

Jean-Luc Sauron*

LE TRAITÉ DE LISBONNE : UN TRAITÉ À EFFET RETARDÉ ?

Depuis la signature du Président Vaclav Klaus, il est courant de lire que le traité de Lisbonne¹ entre en vigueur le 1^{er} décembre 2009. En réalité, la situation est beaucoup plus compliquée. Le traité de Lisbonne est le premier traité signé par les Etats membres de l'Union européenne dont la pleine mise en œuvre demandera une dizaine d'années. Ce traité connaîtra une longue phase intermédiaire au niveau institutionnel avant de prendre sa forme définitive (I) et un développement de ses compétences très incertain avant d'atteindre à leur stabilisation (II).

I. Le cadre institutionnel européen fixé dans une dizaine d'années

A/ Le président du Conseil européen

Avec le traité de Lisbonne, le Conseil européen devient une institution à part entière (articles 13 et 15 du traité sur l'Union européenne, ci-après TUE) qui adopte des décisions, peut voter et dont les actes sont susceptibles d'un contrôle par la Cour de justice. Il est doté, comme le Parlement européen et comme la Commission, d'un président à plein temps (il ne peut exercer de mandat national), élu à la majorité qualifiée par le Conseil européen pour deux ans et demi renouvelables une fois.

Le président du Conseil européen (article 15 §5 et 6 du TUE) assure à son niveau et dans sa qualité la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des compétences du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il préside et anime les travaux du Conseil européen, comme le fait actuellement le chef d'Etat ou de gouvernement qui assure la présidence semestrielle de l'Union. Il œuvre en

* Jean-Luc Sauron est professeur associé à l'Université Paris-Dauphine et président de l'Association des juristes européens.

faveur de la recherche du consensus entre les Etats membres et assure le dialogue avec les autres institutions : il est chargé de remettre le rapport du Conseil européen devant le Parlement européen après chacune de ses réunions.

Même si M. Herman Van Rompuy a été politiquement élu par les membres du Conseil européen le 19 novembre 2009 et a vu son élection juridiquement confirmée le 1^{er} décembre 2009, il lui faudra sans doute au moins un trimestre pour réellement prendre son poste. En effet, les conclusions du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 avaient précisé que « la présidence semestrielle suivante du Conseil [la présidence espagnole du 1^{er} janvier 2010] sera chargée de prendre les mesures concrètes nécessaires relatives aux aspects organisationnels et matériels de l'exercice de la présidence du Conseil européen ».

B/ Le Conseil [des ministres] de l'Union (article 16 du TUE)

Le traité de Lisbonne mentionne directement deux formations du Conseil (article 16 § 6 du TUE) : le *Conseil des affaires générales*, qui « assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil. Il prépare les réunions du Conseil européen et en assure le suivi en liaison avec le Président du Conseil européen et la Commission » ; le *Conseil des affaires étrangères*, présidé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui « élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union ».

Les autres formations sectorielles du Conseil doivent faire l'objet d'une décision adoptée par le Conseil européen à la majorité qualifiée (article 236 a) du TFUE). Les règles relatives à l'exercice de la présidence des différentes formations du Conseil des ministres sont fixées par une décision du Conseil européen, adoptée à la majorité qualifiée (article 236 b) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après TFUE) selon un système de rotation égale entre les Etats membres.

Le traité de Lisbonne (Déclaration n°3 « ad article 16 paragraphe 9, concernant la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil ») a prévu que des groupes prédéterminés de trois Etats membres assument la présidence pour une période de 18 mois. Ces groupes sont composés par rotation égale des Etats membres, en tenant compte de leur diversité et des équilibres géographiques au sein de l'Union. Chaque membre du groupe assure à tour de rôle la présidence de toutes les formations du Conseil (y compris la présidence du Conseil « affaires générales », avec l'assistance des autres membres du groupe, sur la base d'un programme commun). Ainsi la présidence semestrielle est maintenue

au niveau du Conseil des ministres (à l'exception du Conseil « Affaires étrangères »). Toutefois la déclaration n°3 prévoit également que « les membres du groupe [de trois Etats] peuvent convenir entre eux d'autres arrangements » : par exemple celui de se répartir les conseils sectoriels et de faire assurer à l'un des trois Etats membres du groupe une présidence continue de 18 mois, par exemple du conseil des ministres de l'agriculture. Ainsi, il conviendra d'attendre le premier trimestre 2010 au mieux pour avoir une idée du mode d'organisation des présidences tournantes du Conseil des ministres (par matière ou par semestre).

