

RETOUR AUX SOURCES OU RETOUR EN ARRIÈRE ?

Analyse et interprétation du retour en force des États membres dans le traité de Lisbonne

David Courron

L'Histoire retiendra sûrement de la date du 13 décembre 2007, sous l'appellation « Traité de Lisbonne », ses dimensions juridique et politique. Juridique, d'abord, avec la signature du *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*¹⁾ sur la base du traité modificatif négocié par une conférence inter-gouvernementale (CIG)²⁾ tenue la même année et qui, d'une part, révise le traité sur l'Union européenne (TUE)³⁾, cadre général de l'Union qui définit les principes essentiels qui la structurent, et d'autre part, rebaptise le traité de Rome en traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁴⁾ qui précise les modalités pratiques de mise en œuvre des principes posés par le TUE. Politique, ensuite, avec la clôture définitive de l'interminable processus d'adaptation des institutions communautaires (connu sous le vocable « approfondissement ») à la nouvelle donne géopolitique apparue avec la chute du Mur de Berlin en 1989. Mais en retiendra-t-elle la dimension ontologique ? « Nul doute, plus que par le passé, le traité de Lisbonne démontre jusqu'à la caricature le rôle prépondérant des États dans la construction européenne ». ⁵⁾ Cette remarque illustre bien la vigoureuse reprise en main par les États membres du devenir d'une aventure qui avait bien failli leur échapper en 2004 avec le projet de constitution, et comment « [d']un processus d'étatisation de l'Union, engagé par le traité constitutionnel, on est passé à un mouvement

1) Publié au *Journal officiel de l'Union européenne* du 17 décembre 2007 (n°C306) [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/JOHml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FR:HTML>> (consulté le 12.01.2009). Sauf mention contraire, tous les textes législatifs cités sont consultables en ligne sur le site internet <<http://eur-lex.europa.eu>>.

2) Les travaux de la CIG se sont déroulés du 23 juillet au 19 octobre 2007 dans le cadre très précis du mandat adopté à l'unanimité le 23 juin 2007 lors du Conseil européen de Bruxelles.

3) Le traité sur l'Union européenne, adopté à Maastricht en 1992, a été modifié par la suite par le traité d'Amsterdam en 1997 et le traité de Nice en 2001.

4) Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne antérieurement traité instituant la Communauté économique européenne puis la Communauté européenne à partir de 1993, adopté à Rome en 1957, a été modifié par l'Acte unique européen en 1986 et les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice.

5) BERRAMDANE Abdelkhaleq, « Le traité de Lisbonne et le retour des États », in *Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, JCP/La Semaine juridique, éd. générale n°9-10, 27 février 2008, pp. 23-28.

de réification de l'Union, par et pour les États membres ».⁶⁾

Alors que le référendum français⁷⁾ pour ou contre la ratification du *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*⁸⁾ organisé le 29 mai 2005 avait replacé les enjeux européens au cœur des controverses nationales pour la première fois depuis la consultation relative au traité de Maastricht en 1992⁹⁾, le vote négatif des Français, renforcé par celui des Néerlandais, le report *sine die* des consultations prévues dans d'autres États membres (particulièrement au Royaume-Uni et au Danemark) ainsi que la « pause de réflexion » décidée en juin 2005 vont placer la construction européenne devant un risque durable de paralysie institutionnelle. Suivant de peu la signature du traité de Nice¹⁰⁾, supposé faire mieux que ceux de Maastricht et Amsterdam « incapables d'apporter des solutions aux problèmes institutionnels en grande partie causés par l'élargissement »¹¹⁾, le Conseil européen de Laeken¹²⁾ avait, en effet, convoqué une Convention sur l'avenir de l'Europe¹³⁾ chargée de proposer un texte constitutionnel « censé mettre un terme au processus quasi permanent de réformes institutionnelles »¹⁴⁾. Or, au début 2007, après son abandon, aucune ébauche de solution ne semblait devoir s'offrir, alors même que le délai fixé par le traité de

6) *Ibid.*, p. 24.

7) Les résultats du référendum sur le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe sont les suivants : électeurs inscrits : 41 789 202, votants : 28 988 300, suffrages exprimés : 28 257 778 (soit un taux d'abstention de 30,63 %), OUI : 12 808 270 (soit 44,18 % des suffrages exprimés), NON : 15 449 508 (53,30 % des suffrages exprimés) et 2,52 % de bulletins blancs ou nuls. Conseil constitutionnel, *Décision du 1er juin 2005 - Proclamation des résultats du référendum du 29 mai 2005* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/20050601/index.htm>> (consulté le 10.03.2006). On notera que les juges constitutionnels, après avoir opéré diverses rectifications d'erreurs matérielles et procédé aux redressements nécessaires, ont recalculé les résultats annoncés par le Ministère de l'Intérieur : 45,32 % des suffrages exprimés pour le OUI et 54,68 % des suffrages exprimés pour le NON. En revanche, le bon, mais non exceptionnel, taux de participation ne classe ce scrutin qu'au 9ème rang des 13 consultations référendaires organisées en France depuis 1945.

8) Ce traité, signé à Rome le 29 octobre 2004, par les représentants des 25 pays membres de l'Union européenne et 3 candidats à l'adhésion, marque l'achèvement d'un long processus original, initié par la déclaration de Laeken du 15 décembre 2001, alliant négociations intergouvernementales et débats au sein de la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing. Ce traité se compose de 4 parties : l'architecture institutionnelle (Partie I), la Charte des droits fondamentaux de l'Union (Partie II), les politiques et le fonctionnement de l'Union (Partie III) et diverses dispositions générales et finales (Partie IV) sans oublier de nombreuses annexes.

