

P. van Gruisen, 'La révision des traités de l'Union européenne', in: Dave Guénette, Patrick Taillon et Marc Verdussen (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal, Thomson Reuters, 2020.

CHAPITRE 8

LA RÉVISION DES TRAITÉS DE L'UNION EUROPÉENNE

Philippe van Gruisen*

1. L'UE et ses caractéristiques fédérales	175
2. La révision des traités de l'UE et l'article 48 TUE	179
3. L'efficacité des changements institutionnels dans l'UE	183
3.1 Un processus décisionnel plus efficient	183
3.2 La nature démocratique du processus de décision	187
3.3 La cohérence en matière de politique mondiale	190
Conclusion	190

* Department of Economics, Leiden Law School.

Lors de la création de l'Union européenne (UE) en 1950, au moment de la Déclaration Schuman, l'objectif ultime de cette entreprise était de donner progressivement forme à une véritable fédération européenne¹. Près de 70 ans plus tard, et contrairement à la Belgique ou au Canada, l'UE n'est toujours pas un véritable État fédéral. Parmi les caractéristiques des États fédéraux qui lui font encore défaut, il y a notamment le fait que l'UE ne possède pas de véritable constitution. Le lecteur est donc en droit de s'interroger – à juste titre – quant à la pertinence d'un chapitre sur l'UE dans un ouvrage collectif consacré aux modes de révision constitutionnelle, spécialement dans le cadre d'une perspective comparative avec différents systèmes fédéraux. Heureusement, toutefois, il est tout à fait pertinent d'aborder l'UE dans le cadre d'une telle analyse, comme je tenterai d'en faire la démonstration.

L'Union européenne, une union politique et économique comptant à ce jour 27 États membres, a connu une évolution remarquable. Au fil de ce qu'il convient d'appeler la construction européenne, l'UE a considérablement élargi ses activités et ses compétences. Aujourd'hui, ses politiques s'étendent à presque tous les domaines possibles de la vie économique, sociale et politique, partageant également certaines de ses compétences avec ses États membres.

À ce titre, bien que l'UE ne soit pas *stricto sensu* un État fédéral, elle partage beaucoup de similitudes avec les fédérations et est même parfois qualifiée de telle². À tout le moins, elle peut aisément être considérée comme une quasi-fédération. À ne pas en douter, l'UE rassemble, tant *de jure* que *de facto*, un large spectre de caractéristiques propres aux fédérations³. De ce point de vue, elle s'intègre plutôt bien dans la comparaison plus large de processus de modification constitutionnelle depuis les perspectives belge, canadienne et européenne. De plus, l'importance croissante de l'UE dans la politique mondiale et les relations internationales, ainsi que son historique de révisions récurrentes des traités, rendent pertinent d'y consacrer ici une brève analyse.

-
1. Josep BORRELL, « Is a Federalist Europe Possible? », *The New Federalist*, en ligne : <www.thenewfederalist.eu/is-a-federal-europe-possible>.
 2. Les universitaires traitent souvent de l'UE comme d'un cas dans leurs études comparatives sur le fédéralisme. Voir, par exemple, Daniel KELEMEN, « Built to Last? The durability of EU federalism », dans S. MEUNIER et K. MCNAMARA (dir.), *Making History: The State of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 51 et Rui DE FIGUEIREDO et Barry WEINGAST, « Self-enforcing Federalism », (2005) 21 *Journal of Law, Economics and Organization* 103.
 3. Marc A. POLLACK, « The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht », (2000) 38 *Journal of Common Market Studies* 519.

Le but de la présente contribution est triple. Premièrement, nous souhaitons traiter plus largement, et de manière explicative, de la structure de l'UE, de façon à permettre au lecteur moins familier d'en saisir l'essentiel (1). Deuxièmement, nous présenterons un aperçu des procédures utilisées pour modifier les traités de l'UE sur la base de l'article 48 du Traité sur l'Union européenne (TUE), tout en explicitant les liens entre ces procédures et la structure quasi fédérative de l'Union (2). Troisièmement, nous présenterons au lecteur certains de nos récents travaux en économie politique qui étudient les effets de la modification des traités de l'UE. Ces travaux sont notamment rendus possibles par la grande quantité de données qui permettent de tester empiriquement les conséquences de telles révisions (3).

1. L'UE ET SES CARACTÉRISTIQUES FÉDÉRALES

Institution *sui generis*, l'UE représente un projet de grande envergure avec l'intégration la plus poussée de toutes les organisations internationales jamais créées. Elle prend forme au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et elle est l'œuvre de six pays fondateurs : l'Allemagne, la France, l'Italie et les trois pays du Benelux, soit la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. À mesure que la coopération entre ces pays s'est développée, de nouveaux États se sont joints à la construction européenne. Le premier cycle d'élargissement de l'UE a eu lieu en 1973, avec l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni. La Grèce a adhéré en 1981, alors que le Portugal et l'Espagne sont devenus membres de l'Union en 1986. L'Autriche, la Finlande et la Suède ont adhéré en 1995 et lors de l'élargissement à l'Est en mai 2004, Chypre, Malte et huit pays anciennement communistes d'Europe centrale et orientale sont devenus membre de l'UE : la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. La Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'Union en 2007, tandis que la Croatie est actuellement le dernier membre à y avoir adhéré, en 2013. Aujourd'hui, l'UE est constituée de 27 États membres, après la sortie du Royaume-Uni, le 31 janvier 2020.