C/ La Commission (article 17 du TUE)

La Commission doit comprendre, aux termes du traité de Lisbonne, un commissaire par Etat membre jusqu'en 2014 (ce qui correspond aux deux prochaines législatures du Parlement européen). En revanche, le traité de Lisbonne avait prévu qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, la composition de la Commission devait correspondre aux deux tiers du nombre des Etats membres, soit 18 Commissaires pour 27 Etats. Un pays serait alors représenté dans deux collèges sur trois, sur la base d'une rotation égalitaire. Le traité modificatif garantissait donc le principe d'un collègue resserré en contrepartie d'une entrée en vigueur des nouvelles règles repoussée à 2014.

Mais suite au rejet de la ratification du traité de Lisbonne lors du premier référendum irlandais², le *Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008* a décidé " [qu'] à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur, une décision sera prise, conformément aux procédures juridiques nécessaires, pour que la Commission puisse continuer de comprendre un national de chaque Etat membre."

La diversité européenne se traduit aussi par une complexification accrue du système de décision européen, subtil ensemble de poids et contrepoids. Les dispositions relatives à la prise de décision au sein du Conseil des ministres connaîtront trois formulations en moins de dix années :

De la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne jusqu'au 1^{er} novembre 2014³

Le système tel qu'il a été adopté à Nice se maintient. Pour les délibérations du Conseil européen et du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, les voix des membres sont affectées de la pondération suivante: Belgique (12), Bulgarie (10), République tchèque (12), Danemark (7), Allemagne (29), Estonie (4), Irlande (7), Grèce (12), Espagne (27), France (29), Italie (29), Chypre (4), Lettonie (4), Lituanie (7), Luxembourg (4), Hongrie (12), Malte (3), Pays-Bas (13), Autriche (10), Pologne (27), Portugal (12), Roumanie (14), Slovénie (4), Slovaquie (7), Finlande (7),

Suède (10), Royaume-Uni (29).

Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins 255 voix exprimant le vote favorable de la majorité des membres, lorsque, en vertu des traités, elles doivent être prises sur proposition de la Commission. Dans les autres cas, les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins 255 voix exprimant le vote favorable d'au moins deux tiers des membres. Un membre du Conseil européen ou du Conseil peut demander que, lorsqu'un acte est adopté par le Conseil européen ou par le Conseil à la majorité qualifiée, il soit vérifié que les Etats membres constituant cette majorité qualifiée représentent au moins 62 % de la population totale de l'Union. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie, l'acte en cause n'est pas adopté.

A partir du 1er novembre 2014 jusqu'au 31 mars 2017

Les décisions devraient être prises par au moins 55 % des Etats, représentant au moins 65 % de la population de l'UE (article 16 du TUE). Pourquoi 55 % et 65 % ? Pour concilier les intérêts et les possibilités de blocage des uns et des autres. Mais, avec la combinaison 55-65, il suffisait de trois grands Etats réunissant plus de 35% de la population pour bloquer une décision. Pour éviter cet écueil, six clauses ont été ajoutées.

Première clause, il faut au moins quatre pays pour constituer une minorité de blocage. Cette disposition a été ajoutée à la demande des « petits » pays afin d'éviter que trois Etats membres parmi les plus peuplés, représentant plus de 35 % de la population, puissent empêcher une décision.

Deuxième clause : il faut un minimum de quinze pays pour adopter une décision. Mais à partir de 26 Etats membres, le seuil de 55 % correspondra arithmétiquement à un minimum de quinze Etats membres.

Troisième clause : il ne sera pas tenu compte des abstentions lorsque l'on comptabilisera Etats et population : les pourcentages sont calculés par rapport au nombre d'Etats et non par rapport aux votes positifs exprimés.

Quatrième clause (article 238 §2 du TFUE) : quand le Conseil aura à se prononcer sur une proposition n'émanant pas de la Commission ou du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée sera portée à 72 % des Etats, représentant au moins 65 % de la population. Il s'agit notamment des initiatives des Etats membres dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, des initiatives du Conseil en matière de PESC, des actes pris dans le cadre de la politique économique et monétaire sur recommandation de la Commission ou de la Banque Centrale Européenne, des propositions qui émanent du Parlement européen, de la suspension ou du retrait d'un Etat

membre, ou encore de diverses nominations.

