

Le Traité de Lisbonne : Un second souffle pour l'Union ?

Alain Dauvergne

Alain Dauvergne est 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.

NOVEMBRE 2007

Le traité de Lisbonne sera signé par les Vingt-sept le 13 décembre prochain. Un précieux pas en avant. Il lui restera néanmoins à être ratifié par tous, ce qui n'est pas une simple formalité car – l'histoire de la construction européenne l'a maintes fois montré – la ratification des traités n'est jamais acquise d'avance. On l'a vu dès 1954 avec le traité de la CED, qui n'avait pourtant que six signataires. Alors à vingt-sept... Faut de pouvoir lire dans une boule de cristal le résultat de cette longue course d'obstacles qu'est un processus de ratification, on peut au moins porter un regard sur le texte soumis à cette ratification.

Il y a plusieurs façons de juger un traité. Par exemple, on peut le comparer à ses prédécesseurs, ou apprécier sa forme, sa construction, sa clarté et son inspiration, ou encore tenter d'apercevoir ce que seront ses effets... La liste est loin d'être exhaustive, mais ces trois éclairages permettent une première appréciation.

Le futur traité de Lisbonne prend place dans une longue lignée de traités : Rome, l'Acte unique, Maastricht, Amsterdam, Nice... Autant de blocs empilés pour édifier, progressivement, une « union toujours plus étroite » des Etats européens. Mais des blocs taillés dans des matières dissemblables : pierre de taille à Rome, torchis à Nice. Dans quelle carrière a-t-on puisé le matériau dans lequel Lisbonne a été bâti ?

Chacun s'en souvient, le traité de Lisbonne est issu d'un autre traité – rejeté celui-ci par les Français et les Néerlandais au printemps de 2005 : un « traité constitutionnel » qui, par commodité, avait été baptisé « Constitution ». Les partisans du « non » avaient argué de ce caractère constitutionnel pour agiter une menace : le contenu de la « Constitution » deviendrait intouchable car, du fait de son statut particulier, il serait « gravé dans le marbre ». En fait, il n'était ni plus ni moins fait de marbre que les autres traités européens, passés ou présents. Elaboré par une Convention composée de membres de la Commission, de députés européens, ainsi que d'élus nationaux et de représentants gouvernementaux de tous les Etats membres ainsi que de treize pays candidats, puis parachevé par une CIG (conférence intergouvernementale) il était bâti dans un matériau innovant... malheureusement mal conçu pour affronter les bourrasques référendaires.

Depuis le traité de Maastricht, signé en 1992, le nombre des Etats membres de l'Union a plus que doublé (de 12, il est passé à 27), sans que, pour autant, les réformes nécessaires pour conserver, voire accroître l'efficacité de la « machine communautaire » aient été réalisées. Un peu comme si on avait rajouté des sièges dans un avion de capacité moyenne pour le transformer en gros porteur, sans changer les moteurs ni les instruments de vol !

Le traité constitutionnel apportait, en grande partie au moins, les changements nécessaires au fonctionnement et à la progression de l'appareil communautaire. Il répondait aussi partiellement à un besoin souvent

exprimé de démocratisation. Entre autres : répartition claire des compétences entre l'Union et les Etats, plus grande implication des parlements nationaux, pouvoirs accrus pour le Parlement européen, droit d'initiative populaire, simplification des textes et du vocabulaire, fusion des traités antérieurs en un seul et, pour s'en tenir là, nouveau système de vote au Conseil (des ministres) exigeant une double majorité des Etats et des peuples (c'est-à-dire tenant compte de la population des Etats membres). S'y ajoutaient quelques symboles, marqueurs d'une entité, sinon d'une identité, européenne : drapeau, hymne, devise...

Dix-huit Etats ont ratifié le traité constitutionnel, deux (France et Pays-Bas) ont dit non, les cinq autres se sont abrités derrière ce double refus pour fuir leurs responsabilités et ne pas prendre position.. Comme, contrairement à ce qu'avaient prétendu certains partisans du « non » au referendum, il n'y a jamais eu de solution de rechange, de « plan B », l'Union, au lieu de rebondir, s'est ainsi retrouvée au point mort.

Après trente mois de flottement et pour sortir de l'impasse, les Vingt-sept ont résolu de réformer le traité constitutionnel de manière à le rendre, cette fois, « ratifiable » par tous. Cette version amendée du traité constitutionnel, c'est le traité de Lisbonne.

