



Octobre 2019

## Aperçu du Traité de Lisbonne

### I. Dispositions essentielles

L'abolition de la structure des trois piliers constitue la modification la plus importante du Traité de Lisbonne. Ce traité n'a pas d'existence propre, il **modifie** le Traité sur l'Union européenne<sup>1</sup> et le Traité instituant la Communauté européenne<sup>2</sup>, qui a été rebaptisé « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »<sup>3</sup>. Le Traité de Lisbonne modifie également le Traité établissant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)<sup>4</sup>. Ces trois traités restent en vigueur.

L'Union européenne est dotée de la **personnalité juridique**. Elle remplace la Communauté européenne. Euratom reste une entité distincte ; ses organes sont cependant fusionnés avec ceux de l'UE.

Les compétences de l'Union sont délimitées par le principe d'**attribution**; leur exercice est régi par les principes de **subsidiarité** et de **proportionnalité**.

L'**étendue des compétences** de l'Union est clairement définie (compétences exclusives / compétences partagées / domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément telles que les politiques des États membres).

Le nombre de membres du **Parlement européen** a été augmenté. Celui des membres de la **Commission** est maintenu. Le **Conseil européen** devient une institution officielle de l'Union européenne et est doté d'une présidence stable (**fiche 1**).

Un nouveau **mode de calcul de la majorité qualifiée** s'applique depuis 2014 (**fiche 2**).

Une **initiative citoyenne** est introduite, permettant à un million de citoyens ressortissants d'un quart des États membres d'inviter la Commission à formuler, dans le cadre de ses attributions, une proposition appropriée d'un acte juridique de l'Union nécessaire aux fins de l'application des traités.

### II. Dispositions concernant les politiques de l'UE

En général, les **champs d'application de la majorité qualifiée et de la codécision sont étendus**. Une « clause passerelle » générale permet en outre au Conseil européen de substituer l'unanimité par la majorité qualifiée, dans tout ou partie d'un domaine déterminé (à l'exception des décisions ayant des implications militaires).

L'**unanimité** reste en particulier applicable, sauf exception, à la fiscalité, à la politique sociale, ainsi qu'à la politique étrangère et de sécurité commune.

De **nouvelles compétences** sont attribuées à l'UE, notamment dans les domaines de la pêche, du sport, de l'espace, de l'environnement (changement climatique), de l'énergie, du tourisme, de la protection civile, de la coopération administrative et de l'aide humanitaire.

L'Union se dote d'un **espace de liberté, sécurité et justice**, avec de nouvelles compétences matérielles et des améliorations concernant la prise de décision, grâce à l'abandon très large de l'unanimité (**fiche 4**).

La **politique étrangère et de sécurité commune** ne constitue plus un pilier séparé, tout en restant soumise à des règles spécifiques (unanimité ; pas de contrôle par la Cour de justice). Elle est marquée par l'institution d'une Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et par la création d'un service européen pour l'action extérieure (**fiche 5**).

En matière de **gouvernance économique**, on accorde des pouvoirs plus étendus à la Commission ainsi qu'un statut particulier à l'Eurogroupe (**fiche 6**).

Le **système financier** de l'UE est amélioré, notamment par l'introduction d'un cadre financier pluriannuel et d'une nouvelle procédure budgétaire (**fiche 7**).

### III. Changements par rapport au Traité constitutionnel

En général : peu de changements matériels.

Simple traité « modificatif » : les traités existants ne sont pas abrogés.

Abandon des symboles (dénominations de « Constitution » et de « ministres des affaires étrangères »; dispositions sur l'hymne, la devise, le drapeau etc.). La nouvelle terminologie des actes de l'UE (« loi européenne » etc.) est également abandonnée.

Le principe de la primauté du droit de l'Union ne figure pas dans le texte du traité mais uniquement dans une déclaration.

Le rôle des parlements nationaux est mieux mis en évidence (l'augmentation réelle de leurs pouvoirs étant en revanche faible).

La Charte des droits fondamentaux<sup>5</sup> n'est pas reproduite dans le traité. Celui-ci lui confère néanmoins un caractère juridiquement contraignant (qui ne s'applique pas au Royaume-Uni, à la Pologne et à la République tchèque).

Dans certains aspects de l'espace de liberté, sécurité et justice, le nouveau traité met en place un mécanisme spécifique de coopération renforcée.

