



HAL
open science

Dix ans après Lisbonne

Jean Paul Jacqué

► **To cite this version:**

| Jean Paul Jacqué. Dix ans après Lisbonne. Blogdroiteuropéen, 2020. hal-03468885

HAL Id: hal-03468885

<https://hal.science/hal-03468885>

Submitted on 7 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Citation suggérée : J. P. Jacqué, « Dix ans après Lisbonne », in N. Brémand, C. Billet, L. Fromont et C. Warin (éd.), *Le Traité de Lisbonne 10 ans après : une Union à la croisée des chemins ?*, Blog droit européen, special Working Papers series, 1/2020, mai 2020.

Dix ans après Lisbonne

Par Jean Paul Jacqué, Professeur émérite à l'Université de Strasbourg

Sommaire

- I. À propos de la méthode
- II. Les valeurs
- III. Les questions institutionnelles
- IV. Conclusion

Cette contribution s'inscrit dans le cadre d'un numéro spécial des working papers du Blog droit européen et fait suite à la conférence organisée à l'Université Libre de Bruxelles les 28 et 29 mars 2019 intitulée « Le Traité de Lisbonne 10 an après : une Union à la croisée des chemins ? ». Cette conférence avait été organisée en coopération avec l'Institut d'études européennes et la Faculté de droit et de criminologie de l'ULB, l'Institut d'études européennes de l'Université Saint-Louis et Alliance Europa, avec le soutien du Fonds national belge de la recherche scientifique.

Faire un bilan des apports du Traité de Lisbonne après dix ans d'application¹ ne doit pas négliger le fait que la conclusion de ce traité n'est pas le fruit d'une négociation improvisée, mais le résultat d'un long processus qui a débuté avec le projet de traité établissant l'Union européenne, dit « projet Spinelli » adopté par le premier Parlement européen élu au suffrage universel en 1984. Depuis cette date, les révisions successives de traité ont permis la mise en place d'innovations, mais aussi d'un processus de réflexion qui a abouti à la formation d'un consensus entre les États et les institutions sur les réformes nécessaires, ce qui explique que le contenu du traité ait été largement agréé et que les controverses n'ont porté que sur quelques questions spécifiques comme le mode de calcul de la majorité qualifiée. Depuis son entrée en vigueur, le traité n'a connu que des modifications mineures, le principal événement étant la conclusion entre vingt-cinq États membres du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire. Le cadre mis en place à Lisbonne semble stable et les suggestions de réforme institutionnelle sont rares. Mais a-t-il tenu toutes ses promesses ?

Bien des éléments introduits par le Traité de Lisbonne constituent une codification des pratiques antérieures ou de la jurisprudence de la Cour. La théorie de compétences en est une illustration et cette systématisation ne pouvait guère produire d'effets nouveaux. Sans entrer dans une revue de détail, trois questions principales peuvent être examinées même si elles ne couvrent pas l'ensemble du spectre des innovations intervenues dans le cadre du Traité de Lisbonne. La première a trait à ce que l'on qualifie classiquement de méthode communautaire. La seconde porte sur le discours relatif aux valeurs et la troisième sur l'efficacité institutionnelle.

I. À propos de la méthode

Depuis les débuts de la construction européenne, l'affrontement entre tenants de la méthode communautaire et partisans de la méthode intergouvernementale va bon train. Cette opposition a bien entendu résulté d'une opposition quant à l'aboutissement du projet européen, les défenseurs de la méthode communautaire y voyant un chemin vers une Europe fédérale ce que ne pouvaient accepter certains tenants de la souveraineté des États membres. Mais le combat avait également une dimension purement institutionnelle, le plaidoyer du Parlement et de la Commission en faveur de la méthode communautaire leur permettait de défendre leurs prérogatives et éventuellement de les étendre. Cependant certains pères fondateurs avaient une vision plus pragmatique. On oublie souvent que Jean Monnet est à l'origine de la création du Conseil européen parce qu'il estimait que la méthode communautaire dont il était l'un des initiateurs ne permettait pas de donner à la construction européenne une dimension politique. Dans les faits, l'Union s'est toujours développée grâce à

