année en Tunisie, et contagieux puisqu'il a atteint, avec des suites très dissemblables, l'Égypte, la Libye, le Yémen et la Syrie. Ils l'ont moins apprécié, l'Italie en particulier, lorsque, venus des côtes tunisiennes, des immigrés clandestins ont afflué chez eux par milliers – les chiffres évoqués variant entre 10 000 et 25 000 personnes au total – dans l'espoir de trouver en Europe du travail et un revenu. La plupart de ceux qui ne se sont pas noyés en route ont abordé, épuisés, dans la petite île italienne de Lampedusa dont les possibilités d'accueil sont limitées. Rome a réclamé une aide de l'Union européenne et, d'autre part, sans doute pour faire pression sur ses partenaires et sur Bruxelles, a décidé de délivrer des permis de séjour temporaire aux clandestins arrivés à Lampedusa avant le 5 avril – leur donnant ainsi libre accès aux pays de la zone Schengen³⁵. Le but avoué d'un grand nombre des réfugiés – francophones et ayant des proches ou des amis dans l'Hexagone – était de se rendre en France. Des centaines d'entre eux ont donc fait mouvement vers elle. La France n'étant pas disposée à les laisser entrer sur son territoire, il en est résulté un début de crise politique entre Rome et Paris : la police française a multiplié les contrôles frontaliers et les clandestins venus de Lampedusa ont été renvoyés de l'autre côté de la frontière, à Vintimille.

34. Article 51(2) du Titre VII de la charte et Déclaration n° 1 annexée à la charte.

35. Tous les États de l'UE sont membres de « l'espace Schengen », à l'exception du Royaume-Uni, de l'Irlande, de Chypre, de la Roumanie et de la Bulgarie ; l'Islande, la Norvège et la Suisse en sont des membres associés.

À la querelle franco-italienne se sont ajoutés les reproches faits à la France par la Commission, en vertu de l'article 2(1) de la convention d'application de l'accord de Schengen³⁶, qui interdit les contrôles de police assimilables à des contrôles effectués par des garde-frontières. Paris a répliqué en invoquant l'article 2(2) de cette convention, qui autorise le rétablissement provisoire des frontières dans des circonstances exceptionnelles (coupe du monde de football, etc.) et à condition d'avoir l'accord de Bruxelles. Or, la commissaire aux Affaires intérieures Cecilia Malmström n'a pas été consultée et des doutes ont été exprimés quant au caractère véritablement exceptionnel de la situation. Néanmoins, plusieurs États membres se sont rangés au côté de la France et ont exprimé, comme elle et comme l'Italie, le souhait de voir révisées les règles régissant l'espace Schengen et élargies les clauses de sauvegarde permettant, dans certains cas, le rétablissement des contrôles frontaliers.

La Commission a, en réaction, proposé au début de mai 2011 « une meilleure gestion des migrations vers l'Union européenne »³⁷. Parmi les idées avancées dans ce texte figure l'intention d'« améliorer le mécanisme d'évaluation pour assurer le contrôle efficace de nos frontières extérieures ». En outre, est-il indiqué, « il pourrait s'avérer nécessaire de prévoir la réintroduction temporaire de contrôles limités aux frontières intérieures dans des conditions qui resteraient très exceptionnelles [...] ».

De son côté, le Conseil européen réuni les 23 et 24 juin 2011 à Bruxelles a consacré un « débat approfondi » à cette question et exprimé une volonté de changement dans ses conclusions. Ainsi dit-il³⁸ : « Le Conseil européen a fixé des orientations en vue de développer la politique migratoire de l'UE, en ce qui concerne la gouvernance de l'espace Schengen, le contrôle des frontières extérieures, la mise en place de partenariats avec les pays du voisinage [...]. L'application de règles communes, notamment par le recours au système d'évaluation Schengen devrait être encore améliorée et consolidée [...]. Le futur système d'évaluation Schengen

36. L'accord date de 1985. D'abord accord de coopération intergouvernementale liant cinq États de l'Union, il a été intégré au cadre juridique de l'UE par le traité d'Amsterdam, en 1997 et s'est élargi progressivement à la plupart des États membres.