9) Le traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 a été approuvé à 51,04% par le peuple français à l'occasion d'un référendum tenu le 20 septembre 1992.

10) Le traité de Nice, signé le 26 février 2001, est entré en vigueur le 1er février 2003.

11) L'HELGOUALC'H Éric, « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe - Une étape dans la dynamique constitutionnelle européenne » in *Cahiers Européens de Sciences-Po*, Paris : Centre d'Études Européennes, n°3, 2005, 25 p., p. 3.

12) 14-15 décembre 2001.

13) Première étape qui conduira au traité constitutionnel signé à Rome le 29 décembre 2004, elle est présidée par Valéry Giscard d'Estaing et poursuit ses travaux du 28 février 2002 au 10 juillet 2003. Elle laisse la place à une Conférence inter-gouvernementale qui s'appuiera sur ses conclusions lors de ses négociations du 4 octobre 2003 au 18 juin 2004.

14) L'HELGOUALC'H, « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe... », *op.cit.*

Nice pour la réforme de la composition de la Commission parvenait à son terme¹⁵⁾. C'est de la présidence allemande¹⁶⁾ que viendra le salut qui la première s'attachera à résoudre la quadrature du cercle : « mettre d'accord les gouvernements attachés au maintien du traité constitutionnel, tel quel, ceux qui n'en voulaient plus, et ceux qui ne se sentaient pas capables de le présenter à leurs électeurs pour une deuxième fois »¹⁷⁾.

C'est donc dans ce contexte où se mêlent crise de légitimité, caractérisée par une méfiance accrue des opinions, et crise de motivation, caractérisée par un désengagement massif des dirigeants¹⁸⁾, que les 27 ont ciselé avec un luxe de détails et de précautions le cadre rigide du mandat attribué à la nouvelle CIG¹⁹⁾. Celle-ci se voit assigner, dans la pure tradition européenne de révision des traités, la tâche de « rédiger [...] “[un] traité modificatif” modifiant les traités actuels en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie et d'améliorer la cohérence de son action extérieure »²⁰⁾. Si l'œuvre accomplie à Lisbonne est la copie presque parfaite de la constitution sur le fond (I), puisque « le traité modificatif introduira dans les traités actuels, qui restent en vigueur, les innovations découlant des travaux de la CIG de 2004 »²¹⁾, elle rompt néanmoins avec elle sur la forme étant donné que « le concept constitutionnel, qui consistait à abroger tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique appelé “Constitution”, est abandonné »²²⁾. Le traité de Lisbonne consacre, par ailleurs, « une véritable exaltation de l'État membre » tant à travers la maîtrise par celui-ci du processus d'élaboration du traité (II) qu'à travers le renforcement de son statut dans l'architecture européenne (III).

I- Le traité de Lisbonne ou le triomphe posthume de la substance constitutionnelle de 2004

S'il n'est pas excessif d'affirmer que l'essentiel des acquis et innovations du traité

15) Le protocole sur l'élargissement annexé au traité de Nice prévoit qu'à partir de la date d'entrée en fonction de la première Commission suivant l'adhésion du vingt-septième État membre (donc normalement à partir de novembre 2009), le nombre de commissaires sera inférieur à celui du nombre d'États. Le nombre exact sera alors fixé par le Conseil statuant à l'unanimité.

16) Du 1er janvier au 30 juin 2007.

17) ZILLER Jacques, *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*, coll. Clefs Politique, Paris : Montchrestien lextenso éds., 2008, 159 p., p. 17.

18) COSTA Olivier, MAGNETTE Paul, « Sortir l'Union de la crise constitutionnelle », Garnet Policy Brief 2007, 20 p. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.touteurope.fr/fr/observatoire-europe/europe-en-idees/etudes-et-revues/dans-les-think-tanks/mai-2007.html#c19352>> (consulté le 26.05.2007).

19) « Mandat de la CIG », in *Conclusions de la Présidence*, Conseil européen de Bruxelles, juin 2007, 31 p. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=339&lang=EN&directory=fr/ec/&fileName=94933.pdf>> (consulté le 2.02.2009).

20) Point 1 du « Mandat de la CIG », *Ibid.*, p. 15.

21) *Ibid.*

22) *Ibid.*

constitutionnel a été sauvégarde dans le traité de Lisbonne : seuls 5 articles sur 448 (467 en tenant compte des protocoles) ont disparu, cela tient avant tout à l'absence d'autres options réalistes compte-tenu des délais par lesquels les États européens se trouvaient contraints. Comme le note J. Ziller, « les dirigeants politiques des 27 États membres [...] étaient convaincus qu'il ne serait pas possible de se mettre d'accord sur un contenu différent des réformes jugées nécessaires, à moins de rouvrir des discussions dont personne ne pouvait prédire le résultat [...] »²³⁾. Se satisfaire des règles du traité de Nice ou sauvegarder les compromis de 2004, telle était l'alternative. Nécessité fit donc loi !