On l'a parfois qualifié de « mini traité » ou de « traité simplifié », ou de « constitution bis ». A tort. Ce n'est pas un mini traité, parce qu'il apporte des changements importants dans le fonctionnement de l'Union (Présidence stable du Conseil européen, service diplomatique européen dirigé par un Haut-Représentant, vote à la double majorité au Conseil, champ élargi du vote à la majorité, pouvoirs du Parlement européen accrus, clause de défense mutuelle, personnalité juridique de l'Union, etc.). Ce n'est pas non plus un mini traité si l'on se réfère à sa longueur : elle est inférieure à celle de son prédécesseur, mais tout simplement parce que ce dernier a été scindé en deux éléments: le « traité sur l'Union européenne » et le « traité sur le fonc-

tionnement de l'Union européenne » – celui-ci reprenant le traité CE (instituant la Communauté européenne) c'est-à-dire, en gros, la troisième partie du traité constitutionnel, celle qui portait sur les politiques de l'Union.

Ce n'est pas davantage un traité simplifié : il est au contraire plus complexe que le traité constitutionnel, puisqu'on a supprimé la plupart des éléments de simplification qui y avaient été introduits.

Et ce n'est pas non plus une constitution bis. Beaucoup, à l'instar de Valéry Giscard d'Estaing, ont affirmé que le traité de Lisbonne reprend au moins 90% du traité constitutionnel. Peut-être, mais le préambule a été modifié, le mot « constitutionnel » a été abandonné, tout comme les symboles de l'Union. La Charte des droits fondamentaux, ex deuxième partie du traité, n'a plus droit qu'à une mention (juridiquement contraignante, il est vrai) dans une Déclaration (n° 29)... Quelqu'un a rappelé que l'homme et le singe ont 99% de leurs gènes en commun, mais que le singe n'est pas l'homme. La remarque vaut, a fortiori, pour la comparaison entre les deux traités.

D'autant que, pour obtenir leur feu vert au nouveau texte, il a fallu complaire aux Polonais en renvoyant à dix ans l'usage systématique de la double majorité (dans les votes au Conseil) et concéder de nouvelles exemptions aux Britanniques qui, de plus en plus, usent de l'Union comme on le fait d'une supérette : ils choisissent les produits qui leur conviennent et laissent les autres...

Comparé au texte précédent, le traité de Lisbonne a donc un peu perdu en substance, mais l'essentiel y est. Pour autant, faut-il tenir pour négligeables l'ablation des symboles, la relégation de la Charte au détour d'une Déclaration, la dégradation de la primauté du droit européen (fondé sur les traités) sur le droit des Etats, qui figurait dans un article du traité constitutionnel et n'est plus établie que dans une Déclaration et « selon la jurisprudence de la Cour de Justice » ? Dans la mesure où tout cela marquait

une ambition élevée pour l'Union, y renoncer prend, a contrario, l'allure d'un abandon.

Quant à la forme, ce qui précède dit assez que le traité de Lisbonne n'a pas la qualité du traité constitutionnel. Ce dernier n'était pas une oeuvre d'art, mais un gros effort avait été fait pour user d'une langue simple, pour organiser le texte avec clarté, limiter les articles, les paragraphes et les alinéas se renvoyant les uns aux autres, bref pour être lisible (à l'exception de la troisième partie, portant sur les politiques, que la Convention n'avait pratiquement pas touchée). Et il n'y avait plus qu'un traité.

Le traité « modificatif » ou « réformateur » de Lisbonne comporte deux textes et non plus un, sa composition est compliquée, son contenu alambiqué et de compréhension rendue difficile par les multiples renvois et références croisées. Ceux qui jugeaient difficile la « Constitution » n'auront pas gagné au change...

Reste la question principale : ce traité va-t-il permettre un bon fonctionnement de l'Union à vingt-sept, trente ou davantage encore d'Etats membres ? Une remarque, d'abord : le traité de Lisbonne n'aura sans doute pas de successeur avant un bon moment, car l'exigence d'un accord unanime rendra toute tentative bien hasardeuse (ce serait bien pis, évidemment, s'il n'était pas ratifié). Il est donc essentiel que les modifications apportées par le traité soient efficaces et qu'elles soient capables de l'être longtemps. Est-ce le cas ? Pour certaines d'entre elles – les pouvoirs accrus du Parlement, le remplacement de l'unanimité par le vote à la majorité en matière de justice et de police (mais pas dans tous les cas), l'entrée de l'énergie et de la lutte contre le changement climatique dans la sphère de compétence de l'Union, la possibilité de créer une « coopération structurée permanente » en matière de défense et d'autres innovations encore comme le droit d'initiative citoyenne – la réponse est oui, à coup sûr.

Pour d'autres, telles la présidence stable du Conseil européen, la « double casquette » du Haut-Représentant pour la Pesc, à la fois Président d'un Conseil « Affaires étrangères » et vice-président de la Commission, on ne peut faire de pronostics. Quels seront les rapports et les interactions entre le Président du Conseil européen, le Président de la Commission et le Haut-Représentant ? On ne pourra juger que sur pièce, avec le temps. Cela dépendra beaucoup des hommes, de leur carrure, de leur vision, de leur savoir-faire. Autant dire que le choix du premier Président « stable » du Conseil européen, en 2009, sera de première importance.

Mentions légales

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



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

© Notre Europe, novembre 2007