Document généré le 4 nov. 2024 13:44

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

LES INSTITUTIONS DEPUIS LISBONNE

Henri Labayle

Numéro hors-série, décembre 2012

Atelier Schuman 2012. Les 20 ans de l'Union européenne, 1992-2012

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1068233ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1068233ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)
2561-6994 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Labayle, H. (2012). LES INSTITUTIONS DEPUIS LISBONNE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 21–28. https://doi.org/10.7202/1068233ar

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 2012

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

LES INSTITUTIONS DEPUIS LISBONNE

Henri Labayle[*]

Je voudrais, avant de s'interroger sur le sujet que vous m'avez confié et qui consiste à s'interroger ensemble sur l'état des institutions de l'Union européenne au lendemain du *Traité de Lisbonne*[1], faire une digression. Reprenons cette chanson d'amour célèbre à laquelle m'a fait penser Olivier tout à l'heure – non pas en le regardant bien sûr, mais en l'entendant prononcer ces mots – : « Que reste-t-il de nos amours »?

Que reste-t-il de nos institutions de l'Union européenne (« Union »), que reste-t-il de ce schéma d'analyse par la description duquel Olivier Delas a terminé son intervention? À peine quelques années après l'entrée en vigueur de ce *Traité de Lisbonne* qui devait et qui marque une étape importante de l'étape européenne et de l'étape de la construction européenne, qu'en est-il exactement et sans langue de bois? Une étape très certainement, mais aussi, avant d'être un début, le *Traité de Lisbonne* est une fin.

Il est la fin des Communautés d'abord. Au plein sens juridique du terme car avec le *Traité de Lisbonne*, la Communauté européenne disparaît. Et ce n'est pas simplement un petit coup de correcteur sur un bout de papier. Il s'agit en réalité, de l'achèvement du processus courant depuis un demi-siècle qui avait vu une poignée d'États s'accorder autour d'une méthode de travail, la méthode communautaire, s'accorder sur un schéma institutionnel (j'y reviendrai, à propos de la géométrie en l'espace dont Olivier a commencé à nous entretenir tout à l'heure), celui du triangle institutionnel, et s'accorder aussi sur un projet économique et devenu politique. Incontestablement, le *Traité de Lisbonne* referme cette porte là pour entamer une nouvelle étape du cycle de la construction européenne.

Et puis le *Traité de Lisbonne*, c'est aussi la fin d'une Europe. La fin de cette Europe dont le projet initial, on ne le dira jamais suffisamment, était étroitement borné. Borné par l'Atlantique d'un coté et par le rideau de fer de l'autre. Quarante ans d'histoire de la construction européenne sont parvenus du Nord au Sud, à organiser cet espace entre le bloc des pays communistes et l'océan Atlantique. L'implosion du monde communiste et la disparition du rideau de fer vont évidemment imposer à l'Union européenne de réfléchir à ses nouveaux modes de fonctionnement, à s'ouvrir sur d'autres perspectives. Et évidemment à vingt-sept, à trente, peut-être à davantage demain, ces perspectives vont l'obliger à réfléchir à la mécanique institutionnelle sur laquelle la Communauté s'était construite à six au début des années 1950.

---

[*] Henri Labayle, professeur à l'Université de Pau et des pays de l'Adour, Directeur du CDRE.

[1] *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la communauté européenne*, 13 décembre 2007, JO, C 306/23.

Donc deux étapes, deux mouvements forts. Alors que reste-t-il de ce mécano institutionnel auquel on a fait allusion tout à l'heure? En définitive, le *Traité de Lisbonne* n'est-il pas un malentendu?

Un malentendu entretenu par le débat constitutionnel qui s'était ouvert initialement avec le traité établissant une Constitution pour l'Europe et qui pouvait laisser espérer une refondation de l'Union. Cette refondation devait également toucher les schémas institutionnels en même temps que le contenu des politiques et que la visibilité de l'organisation européenne sur la scène internationale. Elle suscitait donc une attente majeure.

En définitive, l'impact du thème constitutionnel a été à la fois positif et négatif. Un impact positif, dans la mesure où il nous a obligé à réfléchir de manière pleine et entière au sens de la construction européenne, notamment en nous entrainant sur le terrain des droits fondamentaux et des valeurs. Mais cet impact constitutionnel a eu incontestablement aussi un aspect négatif dans la mesure où, assez rapidement, les masques sont tombés. En d'autres termes, on s'est rendu rapidement compte qu'à force de vouloir faire compliqué pour contourner les oppositions, on ne faisait rien d'autre que ce que l'on avait fait déjà depuis une cinquantaine d'années.