Parmi les acquis sauvegardés (la substance de la première partie du traité constitutionnel²⁴⁾), faisons d'emblée figurer les innovations les plus connues du traité constitutionnel tant sur le plan institutionnel que matériel, la présidence de l'Union assurée par le président du Conseil européen « élu à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois » (art. 15-5)²⁵⁾, une Commission plus resserrée « correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres » (art. 17-5)²⁶⁾, une Cour de justice de l'Union européenne restructurée comprenant la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés (art. 19-1)²⁷⁾ et aux compétences étendues chargée d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités » (art. 19-1)²⁸⁾ et de statuer « conformément aux traités : sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales [ou] à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions » (art. 19-3)²⁹⁾, le renforcement du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux, l'approfondissement des compétences internes et externes de l'Union et les modalités de vote et l'extension du champ de la majorité qualifiée³⁰⁾. Sur ce dernier point, il est particulièrement intéressant de remarquer que si « le Conseil [des ministres] statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent

23) ZILLER, *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*, *op.cit.*, pp. 21-22.

24) Sur un total de 60 articles, 30 sont redistribués dans le TUE, 27 dans le TFUE et 3 ont été abandonnés.

25) « Version consolidée du traité sur l'Union européenne », in *Journal officiel de l'Union européenne* du 9 mai 2008 (n°C115) [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:FR:HTML>> (consulté le 11.01.2009).

26) *Ibid.* À compter du 1er novembre 2014.

27) *Ibid.*

28) *Ibid.*

29) *Ibid.*

30) « À partir du 1er novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union. Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise. ». Art. 16-4. *Ibid.*

autrement » (art. 16-3)³¹⁾, le Conseil européen, lui, « se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement » (art. 15-4)³²⁾. Dépourvu de toute fonction législative, contrairement au Conseil, le Conseil européen qui « donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales » (art. 15-1)³³⁾ incarne, par son processus décisionnel consensuel, la nature éminemment intergouvernementale de la construction européenne.

Faisons aussi figurer au premier rang la confirmation du caractère obligatoire de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³⁴⁾. Proclamée à Nice le 7 décembre 2000, la Charte n'avait pas en soi valeur juridique, contrairement aux traités, jusqu'à ce qu'elle soit incorporée dans le projet de constitution au titre II. Cet acquis a été confirmé en dépit de l'opposition déterminée du Royaume-Uni et de la Pologne moyennant son maintien hors des traités. Toutefois, en disposant que « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités »³⁵⁾, le traité de Lisbonne, sans l'intégrer ni dans le TUE ni dans le TFUE, lui garantit néanmoins une visibilité accrue en tant qu'instrument juridique de tout premier plan, non seulement dans le droit de l'Union mais aussi en droit interne, où son invocation dans les affaires portées devant les juridictions nationales et européennes ne devrait pas manquer de lever les dernières incertitudes quant à son contenu et à sa portée réelle.

Autre acquis également repris par le traité de Lisbonne, les protocoles sur le rôle des parlements nationaux et sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité qui lui sont annexés. En vertu du Protocole sur le régime des parlements nationaux dans l'Union européenne, les parlements nationaux sont informés par les institutions de l'Union et en reçoivent notification des projets d'actes, veillent au respect du principe de subsidiarité, participent aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, prennent part

31) *Ibid.*

32) *Ibid.*

33) *Ibid.*

34) Élaboré en 2000 par la Convention présidée par Roman Herzog sur la base des « droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme », ce texte comporte un préambule et 54 articles qui se distribuent en 7 titres intitulés Dignité, Libertés, Égalité, Solidarité, Citoyenneté, Justice et Dispositions générales régissant l'interprétation et l'application de la Charte.

35) Nouvel art. 6, al. 1. TUE. *Traité de Lisbonne, op.cit.* (voir note 1).

aux procédures de révision des traités et participent à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen (art. 12)³⁶⁾. Quant au Protocole sur l'application des principes de subsidiarité³⁷⁾ et de proportionnalité³⁸⁾, qui régissent l'exercice des compétences de l'Union, il prévoit, en complément du principe posé à l'article 5 du TUE, d'une part, que « les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, [que] tout projet d'acte législatif [devra] comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité [et que] cette fiche [devra] comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale »³⁹⁾, et d'autre part, que « tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité »⁴⁰⁾. Par ailleurs, sont réaffirmés les deux grands principes démocratiques qui fondent la vie et l'action politiques de l'Union européenne : la démocratie représentative (art. 10)⁴¹⁾ légitime l'action des institutions européennes et la démocratie participative (art. 11) associe les peuples par le biais des procédures de consultation en amont de la préparation des actes de l'Union et de l'initiative législative populaire⁴²⁾. Enfin, le traité de Lisbonne consacre, outre la suppression de

36) « Version consolidée TUE », *op.cit.*

37) « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. » Art. 5-3. *Ibid.*

38) « En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. » Art. 5-4. *Ibid.*

39) Art. 5. « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », in *Journal officiel de l'Union européenne* du 17 décembre 2007 (n°C306) [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtmldo?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FR:HTML>> (consulté le 12.01.2009).

40) Art. 6. *Ibid.*

41) « Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. » « Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. » (al. 2 et 3). « Version consolidée TUE », *op.cit.*

42) « Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités. » (al.

la structure en piliers⁴³⁾ héritée du traité de Maastricht, la fusion entre l'Union et les Communautés, procède à un rappel particulier à la monnaie unique, précise les critères et la procédure d'adhésion ainsi que la possibilité de retrait volontaire d'un État membre et rappelle le principe de la séparation des pouvoirs entre les institutions européennes et entre l'Union et les États membres en disposant que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale [et qu'elle] respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale, [en] particulier, la sécurité nationale [qui] reste de la seule responsabilité de chaque État membre »⁴⁴⁾.