¹ Pour une autre vision du bilan, voy. A. SÖDERSTEN (éd.), *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?*, Sieps, 2019.

un équilibre entre les deux méthodes et cet équilibre a sans doute varié au gré des circonstances. Dans un ouvrage récent, Luuk van Middelaar explique cet équilibre en opposant dans l'action de l'Union la politique de la règle et la politique de l'événement². La politique de la règle correspond à la méthode communautaire et consiste en la gestion des politiques en vue de construire un marché tandis que la politique de l'événement vise à répondre à des événements imprévus tels des crises politiques ou économiques. Dans ces derniers cas, seule la méthode intergouvernementale remet à des acteurs revêtus d'une légitimité forte d'apporter une réponse adéquate.

Le Traité de Lisbonne a maintenu, dans les innovations qu'il a introduites, l'équilibre entre les deux méthodes. S'il a conforté le côté intergouvernemental en renforçant le Conseil européen doté d'une présidence permanente, il a également étendu le rôle du Parlement par l'élargissement de la codécision devenue procédure législative ordinaire et consacré la fonction exécutive de la Commission à travers la réforme de la comitologie et les actes délégués. Bien entendu, les circonstances ont accentué le rôle du Conseil européen mieux à même de réagir face aux crises qui se sont succédées (Géorgie, Euro, Ukraine, Brexit ...). Cependant, si le Conseil européen définit la direction et les orientations, leur mise en œuvre dépend d'institutions qui appliquent la méthode communautaire. L'action législative exige une proposition de la Commission et l'accord tant du Parlement que du Conseil même si l'inspiration vient du Conseil européen. Le président du Conseil européen reste largement dépendant de la Commission pour la mise en forme de ses rapports au Conseil européen puisqu'il ne dispose pas de services propres. Par contre, la recherche d'un consensus entre les États membres repose essentiellement sur sa capacité de négociation. Il est aisé de présenter la situation en termes de compétition et de conflits entre le Conseil européen et la Commission, mais le succès repose sur une interaction fructueuse entre ces acteurs. C'est la raison pour laquelle, bien qu'elle ait été critiquée, l'utilisation par M^{me} Merkel et M. Van Rompuy de l'expression « méthode de l'Union » est appropriée. L'emploi de la méthode communautaire est soumis aux limitations de compétence prévues dans les traités. Aussi, lorsqu'une solution implique des mesures qui relèvent partiellement des compétences de l'Union et partiellement des compétences des États, la combinaison des deux méthodes est inévitable. Lorsqu'une solution entraîne des efforts importants pour les États, elle ne peut être mis en œuvre sans l'appui et la légitimité que lui donnent les chefs d'État ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen.

II. Les valeurs

L'accent mis sur les valeurs ne date pas du Traité de Lisbonne. Déjà en 1973, la déclaration de Copenhague mentionnait les valeurs communes aux États membres. Le Traité de Maastricht consacrait l'exigence de respect des droits fondamentaux dans l'action de la Communauté et le Traité d'Amsterdam établissait une procédure de suspension d'un membre qui ne respecterait pas les valeurs de l'Union. De même, la crise des valeurs n'est pas

² L. VAN MIDDELAAR, *Quand l'Europe improvise : dix ans de crises politiques*, Paris, Gallimard, 2019.

nouvelle puisqu'en 1999, la Communauté était confrontée pour la première fois à la participation d'un parti d'extrême droite au gouvernement autrichien. Ici encore, le Traité de Lisbonne fait œuvre de consolidation en consacrant l'article 2 TUE à l'énumération des valeurs de l'Union et en poursuivant l'œuvre de protection des droits fondamentaux en élevant la Charte des droits fondamentaux au niveau du droit primaire. Mais, d'une part, ces éléments ont servi de base à des développements qui témoignent tant des ressources offertes par les traités que de leurs faiblesses. D'autre part, si le principe de démocratie est mentionné à l'article 2 TUE, le Traité de Lisbonne innove en consacrant, à côté de la démocratie représentative, la démocratie participative avec notamment une part d'initiative populaire sous la forme du référendum d'initiative citoyenne.

