



LE TRAITÉ DE LISBONNE

La présente fiche thématique décrit la toile de fond et les dispositions essentielles du traité de Lisbonne. Elle vise à rappeler le contexte historique qui a vu émerger ce dernier texte fondamental de l'Union européenne à partir de ceux qui l'ont précédé. Les dispositions spécifiques (avec les références des articles) et leurs effets sur les politiques de l'Union européenne sont expliqués plus en détail dans les fiches thématiques consacrées à des politiques et à des aspects particuliers.

BASE JURIDIQUE

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (JO C 306 du 17.12.2007), entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

HISTORIQUE

Le traité de Lisbonne est né sous la forme d'un projet constitutionnel lancé fin 2001 (déclaration du Conseil européen sur l'avenir de l'Union européenne, dite «déclaration de Laeken») et qui a été suivi en 2002 et 2003 par la convention sur l'avenir de l'Europe, qui a rédigé le traité établissant une Constitution pour l'Europe (traité constitutionnel) (voir fiche [1.1.4](#)). Le processus qui a mené au traité de Lisbonne a été engagé à la suite du résultat négatif de deux référendums sur le traité constitutionnel tenus en mai et juin 2005, suite à quoi le Conseil européen a décidé de s'accorder une «période de réflexion» de deux ans. Finalement, sur la base de la déclaration de Berlin de mars 2007, le Conseil européen des 21, 22 et 23 juin 2007 a adopté un mandat détaillé en vue d'une nouvelle conférence intergouvernementale (CIG) sous la présidence portugaise. La CIG a conclu ses travaux en octobre 2007. Le traité a été signé lors du Conseil européen de Lisbonne du 13 décembre 2007 et a été ratifié par tous les États membres.

CONTENU

A. Objectifs et principes juridiques

Le traité établissant la Communauté européenne a été rebaptisé «traité sur le fonctionnement de l'Union européenne» (traité FUE) et le terme «Communauté» a été remplacé par le terme «Union» tout au long du texte. L'Union a pris la place de la Communauté et lui succède sur le plan juridique. Le traité de Lisbonne ne dote cependant pas l'Union de symboles typiques d'un État, comme un drapeau ou un



hymne. Bien que le nouveau texte ne soit donc plus qualifié de traité constitutionnel, il en conserve la plupart de ses principaux attributs.

Le traité de Lisbonne ne transfère aucune nouvelle compétence exclusive à l'Union. Néanmoins, il modifie la façon dont l'Union exerce les pouvoirs dont elle disposait déjà — ainsi que les nouvelles compétences partagées qu'il lui confère — en encourageant la participation et la protection des citoyens, en créant un nouvel ordre institutionnel et en modifiant les processus décisionnels afin d'en améliorer l'efficacité et la transparence, et renforcer ainsi le contrôle parlementaire et la responsabilité démocratique.

Si le traité de Lisbonne, contrairement au traité constitutionnel, ne contient aucun article consacrant formellement la primauté du droit de l'Union sur les législations nationales, une déclaration y est néanmoins annexée à cet effet (déclaration n° 17), faisant référence à l'avis du service juridique du Conseil qui rappelle la jurisprudence constante de la Cour de justice sur le sujet.

Le traité de Lisbonne organise et clarifie pour la première fois les compétences de l'Union, qu'il répartit en trois catégories: les compétences exclusives, qui habilite l'Union à légiférer seule, les États membres se limitant à mettre en œuvre la législation européenne; les compétences partagées, qui permettent aux États membres d'adopter des actes juridiquement contraignants lorsque l'Union ne le fait pas; et les compétences d'appui, dans le cadre desquelles l'Union adopte des mesures destinées à soutenir ou compléter les politiques des États membres. Les compétences de l'Union peuvent désormais être retournées aux États membres au cours d'une révision du traité.

Le traité de Lisbonne accorde à l'Union européenne une personnalité juridique propre. Par conséquent, l'Union peut signer des traités internationaux dans ses domaines de compétence et adhérer à une organisation internationale. Les États membres ne peuvent signer des accords internationaux qu'à condition que ceux-ci soient compatibles avec le droit de l'Union.