Ce malentendu provoqué par le *Traité de Lisbonne* doit être replacé en perspective par rapport aux attentes. Ces attentes étaient triples :

Première attente : il fallait affirmer un modèle européen reposant sur des valeurs communes;

Deuxième attente : il fallait clarifier le dispositif institutionnel, notamment pour le rendre accessible aux citoyens de l'Union européenne qui n'y comprenaient plus rien;

Troisième attente : il fallait essayer de mettre à niveau, dans un certain nombre de domaines, le fonctionnement de l'Union, par rapport au schéma institutionnel normal, en particulier dans le domaine de la Politique étrangère de sécurité commune (PESC), de la justice et des affaires intérieures.

Avec un inégal bonheur, le *Traité de Lisbonne* s'est attaché à proposer des solutions. Ce qui fait que le résultat auquel nous sommes confrontés aujourd'hui est assez fondamentalement différent de celui qu'on pouvait imaginer en 2007. Une lecture du *Traité de Lisbonne* en 2007 est assez différente de la photographie que l'Union européenne nous renvoie aujourd'hui en 2012. Autrement dit, le traité n'a pas exprimé entièrement le potentiel qui était le sien. Ceci ne veut pas dire pour autant que les choses soient éteintes, mais tout simplement qu'une lecture trop descriptive des mécanismes institutionnels empêche de réfléchir au contexte et à l'environnement des politiques et de la construction européenne. Comment ne pas le comprendre et persister à donner des analyses décalées de la réalité européenne? En effet, ne l'oublions pas, sur plusieurs plans l'Union européenne a du affronter l'épreuve du feu depuis 2007. L'épreuve du feu de la solidarité entre ses membres, l'épreuve du feu des crises internationales, l'épreuve du feu de la crise économique et monétaire qui la frappe, l'épreuve du feu de la crise budgétaire qui l'étrangle.

Raisonner sur un schéma institutionnel, comme si, en définitive, il relevait du monde des idées, sans du tout réfléchir au contexte à l'intérieur duquel il est susceptible de s'appliquer serait déraisonnable.

C'est la raison pour laquelle plutôt que de vous donner un descriptif de ces institutions, ce qui serait passablement ennuyeux, je voudrais vous inviter à un double constat. Le premier constat s'impose sans grandes discussions : incontestablement, le *Traité de Lisbonne* a opéré une rénovation en profondeur de cet appareil institutionnel de l'Union qui a aujourd'hui quand même plus d'un demi-siècle. Et en même temps que cette rénovation, et peut être à cause de cette rénovation, la mutation de ces systèmes institutionnel de l'Union est toute aussi incontestable. Et cette mutation ne nous conduit vraisemblablement pas là où nous imaginions aller. Rénovation, mutation, telles sont les angles de vue que je vous propose de retenir.

I. Rénovation institutionnelle

Ciblons les différents éléments de la rénovation si vous le voulez bien.

Pour cela, il convient de partir des figures géométriques qu'Olivier invoquait tout à l'heure et, notamment, de ce fameux triangle institutionnel qui domine la réflexion. Chacun la connait, c'est la méthode que nous utilisons tous parce qu'elle est la plus parlante pour décrire le système institutionnel de l'Union européenne.

Un triangle (tout en ayant été très mauvais à l'école en géométrie, je me souviens qu'il y a trois sommets dans cette figure). Chacun de ses sommets est porteur d'un intérêt et donc porteur d'une fonction. Au premier sommet, l'intérêt général : la Commission. Au second sommet, l'intérêt des États : le Conseil. Au troisième sommet, l'intérêt du peuple : le Parlement. Et, au milieu de ce triangle des Bermudes, la félicité, le point G de la construction communautaire, se trouve vraisemblablement à l'intersection de toutes les lignes partant de ces trois sommets. Autrement dit, si à un moment donné l'accord se fait et la prise de décision devient possible, c'est parce que l'on se situe à équidistance de chacun des sommets, du peuple, des États, l'intérêt général. En d'autres termes, si l'on arrive à opérer à un moment donné une synthèse dans la prise en considération de ces trois intérêts majeurs le fonctionnement institutionnel est équilibré.