Un régime transitoire est prévu concernant le pouvoir d'examen de la Cour de justice dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. A la fin de ce régime, prévu pour tous les États membres, le Royaume-Uni pourra encore déclarer ne pas accepter les nouvelles compétences de la Cour.

Dans le domaine de Schengen, un compromis permet au Royaume-Uni de décider de cas en cas de sa participation

<sup>1</sup> Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht, TUE), JO C 83 du 30 mars 2010, p. 13.

<sup>2</sup> Traité instituant la Communauté européenne (Traité de Rome, TCE).

<sup>3</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), JO C 83 du 30 mars 2010, p. 47.

<sup>4</sup> Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), JO C 84 du 30 mars 2010.

<sup>5</sup> Charte des droits fondamentaux, JO C 83 du 30 mars 2010, p. 389.

Le rôle des **parlements nationaux** est renforcé par un « mécanisme de contrôle de la subsidiarité » et par un rôle accru dans certains cas spécifiques (notamment par un droit de veto en droit de la famille avec référence transfrontalière).

La protection des **droits fondamentaux** est améliorée (**fiche 3**).

Des « **coopérations renforcées** » sont possibles pour permettre à certains Etats membres de poursuivre l'intégration sans attendre l'accord de tous les autres. Elles nécessitent au moins neuf Etats membres et une autorisation du Conseil (majorité qualifiée). Elles sont en tout temps ouvertes aux autres Etats membres.

Une **clause de solidarité** est prévue en cas de menace terroriste ou de catastrophe d'origine naturelle ou humaine.

L'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit la possibilité d'un **retrait d'un Etat membre de l'UE**. Une majorité du peuple britannique a voté dans le cadre d'un référendum, le 23 juin 2016, pour un retrait du Royaume-Uni de l'UE. Avec la notification par le Royaume-Uni le 29 mars 2017 de son intention de sortir de l'UE, s'ensuit une période de deux ans, au cours de laquelle l'accord concernant cette sortie doit être négocié. La sortie devient automatiquement effective à l'expiration de ce délai ou à l'entrée en vigueur de l'accord concernant la sortie. Toutefois, le délai de deux ans peut être prolongé par décision du Conseil européen, prise à l'unanimité, avec l'accord du Royaume-Uni et de tous les Etats membres. Cela est devenu une réalité trois fois et la dernière fois le délai a été prolongée jusqu'au 31.1.2020.

au développement de l'acquis Schengen dans les domaines où il est lié par cet acquis (« opt-out sur l'opt-in »). L'exercice de ce mécanisme est néanmoins assorti de lourdes conséquences institutionnelles et financières.

L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme nécessite la ratification par les Etats membres.

## Fiche 1: les institutions

### Le Conseil européen

Le Conseil européen **devient une institution** à proprement parler. Le « Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement » disparaît.

Le Conseil européen est doté d'un **président**, élu à la majorité qualifiée pour un mandat de deux ans et demi (renouvelable une fois). Le rôle du président est d'animer et préparer les travaux du Conseil européen, d'assurer leur continuité, de faciliter le consensus en son sein et d'assurer la représentation extérieure de l'Union dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (v. ci-dessous « La Commission européenne » et la fiche 5). Le président ne peut pas exercer de mandat national. Il ne prend pas part aux votes.

Outre le président/la présidente et les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, le Conseil européen comprend le président/la présidente de la Commission européenne. Cette personne ne prend pas non plus part aux votes.

### La Commission européenne

La Commission restera composée d'un représentant par Etat membre conformément à une décision du Conseil européen des 11/12 décembre 2008. Cette décision déroge à l'art. 17.5 TUE qui envisageait de réduire le nombre de membres de la Commission à deux tiers du nombre des Etats membres à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014.

La **Haute représentante** pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est membre de la Commission. Elle en est l'une des vice-présidents.

Quant à la **procédure de nomination** de la Commission, la nouveauté consiste en l'élection du futur président par le Parlement européen (sur proposition du Conseil européen). Ensuite, la nouvelle Commission, composée d'un commun accord entre son président désigné et le Conseil, est soumise en tant que collège à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen (à la majorité qualifiée).

### Le Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres)

La **majorité qualifiée**, redéfinie selon un nouveau mode de calcul (v. fiche 2), devient la règle pour la prise de décision au sein du Conseil.