Le traité sur l'Union européenne (traité UE) prévoit, à l'article 50, une procédure officielle — qui n'existait pas auparavant — à suivre par tout État membre qui souhaite, conformément à ses règles constitutionnelles, se retirer de l'Union.

Le traité de Lisbonne parachève l'intégration des derniers aspects du troisième pilier concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice (la coopération policière et judiciaire en matière pénale) dans le premier pilier. L'espace de liberté, de sécurité et de justice cesse d'être un domaine d'action intergouvernementale, les actes juridiques adoptés dans ce domaine relevant désormais de la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) et, sauf disposition contraire, de l'utilisation des instruments juridiques de la méthode dite «communautaire» (règlements, directives et décisions).

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen peut proposer des modifications aux traités, comme c'était déjà le cas pour le Conseil, les gouvernements des États membres ou la Commission. En principe, une telle modification exige la convocation d'une convention, qui recommande des modifications à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Le Conseil européen peut, cependant, décider de ne pas convoquer une telle convention,



décision qui requiert l'approbation du Parlement européen (article 48, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité UE). Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres peut ensuite être convoquée en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités. Il est, toutefois, également possible de réviser les traités sans convoquer de Conférence, en ayant recours à des procédures de révision simplifiées, si les modifications proposées portent sur les politiques et actions internes de l'Union (article 48, paragraphes 6 et 7, du traité UE). La révision est alors adoptée en tant que décision du Conseil européen, mais demeure sujette aux règles de ratification nationales.

B. Une démocratie renforcée et une meilleure protection des droits fondamentaux

Le traité de Lisbonne énonce les trois principes fondamentaux que sont l'égalité démocratique, la démocratie représentative et la démocratie participative. Cette dernière prend la forme nouvelle d'une initiative citoyenne (voir fiche [4.1.5](#)).

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'est pas directement incorporée dans le traité de Lisbonne, mais l'article 6, paragraphe 1, du traité UE lui attribue une force juridique contraignante en lui accordant la même valeur juridique que les traités (voir fiche [4.1.2](#)).

L'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2010, du 14^e protocole de la convention européenne des Droits de l'homme, qui permet non seulement aux États, mais aussi aux organisations internationales, de devenir signataires de la convention, a ouvert la voie à une adhésion de l'Union européenne. L'adhésion exige encore la ratification de tous les États parties à la convention, ainsi que de l'Union européenne elle-même. Un projet d'accord a été élaboré en avril 2013 à l'issue de négociations entre le Conseil de l'Europe et des représentants de l'Union européenne, mais a été estimé incompatible avec l'article 6 du traité UE par la Cour de justice de l'Union européenne dans son avis 2/2013. De nouvelles négociations seront donc nécessaires pour que l'Union puisse adhérer à la convention.

C. Une nouvelle configuration institutionnelle

1. Le Parlement européen

Conformément à l'article 14, paragraphe 2, du traité UE, le Parlement européen est composé de «représentants des citoyens de l'Union», et non plus de «représentants des peuples des États».

Les pouvoirs législatifs du Parlement ont été étendus par le truchement de la nouvelle «procédure législative ordinaire», qui remplace l'ancienne procédure de codécision. Elle s'applique désormais dans plus de 40 nouveaux domaines de compétence, portant leur nombre à 73. La procédure d'avis conforme continue d'exister sous le nom de «procédure d'approbation», tandis que la procédure de consultation demeure inchangée. La nouvelle procédure budgétaire assure l'égalité totale entre le Parlement et le Conseil pour ce qui est de l'approbation du budget annuel. Le Parlement doit également marquer son accord sur le cadre financier pluriannuel.

Le Parlement élit désormais le président de la Commission à la majorité de ses membres sur proposition du Conseil européen, qui est tenu de désigner un candidat



à la majorité qualifiée en tenant compte du résultat des élections européennes. Le Parlement continue d'approuver la Commission en tant que collège.