Sur la base de cette description, on peut aisément constater que l'Union européenne a pris forme par un processus d'agrégation semblable à ceux qui ont vu naître la Suisse et le Canada au XIX^e siècle et différemment donc du processus de dissociation qui s'est produit, par exemple, en Belgique, en Espagne et au Royaume-Uni au XX^e siècle.

Sans être une fédération à part entière, l'UE fait montre de nombreuses caractéristiques propres au fédéralisme. Il y a d'abord son organisation et sa dynamique institutionnelle. Trois institutions participent au processus d'élaboration des normes de l'UE, la principale étant la Commission européenne, fonctionnant un peu à la manière d'un gouvernement. La Commission est le principal organe exécutif de l'UE et comprend 27 commissaires, soit un pour chaque État membre. Chaque commissaire est nommé par son gouvernement national. Il est tenu de prêter serment devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de représenter l'intérêt général de l'UE. En outre, la Commission européenne détient le monopole de l'initiative législative.

Comme il est typique du bicaméralisme dans les fédérations, on peut se représenter l'UE comment ayant une chambre haute de représentation des États membres, ainsi qu'une chambre basse de représentation des citoyens.

D'abord, les gouvernements des 27 États membres sont représentés au sein du Conseil de l'UE, la chambre de *représentation des États*. Le Conseil se réunit dans dix configurations différentes. Par exemple, si les questions agricoles sont discutées, les 27 ministres des États membres de l'UE dont le portefeuille comprend l'agriculture se rencontrent et discutent de la législation en la matière. De même, lorsqu'ils discutent de questions financières, les 27 ministres des Finances négocient et votent les politiques du Conseil économique et financier. En outre, le Conseil est présidé selon un principe de rotation pour un mandat de six mois et il vote à la majorité qualifiée pour la plupart des propositions législatives.

Ensuite, la population de l'UE est directement représentée au Parlement européen (PE), la chambre de *représentation des citoyens*. En 2014, le Parlement européen a d'ailleurs élu le président de la Commission à l'aide de la procédure du *Spitzenkandidat*. Ce processus prévoit que le candidat principal désigné par le groupe politique européen qui remporte le plus grand nombre de sièges aux élections du PE assume la fonction de président de la Commission. Cependant, le système du *Spitzenkandidat* n'a pas survécu aux élections européennes de 2019. En effet, alors que Manfred Weber, un ancien président du Parlement européen, était *Spitzenkandidat* du plus grand groupe de partis du PE – le Parti populaire européen (PPE) –, il n'a pas été nommé président de la Commission. Au lieu de cela, l'actuelle présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a été choisie par les dirigeants européens lors de négociations tenues der-

rière des portes closes, et ce, dans le cadre d'un « accord global » qui incluait également d'autres postes de haut niveau de l'UE, tels que le président du Conseil européen, le président de la Banque centrale européenne (BCE), le président du PE et le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. En ce qui concerne le pouvoir législatif, le PE est sur un pied d'égalité avec le Conseil sur la plupart des questions et agit donc à titre de véritable colégislateur.

Enfin, la Cour de justice de l'Union européenne représente le pouvoir judiciaire. Elle est chargée de résoudre les conflits entre les institutions de l'UE et les États membres, ainsi que les conflits entre les citoyens de l'UE et les États. Chaque État membre compte un nombre égal de juges sur le banc de la Cour.

Nous pouvons donc conclure que la structure institutionnelle de l'UE s'inscrit, au moins à deux égards, en phase avec celle d'une fédération. Premièrement, et peut-être le plus important, le Conseil de l'UE incarne véritablement ce qu'une chambre de représentation des États devrait être dans un État fédéral. Deuxièmement, les 27 États sont représentés proportionnellement ou de manière paritaire dans toutes les institutions. Ce sont là deux caractéristiques qui s'ancrent parfaitement dans une logique fédérative.

La répartition des compétences entre les ordres de gouvernement au sein de l'UE est un autre élément clé du fédéralisme que l'UE opérationnalise plutôt bien. Lorsqu'on examine différents systèmes fédératifs, la théorie économique sur la taille des pays postule que l'État central ne devrait être responsable que des domaines politiques caractérisés par des économies d'échelle élevées et par une faible hétérogénéité des préférences. En ce sens, par exemple, étant donné la grande hétérogénéité des préférences et les faibles économies d'échelle, on pourrait s'attendre à ce que les compétences culturelles et linguistiques soient laissées aux ordres de gouvernement décentralisés.

