

LES POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE ET LE TRAITE DE LISBONNE, VUES DE FRANCE

« RIEN NE SE PERD, RIEN NE SE CREE, TOUT SE TRANSFORME »

PAR

Patrick Comoy*

Durant sa négociation et depuis son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le Traité de Lisbonne a été reçu, analysé, loué ou critiqué sous l'angle institutionnel bien plus souvent que du point de vue des politiques communes. Ce primat du « comment » sur le « quoi » a concerné aussi bien les institutions européennes et les Etats membres – y compris la France –, que la société civile organisée, les *thinks tanks*, le monde académique¹ ou encore la presse. Il est vrai que les politiques n'étaient pas le premier objet du Traité : Lisbonne est le point d'aboutissement d'une longue négociation centrée sur les processus et les acteurs plutôt que sur les fonctions de l'Union européenne.

Cette négociation a commencé dès la fin des années 1990, afin de donner à l'Union européenne les moyens de fonctionner dans un cadre élargi. Ainsi, la conférence intergouvernementale de 2000 devait apurer les « reliquats d'Amsterdam », essentiellement institutionnels : déterminer la taille et la composition de la Commission, fixer une nouvelle pondération des voix au Conseil, étendre le recours aux coopérations renforcées, généraliser le vote du Conseil à la majorité qualifiée. Les insuffisances du Traité de Nice ont, à leur tour, rendu nécessaire un cycle de négociations sur l'organisation institutionnelle de l'Union. Certes, en le lançant, le Conseil européen de Laeken (15 décembre 2001) insista sur le « défi démocratique de l'Europe » et mit l'accent sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres, ainsi que sur la simplification des instruments. Dans les faits, le meccano institutionnel fut le principal point dur de la négociation, tant au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003) que lors des conférences intergouvernementales de 2003-2004 et de 2007.² Dès lors, il est normal que la création des fonctions de président du Conseil européen et de Haut-Représentant, la mise en place du service européen d'action extérieure (SEAE), la nouvelle définition de la majorité qualifiée et l'extension du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux soient les résultats les plus visibles et les mieux connus du Traité de Lisbonne.

Pourtant, le double rejet référendaire français et néerlandais du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, puis la difficile ratification du traité de Lisbonne – par l'Irlande et la République tchèque notamment – rappellent le caractère central des politiques

* Rédacteur au ministère français des Affaires étrangères et européennes, Service des politiques internes et des questions institutionnelles de la direction de l'Union européenne. L'auteur est très redevable à ses collègues de leurs remarques, conseils et critiques sur cet article, dont le contenu n'engage toutefois que lui.

¹ Cf. par exemple Renaud DEHOUSSE, « La France et l'Europe : continuité ou rupture », *Annuaire français de relations internationales*, vol. IX, 2008, pp. 98 et 101.

² Il n'est qu'à en juger par les rebondissements pour établir la nouvelle formule de majorité qualifiée ou encore, de façon plus anecdotique, pour répartir entre Etats les membres du Parlement européen. Ces négociations ont connu de nombreuses péripéties à Nice, lors de la Convention, à Lisbonne et encore depuis.

européennes. Celles-là ont concentré l'intérêt et souvent l'inquiétude des opinions publiques. Dans sa proposition de « mini-traité » puis de « traité modificatif », la France a voulu préserver les avancées institutionnelles, en les plaçant à l'arrière-plan du débat. Elle a voulu aussi corriger ce qui constituait, pour elle, les excès et les insuffisances du texte rejeté quant aux politiques communes³. Les compétences de l'UE ont, d'ailleurs, durant la même période, connu *en pratique* des avancées rapides. Des textes aussi marquants que la directive « REACH » sur les produits chimiques ou la directive relative aux services dans le marché intérieur – plus connue en France sous le nom de son premier promoteur, M. Frits Bolkestein) ont été adoptés. Ils démontrent, au besoin, que l'Union européenne (UE) n'a pas épuisé les potentialités de ses « vieilles » compétences. Comme souvent dans son histoire, l'UE s'est également saisie ces dernières années, sans le secours de dispositions spécifiques des traités, de nombreux thèmes nouveaux d'action, de la sécurité énergétique au géo-positionnement par satellite. C'est une nouvelle preuve de la plasticité du cadre juridique communautaire. Ces nouveaux thèmes majeurs des années 2000, les traités modifiés les consacrent parfois. Ils actent aussi les divergences et les blocages de l'UE dans plusieurs domaines.

Le présent article s'efforce de recenser les avancées du Traité de Lisbonne sur les compétences de l'Union, en se concentrant sur les politiques internes. Il cherche à en déceler la portée et les limites. Ce faisant, il croit pouvoir montrer que les avancées du Traité consacrent des progrès accomplis *sine lege* par l'Union, sans y être toujours indispensables. Il cherche à tirer un tout premier bilan, un peu plus d'un an après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

LE TABLEAU DES COMPETENCES DE L'UNION

Quatre panneaux

On le sait, le Traité de Lisbonne – innovation fondamentale – articule un quadriptyque fondamental de catégories de compétences de l'Union : compétences exclusives, compétences partagées, « *coordination des politiques économiques au sein de l'Union* », compétences « *pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres* »⁴.

Comme tout tableau, ce quadriptyque peut être considéré sous ses deux faces. Il a un revers : ce qui n'est nullement mentionné par le Traité reste la compétence exclusive des Etats membres. Il est vrai, néanmoins, que les traités évoquent en fait la plupart des domaines des politiques publiques contemporaines. Côté avers, le Traité fait le choix de la sécurité. Chacune des quatre catégories de compétences est caractérisée de trois manières à la fois : aux plans organique – qui intervient, UE et/ou Etat membres ? –, matériel – quelles politiques publiques ressortent à quelle catégorie de compétence ? – et modal – quels véhicules juridiques, quelles procédures ?

Cette solution juridique originale est le fruit de la négociation sur les compétences et les instruments de l'Union, qui a fort occupé les rédacteurs successifs du nouveau texte. Ainsi, la Convention sur l'avenir de l'Europe (2002-2003) était mandatée et s'est engouée d'entrée de

³ A propos du Conseil européen du 23 juin 2007, le Président de la République a ainsi pu déclarer : « *pour la première fois depuis longtemps, à Bruxelles, la politique a fait que l'on a attaché aux fins plus d'importance qu'aux moyens. On a fait de la politique dans ce sommet européen, au sens le plus élevé du terme* », Strasbourg, 2 juil. 2007.