La fidélité du traité de Lisbonne aux dispositions du traité constitutionnel ne doit cependant pas faire illusion sur la réalité du retour en force des États, notamment à travers la maîtrise du processus de négociation et d'élaboration du nouveau traité.

II- Une maîtrise sans précédent par les États membres du processus d'élaboration du traité

La reprise en main par les États membres du devenir de l'Union européenne est illustrée de façon éclatante par le sort réservé au principe fondateur du traité constitutionnel de double légitimité des peuples et des États : l'affirmation de « la volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun »⁴⁵⁾ laisse désormais la place à une formulation sans équivoque : « Par le présent traité, les hautes parties contractantes instituent entre elles une Union européenne [...] à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs »⁴⁶⁾. Cette nouvelle donne se traduit dans les conditions d'élaboration du traité de Lisbonne lui-même,

44). *Ibid.* « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne au sens de l'article 11 du traité sur l'Union européenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir. » (art. 24-1). « Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », in *Journal officiel de l'Union européenne* du 9 mai 2008 (n°C115) [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:FR:HTML>> (consulté le 14.01.2009).

43) Aux côtés des traités communautaires CEE, CECA et EURATOM, le second pilier englobait la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le troisième pilier recouvrail la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI).

44) Art. 4-2. « Version consolidée TUE », *op.cit.*

45) Titre I, art. I-1. « Traité établissant une constitution pour l'Europe », in *Journal officiel de l'Union européenne* du 16 décembre 2004 (n°C310) [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:fr:HTML>> (consulté le 14.06.2007).

46) Titre I, art. 1.1. « Version consolidée TUE », *op.cit.*

« triomphe de l'intergouvernemental »⁴⁷⁾.

Gage de démocratie, d'ouverture et de transparence, la procédure de révision ordinaire via la convocation d'une Convention, bien que prérennisée par le traité de Lisbonne⁴⁸⁾, a été écartée en raison de l'urgence à agir⁴⁹⁾ et de la reprise presque en l'état des dispositions élaborées par la Convention sur l'avenir de l'Union. Par ailleurs, désireux de se débarrasser de l'épée de Damoclès que pourraient faire peser sur l'indispensable réforme le recours à des référendums et le nécessaire effort de lisibilité dans le cadre d'un processus conventionnel qui associerait par définition les citoyens, les États membres ont, lors du Conseil européen de Bruxelles des 21-22 juin 2007, adressé à la CIG de 2007 un mandat extrêmement précis qui stipule qu'il « constitue la base et le cadre exclusifs des travaux de la CIG »⁵⁰⁾ et qui détaille avec force futurs à sens impératif⁵¹⁾ ce que les États membres attendent d'elle, si bien que « [p]our la première fois dans l'histoire de la construction européenne, une CIG chargée d'élaborer un traité n'a eu d'autre fonction que celle de reprendre sans barguigner le texte, fruit du compromis réalisé au sein du Conseil européen et rédigé par ce dernier »⁵²⁾. Indiscutablement, la détermination à éviter tout recours au référendum a assuré le triomphe de la légitimité étatique au détriment de la légitimité démocratique⁵³⁾, quand bien même, à l'exception de l'Irlande, aucune disposition constitutionnelle interne n'imposait l'autorisation de ratification par voie référendaire comme le montre le choix à l'unisson de 26 pays pour la voie parlementaire. De même qu'elle a privilégié la formule du « mini-traité », lancée par Nicolas Sarkozy qui « signifiait surtout qu'il s'agirait d'un traité qui ne serait pas assez important pour mériter

47) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 24.

48) Titre VI art. 48 : « Les traités peuvent être modifiés conformément à une procédure de révision ordinaire. Ils peuvent également être modifiés conformément à des procédures de révision simplifiées. » (al. 1) ; « Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. » (al. 2) ; « Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention [...]. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres. Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres. » (al. 3). « Version consolidée TUE », *op.cit.*

49) « La CIG achèvera ses travaux le plus rapidement possible, et en tout état de cause avant la fin de 2007, afin de laisser suffisamment de temps pour que le traité qui en sera issu soit ratifié avant les élections au Parlement européen de juin 2009. » (paragraphe 11). *Conclusions de la Présidence*, *op.cit.*, p. 2.

50) « Mandat de la CIG », *op.cit.*

51) À titre d'exemple : « Le traité UE conservera », « Le traité UE sera divisé », « Le système de vote prendra effet », « La terminologie reflétera ».

52) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 24.

53) *Ibid.*

un référendum »⁵⁴⁾, elle a motivé la mise sous le boisseau de toutes les références au terme « constitution » imposée par le mandat de la CIG : « Le traité UE et le traité sur le fonctionnement de l'Union n'auront pas de caractère constitutionnel. La terminologie qui y sera utilisée reflétera ce changement : le terme “constitution” ne sera pas utilisé, le “ministre des affaires étrangères de l'Union” sera appelé haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et les termes “loi” et “loi-cadre” seront abandonnés au profit du maintien des termes actuels de “règlements”, “directives” et “décisions”. De même, les traités modifiés ne contiendront aucun article mentionnant les symboles de l'UE tels que le drapeau, l'hymne ou la devise. En ce qui concerne la primauté du droit de l'UE, la CIG adoptera une déclaration rappelant la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE »⁵⁵⁾.