C'est la description que l'on en donne. Sauf que, si dans les pièces de boulevard, les ménages à trois sont ceux qui permettent d'obtenir le plus de succès, par exemple, quand l'amant sort du placard où il était caché ou que le mari revient alors qu'on le croyait parti, ce n'est pas nécessairement le cas dans l'Union. Très rapidement, les trois pôles d'influence se sont délités, déstabilisant ainsi le schéma initial, du refus gaullien d'élire le Parlement au suffrage universel, au compromis de Luxembourg. Et la déstabilisation a été d'autant plus réelle que sont apparus de nouveaux acteurs et, notamment, le Conseil européen.

Le *Traité de Lisbonne* a eu à affronter cette difficulté, celle du choix d'un retour vers les fondamentaux ou de l'acceptation de nouveaux comportements. Il a

donc, et c'est le premier point sur lequel on ne peut pas discuter, il a donc essayé de faire du neuf avec du vieux. Il a opéré une sorte de replâtrage institutionnel, s'efforçant d'apporter des réponses aux dysfonctionnements que tout le monde constatait déjà depuis longtemps.

Cela va être le cas de la Commission. Cette Commission qui était véritablement le moteur de l'intégration à six et qui est devenu à trente le ventre mou de la construction européenne. D'où le débat sur le nombre de commissaires. Les grands États abandonnant un de leur commissaire, les petits États ont renvoyé aux calendes grecques l'idée (peut être) d'en perdre un en 2014. Bref, l'idée de faire un gouvernement de l'Europe, au sens exécutif du terme, plus resserré. Mais le référendum irlandais nous a montré que ceci n'était pas pour demain.

Le Conseil, ensuite, représentant des États. Là encore il y a beaucoup de difficultés pour essayer de rénover cette ancienne institution. Il est devenu la pièce maîtresse du dispositif et ses services sont d'une efficacité redoutable. Isolons une difficulté de nature politique : si l'on veut utiliser la théorie de la séparation des fonctions, la séparation des pouvoirs, il faut établir des contre-pouvoirs, il faut des moyens de contrepoids réciproques dans l'Union. Comment se fait-il que cet exécutif ne puisse être responsable politiquement? Donnons-lui un visage. Et, pendant la négociation des traités, beaucoup d'énergie a été perdue pour essayer de disposer d'une présidence durable du Conseil. En fait, ce que les États ont lâché d'une main, ils l'ont repris aussitôt de l'autre. Et l'Union s'est donc dotée à la fois d'un visage au Conseil européen, Monsieur Van Rompuy, dont on parlera tout à l'heure, mais elle a aussi conservé la présidence semestrielle de l'Union européenne par un État membre. Pour vous, même si c'est très loin, en ce moment, elle est danoise.

Troisième élément, le Parlement européen, les représentants du peuple. Avec tout le respect qui lui est du, le discours convenu consiste à dire que c'est une magnifique institution. Pourtant, quand on y regarde un peu, on s'aperçoit qu'elle ne sert pas à grand-chose, malheureusement, ou, plus exactement qui n'exprime pas du tout son potentiel. Pourquoi? Pour des raisons très sérieuses dont on peut cibler quelques manifestations.

D'abord, parce qu'il lui manque un certain nombre d'attributs de la démocratie constitutionnelle, à commencer par un mode de scrutin unique. Cinquante ans après la fondation, nous ne sommes toujours pas capables de nous entendre sur des choses aussi élémentaires que celles-là. Ensuite, et surtout de mon point de vue car il nous manque une vie politique commune, européenne, c'est-à-dire des partis politiques européens. À l'heure actuelle le Parlement européen ne joue absolument pas le rôle qui est le sien. Pour quelle raison? Principalement parce que le poids lourd de la vie parlementaire européenne aujourd'hui n'est autre que la représentation parlementaire d'un État membre, la République fédérale d'Allemagne. Les deux grands partis allemands donnent ainsi le tempo de la vie démocratique européenne, ce qui n'est pas forcément très sain. L'exemple de la présidence du Parlement est caractéristique de cette anesthésie du débat public : il se trouvait que le leader du parti de gauche au Parlement européen est un parlementaire allemand, rêvant en bout de

carrière de devenir président du Parlement européen. À cette fin, il lui fallait être suffisamment sage pour ne pas faire tiquer ses collègues du PPE et permettre au partage du pouvoir qui caractérise cette institution de jouer en sa faveur. Ce qu'il a fait parfaitement : il a été élu il y a quelques semaines président du Parlement européen parce qu'il avait gêné le moins possible la machine… C'est tout à fait sympathique, mais ce n'est pas la garantie pour qu'un système fonctionne de manière équilibrée comme ont l'habitude de voir fonctionner nos systèmes dans nos démocraties internes. Si l'on prend conscience alors que la vie partisane européenne n'est que le prolongement de la vie partisane nationale, notamment en ce qui concerne le choix des candidats sur les listes européennes, on a compris les grandes raisons de l'impasse…

Faire du neuf avec du vieux. Et en même temps, voir apparaître de nouveaux acteurs. Cela a été effectivement quelque chose de tout à fait intéressant que de voir, grosso modo, trois tentatives pour rénover le système institutionnel.