⁴ Première partie, titre I du TFUE.

jeu pour la question : « Europe : pour quoi faire ? »⁵ Cette question cristallisait une exigence montante de clarification, notamment en France : le rôle de l'Europe était à tous le moins abstrus et excessif pour un nombre croissant de détracteurs. La France a également accepté d'appuyer les attentes allemandes, alors empreintes de deux objectifs complémentaires : consacrer le fait fédéral européen en s'inspirant des garanties du modèle allemand et mettre un terme à l'érosion progressive des compétences des *Länder*. Au final, si l'équilibre et la répartition de compétences, définis par la Convention, n'étaient pas au cœur des propositions du gouvernement français à l'origine, ils ont rejoint sans conteste ses préoccupations dans la consolidation du Traité, après le « non » référendaire de 2005.

Dès l'été 2002, la Convention s'était en effet orientée vers une solution à triple détente, qui a été essentiellement reprise dans le Traité de Lisbonne⁶. On peut noter que cette solution est proche des propositions avancées, en amont, par Alain Lamassoure, « conventionnel » français représentant le groupe conservateur (PPE) du Parlement européen⁷

Ainsi, une clause d'attribution est introduite dans les traités (article 5 §2 du TUE⁸) : l'Union ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées, de façon exclusive ou concurrente, sur la base des traités ; la compétence des Etats membres demeure la règle. Cette délégation de compétences des échelons locaux à l'échelon central donne une coloration nettement fédérale à l'ex-Traité constitutionnel. On peut d'ailleurs la mettre en parallèle des dispositions similaires, s'agissant des régimes fédéraux américain (article I, sections 8 à 10 de la Constitution de 1787) ou allemand (article 30 de la Loi fondamentale).

De plus, les compétences de l'UE et les compétences concurrentes UE/Etats membres sont énumérées. Là encore, l'analogie allemande s'impose : les articles 73 et 74 de la Loi fondamentale énumèrent les compétences exclusives et les compétences concurrentes du *Bund*. On aurait pu, au plan théorique, imaginer deux solutions alternatives. Soit, sur le modèle américain, seules les compétences propres à l'Union étaient mentionnées dans le Traité, les Etats membres – ou leurs propres entités – restant par ailleurs entièrement compétents : cette solution ne convenait pas à une Union déjà largement « touche-à-tout » dans les faits. Soit encore l'Union aurait pu se voir attribuer un champ de compétence défini non pas par les matières mais par la manière : les compétences auraient été acquises au terme d'une procédure *ad hoc* ou encore faute d'un recours des Etats membres, voire de leurs parlements – c'est le choix qui a prévalu sur la question connexe de la subsidiarité, avec les « cartons jaune, orange et rouge »⁹. Encore l'intervention parallèle de l'Union est-elle strictement encadrée, dans certains domaines où les États conservent la compétence de principe. Le protocole n° 25 – annexé aux traités – sur les compétences partagées prévoit que « lorsque l'Union mène une action dans un certain domaine, le champ d'application de cet exercice de compétence ne couvre que les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne couvre donc pas tout le domaine ». Les compétences d'appui sont souvent attribuées à l'exclusion de toute faculté d'harmonisation européenne. En outre, la possibilité pour l'Union d'intervenir dans des

⁵ Document CONV 16/02, 28 mars 2002.

⁶ Document CONV 209/02, Note de synthèse de la réunion du 17 juillet 2002.

⁷ Ingolf PERNICE / Vlad CONTANTINESCO, « La question des compétences communautaires : vues d'Allemagne et de France », Walter Hallstein-Institut (Paper 6/02), juil. 2002.

⁸ « En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres. »

⁹ Il s'agit des procédures définies au protocole n° 2 du Traité, par lesquelles les Parlements nationaux peuvent signaler qu'un projet législatif communautaire porte atteinte à ce principes, voire obtenir son retrait ou son annulation par la Cour de justice.

domaines non expressément prévus par les traités¹⁰ est à la fois étendue aux anciennes matières du troisième pilier – mais non à la PESC –, mais limitée pour la première fois dans ses modalités : elle ne peut comporter de mesures d’harmonisation.

Enfin, l’extension des compétences de l’Union est non seulement délimitée mais réversible. Le Traité constitutionnel marquait déjà, sur ce point, une synthèse entre élan fédéraliste et réticences souverainistes, équilibre repris à plus forte raison dans le Traité de Lisbonne, après les référendums de 2005. Ainsi, à contre-courant du mouvement conventionnel et jurisprudentiel vers « *une Union sans cesse plus étroite* », les traités prévoient dorénavant une stricte symétrie dans l’évolution possible de l’UE : de même que des Etats peuvent, désormais, non seulement adhérer mais se retirer de l’Union, de même, une révision des traités peut « *tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l’Union* » (article 48 §2, TUE) ; en matière de compétences partagées, on constate la même réversibilité : « *les Etats membres exercent leur compétence dans la mesure où l’Union n’a pas exercé la sienne. Les Etats membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l’Union a décidé de cesser d’exercer la sienne* » (article 2 §2, TFUE). L’objectif est, clairement, de mettre un coup d’arrêt à l’extension progressive et, selon certains, « rampante » des compétences communautaires.

Cette logique d’endigement, de « lignes rouges », trouve en outre trois points d’application concrets au niveau du Traité lui-même.

... et des lignes rouges

Plusieurs avancées bien connues du Traité de Lisbonne, opposabilité de la Charte des droits fondamentaux, meilleure distinction entre valeurs et objectifs de l’Union d’une part et politiques communes d’autre part, permettent de faire de celles-là des moyens et non pas les fins de la construction européenne. Dans la phase de réécriture du Traité, en 2007, la France, et singulièrement le nouveau Président de la République¹¹ ont joué un rôle de premier plan à cet égard : la « concurrence libre et non faussée », thème central du débat référendaire de 2005, disparaît comme « objectif » de l’UE.¹² Si la libre concurrence demeure, en pratique, une politique cardinale de l’Union, elle n’est plus la philosophie de l’ensemble des politiques européennes.