La question du respect de l'État de droit est sans doute l'une des plus préoccupantes pour le devenir de l'Union. L'enracinement de « l'illibéralisme » en Hongrie, puis en Pologne, constitue un défi majeur pour les valeurs de l'Union. Mais le problème n'est pas limité à ces deux États membres et le désir de protéger des élus accusés ou convaincus de corruption a conduit dans d'autres États membres à tenter de porter atteinte à l'indépendance du système judiciaire. La Commission a fait preuve d'une grande patience à l'égard de la Hongrie puisqu'elle s'est limitée à introduire seulement deux actions en manquement sur des aspects spécifiques (abaissement de l'âge de retraite des magistrats³ et révocation de l'autorité de contrôle des données⁴), puis d'une troisième relative à la loi sur les organisations non gouvernementales, sans s'être jamais attaquée aux racines du problème. Ce n'est que le 12 septembre 2018 que le Parlement européen, après avoir longtemps tergiversé, saisissait le Conseil d'une proposition d'ouverture de la procédure de l'article 7. Au vu des difficultés à mettre en œuvre la procédure de l'article 7, qualifiée d'option nucléaire par le Président Barroso, la Commission instituait une procédure dite de l'État de droit, reposant sur un dialogue avec l'État concerné ouvrant la voie à un recours à l'article 7 au cas où les discussions se révéleraient infructueuses. La mise en œuvre de ce processus ne donnant pas les résultats escomptés, la saisine du Conseil devint inévitable et celui-ci poursuivit les discussions avec la Pologne sans progrès visibles tant est forte la répugnance des États à la confrontation. Finalement la porte de sortie a été trouvée par la voie juridictionnelle. Intentionnellement ou non, la Cour de justice, saisie d'une affaire relative à la rémunération des magistrats au Portugal se fondait essentiellement sur l'article 19 TUE pour appliquer l'exigence d'une protection juridictionnelle effective aux juridictions nationales appelées à statuer dans un domaine couvert par le droit de l'Union⁵. Allant plus loin, à propos de la Pologne, elle autorisait le juge national à refuser de donner suite à un mandat d'arrêt européen en cas de défaillances systémiques ou généralisées relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire si la personne concernée encourrait un risque sérieux en raison de cette situation⁶. Cette jurisprudence encourageait la Commission à saisir la Cour d'un recours en manquement relatif à la réforme de la Cour suprême polonaise et à solliciter à titre de mesure provisoire la

³ Arrêt de la Cour du 6 novembre 2012, *Commission c. Hongrie*, C-286/12, EU:C:2012:687.

⁴ Arrêt de la Cour du 8 avril 2014, *Commission c. Hongrie*, C-288/12, EU:C:2014:237.

⁵ Arrêt de la Cour du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64-16, EU:C:2018:117.

⁶ Arrêt du 25 juillet 2018 (PPU), *Minister for Justice and Equality*, C-216/18, EU:C:2018:586.

suspension de la mise en œuvre de la réforme, demande à laquelle la Cour donnait suite⁷. Ainsi la Cour de justice pallie de manière spectaculaire l'inefficacité de la procédure de l'article 7, mais, ici encore, il s'agit d'une solution partielle qui ne peut intervenir que dans un domaine limité et n'appréhende pas la situation globale. Force est de convenir que, sur ce point, la mise en œuvre du Traité de Lisbonne ne donne pas satisfaction.

