

* Changement formel ** Changement partiel *** Changement fondamental

POLITIQUE ÉTRANGÈRE**Un Haut représentant aux allures de ministre ****

Par Sébastien Falletti

Le nouveau chef de la diplomatie de l'UE qui prendra ses fonctions en 2009 ne portera pas le titre ambitieux de ministre européen des Affaires étrangères prévu par la Constitution, mais il en gardera l'essentiel des attributions et devrait permettre aux Vingt-sept de mieux faire entendre leur voix dans le monde. Afin de rassurer le Royaume-Uni, le terme de « ministre » a été abandonné au profit de celui, plus modeste, de « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » dans le Traité adopté à Lisbonne les 18-19 octobre. « Il n'y a pas de changement sur la substance par rapport au Traité constitutionnel. C'est seulement un changement de nom », affirmait la chancelière allemande Angela Merkel, alors en charge de la présidence de l'UE, lors du Conseil européen de juin 2007. Mais l'unanimité reste de règle pour toutes les décisions de politique étrangère (article 11 TUE).

Les trois améliorations clés pour la politique étrangère commune prévues par la Constitution se retrouvent dans le nouveau Traité. Comme le stipule le nouvel Article 9E, le haut représentant « conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil ». Concrètement, le haut représentant **préside le Conseil des Affaires étrangères**, une fonction qui revenait jusqu'ici au ministre des Affaires étrangères du

pays exerçant la présidence tournante de l'UE. Il est nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission européenne pour un mandat d'une durée fixée par les chefs d'état et de gouvernement.

VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Surtout, le nouveau haut représentant devient **vice-président de la Commission européenne** et prend le contrôle des « responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieures de l'Union ». En clair, le poste de commissaire aux Relations extérieures et celui de l'actuel haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, assumé par Javier Solana, fusionnent. Ce changement est décisif, car il permet au haut représentant d'avoir un pied dans chacune des deux institutions clés de l'UE et surtout de prendre le contrôle du budget communautaire en matière extérieure, un élément qui a manqué cruellement jusqu'ici à Javier Solana. L'ampleur du contrôle que le nouveau haut représentant aura sur l'ensemble des politiques extérieures de la Commission, notamment en matière commerciale ou de développement, reste néanmoins à préciser.

Le Traité prévoit la création d'un **service européen pour l'action extérieure**, prévoyant la mise en commun des ressources des délégations de la Commission et des ambassades des Etats membres à travers le

monde (article 13 bis TUE). Là aussi, c'est la mise en pratique qui dira jusqu'où ira en matière d'intégration ce dispositif novateur. Le texte dote également l'UE d'une **personnalité juridique**, « un élément essentiel pour l'action extérieure de l'Union », selon Jean-Claude Juncker, le Premier ministre du Luxembourg (article 32 UE, voir article séparé).

Le TUE répond aux préoccupations de Londres qui craignait qu'une formulation trop ambitieuse ne déclenche la fureur de l'opinion eurosceptique britannique et ne nourrisse les demandes en faveur d'un référendum. En juin dernier, le premier ministre Tony Blair avait exigé la garantie que le futur chef de la diplomatie européenne n'aurait pas préséance sur la diplomatie britannique et ne remettrait pas en cause son siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Le texte réaffirme donc, dans les Déclarations 30 et 31, que les dispositions concernant la politique étrangère commune « ne portent pas atteinte aux responsabilités des États membres, telles qu'elles existent actuellement, pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales ».

Le Traité limite également le rôle de la Commission et du Parlement européen en refusant de leur accorder de nouveaux pouvoirs ainsi que les compétences de la Cour de Justice, en matière de politique étrangère. ■

POLITIQUE COMMERCIALE**La propriété intellectuelle, nouvelle priorité de l'Union ***

Par Sébastien Falletti

Le Traité de Lisbonne ne change pas fondamentalement le cadre de la politique commerciale de l'Union mais la complète et la renforce en l'adoptant aux nouvelles conditions économiques mondiales. La défense des droits de propriété intellectuelle, les services et les investissements directs étrangers sont désormais explicitement inclus dans le champs de la politique commerciale commune, défini par l'article 188 C du TFUE qui remplace l'article 133 du traité CE. Une définition étendue qui vise à refléter les nouvelles priorités de

l'Union dans ses négociations commerciales tant au niveau multilatéral que bilatéral, alors que l'économie européenne s'appuie de plus en plus sur la création de richesses non matérielles.

