



Glossaire : l'Europe Le Traité de Lisbonne

A – POURQUOI LE TRAITÉ DE LISBONNE ?

1) Pourquoi un nouveau traité ?

L'Europe s'est construite jusqu'ici grâce à **une succession de traités négociés par les États**. Cette méthode a produit des **résultats positifs** et a permis les **avancées de la construction européenne** depuis plus de cinquante ans.

Depuis le début des années 90, un double défi a été lancé à l'Union :

- **accueillir de nouveaux États membres** afin d'approfondir le projet de réconciliation européenne engagé au début des années 50;
- **renforcer l'efficacité des modalités de prises de décision** : avec de nouveaux membres, il convient d'éviter les risques de blocage tout en garantissant la légitimité des décisions.

L'**objectif de la Constitution européenne** était d'**accroître l'efficacité des institutions** de l'Union **tout en approfondissant leur fonctionnement sur le plan démocratique**.

Suite au blocage du processus de ratification consécutif aux « non » en France et aux Pays-Bas au printemps 2005, **le problème restait entier et devait être résolu**.

C'est précisément cette réponse qu'apporte le traité de Lisbonne, compromis auquel sont finalement parvenus les chefs d'État et de gouvernement dans la capitale portugaise les 18-19 octobre 2007.

Il a été signé officiellement le 13 décembre dernier par les chefs d'État et de gouvernement des 27 pays européens et rentrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009.



2) Que contient le traité de Lisbonne ?

Concernant les dispositions institutionnelles (partie 1 de la « Constitution »), le traité de Lisbonne retient les dispositions suivantes :

- octroi de la personnalité juridique à l'Union ;
- fusion des trois piliers ;
- nouvelle règle de la double majorité ;
- affirmation du principe de codécision entre le Parlement européen et le Conseil des ministres comme procédure législative ordinaire ;
- présidence stable du Conseil européen (pendant 2 ans et demi) renouvelable une fois ;
- création du poste de « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » ;
- droit d'initiative citoyenne ;
- renforcement de la démocratie participative, etc.

Personnalité juridique

La personnalité juridique est la **capacité de contracter**, notamment **d'être partie d'une convention internationale** ou **d'être membre d'une organisation internationale**.

Piliers de l'Union européenne

Le Traité de Maastricht a organisé l'Union européenne autour de **trois piliers** :

- **Premier pilier** : le **pilier communautaire** qui correspond aux trois communautés :

1. la Communauté européenne (CE) ;
2. la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) ;
3. et l'ancienne Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), qui avait été créée pour 50 ans et qui n'existe plus depuis le 22 juillet 2002.

- **Deuxième pilier** : le pilier consacré à la **politique étrangère et de sécurité commune**
- **Troisième pilier** : le pilier consacré à la **coopération policière et judiciaire en matière pénale**.

La **Charte des droits fondamentaux** (partie 2 de la « Constitution ») sera conservée, même si ce n'est pas *in extenso*, un article y faisant simplement référence mais prévoyant toutefois qu'elle sera juridiquement contraignante, sauf pour le **Royaume-Uni et la Pologne qui bénéficieront d'un dispositif dérogatoire**.



Les dispositions relatives à l'**extension de la nouvelle règle de la double majorité à un nombre croissant de domaines** (par exemple les visas et le contrôle de la circulation des étrangers, le système commun d'asile, la politique commune de l'immigration et encore la coopération judiciaire en matière pénale, etc.) sont reprises de la partie 3 de la Constitution.

Pour ce qui concerne les dispositions concernant la **procédure de révision** (partie 4 de la « Constitution »), la règle de l'unanimité est maintenue.

Néanmoins, le **traité de Lisbonne prévoit des possibilités d'adaptation des traités**, permettant d'éviter des procédures de révision lourdes :

- les « **clauses passerelles** » (qui permettent au Conseil européen de décider – à l'unanimité et sauf en matière de défense – le passage au vote dans tel ou tel domaine à la majorité qualifiée) ;
- les « **clauses de flexibilité** » pour étendre les compétences de l'Union.