Première tentative : donner un visage à l'Europe. On connaît la fameuse saillie américaine, à la recherche d'un numéro de téléphone à Bruxelles pour trouver un responsable. D'où l'idée de donner un président à l'Europe. Alors on a inventé un président du Conseil européen, belle idée incontestablement, mais qui posait deux questions : un, qui? Deux, quoi?

Qui ? Si pendant un temps, pour amuser le chaland, quelques noms ont été offerts en pâture à l'opinion publique, du type de celui de Felipe González ou Tony Blair, c'est-à-dire de vrais leaders politiques, en réalité, il était permis de douter de l'issue de la recherche. Des hommes politiques d'exception, susceptibles effectivement d'exercer des responsabilités ne sauraient s'aventurer sur ce terrain sans assurances sur leurs responsabilités. Leur donner les clés aurait signifié qu'ils prenaient le pouvoir. Et qu'ils le prenaient à qui? À leurs collègues du Conseil européen, aux autres chefs d'États et de gouvernements. Alors les États membres ont choisi la solution de l'honnête courtier. L'honnête courtier, quelqu'un qui a peu de chance de braquer sur lui les lumières de la télévision, de voir se tendre les micros. Et qui, en honnête courtier, va déployer son énergie à favoriser l'émergence des compromis, va essayer de rapprocher les points de vue, va tenter d'assurer un suivi dans la conduite des dossiers. La rançon de ce choix est claire : il ne va pas donner ce visage à l'Union, ce leadership que l'on attendait du point de vue institutionnel.

Deuxième tentative : le Haut représentant. Même du point de vue sémantique, la tentative a fait long feu. Partie d'un « ministre » des affaires étrangères, elle a abouti à un « Haut représentant » chargé des affaires étrangères et de la sécurité. L'heure passe, le président me menace, je n'irais pas plus loin. Un seul mot suffira à comprendre le succès de l'opération : dans les couloirs communautaires, le terme « ashtonisé » a été inventé pour qualifier un dossier disparu... Ne tirons pas sur les ambulances et passons à la troisième nouveauté institutionnelle.

Troisième tentative : Le renouveau des parlements nationaux. Dans ce travail sur la légitimité dont nous avons parlé tout à l'heure, le renouveau des parlements nationaux caractérise le *Traité de Lisbonne*, sans que l'on soit toujours certain que ce

soit sans arrières pensées. L'Union européenne, contrainte et forcée, a du reconnaître dans le débat européen que la montée en puissance du Parlement européen ne pouvait pas obliger les parlements nationaux à l'abdication. Il a fallu aménager deux canaux différents permettant à la souveraineté populaire de s'exercer par le canal de ses représentants à l'intérieur des États. On va donc associer les parlements nationaux à toute une série de procédures : la révision des traités, la subsidiarité, l'évaluation, etc., tout en renforçant le rôle du Parlement européen qui devient législateur de droit commun.

Voilà, mené à la hache, un petit descriptif des grandes nouveautés du traité institutionnel de Lisbonne. Alors pourquoi vous dis-je que dans le même temps la mutation est plus qu'avancée, qu'elle se poursuit et même qu'elle s'accentue?

II. Mutation institutionnelle

Je n'ai que le temps d'ébaucher deux ou trois pistes de réflexion pour que vous compreniez l'ampleur de ce processus.

Première piste de réflexion, Olivier y a fait référence tout à l'heure, cette espèce de construction particulière qu'était la construction de l'Union européenne en piliers, a disparu à Lisbonne.

Désormais nous disposons d'une construction tubulaire : un traité sur l'Union qui formule les grands principes et un traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui permet de mettre en œuvre ces grands principes. Plus de piliers. Sauf que, lorsque l'on tourne les pages du traité, et c'est là que le diable vient se cacher dans les détails, on se rend compte que l'on a importé à l'intérieur du traité beaucoup d'éléments qui, hier, étaient contenus dans les piliers intergouvernementaux.