Dès la présentation du projet préliminaire de traité constitutionnel par la Convention⁵⁶⁾ jusqu'à la version définitive du TCE, les discussions autour de la nature de ce texte, constitution ou traité, sont allées bon train sans néanmoins parvenir à un consensus. Comme le rappelle pourtant fort à propos J. Ziller, « il s'agissait bien d'un traité, c'est-à-dire d'un accord de droit international public au sens de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1976 »⁵⁷⁾, ce que le juge constitutionnel français est d'ailleurs venu confirmer avec sa décision du 19 novembre 2004 selon laquelle « il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé “Traité établissant une Constitution pour l'Europe”, et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les États signataires du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne »⁵⁸⁾. Quoiqu'il en soit, le TCE ayant été perçu par une frange de l'opinion publique européenne comme la dernière étape avant l'adoption d'une véritable constitution d'une fédération d'États nations et la mise en danger supposée des identités nationales, les négociateurs de Lisbonne se devaient de « montrer qu'on ne pouvait garder la forme même du traité constitutionnel »⁵⁹⁾. Concrètement, cela s'est traduit par le retour à la procédure classique de l'amendement plutôt que celle de la Novellierung⁶⁰⁾: « la CIG

54) ZILLER, *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*, *op.cit.*, p. 92.

55) Point 3 du « Mandat de la CIG », *op.cit.*, p. 16.

56) Le 28 octobre 2002.

57) ZILLER, *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*, *op.cit.*, p. 83.

58) Conseil constitutionnel, *Décision n°2004-505 DC du 19 novembre 2004* (non conformité partielle) [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2004/2004-505-dc/decision-n-2004-505-dc-du-19-novembre-2004.888.html>> (consulté le 18.10.2008).

59) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 24.

60) Au lieu d'adopter ou de promulguer seulement une loi de révision contenant les amendements aux

est invitée à rédiger un traité ([...] dénommé “traité modificatif”) modifiant les traités actuels en vue de renforcer l’efficacité et la légitimité démocratique de l’Union élargie et d’améliorer la cohérence de son action extérieure. Le concept constitutionnel, qui consistait à abroger tous les traités actuels pour les remplacer par un texte unique appelé “Constitution”, est abandonné : le traité modificatif introduira dans les traités actuels, qui restent en vigueur, les innovations découlant des travaux de la CIG de 2004 »⁶¹⁾. Certes, le recours à la technique des amendements présentait la garantie de ne pas voir remises en discussion des dispositions déjà en vigueur avec les traités antérieurs, mais il entraînait un risque d’illisibilité accrue du nouveau traité dans l’attente de sa publication sous une version consolidée. Enfin, le renforcement de la maîtrise par les États membres du processus d’élaboration du traité de Lisbonne se traduit aussi, d’une part, par le maintien de l’architecture multiple des textes sans véritable hiérarchie entre les nouveaux TUE et TFUE, puisque, comme le prévoit l’art. 1, al. 3, « ces deux traités ont la même valeur juridique »⁶²⁾, preuve, s’il en était, que ce traité s’inscrit bien dans le cadre classique d’un processus international de *treaty making power*, et d’autre part, par un retour à plus de procédures intergouvernementales. Ainsi, en dépit de la suppression de la structure en piliers, subsistent encore des spécificités du second pilier consacré à la diplomatie et à la défense européennes qui tendent même à renforcer le caractère intergouvernemental⁶³⁾. Après avoir posé le principe général en vertu duquel « la compétence de l’Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l’ensemble des questions relatives à la sécurité de l’Union, y compris la définition progressive d’une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune »⁶⁴⁾, le traité de Lisbonne prévoit en bonne place que « la politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques »⁶⁵⁾. On notera, parmi les plus significatives, que la PESC est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil⁶⁶⁾, qui statuent à l’unanimité, sauf dans certains cas où les traités en disposent autrement, que l’adoption d’actes législatifs en la matière est exclue, que les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine

textes en vigueur auparavant, cette technique allemande de révision d’un texte normatif consiste à réadopter une loi qui intègre les modifications décidées sur la forme d’une version consolidée.

61) Point 1 du « Mandat de la CIG », *op.cit.*, p. 15.

62) « Version consolidée TUE », *op.cit.*

63) Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Voir Titre V chap. 1 et 2. « Version consolidée TUE », *op.cit.*

64) Article 24-1. « Version consolidée TUE », *op.cit.*

65) *Ibid.*

66) Cette politique est exécutée par le haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. *Ibid.*

sont définis par les traités et que la Cour de justice de l'Union européenne est déclarée incompétente en ce qui concerne ces dispositions. Enfin, on précisera que « [s]i un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote »⁶⁷⁾, et enfin que la CIG prévoyait dans ses conclusions que les dispositions portant sur la PESC et la PESD n'affecteraient ni « les responsabilités [et] les compétences de chaque État membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère »⁶⁸⁾ ni « le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense des États membres »⁶⁹⁾.

Loin d'être cantonné à un simple renforcement de la maîtrise du processus de négociation et d'élaboration du nouveau traité, le retour en force des États membres s'inscrit plus durablement dans la consolidation de leur statut au sein de l'Union tant par le renoncement à l'étatisation et à la constitutionnalisation que par l'affirmissement de leurs pouvoirs.