Par contre, les conséquences de l'intégration par référence de la Charte dans les traités ont été pleinement tirées. Après une période d'attente marquée par une certaine timidité, la Cour a donné sa pleine application de la Charte en ce qui concerne les États membres en précisant qu'elle s'imposait dans le champ d'application du droit de l'Union et en définissant les relations entre celle-ci et la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a également admis l'effet horizontal de la Charte en distinguant du même coup entre la portée des droits et des principes. Mais l'effet de l'intégration de la Charte ne s'est pas arrêté là. Plus que l'existence d'un contrôle juridictionnel *a posteriori*, l'essentiel réside dans l'usage qui est fait de la Charte *a priori* au moment de l'adoption d'un acte juridique par l'Union au moyen d'études d'impacts spécifiques et d'un contrôle sur la compatibilité du projet d'acte avec les droits garantis par la Charte. Certes ces démarches ne garantissent pas que le texte adopté sera en conformité avec la Charte, mais elles éclairent les différentes options et met les décideurs devant leurs responsabilités politiques.

La dernière innovation en matière des droits fondamentaux concernait l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. On connaît le sort réservé par la Cour au projet d'accord négocié par l'Union, cependant le processus n'est pas interrompu. La Commission a présenté au Conseil des suggestions afin d'accommoder les objections présentées dans l'avis 1/13. En fait, pour beaucoup d'entre elles, il suffit d'apporter de légères modifications au texte. En ce qui concerne l'un des points les plus sensibles, la confiance mutuelle, le rapprochement des jurisprudences des deux Cours rend les choses plus aisées. La véritable difficulté réside dans le sort à réserver à la politique étrangère et de sécurité commune. En l'absence d'une révision des traités qui donnerait compétence à la Cour de justice en ce domaine au moins pour vérifier le respect des droits fondamentaux, la solution pourrait être de consacrer la responsabilité solidaire des États membres. Il reste à voir si cette dernière solution est acceptable tant par la Cour que par l'ensemble des parties à la Convention. Mais, en l'espèce, ce qui semble faire défaut aujourd'hui, c'est sans doute la volonté politique, au sein des institutions, de mener le processus d'adhésion à son terme. Finalement, l'article 52, paragraphe 3, de la Charte a permis jusqu'à présent de pacifier les relations et d'éviter les conflits de jurisprudence entre les deux Cours.

Le principe de démocratie implique l'existence d'un contrôle du public sur l'action des institutions et le prérequis à tout débat est l'instauration d'une transparence complète. Cette règle de transparence s'applique tout particulièrement à la démocratie représentative et, si le traité lui-même n'innove pas en ce domaine, la Cour de justice, suivie par le médiateur, a donné une impulsion remarquable en ce domaine en établissant un lien étroit entre démocratie

⁷ Ordonnance de la Cour du 17 décembre 2018, *Commission c. Pologne*, C-619/18 R, EU:C:2018:1021 ; voir également les conclusions au fond de l'avocat général Tanchev présentées le 11 avril 2019, *Commission c. Pologne*, C-619/18 R, EU:C:2019:325.