Deux formations du Conseil sont nommées expressément dans le traité de Lisbonne :

- le Conseil des affaires générales (qui assure la cohérence des différentes formations du Conseil et prépare les réunions du Conseil européen) ; et
- le Conseil des affaires étrangères (qui élabore l'action extérieure de l'UE selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action extérieure de l'UE).

La **présidence** du Conseil reste régie par le principe de la rotation entre Etats membres, à l'exception du Conseil des relations extérieures, qui est présidé par la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

### La Cour de justice de l'Union européenne

Son **pouvoir d'examen** est étendu à l'ensemble de l'espace de liberté, sécurité et justice. Par contre, elle n'est pas compétente dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune.

Un **comité d'experts** est institué afin de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général, avant leur nomination par les Etats membres.

### Le Parlement européen

Le traité fixe les principes régissant la **composition** du Parlement européen :

- il compte au maximum 751 membres (754 pour la législature 2009-2014);
- la représentation des citoyens est assurée « de façon dégressivement proportionnelle »;
- chaque Etat membre se voit attribuer au minimum 6 et au maximum 96 sièges (99 pour la législature 2009-2014).

La répartition précise des sièges est fixée dans une décision séparée du Conseil européen.

En général, les **pouvoirs** du Parlement sont augmentés, en particulier par l'extension de la procédure de codécision et par une nouvelle procédure budgétaire. Le renforcement du rôle du Parlement, notamment dans le processus législatif, a favorisé la démocratie. Dorénavant, tous les traités doivent être approuvés par le Parlement.

## Fiche 2: la nouvelle majorité qualifiée

Un **nouveau mode de calcul** de la majorité qualifiée a été introduit le 1<sup>er</sup> novembre 2014. Il s'applique au sein du Conseil des ministres et du Conseil européen.

Pour être atteinte, la nouvelle majorité qualifiée doit remplir les trois critères suivants :

- représenter au moins **55% des Etats membres** ;
- représenter des Etats membres réunissant au moins **65 % de la population de l'Union** ;
- réunir au moins **15 Etats membres**.

Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre Etats membres, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

Le « compromis de Ioannina » est inscrit dans une déclaration annexée au traité.

Une majorité « super qualifiée » (72% des Etats membres / 65% de la population de l'UE) est prévue pour les cas où le Conseil ne se prononce pas sur proposition de la Commission ou de la Haute représentante.

Le **champ d'application** de la majorité qualifiée est également élargi. Une « clause passerelle » générale permet en outre au Conseil européen de substituer l'unanimité par la majorité qualifiée, dans tout ou partie d'un domaine déterminé (à l'exception des décisions ayant des implications militaires). L'unanimité reste requise uniquement pour les domaines de la fiscalité, de la politique étrangère, de la défense et de la sécurité sociale.

## Fiche 3: la protection des droits fondamentaux

La **Charte des droits fondamentaux** n'est pas reprise dans le traité, mais une disposition de celui-ci reconnaît son **caractère juridiquement contraignant**. Le Royaume-Uni, la Pologne et la République tchèque bénéficient toutefois d'une dérogation.

La Charte a fait l'objet de quelques modifications (qui avaient été apportées, au texte proclamé en 2000, lors des négociations relatives au Traité constitutionnel). Sa structure reste néanmoins inchangée, le catalogue des droits étant divisé en six chapitres : dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté et justice.

Est prévue, en outre, l'adhésion de l'UE à la **Convention européenne des droits de l'homme** (après accord unanime au Conseil et ratification par les Etats membres).

## Fiche 4: l'espace de liberté, sécurité et justice

L'espace de liberté, sécurité et justice devient une politique de l'UE au même titre que les autres ; le « 3<sup>e</sup> pilier » en tant que tel disparaît. **Les compétences de l'UE sont élargies et les procédures de prise de décision sont améliorées**, par l'abandon très large de l'unanimité.

Des dispositions détaillées sont introduites en vue de développer des **politiques communes en matière d'asile et d'immigration**. Ces aspects sont régis par le **principe de solidarité** et de partage équitable entre Etats membres, y compris sur le plan financier.

Pour ce qui est de la **coopération judiciaire en matière civile**, le nouveau traité consacre le **principe de reconnaissance mutuelle** des décisions judiciaires et extrajudiciaires comme fondement de cette coopération. La règle de la majorité qualifiée connaît une exception importante dans le domaine du **droit de la famille** (unanimité au Conseil, possibilité de veto pour les parlements nationaux).