III- Un renforcement conséquent du statut des États membres dans l'architecture européenne

Si l'acquis du traité constitutionnel a été recyclé dans celui de Lisbonne, le concept constitutionnel est, en revanche, conformément aux prescriptions du mandat adressé à la CIG, définitivement abandonné, ce qui s'accompagne « [d']un délestage de tout ce qui rappelle de près ou de loin l'idée d'un État européen en construction »⁷⁰⁾. En disposant que « l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités [et que] [c]es valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes », le nouveau traité reprend, certes, les valeurs et les objectifs de l'Union, parmi lesquels se retrouvent la promotion de la paix, de ses valeurs et du bien-être de ses peuples, la libre circulation des personnes au sein d'un espace de liberté, de sécurité et de

67) Art. 31-2. Le texte poursuit : « Le haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité. », « Version consolidée TUE », *op.cit.*

68) « Déclaration n°14 à l'Acte final de la CIG », in BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 25.

69) *Ibid.*

70) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 25.

justice sans frontières intérieures, la réalisation d'un marché intérieur et l'établissement d'une union économique et monétaire dont la monnaie unique est l'euro, le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, le développement d'une économie sociale de marché hautement compétitive qui tend au plein emploi et au progrès social, la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale et de la solidarité entre les États membres, le respect de la richesse de la diversité culturelle et linguistique, la sauvegarde et le développement du patrimoine culturel européen et la contribution à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples⁷¹⁾. Toutefois, l'article 8 du TCE relatif aux symboles de l'Union est sacrifié. Même si, dans la pratique, le drapeau bleu étoilé, l'hymne à la joie de Beethoven, la devise, la monnaie et la journée de l'Europe subsisteront, « les États membres ont biffé tout ce qui évoque un État en gestation »⁷²⁾. Par ailleurs, à l'instar de la nouvelle dénomination prévue par le TCE de « ministre des affaires étrangères » abandonnée car faisant par trop référence à l'organe politique d'une institution étatique, les termes « loi » et « loi-cadre » sont eux aussi délaissés au profit du lexique communautaire traditionnel de « règlement » et « directive »⁷³⁾ bien moins évocateurs de l'émergence d'un pouvoir législatif au sein de l'Union. En outre, le principe de la reconnaissance de la primauté du droit de l'Union dans l'exercice des compétences qui lui sont dévolues est atténué afin de ne pas trop évoquer le fédéralisme. Ainsi, loin d'être consacré comme dans le traité constitutionnel⁷⁴⁾, ce principe, pourtant bien établi par une jurisprudence constante de la CJCE depuis l'arrêt *Costa c/ ENEL*⁷⁵⁾, se trouve relégué dans la déclaration n°17 relative à la primauté dans laquelle « la Conférence rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence »⁷⁶⁾. À cette déclaration est annexé l'avis du Service juridique du Conseil du 22 juin 2007 sur la primauté, selon lequel il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que la primauté du droit communautaire est un principe

71) Article 5. « Version consolidée TUE », *op.cit.*

72) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 25.

73) Point 3 du « Mandat de la CIG », *op.cit.*, p. 16.

74) L'article I-6 sous l'intitulé le droit de l'Union disposait que « la Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres. » « Traité établissant une constitution pour l'Europe », *op.cit.*

75) Arrêt de la CJCE du 15 juillet 1964 rendu dans l'affaire 6/64, *Flaminio Costa c/ ENEL*, dans laquelle la Cour répondait à une question préjudiciale du juge conciliateur de Milan dans une affaire résultant de la contestation d'une facture d'électricité.

76) « Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne », in *Journal officiel de l'Union européenne* du 9 mai 2008 (n°C115) [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtmldo?uri=OJ:C:2008:115:SOM:FR:HTML>> (consulté le 25.02.2009).

fondamental dudit droit, inhérent à la nature particulière de la Communauté européenne. Cet avis rappelle aussi qu'à l'époque du premier arrêt de cette jurisprudence constante, la primauté n'était pas mentionnée dans le traité, ce qui est toujours le cas actuellement, et insiste sur le fait que cette non-inscription dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence de la CJCE en vigueur. Certes, au regard des règles du droit international public, cette déclaration induit les mêmes conséquences que l'article du TCE. En effet, la signature du traité de Lisbonne par tous les États membres implique leur acceptation officielle de l'existence de ce principe et de la jurisprudence en vigueur, « une déclaration interprétative adoptée par les 27 ayant la même valeur juridique que les traités »⁷⁷⁾. Cependant, « cette dévaluation formelle de la primauté [...] pourrait fort bien encourager certaines juridictions suprêmes des États membres à maintenir leurs réticences⁷⁸⁾ à l'égard de la primauté du droit de l'Union sur le droit constitutionnel »⁷⁹⁾ et « laisse un arrière-goût de tentative de tromperie [...] symptôme le plus aigu de la disparition de la confiance mutuelle dans l'Union européenne »⁸⁰⁾. En dernier lieu, le refus d'intégrer la Charte des droits fondamentaux, acte fondateur d'un État en devenir, témoigne du refus de certains États membres de la moindre évolution de l'Union vers une quelconque forme étatique, ce qu'illustre en ces termes la déclaration n°1 relative à l'interprétation de la Charte : « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, juridiquement contraignante, confirme les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres. » « La Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités »⁸¹⁾.

Au-delà de la seule renonciation à la constitutionnalisation, le retour en force des États dans le traité de Lisbonne se manifeste également par le renforcement de leurs pouvoirs et les menaces qui pèsent sur l'acquis communautaire : « [d]e façon subreptice, en contrebande, à la marge, par touches successives à coup de réécriture et d'amendements

77) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 25.