L'Union européenne représente un système complexe de gouvernance à plusieurs niveaux, dans lequel les pouvoirs sont partagés et répartis entre des institutions supranationales et nationales⁴. D'une part, l'UE dispose d'un pouvoir exclusif dans les domaines de

4. Tanja A. BÖRZEL, « What Can Federalism Teach Us About the European Union? », *Governing together in the New Europe*, Robinson College, Cambridge, 12 et 13 avril 2003.

l'union douanière, de l'union économique et monétaire (UEM) et de la politique commerciale commune, entre autres choses. Ce sont des domaines qui représentent une hétérogénéité assez faible des préférences et des économies d'échelle élevées. D'autre part, les compétences partagées avec les États membres incluent des domaines tels que le marché intérieur, les transports ou l'environnement. Dans ces domaines, la législation de l'Union européenne prime la législation nationale et exerce un effet « direct » sur les citoyens. Enfin, les fonctions de l'État les plus traditionnelles et sensibles sur le plan politique, telles que la culture, l'éducation et la politique sociale, incombent aux États membres. Le tableau 1 donne un aperçu des divisions de compétences telles que définies par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Table 1. La division des compétences entre l'UE et ses États membres

<p>Compétences exclusives <i>(Article 3 TFUE)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – l'union douanière ; – l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ; – la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro ; – la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ; – la politique commerciale commune ; – la conclusion de certains accords internationaux.
<p>Compétences partagées <i>(Article 4 TFUE)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – le marché intérieur ; – la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité ; – la cohésion économique, sociale et territoriale ; – l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ; – l'environnement ; – la protection des consommateurs ; – les transports ; – les réseaux transeuropéens ; – l'énergie ; – l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; – les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité ; – la recherche, du développement technologique et de l'espace ; – la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

Compétences pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres <i>(Article 6 TFUE)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – la protection et l'amélioration de la santé humaine ; – l'industrie ; – la culture ; – le tourisme ; – l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport ; – la protection civile ; – la coopération administrative.
Compétence pour fournir des arrangements au sein desquels les États membres de l'UE doivent coordonner leurs politiques <i>(Article 5 TFUE)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – les politiques économiques ; – l'emploi ; – les politiques sociales.

Selon Tanja A. Börzel, il n'y a que deux caractéristiques importantes des fédérations dont l'UE ne dispose pas⁵. Premièrement, l'UE n'a pas de véritable capacité de lever des impôts et d'en dépenser le fruit. Au lieu de cela, l'UE dépend des contributions des États membres, qui sont basées sur la taille de leur PIB. Deuxièmement, les États membres restent les « maîtres » des traités, c'est-à-dire qu'ils disposent du pouvoir exclusif de modifier ceux-ci. Nous verrons toutefois que, bien que ce soit toujours théoriquement le cas, c'est-à-dire que les États membres doivent ultimement ratifier la version finale d'une modification des traités, la situation est aujourd'hui plus nuancée. Certains affirment en effet que les étapes qui précèdent cette ratification peuvent avoir pour conséquence de lier la main des États membres quant aux changements qu'ils accepteront à terme⁶. Nous nous attarderons donc maintenant à cette procédure de révision.

2. LA RÉVISION DES TRAITÉS DE L'UE ET L'ARTICLE 48 TUE

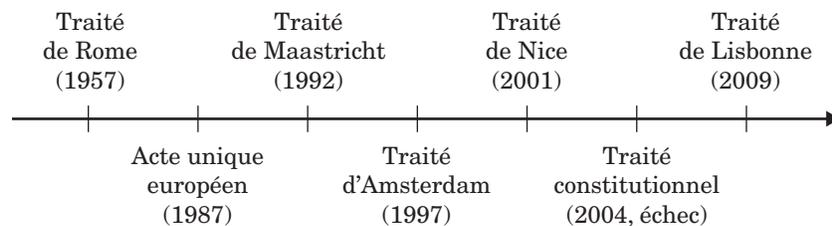
La révision des traités de l'UE est un phénomène qui se produit relativement souvent. Par exemple, les 30 dernières années ont été caractérisées par quatre réformes majeures de ces traités,

5. *Ibid.*

6. Peadar BROIN, « How to Change the EU Treaties. An Overview of Revision Procedures under the Treaty of Lisbon », *CEPS Policy Brief*, n° 215, 2010.

comme l'illustre la figure 1. Une révision comprend généralement des transferts de compétences du niveau national vers le niveau européen. Bien que la dernière révision (le Traité de Lisbonne) ne fasse pas exception à cette tendance, elle est unique en ce sens qu'elle a introduit un rôle formel pour les parlements nationaux afin de préserver le principe de subsidiarité, une nouveauté sur laquelle nous reviendrons un peu plus loin. Dans la présente section, nous décrirons le processus formel de modification des traités et nous le relierons à la nature du fédéralisme, telle que décrite notamment par Jörg Broschek⁷.

Figure 1. Historique des révisions de traités dans l'UE (1957-2009)



Note : Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (dénommé officieusement Traité constitutionnel) a été signé en octobre 2004. Il n'a toutefois pas été ratifié par référendum en France et aux Pays-Bas. Le Traité de Lisbonne, qui visait à remplacer le Traité constitutionnel en reprenant bon nombre de ses mêmes éléments, a ensuite été adopté.