et transparence. Pour ne retenir que deux cas, dans l'affaire *Client Earth* à propos de l'accès aux études d'impact menée par la Commission, la Cour établit clairement le lien entre démocratie et transparence : « la divulgation de ces documents est de nature à accroître la transparence et l'ouverture du processus législatif dans son ensemble, en particulier des étapes préparatoires de ce processus, et, de cette manière, à renforcer le caractère démocratique de l'Union en permettant à ses citoyens de contrôler ces informations et d'essayer d'influencer ledit processus »⁸. Le même rapport est établi par le Tribunal lorsqu'il impose la transparence des documents utilisés lors des trilogues législatifs : « c'est précisément la transparence dans le processus législatif qui, en permettant que les divergences entre plusieurs points de vue soient ouvertement débattues, contribue à conférer aux institutions une plus grande légitimité aux yeux des citoyens de l'Union et à augmenter la confiance de ceux-ci. De fait, c'est plutôt l'absence d'information et de débat qui est susceptible de faire naître des doutes dans l'esprit des citoyens, non seulement quant à la légalité d'un acte isolé, mais aussi quant à la légitimité du processus décisionnel dans son entièreté »⁹. Mais s'agissant plus précisément de la démocratie participative reconnue par le Traité de Lisbonne, elle se manifeste essentiellement à travers le recours à la consultation et à l'initiative populaire. La consultation prévue à l'article 11 TUE a pris une forme systématique après le nouvel accord « mieux légiférer ». Cependant, elle profite plus aux groupes d'intérêt qu'aux citoyens. L'aspect technique des dossiers permet mal à ces derniers de percevoir les implications de ceux-ci pour leur vie quotidienne. Elle n'est efficace à cet égard que lorsque le relais est pris par des organisations non gouvernementales comme en atteste le cas de la directive dans lequel les protestations des citoyens ont convaincu la Commission de ne pas abroger ce texte ou les réactions autour du glyphosate. L'initiative citoyenne européenne n'a pas été un succès jusqu'à présent puisque seules quatre initiatives ont connu le succès¹⁰. La complexité de la procédure et la difficulté de mener une campagne de collecte des signatures à l'échelle européenne peuvent expliquer partiellement la situation. L'autre explication a résidé dans l'attitude de la Commission qui, par son pouvoir d'enregistrement, détient un droit de veto sur les initiatives et interprétait de manière stricte les conditions de recevabilité. On en trouve une illustration dans l'affaire TIPP dans laquelle elle soutenait une vision restrictive de la notion d'acte et soutenait qu'une demande de retrait ne pouvait faire l'objet d'une initiative. C'est au nom du principe de démocratie que le Tribunal a rejeté les arguments de la Commission¹¹. De même, l'obligation de motiver les refus a été renforcé et a conduit à l'acceptation partielle d'initiatives dont seuls certains éléments n'entraient pas dans les compétences de la Commission. Le nouveau règlement sur l'ICE du 17 avril 2019 applicable en 2020 simplifie la procédure et permet l'ouverture d'un dialogue avec la Commission au stade de l'enregistrement. Il autorise l'enregistrement partiel d'une initiative. En conclusion, il faut constater que, devant la réticence d'autres institutions, il a appartenu à la Cour de justice de donner plein effet aux dispositions du traité en se fondant sur une vision ouverte de la démocratie.

⁸ Arrêt de la Cour du 4 septembre 2018, *Client Earth c. Commission*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 92.

⁹ Arrêt du Tribunal du 22 mars 2018, *De Capitani c. Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167, point 78.

¹⁰ 19 sont en cours de collecte des signatures ; 14 ont été retirées ; 26 n'ont pas reçu un soutien suffisant ; 22 se sont heurtées à un refus d'enregistrement de la part de la Commission.

¹¹ Arrêt du Tribunal du 10 mai 2017, *Efler e.a. c. Commission*, T-754/14, EU:2017:323.

III. Les questions institutionnelles

Sur ce point, le Traité de Lisbonne apporte un certain nombre de modifications. Il n'est pas nécessaire de revenir sur le Conseil européen qui a été évoqué plus haut. Par contre, les réformes relatives à la Commission, au Parlement ainsi qu'au Conseil inspirées par les impératifs de démocratie et d'efficacité auraient pu modifier le fonctionnement du processus décisionnel. Or, dans la pratique, on se situe plus dans la continuité que dans la rupture.