Le texte maintient le vote à la majorité qualifiée au Conseil sur les accords commerciaux avec recours à l'unanimité pour ceux touchant au secteur culturel et audiovisuel. Cette procédure s'étend aussi aux services sociaux et de santé « lorsque ces accords risquent de toucher gravement l'organisation de ces services au niveau national ».

Plus généralement, le nouveau texte rehausse le rôle de la politique commer-

ciale qui n'est plus seulement commune mais devient une compétence exclusive de l'UE. Il précise également que la politique commerciale est « menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union », ouvrant la porte à une éventuelle lutte d'influence entre le nouveau haut représentant extérieur de l'UE et le commissaire européen au Commerce.

Sur le plan de la procédure, pas de révolution mais le texte accroît cependant le rôle du Conseil et du Parlement tout en précisant que la politique commerciale suit « la procédure législative ordinaire » ■.

* Changement formel ** Changement partiel *** Changement fondamental

ELARGISSEMENT**Les modalités d'entrée et de sortie de l'UE sont précisées ****

Par Joanna Boguslawska-Kania

Le « big bang » de mai 2004, suivi d'un élargissement de moindre ampleur mais aussi difficile en 2007, ont eu beau lasser le citoyen européen, les dirigeants de l'UE ont décidé de ne pas durcir les critères d'adhésion des nouveaux entrants potentiels. Pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, ils ont conféré aux Etats membres le droit de quitter l'Union. Si aucun Etat n'a manifesté à ce jour son intention de rendre sa carte de membre, et si le nombre de pays qui font la file devant la porte de Bruxelles reste longue, l'Union s'est désormais dotée d'un mécanisme juridique non seulement pour l'adhésion, mais aussi pour le retrait de l'UE.

À l'issue de dix mois de débats sur le nouveau traité qui ont notamment porté sur l'élargissement futur, les Etats membres n'ont voulu apporter qu'une légère modification à l'Article 49 du traité sur l'UE, qui définit les conditions d'éligibilité et la procédure d'adhésion.

Selon le nouvel Article 34 du Traité de l'UE, les pays candidats à l'adhésion seront tenus de respecter les « valeurs » de l'UE et non plus ses « principes ». Actuellement, au titre de l'article 49 du Traité de l'UE, les Etats membres se doivent de « respecter les principes de l'UE » tels que la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'Etat de

droit. Ils devront respecter les valeurs des droits inviolables et inaliénables de la personne, la liberté, la démocratie, l'égalité et l'Etat de droit. Ils devront démontrer leur engagement à promouvoir ces valeurs. En outre, les pays désireux d'adhérer seront tenus d'en faire la demande non plus seulement auprès du Conseil, mais aussi auprès du Parlement européen et des parlements nationaux. Ces derniers ne joueront toutefois aucun rôle dans les étapes ultérieures de la procédure d'adhésion.

Selon les experts, il ne s'agit que de changements « de façade » qui n'imposent pas d'exigences nouvelles aux candidats. Ils attirent cependant l'attention sur une phrase ajoutée en fin d'article : « *Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte* ». Pour Piotr Kaczynski, chercheur associé au *Centre for European Policy Studies* (CEPS) de Bruxelles, l'UE peut désormais assortir les critères de Copenhague actuels de nouvelles conditions comme la capacité d'intégration.

La formulation de l'Article 34 ne répond pas à toutes les attentes de la France et des Pays-Bas qui souhaitaient des critères d'adhésion bien plus stricts. Les Néerlandais avaient milité pour que les critères de Copenhague se retrouvent dans le corps du nouveau traité, afin de les rendre contraignants pour les futurs Etats membres. Leur proposition en ce sens a été rejetée. Si les traités en vigueur

consacrent déjà les critères de Copenhague, ils ne sont pas directement cités dans le processus d'adhésion. Certains Etats membres ont craint qu'inclure les critères de Copenhague directement dans l'article régissant la procédure d'élargissement ne place ces critères sous la compétence de la Cour. Ce qui permettrait à des pays tiers d'introduire un recours en justice contre l'UE.