Le nombre maximal de députés au Parlement européen a été fixé à 751. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle. Le nombre maximal de sièges par État membre a été ramené à 96, tandis que le nombre minimal a été porté à 6. Il convient de rappeler que le 7 février 2018, le Parlement a voté en faveur d'une réduction du nombre de ses sièges de 751 à 705 une fois que le Royaume-Uni aurait quitté l'Union et d'une redistribution de certains des sièges ainsi rendus vacants entre les États membres qui sont légèrement sous-représentés^[1] (1.3.3).

2. Le Conseil européen

Le traité de Lisbonne reconnaît formellement le Conseil européen comme une institution de l'Union européenne. Son rôle consiste à donner à celle-ci «les impulsions nécessaires à son développement» et à définir «les orientations et les priorités politiques générales». Le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative. Une présidence de longue durée remplace l'ancien système de rotation semestrielle. Le président du Conseil européen est élu à la majorité qualifiée de ses membres pour un mandat renouvelable de 30 mois. Ce système devrait améliorer la continuité et la cohérence des travaux de cette institution. Son président assure également la représentation extérieure de l'Union, sans préjudice des attributions du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (voir ci-dessous).

3. Le Vice-président de la Commission / Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (VP/HR)

Le VP/HR est nommé à la majorité qualifiée du Conseil européen avec l'accord du président de la Commission. Il est chargé de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (PESC) et est habilité à formuler des propositions. En plus de présider le Conseil des affaires étrangères, il est également Vice-président de la Commission et est assisté du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), constitué de membres du personnel du secrétariat général du Conseil, de la Commission et des services diplomatiques nationaux.

4. Le Conseil

Le traité de Lisbonne maintient la règle de la double majorité (des citoyens et des États membres). Cependant, les modalités précédentes sont restées en vigueur jusqu'en novembre 2014. Les nouvelles règles s'appliquent depuis le 1^{er} novembre 2014.

La majorité qualifiée est atteinte lorsque 55 % des membres du Conseil, représentant au moins 65 % de la population, soutiennent une proposition (article 16, paragraphe 4, du traité UE). Lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du VP/HR, la majorité requise passe à 72 % des membres du Conseil (article 238, paragraphe 2, du traité FUE). Pour former une minorité de blocage, quatre États membres au moins doivent s'opposer à une proposition. Au titre du nouveau

[1]Résolution du Parlement européen du 7 février 2018 sur la composition du Parlement européen (JO C 463 du 21.12.2018, p. 83).



mécanisme inspiré par le «compromis de Ioannina», des membres du Conseil représentant au moins 55 % (75 % jusqu'au 31 mars 2017) de la population ou du nombre d'États membres, soit le pourcentage nécessaire pour constituer une minorité de blocage, peuvent demander «dans un délai raisonnable» qu'une proposition soit réexaminée (déclaration n° 7).

Le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. À cet effet, chaque session du Conseil est divisée en deux parties, consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs de l'Union et aux activités non législatives. La présidence du Conseil poursuit la rotation semestrielle, mais des présidences par groupe de trois États membres et d'une durée de 18 mois permettent d'assurer une meilleure continuité des travaux. À titre d'exception, le Conseil des affaires étrangères est présidé en permanence par le VP/HR.

5. La Commission

Dans la mesure où le président de la Commission est désormais choisi et élu en tenant compte des résultats des élections européennes, la légitimité politique de la fonction s'en trouve accrue. Le président de la Commission est chargé de l'organisation interne du collège (nomination des commissaires, répartition des portefeuilles, demande de démission dans des circonstances particulières).

6. La Cour de justice de l'Union européenne

À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune, la Cour de justice est désormais compétente pour connaître de toutes les activités de l'Union. L'accès à la Cour est simplifié pour les citoyens.