Cinquième clause : si une décision est rejetée par un groupe de pays représentant plus de 30 % de la population ou plus de 40 % de ses Etats membres (c'est-à-dire représentant au moins les $\frac{3}{4}$ de la population ou des Etats membres nécessaires à la constitution de la minorité de blocage), le Conseil mettra tout en œuvre pour parvenir à un accord avant le vote. Cette disposition (dite clause Ioannina⁴) a été introduite pour que la Pologne accepte l'ensemble du dispositif⁵. Cette clause entre en vigueur le 1^{er} novembre 2009 et pourra s'appliquer au moins jusqu'en 2017 avec des modalités différentes :

(1) *Entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017*, si des membres du Conseil, représentant: a) au moins trois-quarts de la population, ou b) au moins trois-quarts du nombre des Etats membres, nécessaires pour constituer une minorité de blocage résultant de l'application des articles 16, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne ou 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère. Le Conseil, au cours de cette délibération, fait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par le droit de l'Union, à une solution satisfaisante pour répondre aux préoccupations soulevées par les membres du Conseil « minoritaires ».

(2) *A partir du 1^{er} avril 2017*, si des membres du Conseil, représentant: a) au moins 55% de la population, ou b) au moins 55% du nombre des Etats membres, nécessaires pour constituer une minorité de blocage résultant de l'application des articles 16, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne ou 238, paragraphe 2, du TFUE, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère.

Le protocole « Sur la décision du Conseil relative la mise en œuvre des articles 16, paragraphe 4, du TUE et 238, paragraphe 2, du TFUE entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1^{er} avril 2017, d'autre part » prévoit « [qu'] avant l'examen par le Conseil de tout projet qui tendrait soit à modifier ou à abroger la décision ou l'une de ses dispositions, soit à en modifier indirectement la portée ou le sens par la modification d'un autre acte juridique de l'Union, le Conseil européen délibère préalablement dudit projet, statuant par consensus conformément à l'article 15, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne», c'est-à-dire que la clause du compromis de Ioannina ne pourra être en cause qu'avec l'accord de tous les Etats membres.

Sixième clause : lors de réunions du Conseil où tous les Etats n'ont pas

le droit de vote (notamment les Conseils des ministres de la zone euro), les combinaisons 55-65 et 72-65 seront adaptées (article 238 §3 du TFUE), c'est-à-dire que la majorité qualifiée se définit comme étant la même proportion des voix pondérées et la même proportion des Etats membres concernés que ceux prévus au deuxième paragraphe de l'article 17 du TUE.

Ces dispositions s'appliquent au Conseil européen lorsqu'il statue à la majorité qualifiée (article 235 §1 du TFUE), son président et le président de la Commission ne prenant pas part au vote.

La première clause citée (au moins quatre pays pour bloquer une décision) permet de conférer à l'Espagne un poids proche de celui de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni. Sans cette clause, ces trois pays ensemble pouvaient bloquer les décisions, de même que n'importe quelle combinaison de deux d'entre eux avec l'Allemagne - alors que deux Etats parmi la France, l'Italie et le Royaume-Uni avec l'Espagne ne l'auraient pu. L'Allemagne est le pays le plus avantage par le système de double majorité. Pour la première fois de l'histoire de l'UE, qui a été créée sur la parité de pouvoir entre l'Allemagne et la France, Berlin pèsera désormais davantage que Paris, ainsi que n'importe laquelle des autres capitales européennes du fait de sa différence de population.

Du 1^{er} novembre 2014 au 31 mars 2017, tout Etat membre pourra demander qu'une décision soit prise selon le système de la majorité qualifiée tel que défini par le traité de Nice (voir ci-dessus système s'appliquant jusqu'au 1^{er} novembre 2014).

A partir du 31 mars 2017

Le système de la majorité qualifiée tel que défini par le traité de Nice ne trouvera plus à s'appliquer, au bénéfice des seules dispositions rappelées ci-dessus (moins 55 % des Etats, représentant au moins 65 % de la population de l'UE, avec jeu possible de la clause de Ioannina).

Ce système très complexe et par étapes vise, sans doute, à rassurer certains Etats membres sur la prise de nombreuses décisions dont le traité de Lisbonne prévoit l'adoption, décisions qui peuvent modifier voire bouleverser son équilibre et sa cohérence globale.