Le Traité de de Lisbonne modifie, dans un souci de démocratie, le mode de désignation du président de la Commission et, dans un souci d'efficacité, renforce l'autorité du président et réduit le nombre de membres de la Commission. En fait, la procédure de désignation n'est différente qu'en apparence. Si le président de la Commission est élu par le Parlement sur proposition du Conseil européen, sa désignation était auparavant approuvée par le Parlement. Dans les deux cas, l'accord des deux institutions était nécessaire. Mais, la force du symbole est importante et le Parlement tirera toutes les conséquences de son pouvoir d'élection pour tenter de faire évoluer le système dans un sens parlementaire. C'est la raison de la mise en place par les groupes politiques du Parlement de la procédure dite du « spitzkandidat » qui visait à imposer au Conseil européen de désigner le candidat émanant de la formation ayant obtenu le plus grand nombre d'élus lors des élections européennes. Si la technique a été suivie d'effets lors de la désignation de M. Juncker, il est difficile de dire si c'est en raison du résultat des élections ou parce que ce dernier remplissait les conditions posées par le Conseil européen (expérience européenne et expérience gouvernementale nationale). En tout cas, les chefs d'État ou de gouvernement ont manifesté à plusieurs reprises leur réticence à l'égard de toute automaticité imposée par cette procédure même s'ils admettent que la composition du Parlement après les élections doit être prise en considération. L'exigence d'une élection du président à la majorité absolue a pour conséquence d'obliger à la formation d'une coalition puisqu'aucun groupe politique ne détient à lui seul cette majorité. Le candidat est donc contraint d'élaborer un programme susceptible de lui assurer le soutien requis. Cependant, compte tenu de la volatilité des coalitions au Parlement, le programme n'est guère contraignant et la sanction pour non-respect est difficile à administrer en raison du seuil des deux-tiers des suffrages exprimés pour voter la censure de la Commission. Sur le plan de l'efficacité, les auteurs du traité avaient souhaité que le nombre de commissaires soit réduit aux deux tiers des États membres avec un système de rotation en fonction de la nationalité. Malheureusement, dès le débat de ratification, ce principe a été remis en cause dans le débat relatif à l'Irlande et, pour assurer la ratification de ce pays, il a été décidé de revenir à la désignation d'un commissaire par État membre. Cette solution conduisait de facto à une intergouvernalisation de la Commission et la Commission Barroso en a beaucoup souffert. La Commission Santer a résolu le problème par des mesures d'organisation interne. Les commissaires ont été regroupés dans des équipes thématiques placées sous l'autorité d'un vice-président, le premier vice-président contrôlant l'ensemble puisqu'aucune proposition ne pouvait être préparée sans son accord. En outre, l'activité des commissaires a été encadrée par des lettres de mission qui leur ont été adressées au début du mandat et définissaient les

éléments essentiels de leur action. Ces dispositions techniques ont permis d'éviter les errements de la précédente Commission. Enfin, l'autorité du président sur les membres a été renforcée. Déjà, avant Lisbonne, il disposait d'un droit de veto sur la désignation des commissaires et décidait de la répartition des portefeuilles. Même si, dans la réalité, ces décisions étaient discutées avec les États qui liaient leurs propositions au portefeuille qui serait attribué à leur candidat, le président apparaissait à cet égard comme un chef de gouvernement choisissant la composition de celui-ci après des négociations avec les parties prenantes (États et Parlement européen). Le Traité de Lisbonne accorde en outre au président le droit de révoquer un commissaire. Auparavant, la révocation était liée à un vote majoritaire à la Commission. Ce n'est plus le cas et il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire. On a souhaité éviter les difficultés qu'avait connu M. Santer contraint de présenter la démission de la Commission parce qu'il ne pouvait révoquer un commissaire. Cette disposition a permis à M. Barroso d'obtenir le départ du commissaire Dalli suspecté d'entente avec le lobby du tabac. Il a pu s'appuyer sur un éventuel usage de son pouvoir de révocation pour contraindre M. Dalli à présenter sa démission. Cet emploi de la menace de révocation a été confirmé par la Cour de justice¹². L'autorité du Président sur le collège est ainsi affirmée.