La même logique a imprégné l’évolution importante du droit primaire de l’UE à propos des services d’intérêt général (SIG). On le sait, les services d’intérêt économique général furent mentionnés dès le Traité de Rome, pour les assujettir aux règles de concurrence du marché commun¹³. Le Traité d’Amsterdam plaçait les SIEG, avec un sens consommé de l’ambiguïté constructive, au rang de « *valeurs communes* » de l’Union, appelées à colorer l’application extensive des règles de libre concurrence – en droit secondaire et dans la jurisprudence. Cependant, à l’instigation notamment de la France et des Pays-Bas, le projet de Traité constitutionnel a complété et concrétisé cette stipulation, en prévoyant l’intervention législative de l’Union pour définir les « *principes et conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d’accomplir leurs missions* ». L’idée est reprise dans le Traité de Lisbonne¹⁴, qui va cependant beaucoup plus loin. Les campagnes référendaires française et

¹⁰ Art. 352 TFUE, ex-article 308 CE.

¹¹ Discours du 2 juillet 2007 mentionné *supra*.

¹² Art. 3 §3, TUE : « *L’Union établit un marché intérieur. Elle oeuvre pour le développement durable de l’Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d’amélioration de la qualité de l’environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.* » L’article I-3 §2, du Traité constitutionnel stipulait : « *L’Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures et un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée.* »

¹³ Ex-article 86 §2, CE, devenu article 106 §2, TFUE.

¹⁴ Ex-article 16 CE, ex-article III-6 du traité constitutionnel, actuellement article 14 TFUE.

néerlandaise sont passées par là, d'aucuns ont pointé le danger que la construction européenne – dans sa dernière manifestation, la « directive Bolkestein » – ferait courir à certains SIG – notamment certains services sociaux d'intérêt général, SSIG, tels que le logement social. A la demande du nouveau Président français¹⁵ comme des Néerlandais, pour surmonter le rejet du Traité constitutionnel, figure donc un protocole *ad hoc*¹⁶, qui introduit deux points : la définition du noyau des « valeurs » caractérisant les SIEG (large autonomie des autorités nationales et locales, diversité et principes de « service universel ») ; la compétence exclusive des Etats membres pour les services non économiques d'intérêt général. L'article 168 du Traité de Lisbonne précise, dans le même sens, que la compétence des Etats membres pour définir leur politique de santé inclut « la gestion de services de santé et de soins médicaux, ainsi que l'allocation des ressources qui leur sont affectées ». Enfin, une clause sociale transversale nouvelle est introduite dans le Traité de Lisbonne¹⁷, rappelant la clause SIEG du Traité d'Amsterdam. Elle ne figurait pas dans le Traité constitutionnel, même si elle n'ajoute que marginalement aux nombreuses mentions préexistantes de la dimension sociale de la construction européenne.

C'est dans ce cadre juridique général qu'il faut lire les avancées du Traité sur les politiques communautaires, secteur par secteur.

LES COMPETENCES SUPPLEMENTAIRES DE L'UE.

On distinguera, formellement, deux types de compétences nouvelles conférées par le Traité de Lisbonne à l'Union : dans la première catégorie, on comprend l'extension de compétences que l'UE tenait déjà des traités ; dans la seconde, on rassemble les politiques de l'UE mentionnées pour la première fois dans les traités, quoiqu'elles soient en fait anciennes.

Avancées par tâche d'huile : « c'est une belle et bonne chose que de pouvoir tenir son fait des deux mains. »

Dans quatre domaines, le Traité de Lisbonne permet d'« arrondir » le terrain déjà assigné par le droit primaire de l'Union aux politiques communes. La France, on va le voir, a voulu et soutenu de longue main ces avancées. Ces dernières sont d'ailleurs relativement consensuelles entre les Quinze, puis les Vingt-Sept et répondent aux attentes communes des opinions publiques européennes : solidarité dans les situations d'urgence (dramas humanitaires, mais aussi incendies estivaux), lutte contre les pandémies transnationales, maîtrise des flux migratoires, lutte contre le changement climatique.

Protection civile et aide d'urgence

Dans le texte des traités, c'est une avancée spectaculaire, la capacité d'intervention d'urgence de l'Union est accrue à l'extérieur et consacrée sur le territoire européen.

Au plan externe, l'aide humanitaire est une compétence déjà ancienne : l'office communautaire ECHO a été créé en 1991, mais reste complémentaire de l'action des Etats

¹⁵ « On a fait [de la politique] en reconnaissant la spécificité des services publics. », discours du 2 juillet 2007 mentionné *supra*.

¹⁶ Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général.

¹⁷ Art. 9, TFUE : « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. »

membres. La question de la mise en cohérence et de la visibilité de l'action humanitaire européenne revient d'ailleurs à chaque catastrophe politique ou naturelle, de la guerre du Kosovo au tsunami de 2004 dans l'océan Indien. Les « missions humanitaires et d'évacuation » ont été mentionnées sans explicitation depuis le Traité de Nice¹⁸ parmi les « missions de Petersberg », finalités de l'intervention de l'Union sur des théâtres extérieurs. Le Traité de Lisbonne donne quant à lui une définition plus large des « actions humanitaires »¹⁹. Il prévoit également la création par voie de règlement d'un « Corps volontaire européen » composé de jeunes.

Au plan interne, il n'existait jusque là aucune compétence de droit primaire en la matière. Les Etats membres se sont accordés à coordonner la protection civile dès le Conseil informel de Rome, en 1985. Pour autant, des outils importants (programme d'action, « mécanisme communautaire », Centre de suivi et d'information MIC...) se sont mis en place depuis dix ans, notamment à l'initiative de la France. Michel Barnier avait d'ailleurs proposé une force d'intervention rapide européenne (FIRE) en mai 2006, reprenant une idée du président Jacques Chirac. Dans le nouveau Traité, la protection civile devient une compétence d'appui explicite de l'Union²⁰. En outre, Lisbonne reprend du défunt Traité constitutionnel la mention d'une clause de solidarité mutuelle – interne à l'Union – face au risque terroriste et aux catastrophes naturelles²¹. Le Traité va d'ailleurs encore plus loin, en prévoyant la mobilisation des instruments de l'Union « y compris les moyens militaires ». Cette stipulation fait pendant à la clause de défense mutuelle également ajoutée²².