78) Par exemple, le Royaume-Uni a toujours fait valoir son hostilité à la codification du principe de primauté depuis la Convention de 2003, alors même qu'il avait été l'un des premiers à en codifier les conséquences dans son droit interne dans le *European Communities Act* de 1972 avant son adhésion à la CEE en 1973 qui incluait « l'acquis communautaire », soit l'ensemble du droit communautaire traités, actes de droit dérivé et jurisprudence, et que le peuple britannique avait approuvé lors du référendum de 1975.

79) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 25.

80) ZILLER, *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*, *op.cit.*, p. 104.

81) « Déclarations annexées à l'acte final », *op.cit.*

de certaines dispositions, de déclarations interprétatives et de protocoles, les États membres, selon une démarche sciemment organisée, vont mettre au centre de l'Union l'État membre dans toute sa majesté souveraine, renforçant ses pouvoirs dans l'Union et remettant en cause, implicitement, et l'idée d'intégration communautaire et celle de cohésion au sein de l'Union »⁸²⁾. En premier lieu, c'est dans la maîtrise du processus décisionnel, à travers le système de vote et l'association au processus législatif des parlements nationaux, qu'apparaît l'affermissement des États membres dans l'architecture européenne. Si le principe de la double majorité, États et population, est repris dans le traité de Lisbonne⁸³⁾, il est néanmoins prévu qu'il ne s'applique qu'à la date du 1er novembre 2014 et que, jusqu'au 31 mars 2017, l'ancien système de vote du traité de Nice qui surévalue le poids de l'Espagne et de la Pologne puisse être réétabli à la demande d'un État. Parallèlement, la pérennisation au-delà de 2017 d'un mécanisme avec minorité de blocage, qualifié de compromis polonais⁸⁴⁾, pourrait accroître les tentations au repli sur l'intérêt national et l'aprétré des négociations entre partenaires européens. D'un autre côté, en prévoyant que « les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union » (art. 12)⁸⁵⁾ particulièrement à travers les processus législatif et de révision des traités, le traité de Lisbonne fournit aux États membres la possibilité de peser sur l'action de l'Union par la voie de leur représentation nationale. Il en va ainsi en matière de subsidiarité avec, outre la saisine de la CJCE, la voie du recours en annulation et le mécanisme d'alerte précoce dans le cadre de la procédure législative, le quasi droit de veto dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Dans le cadre des procédures de révision simplifiées, c'est d'un veto constitutionnel dont dispose désormais chaque parlement dans la mesure où « en cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après [...] transmission, la décision [...] n'est pas adoptée »⁸⁶⁾. L'acquis communautaire subit également de rudes assauts avec la disparition de la notion même à l'exception des préambules où, selon une reformulation plus classique, il s'agit de « poursuivre le processus créant une Union sans cesse plus étroite entre les peuples

82) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 26.

83) Art. 16 TUE et art. 238 TFUE.

84) « À partir du 1er avril 2017, si des membres du Conseil, représentant : a) au moins 55 % de la population, ou b) au moins 55 % du nombre des États membres, nécessaires pour constituer une minorité de blocage résultant de l'application des articles 16, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne ou 238, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère. » Déclaration n°7 in « Déclarations annexées à l'acte final », *op.cit.*

85) « Version consolidée TUE », *op.cit.*

86) Art. 48. « Version consolidée TUE », *op.cit.*

de l'Europe »⁸⁷⁾, mais aussi avec de nombreuses clauses de gel et de réversibilité des compétences de l'Union, compétences définies de façon restrictive. Nous mentionnerons, à titre d'exemple, l'art. 5-2 qui dispose « [qu'e]n vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent [et que] toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres »⁸⁸⁾. La déclaration n°24 précise, quant à elle, que « le fait que l'Union européenne a une personnalité juridique n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au-delà des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités »⁸⁹⁾. Le traité de Lisbonne innove même en matière de réduction des compétences de l'Union, d'une part, par l'abrogation des compétences existantes de l'Union au nom du principe de subsidiarité, « catalyseur de récupération des compétences perdues par les États membres »⁹⁰⁾, et d'autre part, par la réduction des compétences attribuées à l'Union par la voie de révision ordinaire des traités. En effet, dans le premier cas, il prévoit que « les représentants des gouvernements des États membres, réunis en Conférence intergouvernementale, conformément à la procédure de révision ordinaire prévue à l'article 48, paragraphes 2 à 5, du traité sur l'Union européenne, peuvent décider de modifier les traités sur lesquels l'Union est fondée, y compris en vue d'accroître ou de réduire les compétences attribuées à l'Union dans lesdits traités »⁹¹⁾ et, dans le second cas, que « le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux »⁹²⁾. Enfin, le traité de Lisbonne reprend et assouplit l'œuvre de différenciation engagée, dès le traité d'Amsterdam, avec l'introduction du concept d'Europe à géométrie variable et de coopérations renforcées, qui « risque de corrompre l'idée même de construction européenne, en mettant à mal l'unité et la primauté du droit de l'Union ». Les clauses de différenciation du TCE sont reprises pour concerner les domaines de la PESC/PESD, de l'Union économique et monétaire (UEM), de l'espace de sécurité, de liberté et de justice (ELSJ), de la « coopération structurée »⁹³⁾

87) *Ibid.*

88) *Ibid.*

89) « Déclarations annexées à l'acte final », *op.cit.*

90) BERRAMDANE, « Le traité de Lisbonne... », *op.cit.*, p. 27.