Comment se présente la procédure de révision des traités ? Semblable à ses prédécesseurs, le traité actuel, celui de Lisbonne, contient des règles relatives à la modification du droit primaire⁸. L'article 48 TUE prévoit notamment deux procédures de révision des traités : une procédure de révision ordinaire et une procédure de révision simplifiée.

La procédure de révision ordinaire est une procédure en trois étapes. Elle requiert d'abord qu'un acteur appelle à un changement

7. Jörg BROSCHEK, « Conceptualizing and Theorizing Constitutional Change in Federal Systems: Insights from Historical Institutionalism », (2011) 21 *Regional and Federal Studies* 539.

8. Robert BÖTTNER, « The Treaty Amendment Procedures and the Relationship between Article 31(3) TEU and the General Bridging Clause of Article 48(7) TEU », (2016) 12 *European Constitutional Law Review* 499.

des traités. Cette proposition initiale de réforme peut être faite par l'une des trois entités suivantes : l'un des 27 gouvernements nationaux, le Parlement européen ou la Commission européenne. Le Conseil européen, à savoir les chefs d'État et de gouvernement, consulte ensuite le Parlement européen et doit enfin approuver la demande de modification des traités à la majorité simple.

Si une majorité simple au Conseil européen vote favorablement pour ouvrir le processus de révision, la deuxième étape se met en branle. Le président du Conseil européen procède alors à la mise en place d'une Convention⁹. L'article 48 TUE précise uniquement que la Convention doit être composée de représentants de quatre entités : des parlements nationaux, des chefs de gouvernement, du Parlement européen et de la Commission européenne. Leur responsabilité est de présenter une proposition de modification des traités et leurs décisions doivent se prendre par consensus.

Cette étape de la préparation d'une proposition de révision par une Convention s'inscrit dans une démarche caractéristique du *shared rule* propre au fédéralisme. Au cours de cette Convention, différentes entités et acteurs ont le pouvoir d'exprimer leurs points de vue sur les modifications institutionnelles que la révision des traités devrait entraîner. De la même manière, cette méthode est cependant susceptible de voir intervenir un grand nombre d'acteurs voulant imposer leur droit de veto, rendant ainsi difficile l'altération du statu quo. Lorsque la Convention est en mesure de parvenir à un consensus, sa proposition est ensuite envoyée aux représentants des États membres – généralement les chefs d'État ou de gouvernement et les ministres de l'Intérieur – participant à une conférence intergouvernementale.

Enfin, à la troisième étape, la Conférence des représentants des États membres doit s'entendre d'un commun accord sur les modifications à apporter aux traités. Les modifications finales n'entrent en vigueur qu'après avoir été ratifiées par tous les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Cela implique normalement que ce soit accepté par leur parlement national ou par leurs citoyens lors d'un référendum.

9. Il est à noter que l'article 48(3) TUE laisse la possibilité au Conseil européen de ne pas convoquer de convention. Toutefois, cela nécessite l'approbation du Parlement européen et d'une majorité simple au Conseil européen. Dans ce cas, la responsabilité de présenter une proposition de modification des traités à la conférence intergouvernementale incombe exclusivement au Conseil européen.

Le processus de révision de l'article 48 repose ainsi en grande partie sur une représentation indirecte des citoyens¹⁰. De plus, les gouvernements nationaux restent les acteurs les plus importants des négociations, car ils se réunissent régulièrement dans le cadre de la Conférence intergouvernementale. En outre, les accords conclus lors de la Conférence intergouvernementale doivent être ratifiés au sein des différents États membres, et ce, conformément à leurs propres règles constitutionnelles, ce qui est caractéristique du *self-rule* associé au fédéralisme.

Contrairement à la procédure ordinaire de révision, la procédure simplifiée n'a vocation à s'appliquer qu'aux réformes qui n'augmentent pas les compétences de l'Union et se limite aux modifications à la Partie 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Celles-ci couvrent les politiques de l'Union et les actions internes.

L'article 48(6) TUE met de l'avant la procédure simplifiée de révision des traités. Encore une fois, une proposition de réforme des traités doit être adressée au Conseil européen. Si la proposition est conforme aux critères d'une procédure simplifiée, le Conseil européen statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen et de la Commission, ainsi que de la Banque centrale européenne en cas de changement institutionnel dans le domaine monétaire. Si le Conseil européen se prononce favorablement à l'unanimité, la proposition est soumise à la ratification des États membres, toujours conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Quelles relations ces deux procédures entretiennent-elles avec les principes normatifs du fédéralisme ? Il existe d'abord un vaste et important système de codécision, dans lequel différentes entités telles que les représentants des gouvernements nationaux, les parlements nationaux, le Parlement européen et la Commission européenne discutent conjointement de projets de réforme des traités. Lors de ces différentes étapes, il va sans dire que la structure institutionnelle de l'UE – laquelle respecte à plusieurs égards les enseignements du fédéralisme – contribue à fédéraliser le processus de révision des traités. En outre, les parlements nationaux doivent ratifier l'accord final, octroyant toujours un rôle prépondérant aux États membres dans ce processus de révision.