La France a toujours été moteur, tant au plan bilatéral que communautaire, d'une part dans les avancées de la PESC – y compris dans son volet humanitaire –, d'autre part pour renforcer les moyens de lutte de l'Europe face au terrorisme. Elle a donc porté ces avancées importantes des traités.

Justice, affaires intérieures, immigration

L'ensemble des commentateurs du Traité de Lisbonne ont mis en avant la disparition de la structure en « piliers » et la communautarisation, avec quelques nuances, des matières Justice et affaires intérieures (JAI) rebaptisées Espace de liberté, de sécurité et de justice. Au-delà de ces évolutions de procédure et de structure, les traités modifiés permettent au passage à l'Union de continuer à « faire son pré carré » dans les compétences JAI. Plusieurs exemples de ce véritable remembrement des compétences de l'UE peuvent ainsi être donnés.

Ainsi, en matière d'asile et d'immigration, le Traité de Lisbonne est rédigé de façon plus économique et ambitieuse sur la « surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures » et la « [mise en place progressive d'un système intégré de gestion] de ces frontières »²³. De la même façon, on passe de la définition de « normes minimales » en matière d'asile au « développe[ment] d'une politique commune », comportant « statuts uniformes » et « procédures communes »²⁴. Le Traité définit les objectifs de la « politique commune de l'immigration » à

¹⁸ L'article 17 TUE avait été complété pour inclure formellement les « missions de Pétersberg » dans la PESC.

¹⁹ Elles « visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations » (art. 214, TFUE)

²⁰ « L'Union encourage la coopération entre les Etats membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci. » (art. 196 §1, TFUE).

²¹ Art. I-43 et III-329.

²² Art. 42 §7, TUE.

²³ Art. 77, TFUE.

²⁴ Ex-art. 63 CE, actuel art. 78 TFUE, identique au texte du Traité constitutionnel sur ces points.

développer²⁵ et fixe, enfin, des « principes » communs (« *solidarité et partage équitable de responsabilités [...] y compris sur le plan financier* »²⁶). À l'inverse, l'article 79 §5, TFUE consacre la compétence des Etats membres pour fixer les « *volumes d'entrée* » de migrants du travail.

De même, les stipulations de la coopération judiciaire en matière pénale sont refondues autour du « *principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires* » du « *rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres* ». Il devient possible d'adopter au besoin des règles minimales de procédure pénale²⁷. Le domaine potentiel des incriminations pénales minimales communes est élargi²⁸. La faculté de créer un parquet à partir d'Eurojust va dans le même sens²⁹

Ainsi, sur la JAI, loin de se résumer à des avancées de procédure, le Traité de Lisbonne donne l'élan à l'établissement d'un code pénal commun – incriminations et procédures. Dès l'origine, la France a porté cette ambition, notamment sous l'impulsion de juristes français, par exemple Mireille Delmas-Marty au sein du Comité Braibant³⁰ – constitué par le gouvernement en amont de la Convention de 2002-2003.

Durant la phase de ratification, la présidence française du Conseil de l'UE (second semestre 2008) a d'ailleurs travaillé à anticiper les bouleversements induits par le Traité modificatif, en donnant priorité à l'adoption du Pacte européen sur l'asile et l'immigration (Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008). Ce dernier a ensuite alimenté le nouveau programme législatif quinquennal JAI : le Programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen le 11 décembre 2009.

Ces évolutions du Traité de Lisbonne sur la JAI sont majeures. Néanmoins, que tandis que la présidence suédoise en parachevait juste – et avec quelles difficultés – la ratification, le Conseil européen concluait que le Traité « *facilite la réalisation des objectifs décrits dans le présent programme* ». Les mots ont leur importance : le Traité est une facilité, pas une condition de la marche en avant de la collaboration sur la JAI.

Santé publique

Comme en matière de liberté, de sécurité et de justice, le Traité constitutionnel et celui de Lisbonne ont bénéficié d'un contexte porteur (épidémies de SRAS, grippe aviaire H5N1...) et de la logique intrinsèque d'une coordination sanitaire au niveau communautaire. Là aussi, les bases juridiques désormais rassemblées à l'article 168 TFUE sont étendues et mises en ordre.

Sur le champ couvert, la Convention de 2002-2003 avait déjà précisé : « *santé physique et mentale* » au lieu de « *santé humaine* ». Le Traité de Lisbonne ajoute encore la lutte contre les menaces sanitaires transfrontières et consacre la compétence de l'UE en matière de lutte

²⁵ Art. 79, TFUE : « *une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les Etats membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci* ».

²⁶ Art. 80, TFUE.

²⁷ Art. 82 §2, TFUE.

²⁸ « *Le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée* », art. 83 §1, TFUE.

²⁹ L'article 86 TFUE attribue compétence au parquet européen pour poursuivre « *les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union* » et, le cas échéant, mener « *la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière* ».

³⁰ *Ensemble, dessinons l'Europe*, Rapport du groupe Débat sur l'avenir de l'Europe, 2001.

contre le tabagisme et l'alcoolisme. La France est traditionnellement motrice sur ces questions.

En pratique, le Traité scinde les compétences sanitaires de l'Union entre les « enjeux communs de sécurité en matière de santé publique » (compétence partagée UE/Etats membres), pouvant donner lieu à harmonisation – au passage, l'UE acquiert compétence sur les « normes de qualité et de sécurité des médicaments et des dispositifs à usage médical » –, et la « protection et l'amélioration de la santé humaine » (compétence pour appuyer, coordonner ou compléter). Le Traité de Lisbonne introduit une compétence pour « établir des orientations et des indicateurs, organiser l'échange des meilleures pratiques et préparer les éléments nécessaires à la surveillance et à l'évaluation périodiques », ainsi que pour la coopération des services de santé dans les régions frontalières.

Changement climatique

L'importance politique croissante de la lutte contre le réchauffement climatique (entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, perspective de la Conférence de Copenhague) a conduit les Etats membres à compléter, en 2007, les objectifs internationaux de la politique environnementale de l'UE d'une mention spécifique³¹.

La France, là encore, s'est montrée très allante. L'adoption du « paquet énergie/climat » – fixant les objectifs communautaires en matière d'émissions de gaz à effet de serre, d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables – figurait d'ailleurs parmi les priorités les plus élevées de la présidence française du Conseil en 2008.