3) Le traité de Lisbonne n'est plus la « constitution européenne »

La « Constitution européenne » proposait d'**abroger l'ensemble des traités actuels** et de les remplacer par un **texte unique** dont la vocation constitutionnelle était affirmée.

Le traité de Lisbonne se borne à **modifier les traités existants**, d'où le nom de « **traité modificatif** » ou « **réformateur** ».

- Cela explique le choix de la **ratification parlementaire** dans de nombreux pays, notamment en France, comme le président de la République l'avait annoncé pendant la campagne présidentielle.
- Ces ratifications donneront lieu à des **débats publics sur le nouveau traité entre représentants démocratiquement élus**.

Ce nouveau traité apporte des modifications au :

- **traité sur l'Union européenne – traité de Maastricht (1992) (TUE)**

◆ Les modifications portent sur les institutions, les coopérations renforcées, la politique étrangère et de sécurité ainsi que sur la politique de défense.

- **traité de Rome (1957)**

◆ Il précise les compétences et les domaines d'intervention de l'UE.

◆ Il devient le « traité sur le fonctionnement de l'UE » (TFUE)



Ce changement de perspective, en apparence essentiellement formelle, permet de répondre aux demandes de pays comme les **Pays-Bas**, la **République tchèque** ou encore le **Royaume-Uni**, qui ont estimé, au cours de la négociation **qu'il fallait abandonner** :

- **les symboles « constitutionnels »** (les termes de « Constitution », de « ministre européen des Affaires étrangères », de « lois » et de « lois-cadres ») ;
- **les symboles de l'Union** (drapeau, hymne, devise, etc.).

B - COMMENT FONCTIONNERA L'UNION EUROPÉENNE AVEC LE TRAITÉ DE LISBONNE ?

Le texte du traité de Lisbonne permet, par ses **innovations institutionnelles**, de :

- **réformer les institutions de l'Union élargie** ;
- **sortir de l'impasse institutionnelle** dans laquelle l'Union était plongée depuis plus de deux ans.

1) Une commission réduite

La Commission européenne conserve un rôle central.

Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne :

- La première Commission investie (2009-2014) comprendra, comme c'est le cas aujourd'hui, un **commissaire issu de chaque État membre**.
- À partir de 2014, le nombre de commissaires correspondra aux **deux tiers des États membres** (soit 18 dans une Union composée de 27 États membres). Les membres seront sélectionnés selon un **système de rotation** égalitaire entre les États.

=> Si le nouveau système représente une **avancée**, c'est que la **réduction de la taille** de la Commission permettra d'**éviter la nationalisation du collège bruxellois, chargé de représenter l'intérêt général de l'Union**.

2) Un conseil européen stabilisé

Le Conseil européen représente les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne. Il a pour but de définir les grandes orientations européennes.

AVANT LE TRAITÉ DE LISBONNE (AVEC LE TRAITÉ DE NICE –2001)

Le Conseil européen est présidé tous les six mois par un État membre.

◆ Cette situation **nuît à la stabilité** des travaux du Conseil européen.



LES APPORTS DU TRAITÉ DE LISBONNE

L'innovation la plus importante réside dans la **création d'une présidence stable**.

Comme le Parlement européen et comme la Commission, le Conseil européen aura **un président à plein temps**, qui ne pourra pas exercer de mandat national.

Il sera **élu à la majorité qualifiée** par le Conseil européen pour un **mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois**.

Le président du Conseil européen :

- donne une **voix** et un **visage** à l'Union européenne ;
- assure la **représentation** de l'Union sur la **scène internationale** ;
- **préside** et coordonne les travaux du Conseil européen.

3) Un nouveau mode de décision au conseil des ministres

Le Conseil des ministres des États membres de l'Union (qui comprend différentes formations en fonction des secteurs concernés comme l'économie et les finances, l'agriculture, etc.) a pour rôle principal de **voter les actes de l'Union européenne**.