10. Johannes JARLEBRING, « Taking Stock of the European Convention: What Added Value Does the Convention Bring to the Process of Treaty Revision? », (2003) 4 *German Law Journal* 785.

3. L'EFFICACITÉ DES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS DANS L'UE

Aujourd'hui, après plus d'une décennie depuis la dernière modification des traités – le Traité de Lisbonne de 2009 –, il est intéressant d'évaluer l'intention poursuivie par certains des objectifs de cette réforme. Cela nous permettra de mieux jauger l'efficacité des changements institutionnels dans l'UE eu égard aux objectifs précédant à leur mise en place.

De manière générale, le Traité de Lisbonne avait trois objectifs principaux : (1) rendre l'UE plus efficiente quant à son processus décisionnel, (2) la rendre plus démocratique et (3) renforcer sa cohérence dans la politique mondiale. Nous aborderons ici chacun de ces objectifs, mais en nous penchant principalement sur les deux premiers et en les frottant aux données empiriques disponibles en la matière.

3.1 Un processus décisionnel plus efficient

L'Union européenne est souvent considérée comme étant inefficace dans son processus décisionnel. Cela est dû, dans une large mesure, à des facteurs institutionnels¹¹, au nombre desquels on peut évidemment compter la procédure à l'unanimité prévalant fréquemment au Conseil de l'UE. Dans ces circonstances, chaque État membre dispose d'un droit de veto, ce qui rend le statu quo plus difficile à briser.

La présidence du Conseil de l'UE est un autre exemple de processus décisionnel qui participe à l'inefficacité de l'UE. Les États membres se succèdent tous les six mois pour présider les travaux législatifs du Conseil. Ce système a donc pour avantage de favoriser un traitement égalitaire entre les pays de l'UE et d'offrir aux petits ou aux nouveaux États membres la possibilité d'être dans le « siège du conducteur » de l'UE. Assumer la présidence offre effectivement l'occasion de mettre à l'ordre du jour du Conseil certaines des priori-

11. Bien sûr, les facteurs culturels ne sont pas sans importance non plus. Par exemple, des chercheurs ont souligné l'importance de la « culture du consensus » au sein du Conseil. Cela signifie que le vote explicite n'a pas souvent lieu et que les négociations se poursuivent jusqu'à ce que tout le monde, plutôt que la majorité seulement, adhère.

tés propres au pays concerné. Ce système de rotation nuit toutefois au progrès et à une prise de décision efficace, car un changement de leadership tous les six mois en entrave la continuité.

Ces deux caractéristiques institutionnelles, entre autres, ont contribué à la lenteur et à l'inefficacité du processus législatif de l'UE. Pour exemple de ce phénomène, en 2006, il fallait en moyenne 430 jours aux États membres pour s'entendre sur une proposition donnée. Par conséquent, dans le but d'accroître l'efficacité du processus décisionnel de l'UE, le Traité de Lisbonne a étendu l'utilisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil – par opposition à la lourde exigence de l'unanimité – et a modifié la configuration de la présidence du Conseil.

En ce qui concerne la majorité qualifiée, les spécialistes ont examiné si cette règle de vote réduisait effectivement la durée du processus législatif. Les preuves empiriques sont nombreuses et démontrent que le Conseil parvient ainsi à un accord nettement plus rapidement¹². En conséquence, abaisser le seuil de vote de l'unanimité à la majorité qualifiée s'est avéré une mesure efficace pour accélérer le processus législatif de l'UE.

Qu'en est-il de la présidence du Conseil ? Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Conseil est présidé par un principe de rotation. Cela signifie que tous les six mois, un autre État membre assume la présidence pour diriger les travaux du Conseil pour le semestre suivant. Cependant, ce système entraîne une prise de décision inefficace, telle qu'expliquée très clairement par Warntjen :

A change in leadership interrupts the flow of events. A chairman might have built up momentum towards a particular compromise solution, but failed to conclude negotiations within the term of office. After a change in leadership, the new office-holder might pursue a different strategy in reaching agreement. In that case, progress is lost as the new office-holder has to explore new options and stake out possible compromises along the new lines of an envisaged solution.¹³

12. Thomas KÖNIG, « Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision-making », (2007) 46 *European Journal of Political Research* 417.

13. Andreas WARNTJEN, « The Elusive Goal of Continuity? Legislative Decision-Making and the Council Presidency Before and After Lisbon », (2013) 36 *West European Politics* 1239, 1245.