37. Commission européenne, « La Commission propose une meilleure gestion des migrations vers l'Union européenne », Communiqué de presse, IP/11/532, 04.05.2011 : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/532&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>

38. Conclusions du Conseil européen, juin 2011 : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/123095.pdf

permettra de renforcer, d'adapter et d'étendre les critères sur la base de l'acquis de l'UE ».

Cela va-t-il impliquer une modification de l'accord de Schengen ? Les choses, dans ce cas, risquent d'être malaisées : cela nécessiterait l'assentiment unanime des États membres, mais aussi un vote favorable du Parlement européen car – et c'est là un changement notable – en vertu du traité de Lisbonne, celui-ci est devenu co-législateur dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

3.4. La Politique agricole commune

Créée en 1957, la Politique agricole commune (PAC) est entrée dans les faits en 1962. Le traité de Lisbonne a confirmé ce demi-siècle d'existence dans son article 38(1) TFUE : « L'Union définit et met en œuvre une politique commune de l'agriculture et de la pêche [...] ».

Mais si la PAC elle-même n'est pas modifiée par le traité, il n'en va pas de même pour les procédures qui concernent sa mise en œuvre : les articles 42 et 43 TFUE font entrer l'agriculture dans le cadre de la procédure législative ordinaire, autrement dit dans le domaine de la codécision entre Conseil et Parlement. Ce dernier, qui n'avait qu'assez peu de pouvoir en la matière jusque là, en devient donc désormais un acteur de premier rang.

Les eurodéputés ont toujours porté sur la politique agricole un regard très attentif – et, à l'occasion, critique. Mais ses pouvoirs, en la matière, étaient limités : les décisions étaient prises par les gouvernements, au sein du Conseil, à la majorité qualifiée. Le Parlement n'était que consulté. Avec le traité de Lisbonne, la donne est changée : en dehors, notamment, de la fixation des prix et des aides, la politique agricole entre dans le cadre de la « procédure législative ordinaire »³⁹, autrement dit celui de la codécision entre le Conseil et le Parlement. L'avis des parlementaires doit donc désormais être sérieusement pris en compte. Or, il ne manque pas de faire entendre sa voix, comme l'atteste par exemple la résolution

39. Article 38 TFUE.

votée le 23 juin 2011⁴⁰. Un bref extrait, à titre d'aperçu : « Le Parlement reconnaît la nécessité d'une autre réforme de la PAC pour tenir compte de la nouvelle réalité agricole de l'Union à 27 et du nouveau contexte international de la mondialisation ; [il] exige pour l'avenir le maintien d'une PAC forte et durable avec une dotation budgétaire à la hauteur des objectifs ambitieux à poursuivre pour faire face aux nouveaux défis ; [il] s'oppose fermement à toute initiative de renationalisation de la PAC ».

De manière moins spectaculaire, l'application du traité à la politique agricole suscite aussi une importante lutte de pouvoir entre institutions. La question est de savoir à qui appartient la décision en matière de soutien au développement rural et d'aides directes [aux agriculteurs]. L'article 43(3) TFUE stipule que « le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives [...] ». On sort donc, là, du domaine de la codécision : la Commission considère que huit mesures touchant à l'organisation commune de marché (OCM) entrent dans cette catégorie (par exemple, l'aide à la poudre de lait écrémé, la fixation des restitutions à l'exportation, etc.). Elle propose que les décisions les concernant soient prises par elle, selon la procédure des « actes d'exécution » prévue à l'article 291 TFUE. Ce que contestent plusieurs États membres et qui risque en outre de déplaire aux parlementaires européens.

Les juristes des diverses institutions sont ici aux prises et leurs arguties échappent à qui n'est pas expert. Mais, comme souvent, sous le débat technique affleure le politique. Le monde agricole qui est, lui, initié à ces arcanes, guettera sûrement avec intérêt l'issue des discussions en cours.

3.5. La crise et le traité

La crise financière qui secoue l'Europe depuis 2008 – et qui se prolonge par la crise de la dette qui, après la Grèce, affecte plusieurs États membres – a entraîné

40. Parlement européen, Proposition de résolution, « PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », 2011/2051 (INI), 23.06.2011 : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=fr&procnum=INI/2011/2051>

de très conséquentes évolutions dans la politique économique et budgétaire de l'Union. Les décisions qui ont dû être prises par les responsables des Vingt-sept, ou par les Dix-sept de la zone euro, l'ont été pour répondre à l'urgence d'une situation postérieure au traité de Lisbonne. C'est pourquoi ce ne sont pas les efforts de résolution de la crise qui ont bénéficié du traité, mais c'est au contraire le traité lui-même qui est affecté par les décisions prises. Par l'une d'entre elles, précisément : la création d'un Mécanisme européen de stabilité (MES), destiné à remplacer, au sein de la zone euro et de façon pérenne, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) créé en 2010 pour voler au secours des États très endettés.