Le dispositif applicable à la politique étrangère et de sécurité commune n'est en rien un schéma d'intégration. Nous avons complément banalisé le traitement de l'espace de liberté de sécurité et de justice. C'est une excellente chose : désormais, plus de décisions-cadre, de conventions, mais de la vraie législation européenne, du règlement, de la directive. Mais trois chapitres sur quatre de cet espace sont dédiés à la « coopération » entre États… Mais nous avons des particularités procédurales à l'intérieur qui sont incontestablement la marque de l'intergouvernementalité : quelques foyers d'unanimité ici ou là, une technique imaginée par les britanniques de « frein accélérateur » qui conduit directement dans le mur après un tête à queue. Donc toute une série de manifestations propres à l'esprit intergouvernemental.

Deuxième élément : incontestablement l'effacement des nouveaux acteurs, parce que la nature a horreur du vide, a contribué à redonner la main aux États. Et les crises auxquelles je faisais allusion tout à l'heure participent de cette logique là.

Il est tout à fait extraordinaire de se rendre compte qu'au cœur de la crise du système bancaire européen, une menace extrêmement importante pour les économies de l'Union européenne, le salut va venir de deux responsables étatiques : le premier

ministre Gordon Brown (à dire vrai, l'Union économique et monétaire est tout sauf sa tasse de thé si vous voyez ce que je veux dire…) qui amène les solutions susceptibles de faire sortir de la crise et le président de la République française, qui les endosse en tant que chef de l'État. L'Union européenne qui n'a pas su trouver en elle-même le potentiel pour répondre à la crise, et ses acteurs intégrationnistes étaient aux abonnés absents.

Enfin, dernier élément. Je crois, comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, qu'incontestablement le poids des crises a démontré l'incapacité de l'Union européenne à faire face aux difficultés.

Quelques illustrations de ce constat d'impuissance de l'Union et de sa dérive intergouvernementale. Prenons l'analyse de la crise en Géorgie. Nicolas Sarkozy réussit-il à endiguer le problème à l'époque parce qu'il était Président du Conseil de l'Union européenne ou bien parce qu'il était chef de la République française? Un peu des deux. Prenons la crise que nous traversons aujourd'hui en matière économique et financière. Le « duo Merkozy » comme on l'appelle dans les journaux européens y occupe une place déterminante. Est-ce que c'est véritablement en tant qu'acteur de l'Union européenne qu'ils interviennent ou en tant que représentants des deux plus grands États de l'Union? La crise de Libye, lorsque les diplomaties anglaises et françaises interviennent : où est l'Union européenne dans une réponse que l'on nous présente comme n'étant pas une réponse unilatérale, mais coordonnée par les deux grandes défenses européennes? En Syrie aujourd'hui, où est la voix de Madame Ashton? Autrement dit, à chaque crise, lorsqu'on se retourne vers l'Union européenne, le silence répond, contribuant ainsi à sa décrédibilisation dans les opinions publiques nationales.

Vraisemblablement, il y a un autre modèle qui se dessine, loin des querelles d'ayatollah communautaires ou des intégristes des souverainetés nationales, aucun d'entre eux n'ayant raison.

Un modèle qui n'est plus fait seulement de cette méthode communautaire verticale, qu'était la méthode d'intégration. Celle-ci est très largement métissée par l'apport de l'intergouvernemental, c'est à dire par des rapports de type horizontal qui sont parfois aussi efficaces. Bien sûr que l'on va plaider, nous l'enseignons, les mérites de la méthode communautaire. Il faut observer le déroulement d'un Conseil lorsqu'on négocie une directive sur le liquide des freins de tracteurs pour voir à quel point l'intégration est en marche...

***

Ces discussions de marchands de tapis n'ont rien d'un schéma normatif comparable à ce qui se passe dans un État digne de ce nom. Autrement dit, ce n'est pas parce que l'outil est un outil législatif unilatéral obéissant à la méthode d'intégration que son processus de fonctionnement est admirable. Certains traités internationaux sont de bien meilleure qualité que bon nombre de réglementations communautaires. Il est donc temps d'assumer les effets de cinquante ans de vie

commune, de capitaliser les changements de comportements qui en résultent et de cesser d'opposer les modèles en les caricaturant ou en les idéalisant.

En réalité, se fabrique aujourd'hui dans l'Union un modèle tout à fait original, fait de vertical et d'horizontal, de décisions et de négociations, où le retour en force des États a pour conséquence le recul des institutions de l'Union. Le risque est, effectivement, qu'il bascule vers un modèle interétatique exacerbé... Mais sa complexité est telle qu'elle nous donnera, un jour j'espère, une autre occasion d'en reparler, à Québec espérons-le.