II. L'équilibre interne de l'UE modifiable durant les premières années de la mise en œuvre du traité de Lisbonne

Toute une série de processus décisionnels ou de politiques novatrices vont devoir être mise en œuvre dans les premières années de l'Europe de Lisbonne. Cette situation traduit l'absence de choix réel effectué lors de l'adoption du traité entre les partisans d'une Europe intégrée et ceux d'une "Europe marché". Ces décisions de mise en place gouverneront bien sûr le

plus ou moins grand dynamisme des dites politiques. Prenons-en quelques exemples.

Ainsi d'après l'article 21 § 1 du TFUE, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation par les citoyens d'une initiative citoyenne au sens de l'article 11 du TUE, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir. Il s'agit d'éviter que de telles initiatives soient détournées au profit de groupes d'intérêt nationaux émanant d'États fortement peuplés et pour lesquels la réunion d'un million de signatures pourrait intervenir essentiellement dans le cadre national. La Commission européenne vient de publier le 17 novembre 2009 un "livre vert sur une initiative européenne" qui fixe au 31 janvier 2010 la date limite pour envoyer les contributions⁶. Il serait peu vraisemblable que ce mécanisme ne soit véritablement mis en œuvre avant la fin du 1^{er} semestre 2010.

Le Parlement obtient une égalité de droit avec le Conseil sur l'adoption de l'ensemble du budget communautaire, dans le cadre de la procédure législative spéciale (article 272 du TFUE). Mais les modalités d'exercice de cette égalité vont devoir faire l'objet de règlements adoptés conformément à la procédure législative ordinaire (ex-codécision) (article 322 du TFUE)

S'agissant des menaces telles le terrorisme, les catastrophes d'origine humaine ou naturelle, la « *clause de solidarité* » (article 222 du TFUE) impose également à l'Union et à chaque Etat membre l'obligation de porter assistance, par tous les moyens, à un Etat membre touché par une catastrophe ou un acte terroriste. La majorité qualifiée s'applique pour la définition des modalités de mise en œuvre de cette clause de l'article 222 du TFUE, réserve étant faite du cas où cette décision aurait des implications dans le domaine de la défense. Les attentats qui ont frappé l'Espagne le 11 mars 2004 ont entraîné une mise en œuvre anticipée de cette clause par le Conseil européen, à travers la déclaration sur la lutte contre le terrorisme adoptée le 25 mars 2004.

Les compétences d'*Eurojust*, organe de coopération et de coordination judiciaire, pourront être renforcées (article 85 du TFUE). Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, pourront lui conférer le pouvoir de déclencher et de coordonner des poursuites (alors qu'*Eurojust* ne peut actuellement que demander aux autorités nationales de le faire).

Mais au-delà de ces possibilités ponctuelles d'évolution, le traité a prévu un mécanisme de "révision continue" de ces modes de décision par l'extension prévisible de la procédure législative ordinaire.

La « clause passerelle » : extension de la majorité qualifiée ou de la procédure législative ordinaire

Sur des domaines qui restent en dehors du champ de la codécision, le Parlement obtient un renforcement de ses pouvoirs: la procédure d'approbation sur de nouvelles bases ou dans de nouveaux domaines d'action de l'Union, par exemple, en cas de décision du Conseil d'utiliser la clause dite de passerelle (article 48 §7 du TUE).

L'article 48 §7 premier alinéa du TUE prévoit, que lorsque le TFUE ou le titre V du TUE dispose que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, que le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Cette disposition ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

L'article 48 §7 deuxième alinéa du TUE prévoit lorsque le TFUE prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, que le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire (c'est-à-dire majorité qualifiée au sein du Conseil + deux lectures au Parlement européen).

L'article 48 §7 troisième alinéa du TUE prévoit la transmission obligatoire aux Parlements nationaux de la décision du Conseil européen qui, ayant statué à l'unanimité après approbation du Parlement européen, autorise le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans un domaine jusqu'alors régi par l'unanimité (ou à se prononcer dans le cadre d'une procédure législative ordinaire dans un domaine jusqu'alors régi par une procédure législative spéciale). Cette décision européenne entre en vigueur sans qu'une ratification ou une approbation des Etats membres soit nécessaire. Toutefois, en cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne n'est pas adoptée. En d'autres termes, chaque Parlement national dispose d'un droit de veto lui permettant d'empêcher l'activation de la clause passerelle.