LES APPORTS DU TRAITÉ DE LISBONNE

◆ **Le Conseil des ministres siège en public** lorsqu'il délibère et vote, ce qui va dans le sens de la **démocratisation de l'Union européenne**.

Cela permet aux journalistes d'informer les citoyens des débats qui ont lieu au sein du Conseil.

◆ **La règle de vote est modifiée.**

En effet, à la différence du Parlement européen, où l'on vote à la majorité simple, la règle de vote au Conseil prend en compte le poids respectif de chaque État de manière à ce que les «lois» votées reflètent à la fois la **volonté de la majorité des citoyens européens** mais aussi **la réalité du poids des États membres de l'Union**. C'est ce que l'on appelle la « **double majorité** » des États et des citoyens.

*Jusqu'à maintenant, la majorité qualifiée est définie selon un système complexe de pondération des voix selon lequel les États membres bénéficient d'un certain nombre de voix, pour une large part en fonction de leur poids démographique. Le traité de Lisbonne y substituera **un système plus transparent et plus démocratique fondé sur une double majorité d'États et de population, selon lequel une « loi » sera adoptée au sein du Conseil si elle obtient au moins l'accord de 55% des États de l'Union (soit 15 États membres dans une Union composée de 27 États membres) représentant au moins 65% de la population de l'Union**. Ce nouveau système est à la fois plus démocratique mais aussi plus efficace en comparaison du système en vigueur avec le traité de Nice puisqu'il facilite la formation des majorités et donc la prise de décision, ce qui est essentiel dans une Union composée de 27 États.*



Pondération actuelle des voix :

État membre	Voix attribuées	État membre	Voix attribuées
Allemagne	29	Slovaquie	7
Royaume-Uni	29	Danemark	7
France	29	Finlande	7
Italie	29	Irlande	7
Espagne	27	Lituanie	7
Pologne	27	Lettonie	4
Roumanie	14	Slovénie	4
Pays-Bas	13	Estonie	4
Grèce	12	Chypre	4
République tchèque	12	Luxembourg	4
Belgique	12	Malte	3
Hongrie	12		
Portugal	12		
Suède	10		
Autriche	10		
Bulgarie	10		
		Total	345
		Majorité qualifiée	255

4) Un haut représentant de l'union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

Le traité de Lisbonne crée un **Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité**.

- Il fusionnera les fonctions actuelles de **Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune** (poste occupé aujourd'hui par Javier Solana) et de Commissaire européen chargé des relations extérieures (poste occupé actuellement par Benita Ferrero-Waldner)

Cette fonction donne une **cohérence et une unité plus grandes à l'action extérieure de l'Union européenne**.

- Nommé par le Conseil européen et investi par le Parlement européen, il sera **Vice-Président de la Commission européenne** et présidera le **Conseil des affaires étrangères du Conseil des ministres**.

5) Le parlement européen : une institution encore plus influente

LES APPORTS DU TRAITÉ DE LISBONNE

◆ **Les pouvoirs du Parlement sont renforcés** en matière législative, budgétaire mais aussi de contrôle politique ce qui constitue une véritable avancée en matière de **démocratisation de l'Union européenne**.

◆ **Le Parlement investit le Président de la Commission** sur proposition du Conseil européen, « en tenant compte des élections du Parlement européen ». ce qui donne au Président de la Commission une **légitimité démocratique** plus grande, ce qui est important pour une institution souvent perçue comme étant « déconnectée » des citoyens ; ce qui permet une **politisation des élections européennes** et sans doute un **intérêt plus grand des électeurs européens** dont le vote pourra peser sur la vie politique européenne.



Concrètement, il serait plus difficile de confier la Concurrence ou le Marché intérieur à un commissaire trop libéral si la majorité au Parlement issue des élections européennes était de gauche ; inversement, il serait délicat de confier l'Emploi et les Affaires sociales à un commissaire trop marqué à gauche si la majorité parlementaire était à droite.