Avancées par apothéose : « si cela va sans dire, cela ira encore mieux en le disant. »

Il s'agit tout à la fois de la catégorie la plus visible d'avancées du Traité de Lisbonne sur les politiques communes et en même temps d'un trompe-l'œil. On peut certes rapprocher l'ancien texte des traités du nouveau et recenser les bases juridiques « entièrement nouvelles » dans le droit primaire de l'Union. En pratique, pourtant, ces politiques publiques n'étaient pas les *terrae incognitae* et moins encore les *hic sunt leones* du droit communautaire.

De fait, l'absence de base juridique n'a jamais empêché les Etats membres d'agir. Sur les sujets que l'on va évoquer, la Communauté a fait jusqu'à présent un large usage des flexibilités offertes par les traités, en particulier de l'ex-article 308 CE³², aujourd'hui article 352 TFUE.

La consécration de bases « nouvelles » entérine l'existant.

Six domaines sont concernés.

La politique énergétique, on vient de le souligner, mobilise de longue date la France au sein de l'UE, comme à vrai dire tous les Etats membres. Au demeurant, l'énergie était évoquée, en passant, par le Traité CE – dans ses stipulations sur l'environnement et les réseaux transeuropéens –³³ et bien évidemment dans le Traité Euratom. Le projet

³¹ Art. 191 §1, TFUE : « la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique. »

³² Dans sa rédaction antérieure, il permettait de légiférer par unanimité lorsque « une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté ».

³³ Dans l'énumération des actions de la Communauté à l'article 3 CE, le traité de Maastricht avait ajouté la mention « des mesures dans les domaines de l'énergie, de la protection civile et du tourisme. » Ces sujets avaient la particularité de ne pas faire l'objet de stipulations développées et spécifiques ailleurs dans le traité.

constitutionnel, confirmé dans le Traité de Lisbonne, introduit un titre spécifique et des stipulations détaillées³⁴.

En matière de politique spatiale, l'Agence spatiale européenne (ESA) a été mise en place, sur une base intergouvernementale parallèle aux Communautés, à partir des années 1960 ; elle s'est rapprochée de l'UE dès le début des années 2000. Les deux grands programmes en cours, GALILEO (positionnement par satellite) et GMES (surveillance environnementale et de sécurité), ont plus de dix ans³⁵. Le Traité reprend les avancées de la décennie³⁶. La France, pays d'EADS et Safran (Arianespace) et du centre spatial de Kourou, est un des principaux artisans de la consolidation européenne du secteur ; elle reste vigilante quant à ses prérogatives nationales dans ce secteur³⁷.

Le tourisme avait fait l'objet d'actions communautaires dès le milieu des années 1980, notamment sous l'influence des élargissements de la Communauté européenne vers la Méditerranée. Jusqu'à la clause spécifique du Traité de Lisbonne³⁸, le tourisme a été abordé indirectement sous l'angle double de la libre prestation de services et de la convergence économique.

En matière de coopération administrative, soulignons que, au sens large, les Communautés puis l'Union ont été, dès l'origine et par définition, un lieu d'échange pour permettre la mise en œuvre de leur propre droit. Au sens strict, on peut relever qu'un Comité des directeurs de services publics a été créé dès les années 1970 et progressivement formalisé, notamment à l'initiative de la France en 1991 puis 2000, pour devenir le Réseau européen d'administration publique (EUPAN). L'Institut européen d'administration publique (EIPA) de Maastricht a été fondé en 1981. Le Traité consacre cette fonction légère et coopérative de soutien juridique³⁹.

Pour ce qui est du sport, dès 1974, la Cour de justice l'avait appréhendé comme une activité ne relevant des traités que lorsqu'il peut constituer une activité économique⁴⁰. Plusieurs Etats membres ont, de longue date, souhaité maintenir un équilibre entre exigences du marché intérieur (concurrence, libre circulation) et les spécificités du sport : la France y a consacré un mémorandum commun avec les Pays-Bas, ainsi qu'une réunion ministérielle lors

³⁴ « la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les Etats membres : a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ; c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; et d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques », art. 194 TFUE.

³⁵ Les deux projets ont été lancés en tant qu'« entreprises communes » en matière de recherche (ex-art. 171 CE, art. 187 TFUE).

³⁶ « Afin de favoriser le progrès scientifique et technique, la compétitivité industrielle et la mise en œuvre de ses politiques, l'Union élabore une politique spatiale européenne. A cette fin, elle peut promouvoir des initiatives communes, soutenir la recherche et le développement technologique et coordonner les efforts nécessaires pour l'exploration et l'utilisation de l'espace. », art. 189 §1, TFUE ; « l'Union établit toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne », art. 189 §3, TFUE.

³⁷ La présidence française du Conseil de l'UE a organisé une réunion informelle des ministres chargés de l'Espace à Kourou, qui concluait notamment : « à côté de l'Agence spatiale européenne dont la légitimité est reconnue pour les programmes technologiques et scientifiques, la politique spatiale européenne a besoin d'un pilotage plus politique. Pour assurer pleinement son rôle, l'Union européenne devra aussi avoir les instruments et mécanismes de financements spécifiques pour sa politique spatiale. Les prochains budgets de l'Union devront prévoir une ligne spécifique consacrée à l'espace. »

³⁸ « L'Union complète l'action des Etats membres dans le secteur du tourisme, notamment en promouvant la compétitivité des entreprises de l'Union dans ce secteur. », art. 195 §1, TFUE.

³⁹ « L'Union peut appuyer les efforts des Etats membres pour améliorer leur capacité administrative à mettre en œuvre le droit de l'Union. », art. 197 §2, TFUE.

⁴⁰ Arrêt de la CJCE du 12 décembre 1974, MM. Walrave & Koch c/ Union cycliste internationale & autres. Cette jurisprudence a trouvé une application spectaculaire s'agissant de la libre circulation des sportifs dans l'affaire M. Bosman c/ Union royale belge des sociétés de football association et autres du 15 décembre 1995.

de sa présidence du second semestre 2008⁴¹. Plusieurs Français avaient également porté la question au sein de la Convention.⁴² Le Traité de Lisbonne a, dans cette lignée, consacré l'apport et les spécificités des sports, ainsi que leur dimension internationale⁴³.