Plusieurs articles des traités organisent en outre une procédure spécifique et simplifiée par rapport à la procédure prévue à l'article 48 §7 du TUE de passage à la majorité qualifiée ou d'adoption de la procédure législative ordinaire dans des domaines déterminés. Tel est le cas pour : l'article 153 §2 b du TFUE sur la politique sociale ; l'article 192 §2 du TFUE sur l'environnement ; l'article 312 §2 du TFUE : pour la fixation du cadre financier pluriannuel ; l'article 81 §3 du TFUE relatif à la coopération en matière civile, s'agissant des aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière ; l'article 31 §3 du TUE pour toutes matières régies

par l'unanimité dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune : il revient au Conseil européen de statuer à l'unanimité, sachant en outre que les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense échappent à cette procédure ; les articles 20 du TUE et 333 du TFUE pour tout domaine régi par l'unanimité et/ou par une procédure législative spéciale (sauf la défense) dans le cadre d'une coopération renforcée.

*

Mais au-delà de toutes ces dispositions juridiques, les rédacteurs du traité de Lisbonne se sont bien gardés de trancher toutes les difficultés d'articulation entre certaines institutions, laissant au temps, aux hommes et aux événements le soin de le faire. Ainsi rien de très satisfaisant ne figure dans le TUE ou le TFUE sur les délimitations précises des compétences du Président du Conseil européen, celles du Haut-Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les présidences tournantes (organisées au sein du trio depuis septembre 2006). Qui ira siéger au G20 et avec quel pouvoir (ou quel mandat) : le président de la Commission européenne, le Haut Représentant ou/et le Président du Conseil européen ?

Quelle va être la place du Haut-Représentant par rapport au Président de la Commission, dont l'accord fut nécessaire pour sa désignation et dont il est le Vice-président (parmi d'autres mais pas avec le même poids) et alors qu'il ira en sa compagnie au Conseil européen ? Tout ceci est baroque et respire l'absence d'arbitrage politique finalisé au sein de la Conférence intergouvernementale de 2007 qui a abouti au traité de Lisbonne.

Il serait loisible de souligner ici ou là d'autres procédures inachevées ou d'autres équilibres qui n'en sont pas et dont une crise politique européenne ou internationale soulignera les insuffisances. Il est très étonnant de constater qu'après un débat institutionnel quasi-permanent au mieux depuis 2004 (Convention ayant adopté la Constitution européenne) voire depuis 2001 (traité de Nice), il reste encore dans le mode d'emploi de l'Union européenne autant de pièges, et d'imprécisions.

Perplexité....

La lecture des obligations ou des contraintes acceptées par chacun des Etats membres dans les textes de droit communautaire dérivé, dans les conventions du Conseil de l'Europe ou dans d'autres cadres internationaux et sans ceci sans beaucoup de débats parlementaires ou de campagne de presse laisse perplexe sur "l'hystérie myope" (puisqu'elle, nous venons de le voir, n'a pas compris les difficultés encore présentes dans le traité) que continue de susciter la construction institutionnelle européenne.

Cette construction "à l'usure ou en cachette" que révèle la mise en œuvre retardée du traité de Lisbonne (finalement pour quel traité de Lisbonne avons-nous voté aux travers de nos représentants ?) ne laisse rien augurer de bon quant à l'adhésion, tant attendue (mais peut-être pas tant que cela), des peuples. Nos concitoyens devraient suivre avec attention la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Sans doute, la participation accrue des parlements nationaux au processus de décision européen donnera aux citoyens européens la possibilité d'agir sur la vie institutionnelle européenne au quotidien.

Ce texte a été initialement publié (dans sa version complète) le 22 novembre 2009 sur le site géopolitique diplomweb.com à l'adresse <http://www.diplomweb.com/Le-traite-de-Lisbonne-un-traite-a.html>

Notes :

¹ Sur le traité de Lisbonne, voir "Comprendre le traité de Lisbonne", par Jean-Luc Sauron, Gualino éditeur, 2008.

² Référendum du 12 juin 2008 : 46,6 % des votes pour et 53,4 % des votes contre.

³ Protocole sur les dispositions transitoires.

⁴ Si une décision est rejetée par un groupe de pays représentant plus de 30 % de la population ou plus de 40 % de ses Etats membres (c'est-à-dire représentant au moins les $\frac{3}{4}$ de la population ou des Etats membres nécessaires à la constitution de la minorité de blocage), le Conseil mettra tout en œuvre pour parvenir à un accord avant le vote.

⁵ Mais cette clause pourra jouer à la demande de n'importe lequel des 27 Etats membres.

⁶ COM (2009) 622 final du 17 novembre 2009.