Pour que le MES puisse voir le jour, cependant, il faut modifier le traité de Lisbonne. Cette décision a été prise dans son principe au Conseil européen d'octobre 2010, entérinée au Conseil européen suivant, en décembre, enfin formellement adoptée par le Conseil européen des 24 et 25 mars 2011, après approbation, la veille, par le Parlement européen. Une telle mesure n'avait pas été nécessaire pour le FESF : parce qu'il s'agissait d'un instrument provisoire, la Cour constitutionnelle allemande, très vétilleuse, n'y avait pas fait obstacle. Mais elle ne pouvait admettre un mécanisme permanent à traité constant. Modifier les traités est une entreprise périlleuse car il faut obtenir pour cela l'accord de tous – à vingt-sept, c'est une gageure.

Pour contourner la difficulté, il a été décidé d'utiliser la procédure simplifiée de révision prévue par l'article 48(6) TUE qui permet la révision d'un article portant sur le fonctionnement interne de l'Union, pourvu que soient là-dessus d'accord le Conseil européen, le Parlement, la Commission et, en l'occurrence, la Banque centrale européenne (BCE) – ce qui est le cas. Quant au texte qui sera modifié, il s'agit de l'article 122 TFUE qui autorise l'aide à des États membres, par solidarité, s'ils sont victimes de graves difficultés (difficultés d'approvisionnements divers, catastrophes naturelles, etc.). Il suffit d'ajouter quelques mots pour que devienne juridiquement acceptable le MES. Il reste une importante condition, cependant, à la création du mécanisme : il faut que l'article 122 modifié soit ratifié par les Vingt-sept. En principe, tous les États membres sont d'accord – mais il restera une petite incertitude jusqu'au bout... c'est-à-dire jusqu'à la mi-2013, puisque telle est la date butoir mentionnée dans les conclusions du Conseil européen.

Conclusion

On s'est beaucoup interrogé à propos du traité de Lisbonne avant son entrée en vigueur : allait-il vraiment changer grand-chose au fonctionnement général de l'Union – et quoi ? Quelque dix-huit mois plus tard, il apparaît clairement que oui. Deux forces ont pris un net ascendant sur le système tout entier : le Conseil européen qui, grâce aux réunions fréquentes dont son Président permanent Van Rompuy a pris l'initiative et aussi grâce à la légitimité institutionnelle que lui donne le traité, a pris en main la conduite de l'Union ; le Parlement d'autre part, élevé au rang de co-législateur (presque) tous azimuts et dont le domaine d'action s'est beaucoup élargi.

En regard, la Commission semble affaiblie, de même que le Conseil dans ses différentes formations, hormis l'Ecofin – le conseil des ministres des Finances. La Banque centrale a joué un rôle majeur, mais en raison de la crise financière, non du traité.

La Haute représentante avait tout à inventer. Tâche d'autant plus ardue que les États continuent de mener leur politique étrangère nationale, sauf lorsque quelques « grands » s'associent entre eux pour afficher *urbi et orbi* des positions

non concertées avec leurs partenaires. Jacques Delors avait coutume de dire, il y a bien longtemps déjà, qu'il ne pouvait y avoir que des actions communes de politique étrangère car les temps n'étaient pas mûrs pour une politique étrangère commune. La vérité d'hier est encore celle d'aujourd'hui. Catherine Ashton n'a pas jusqu'ici convaincu, mais lui jeter si vite la pierre serait injuste. Quant au service diplomatique, il est encore en construction, balbutiant, et ne saurait encore moins être jaugé.

En revanche, il semble clair que la Haute représentante ne peut remplir de façon convaincante les différents rôles qu'on lui a octroyés (la « triple casquette ») : dans le futur, il faudra retailler, raccourcir, son costume. Ou, peut-être, dédoubler sa fonction.