Le Traité de Lisbonne ne bouleverse pas le processus décisionnel, mais apporte des inflexions intéressantes. Outre l'extension du champ de la codécision, baptisée « procédure législative ordinaire », il modifie le mode de calcul de la majorité qualifiée au Conseil et transforme la procédure d'exécution des actes législatifs au profit de la Commission. Ces différentes réformes sont loin d'avoir produit des effets significatifs et, au contraire, la continuité s'est largement imposée. S'agissant en premier lieu de la modification du mode de calcul de la majorité qualifiée qui a été mise en œuvre progressivement conformément au traité, elle n'a pas modifié la pratique habituelle du Conseil qui est de rechercher avant tout le consensus, le vote majoritaire n'étant qu'une solution de dernier recours. Certes le consensus est plus difficile à trouver. S'il intervenait dans 80% des cas dans le passé, il n'était qu'à 64% en 2018. Cependant, dans la plupart des cas, les textes sont adoptés avec l'opposition d'un ou deux États membres. Ainsi, en 2018, seul quatre textes ont fait l'objet d'une opposition plus forte : la directive sur les services de médias audiovisuels, la directive sur le détachement des travailleurs, celle sur l'étiquetage des produits biologiques et celle sur la réduction des gaz à effet de serre. Dans la plupart des cas, l'opposition venait essentiellement des nouveaux États membres. Le consensus est perçu comme une nécessité, car, comme l'a montré le sort du texte sur la relocalisation des migrants, l'option majoritaire risque de conduire à l'adoption de textes qui resteront inapplicables. Il est vrai que, pour établir un réel bilan, il faudrait tenir compte des textes qui n'ont pu être adoptés en raison de l'existence d'une minorité de blocage. Selon une étude du Parlement européen¹³, pendant la dernière législature, 40% des propositions de la Commission ont été acceptées ; 34% sont proches de l'être ; et seules 10% des propositions peuvent être considérées comme bloquées¹⁴. Ceci tend à confirmer que la

¹² Arrêt du Tribunal du 12 mai 2015, *Dalli c. Commission*, T-562/12, EU:T:2015:270 et ordonnance de la Cour du 14 avril 2016, *Dalli c. Commission*, C-394/15 P, EU:C:2016:262.

¹³ *The Juncker Commission's ten priorities, State of play in autumn 2018*, European Parliamentary Research Service, Étienne Bassot et Wolfgang Hiller, Septembre 2018, PE 625 176.

¹⁴ Il est intéressant de noter que le point de blocage le plus fort est constitué par le commerce extérieur (55% des propositions) suivi par l'euro (13%), et les migrations (13%).

réforme de la procédure de vote n'a pas eu d'impact sur le fonctionnement du Conseil et n'a pas, en tout cas, entraîné une augmentation des situations de blocage. Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les relations interinstitutionnelles se sont poursuivies selon la voie empruntée avant le Traité de Lisbonne. L'accent est mis sur le dialogue dans le cadre des trilogues de façon à obtenir un accord dès les premiers stades de la procédure, c'est-à-dire dans l'immense majorité des cas en première lecture. La troisième lecture après conciliation est tombée en désuétude. Cette pratique a des conséquences politiques dans la mesure où le système entier est fondé sur la recherche du consensus. Le Conseil statue sur la base du consensus entre ses membres tandis que la majorité au Parlement ne peut être atteinte que par un consensus entre certains groupes politiques. Enfin la décision finale repose sur un consensus entre le Parlement et le Conseil, la Commission se limitant à favoriser celui-ci. Or, ces accords successifs ne peuvent être atteints que si l'on évite de traiter les dossiers sous un angle politique en privilégiant l'expertise. Ceci implique l'absence de véritable débat politique et un processus peu lisible pour le public qui se trouve ainsi privé de la possibilité de faire jouer la responsabilité des différents acteurs. Le comportement des institutions orienté vers l'efficacité est contreproductif en ce qui concerne le contrôle démocratique.