En matière de propriété intellectuelle, l'Office européen des brevets – institution internationale indépendante de l'UE – existe depuis 1977⁴⁴. Le projet de création d'un brevet communautaire, vieux de dix ans au moins, répond à l'objectif consensuel d'économie européenne de la connaissance (Stratégie de Lisbonne). Les désaccords sur ses modalités concrètes – notamment linguistiques – sont anciens – la France ayant été en pointe dans l'ensemble de ces discussions. Le Traité de Lisbonne intègre le sujet au droit primaire, dans ses dimensions consensuelle et litigieuse : « *une protection uniforme des droits de propriété intellectuelle dans l'Union et la mise en place de régimes d'autorisation, de coordination et de contrôle centralisés* » doivent être établis selon la procédure législative ordinaire ; la question du régime linguistique continue de relever de l'unanimité – après consultation du Parlement⁴⁵.

De nouvelles compétences sous surveillance

Le passage à la procédure législative ordinaire modifie la donne, certes, mais dans quel sens ?

Ces « nouvelles compétences » permettent, dans de nombreux cas, de passer des modalités de l'ex-article 308 CE (unanimité, consultation du Parlement européen) à la procédure législative ordinaire. L'évolution comporte deux conséquences virtuelles. L'intervention de l'Union devrait en théorie s'en trouver facilitée, par le simple passage au Conseil de l'unanimité à la majorité qualifiée. Evidemment, dans le cadre communautaire, la construction patiente et lente d'un consensus aussi large que possible est toujours de règle et même le dégagement d'une majorité qualifiée prend du temps et bien des efforts.

Le rôle nouveau du Parlement européen et la procédure de codécision peuvent mener aussi bien à la complexification du processus (multiplication des acteurs et des étapes théoriques) qu'à sa simplification paradoxale : le triangle institutionnel négocie en amont des étapes formelles de la codécision ; un texte passant la rampe du Parlement européen a une force double – il est déjà le fruit d'un difficile compromis et il jouit du poids politique du Parlement lui-même.

Pour ces « nouvelles compétences », si la nouveauté est limitée, la compétence ne l'est pas moins. Les bases juridiques circonscrivent et encadrent le champ plutôt qu'elles ne l'ouvrent. Comme par le passé, s'agissant d'avancées du droit primaire matériel (Acte unique, Traité de Maastricht, Traité d'Amsterdam), ces bases entérinent un consensus minutieux : elles reprennent de politiques existantes – elles-mêmes le résultat de l'attrition d'une décision souvent prise à l'unanimité – ; elles résultent des compromis successifs de la négociation du Traité lui-même.

⁴¹ Mémoire du mercredi 24 octobre 2007 sur le sport ; conseil informel des ministres chargés des Affaires européennes, Brest, 12 juil. 2008.

⁴² Cf. par exemple Hubert HAENEL *et al.*, « La place du sport dans le futur traité », Contribution à la Convention, , CONV 478/03, 10 janv. 2003.

⁴³ « L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative. », art. 165 §1, deuxième paragraphe, TFUE) ; « L'Union et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation et de sport, et en particulier avec le Conseil de l'Europe. », art. 165 §3, TFUE.

⁴⁴ La Convention de Munich rassemble 38 Etats parties, dont les 27 membres de l'UE.

⁴⁵ Art. 118, TFUE.

Parmi les compétences nouvelles, trois sont de simples compétences d'appui de l'article 6 du Traité de Lisbonne (tourisme, sport, coopération administrative). Les trois autres (propriété intellectuelle, espace et énergie) sont, certes, des compétences partagées UE/Etats membres, mais fortement encadrées. Loin de marquer une avancée franche du champ de compétence de l'Union, la rédaction de ces bases révèle, d'un côté, les réserves contemporaines des Etats membres envers le « tout-communautaire » et, de l'autre, leur difficulté à surmonter les divergences de fond.

Ainsi, sur l'énergie, les mesures de l'Union « *n'affectent pas le droit d'un Etat membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique* » (article 194 §2, TFUE). Cet équilibre subtil fait écho aux différends autour de l'énergie nucléaire – la position de la France est bien connue – ou de la place à accorder aux énergies renouvelables. Il reflète aussi la conscience diffuse d'un besoin de coopération, en même temps que la tentation permanente du chacun-pour-soi dans les rapports aux tiers grands pourvoyeurs d'énergie, Russie en tête. « *L'inclusion d'un article dédié à l'énergie dans le Traité de Lisbonne ne permettra pas à lui seul de faire converger ces attentes parfois contradictoires.* »⁴⁶

Le Traité de Lisbonne consacre également un compromis en matière spatiale, qui se lit dans les développements et les restrictions entre le texte de 2003 et celui de 2009⁴⁷. La conférence intergouvernementale (CIG) de 2004 a ajouté la mention de l'établissement de « *toute liaison utile* » avec l'ESA, traduction de la préférence des Etats membres pour ce cadre intergouvernemental par excellence, marqué par la culture du « *juste retour* » national. La perspective de l'harmonisation est expressément exclue par le Traité de Lisbonne en matière spatiale⁴⁸. Ces limites peuvent apparaître comme autant d'entraves à toute velléité de communautarisation de cette politique – y compris dans le sens d'une application du droit communautaire de la concurrence⁴⁹.

On a mentionné le compromis du Traité en matière de brevet de l'UE, compte tenu du différend linguistique.

L'harmonisation est – par définition – écartée pour les trois compétences d'appui. En outre, s'agissant de la coopération administrative, le Traité modificatif précise que si « *l'Union peut appuyer les efforts des Etats membres pour améliorer leur capacité administrative [...] aucun Etat membre n'est tenu de recourir à cet appui* »⁵⁰.

L'ensemble des interrogations soulevées par la rédaction du Traité trouvent de premières réponses depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2009.

UN PREMIER BILAN DU NOUVEAU TRAITE : TOUT EST POLITIQUE

On le comprend, le Traité de Lisbonne, avancée institutionnelle majeure, a souvent explicité plus qu'il n'a révolutionné le champ des politiques de l'Union. Il faut pourtant

⁴⁶ Thomas VEYRENC, « Un nouveau paradigme pour la politique énergétique européenne ? », *Question d'Europe*, n° 162 et 163, Fondation Robert Schuman, mars 2010.