Les crises économique, financière, puis de la dette, ont beaucoup compliqué la tâche des dirigeants de l'Union mais, comme le font souvent les crises, elle a poussé ceux-ci à prendre des initiatives « intégratrices » qui paraissaient impossibles un an à peine auparavant.

Il n'empêche que des forces centrifuges sont à l'œuvre. Le traité – en tout cas son utilisation – a favorisé la prise en main des affaires courantes de l'Union par les chefs d'État et de gouvernement et donc entraîné, du même coup, une gestion plus intergouvernementale de l'ensemble européen. Cette tendance est facilitée et amplifiée par la crise, dont les effets sont contradictoires : d'un côté, elle force le mouvement vers plus d'Europe, mais en même temps, elle renforce, dans beaucoup d'États membres, les pulsions nationalistes et xénophobes avec, pour corollaire, la tentation du repli sur soi, du « moins d'Europe ».

La construction européenne est entrée dans une « zone de turbulences », comme disent les pilotes. Un rendez-vous peut-être décisif est devant nous, en 2014 : par le traité de Lisbonne qui a fixé à cette date l'entrée en vigueur de la « double majorité »⁴¹ pour les votes au Conseil et la possible réduction du nombre de

41. Article 238(3) TFUE : « La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise ».

commissaires⁴², par le calendrier qui prévoit, pour cette année-là, la mise en œuvre du nouveau cadre financier pluriannuel et par les élections au Parlement européen. Quel destin les Vingt-sept choisiront-ils pour l'Union ? Leur réponse transparaîtra dans les modifications apportées – ou non – au collège bruxellois et dans les décisions budgétaires qu'ils prendront d'ici-là.

42. Article 17(5) TUE. Lors des Conseils européens des 11-12 décembre 2008 et 17-18 juin 2009, les chefs d'État et de gouvernement ont annoncé à deux reprises qu'une « décision sera[it] prise, conformément aux procédures juridiques nécessaires, pour que la Commission puisse continuer de comprendre un national de chaque État membre ».

Publications de *Notre Europe* sur cette thématique

[La codécision et les « accords précoces » : progrès ou détournement de la procédure législative ?](#) – Olivier Costa, Renaud Dehousse et Aneta Trakalová (Etude n° 84, mars 2011).

[Mode de décision dans l'Union](#) – Philippe De Schoutheete (Bref n° 24, mars 2011).

[Méthode intergouvernementale ou méthode communautaire : une querelle sans intérêt ?](#) – Paolo Ponzano (Bref n° 23, février 2011).

[Des réformes institutionnelles à la politisation - Ou comment l'Union européenne du Traité de Lisbonne peut intéresser ses citoyens](#) – Goran von Sydow, Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n° 20, novembre 2010).

[La démocratie post-nationale et la réforme du Parlement européen](#) – Andrew Duff (Policy Paper n° 42, octobre 2010).

[Les partis politiques européens : le chaînon manquant](#) – Julian Priestley (Policy Paper n° 41, octobre 2010).

[L'Europe de Karlsruhe](#) – Katrin Auel et Julio Baquero Cruz (Etude n° 78, juillet 2010).

[Réviser les traités européens : plaider en faveur de la suppression du veto](#) – Coordonné par Hervé Bribosia (Policy Paper n° 37, décembre 2009).

[Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquable](#) – Martin Koopmann et Joachim Schild (Etude n° 72, juin 2009).

[Des « partis politiques au niveau européen » ? Etat des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009](#) – Francisco Roa Bastos (Etude n° 71, mai 2009).

[Elections européennes 2009 : acteurs, enjeux et alternatives](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n° 12, mai 2009).

[La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen](#) – Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust (Etude n° 70, mai 2009).

[De quelles marges de manœuvre dispose une Présidence de l'Union ?](#) – Ana Mar Fernández (Bref n° 9, septembre 2008).

[Réviser les traités européens : le moment Convention](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Policy Paper n° 31, décembre 2007)

[Le Traité constitutionnel et le Sommet de juin : quelle issue ?](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n° 7, juin 2007).

[Les chances et les risques d'une relance institutionnelle pour l'Union européenne](#) – Jean-Louis Quermonne (Policy Paper n° 27, mai 2007).

[La capacité d'intégration de l'UE : prérequis politique ou alibi technique ?](#) – Aurélien Hassin (Bref n° 6, février 2007).

[Plan B : comment sauver la Constitution européenne](#) – Andrew Duff (Etude n° 52, octobre 2006).

