

LES MARDIS D'EUR-IFRI



Une lecture politique du Traité modificatif

Philippe de Schoutheete

Ambassadeur, Ancien Représentant permanent de la Belgique

Déjeuner Débat, 27 Novembre 2007

Une étude originale par l'Institut Egmont, CEPS et EPC

Philippe de Schoutheete a participé à la rédaction d'une étude, réalisée par trois think tanks bruxellois, l'Institut Royal des Relations Internationales – Egmont, le European Policy Centre (EPC) et le Centre for European Policy Studies (CEPS), sur la difficulté de mise en œuvre institutionnelle du Traité modificatif de Lisbonne (« The Treaty of Lisbon : Implementing the Institutional Innovations », Novembre 2007).

L'originalité de cette publication provient de sa rédaction conjointe par trois instituts habituellement concurrents et de son objet : l'analyse des difficultés d'application d'un Traité qui n'est pas encore signé ni ratifié. Enfin l'étude cherche à couvrir l'ensemble des problèmes institutionnels rencontrés, alors que nombre d'analyses publiées jusqu'ici ne s'intéressent qu'à un aspect particulier du Traité. Elle est subdivisée en sept chapitres : le Parlement européen, la Commission, la Présidence du Conseil, le vote à la majorité qualifiée, les Parlements nationaux, la coopération renforcée et la politique extérieure.

Plutôt que de faire le résumé de l'étude, Philippe de Schoutheete a centré sa présentation sur quelques points présentant un intérêt particulier.

Le Parlement européen

Comme tous les Traités européens depuis le Traité de Maastricht, le Traité modificatif accroît les pouvoirs du Parlement européen.

Sur le plan législatif, 40 cas de codécision supplémentaires sont introduits, dont un grand nombre concerne la justice et les affaires intérieures (l'ancien troisième pilier). La compétence de codécision du Parlement augmente également sensiblement dans le domaine des affaires extérieures, puisque le Parlement ratifie tous les accords internationaux qui touchent un élément de codécision sur le plan intérieur. En conséquence, la charge de travail du Parlement va nettement s'accroître. Mais, selon les auteurs de l'étude, cet accroissement de compétences ne devrait pas avoir un impact négatif sur la capacité législative du Parlement, si tout du moins le Parlement accepte de revoir le fonctionnement de ses comités et sous-comités.

Concernant la capacité budgétaire du Parlement, les gains du Parlement apparaissent moins nettement. Certes, le Parlement a désormais le dernier mot dans la procédure budgétaire car la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires disparaît. Mais cette apparente concession est compensée par l'obligation légale désormais d'avoir des perspectives financières, qui sont elles décidées par le Conseil européen.

En termes de pouvoir politique, le Traité modificatif renforce le Parlement dans l'équilibre interinstitutionnel. Une innovation essentielle du Traité est l'élection du Président de la Commission par le Parlement. Cette innovation aura un impact majeur dans les relations entre le Parlement, le Conseil européen et la Commission, notamment lors de la désignation de celle-ci. En outre, le Traité introduit une procédure de révision simplifiée des Traités (la possibilité pour le Conseil européen de réviser les Traités sans passer par une Conférence intergouvernementale ou une Convention, si les sujets à réformer ne justifient pas un tel exercice) pour laquelle le consentement du Parlement est nécessaire. Ce dernier dispose ainsi d'une arme politique considérable, face à des gouvernements peu enclins à se relancer dans les années à venir dans un long processus de Convention ou de CIG (vu les résultats mitigés de la dernière Convention sur le Traité constitutionnel).

La présidence

L'étude met également en avant les difficultés et les interrogations suscitées par le système hybride de présidence mis en place par le Traité de Lisbonne. Si le système de rotation de la présidence du Conseil de l'Union européenne tous les six mois est conservé (pour le COREPER, le Conseil affaires générales...), une présidence semi-permanente est instaurée pour le Conseil européen et le Conseil relations extérieures. Le nouveau système perd ainsi en cohérence. Ces présidences multiples, exercées par des personnalités de nationalité différente, risquent de complexifier la préparation des Conseils européens.

Les auteurs de la publication préconisent un staff renforcé pour le président du Conseil européen (afin qu'il puisse participer pleinement à la préparation du Conseil) et des efforts de collégialité entre le président du Conseil européen, le haut représentant des affaires extérieures, le président de l'UE en exercice, et les présidents de la Commission et du Parlement. De la bonne entente entre une demi-douzaine de personnalités dépend la viabilité du nouveau système institutionnel.

Les Parlements nationaux et le contrôle de la subsidiarité

Le Traité modificatif arrose de nouveaux pouvoirs aux Parlements nationaux (accrus par rapport aux propositions du Traité constitutionnel). Cependant Philippe de Schoutheete a décrit ces concessions faites aux Parlements nationaux comme largement illusoires.

En effet, ces derniers disposent désormais d'un délai de 8 semaines pour formuler une opinion raisonnée sur n'importe quelle proposition législative européenne, s'ils pensent qu'elle risque de violer le principe de subsidiarité. Ce faisant, le Traité de Lisbonne se

trompe de cible : ce n'est pas tant la législation elle-même que la mise en œuvre de la législation (dans les procédures de comitologie, les décisions d'application prises par le Conseil et la Commission...) qui met en cause le principe de subsidiarité. Le contrôle par les Parlements nationaux de la subsidiarité, tel qu'il est proposé, risque dès lors d'avoir un impact limité.

En outre, n'importe quelle assemblée parlementaire peut désormais émettre un avis sur les clauses de passerelle décidées par le Conseil européen (par exemple, la décision d'utiliser la majorité qualifiée à la place de l'unanimité ou la procédure législative ordinaire à la place de la procédure législative spéciale). Néanmoins les avis des Parlements nationaux risquent d'être l'exception plutôt que la règle, du fait de leur large désintérêt pour les affaires européennes.

Philippe de Schoutheete a souligné cependant un intérêt notable que ces dispositions pourraient présenter : le déclenchement d'un réel débat politique par la création d'une passerelle entre le débat politique national et le débat politique européen. Les Parlements nationaux pourraient être amenés à s'intéresser plus aux affaires européennes. Ce débat renouvelé pourrait permettre d'atténuer la distance croissante entre opinion publique et opinion politique et de revenir quelque peu à l'esprit – bien écorné depuis – de la Déclaration de Laeken en 2001 (rapprocher les citoyens du processus décisionnel et accroître la transparence des débats).

La coopération renforcée

La réforme du système de coopération renforcée, qui existe depuis le Traité d'Amsterdam, paraît insuffisante dans le Traité modificatif. Ce dernier a considérablement simplifié les conditions permettant le déclenchement d'une coopération renforcée entre plusieurs Etats membres. Mais les aménagements apportés ne semblent pas à même de dépasser certaines réticences exprimés par les Etats. En particulier, les Etats membres engagés dans une coopération renforcée risquent de refuser de soumettre leurs décisions législatives au vote du Parlement européen, comme l'exigent les procédures juridiques définies dans le nouveau Traité. Le Parlement représente en effet tous les Etats de l'UE, alors que les pays qui ne participent pas à la coopération renforcée sont exclus du vote au Conseil.