⁴⁷ Traité constitutionnel, art. III-155 à l'issue de la Convention, III-254 à l'issue de la CIG de 2004, et 189 TFUE.

⁴⁸ Art. 189 §2, TFUE.

⁴⁹ Florent MAZURELLE *et al.*, « The evolution of European space governance : policy, legal and institutional implications », Leuven Centre for Global Governance Studies (*Working Paper* n° 25), avr. 2009.

⁵⁰ Art. 197 §1, TFUE.

s'efforcer d'en saisir l'effet, après une année pleine dans le régime juridique nouveau. Avec ce premier recul, on constate que la mise en œuvre de Lisbonne révèle le primat du politique sur le juridique. L'Union n'investit pas inéluctablement chaque nouvelle base juridique. Elle exploite ses compétences nouvelles à proportion des rapports de force politiques et des consensus émergents entre Etats membres.

L'Union européenne s'adapte aux « nouvelles compétences »...

Afin de donner de la visibilité aux compétences nouvelles de l'Union, le Conseil européen a modifié⁵¹ les intitulés de deux formations du Conseil. Le Conseil Education, jeunesse, culture » se voit explicitement adjoindre le sport, ainsi que la politique audiovisuelle – la première réunion formelle du Conseil « Sport » s'est tenue les 18-19 novembre. Le Conseil « compétitivité » ajoute l'espace à ses compétences antérieures (marché intérieur, industrie et recherche), comme le souhaitait la France.

De façon plus concrète, les différents circuits administratifs se restructurent progressivement pour être à la hauteur de ces nouvelles compétences. A titre d'exemple et s'agissant toujours du sport, la Commission a étoffé son unité Sports – au sein de la direction générale Education et culture. Le Conseil a créé des groupes de travail de hauts fonctionnaires sur le dopage (2008), la formation aux sports (2009) et l'inclusion sociale par le sport (2010), ainsi qu'un Groupe d'experts indépendants (2010) et, récemment, un « dialogue structuré » avec le secteur professionnel⁵². Le Parlement européen semble quant à lui se consacrer surtout à son adaptation aux responsabilités nouvelles découlant de la généralisation de la codécision.

... et emprunte plusieurs pistes du Traité de Lisbonne...

On peut donner plusieurs exemples de secteurs sur lesquels les institutions européennes avancent d'ores et déjà de façon rapide – dans les standards qui sont ceux du « temps européen ».

C'est le cas en matière de tourisme. La Commission a adopté une Communication⁵³, qui fait fonds du Traité de Lisbonne en proposant, entre autres avancées, de diversifier la filière (– en qualité et dans le cycle annuel –, de mieux suivre le secteur au plan socio-économique, d'établir un label de qualité commun (« Qualité tourisme ») et de mettre en valeur l'Europe dans son ensemble comme destination touristique (« label du patrimoine européen », « marque Europe »). Un volet international est également prévu (« Renforcer la participation de l'Union européenne dans les enceintes internationales, notamment dans le contexte de l'Organisation mondiale du tourisme, de l'OCDE, du T20 et d'Euro-Med »). Un forum européen s'est d'ailleurs tenu à Mellieha (Malte), les 18-19 novembre 2010, en présence des ministres compétents ; il a acté ces orientations. Au final, la modestie de la politique communautaire du tourisme joue peut-être en sa faveur.

Le même allant de l'Union peut se percevoir s'agissant du sport. Des conclusions ont été adoptées par le Conseil en matière de dopage et d'inclusion sociale. La Commission prépare actuellement une communication et un programme d'action.

51 Décision EUCO 22/10, 16 sept. 2010.

52 Conseil des 18 et 19 novembre 2010.

53 « L'Europe, première destination touristique au monde – un nouveau cadre politique pour le tourisme européen », COM(2010)352 final, 30 juin 2010.

Le contexte a joué plus que les nouvelles bases juridiques, s'agissant de l'aide d'urgence, avec la relance de la création d'une force humanitaire de réaction rapide. Ce projet ancien et quelque peu en déshérence a paradoxalement bénéficié, sur l'année écoulée, de la prestation en demi-teinte de l'aide humanitaire des Européens en Haïti : la pression pour qu'il se concrétise s'est accrue. La nouvelle base du Traité en offre certes la faculté ; elle permet également au Conseil de rappeler *a contrario* la compétence première des Etats⁵⁴.

... avec plus ou moins de succès à ce stade...

La négociation sur le brevet de l'UE montre bien que les nouvelles bases introduites dans le Traité ne constituent pas, en tant que telles, une solution. La Commission et les présidences du Conseil (la Suède et la Belgique), faute d'unanimité sur l'ensemble du projet, ont été amenées à le scinder en deux textes : l'un comportant les éléments consensuels (procédure de soumission, voie de recours...), soumis à la procédure législative ordinaire, l'autre relatif à la traduction. En dépit d'efforts importants de négociation et de créativité juridique – une proposition de régime linguistique transitoire complexe a été soumise –, les Etats membres ne sont pas parvenus à s'entendre.

L'existence d'une base juridique autonome dans le Traité, ici l'article 118 TFUE, ne permet pas, on le voit, de surmonter le problème ; au mieux, elle le circonscrit. Ce qui aurait pu être un habile usage de la base juridique nouvelle n'a pas suffi. Ce sont, en l'espèce, les avancées institutionnelles du Traité de Lisbonne qui pourraient mettre l'UE à même d'apporter une solution à cette lancinante négociation. Dix Etats membres, dont la France, viennent de saisir la Commission d'une proposition de coopération renforcée sur le brevet de l'UE⁵⁵. Cette avancée institutionnelle apparaît décidément appelée à un bel avenir, à la fois aux plans procédural – débloquent un dossier enlisé – et politique – faire pression sur les Etats les réticents.

... et parfois plus ou moins d'entrain.

Enfin, certains des champs ouverts par le Traité de Lisbonne restent, à ce stade, en jachère. C'est notamment le cas du protocole sur les services d'intérêt général. On l'a dit, cette avancée avait vocation à répondre aux appréhensions d'une partie de l'opinion publique et des gestionnaires de services publics face à l'application extensive des règles de libre concurrence. Exprimées lors de la Convention, ces appréhensions se sont condensées – notamment en France – autour de la demande d'une « directive-cadre » protectrice des services publics ; le gouvernement français s'est rallié à cette idée⁵⁶.