91) Déclaration n°18 concernant la délimitation des compétences, in « Déclarations annexées à l'acte final », *op.cit.*

92) Art. 48-2. « Version consolidée TUE », *op.cit.*

93) Article 46. *Ibid.*

en matière de défense et des « clauses freins-accélérateurs »⁹⁴⁾ dans le domaine pénal, avec un seuil déclencheur rabaisé d'un tiers des États membres à neuf États membres.

En guise de conclusion

Près de huit ans après s'être engagée dans la réforme de ses institutions et quatre ans après le choc du non de la France au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, l'Union européenne semble en passe de se doter de nouvelles règles institutionnelles de nature à lui redonner les moyens de l'efficacité et de l'action. Ce mouvement favorable aux États en les replaçant au cœur du dispositif européen peut être interprété *a priori* comme un recul par rapport à l'innovation qu'avait introduit l'aventure constitutionnelle. Or, outre le fait qu'il s'inscrit dans la tradition historique et l'esprit même d'une construction européenne fruit de la seule volonté des gouvernements⁹⁵⁾, les traités qui en sont issus paraissent de nature à remettre l'Europe sur les rails vers « une union sans cesse plus étroite »⁹⁶⁾ sans toutefois hypothéquer la forme définitive de cette union en devenir.

Retour aux sources ou retour en arrière ? Afin de risquer une réponse, une clarification des enjeux s'impose. Soit on considère, à juste titre, que le TCE était un traité de droit international au même titre que tous les traités européens depuis celui de Paris en 1951, ceux de Rome en 1957 et jusqu'à celui de Lisbonne, alors la question n'a plus de pertinence. Car, en effet, les principales innovations institutionnelles du TCE ont toutes été reprises en l'état par un traité qui ne fait en somme que renouer avec la pratique des avancées, certes laborieuses mais continues, de la construction européenne selon une approche interétatique. Le traité de Lisbonne opère donc une réelle avancée qualitative tout en renouant avec les modalités plus conventionnelles d'une négociation orchestrée et conduite par les protagonistes de l'aventure : les États membres. En revanche, la question retrouve tout son sens dès lors qu'est opérée une prise de position en faveur de

94) Art. 82-3 et 83-3. « Version consolidée TFUE », *op.cit.*

95) DEHOUSSE Renaud, *La fin de l'Europe*, Paris : Flammarion, 2005, 191 p. « La méthode communautaire garantit à la fois la diversité et l'efficacité de l'Union. Elle assure le traitement équitable de tous les États-membres, des plus grands aux plus petits. Elle fournit un moyen d'arbitrer entre divers intérêts au travers de deux filtres successifs : le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission ; le filtre de la représentation démocratique, européenne et nationale, au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union. [...] Qu'il s'agisse d'organes non élus [la Commission et la cour de Justice] n'a rien d'étonnant si l'on tient compte du fait qu'ils ont été créés par les États pour régler des rapports entre États. » pp. 16-17.

96) Titre I, art. 1er, al. 1. « Version consolidée du traité sur l'Union européenne », in *Journal officiel de l'Union européenne* du 24 décembre 2002 (n°C325) [en ligne]. Disponible sur : <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2002:325:SOM:FR:HTML>> (consulté le 23.03.2009).

la poursuite ou de l'arrêt définitif de l'aventure européenne. Évaluer le traité de Lisbonne à l'aune d'une union à la nature bien précise, fédérale, confédérale, marché libre, association d'États-nations entre autres, à laquelle selon des convictions propres on souhaite parvenir à terme, rend de nouveau possible le choix entre régression ou avancée. Mais un choix qui reste néanmoins tout subjectif. En l'absence d'une conscience nationale européenne structurée, d'une opinion publique européenne constituée, d'un débat politique européen transnational fécond, la redéfinition fondamentale de la construction européenne proposée par le traité constitutionnel d'une étatisation de l'Union européenne ne pouvait qu'échouer. En ce sens, le retour en force des États traduit avant tout un retour aux sources même du projet européen et une reprise en main du devenir d'un colosse désormais acteur incontournable de la scène internationale plus encore en termes de potentialités que de résultats effectifs.

Avec le projet de constitution, l'Union européenne, en s'émancipant de la tutelle fondatrice des États, s'était fourvoyée sur un terrain instable et avait fini par s'enliser dans les sables d'un avenir irréaliste pour bon nombre de ceux appelés à en devenir les citoyens. Persévéérer dans cette voie aurait pu présenter le danger redoutable de faire subir à l'ensemble de l'aventure un sort proche de celui dont avait été victime la Communauté européenne de défense en août 1954. Le retour des États sur la passerelle du paquebot et le retour à la tradition intergouvernementale pour la décision des choix stratégiques garantit sinon le succès du moins la poursuite de l'aventure. En ce sens, le traité de Lisbonne, élaboré sous la conduite des États-membres « maîtres des traités »⁹⁷, marque une double avancée, qualitative d'une part, grâce à la reprise de la substance constitutionnelle, et stratégique d'autre part, puisqu'elle ne ferme la porte à aucun des futurs envisageables pour l'Union et crée les conditions d'un débat démocratique à l'échelle du continent.

97) Cour constitutionnelle fédérale allemande, 12 octobre 1993, « Traité de Maastricht ».