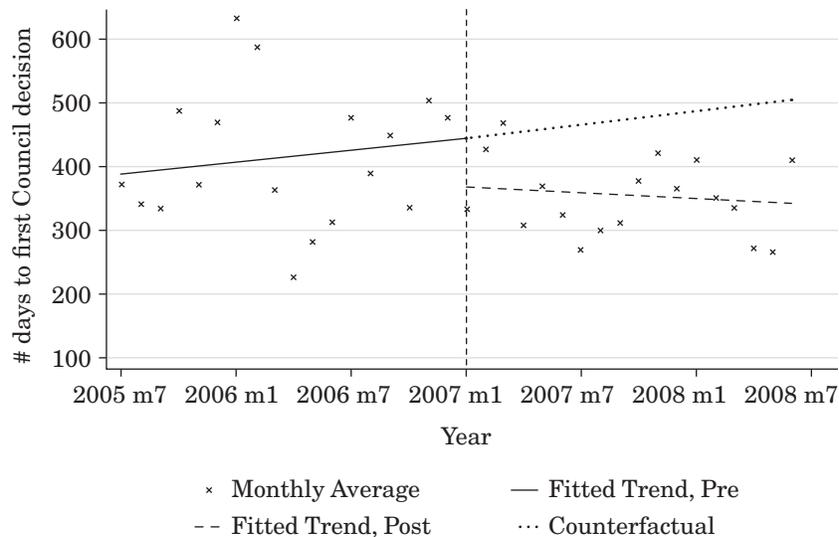
Pour contrer ce phénomène, le Traité de Lisbonne a voulu accroître la continuité en liant une succession de trois présidences consécutives, dénommées de manière informelle le « trio de présidences », à un agenda commun de 18 mois plutôt qu'à une durée de 6 mois¹⁴. Par exemple, depuis janvier 2020, la Croatie assume la présidence du Conseil pour une durée de six mois. Néanmoins, la Croatie fait partie d'un trio avec la Roumanie (présidence de janvier à juin 2019) et la Finlande (présidence de juillet à décembre 2019). Par conséquent, la Croatie continuera à travailler sur les questions législatives traitées sous les présidences de la Finlande et de la Roumanie, au lieu de changer radicalement de cap et d'en empêcher l'adoption.

Quant à savoir si cette innovation institutionnelle a accru la continuité et l'efficacité dans la prise de décision de l'UE, il s'agit d'une question que nous avons précisément abordée dans une récente contribution. En particulier, nous y démontrons empiriquement une réduction significative du temps requis pour adopter des propositions depuis l'introduction du système de trio de présidences. Cet effet est illustré à la figure 2.

L'axe vertical y indique le nombre de jours nécessaires en moyenne à l'adoption de propositions législatives au Conseil de l'UE. L'axe horizontal représente le calendrier et s'étend de juillet 2005 à juillet 2008, l'entrée en vigueur du système de trio de présidences étant indiqué par la ligne verticale. En regardant la figure, nous pouvons observer une nette discontinuité pour les périodes avant et après la venue du trio de présidences. La ligne continue indique la tendance (en nombre moyen de jours) avant, tandis que la ligne discontinue montre la tendance par la suite. La ligne pointillée représente le résultat contre-factuel du temps de négociation, à savoir combien de jours de négociations auraient été nécessaires s'il n'y avait pas eu l'avènement du système de trio de présidences.

14. L'agenda commun du trio doit être négocié avant le début de son mandat.

Figure 2. L'effet de la modification de la structure de la présidence tournante du Conseil sur la vitesse de prise de décision¹⁵



Faut-il donc en conclure que le Traité de Lisbonne, dans son ensemble, a atteint son objectif d'accroître l'efficacité du processus décisionnel de l'UE ? Pas nécessairement. En fait, une autre modification institutionnelle a eu des effets, même involontaires, sur l'efficacité du processus décisionnel de l'UE : l'extension de la participation du Parlement européen en tant que colégislateur. Cette dernière était une modification institutionnelle introduite pour s'attaquer au deuxième objectif du Traité de Lisbonne, soit de renforcer le caractère démocratique de l'UE.

Cependant, la participation accrue du Parlement européen à l'élaboration des politiques de l'UE a ralenti le processus décisionnel, principalement parce qu'il ajoute un acteur supplémentaire déterminant un droit de veto sur le processus. Ainsi, le fait que le Traité de Lisbonne, dans son ensemble, accélère ou non le processus décisionnel dépend de la force relative de l'effet d'un changement de règle de

15. Source : Philippe VAN GRUISEN, « The Trio Presidency and the Efficiency of Council Decision-Making: An Empirical Study », (2019) 57 *Journal of Common Market Studies* 692, 703.

vote (vote à la majorité qualifiée contre l'unanimité), d'un changement de la structure de la présidence tournante (présidence unique ou trio de présidences) et le changement de procédure législative (le Parlement européen en tant que *veto player* ou non). À cet égard, certains spécialistes ont étudié l'effet du Traité de Lisbonne dans son ensemble et ont conclu que celui-ci n'atteignait pas clairement son objectif d'accroître la capacité de l'UE de légiférer de manière efficace dans le temps¹⁶. En d'autres termes, le rôle plus important joué par le Parlement européen a effacé les progrès réalisés grâce aux innovations de la majorité qualifiée et du trio de présidences.