Le Traité de Lisbonne a donc semblé un premier succès aux promoteurs de cette approche transversale et protectrice des services publics. De leur point de vue, il fournissait enfin un mandat autonome de droit primaire pour préparer une « directive cadre ». Ce fut donc la perspective des groupes politiques de gauche, lors de l'audition au Parlement européen de M. Barnier, commissaire désigné au Marché intérieur⁵⁷. Celui-là s'est en réalité

⁵⁴ « Soulignant que les mesures adoptées au niveau de l'UE pour améliorer la réaction en cas de catastrophe ne devraient aucunement porter atteinte à la responsabilité qui incombe en propre aux Etats membres d'agir et de créer les capacités nécessaires dans les domaines de la prévention, de la préparation et de la réaction, et que les Etats membres conserveront l'entière maîtrise de leurs ressources nationales (voir entre autres l'article 196 TFUE) », Conclusions du Conseil, 3 060^e session, 14 déc. 2010, document 17871/10, p. 8.

⁵⁵ Lettre de dix ministres européens à M. Barnier, 7 déc. 2010, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Request_letter_enh_coop_definitive.pdf.

⁵⁶ Noëlle LENOIR, « Constitution européenne, livre vert : les services d'intérêt général à la croisée des chemins », discours de la ministre déléguée aux Affaires européennes au CEEP, 11 juin 2003.

⁵⁷ 13 janv. 2010.

montré prudent, promettant non pas une directive cadre mais « *un cadre* » pour le fonctionnement des SIG et défendant le maintien d'une approche par secteur. Il a dû, de fait, donner des gages à la fois au « *pays qu'il connaît le mieux* »⁵⁸, qui venait de proposer sa nomination, et aux contempteurs de l'approche « française » sur les services publics.

Il est vrai que le contexte politique reste peu porteur pour une législation européenne transversale et ambitieuse. Les conservateurs et libéraux sont sortis renforcés des élections européennes de 2009 et dominant le Conseil. José Manuel Barroso a de longue date exprimé ses réserves quant à une « directive cadre » sur les SIG : il a utilisé, avant⁵⁹ et depuis⁶⁰ la ratification du Traité de Lisbonne, les stipulations nouvelles du Traité comme un argument pour forclure le débat sur la protection des services publics en droit dérivé.

A ce stade, la Commission s'est engagée à présenter une Communication sur les SIG fin 2011, sur la base des consultations en cours sur le futur Acte sur le marché unique. M. Barnier a récemment promis⁶¹ la définition d'une « *boîte à outils aux administrations publiques* ».

CONCLUSION

Sur les politiques communes, le Traité de Lisbonne a permis deux évolutions. D'une part, pour la première fois, il a délimité un équilibre fondamental entre la dynamique – implicitement – fédérale de la construction communautaire et ses limites à la fois procédurales (compétence de principe des Etats, réversibilité) et matérielles (par exemple sur les SIG). D'autre part, il a donné un cadre aux avancées concrètes, secteur par secteur, qu'avait connues l'Union depuis le début de la décennie. C'est-à-dire, tout à la fois, qu'il les entérine et les recadre. Certaines évolutions du texte, comme dans la JAI, sont spectaculaires. D'autres révèlent des compromis subtils, voire précaires. Quelques-unes, on l'a vu, dépendent pour leur mise en œuvre des avancées proprement institutionnelles de Lisbonne.

Virtualités

Dès lors, au-delà de l'énumération un peu fastidieuse des changements textuels dans les compétences de l'Union, un bilan du Traité de Lisbonne ne serait pas complet sans qu'on essaie de déceler les virtualités politiques du texte et de son contexte.

A titre d'illustration, on peut revenir sur les avancées en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) : le gros des avancées sont institutionnelles (mise en place d'une présidence stable du Conseil européen et d'un Haut Représentant « à double casquette », Service européen d'action extérieure ou SEAE unifié et autonome, délégations uniques de l'Union dans les pays tiers). Certes, le choix de *chairpersons* plus que de *presidents*, la discrétion délibérée d'Herman van Rompuy et de Catherine Ashton, la longueur de temps toute communautaire dans l'installation du SEAE conduisent à un changement de braquet bien modeste de la PESC. Du moins en est-il ainsi, en apparence et à ce stade. A moyen terme, il se peut toutefois que l'organe crée la fonction, dans des domaines diplomatiques-clefs à forte visibilité : le SEAE permettrait dans ce scénario de confirmer le rôle de l'UE

⁵⁸ Expression de choix des commissaires européens pour parler de leur patrie sans remettre en cause la « *pleine indépendance* » que le Traité exige d'eux (art. 17 §3, TUE).

⁵⁹ Laurent GHEKIERE, « Services sociaux : la Commission Barroso à contre-courant du Traité réformateur », Confrontation Europe (*Bulletin mensuel* n° 33), déc. 2007.

⁶⁰ Dans un entretien accordé à Euronews, 4 sept. 2009.

⁶¹ Lors d'une audition à la commission du Marché intérieur du Parlement européen, le 9 novembre 2010.

dans la gestion de crise et post-crise, voire dans la protection consulaire. Le désir de l'opinion publique comme la nécessité d'engranger des économies d'échelle y poussent, sinon la volonté actuelle des Etats membres.

Limites

A l'inverse, alors même que le Traité constitutionnel puis celui de Lisbonne devaient permettre de marquer – enfin – une pause dans l'incessante réforme institutionnelle, le contexte de la crise financière bouleverse déjà la donne. Les nouveaux habits de l'Union sont d'ores et déjà bien étroits pour réagir efficacement ; les Etats membres recommencent à se montrer créatifs : hors le cadre du Traité, les finances d'Etats membres en quasi-cessation de paiements ont été renflouées par l'Union (Commission, BCE, BEI, autres Etats).

La France et l'Allemagne viennent, de surcroît, de proposer et emporter une nouvelle révision « limitée » des traités. Synthèse des demandes allemandes de disciplines renforcées et de la proposition française récurrente d'un « gouvernement économique », les innovations promettent de n'être pas seulement procédurales (supervision budgétaire). Elles emportent aussi des compétences accrues de l'UE en matière de soutien financier permanent (fonds de stabilisation), de sanctions et de coordination des politiques macro-économiques.