[Quel avenir pour le Traité Constitutionnel ?](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Bref n° 2, mai 2006).

[La politisation de l'UE : remède ou poison ?](#) – Simon Hix et Stéfano Bartolini (Policy Paper n° 19, mars 2006).

[Démocratiser la démocratie européenne : quelles voies pour une démocratie inclusive de qualité et transnationale ?](#) – Stephen Boucher (Policy Paper n° 17, décembre 2005).

[Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005](#) – Henri Monceau (Etude n° 45, novembre 2005).

[Le « non » français du 29 mai 2005 : comprendre, agir](#) – Gaëtane Ricard-Nihoul (Etude n° 44, octobre 2005).

[La coopération interparlementaire dans l'Union européenne : l'heure d'un nouveau départ ?](#) – Morgan Larhant (Policy Paper n° 16, août 2005).

[Vers un espace public européen ? Les élections européennes de juin 2004](#) – Céline Belot et Bruno Cautrès (Etude n° 40, juin 2005).

[Pourquoi ils ont voulu l'Europe](#) – Jean-Louis Arnaud (Etude n° 39, mai 2005).

[Le premier référendum néerlandais : une évaluation à la veille du scrutin](#) – Arjen Nijeboer (Policy Paper n° 14, mai 2005).

[Garantir la victoire du « oui » : du premier au deuxième référendum irlandais](#) – Brigid Laffan et Adrian Langan (Policy Paper n° 13, mai 2005).

[La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe](#) – Henri Oberdorff (Etude n° 38, avril 2005).

[La Commission européenne « élargie »](#) – John Peterson (Policy Paper n° 11, février 2005).

[Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie](#) – Éric Philippart (Etude n° 22, mars 2003).

[La question du gouvernement européen](#) – Jean-Louis Quermonne (Etude n° 20, décembre 2002).

[Peut-on imaginer des référendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ?](#) – Yannis Papadopoulos (Policy Paper n° 2, novembre 2002).

[Le Conseil européen](#) – Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (Etude n° 19, septembre 2002).

[La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?](#) – Florence Deloche-Gaudez (Etude n° 15, décembre 2001).

[L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit](#) – Dusan Sidjanski (Etude n° 14, juillet 2001).

Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : www.notre-europe.eu

Mentions légales

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



Programme
L'Europe pour les citoyens

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 reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg

dépôt légal

© Notre Europe, Octobre 2011

ALAIN DAUVERGNE

Ancien journaliste, Alain Dauvergne est conseiller de *Notre Europe*, chargé du suivi de l'actualité institutionnelle européenne et des opinions publiques. Il a assisté à la Convention sur l'avenir de l'Europe, dont il a notamment tiré en 2004 un ouvrage intitulé *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la Convention*.

Visions d'Europe

Le traité de Lisbonne : bilan et perspectives à l'été 2011

Au début de la dernière décennie, la perspective de l'adhésion des pays libérés du joug soviétique a imposé la nécessité de réformer les institutions et les règles de fonctionnement de l'Union européenne. Le traité péniblement négocié au Conseil européen de Nice fin 2000 n'ayant pas apporté de réponse satisfaisante, il a fallu remettre l'ouvrage sur le métier, en répondant également aux défis démocratiques auxquels l'UE est désormais confrontée. Ce fut la Convention sur l'avenir de l'Europe et son projet de « traité constitutionnel » puis, celui-ci ayant été repoussé, le traité de Lisbonne.

Signé en décembre 2007, ce traité est entré officiellement en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Il comporte des innovations marquantes : accession du Conseil européen au statut d'institution, élargissement des pouvoirs du Parlement européen, création des postes de Président permanent du Conseil européen et de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, mise en place d'un service diplomatique européen, etc.

Ces dispositions nouvelles ont-elles déjà pesé sur le cours de la construction européenne ? Comment ont-elles fait évoluer les équilibres politiques et institutionnels qui structurent les négociations au sein de ce qui est désormais non plus un « triangle », mais un « trapèze » institutionnel ? C'est à ces questions que s'efforce de répondre la présente étude, en se livrant à un éclairant exercice de « bilan et perspectives » des dix-huit premiers mois de mise en œuvre du traité de Lisbonne.

www.notre-europe.eu
e-mail : info@notre-europe.eu