3.2 La nature démocratique du processus de décision

Passons maintenant au deuxième objectif du Traité de Lisbonne : réduire le déficit démocratique de l'UE. Premièrement, ce traité a étendu la participation du Parlement européen en tant que colégislateur. Bien que le Parlement ait déjà agi en tant que colégislateur dans de nombreux domaines, le Traité de Lisbonne a étendu son champ d'application. La procédure de codécision (la procédure selon laquelle le PE agit en tant que colégislateur) est désormais la procédure législative normale¹⁷. Deuxièmement, le Traité de Lisbonne a introduit pour la toute première fois un rôle officiel des parlements nationaux dans le processus de décision de l'UE, dans le cadre du système d'alerte précoce (SAP). Ce système oblige la Commission à envoyer les projets de proposition législative aux parlements nationaux des États membres, qui disposent alors de huit semaines pour formuler des objections aux propositions si celles-ci ne sont pas conformes au principe de subsidiarité. Lorsque suffisamment de parlements formulent des objections¹⁸, la Commission doit reconsidérer sa proposition, ce qui peut éventuellement conduire à son retrait. L'octroi de ce rôle aux parlements nationaux dans l'élaboration des politiques de l'UE devait améliorer le caractère démocratique de cette dernière.

16. Jørgen BØLSTAD et James P. CROSS, « Not all Treaties are Created Equal: The Effects of Treaty Changes on Legislative Efficiency in the EU », (2016) 54 *Journal of Common Market Studies* 793.

17. Dans le langage de l'UE, cette procédure s'appelle la procédure législative ordinaire.

18. Une objection compte pour deux voix pour un parlement monocaméral et une voix pour un parlement bicaméral. Si 1/3 de tous les votes est atteint, c'est-à-dire 18 votes sur 54 (27 États membres × 2 votes), un carton jaune est alors envoyé à la Commission. Dans ce cas, cette dernière doit reconsidérer sa proposition.

L'augmentation du caractère démocratique de l'UE par l'agissement du PE, élu au suffrage direct, à titre de véritable co-législateur ne nécessite pas de test empirique bien poussé. La plus forte implication de la seule institution législative élue directement par la population améliore nécessairement la nature démocratique du processus décisionnel de l'UE¹⁹.

Qu'en est-il du rôle accru des parlements nationaux ? Cette nouveauté institutionnelle est sans doute encore plus significative. En collaboration avec Christophe Crombez, nous avons étudié si les parlements nationaux ont la capacité de jouer un rôle dans l'élaboration des politiques de l'UE, et ce, même en l'absence du nouveau SAP²⁰. Plus précisément, nous étudions si les parlements nationaux peuvent amener les ministres de leur gouvernement à voter pour ou contre une proposition législative au Conseil de l'UE. Nos résultats indiquent qu'ils ont effectivement cette capacité, bien que celle-ci soit conditionnée par deux facteurs.

Premièrement, les parlements nationaux doivent disposer de la force institutionnelle nécessaire pour contrôler leurs ministres lors des négociations du Conseil. On peut ici penser aux pouvoirs formels d'un parlement de donner aux ministres un mandat obligatoire, comme c'est le cas au Danemark, par exemple. Les ministres danois reçoivent un mandat de vote de leur parlement national avant de négocier au Conseil. Si le résultat négocié au Conseil ne relève pas du mandat, le ministre danois se voit forcé de voter contre la proposition.

Deuxièmement, les parlementaires nationaux doivent être motivés à utiliser les pouvoirs dont ils disposent. Dans nos travaux, nous utilisons l'euro-scepticisme du public et des élites politiques comme mesure de la motivation parlementaire. En particulier, nous supposons que les députés aspirent à être réélus et servent ainsi les intérêts de leurs électeurs. En ce sens, ils seront davantage motivés à exercer un contrôle gouvernemental sur les affaires européennes si leurs électeurs sont euro-sceptiques (euro-scepticisme public). De

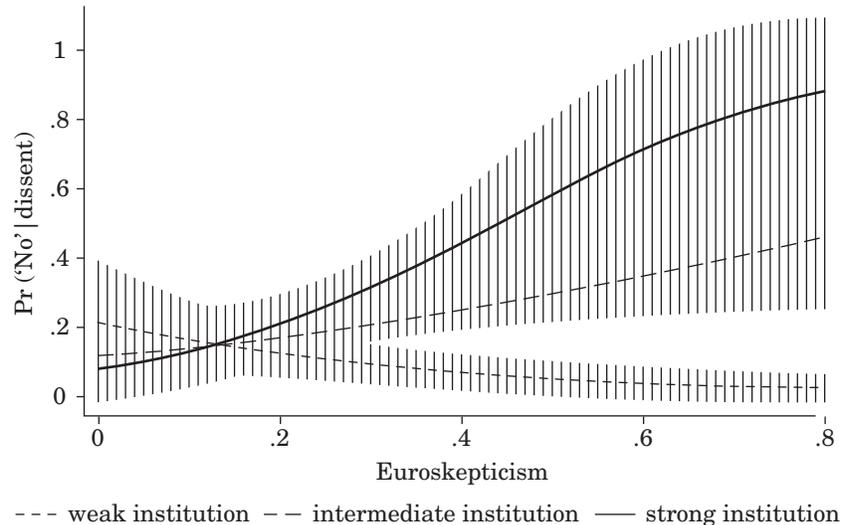
19. Cependant, il est à craindre que les élections européennes ne soient que des élections nationales au deuxième rang. C'est une critique valable du caractère démocratique de l'UE, bien que cela ait moins de pertinence pour sa structure institutionnelle, qui est très démocratique.