D. Une élaboration plus efficace et plus démocratique des politiques, avec de nouveaux domaines d'action et de nouvelles compétences

Plusieurs clauses dites «clauses passerelles» permettent un changement du mode de décision, du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, et de la procédure de consultation à la codécision (article 31, paragraphe 3, du traité UE, articles 81, 153, 192, 312 et 333 du traité FUE, ainsi que certaines procédures de type passerelle relatives à la coopération judiciaire en matière pénale) (voir fiche [1.2.4](#)). Dans son discours sur l'état de l'Union de 2017, M. Juncker, président de la Commission, a annoncé des initiatives visant à utiliser les clauses passerelle pour abandonner la règle de l'unanimité dans un certain nombre de domaines. Pour donner suite à cette déclaration, la Commission a présenté deux propositions: l'une en septembre 2018, sur le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans certains domaines précis relevant de la politique étrangère et de sécurité commune^[2], et l'autre en janvier 2019, concernant des mesures similaires dans certains domaines précis relevant de la politique fiscale^[3].

Dans les domaines où l'Union ne dispose pas de la compétence exclusive, au moins neuf États membres peuvent instaurer une coopération renforcée. L'autorisation doit

[2]Communication de la Commission au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil du 12 septembre 2018 intitulée «Une Europe plus forte sur la scène internationale: un processus de décision plus efficace pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE [COM(2018)0647].

[3]Communication de la Commission au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil du 15 janvier 2019 intitulée «Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale dans l'Union» [COM(2019)0008].



être accordée par le Conseil après l'approbation du Parlement européen. L'unanimité s'applique pour les questions qui concernent la PESC.

Le traité de Lisbonne renforce considérablement le principe de subsidiarité en impliquant les parlements nationaux dans le processus décisionnel de l'Union (voir fiches [1.2.2](#) et [1.3.5](#)).

Un certain nombre de domaines d'action nouveaux ont été introduits, et d'autres ont été élargis. Ainsi, la politique environnementale inclut désormais la lutte contre le changement climatique. La politique énergétique formule de nouvelles références à la solidarité ainsi qu'à la sécurité et à l'interconnectivité des approvisionnements. Par ailleurs, les droits de propriété intellectuelle, le sport, l'espace, le tourisme, la protection civile et la coopération administrative peuvent désormais faire l'objet d'une décision au niveau européen.

Le traité de Lisbonne introduit dans la politique de sécurité et de défense commune (PSDC, voir fiche [5.1.2](#)) une clause de défense mutuelle qui dispose que tous les États membres sont tenus de fournir une aide à un État membre attaqué. Une clause de solidarité dispose que l'Union et chacun de ses États membres doivent offrir, par tous les moyens possibles, leur assistance à un État membre victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou d'un attentat terroriste. Une «coopération structurée permanente» est ouverte à tous les États membres qui souscrivent des engagements en matière de capacités militaires et qui fournissent des unités de combat disponibles pour une action immédiate. Une telle coopération doit être approuvée par un vote à la majorité qualifiée des membres du Conseil, après consultation du VP/HR.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Voir fiche [1.1.4](#) pour les contributions du Parlement à la convention européenne et sa participation aux précédentes CIG. Le Parlement a envoyé pour la première fois lors de la CIG 2007, qui s'est déroulée sous la présidence portugaise et a conduit à la signature du traité de Lisbonne, trois représentants à une conférence intergouvernementale.

Près d'une décennie après la signature du traité de Lisbonne, le Parlement a constaté que certaines de ses dispositions n'étaient pas pleinement exploitées. Il a dès lors adopté, le 16 février 2017, une [résolution sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne](#)^[4], dans laquelle il formulait un certain nombre de recommandations sur la manière de libérer le potentiel du traité afin d'améliorer la capacité de l'Union à faire face aux défis mondiaux contemporains.

Enfin, le même jour, il a adopté une [résolution sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne](#)^[5], dans laquelle il formulait des propositions concrètes de réforme des traités.

[4]Résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne [\[2014/2249\(INI\)\]](#) (JO C 252 du 18.7.2018, p. 215).

[5]Résolution du Parlement européen du 16 février 2017 sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne [\[2014/2248\(INI\)\]](#) (JO C 252 du 18.7.2018, p. 201).