CLAUSE DE SORTIE

L'article 35 du traité de l'UE confirme, pour la première fois, qu'un Etat membre peut quitter l'UE. Ce retrait se fera en fonction des exigences constitutionnelles du pays concerné. Le traité définit un mécanisme de négociation et de conclusion d'un accord de retrait avec les autres Etats membres.

Aucun critère politique particulier n'a été associé à la procédure. L'Etat membre doit notifier au Conseil européen son intention de négocier les modalités de son retrait. L'accord sur ce retrait est conclu au nom de l'UE par le Conseil européen qui agit à la majorité qualifiée en accord avec le PE. Les traités cessent d'être applicables à l'Etat concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait. L'Etat qui s'est retiré de l'UE peut ultérieurement demander à réintégrer l'Union. Sa demande est alors soumise à la procédure d'adhésion. ■

AIDE HUMANITAIRE ET DÉVELOPPEMENT**Un Corps volontaire européen pour faire face aux crises ****

Par Sébastien Falletti

Le traité réformateur de Lisbonne donne naissance à un Corps volontaire européen d'aide humanitaire qui doit permettre à des jeunes de venir en aide aux populations frappées par des catastrophes ou des crises à travers le monde. Il reprend une des innovations prévues par le projet de Constitution : accroître les capacités et la visibilité de l'UE dans le domaine humanitaire et proposer un projet européen aux jeunes du continent. Un nouvel article (188 J TFUE) institue ce nouveau Corps « afin d'éta-

blir un cadre pour des contributions communes des jeunes Européens aux actions d'aide humanitaire de l'Union ». Son statut et ses modalités de fonctionnement seront fixés par le Conseil et le Parlement européen selon la procédure législative ordinaire.

C'est également la formulation de la Constitution qui est reprise en matière d'aide au développement dans un nouvel article (188 D TFUE) qui met en avant l'autonomie de la politique de l'UE en la matière, alors qu'elle était jusqu'ici simplement « complémentaire » de celles menées par les Etats membres. « *La poli-*

tique de coopération au développement de l'Union et celle des Etats membres se complètent et se renforcent mutuellement », dit le nouveau texte, qui se place dans la droite ligne d'un renforcement de l'identité de l'Union, premier donateur mondial dans ce domaine. Le texte souligne également que cette politique est menée dans « *le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union* ». Mais il précise aussi que l'UE doit faire preuve de cohérence et donc prendre en compte les objectifs du développement dans l'ensemble de ses politiques lorsqu'elles ont un impact sur les pays pauvres. ■

* Changement formel ** Changement partiel *** Changement fondamental

DÉFENSE

L'Europe de la défense consacrée par le Traité de Lisbonne ***

Par Nicolas Gros-Verheyde

À l'image de la politique extérieure, dont elle constitue un des attributs, la politique de défense - quasi-inexistante dans les précédents traités - a désormais une place notable. Au passage, elle gagne l'attribut « commun » : la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) devient la « Politique de sécurité et de défense commune » (PSDC). Comme le prévoyait CIG 2004, les missions militaro-civiles de « Petersberg » sont élargies; certains moyens financiers sont mis en place (Fonds autonome), les liens entre États sont précisés (clause de défense commune et clause de solidarité); les mécanismes d'intervention sont affinés (groupes de nations, coopération renforcée permanente, agence européenne de défense). Certaines de ces dispositions (agence européenne de défense ou l'élargissement des tâches de Petersberg) ayant été mises en œuvre de manière anticipée, la nouveauté la plus notable est la coopération renforcée permanente, sorte d'avant-garde ou de noyau dur de pays désirant aller plus loin dans l'Europe de la défense.