20. Philippe VAN GRUISEN et Christophe CROMBEZ, « National Parliamentary Control and Voting in the Council of the EU », (2019) 58 *European Journal of Political Research* 981.

même, puisque les députés ont eux-mêmes des préférences politiques, ils seront plus motivés à s'engager dans le contrôle des affaires européennes s'ils sont eux-mêmes eurosceptiques (euroscepticisme des élites politiques).

La figure 3 illustre les résultats de notre analyse empirique. Cette fois, l'axe vertical représente la probabilité que le gouvernement d'un État membre vote contre une proposition du Conseil. L'axe horizontal représente la motivation des députés. Plus le nombre est élevé, plus la motivation est grande. Enfin, les différentes lignes indiquent la force institutionnelle des parlements nationaux et font la distinction entre des institutions fortes disposant de nombreuses ressources (ligne continue), une force institutionnelle intermédiaire (ligne discontinue) et une force institutionnelle faible (ligne pointillée). Le graphique montre clairement que les ministres des parlements nationaux dotés d'institutions fortes au niveau national et dont les parlementaires sont très motivés par des préférences eurosceptiques ont beaucoup plus de chances de voter contre les propositions de l'UE.

Figure 3. La probabilité de voter « Non » au Conseil de l'UE²¹



21. Source : *ibid.*, 994.

Que signifient ces résultats ? Ils montrent que les parlements nationaux peuvent jouer un rôle important dans les affaires européennes, et ce, au moins pour les pays dotés d'un cadre institutionnel fort et pour lesquels les députés sont motivés à participer au contrôle de l'UE. En combinant ces données avec le rôle plus important que joue maintenant le PE et la nouvelle procédure du SAP, le caractère démocratique de l'Union s'en retrouve ainsi accentué.

3.3 La cohérence en matière de politique mondiale

Enfin, le troisième objectif du Traité de Lisbonne était d'accroître l'efficacité et la cohérence de l'Union européenne dans la politique mondiale, ou, en d'autres termes, de lui permettre de parler d'une seule voix. À cet effet, le Traité a officialisé le rôle du président du Conseil européen, qui est élu pour une durée de deux ans et demi et dont le mandat est renouvelable une fois. En outre, il a créé le poste de Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, soit l'équivalent d'un ministre des affaires étrangères de l'Union européenne. On peut donc penser que ces changements institutionnels ont renforcé la cohérence de l'UE dans la politique mondiale et sa capacité à parler d'une seule voix.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons vu que l'UE partage de nombreuses caractéristiques avec les fédérations. Sa structure institutionnelle peut parfois ressembler à celle d'un État fédéral, la Commission européenne en représentant le gouvernement, d'une part, le Conseil et le Parlement européen en représentant les deux chambres d'un parlement bicaméral, d'autre part. Les compétences sont partagées entre les différents ordres de gouvernement. Conformément à la théorie économique de la taille des États, le niveau de l'UE est responsable des compétences à faible hétérogénéité des préférences et à fortes économies d'échelle, telles que l'union douanière, l'union économique et monétaire et la politique commerciale. Inversement, les États membres de l'Union européenne restent responsables des domaines marqués par des préférences hétérogènes, tels que l'éducation, la culture et la langue.

Les règles régissant le fonctionnement de l'Union européenne et la répartition des compétences entre les différents ordres de gouvernement sont précisées dans les traités. Nous avons vu que les

traités sont révisés sur la base de la procédure décrite à l'article 48 TUE. Le processus donne à diverses entités, dont les parlements nationaux, les chefs de gouvernement, le Parlement européen et la Commission européenne, une influence directe dans les négociations sur le contenu des traités. Ce processus est ainsi marqué par des éléments à la fois de gouvernance partagée et de gouvernance autonome.

Enfin, nous avons présenté quelques changements institutionnels précis apportés par le Traité de Lisbonne en 2009, en spécifiant quels en étaient les objectifs. Ceux-ci concernaient l'amélioration de l'efficacité de l'Union européenne dans la prise de décision législative, le renforcement de son caractère démocratique et sa cohérence accrue dans la politique mondiale. Nous avons ensuite présenté certains de nos travaux récents évaluant les effets de ces changements d'un point de vue empirique. Notre principale conclusion est ainsi que, bien que des changements importants aient été apportés, tous les objectifs n'ont pas été atteints, notamment en ce qui concerne l'efficacité de l'UE. Cela étant, certaines innovations ont clairement eu les effets escomptés, tels que l'extension des votes à la majorité et l'introduction du système du trio de présidences.