Quant à l'exécution des actes législatifs, le Traité de Lisbonne fait de la Commission le véritable détenteur du pouvoir de décision, même si celle-ci est placée sous le contrôle du Parlement et du Conseil en ce qui concerne les actes délégués et sous celui des États en ce qui concerne les mesures d'exécution. Une des principales controverses a porté sur la distinction entre actes délégués et mesures d'exécution. Saisie de celle-ci, la Cour a renvoyé la question au législateur sous réserve d'un contrôle de l'erreur manifeste¹⁵. Les discussions se sont poursuivies au cas par cas sans que jusqu'à présent un accord ne soit trouvé sur les critères de distinction malgré les incitations contenues dans l'accord « mieux légiférer ». La Commission a donné satisfaction au Conseil en acceptant de consulter un comité composé de représentants des États membres avant l'adoption des actes délégués. Le fait que le Conseil dispose comme le Parlement d'un droit de veto sur les actes délégués donne à cette consultation *a priori* une importance particulière. Pour les mesures d'exécution, le principal apport du traité était d'éliminer le Conseil en tant qu'institution du processus de comitologie pour mettre en avant les seuls États membres. La réforme de la procédure de comitologie qui intervenait après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne n'apportait guère de bouleversements si ce n'est qu'en cas d'absence de position du comité la responsabilité de la prise de décision revenait à la seule Commission. Or, cette dernière qui avait revendiqué cette responsabilité en mesurait vite le poids lorsqu'il s'agissait de questions relatives à l'environnement ou à la santé. C'est la raison pour laquelle de manière paradoxale la Commission proposait une réforme de la comitologie qui, outre une modification du mode de calcul de la majorité au sein des comités, réintroduisait le Conseil dans la procédure. L'évolution à partir de Lisbonne semble consister en un retour au passé qui se traduit par une intervention accrue des États.

¹⁵ Arrêt de la Cour du 18 mars 2014, *Commission c. Parlement et Conseil*, C-427/12, EU:C:2014:170.

IV. Conclusion

Les dix ans qui ont suivi l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne montrent que celui-ci n'a pas été l'occasion d'une rupture, mais au contraire se situe dans la continuité. Les pratiques antérieures ont persisté parfois au prix de certaines adaptations. Pourtant, ces dix ans ont été marquées par des crises profondes, mais si les modifications introduites à Lisbonne n'ont pas permis de résoudre celles-ci, elles n'ont pas entravé la créativité qui a pu se faire jour notamment dans le cadre de la zone euro. Mais, en fait, Lisbonne ne résout pas la difficulté essentielle qui est celle des rapports entre l'Europe et les citoyens ou plus abruptement celle de la légitimité de l'Union. C'est que celle-ci doit affronter une contradiction fondamentale entre démocratie et efficacité. Certes les traités offrent tous les instruments d'une démocratie moderne, mais son mode de fonctionnement parasite l'usage de ces outils. Compte tenu de la diversité des approches nationales ou politiques, l'efficacité ne peut être atteinte qu'au prix d'accords entre les élites gouvernementales ou parlementaires qui ne peuvent être trouvés qu'au prix d'un traitement des dossiers fondés sur l'expertise et non fondamentalement sur des choix politiques. Même si le fond des questions traitées est bien entendu politique, la recherche d'une solution impose de laisser ceux-ci en arrière-plan pour mettre en avant une approche présentée comme rationnelle. Dans ces conditions, les citoyens ne peuvent s'intéresser à de tels débats dont la teneur leur échappe ainsi que les conséquences sur leur vie quotidienne. Établir un lien avec le citoyen devrait être l'objectif majeur de l'Union dans les prochaines années. Cette démarche ne passe pas par une réforme des traités, mais par une volonté de « politiser » les politiques européennes.