6) La cour de justice

Cette institution reste chargée :

- du respect et de l'**interprétation du droit de l'Union** sur l'ensemble de son territoire ;
- du **règlement des différends entre les États membres**, mais aussi entre l'**Union et les États membres** ainsi qu'entre les **institutions** et entre les **citoyens** de l'Union européenne.

C - COMMENT DÉCIDER DANS UNE UNION À 27 ?

Le renforcement de l'efficacité des institutions communautaires en matière de prise de décision constitue l'un des défis importants lancés à l'Union depuis le début des années 90. L'objectif du traité de Lisbonne consiste à **renforcer la capacité de l'Union à prendre des décisions et à agir**, dans une Union qui a accueilli **douze nouveaux membres depuis le 1er mai 2004**, tout en garantissant la légitimité de ses décisions et de ses actions, condition du rapprochement de l'Europe et de ses citoyens.

1) Une nouvelle règle de vote au conseil des ministres qui facilite la prise de décision

Le Conseil des ministres forme avec la Commission et le Parlement le troisième côté du «triangle institutionnel». Il vote les «lois» proposées par la Commission mais sur la base d'une règle particulière : la «**majorité qualifiée**».

Qu'est-ce que la «majorité qualifiée»?

La majorité est dite «qualifiée» parce qu'il est apparu, depuis l'origine de la construction européenne, que pour être acceptée et jugée légitime, une décision européenne prise au Conseil des ministres, où siègent les représentants des États, devait recueillir **un soutien allant au-delà de la majorité simple** (50% des votes plus un) **prenant en compte le poids des États**.



AVANT LE TRAITÉ DE LISBONNE
(AVEC LE TRAITÉ DE NICE – 2001)

Calcul de la majorité qualifiée selon un système de **pondération des voix** :

⇒ Les États membres bénéficient d'un certain nombre de voix, en fonction notamment de leur **poïds démographique**.



AVEC LE TRAITÉ DE LISBONNE



Calcul de la **double majorité** selon deux critères :

⇒ **État** : 55% des États de l'UE (soit à 27, 15 États membres)
⇒ **Population** : 65% de la population de l'UE

Une **minorité de blocage** doit inclure au moins 4 États membres.

Le système de la double majorité est non seulement plus **démocratique** mais aussi plus **efficace**, en comparaison du système inscrit dans le traité de Nice (2001), puisqu'il facilite la **formation des majorités** et donc la prise de décision, ce qui est essentiel dans une Union composée de 27 États.

2) Le « compromis de Ioannina »

La nouvelle règle de vote issue du traité de Lisbonne (la double majorité) ne s'appliquera qu'en **2014**, voire en **2017**.

En effet, afin de rallier définitivement **la Pologne** au cours de la négociation, un dispositif transitoire (compromis de Ioannina) a été prévu, par lequel si les États membres qui s'opposent à un texte franchissent un certain seuil significatif tout en étant insuffisant pour bloquer la décision (**1/3 des États membres ou 25% de la population**), l'ensemble des États membres s'engagent à rechercher une solution pour rallier les opposants tout en se réservant la possibilité de passer à tout moment au vote.

Le **compromis de Ioannina** tire son nom d'une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères à Ioannina, en Grèce, en 1994. Il permet à un groupe d'États proches de la minorité de blocage, sans toutefois l'atteindre, de demander le réexamen d'une décision adoptée à la majorité qualifiée au Conseil.

3) L'extension du vote à la majorité qualifiée à de nouveaux domaines

Le renforcement de l'efficacité du dispositif décisionnel passe aussi par **une extension du vote à la majorité qualifiée à de nouveaux domaines**.

La majorité qualifiée se substitue à l'unanimité dans **un certain nombre de domaines** portant sur des sujets importants au regard des demandes formulées par les opinions publiques, comme l'adoption de mesures concernant le **contrôle aux frontières extérieures**, l'**asile**, l'**immigration** ou encore les dispositions relatives à l'accueil des demandeurs d'asile et au traitement de leur dossier.