Quant à la **coopération judiciaire en matière pénale**, le nouveau traité consacre également le **principe de reconnaissance mutuelle** et établit en outre la possibilité d'édicter des **règles minimales sur la définition des infractions pénales et des sanctions** dans des domaines de criminalité particulièrement grave et revêtant une dimension transfrontière (terrorisme, trafic de drogue, etc.).

Le traité prévoit aussi l'institution d'un **Parquet européen** à partir d'Eurojust, pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

La **coopération policière** est renforcée, par l'association de toutes les autorités compétentes des Etats membres (autorités policières, douanières, etc.) et par un rôle accru accordé à Europol.

Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération des organes judiciaires, de nombreuses **particularités institutionnelles** sont également prévues :

- les Etats membres gardent un **droit d'initiative** (initiative qui doit néanmoins provenir d'un quart d'entre eux ; le droit d'initiative individuel est aboli) ;
- le pouvoir d'examen de la **Cour de justice** s'étendra à l'ensemble de ces domaines (mais uniquement après une période transitoire de cinq ans) ;
- des mécanismes particuliers sont prévus dans plusieurs cas afin d'éviter que la prise de décision ne soit bloquée par les oppositions de certaines Etats membres ; en cas d'opposition, des **coopérations renforcées** sont possibles à des conditions préférentielles par rapport au régime ordinaire.

Enfin, dans **Schengen**, un « opt-out sur l'opt-in » (v. III) est accordé au Royaume-Uni et à l'Irlande. L'exercice de ce droit est néanmoins assorti de lourdes conséquences institutionnelles et financières.

## Fiche 5: la politique étrangère et de sécurité commune

Ce domaine reste soumis à l'**unanimité** (sauf exceptions) et échappe au contrôle de la Cour de justice. Il est clairement spécifié que cette politique ne porte pas atteinte aux compétences des Etats membres en matière de politique extérieure.

Cette politique comprend la définition progressive d'une politique de **défense commune**.

La conduite de cette politique est placée sous la responsabilité **du Haut représentant** pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est nommé par le Conseil européen (majorité qualifiée) avec l'accord de la présidente de la Commission. Le Haut représentant porte une « double casquette », car

- il est membre de la Commission (dont il est l'un des vice-présidents) et
- il préside le Conseil des affaires étrangères.

Le traité institue également un **service européen pour l'action extérieure**, qui sera dirigé par le Haut représentant. Les délégations actuelles de la Commission deviendront des « délégations de l'Union ».

## Fiche 6: la gouvernance économique

La **Commission** se voit reconnaître un rôle accru en relation avec les grandes orientations de politique économique et la procédure pour déficit public excessif.

- Concernant les **grandes orientations de politique économique**, la Commission peut adresser directement des avertissements à un Etat membre qui ne respecterait pas ces orientations. Elle peut ensuite adresser des recommandations au Conseil, qui adresse ensuite des recommandations au pays concerné.
- Si la Commission constate un **déficit excessif** ou un risque de déficit excessif, elle adresse un avis à l'Etat membre concerné et en informe le Conseil ; dans la suite de la procédure, si le Conseil constate l'existence d'un tel déficit, elle adresse une prise de position au Conseil quant à la recommandation que ce dernier doit adresser à l'Etat membre concerné.

Est également inséré dans le traité un chapitre spécifique pour les « Etats membres dont la monnaie est l'euro ». En particulier, le Conseil peut adopter des mesures additionnelles spécifiques à la **zone euro**, les Etats extérieurs à cette zone ne prenant pas part au vote. Le Conseil peut en outre adopter les mesures appropriées pour assurer une représentation unifiée de la zone euro au sein des institutions et conférences financières internationales.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire, signé en 2012 et couvrant 25 Etats membres, a encore renforcé la coordination entre les pays de la zone euro.

Enfin, l'**Eurogroupe** est officiellement reconnu et fait l'objet d'un protocole. Il est doté d'un président (mandat de deux ans et demi).

## Fiche 7: les aspects financiers

L'UE est dotée d'un **cadre financier pluriannuel** (établi pour une période d'au moins cinq ans).

Une **nouvelle procédure budgétaire** est introduite, qui ressemble à la procédure de codécision (ici : lecture unique, puis conciliation) et augmente donc les pouvoirs du Parlement.

La distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires est abandonnée (ce qui signifie que l'influence du Parlement est étendue à l'ensemble du budget).