UNE POLITIQUE PAS ENCORE COMMUNE

Les rédacteurs du nouveau Traité ont cependant pris soin d'encadrer la politique de défense afin qu'elle ne déborde pas sur les compétences nationales. Il a ainsi été précisé que « les dispositions régissant la politique commune en matière de sécurité et de défense ne préjugent pas de la nature spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres. L'UE et ses États membres demeureront liés par les dispositions de la Charte des Nations unies et, en particulier, par la responsabilité première incombant au Conseil de sécurité et à ses États membres d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (Déclaration N° 30).

De plus, le processus décisionnel en matière de politique de défense reste entièrement soumis à la règle du vote à l'unanimité. Et l'adoption d'actes législatifs est exclue (article 17 du Traité sur l'UE - TUE). Aucune possibilité d'évolution vers la majorité qualifiée n'est prévue (article 280H du Traité sur le fonctionnement de l'UE - TFUE). Dans le même esprit, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente (article 240bis TFUE).

Les différences substantielles de visions

des États membres et de leurs capacités militaires expliquent cette série de dispositions. Le Traité mentionne ainsi à plusieurs reprises des réserves ainsi que la nécessité de préserver l'autonomie de l'OTAN, demande britannique notamment.

Mais l'ambition réitérée est d'avoir « une définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune » (article 11 TUE). Le passage à la défense commune est décidé par le Conseil européen, à l'unanimité; il recommande alors aux États membres d'adopter une décision, selon leurs propres règles constitutionnelles nationales (article 27 §1 TUE).

MISSIONS ÉLARGIES

Définition. La mission dévolue à l'Union est d'assurer « une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires ». L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres. Ces États s'engagent d'ailleurs à « mettre à disposition » ces capacités et à les « améliorer progressivement ».

Missions de Petersberg. Outre les missions humanitaires et d'évacuation et les missions de combat pour la gestion de crises, déjà contenues dans l'ancien Traité, le nouveau Traité entérine l'élargissement du champ d'application de ces missions - nées en pleine guerre de l'ex-Yougoslavie, en juin 1992, lors d'une réunion des ministres des Affaires étrangères et de la Défense de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) à Petersberg (près de Bonn). Il comprend désormais : les actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Et toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme (article 28 TUE).

Clause de défense commune. Inspirée du traité de l'UEO, le nouveau Traité établit une obligation de défense mutuelle. Si un État membre est objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États

membres lui « doivent » alors aide et assistance « par tous les moyens en leur pouvoir ». Cette obligation n'affecte pas la « spécificité » de certains États membres (neutres ou liés par des accords spéciaux) ainsi que les accords de l'OTAN (article 27 §7 TUE).

Clause de solidarité. « Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine (...), l'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres ». L'UE peut ainsi utiliser des moyens de prévention (face à la menace terroriste) ou pour protéger les institutions démocratiques et la population civile. Elle peut aussi porter assistance à un État membre, « à la demande de ses autorités politiques » (article 188 R TFUE). Cette Clause de solidarité est mise en œuvre par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du haut représentant. S'il y a des implications militaires dans le domaine de la défense, le Conseil statue à l'unanimité. Le Parlement européen est informé. Par ailleurs, Conseil européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée.

Cette clause a été mise en œuvre, de manière anticipée, après les attentats de mars 2004 à Madrid. Elle est complétée par la disposition sur la protection civile (voir article séparé).

MOYENS OPÉRATIONNELS

Coopération structurée permanente. C'est la principale nouveauté de ce Traité. Les États volontaires doivent s'engager à fournir des unités de combat « projetables » sur un terrain extérieur, c'est-à-dire avec les éléments de soutien (transport, logistique...) dans un délai court (5 à 30 jours) pour une durée de 4 mois. Cette coopération est mise en œuvre normalement dès l'entrée en vigueur du Traité. Chaque État voulant participer à cette coopération le notifie au haut représentant. La décision de mise en place de la coopération est ensuite prise dans les trois mois. Un État membre peut décider ultérieurement de la rejoindre. La décision de création, comme celle d'admettre ou de suspendre des membres, est prise à la majorité qualifiée. En revanche, à l'intérieur de cette coopération, les décisions doivent être